ARREST VAN HET HOF
VAN 12 OKTOBER 1982 [1]

Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Groothertogdom Luxemburg

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

Zaak 149/81

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 149/81,

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

verzoekster,

tegen

GROOTHERTOGDOM LUXEMBURG, vertegenwoordigd door E. Müller, eerste regeringsadviseur bij het ministerie van Justitie, als gemachtigde, domicilie gekozen hebben te Luxemburg bij het ministerie van Justitie, boulevard Royal 16,

verweerder,

1 — Procestaal: Frans.

betreffende een verzoek tot vaststelling dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet binnen de gestelde termijnen 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 hem rustende verplichting niet is nagekomen,

wijst

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 1, sub g, 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, dit 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 het Groothertogdom Luxemburg 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 het Groothertogdom Luxemburg, door niet de bepalingen in werking te stellen die nodig waren voor de omzetting van de richtlijn in het nationale recht, zijn verplichtingen niet was nagekomen en zij nodigde de Luxemburgse regering uit binnen twee maanden haar opmerkingen kenbaar te maken.

Bij brief van 8 februari 1980 deelde de Permanente Vertegenwoordiging van het Groothertogdom Luxemburg bij de Gemeenschappen de Commissie mede, dat de Ministerraad op 1 februari 1979 een ontwerp van wet tot aanpassing van de wet van 10 augustus 1915 betreffende de handelsvennootschappen aan richtlijn nr. 77/91 had goedgekeurd, welk ontwerp op 9 februari voor advies aan de Raad van State was voorgelegd; in juli 1979 had het directoraat-generaal interne markt en industrie van de Commissie over dat ontwerp een advies uitgebracht; dat advies was met een toelichting van de commission d'études législatives aan de Raad van State voorgelegd; deze werd daarbij gewezen op het dringend karakter van de zaak.

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 het Groothertogdom Luxemburg zijn verplichtingen niet was nagekomen en dit land uitnodigde, binnen twee maanden na kennisgeving van het met redenen omkleed ad-

vies de voor het volgen van de richtlijn noodzakelijke maatregelen te treffen.

Op 25 november 1980 deelde de Permanente Vertegenwoordiging van Luxemburg de Commissie mede dat de zaak nog steeds in behandeling was bij de Raad van State, en dat de ministerpresident deze andermaal op het spoedeisend karakter van de zaak had gewezen.

Bij brief van 16 januari 1981 deelde de Permanente Vertegenwoordiging van Luxemburg de Commissie mede dat de Raad van State zojuist het in de wetgevingsprocedure voorziene advies had uitgebracht en dat het wetsontwerp bij groothertogelijk besluit van 10 januari 1981 bij de Kamer van Afgevaardigden was neergelegd; bijgevolg mocht een snelle regularisering van de situatie worden verwacht.

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 het Groothertogdom Luxemburg, op grond dat dit 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 Luxemburgse regering uitgenodigd, schriftelijk nauwkeurig de datum mede te deler aarop een aanvang is gemaakt met de wetgevingsprocedure voor de uitvoering van de richtlijn; daaraan is binnen de gestelde termijn gevolg gegeven.

III — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, 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;

— het Groothertogdom Luxemburg te verwijzen in de kosten van het geding.

De *regering van het Groothertogdom Luxemburg* concludeert dat het den Hove behage te beslissen als naar recht.

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 bevoegheid 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 uitvoër te leggen, is het Groothertogdom Luxemburg ontegenzeglijk de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

De *regering van het Groothertogdom Luxemburg* verklaart de door de Commissie aangevoerde feiten niet te betwisten, en geen geldig juridisch betoog te kunnen inbrengen tegen de door deze laatste voorgedragen argumenten rechtens; de maatregelen tot omzetting in nationaal recht van richtlijn nr. 77/91 konden in het Groothertogdom inderdaad nog niet worden vastgesteld.

Deze situatie mag evenwel niet worden toegeschreven aan onwil of nalatigheid van de kant van de bevoegde Luxemburgse autoriteiten. De complexiteit van de materie en de moeilijkheden die rijzen wanneer in een ontwerp voor een gedeeltelijke hervorming rekening moet worden gehouden met steeds verdergaande wijzigingen die in de toekomst te verwachten zijn, hebben de taak van de opstellers van het wetsontwerp fel bemoeilijkt; voorts zou de noodzaak om voor de verwezenlijking van de aangewezen maatregelen de wetgevingsprocedure te volgen, mede de oorzaak zijn van de vertraging.

Op 19 december 1980 heeft de Raad van State een gunstig advies uitgebracht over het ontwerp van wet tot aanpassing van de wet van 10 augustus 1915 op de handelsvennootschappen — zoals naderhand gewijzigd — aan richtlijn nr. 77/91, onder voorbehoud van sommige wijzigingen, voorgesteld tijdens het onderzoek van de afzonderlijke artikelen. De regering heeft het wetsontwerp op 21 januari 1981 bij de Kamer van Afgevaardigden ingediend. Op 11 maart 1981 heeft de commissie wetgeving van de Kamer haar rapporteur aangewezen. Op 25 juni heeft de minister van Justitie de Voorzitter van de Kamer van Afgevaardigden verzocht voorrang te geven aan de stemming van het ontwerp. Op 17 september 1981 heeft de Commissie wetgeving de balans gemaakt van het onderzoek van het ontwerp; bij die gelegenheid heeft de regeringsvertegenwoordiger op een spoedige afhandeling aangedrongen.

De Luxemburgse regering blijft verder alles in het werk stellen opdat het Groothertogdom de op het onderhavige gebied krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen binnenkort zal kunnen nakomen.

V — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 28 april 1982 hebben de *Commissie,* vertegenwoordigd door J. Delmoly, en de *regering van het Groothertogdom Luxemburg,* vertegenwoordigd door E. Müller, 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 het Groothertogdom Luxemburg, door niet binnen de voorgeschre-

ven 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 het Groothertogdom Luxemburg op 16 december 1976 ter kennis werd gebracht, is die termijn op 16 december 1978 verstreken.

3 De Luxemburgse regering ontkent niet dat zij aan die verplichting niet heeft voldaan. Zij wijst er evenwel op dat haar tekortkoming niet kan worden toegeschreven aan nalatigheid of onwil van de kant van de bevoegde Luxemburgse autoriteiten, doch te wijten is aan de complexiteit van de materie en aan de moeilijkheden die rijzen wanneer in een ontwerp voor een gedeeltelijke hervorming rekening moet worden gehouden met steeds verdergaande wijzigingen die in de toekomst te verwachten zijn.

4 Die omstandigheden kunnen evenwel niet afdoen aan de aan het Groothertogdom Luxemburg 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 nietnakoming 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 nog niet bij de Luxemburgse wetgevende autoriteiten ingediend.

6 Er is derhalve grond om vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, 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 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, is het Groothertogdom Luxemburg de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2. **Het Groothertogdom Luxemburg 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