somit in der Lage sein, innerhalb der festgesetzten Frist die zu ihrer Durchführung erforderlichen Gesetzestexte auszuarbeiten. Erweist sich jedoch die Frist, in der eine Richtlinie durchzuführen ist, als zu kurz, so besteht für den betreffenden Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht nur die Möglichkeit, die geeigneten Schritte auf Gemeinschaftsebene zu unternehmen, um das zuständige Organ zu einer eventuellen Verlängerung der Frist zu bewegen.

4. Das Recht der einzelnen, sich vor Gericht gegenüber einem Mitgliedstaat, der die zur Durchführung einer Richtlinie erforderlichen innerstaatlichen Vorschriften nicht erlassen hat, auf diese Richtlinie zu berufen, stellt eine Mindestgarantie dar, die sich aus dem zwingenden Charakter der Verpflichtung ergibt, die den Mitgliedstaaten nach Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag durch die Richtlinien auferlegt ist, und kann keinem Mitgliedstaat als Rechtfertigung dafür dienen, daß er es versäumt hat, rechtzeitig zur Erreichung des Ziels der jeweiligen Richtlinie geeignete Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen.

In der Rechtssache 301/81

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Antonino Abate als Bevollmächtigten im Beistand des Mitglieds ihres Juristischen Dienstes Hendrik van Lier, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Oreste Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

KÖNIGREICH BELGIEN, vertreten durch den Außenminister, dieser vertreten durch den Direktor im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern im Beistand des Beraters im Finanzministerium R. Geudens und des Beraters beim Bankausschuß J. Le Brun, Zustellungsanschrift: Belgische Botschaft in Luxemburg, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Fristen die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 77/780/EWG des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (ABl. L 322, S. 30) nachzukommen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten P. Pescatore, A. O'Keeffe und U. Everling, der Richter Mackenzie Stuart, G. Bosco und Y. Galmot,

Generalanwalt: S. Rozès
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Gegenstand der Richtlinie 77/780 des Rates ist die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute.

Diese Richtlinie wurde den Mitgliedstaaten am 15. Dezember 1977 bekanntgegeben. Nach ihrem Artikel 14 Absatz 1 hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Vorschriften zu ihrer Umsetzung in nationales Recht spätestens am 15. Dezember 1979 zu erlassen und die Kommission davon in Kenntnis zu setzen.

Nachdem die Kommission festgestellt hatte, daß das Königreich Belgien ihr am 15. Dezember 1979 insoweit noch keine Mitteilung gemacht hatte, beschloß sie, mit Mahnschreiben vom 29. Mai 1980 das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag einzuleiten.

Das Königreich Belgien teilte der Kommission mit Schreiben vom 2. Juli 1980 und vom 29. Dezember 1980 mit, daß der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der in Rede stehenden Richtlinie vom Ministerrat beschlossen und dem Parlament zugeleitet worden sei.

Als die Kommission feststellte, daß die Richtlinie immer noch nicht umgesetzt worden war, gab sie am 24. März 1981 eine mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag ab, in der sie das Königreich Belgien aufforderte, der Richtlinie binnen zwei Monaten nachzukommen.

Da diese Stellungnahme unbeantwortet blieb, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben, die am 30. November 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Gene-

ralanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Er hat jedoch die belgische Regierung ersucht, ihm den Gesetzentwurf, auf den sie Bezug genommen hatte, zu übermitteln und außerdem für jeden Artikel der in Rede stehenden Richtlinie die entsprechende Vorschrift des nationalen Rechts anzugeben, durch die dieser Artikel bereits umgesetzt worden sei.

II — Anträge der Parteien

Die Kommission beantragt,

— festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 77/780/EWG des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute nachzukommen;

— dem Königreich Belgien die Kosten aufzuerlegen.

Das Königreich Belgien beantragt,

— die Klage der Kommission als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen,

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Nach Auffassung der *Kommission* folgt aus dem verbindlichen Charakter der Richtlinien für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, die darin für den Erlaß der innerstaatlichen Durchführungsvorschriften festgesetzten Fristen einzuhalten. Die Nichtbeachtung dieser Fristen stelle eine Vertragsverletzung dar, unabhängig davon, welches die nationale Stelle sei, auf deren Handeln oder Unterlassen die Nichtdurchführung beruhe. Der betreffende Mitgliedstaat könne zu seiner Rechtfertigung keine Gründe anführen, die mit innerstaatlichen Bestimmungen oder Übungen oder mit besonderen tatsächlichen Umständen im nationalen Bereich zusammenhingen.

