DOMSTOLENS DOM
AF 12. OKTOBER 1982 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod storhertugdømmet Luxembourg

»Undladelse af at gennemføre direktiv 77/91 EØF«

Sag 149/81

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 149/81

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

sagsøger,

mod

STORHERTUGDØMMET LUXEMBOURG, ved Eugène Müller, regeringens første konsulent i justitsministeriet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos justitsministeriet, 16, boulevard Royal,

sagsøgt,

1 — Processprog: Fransk.

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at storhertugdømmet Luxembourg 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,

har

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

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

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

I — Faktiske omstændigheder

Ifølge EØF-traktatens 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 skullle 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 storhertugdømmet Luxembourg 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 nævnte skrivelse fastslog Kommissionen, at storhertugdømmet Luxembourg havde undladt at opfylde sine forpligtelser, ved ikke at iværksætte de foranstaltninger, som var nødvendige til at omsætte direktivet til national ret, og opfordrede storhertugdømmet Luxembourg til at fremsætte sine bemærkninger inden to måneder.

Ved skrivelse af 8. februar 1980 gav storhertugdømmet Luxembourgs faste repræsentation ved Fællesskaberne Kommissionen meddelelse om, at Conseil du gouvernement den 1. februar 1979 havde vedtaget et lovforslag om tilpasning af loven af 10. august 1915 om erhvervsretlige selskaber til direktiv 77/91, og at dette forslag den 9. februar 1979 var blevet forelagt Conseil d'Etat til udtalelse. Om samme lovudkast afgav Kommissionens generaldirektorat for det interne marked og industrien en udtalelse i juli måned 1979. Denne udtalelse blev herefter forelagt Conseil d'Etat, med en kommentar fra udvalget for lovgivningsspørgsmål i bilag. Det henstilledes til Conseil d'Etat, at sagen hastede.

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 storhertugdømmet Luxembourg havde tilsidesat en forpligtelse efter traktaten, og hvori Kommissionen opfordrede storhertugdømmet Luxembourg til, inden for en frist på to måneder efter meddelelsen om den begrundede udtalelse, at træffe de foran-

staltninger, som var nødvendige for at gennemføre direktivet.

Den 25. november 1980 underrettede Luxembourgs faste repræsentation Kommissionen om, at sagens akter stadig lå hos Conseil d'Etat, som premierministeren på ny havde erindret om sagens hastende karakter.

Ved skrivelse af 16. januar 1981 meddelte Luxembourgs faste repræsentation Kommissionen, at Conseil d'Etat havde afgivet en udtalelse som krævet efter den luxembourgske lovgivningsprocedure, og at lovforslaget var blevet forelagt deputeretkammeret den 10. januar 1981 i form af en arrêté grand-ducal, hvorfor direktivet kunne forventes gennemført snarest.

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 storhertugdømmet Luxembourg har undladt at opfylde 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 luxembourgske regering til at oplyse skriftligt, på hvilken dato lovgivningsproceduren med henblik på gennemførelsen af direktivet blev påbegyndt. Denne opfordring har den luxembourgske regering efterkommet inden for den fastsatte frist.

III — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

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

— storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Regeringen for storhertugdømmet Luxembourg har ikke nedlagt nogen direkte påstand, men henholder sig til Domstolens afgørelse.

IV — Parternes anbringender og argumenter under skriftvekslingen

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 traktatbruddet beror på 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 fastslået ved Domstolens faste praksis.

Det er derfor ubestrideligt at storhertugdømmet Luxembourg 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.

Regeringen for storhertugdømmet Luxembourg erklærer, at den ikke bestrider Kommissionens fremstilling af sagen og at den ikke er i stand til at fremføre gyldige argumenter til imødegåelse af de argumenter, som Kommissionen har anført, men at det simpelthen ikke har været muligt endnu at omsætte direktiv 77/91 til national ret i Luxembourg.

Dette må imidlertid ikke fortolkes som udtryk for manglende vilje eller forsømmelighed fra de kompetente luxembourgske myndigheders side. Det er emnets komplicerede karakter og vanskelighederne ved at forene et delvist ændringsforslag med nogle betydeligt mere omfattende ændringer, som er planlagt i fremtiden der i væsentlig grad forsinkede behandlingen af lovudkastet. En anden faktor, der forsinkede behandlingen, var nødvendigheden i at gennemføre de i lovgivningsproceduren indvarslede foranstaltninger.

Den 19. december 1980 angav Conseil d'Etat en samstemmende udtalelse (bortset fra visse ændringsforslag til de enkelte artikler) om lovforslaget vedrørende tilpasning af loven af 10. august 1915 om erhvervsretlige selskaber, med senere ændringer, til direktiv 77/91. Den 21. januar 1981 fremsatte regeringen lovforslaget i deputeretkammeret. Den 11. marts 1981 udpegede deputeretkammerets retsudvalg sin ordfører. Den 25. juni 1981 anmodede justitsministeriet deputeretkammerets formand om at fremprioritere lovforslaget til afstemning. Den 17. september 1981 behandlede deputeretkammerets retsudvalg lovforslaget og regeringens repræsentant insisterede i den forbindelse på dets hastende karakter.

Den luxembourgske regering vil fortsat udfolde bestræbelser på at storhertugdømmet efterkommer sine traktatmæssige forpligtelser efter direktivet snarest muligt.

V — Mundtlig forhandling

Der er afgivet kortfattede mundtlige indlæg i retsmødet den 28. april 1982 af *Kommissionen* ved Delmoly og af *regeringen for storhertugdømmet Luxembourg* ved Müller.

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 storhertugdømmet Luxembourg

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, de 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 storhertugdømmet Luxembourg den 16. december 1976, for hvilken fristen altså udløb den 16. december 1978.

3 Den luxembourgske regering bestrider ikke at have tilsidesat denne forpligtelse. Den har imidlertid understreget, at dens undladelse ikke må ses som udtryk for forsømmelighed eller manglende vilje hos de luxembourgske myndigheder, men beror på forpligtelsens komplicerede karakter og vanskeligheden ved at forene et begrænset ændringsforslag med nogle mere omfattende ændringer, som er planlagt i fremtiden.

4 Disse forhold kan imidlertid ikke ændre ved den omstændighed, at storhertugdømmet Luxembourg 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 blevet fremsat noget lovforslag for de lovgivende myndigheder i Luxembourg.

6 Det må derfor konstateres, at storhertugdømmet Luxembourg har undladt at opfylde 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. **Storhertugdømmet Luxembourg 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. **Storhertugdømmet Luxembourg 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