

voor de tenuitvoerlegging ervan noodzakelijke wettelijke regeling op te stellen. Indien de termijn binnen welke aan een richtlijn uitvoering moet zijn gegeven, niettemin te kort blijkt te zijn, bestaat de enige mogelijkheid welke gemeenschapsrechtelijk gezien de betrokken Lid-Staat openblijft, daarin dat hij op communautair niveau passende stappen neemt ten einde de bevoegde instelling tot de eventuele verlenging van de termijn te bewegen.

4. Het recht van de justitiabelen om zich in rechte op een richtlijn te beroepen tegenover een Lid-Staat die heeft nagelaten de nodige nationale uitvoeringsmaatregelen te treffen, is een minimum waarborg, die voortvloeit uit het dwingende karakter van de verplichting die ingevolge artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag, krachtens de richtlijnen op de Lid-Staten rust, en die geen rechtvaardiging kan vormen voor het verzuim van een Lid-Staat om tijdig aan het doel van elke richtlijn beantwoordende uitvoeringsmaatregelen te nemen.

In zaak 301/81,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Abate als gemachtigde, bijgestaan door H. van Lier, lid van haar juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van de juridische dienst van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

KONINKRIJK BELGIË, vertegenwoordigd door de minister van Buitenlandse zaken, met als gemachtigde R. Hoebaer, directeur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, bijgestaan door R. Geudens, adviseur bij het Ministerie van Financiën en J. Le Brun, adviseur bij de Bankcommissie, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische ambassade, Résidence Champagne, Rue des Girondins 4,

verweerder,

betreffende een verzoek tot vaststelling dat het Koninkrijk België, door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen in te voeren om te voldoen aan richtlijn nr. 77/780/EEG van de Raad van 12 december 1977 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB L 322 van 1977, blz. 30), 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, P. Pescatore, A. O'Keeffe en U. Everling, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, G. Bosco en Y. Galmot, rechters,

advocaat-generaal: S. Rozès

griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

I — De feiten en het procesverloop

Richtlijn nr. 77/780 van de Raad heeft ten doel de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen te coördineren.

Van deze richtlijn is de Lid-Staten op 15 december 1977 kennis gegeven. Krachtens artikel 14, lid 1, moesten de Lid-Staten uiterlijk op 15 december 1979 de maatregelen in werking doen treden, die nodig waren voor het omzetten van de richtlijn in nationaal recht en de Commissie daarvan in kennis stellen.

Na te hebben vastgesteld dat het Koninkrijk België haar te dezen op 15 december 1979 geen informatie had doen toekomen, besloot de Commissie bij brief van 29 mei 1980 de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag in te leiden.

Bij brieven van 2 juli en 29 december 1980 stelde het Koninkrijk België de Commissie ervan in kennis, dat de Ministerraad een wetsontwerp tot omzetting van de betrokken richtlijn had goedgekeurd en bij het Parlement had ingediend.

Op 24 maart 1981 stelde de Commissie vast dat de richtlijn nog steeds niet was uitgevoerd en bracht zij het in artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag bedoelde, met redenen omklede advies uit; in dat advies werd het Koninkrijk België uitgenodigd het binnen twee maanden op te volgen.

Omdat antwoord uitbleef, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld, dat op 30 november 1981 ter griffie van het Hof is ingeschreven.

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 de Belgische regering evenwel verzocht om het door haar genoemde wetsontwerp toe te zenden en tevens om voor elk artikel van de betrokken richtlijn aan te geven, met welke overeenstemmende nationale bepaling dat artikel reeds werd toegepast.

II — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

„— vast te stellen dat het Koninkrijk België, door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 77/780/EEG van de Raad van 12 december 1977 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen”.

Het Koninkrijk België concludeert dat het den Hove behage:

„— het verzoek van de Commissie niet-ontvankelijk, subsidiair het ongegrond te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen”.