Diese Grundsätze seien vom Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung bestätigt worden.

In ihrer Klagebeantwortung weist die *belgische Regierung* zunächst auf die bedeutenden sowohl technischen als auch institutionellen und politischen Schwierigkeiten hin, die erklärten, weshalb der Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht trotz ihrer Bemühungen noch nicht im Parlament habe eingebracht werden können.

Rechtlich hält die belgische Regierung die Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für unzulässig und unbegründet.

Zur Zulässigkeit führt sie aus, sowohl die Klageschrift als auch die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission seien unzureichend begründet. Sie enthielten keine Hinweise auf den Umfang der zur Durchführung der Richtlinie zu erlassenden nationalen Rechtsvorschriften, auf diejenigen Bestimmungen der Richtlinie, die schon im nationalen Recht Anwendung fänden, auf die nationalen Rechtsvorschriften, die möglicherweise mit der Richtlinie unvereinbar seien, auf die Maßnahmen, die die belgische Regierung zu treffen beabsichtige, um den Wortlaut der Richtlinie in ein umfassenderes Gesetzeswerk einzufügen, und auf die Schwierigkeiten, denen der belgische Staat angesichts der zwangsläu-

fig langen Dauer des Gesetzgebungsverfahrens und der derzeit in Belgien bestehenden besonderen Probleme gegenüberstehe. Überdies würden weder in der Klageschrift noch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme Tatsachen angeführt, aus denen hervorgehe, daß der belgische Staat im Hinblick auf die Anwendung des Gemeinschaftsrechts innerhalb der festgesetzten Fristen untätig geblieben sei oder sich ablehnend verhalten habe oder aber die materiellen Vorschriften der Richtlinie verletzt habe.

Die Klage sei auch deshalb unzulässig, weil die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzte Frist offensichtlich zu kurz sei und keinen Sinn habe.

Zur mangelnden Begründung der Klage der Kommission führt die belgische Regierung erstens aus, sie habe beschlossen, diese Gelegenheit zu nutzen, um die alten Vorschriften zu erläutern, ihre Formulierung zu modernisieren, die bestehenden Rechtsverordnungen zu vereinheitlichen und die allgemeinen Grundsätze des belgischen Verwaltungsrechts gesetzlich festzulegen. Somit diene der Entwurf einem Zweck, der weit über die bloße Durchführung der Gemeinschaftsrichtlinie hinausgehe.

Zweitens trägt die belgische Regierung vor, keine der in Belgien geltenden Rechts- oder Verwaltungsvorschriften bzw. allgemeinen Praktiken verstoße gegen die Bestimmungen der Richtlinie. Darüber hinaus habe Belgien schon vor Erlaß der Richtlinie seine Rechtsvorschriften abgeändert, um mehreren in dem dem Rat von der Kommission zugeleiteten Richtlinienentwurf enthaltenen Bestimmungen Rechnung zu tragen. Was diejenigen Vorschriften der Richtlinie betreffe, die bislang keine wirkliche Entsprechung in den nationalen Rechtsvorschriften hätten, sei zu berücksichtigen, daß die zuständigen Behörden die dort aufgestellten Anforderungen schon aufgrund von Verwaltungsvorschriften erfüllten, die allgemeinen Charakter hätten und ordnungsgemäß veröffentlicht seien.

Die belgische Regierung leitet aus alledem her, daß die streitigen Gemeinschaftsvorschriften beachtet würden und daß sie diese aus bloßen Gründen der formalen Kohärenz in einem Gesetzentwurf zusammengefaßt habe.

Drittens führt die belgische Regierung aus, die Richtlinie 77/780 des Rates werfe in bezug auf die eigentliche Natur der Verpflichtungen, die sie den Mitgliedstaaten auferlege, und hinsichtlich der unmittelbaren Anwendbarkeit gewisser Vorschriften Auslegungsprobleme auf. Diese Schwierigkeiten seien anläßlich einer von der Kommission zur Prüfung der Probleme bei der Durchführung der Richtlinie abgehaltenen Sitzung, die am 17. und 18. März 1980 in Brüssel stattgefunden habe, deutlich zutage getreten. Die belgische Regierung verweist insbesondere auf die Schwierigkeiten bei der Auslegung von Artikel 3 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Richtlinie.

