DOMSTOLENS DOM
AF 15. DECEMBER 1982 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod kongeriget Nederlandene

»En stats traktatbrud — direktiv 73/239/EØF«

Sag 160/82

Sammendrag

1. *Medlemsstater — forpligtelser — gennemførelse af direktiver — undladelse — begrundelse støttet på den interne retsorden — ulovlighed*
   (EØF-traktaten, art. 169 og 189, stk. 3)

2. *Institutionernes retsakter — direktiver — medlemsstaternes gennemførelse — gennemførelse i administrativ praksis — ikke tilstrækkelig*
   (EØF-traktaten, art. 189, stk. 3)

1. En medlemsstat kan ikke påberåbe sig bestemmelser, administrativ praksis eller andre omstændigheder i sin interne retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i fællesskabsdirektiverne ikke overholdes.

2. En simpel forvaltningspraksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er tilstrækkeligt kendt, kan ikke anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af den forpligtelse, som påhviler medlemsstaterne i medfør af traktatens artikel 189, stk. 3.

I sag 160/82

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

sagsøger,

mod

1 — Processprog: Nederlandsk.

KONGERIGET NEDERLANDENE, ved Adriaan Bos, assisterende juridisk konsulent i udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes ambassade, 5, rue C.-M.-Spoo,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EFT L 228, s. 3), har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i medfør af EØF-traktaten,

har

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande og anbringender kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

I henhold til artikel 35, stk. 1, i direktiv 73/239 påhvilede det medlemsstaterne

senest pr. 31. januar 1975 at ændre deres nationale retsregler i overensstemmelse med direktivet og omgående at underrette Kommissionen derom.

Efter at Kommissionen havde fastslået, at kongeriget Nederlandene på denne dato ikke havde givet den nogen meddelelse herom, iværksatte den ved skrivelse af 11. februar 1977 den i traktatens artikel 169 omhandlede procedure.

Ved skrivelse af 12. maj 1977 fremsatte Nederlandenes faste repræsentation sine bemærkninger. Den anførte heri dels, at flere af direktivets væsentlige bestemmelser, som har umiddelbar virkning, finder anvendelse i administrativ praksis i Nederlandene, dels, at lovforberedelsen med henblik på vedtagelse af de nødvendige lovbestemmelser til gennemførelse af direktivet allerede befandt sig på et forholdsvis fremrykket stadium.

Kommissionen udsatte derefter foreløbigt traktatbrudsproceduren. Da resultatet af lovforberedelsen imidlertid ikke var blevet meddelt Kommissionen i 1980, besluttede den at genoptage traktatbrudsproceduren og sendte den 29. oktober 1980 en skrivelse herom til den nederlandske regering.

Nederlandenes faste repræsentation bekræftede ved skrivelse af 30. januar 1981, at de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktivet endnu ikke var truffet, og underrettede Kommissionen om, hvor langt lovforberedelsen i så henseende var nået.

Den 18. november 1981 fremsatte Kommissionen den i EØF-traktatens artikel 169, stk. 1, foreskrevne begrundede udtalelse og opfordrede kongeriget Nederlandene til at rette sig efter den inden 60 dage.

Kongeriget Nederlandenes faste repræsentation svarede ved skrivelse af 8. februar 1982, at den nederlandske regering beklagede den udsættelse, som var indtruffet i forbindelse med direktivets gennemførelse. Den forklarede denne udsættelse med, at det var nødvendigt at foretage en gennemgribende ændring af lovgivningen, og at det var fundet ønskeligt at udstrække lovændringen til forskellige spørgsmål, som ikke var omfattet af direktivet. Den nederlandske regering lovede, at den ville fremskynde forberedelsen af det pågældende lovforslag som en sag af største vigtighed.

Efter at Kommissionen havde konstateret, at kongeriget Nederlandene ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for den fastsatte frist, anlagde den nærværende retssag, registreret på Domstolens justitskontor den 27. maj 1982.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— det statueres, at kongeriget Nederlandene ved ikke at have vedtaget de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser inden for den frist, som er fastsat i artikel 35 i Rådets direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte be-

stemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring, har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i medfør af EØF-traktaten;

— kongeriget Nederlandene tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kongeriget Nederlandene har anført, at det vil henholde sig til Domstolens afgørelse.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har i sin stævning gjort gældende, at det følger af direktivers bindende beskaffenhed, at medlemsstaterne er forpligtet til at overholde de tidsfrister, som de fastsætter for vedtagelsen af nationale gennemførelsesbestemmelser, og at vedkommende medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, administrativ praksis eller andre omstændigheder i sin interne retsordern til støtte for, at disse frister ikke overholdes. Desuden kan anvendelsen af de umiddelbart anvendelige bestemmelser i et direktiv ikke berettige en medlemsstat til at undlade rettidigt at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at gennemføre hver direktivs mål.

Disse tre principper er ifølge Kommissionen fastslået i Domstolens praksis.