III — Middelen en argumenten van partijen

Volgens de Commissie brengt het verbindend karakter van richtlijnen voor de

Lid-Staten de verplichting mee, de daarin gestelde termijnen voor het vaststellen van de bepalingen die nodig zijn om deze richtlijnen in te voeren, te eerbiedigen. Niet-naleving van deze termijnen is een schending van het Verdrag, en het doet er niet toe welke nationale instantie het is, aan welks handelen of nalaten de niet-uitvoering te wijten is. De betrokken Lid-Staat kan zich niet ter rechtvaardiging op bepalingen, praktijken of bijzondere situaties van zijn nationale rechtsorde beroepen.

De beginselen zijn in een vaste rechtspraak van het Hof bevestigd.

In haar verweerschrift wijst de *Belgische regering* allereerst op de omvang van zowel de technische als de institutionele en politieke moeilijkheden; deze verklaren waardoor het wetsontwerp tot omzetting van de richtlijn in nationaal recht, ondanks haar inspanningen nog niet bij het Parlement kon worden ingediend.

Rechtens acht de Belgische regering het verzoek van de Commissie van de Europese Gemeenschappen niet-ontvankelijk en ongegrond.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid bevoogt zij dat zowel het verzoekschrift als het met redenen omklede advies van de Commissie niet genoegzaam zijn gemotiveerd. Er wordt geen melding gemaakt van de hoeveelheid nationale wettelijke bepalingen die voor de uitvoering van de richtlijn moeten worden vastgesteld, van de onderdelen van de richtlijn die reeds in het nationale recht worden toegepast, van de nationale bepalingen die eventueel onverenigbaar zijn met de richtlijn, van de maatregelen die de Belgische regering voornemens is te treffen om de inhoud van de richtlijn in een meer omvattende wetgeving te verwerken, noch van de moeilijkheden waarmee de Belgische Staat te kampen heeft in verband met de onvermijdelijk lange duur van de

wetgevingsprocedure en de bijzondere problemen waarmee België wordt geconfronteerd. Daarbij komt nog, dat het verzoekschrift en het met redenen omklede advies geen enkel gegeven bevatten, dat niet alleen zou bewijzen dat de Belgische staat heeft stilgezeten of zich tegen het tijdig toepassen van het gemeenschapsrecht heeft verzet, maar ook dat hij de materiële voorschriften van de richtlijn niet is nagekomen.

Volgens de Belgische regering is ook het beroep niet-ontvankelijk omdat de in het met redenen omklede advies vastgestelde termijn duidelijk te kort en onredelijk was.

Ten aanzien van de ongegrondheid van het verzoekschrift van de Commissie betoogt de Belgische regering in de eerste plaats, dat zij ertoe heeft besloten deze gelegenheid aan te grijpen om de bestaande regels te verduidelijken, in een nieuwe vorm te gieten, de bestaande wetgeving te uniformeren en de uit de algemene beginselen van het Belgische administratief recht voortvloeiende normen in wettelijke voorschriften om te zetten. Het wetsontwerp heeft derhalve een doel dat duidelijk verder reikt dan de loutere toepassing van de gemeenschapsrichtlijn.

In de tweede plaats betoogt zij dat geen van de geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en algemene Belgische praktijken in strijd is met de voorschriften van de richtlijn. Bovendien heeft België nog voor de vaststelling van de richtlijn zijn wetgeving gewijzigd, om zo rekening te houden met sommige bepalingen van het door de Commissie aan de Raad toegezonden voorstel van de richtlijn. Zelfs met betrekking tot de bepalingen van de richtlijn die vooralsnog geen equivalent in de nationale wettelijke bepalingen als zodanig hebben, moet in aanmerking worden genomen dat de bevoegde instanties de in deze bepalingen

voorzien vereisten reeds toepassen op grond van administratieve bepalingen van algemene aard waaraan voldoende bekendheid is gegeven.