Viertens berichtet die belgische Regierung von besonderen Schwierigkeiten, die hinsichtlich der Anwendung der Richtlinie auf die öffentlichen Kreditinstitute aufgetreten seien, da die belgische Regierung beschlossen habe, diese insgesamt in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie einzubeziehen, ohne von den in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen und Möglichkeiten einer aufgeschobenen Anwendung Gebrauch zu machen.

Abschließend vertritt die belgische Regierung die Auffassung, die ursprünglich für die Durchführung der Richtlinie vorgesehene Frist von 24 Monaten sei offensichtlich zu kurz gewesen. Die Autoren der Richtlinie seien sich dessen übrigens bewußt gewesen, denn sie hätten in Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe a eine Sonderrege-

lung für die Institute vorgesehen, die „spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem die einzelstaatlichen Behörden die Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie in das einzelstaatliche Recht getroffen haben", bestimmte Voraussetzungen erfüllten. Der Umstand, daß die gesetzte Frist zu kurz gewesen sei, sei auch durch die Auslegungsprobleme bestätigt worden, die im Jahre 1980, also nach Ablauf der in der Richtlinie festgesetzten Frist, in der Gemeinschaft aufgetreten seien.

Auch die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist (zwei Monate) sei zu kurz gewesen und offenbare eine Automatik des Verfahrens, die mit den Zielen des Vertrages nicht vereinbar sei, wenn diese der Kommission die Befugnis verleihe, die sie im vorliegenden Verfahren auszuüben beabsichtige.

Die belgische Regierung folgert aus alledem, die Kommission habe bei der Einleitung des vorliegenden Verfahrens weder die Schwierigkeiten berücksichtigt, denen sie gegenübergestanden habe, noch den Umstand, daß zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem belgischen Recht kein Widerspruch bestehe, noch die Tatsache, daß die in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fallenden Anpassungen begrenzter, wenn nicht rein formaler Natur seien, noch die Bemühungen um die Ausarbeitung einer Gesamtheit von Vorschriften, die nicht nur darauf abzielten, alle Bestimmungen der Richtlinie umzusetzen, sondern die teilweise über die Gemeinschaftsverpflichtungen hinausgingen.

Die *Kommission* weist in ihrer Erwiderung das Vorbringen der belgischen Regierung, die Klage sei unzulässig und jedenfalls unbegründet, zurück.

Hinsichtlich der angeblich fehlenden Begründung der mit Gründen versehenen Stellungnahme und der Klageschrift hebt sie zunächst hervor, sie habe nie die Auffassung vertreten, die belgische Regierung sei untätig geblieben oder habe sich ablehnend verhalten. Jedenfalls sei ein solches Untätigbleiben oder eine solche Ablehnung keine Zulässigkeitsvoraussetzung für eine auf Artikel 169 gestützte Klage. Die einzige Zulässigkeitsvoraussetzung für derartige Klagen sei die objektive Tatsache der Vertragsverletzung.

Die Kommission trägt ferner vor, die Begründung der Klageschrift und der mit Gründen versehenen Stellungnahme könne nicht deshalb als unzureichend angesehen werden, weil sie keine Angaben über den Umfang der zu erlassenden Umsetzungsvorschriften enthalte. Die Richtlinie sei in diesem Punkt sehr klar, diese Vorschriften seien der belgischen Regierung bestens bekannt, und sie habe vor der Erhebung der Klage niemals behauptet, ihre Verpflichtung sei unklar. Die Regierung habe im übrigen ausdrücklich eingeräumt, daß sie in der Lage gewesen sei, einen Gesetzentwurf auszuarbeiten, der dem Parlament habe zugeleitet werden sollen. Jedenfalls seien die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klageschrift völlig klar und ausreichend begründet, da sie auf die Verpflichtung des Beklagten zur Umsetzung der Richtlinie und die Verletzung dieser Verpflichtung verwiesen.