Kongeriget Nederlandenes regering har i sit svarskrift anerkendt, at direktiv 73/239 ikke er blevet gennemført på den foreskrevne dato, den 31. januar 1975. Den beklager stærkt denne forsinkelse, som den forklarer med henvisning til, at den på grund af direktivets komplicerede indhold og særlige system har fundet det nødvendigt at udarbejde en helt ny lov, samt med henvisning til, at dens lovforslag også regulerer adskillige andre spørgsmål, som strengt taget ikke omfattes af direktivets mål.

Kongeriget Nederlandenes regering har tillige henvist til, at behandlingen af lovforslaget er langt fremme, og har tilkendegivet, at den vil træffe alle fornødne foranstaltninger for at fremskynde behandlingen mest muligt.

Den har endelig gjort gældende, at direktivet allerede finder uindskrænket anvendelse på alle virksomheder, som har deres vedtægtsmæssige hjemsted i Nederlandene eller i en anden medlemsstat af EØF, og som påberåber sig direktivet.

Kommissionen har i sin replik taget til efterretning, at kongeriget Nederlandene har anerkendt, at det ikke til den fastsatte dato har opfyldt sine forpligtelser i hht. direktiv 73/239. Den har også henvist til, at kongeriget Nederlandene selv har indrømmet, at den nugældende lovgivning skal ændres på flere punkter.

For så vidt angår behandlingen af det nederlandske lovforslag har Kommissionen givet udtryk for, at den finder situationen utilfredsstillende og har fastholdt, at den nederlandske regering bør fremskynde behandlingen mest muligt.

Hvad endelig angår det af den nederlandske regering fremførte argument, hvorefter direktivet finder anvendelse i administrativ praksis over for alle virk-

somheder, hvis vedtægtmæssige hjemsted er i Nederlandene eller i en anden medlemsstat, og som påberåber sig direktivet, har Kommissionen under henvisning til Domstolens dom i sag 102/79, Kommissionen mod kongeriget Belgien (Sml. 1980, s. 1473), anført, at en simpel forvaltningspraksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er tilstrækkeligt kendt, under disse omstændigheder ikke kan anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af den forpligtelse, som i henhold til artikel 189 påhviler de medlemsstater, direktiverne er rettet til.

Med hensyn til muligheden for at påberåbe sig, at direktiver finder umiddelbar anvendelse, har Kommissionen anført, at den direkte anvendelighed er en mindstegaranti, som følger af den bindende karakter af den forpligtelse, som pålægges medlemsstaterne ved direktiver; den direkte anvendelighed kan ikke berettige en medlemsstat til at undlade rettidigt at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at gennemføre hvert direktivs mål.

Kongeriget Nederlandene har afstået fra at fremlægge en duplik og har henholdt sig til, hvad det har anført i sit svarskrift.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 16. november 1982 har Kommissionen ved P. J. Kuyper, den juridiske tjeneste, og Nederlandenes regering, ved J. W. De Zwaan afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. november 1982.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 27. maj 1982, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt en sag med påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme direktiv 73/239 af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EØF L 228, s. 3) har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i medfør af traktatens artikel 189, stk. 3.

2 Ifølge direktivets artikel 35, stk. 1, skulle medlemsstaterne ændre deres nationale bestemmelser i overensstemmelse med direktivet inden en frist på

18 måneder fra dets meddelelse at regne samt omgående underrette Kommissionen herom. Den således fastsatte frist udløb den 31. januar 1975.

3 Kongeriget Nederlandenes regering har ikke bestridt, at den ikke har opfyldt denne forpligtelse. Den forklarer den indtrufne forsinkelse vedrørende iværksættelsen af direktivet med, at den har fundet det nødvendigt at udarbejde en ny lov, som også regulerer forskellige spørgsmål, der ikke omfattes af direktivets mål. Den har også anført, at direktivet allerede finder uindskrænket anvendelse i administrativ praksis over for alle virksomheder, som har deres vedtægtsmæssige hjemsted i Nederlandene eller i en anden medlemsstat af EØF, og som påberåber sig direktivet.

4 Disse omstændigheder kan ikke begrunde det over for kongeriget Nederlandene påklagede traktatbrud. Ifølge en fast retspraksis gælder nemlig, dels at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, administrativ praksis eller andre omstændigheder i sin interne retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i fællesskabsdirektiverne ikke overholdes, dels at en simpel forvaltningspraksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er tilstrækkeligt kendt, ikke kan anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af den forpligtelse, som påhviler medlemsstaterne i medfør af traktatens artikel 189, stk. 3.

5 Det må derfor konstateres, at kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i medfør af EØF-traktaten, ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 73/239 af 24. juli 1973.

Sagens omkostninger

6 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgte har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i medfør af EØF-traktaten, ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 73/239 af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring.**

2. **Kongeriget Nederlandene tilpligtes at afholde sagens omkostninger.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1982.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

Assisterende justitssekretær

J. Mertens de Wilmars

Præsident