derfor være i stand til at udfærdige de lovbestemmelser, der er nødvendige til gennemførelsen inden for den fastsatte frist. Såfremt fristen for gennemførelse af et direktiv viser sig at være for kort, har den pågældende medlemsstat kun én mulighed, som er forenelig med fællesskabsretten, nemlig inden for Fællesskabets rammer at tage initiativ til, at den kompetente fællesskabsinstitution eventuelt vedtager at forlænge fristen.

4. De retsudnergivnes adgang til ved domstolene at gøre et direktiv gældende mod en medlemsstat, der ikke har efterkommet direktivet, har karakter af en mindstegaranti, som følger af den bindende karakter af den forpligtelse, der pålægges medlemsstaterne ved direktiver i henhold til traktatens artikel 189, stk. 3, og en medlemsstat er ikke på grundlag af denne mindstegaranti berettiget til at undlade rettidigt at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at opfylde formålet med hver enkelt direktiv.

I sag 301/81

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent Antonino Abate, som befuldmægtiget, bistået af Hendrik van Lier fra Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto fra Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

KONGERIGET BELGIEN, ved udenrigsministeren, repræsenteret af Robert Hoebaer, afdelingschef i udenringsministeriet, i ministeriet for udenrigshandel og for udviklingssamarbejde, bistået af konsulent i finansministeriet R. Gendens samt konsulent i bankudvalget J. Le Brun, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens ambassade, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

sagsøgt,

vedrørende en påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 77/780/EØF af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT L 322, s. 30), har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til 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 Y. Galmot,

generaladvokat: S. Rozès
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

afsagt følgende

## DOM

## Sagsfremstilling

### I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingen

Ved Rådets direktiv 77/780 skal der ske en samordning af medlemsstaternes lovgivning om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut.

Dette direktiv blev meddelt medlemsstaterne den 15. december 1977. Ifølge direktivets artikel 14, stk. 1, skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet senest den 15. december 1979 og derefter underrette Kommissionen heram.

Efter at have konstateret, at kongeriget Belgien den 15. december 1979 ikke havde givet underretning som nævnt, besluttede Kommissionen ved opfordringsskrivelse af 29. maj 1980 at indlede den i traktatens artikel 169 omhandlede procedure.

Kongeriget Belgien meddelte i skrivelser af 2. juli og 29. december 1980 Kommissionen, at der med henblik på gennemførelsen af det omhandlede direktiv var blevet vedtaget et lovforslag i regeringen, og at dette var bleve fremsat i parlamentet.

Den 24. marts 1981 fremsatte Kommissionen efter at have konstateret, at direktivet stadig ikke var blevet gennemført, en begrundet udtalelse i medfør af artikel 169 i traktaten, hvori den opfordrede kongeriget Belgien til inden to måneder at efterkomme direktivet.

Kommissionen modtog ikke noget svar på den begrundede udtalelse og har herefter anlagt nærværende sag, der er registreret på Domstolens justitskontor den 30. november 1981.

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

Den har imidlertid anmodet den belgiske regering om at få forelagt det lovforslag,

hvortil denne har henvist, samt om for hver enkelt bestemmelse i det omhandlede direktiv at oplyse, hvilke internretlige bestemmelser, der gør direktivets bestemmelser til gældende ret.

## II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

»— det statueres, at kongeriget Belgien ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 77/780/EØF af 12. december 1976 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut, har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten;

— kongeriget Belgien tilpligtes at afholde sagens omkostninger«.

Kongeriget Belgien har nedlagt følgende påstande:

»— sagen afvises; subsidiært frifindes sagsøgte;

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger«.

## III — Parternes anbringender og argumenter

*Kommissionen* har gjort gældende, at direktivers bindende virkning forpligter medlemsstaterne til at overholde de frister, der i et direktiv er fastsat for vedtagelsen af de internretlige gennemførelsesbestemmelser. Overskridelse af disse frister betyder en overtrædelse af traktaten uden hensyn til, hvilken national instans der ved sine handlinger eller undladelser har givet anledning til, at gennemførelsen ikke er sket. Vedkommende medlemsstat kan ikke retsgyldigt begrunde en sådan undladelse under henvisning til internretlige bestemmelser eller fremgangsmåder eller særegne faktiske forhold af national art.