Zu dem Vorbringen der belgischen Regierung, die Klage sei unzulässig, da die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme enthaltene Frist von zwei Monaten keinen Sinn habe, führt die Kommission aus, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vorgesehene Frist sei mit der in der Richtlinie gesetzten Frist verwechselt worden. Diese letzte Frist, die 24 Monate betragen habe, sei aufgrund einer einstimmigen Entscheidung vom Rat festgesetzt worden und könne nicht als unvernünftig oder zu kurz angesehen werden. Die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme ent-

haltene Frist sei keine Frist für die Umsetzung der Richtlinie, sondern nur eine Frist, binnen der der Beklagte aufgefordert worden sei, die Vertragsverletzung abzustellen. Jedenfalls habe der Beklagte in Wirklichkeit ungefähr 48 Monate Zeit gehabt, um die Richtlinie umzusetzen, bevor die Kommission beim Gerichtshof Klage erhoben habe. Das Verstreichen einer derartigen Frist bewirke, daß alles diesbezügliche Vorbringen zwecklos sei.

Zu den von der belgischen Regierung für die Abweisung der Klage geltend gemachten Gesichtspunkten bemerkt die Kommission zunächst, der Umstand, daß die in der Richtlinie für die Durchführung festgesetzte Frist angeblich zu kurz gewesen sei, könne die Berechtigung ihrer Klage nicht beeinträchtigen, denn in einer solchen Situation bestehe, wie der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 52/75 (Slg. 1976, 277) ausgeführt habe, für den betreffenden Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht nur die Möglichkeit, die geeigneten Schritte auf Gemeinschaftsebene zu unternehmen, um das zuständige Gemeinschaftsorgan zu der notwendigen Verlängerung der Frist zu bewegen.

Zweitens trägt die Kommission vor, die belgische Regierung sei zweifellos berechtigt gewesen, den belgischen Gesetzentwurf auf ein weiter gehendes Ziel als die bloße Durchführung der Richtlinie auszurichten; diese Entscheidung könne jedoch die Verspätung bei der Umsetzung der in Rede stehenden Richtlinie nicht rechtfertigen.

Drittens bestreitet die Kommission, daß die Gemeinschaftsvorschriften im wesentlichen schon beachtet würden. Der Beklagte habe selbst einen Gesetzentwurf ausgearbeitet und in seiner Klagebeantwortung eingeräumt, daß die Durchführung der Richtlinie Änderungen der Vorschriften über die Kreditinstitute notwendig gemacht habe. Auch seien die vom Beklagten zur Stützung seines Vorbringens, die Gemeinschaftsvorschriften würden im wesentlichen bereits beachtet, angeführten Beispiele nicht überzeugend.

Der Beklagte sei in jedem Fall verpflichtet, Vorschriften zu erlassen, die geeignet seien, die in der Richtlinie enthaltenen Grundsätze in die förmlichen Vorschriften des internen Rechts zu übertragen und auf diese Weise das Gebot der Rechtssicherheit zu erfüllen. Die Kommission verweist insoweit auf das Urteil des Gerichtshofes vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79 (Kommission/ Königreich Belgien, Slg. 1980, 1473, insbesondere 1486).

Selbst wenn in der belgischen Verwaltungspraxis einige Vorschriften der Richtlinie angewandt würden, genüge ein solches Vorgehen keinesfalls dem erwähnten Erfordernis der Rechtssicherheit. Die Kommission verweist dazu ebenfalls auf das vorgenannte Urteil des Gerichtshofes vom 6. Mai 1980.

Die Kommission schließt die Möglichkeit, daß, wie der Beklagte vorträgt, in dem einen oder anderen Punkt Auslegungsschwierigkeiten bestünden, nicht aus, weist jedoch darauf hin, daß in der Zusammenkunft, die sie am 17. und 18. März 1980 veranstaltet habe, um eine Bestandsaufnahme über die Anwendung dieser Richtlinie zu machen, keine im wesentlichen unterschiedlichen Auffassungen festzustellen gewesen seien.

Selbst wenn es, wie der Beklagte meine, wirklich schwierig sei zu ermitteln, ob bestimmte Vorschriften der Richtlinie unmittelbar anwendbar seien, so entbinde ihn dies nicht von der Verpflichtung, förmliche Vorschriften zur Umsetzung in seine interne Rechtsordnung zu erlassen (vgl. das vorgenannte Urteil des Gerichtshofes vom 6. Mai 1980).

Im Hinblick auf die besonderen technischen und politischen Schwierigkeiten,

denen die belgische Regierung gegenübergestanden habe, erinnert die Kommission daran, daß der Beklagte nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes seine Vertragsverletzung nicht mit Gründen rechtfertigen könne, die sich auf innerstaatliche Vorschriften und Praktiken oder auf außergewöhnliche tatsächliche Umstände im nationalen Bereich bezögen.