De Belgische regering concludeert derhalve, dat de betrokken gemeenschapsbepalingen worden nageleefd en dat de Belgische regering ze in een wetsontwerp heeft opgenomen om zo tot een formeel coherent geheel te komen.

In de derde plaats beklemtoont de Belgische regering dat richtlijn nr. 77/780 van de Raad problemen bij de uitlegging geeft voor wat de aard zelf van de aan de Lid-Staten opgelegde verplichtingen en de rechtstreekse toepasselijkheid van sommige bepalingen betreft. Deze moeilijkheden zijn duidelijk aan het licht gekomen tijdens een vergadering die door de Commissie was belegd om de problemen bij de uitvoering van de richtlijn te bespreken en die plaatsvond te Brussel op 17 en 18 maart 1980. De Belgische regering wijst met name op de moeilijkheden bij de uitlegging van artikel 3, lid 2, eerste en tweede alinea, van de richtlijn.

In de vierde plaats wijst de Belgische regering op de bijzondere moeilijkheden die zich bij de uitvoering van de richtlijn voordoen ten aanzien van kredietinstellingen uit de openbare sector, die de Belgische regering — die geen gebruik heeft gemaakt van de in de richtlijn voorziene mogelijkheden van uitzonderingen en uitstel — heeft besloten volledig onder het toepassingsgebied van deze richtlijn te laten vallen.

Tenslotte stelt de Belgische regering dat de oorspronkelijk voorziene termijn van 24 maanden voor de uitvoering van de richtlijn duidelijk te kort was. De opstellers van de richtlijn waren zich daarvan trouwens bewust toen zij in artikel 2, lid 4, sub a, van de richtlijn in een bijzondere regeling voorzagen voor instellingen

die „uiterlijk op het tijdstip waarop de nationale autoriteiten de maatregelen hebben getroffen om de richtlijn in nationaal recht om te zetten” aan bepaalde voorwaarden voldeden. Dat de voorziene termijn niet volstond blijkt ook nog uit de problemen bij de uitlegging, die in de loop van 1980 — dus na de in de richtlijn gestelde termijnen — binnen de Gemeenschap zijn gerezen.

Ook de in het met redenen omklede advies gestelde termijn (twee maanden) was te kort en geeft blijk van een procedureel automatisme dat niet verenigbaar is met de doelstellingen die worden nagestreefd door het Verdrag, wanneer dit de Commissie de bevoegdheid verleent, die zij in de onderhavige procedure wil gebruiken.

Uit het voorgaande concludeert de Belgische regering, dat de Commissie bij het instellen van de onderhavige procedure geen rekening heeft gehouden met de door de Belgische regering ondervonden moeilijkheden, noch met het feit dat het gemeenschapsrecht en het Belgisch recht niet met elkaar in strijd zijn of dat de aanpassingen waarvoor de wetgever bevoegd is, beperkt, zo niet formeel waren, noch met het feit dat zij heeft getracht om een geheel van regels uit te werken dat niet alleen alle bepalingen van de richtlijn omzet maar soms zelfs verder gaat dan de communautaire verplichtingen.

In repliek verwerpt de Commissie het middel van de Belgische regering dat het verzoekschrift niet-ontvankelijk en in elk geval ongegrond zou zijn.

Met betrekking tot het middel betreffende een beweerd motiveringsgebrek in het met redenen omklede advies en het

verzoekschrift betoogt de Commissie in de eerste plaats dat zij nooit van oordeel is geweest, dat er sprake was of kon zijn van stilzitten of verzet door de Belgische regering. Zulk een stilzitten of verzet is in elk geval geen voorwaarde voor de ontvankelijkheid van een beroep krachtens artikel 169. De ontvankelijkheid van dit beroep is gebaseerd op het louter objectieve gegeven van de niet-nakoming.