Denne retstilstand fremgår af Domstolens faste praksis.

*Den belgiske regering* har i svarskriftet indledningsvis fremhævet de store tekniske, retlige og politiske vanskeligheder, der forklarer, at det lovforslag, ved hvilket direktivet skal gennemføres i national ret endnu ikke har kunnet fremsættes i parlamentet, selv om den belgiske regering har udfoldet store anstrengelser i så henseende.

Den belgiske regering har retligt gjort gældende, at den af Kommissionen anlagte sag skal afvises, eller subsidiært, at der skal afsiges frifindelsesdom.

Den belgiske regering har vedrørende sagens realitet gjort gældende, at både stævningen og den begrundede udtalelse fra Kommissionen er utilstrækeligt begrundet. Der siges intet om, hvor vidtgående en national regulering, der behøves til direktivets iværksættelse, om de spørgsmål i direktivet, der allerede er reguleret i gældende national ret, om de nationale regler, der eventuelt er uforenelige med direktivet, om de foranstaltninger, der påtænkes gennemført af den belgiske regering med henblik på at få direktivets indhold indpasset i et mere omfattende lovgivningskompleks eller om de vanskeligheder, der er opstået for

den belgiske stat som følge af den nødvendigvis tidkrævende lovgivningsprocedure og de særlige vanskeligheder, som Belgien står overfor. Den belgiske regering anfører i tilslutning hertil, at stævningen og den begrundede udtalelse ikke indeholder noget som helst, der viser, at den belgiske stat har været blot den mindste smule langsom eller uvillig til at bringe fællesskabsretten til anvendelse inden for de fastsatte frister, endsige efterladende med hensyn til gennemførelsen af direktivets materielretlige regler.

Den belgiske regering har endvidere anført, at sagen skal afvises, fordi den frist, der blev fastsat i den begrundede udtalelse var åbenbart utilstrækkelig og urimelig.

Den belgiske regering har til støtte for sin frifindelsespåstand i første række gjort gældende, at det har været dens agt at benytte lejligheden til at gøre de ældre regler mere udførlige og modernisere affattelsen af dem, til at gøre de eksisterende lovbestemmelser ensartede og udforme forskellige regler, der følger af almindelige grundsætninger i belgisk forvaltningsret, i almengyldige lovregler. Formålet med det omhandlede lovforslag rækker således i høj grad ud over en blot og bar gennemførelse af fællesskabsdirektivet.

Den belgiske regering har dernæst gjort gældende, at der ikke i gældende belgisk lovgivning, administrativt udstedte regler og almindelig forvaltningspraksis findes noget, der strider mod direktivets forskrifter. Belgien har endvidere allerede før direktivets vedtagelse ændret sin lovgivning af hensyn til indholdet af forskellige bestemmelser i forslaget til direktiv i den udformning, det havde dengang, det af Kommissionen blev fremsendt til Rådet. Selv når det gælder de bestemmelser i direktivet, der hidtil ikke har haft noget tilsvar i egentlige nationale lovbestemmelser, må der lægges vægt på, at de kompetente myndigheder allerede på grundlag af forvaltningsregler af almindelig art, der er forskriftsmæssigt offentliggjort, anvender disse bestemmelser efter deres indhold.

Den belgiske regering har på grundlag heraf gjort gældende, at de omtvistede fællesskabsregler overholdes, og at de af den belgiske regering kun er blevet gjort til genstand for et lovforslag, fordi dette er formelt hensigtsmæssigt.

Den belgiske regering har for det tredje fremhævet, at Rådets direktiv 77/780 giver fortolkningsproblemer vedrørende de forpligtelser, direktivet medfører for medlemsstaterne, og vedrørende visse bestemmelsers karakter af umiddelbart anvendelige bestemmelser. Disse vanskeligheder kom klart frem på et møde, Kommissionen havde arrangeret med henblik på en undersøgelse af problemerne vedrørende direktivets iværksættelse, et møde, der blev afholdt i Bruxelles den 17. og 18. marts 1980. Den belgiske regering har herved navnlig henvist til de fortolkningsvanskeligheder, som direktivets artikel 3, stk. 2, 1. og 2. led, har givet anledning til.