Die *belgische Regierung* bekräftigt in ihrer Gegenerwiderung ihre Auffassung, daß die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in der Klageschrift der Kommission enthaltene „Standardbegründung" ungenügend sei, weil daraus nicht hervorgehe, inwiefern die in Belgien geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften den Anforderungen der Richtlinie nicht gerecht würden und welche Vorschriften der Richtlinie in Belgien keine Anwendung fänden. Die belgische Regierung nimmt insoweit auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 7/61 (Slg. 1961, 693) Bezug.

Hinsichtlich der Kürze der ihr gesetzten Frist stellt die belgische Regierung klar, sie habe die in der Richtlinie enthaltene Frist entgegen der Annahme der Klägerin nicht mit der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist verwechselt. Es sei sehr wohl die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme enthaltene Frist von zwei Monaten, die sie für zu kurz und für sinnlos halte, um so mehr, als dabei der allgemeine Zusammenhang, in dem sich das Problem der Durchführung der Richtlinie für alle Mitgliedstaaten gestellt habe, völlig unberücksichtigt geblieben sei. Die belgische Regierung nimmt insoweit auf die Rechtslehre Bezug, wo mehrfach betont worden sei, daß die in einer mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzte Frist sinnvoll sei und sowohl die Art der Verletzung als auch die zu ihrer Beseitigung notwendige Handlung berücksichtigen müsse.

Bezüglich ihrer Entscheidung, in den Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie Vorschriften aufzunehmen, die sich auf andere Aspekte der die Kreditinstitute betreffenden Politik und der Kontrolle dieser Institute bezögen, betont die belgische Regierung, dieses Verfahren sei zwar länger, aber auch logischer und entspreche letztlich eher dem Geist eines Gemeinschaftsrechts, das sich harmonisch in eine zusammenhängende nationale Rechtsordnung einfügen solle. Deshalb könne man ihr diesen Umstand nicht vorwerfen.

Zu ihrem Vorbringen, die Gemeinschaftsbestimmungen würden bereits aufgrund der bestehenden belgischen Rechtsvorschriften eingehalten, trägt die belgische Regierung vor, das Vorliegen eines Gesetzentwurfs bilde entgegen der Annahme der Kommission keinen Beweis dafür, daß das belgische Recht nicht mit dem Gemeinschaftsrecht übereinstimme. Im vorliegenden Fall ermögliche es dieser Entwurf, verstreute Texte zusammenzufassen, die Rechtsvorschriften zu verdeutlichen, sie gesetzgebungstechnisch zu verbessern und in bestimmten in der Richtlinie nicht angesprochenen Punkten zu vervollständigen, ohne daß jedoch die Annahme des Entwurfs notwendig sei, weil zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht Widersprüche bestünden.

Die belgische Regierung wiederholt, die in ihrer Klagebeantwortung angeführten Beispiele zeigten entgegen dem Vorbringen der Klägerin, die übrigens nicht im einzelnen auf sie eingehe, daß das belgische Recht mit dem Gemeinschaftsrecht übereinstimme.

Was genauer den Grundsatz der Rechtssicherheit angehe, erklärt die belgische Regierung, sie sehe nicht und die Kläge-

rin lege nicht dar, inwiefern das belgische Recht diesem Erfordernis nicht gerecht werde. Auch sei die Behauptung, Belgien begnüge sich damit, die Richtlinie im Wege einer bloßen Verwaltungspraxis umzusetzen, ungenau. Im vorliegenden Fall handele es sich nicht um eine Verwaltungspraxis, sondern um wirkliche Verwaltungsvorschriften, die allgemeinen Charakter hätten und ordnungsgemäß veröffentlicht worden seien.

Die belgische Regierung hält ihr Vorbringen, der Durchführung der Richtlinie stünden Auslegungsschwierigkeiten entgegen, aufrecht. Ihrer Meinung nach gehen die in der Erwiderung der Kommission enthaltenen Ausführungen über die unmittelbar anwendbaren Vorschriften an den Problemen, denen sie bei der Prüfung der Richtlinie gegenübergestanden habe, vorbei.

Zu ihren Ausführungen über die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Richtlinie auf die öffentlichen belgischen Kreditinstitute trägt die belgische Regierung vor, die Kommission unterschätze die Probleme, mit denen sie insoweit konfrontiert sei, selbst wenn der in Vorbereitung befindliche Gesetzentwurf hinsichtlich dieser Institute — genau wie für die privaten Institute — lediglich die mit der Richtlinie übereinstimmenden Vorschriften bestätige oder erläutere.

