DOMSTOLENS DOM
AF 12. OKTOBER 1982 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod kongeriget Belgien

»Undladelse af at gennemføre direktiv 77/91/EØF«

Sag 148/81

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 148/81

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

1 — Processprog: Fransk.

KONGERIGET BELGIEN, ved Robert Hoebaer, direktør i ministeriet for udenrigsanliggender, udenrigshandel og samarbejde med udviklingslandene, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på den belgiske ambassade,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien 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 E. 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 kaptial, 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 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, dvs. inden den 16. december 1978, og straks give Kommissionen underretning herom.

Efter at have fastslået, at kongeriget Belgien ikke inden for den fastsatte frist havde vedtaget de foranstaltninger, som var nødvendige for at gennemføre direktivet og i hvert fald ikke have 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 kongeriget Belgien havde undladt at opfylde sine forpligtelser, ved ikke at iværksætte de foranstaltninger, som var nødvendige til at omsætte direktivet til national ret, og opfordrede den belgiske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden to måneder.

Ved skrivelser af 29. februar og 17. marts 1980 gav Belgiens første repræsentation ved Fællesskaberne Kommissionen meddelelse om, at det var en meget vanskelig og teknisk betonet opgave at tilpasse belgisk lovgivning til direktivet, at direktivet havde mødt megen modstand og rejst flere problemer. Det første lovudkast med henblik på at tilpasse den nationale lovgivning til direktivet blev forelagt Conseil d'Etat den 5. oktober 1978 til udtalelse. På grundlag af Conseil d'Etat's udtalelser blev lovudkastet tilpasset den 29. januar 1979. På grund

af regeringskrisen, valget i december 1978 og den tid, der medgik til regeringsdannelsen, kunne lovudkastet først godkendes af det belgiske ministerråd den 9. november 1979. Lovudkastet om ændring af lovbekendtgørelsen af 30. november 1935 vedrørende privatretlige selskaber blev forelagt senatet (Chambre des représentants) den 5. december 1979.

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 kongeriget Belgien havde tilsidesat en forpligtelse efter traktaten og opfordrede kongeriget Belgien til, inden for en frist på to måneder efter meddelelsen om den begrundede udtalelse, at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at gennemføre direktivet.

Den 29. januar 1981 underrettede Belgiens faste repræsentation Kommissionen om, at senatets særlige udvalg havde påbegyndt behandlingen af lovforslaget, og at regeringen ville insistere på, at forhandlingerne og afstemningen om lovforslaget burde fremskyndes mest muligt.

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 kongeriget Belgien 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 fremlæggelse af 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 belgiske regering til at oplyse skriftligt, på hvilken dato lovgivningsproceduren med henblik på gennemførelsen af direktivet blev påbegyndt. Denne opfordring har den belgiske regering efterkommet inden for den fastsatte frist.

III — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

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

— Kongeriget Belgien tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Regeringen for kongeriget Belgien har ikke nedlagt nogen udtrykkelig påstand.

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 over-

holde 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 blevet fastslået ved Domstolens faste praksis.

Det er derfor ubestrideligt, at kongeriget Belgien 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 kongeriget belgien har gjort gældende, at det på grund af den langvarige lovgivningsproces i Belgien er særligt vanskeligt at gennemføre direktiverne inden for de foreskrevne frister. Også den politiske krise i de senere år i Belgien har forsinket gennemførelsen yderligere.

Endvidere var det udelukket at delegere beføjelserne til den udøvende magt, da direktivbestemmelserne vedrørende kapitalselskaber er komplicerede og griber ind i både civilretten og i erhvervsretten.

Endvidere er fristerne i direktiverne om kapitalselskaber for korte. Det første direktiv af 9. marts 1968 var det først muligt at genenemføre i Belgien i marts 1973. I det tredje direktiv af 9. oktober 1978 om fusioner af aktieselskaber indrømmedes medlemsstaterne en frist på tre år til at gennemføre direktivets bestemmelser i national ret. Denne tendens til at forlænge fristerne genfindes i flere EØF-direktivforslag, som stadig er på forhandlingsstadiet.

Forsinkelsen beroede endvidere på, at lovbekendtgørelsen om privatretlige selskaber skulle tilpasses det fjerde direktiv af 25. juli 1978 om årsregnskaberne for visse selskabsformer. Tilpasningen af den belgiske lovgivning til dette direktiv fandt stedt ved ændringsforslag til lovforslaget om tilpasning til det andet direktiv, således at de to direktiver kunne omsættes samtidig til national ret.

V — Mundtlig forhandling

Der er afgivet kortfattede mundtlige indlæg i retsmødet den 28. april 1982 af *Kommissionen* ved Delmoly og af *regeringen for kongeriget Belgien* ved Hoebaer.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. juni 1982.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 5. juni 1981, har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag, hvori den har nedlagt påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien 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 (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 kongeriget Belgien den 16. december 1976, således at nævnte frist altså udløb den 16. december 1978.

3 Den belgiske regering har ikke bestridt at have tilsidesat denne forpligtelse. Regeringen har imidlertid understreget det pågældende direktivs særlige komplicerede karakter, lovgivningsprocedurens varighed og de politiske krisesituationer, som Belgien har været udsat for i de senere år, og som yderligere har forsinket lovgivningsprocessen. I den forbindelse har den endvidere anført, at fristerne i direktiverne vedrørende kapitalselskaber er for korte i forhold til de betydelige lovgivningsforanstaltninger, som deres gennemførelse i national lovgivning kræver.

4 Disse forhold kan imidlertid ikke ændre ved, at kongeriget Belgien har tilsidesat den forpligtelse, 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 i henhold til fællesskabsdirektiver.

5 Endvidere må det fremhæves, at medlemsstaternes regeringer deltager i det forberedende arbejde forud for direktiverne, og derfor inden for den fastsatte frist bør kunne udfærdige de udkast til lovbestemmelser, som er nødvendige til gennemførelse af direktiverne. Det fremgår imidlertid af oplysningerne under retsforhandlingen, at der endnu ikke på det tidspunkt, da fristen for gennemførelsen af direktivet var udløbet, var fremsat noget lovforslag i det belgiske parlament.

6 Det må derfor konstateres, at kongeriget Belgien har undladt at opfylde forpligtelser som påhviler det i henhold til traktaten, ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget 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. **Kongeriget Belgien 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 traktatens 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. Kongeriget Belgien 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

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 22. JUNI 1982 [1]

Høje Domstol.

I denne sag har Kommissionen i medfør af traktatens artikel 169 nedlagt påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten, ved ikke at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets andet direktiv om harmonisering af selskabsretten (direktiv 77/91 af 13. 12. 1976, EFT 1977, L 26, s. 1) inden for den frist, som er fastsat i direktivets artikel 43. Denne frist udløb den 16. december 1978, to år efter den dato, direktivet blev meddelt medlemsstaterne.

Kongeriget Belgien har ikke, hverken under skriftvekslingen eller under den mundtlige forhandling, benægtet at have tilsidesat sin forpligtelse til at gennemføre direktivet. Det har anført, at denne undladelse dels beror på de særlige problemer, som dets lovgivningsprocedure medfører, samt landets politiske krise, og dels, at tidsfristerne i direktivet efter den belgiske regerings opfattelse er for korte. Den 15. december 1978

1 — Oversat fra engelsk.