Den belgiske regering har for det fjerde omtalt en række særlige vanskeligheder affødt af iværksættelsen af direktivet i forhold til offentlige kreditinstitutter, som den belgiske regering uden at benytte sig af de i direktivet fastlagte muligheder for undtagelser samt adgangen til at udsætte direktivets anvendelse har besluttet i det hele at bringe ind under direktivets anvendelsesområde.

Den belgiske regering har endelig gjort gældende, at den oprindeligt fastsatte frist på fireogtyve måneder til iværksættelsen af direktivet har været klart utilstrækkelig. Dette har direktivets ophavsmænd i øvrigt været klar over, for de har jo i artikel 2, stk. 4, litra a), indført en

særlig ordning for de kreditinstitutter, for hvilke visse betingelser er opfyldt »senest på det tidspunkt, hvor de nationale myndigheder træffer de nødvendige foranstaltninger til at omsætte direktivet hertil«. At den frist, der blev fastsat har været for kort bekræftes endvidere af de fortolkningsproblemer, der er opstået i Fællesskabet i løbet af 1980, dvs. efter udløbet af de frister, der var fastsat i direktivet.

Den belgiske regering har herudover fremhævet, at fristen i den begrundede udtalelse (to måneder) også har været for kort og dertil et udslag af en proceduremæssig automatik, der ikke lader sig forene med traktatens målsætning, for så vidt som den kompetence, Kommissionen i nærværende sag vil udøve, skulle være hjemlet ved den.

Den belgiske regering drager på grundlag af det anførte den slutning, at Kommissionen ved forberedelsen og anlægget af nærværende sag hverken har taget hensyn til de vanskeligheder, den belgiske regering har været ude for eller til den mangel på uoverensstemmelse mellem fællesskabsret og belgisk ret, der har været tale om, eller til den begrænsede for ikke at sige formelle beskaffenhed af de tilpasninger, der har været lovgivningsanliggender, eller til lovgivningsmagtens bestræbelser på at udforme et regelsæt, der gennemførte ikke blot samtlige regler i direktivet, men også under tiden gik videre end påbudt efter fællesskabsretten.

Kommissionen har i svarskriftet afvist de argumenter, hvorpå den belgiske regering har støttet sin afvisnings-, og subsidiært frifindelsespåstand.

Kommissionen har indledningsvis vedrørende anbringendet om manglende begrundelse i den begrundede udtalelse og i stævningen anført, at den aldrig har givet udtryk for den opfattelse, at den belgiske regering muligvis eller faktisk havde været uvirksom eller uvillig til at foretage sig noget. Ifølge Kommissionen vil en eventuel uvirksomhed eller uvilje ikke kunne udgøre en betingelse for antagelse til realitetsbehandling af et søgsmål i henhold til traktatens artikel 169. Antagelse til realitetsbehandling af et sådant søgsmål kan objektivt kun støttes på, at der foreligger et traktatbrud.

Kommissionen har i øvrigt anført, at begrundelsen i stævningen og i den begrundede udtalelse ikke kan anses for utilstrækkelig, fordi de ikke indeholder angivelser om, hvor omfattende gennemførelsesregler der burde være truffet. Direktivet indeholder klare angivelser i så henseende, og de omhandlede regler har derfor været velbekendte for den belgiske regering, der i øvrigt ikke på noget tidspunkt før sagsanlægget har givet udtryk for den opfattelse, at den stod over for en uprecis forpligtelse. Nævnte regering har desuden udtrykkelig erkendt, at den var i stand til at forberede et lovforslag, der skulle forelægges parlamentet. Kommissionen mener under alle omstændigheder, at den begrundede udtalelse og stævningen i enhver henseende udtrykker sig klart og indeholder tilstrækkelig begrundelse, idet de fastslår den sagsøgte påhvilende forpligtelse til at gennemføre direktivet og sagsøgtes undladelse af at opfylde nævnte forpligtelse.