Abschließend präzisiert die belgische Regierung, daß der vorerwähnte Gesetzentwurf Gegenstand einer letzten Stellungnahme des Conseil d'État gewesen sei und demnächst dem Parlament vorgelegt werde, und wiederholt ihr Vorbringen, daß die Klage unzulässig und jedenfalls unbegründet sei.

Auf Ersuchen des Gerichtshofes hat die belgische Regierung der Kanzlei des Gerichtshofes am 11. Oktober 1982 ein Dokument übersandt, das eine Aufzählung der verschiedenen nationalen Vorschriften enthält, die ihrer Meinung nach die Umsetzung der Richtlinie in das belgische Recht gewährleisten.

IV — Mündliche Verhandlung

Das Königreich Belgien, vertreten durch den Direktor im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern R. Hoebaer, durch den Berater im Finanzministerium R. Geudens und durch den Berater beim Bankausschuß J. Le Brun, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater A. Abate und das Mitglied ihres Juristischen Dienstes H. van Lier, haben in der Sitzung vom 26. Oktober 1982 mündlich verhandelt.

In ihren Ausführungen hat die belgische Regierung ihre Auffassung, die Klage sei unzulässig, bekräftigt und unter Bezugnahme auf das übersandte Schriftstück geltend gemacht, die Vertragsverletzungsklage sei auf jeden Fall unbegründet. Die Kommission hat ihrerseits wiederholt, die Klage sei zulässig, da die mit Gründen versehene Stellungnahme im Hinblick auf die Antwort der belgischen Regierung auf das Mahnschreiben der Kommission, in der eine derartige Vertragsverletzung indirekt eingeräumt werde, ausreichend begründet sei. Zur Begründung ihrer Klage hat die Kommission bekräftigt, sie habe entgegen den Angaben in dem von der belgischen Regierung übersandten Schriftstück und deren Ausführungen in der mündlichen Verhandlung den Beweis für die dem Königreich Belgien vorgeworfene Vertragsverletzung erbracht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 8. Dezember 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 30. November 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 77/780 des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (ABl. L 322, S. 30) nachzukommen.

2 Diese Klage ist unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte der Richtlinie selbst und der Ereignisse zu beurteilen, die der Erhebung der Vertragsverletzungsklage vorausgegangen sind.

3 Die Richtlinie 77/780 des Rates stellt die erste Stufe auf dem Wege zur Harmonisierung der Organisation der Banken und ihrer Kontrolle dar. Diese Harmonisierung soll die schrittweise Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit der Kreditinstitute und die Liberalisierung der Dienstleistungen der Banken ermöglichen. Die Richtlinie führt zu diesem Zweck bestimmte Mindestvoraussetzungen für die Zulassung von Kreditinstituten ein, die alle Mitgliedstaaten zu beachten haben. Sie bezweckt insbesondere, um die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute zu erleichtern, eine Einschränkung des Ermessensspielraums, über den bestimmte Aufsichtsbehörden bei der Zulassung von Kreditinstituten verfügen.

4 Nach Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Richtlinie binnen 24 Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Diese Frist lief im vorliegenden Fall am 15. Dezember 1979 ab. Die Richtlinie führte in Belgien zur Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs, der den Kammern zur Zeit der Erhebung der Vertragsverletzungsklage durch die Kommission noch nicht vorlag.

5 Zu ihrer Verteidigung weist die belgische Regierung zunächst auf die bedeutenden sowohl technischen als auch institutionellen und politischen Schwierigkeiten hin, die erklärten, weshalb der Entwurf des Gesetzes zur Umset-

zung der Richtlinie in nationales Recht trotz ihrer Bemühungen noch nicht im Parlament habe eingebracht werden können. Ferner ergäben sich besondere Probleme daraus, daß sie beschlossen habe, den Erlaß der Richtlinie zu einer umfassenden Überarbeitung des alle Kreditinstitute betreffenden belgischen Bankrechts zu nutzen.

6 Auch wenn diese Umstände die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Richtlinie erklären können, so beseitigen sie doch nicht die dem Königreich Belgien vorgeworfene Vertragsverletzung. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes kann ein Mitgliedstaat sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt sind.