Kommissionen har vedrørende den afvisningsindsigelse, som den belgiske regering støtter på det synspunkt, at den i den begrundede udtalelse fastsatte frist på to måneder er urimelig, anført, at der hermed foreligger en sammenblanding af den frist, der er fastsat ved den begrundede udtalelse, og fristen ifølge direktivet. Sidstnævnte frist, der var på 24 måneder, blev fastsat enstemmigt af Rådet og kan ikke anses for urimelig eller utilstrækkelig. Fristen i den begrundede udtalelse udgør ikke en frist

for gennemførelse af direktivet, men blot en frist, inden for hvilken den part, der påstås at have overtrådt traktaten, opfordres til at bringe denne overtrædelse til ophør. Kommissionen fremhæver, at sagsøgte under alle omstændigheder faktisk har haft 48 måneder til at gennemføre direktivet i, før Kommissionen anlagde sag ved Domstolen. At der er forløbet et tidsrum af denne længde overflødiggør ganske enhver drøftelse på dette punkt

Kommissionen har vedrørende de af den belgiske regering fremførte argumenter til støtte for frifindelsespåstanden indledningsvis anført, at direktivets påståede utilstrækkelige gennemførelsesfrist ikke kan antaste berettigelsen af den af Kommissionen anlagte sag, eftersom der i en sådan situation — jfr. Domstolens dom i sag 52/75 (Sml. 1976, s. 277) — kun består en mulighed for den pågældende medlemsstat, som er forenelig med fællesskabsretten, nemlig inden for Fællesskabets rammer at tage initiativ til at den kompetente fællesskabsinstitution vedtager den nødvendige forlængelse af fristen.

Kommissionen har dernæst gjort gældende, at beslutningen om, at det belgiske lovforslag skulle række videre end til en punktlig gennemførelse af direktivet, er udtryk for et valg, som den belgiske regering naturligvis kunne træffe, men som ikke har kunnet berettige en forsinkelse med gennemførelsen af det omhandlede direktiv.

Kommissionen har for det tredje bestridt, at der i forvejen i alt væsentligt foreligger overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Sagsøgte har selv udarbejdet et forslag til lov og har i svarskriftet erkendt, at direktivets iværksættelse kræver, at der sker ændringer i ordningen vedrørende kreditinstitutter. Og de eksempler, sagsøgste har givet for at vise, at fællesskabsreglerne i forvejen i alt væsentligt overholdes, er ikke overbevisende.

Kommissionen gør gældende, at sagsøgte under alle omstændigheder er forpligtet til at udstede regler, ved hvilke de i direktivet nedfældede principper kommer til udtryk i egentlige internretlige bestemmelser og dermed til at opfylde det uomgængeligt nødvendige krav om retssikkerhed. Den har herved henvist til Domstolens dom af 6. maj 1980 i sag 102/79 (Kommissionen mod kongeriget Belgien, Sml., s. 1473, se navnlig s. 1486).

Kommissionen har yderligere anført, at der selv i tilfælde af, at der ved belgisk administrativ praksis sker en gennemførelse af visse af de krav, der stilles i direktivets bestemmelser, ingenlunde bliver tale om at det ovenfor omtalte retssikkerhedskrav er opfyldt. Den har også i så henseende henvist til Domstolens dom af 6. maj 1980, jfr. ovenfor.

Kommissionen har vedrørende de af sagsøgte omtalte fortolkningsvanskeligheder gjort gældende, at der, selv om der muligt her og der kan blive tale om vanskeligheder ved fortolkningen, ikke har kunnet konstateres nogen meningsuoverensstemmelse af betydning på det møde, Kommissionen den 17. og 18. marts 1980 foranstaltede afholdt for at få klarlagt forholdene omkring gennemførelsen af dette direktiv.

Kommissionen har fremhævet, at der i alt fald i det omfang, sagsøgte tænker på vanskeligheder, der står i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt visse af direktivets bestemmelser er umiddelbart anvendelige, i alt fald ikke, hvis det virkeligt er dette sagsøgte har i tankerne, bliver tale om at sagsøgte ikke er forpligtet til at udstede egentlige gennemførelsesregler i den nationale retsorden (Domstolens dom af 6. 5. 1980, jfr. ovenfor).

Kommissionen har endelig, for så vidt angår de særlige tekniske og politisk

prægede vanskeligheder, den belgiske regering vil have været ude for, henvist til, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at der ikke vil kunne henvises til internretlige bestemmelser eller national praksis eller til særlige forhold af national art som begrundelse for et traktatbrud.

*Den belgiske regering* har i duplikken fastholdt, at »standard«-begrundelsen i den begrundede udtalelse og i Kommissionens stævning er utilstrækkelig, idet de ikke indeholder nogen nærmere angivelse af, hvad der mangler i de i Belgien gældende administrative bestemmelser for at kravene i direktivet kan være opfyldt, og ej heller nogen angivelse af hvilke af direktivets bestemmelser, der ikke finder anvendelse i Belgien. Den belgiske regering har herved henvist til Domstolens praksis i sag 7/61 (Sml. 1954-1964, s. 271).

Den belgiske regering har vedrørende den for korte frist, som blev givet den, anført, at den ikke, som sagsøgeren synes at mene, forveksler fristen ifølge direktivet med fristen i den begrundede udtalelse. Det er netop tomånedersfristen i den begrundede udtalelse, der efter dens opfattelse har været for kort og urimelig, også fordi der herved fuldstændigt er bortset fra den generelle sammenhæng, i hvilken samtlige medlemsstater har været stillet over for problemet vedrørende iværksættelsen af direktivet. Den belgiske regering har i den forbindelse henvist til teorien, i hvilken det ved flere lejligheder er blevet fremhævet, at fristen i den begrundede udtalelse bør være rimelig og tage hensyn til såvel overtrædelsens beskaffenhed som til den virksomhed, der er påkrævet for at bringe den ud af verden.

Om den fremgangsmåde, som den belgiske regering valgte at følge, og hvorefter forskellige bestemmelser vedrørende andre spørgsmål vedrørende politikken på bankområdet og kontrollen med kreditinstitutter blev indføjet i forslaget til lov om gennemførelse af direktivet, har den belgiske regering særligt anført, at der her ganske vist er tale om en længere, men også om en mere logisk fremgangsmåde, der i sidste instans harmonerer bedre med ånden i den fællesskabsret, der uden konflikter finder sin plads i en sammenhængende national retsorden. Det må derfor være udelukket at lægge den dette valg af fremgangsmåde til last.

Den belgiske regering har vedrørende det argument, at fællesskabsreglerne allerede overholdes ved den eksisterende belgiske lovgivning indledningsvis gjort gældende, at det ikke, fordi der foreligger et forslag til lov, som Kommissionen synes at mene er bevist, at belgisk ret ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten. I det foreliggende tilfælde er det ved hjælp af dette forslag muligt at samordne forskellige spredt forekommende regler, at angive reglernes indhold nøjere, at gengive dem i lovgivningteknisk forbedret form og at give et supplement til lovgivningen på forskellige punkter, der ikke omfattes af direktivet, uden at forslagets vedtagelse derfor skulle være nødvendigt, fordi der forelå uoverensstemmelser mellem fællesskabsretten og national ret.

Den belgiske regering har fastholdt, at de eksempler, den har givet i svarskriftet, godtgør, at belgisk ret er i overensstemmelse med fællesskabsretten uanset sagsøgerens påstand om det modsatte, der i øvrigt fremsættes uden nogen nærmere gennemgang af de eksempler, der er givet.

Den belgiske regering anfører specielt vedrørende retssikkerhedsprincippet, at den ikke forstår, og at sagsøgeren ikke

har godtgjort, hvilke af disse krav det er, som ikke er opfyldt i belgisk ret. Det er ukorrekt at hævde, at Belgien til gennemførelse af direktivet blot benytter sig af administrativ praksis. Der er i det foreliggende tilfælde ikke tale om administrativ praksis, men derimod om almengyldige forvaltningsregler, der har været genstand for en passende offentliggørelse.

Den belgiske regering har fastholdt, at gennemførelsen af direktivet giver anledning til fortolkningsproblemer. Den har nærmere oplyst, at de betragtninger, Kommissionen i replikken har fremsat vedrørende de umiddelbart anvendelige bestemmelser, efter dens opfattelse ikke kan have gyldighed for de vanskeligheder, man har været ude for ved undersøgelsen af direktivet.

Vedrørende det argument, der omhandler vanskelighederne ved at anvende direktivet på belgiske offentlige kreditinstitutter, gør den belgiske regering gældende, at Kommissionen undervurderer de vanskeligheder, den er ude for på dette område, selv om det lovforslag, der forberedes, for disse institutioner — såvel som for private kreditinstitutter — kun indeholder en eventuel mere udførlig gentagelse af de eksisterende med direktivet overensstemmende regler.