7 Die belgische Regierung ist ferner der Auffassung, sowohl die mit Gründen versehene Stellungnahme als auch die Klageschrift der Kommission seien unzureichend begründet, da sie keinen Hinweis auf die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Richtlinie oder auf eine insoweit etwa bestehende Untätigkeit oder ablehnende Haltung des belgischen Staates enthielten. Überdies sei die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist zu kurz.

8 Dazu ist zu bemerken, daß die Zulässigkeit einer auf Artikel 169 EWG-Vertrag gestützten Klage allein von der objektiven Feststellung der Vertragsverletzung und nicht vom Beweis irgendeines Untätigbleibens oder einer ablehnenden Haltung des betroffenen Mitgliedstaats abhängt. Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, ist eine Stellungnahme gemäß Artikel 169 als im Rechtssinne ausreichend begründet anzusehen, wenn sie, wie im vorliegenden Fall, eine zusammenhängende Darstellung der Gründe enthält, die die Kommission zu der Überzeugung geführt haben, daß der betreffende Staat gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat. Deshalb war die Kommission nicht verpflichtet, auf eventuelle Schwierigkeiten bei der Anwendung der Richtlinie in dem betreffenden Mitgliedstaat hinzuweisen.

9 Schließlich wurde den Mitgliedstaaten in der Richtlinie eine Frist von 24 Monaten zum Erlaß der Durchführungsvorschriften eingeräumt. Die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme enthaltene Frist von zwei Monaten ist insoweit nur eine zusätzliche Frist, in der der Mitgliedstaat aufgefordert wird, die ihm vorgeworfene Vertragsverletzung zu beseitigen. Darüber

hinaus hat die Kommission nach Absendung der mit Gründen versehenen Stellungnahme fast zwei Jahre mit der Erhebung ihrer Klage gewartet. Unter diesen Umständen können die Einwendungen des Königreichs Belgien gegen die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme enthaltene Frist von zwei Monaten nicht durchgreifen.

10 Die belgische Regierung macht ferner geltend, die Klage sei unbegründet, denn die für die Durchführung der Richtlinie vorgesehene Frist von 24 Monaten sei offensichtlich zu kurz. Auch werfe die Richtlinie 77/780 des Rates in bezug auf die eigentliche Natur der Verpflichtungen, die sie den Mitgliedstaaten auferlege, und hinsichtlich der unmittelbaren Anwendbarkeit einiger Vorschriften Auslegungsprobleme auf.

11 Dazu ist festzustellen, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten an den vorbereitenden Arbeiten für die Richtlinien teilnehmen und somit in der Lage sein müssen, innerhalb der festgesetzten Frist die zu ihrer Durchführung erforderlichen Gesetzestexte auszuarbeiten. Erweist sich jedoch die Frist, in der eine Richtlinie durchzuführen ist, als zu kurz, so besteht für den betreffenden Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht nur die Möglichkeit, die geeigneten Schritte auf Gemeinschaftsebene zu unternehmen, um das zuständige Organ zu einer eventuellen Verlängerung der Frist zu bewegen.

12 Was die Schwierigkeiten bei der Auslegung der Richtlinie angeht, so können sie nicht so gewesen sein, daß sie der belgischen Regierung das Recht geben könnten, die von ihr selbst akzeptierten Fristen zu überschreiten, zumal sie andere Möglichkeiten hatte, den Umfang ihrer Verpflichtungen zu ermitteln.

13 Selbst wenn im übrigen einzelne Bestimmungen der Richtlinie unmittelbar anwendbar wären, würde dies den belgischen Staat nicht von seiner Verpflichtung entbinden, die Richtlinie durch den Erlaß innerstaatlicher Vorschriften durchzuführen. Denn wie der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79 (Kommission/Belgien, Slg. 1980, 1487) entschieden hat, stellt das Recht der einzelnen, sich vor Gericht gegenüber einem Mitgliedstaat, der einer Richtlinie nicht nachgekommen ist, auf diese zu berufen, eine Mindestgarantie dar, die sich aus dem zwingenden Charakter der Verpflichtung ergibt, die den Mitgliedstaaten nach Artikel 189 Absatz 3 durch die Richtlinien auferlegt ist, und kann keinem Mitgliedstaat als Rechtfertigung dafür dienen, daß er es versäumt hat, rechtzeitig zur Er-

reichung des Ziels der jeweiligen Richtlinie geeignete Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen.