Den belgiske regering har anført, at Conseil d'Etat nu har afgivet en sidste udtalelse vedrørende nævnte lovforslag, hvorefter dette vil blive fremsat i parlamentet, og slutter med at fastholde sine påstande om afvisning af sagen og subsidiært frifindelse.

Den belgiske regering har efter anmodning fra Domstolen den 11. oktober 1982 til Domstolens justitskontor indgivet et dokument, der indeholder en opregning af de forskellige nationale bestemmelser, der efter den belgiske regerings opfattelse giver sikkerhed for, at direktivet er sat i kraft i belgisk ret.

## IV — Mundtlig forhandling

Kongeriget Belgien, ved R. Hoebaer, afdelingschef i udenrigsministeriet, ministeriet for udenrigshandel og udviklingssamarbejde, ved R. Geudens, konsulent i finansministeriet, samt ved J. Le Brun, konsulent i bankkommissionen, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent A. Abate, og ved H. van Lier, fra Kommissionens juridiske tjeneste, har afgivet mundtlige indlæg til Domstolen i retsmødet den 26. oktober 1982.

Den belgiske regering har i sit indlæg fastholdt sin afvisningspåstand og har under henvisning til det af den fremlagte dokument gjort gældende, at traktatbrudssøgsmålet i alt fald savner fornødent grundlag. Kommissionen har på sin side fastholdt, at sagen kan antages til behandling i realiteten, idet den begrundede udtalelse i betragtning af den belgiske regerings besvarelse af Kommissionens opfordringsskrivelse, hvilken besvarelse indeholder en stiltiende anerkendelse af, at der foreligger et traktatbrud som det påståede, indeholder en tilstrækkelig begrundelse. Kommissionen har vedrørende søgsmålets berettigelse gjort gældende, at den, selv når henses til de argumenter, der indeholdes i det af den belgiske regering fremlagte dokument, der er blevet nærmere kommenteret under retsforhandlingerne, har bevist, at der som påstået foreligger et traktatbrud fra kongeriget Belgiens side.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. december 1982.

# Præmisser

1 Ved stævning indgivet til Domstolens justitskontor den 30. november 1981 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at kongeriget Belgien har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktatens artikel 189, stk. 3, idet Belgien ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 77/780 af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT L 322, s. 30).

2 En afgørelse vedrørende denne påstand forudsætter en redegørelse for direktivets tilblivelseshistorie og for de relevante tildragelser forud for anlæggelsen af den foreliggende traktatbrudsag.

3 Rådets direktiv 77/780 udgør første etape i en harmonisering af de grundlæggende regler for bankvirksomhed og kontrol med sådan virksomhed. Ved denne harmonisering skal der gradvis indføres etableringsfrihed for kreditinstitutter og fri bevægelighed for tjenesteydelser inden for bankvirksomhed. Med henblik herpå opstilles i direktivet en række minimumsbetingelser for meddelelse af tilladelse til kreditinstitutter, som alle medlemsstater skal kræve opfyldt. Med det formål at lette adgangen til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut skal der ved direktivet ske en begrænsning af de skønsbeføjelser, som visse tilsynsmyndigheder råder over ved deres afgørelse af, om et kreditinstitut kan tillades.

4 Ifølge direktivets artikel 14, stk. 1, skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet inden 24 måneder fra dets meddelelse, det vil i det foreliggende tilfælde sige den 15. december 1979. Som følge af direktivet er der i Belgien blevet udarbejdet et lovforslag, der endnu ikke var blevet fremsat i kamrene på det tidspunkt, hvor Kommissionen anlagde sag.

5 Den belgiske regering har i svarskriftet indledningsvis fremhævet de store tekniske, institutionelle og politiske vanskeligheder, der forklarer, at det lovforslag, ved hvilket direktivet skal gennemføres i national ret, endnu ikke

har kunnet fremsættes i parlamentet, selv om den belgiske regering har udfoldet store anstrengelser i så henseende. Endvidere anføres det, at der er opstået særlige problemer, idet regeringen har besluttet at tage det foreliggende direktiv som anledning til at omforme den samtlige kreditinstitutter omfattende belgiske lovgivning.