14 Die belgische Regierung trägt in ihrer Klagebeantwortung abschließend vor, die in der Richtlinie aufgestellten Anforderungen seien bereits in den innerstaatlichen gesetzlichen Vorschriften im eigentlichen Sinne oder in allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die ordnungsgemäß veröffentlicht worden seien, enthalten. Sie fügt in ihrer Gegenerwiderung hinzu, diese Vorschriften könnten nicht als bloße Verwaltungspraktiken angesehen werden, sondern es handele sich wirklich um Verwaltungsvorschriften. Die belgische Regierung hat erst auf die Aufforderung des Gerichtshofes am 11. Oktober 1982 ein Schriftstück bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht, in dessen Anhang die verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften wiedergegeben sind, die ihrer Auffassung nach die Umsetzung der Richtlinie in belgisches Recht gewährleisten.

15 Dazu ist jedoch zu bemerken, daß die belgische Regierung dieses Argument erst im Laufe des gerichtlichen Verfahrens vorgebracht hat, während sie in dem gesamten vorprozessualen Verfahren lediglich ausgeführt hatte, es sei ein Gesetz zur Umsetzung der fraglichen Richtlinie in Vorbereitung.

16 Es ist festzustellen, daß diese Art des Vorgehens mit der Verpflichtung unvereinbar ist, die Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie 77/780 den Mitgliedstaaten auferlegt und die darin besteht, der Kommission unverzüglich jede zweckdienliche Information über die Maßnahmen zu erteilen, die getroffen worden sind, um der Richtlinie nachzukommen.

17 Die Klage der Kommission richtet sich doch nur auf die Feststellung, daß das Königreich Belgien seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verletzt hat, „indem es nicht innerhalb der festgesetzten Fristen die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 77/780/EWG des Rates nachzukommen", und betrifft also nicht die sich aus Artikel 14 dieser Richtlinie ergebende Informationspflicht. Das Vorbringen der belgischen Regierung ist deshalb in diesem Rahmen zu beurteilen.

18 Dieses Vorbringen ist jedoch zurückzuweisen. Es können insoweit mehrere eindeutige Verstöße gegen die Richtlinie als Beispiele aufgeführt werden. Zunächst sind verschiedene Meldepflichten hinsichtlich der von den belgischen

Aufsichtsbehörden getroffenen Entscheidungen, die unter anderem in den Artikeln 3 Absatz 7, 8 Absatz 5 und 9 Absatz 2 der Richtlinie geregelt sind, in keiner derzeit geltenden Vorschrift enthalten.

19 Was die Erfüllung der Verpflichtung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einander alle Informationen mitzuteilen, welche die Aufsicht über die Kreditinstitute erleichtern können (Artikel 7 der Richtlinie), angeht, so hat die belgische Regierung vorgetragen, diese Verpflichtung sei in Artikel 40 des Arrêté royal Nr. 185 vom 9. Juli 1935 geregelt. Diese Vorschrift hebt zwar die Verpflichtung zur Wahrung des Berufsgeheimnisses auf, der die Mitglieder des Bankausschusses und die Revisoren unterliegen, wenn sie Informationen an eine ausländische Aufsichtsbehörde weitergeben, sie enthält jedoch keine Verpflichtung für die belgischen Behörden, mit den Behörden der anderen Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten.

20 Das von der belgischen Regierung vorgelegte Schriftstück enthält ferner keinen Hinweis auf eine Durchführungsvorschrift zu Artikel 5 der Richtlinie, der das Recht der Filialen der Kreditinstitute, denselben Namen zu verwenden wie in ihrem Sitzland, behandelt. Schließlich gibt es für bestimmte Vorschriften über den Entzug der Zulassung (Artikel 8) keine Entsprechung im belgischen Recht. Dies gilt z. B. für die Bestimmung, daß die Behörden einem Institut die Zulassung entziehen können, wenn es binnen 12 Monaten keinen Gebrauch von ihr macht.

21 Somit ist festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 77/780 des Rates vom 12. Dezember 1977 nachzukommen.

Kosten

22 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

23 Da der Beklagte unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Belgien hat gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 77/780 des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (ABl. L 322, S. 30) nachzukommen.**

2. **Die Kosten werden dem Beklagten auferlegt.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Galmot

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 1. März 1983.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIMONE ROZÈS

(siehe Rechtssache 300/81, S. 458)