6 De nævnte forhold udgør muligvis en forklaring på de vanskeligheder, direktivets iværksættelse har rejst, men de kan imidlertid ikke bringe det traktatbrud, som er påtalt over for kongeriget Belgien, ud af verden. Ifølge Domstolens faste praksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for at undlade at opfylde de forpligtelser, der følger af fællesskabsdirektiver.

7 Den belgiske regering har desuden gjort gældende, at både stævningen og den begrundede udtalelse fra Kommissionen er utilstrækkeligt begrundet, for så vidt som der ikke deri siges noget om de vanskeligheder, der er forbundet med at iværksætte direktivet, og ikke indeholder nogen som helst tilkendegivelse om, at den belgiske stat på en eller anden måde skulle have udvist langsommelighed med eller uvilje mod at gennemføre dette. Endvidere har den frist, der blev sat i den begrundede udtalelse, været utilstrækkelig.

8 Det skal herved bemærkes, at der for realitetspåkendelse af et søgsmål i henhold til traktatens artikel 169 alene stilles krav om, at det gøres gældende, at der objektivt foreligger et traktatbrud, og ikke om, at det bevises, at der på en eller anden måde fra vedkommende medlemsstats side er udvist langsommenlighed eller uvilje. Som Domstolen tidligere har fastslået, må den udtalelse, som omhandles i traktatens artikel 169, betragtes som tilstrækkelig retligt begrundet, når den, som i den foreliggende sag, indeholder en sammenhængende fremstilling af de grunde, som har ført Kommissionen til den opfattelse, at den pågældende stat ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten. Kommissionen har ikke for så vidt været forpligtet til at omtale de vanskeligheder, som direktivets gennemførelse i den pågældende medlemsstat muligvis har givet anledning til.

9 Endelig blev der ved direktivet givet medlemsstaterne en frist på 24 måneder til at vedtage gennemførelsesforanstaltninger. Fristen på to måneder i den begrundede udtalelse har på denne baggrund kun udgjort en ekstra frist, således at forstå, at medlemsstaten blev opfordret til inden den udløb at bringe det påtalte traktatbrud til ophør. Endvidere anlagde Kommissionen

først sag ved Domstolen to år efter fremsættelsen af den begrundede udtalelse. Kongeriget Belgien kan herefter ikke anfægte retmæssigheden af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist på to måneder.

10 Den belgiske regeringer har til støtte for frifindelsespåstanden endvidere gjort gældende, at den i direktivet fastsatte gennemførelsesfrist på 24 måneder har været klart utilstrækkelig. Den har herved anført, at Rådets direktiv 77/780 tillige rejser fortolkningsproblemer, dels vedrørende beskaffenheden af de forpligtelser, direktivet skaber for medlemsstaterne, dels vedrørende spørgsmålet om visse bestemmelsers umiddelbare anvendelighed.

11 Det må herved fastslås, at medlemsstaternes regeringer deltager i det forberedende arbejde med udformningen af direktiverne og derfor må være i stand til at udfærdige de lovbestemmelser, der er nødvendige til gennemførelsen inden for den fastsatte frist. Såfremt fristen for gennemførelse af et direktiv viser sig at være for kort, er der kun én mulighed for den pågældende medlemsstat, som er forenelig med fællesskabsretten, nemlig inden for Fællesskabets rammer at tage initiativ til, at den kompetente fællesskabsinstitution eventuelt vedtager at forlænge fristen.

12 De fortolkningsproblemer, som direktivet giver anledning til, har ikke været af en sådan art, at den belgiske regering retmæssigt har kunnet overskride frister, den selv har været med til at vedtage, når den i øvrigt har haft andre midler til at få rækkevidden af de den påhvilende forpligtelser fastlagt.

13 Selv om nogle af direktivets bestemmelser har været umiddelbart anvendelige, har den belgiske stat ikke herigennem været fritaget for forpligtelsen til at gennemføre direktivet ved at vedtage internretlige bestemmelser. Som Domstolen tidligere har fastslået i dom af 6. maj 1980 (sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, Sml., s. 1487), har nemlig de retsundergivnes adgang til ved domstolene at gøre et direktiv gældende mod en medlemsstat, der ikke har efterkommet direktivet, karakter af en mindstegaranti, som følger af den bindende karakter af den forpligtelse, der pålægges medlemsstaterne ved direktiver i henhold til artikel 189, skt. 3, og en medlemsstat er ikke på

grundlag af denne mindstegaranti berettiget til at undlade rettidigt at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at opfylde formålet med hvert enkelt direktiv.

14 Den belgiske regering har i svarskriftet endelig gjort gældende, at de krav, der stilles i direktivet, allerede gælder dels ifølge egentlige nationale lovbestemmelser, dels ifølge generelle administrative retsforskrifter, der er offentliggjort på passende måde. I duplikken har den belgiske regering anført, at disse bestemmelser ikke kan anses blot som en gældende administrativ praksis, men at der virkelig er tale om forvaltningsregler. Først efter anmodning fra Domstolen har den belgiske regering den 11. oktober 1982 til Domstolens justitskontor indgivet et dokument med et bilag, der gengiver de forskellige nationale bestemmelser, der efter dens opfattelse giver sikkerhed for, at direktivet er gennemført i belgisk ret.

15 Det må imidlertid herved bemærkes, at denne indsigelse fra den belgiske regering først er fremkommet under retssagen, mens det under hele proceduren forud for sagsanlægget kun blev gjort gældende, at en lov til gennemførelse af det omhandlede direktiv var under forberedelse.

16 Det må fastslås, at den omtalte fremgangsmåde ikke stemmer overens med artikel 14, stk. 1, i direktiv 77/780, hvorefter medlemsstaterne har pligt til straks at underrette Kommissionen om foranstaltninger, de har truffet for at efterkomme direktivet.

17 Ifølge Kommissionens påstand skal det imidlertid alene statueres, at kongeriget Belgien har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten, »idet Belgien ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 77/780/EØF«; påstanden vedrører altså ikke pligten til at give underretning ifølge direktivets artikel 14. En stillingtagen til den belgiske regerings indsigelse må altså følge denne begrænsning.

18 Denne indsigelse kan dog ikke tages til følge. Eksempelvis kan her nævnes en række klare overtrædelser af direktivet. Først og fremmest synes ingen af de for tiden gældende regler at indeholde noget om den forpligtelse, de kompe-

tente belgiske myndigheder bl.a. ifølge direktivets artikler 3, stk. 7, 8, stk. 5, og 9, stk. 2, har til at meddele de beslutninger, de har truffet.

19 Kongeriget Belgien har vedrørende opfyldelsen af den forpligtelse, medlemsstaternes kompetente myndigheder har til at meddele hinanden alle oplysninger, som vil kunne lette tilsynet med kreditinstituttter (jfr. direktivets artikel 7), anført, at der består en sådan forpligtelse i henhold til artikel 40 i kongelig bekendtgørelse nr. 185 af 9. juli 1935. Artikel 40 ophæver ganske vist den tavshedspligt, som påhviler medlemmerne af bankkommissionen og revisorerne i forbindelse med deres meddelelse af oplysninger til en udenlandsk kontrolmyndighed, men den kræver ikke, at de belgiske myndigheder skal samarbejde med myndighederne i de øvrige medlemsstater.

20 I det af den belgiske regering fremlagte dokument er der endvidere ikke oplyst nogen bestemmelse, der gennemfører direktivets artikel 5, som omhandler adgangen for filialer af kreditinstitutter til at benytte samme benævnelse, som de bruger i den medlemsstat, hvor de har hjemsted. Endelig findes der i belgisk ret intet, der svarer til de særlige bestemmelser vedrørende inddragelse af tilladelsen (artikel 8). Det gælder f.eks. reglen om myndighedernes adgang til inden for en frist på 12 måneder at inddrage tilladelsen, såfremt instituttet ikke er aktivt.

21 Det må herefter fastslås, at kongeriget Belgien har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet Belgien ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 77/780 af 12. december 1977.

## Sagens omkostninger

22 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, som taber sagen, til at afholde sagens omkostninger.

23 Sagsøgte har tabt sagen og pålægges derfor sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kongeriget Belgien har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet Belgien ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 77/780 af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT L 322, s. 30).**

2. **Sagsøgte afholder sagens omkostninger.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. marts 1983.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS

(se sag 300/81, s. 458)