Anderzijds is de Commissie van mening dat het verzoekschrift en het met redenen omklede advies niet kunnen worden geacht onvoldoende te zijn gemotiveerd, omdat de omvang van de te nemen transpositiemaatregelen daarin niet zou zijn aangegeven. Terzake is de richtlijn zeer duidelijk, zodat de Belgische regering zeer goed op de hoogte was van deze maatregelen en zij, voordat het beroep werd ingesteld, nooit heeft gesteld dat haar verplichtingen onduidelijk waren. Deze regering heeft trouwens uitdrukkelijk erkend dat zij in staat was, een bij het Parlement in te dienen wetsontwerp uit te werken. Hoe dan ook, de Commissie acht het met redenen omklede advies en het verzoekschrift zeer duidelijk en genoegzaam gemotiveerd, temeer waar daarin gewag wordt gemaakt van verweerders verplichting ter zake van de omzetting van de richtlijn en zijn niet-nakoming van die verplichting.

Met betrekking tot het middel van niet-ontvankelijkheid van het met redenen omklede advies in verband met de daarin gestelde termijn van twee maanden, die onredelijk zou zijn, stelt de Commissie, dat hier de in het met redenen omklede advies bepaalde termijn en de in de richtlijn gestelde termijn door elkaar worden gehaald. Laatstgenoemde termijn van 24 maanden werd door de Raad vastgesteld na een unaniem besluit en kan niet worden geacht onredelijk of te kort te zijn. De termijn van het met redenen omklede advies is geen termijn voor de omzetting

van de richtlijn, maar enkel een termijn waarin de partij die zich schuldig maakt aan een niet-nakoming, wordt verzocht deze ongedaan te maken. In elk geval heeft verweerder in feite nagenoeg 48 maanden de tijd gehad om de richtlijn uit te voeren voordat de Commissie de zaak bij het Hof aanhangig heeft gemaakt. Na zulk een termijn is elk betoog terzake nutteloos.

Met betrekking tot de argumenten op grond waarvan de Belgische regering het beroep verworpen wenst te zien, stelt de Commissie in de eerste plaats, dat de omstandigheid dat de in de richtlijn voor de uitvoering gestelde termijn te kort zou zijn, niet van invloed kan zijn voor de gegrondheid van het door de Commissie ingestelde beroep, aangezien in zulk een situatie, zoals het Hof in zijn arrest in zaak 52/75 (Jurispr. 1976, blz. 277) heeft overwogen, de enige mogelijkheid welke, gemeenschapsrechtelijk gezien, de betrokken Lid-Staat openblijft, daarin bestaat dat hij op communautair niveau passende stappen neemt teneinde de bevoegde instelling van de Gemeenschap tot de nodige verlenging van de termijn te bewegen.

In de tweede plaats betoogt de Commissie, dat het de Belgische regering weliswaar vrij staat het Belgisch wetsontwerp een ruimer doel te geven dan voor de loutere toepassing van de richtlijn nodig was, maar dat dit de vertraging in de uitvoering van de onderhavige richtlijn niet kan rechtvaardigen.

In de derde plaats betwist de Commissie dat de gemeenschapsbepalingen in wezen reeds worden nageleefd. Verweerder zelf heeft een wetsontwerp opgesteld en in zijn verweerschrift toegegeven dat voor de toepassing van de richtlijn de regeling voor de kredietinstellingen moest worden gewijzigd. De voorbeelden die verweerder aanhaalt ter ondersteuning van de stelling dat de gemeenschapsbepalingen

in wezen reeds worden nageleefd, zijn trouwens niet overtuigend.

Hoe dan ook, de Commissie stelt dat verweerder in elk geval de passende maatregelen moet treffen om de in de richtlijn neergelegde beginselen om te zetten in formele nationale bepalingen en zo moet voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid. Terzake verwijst zij naar het arrest van het Hof van 6 mei 1980 in zaak 102/79 (Commissie t. België, Jurispr. 1980, blz. 1473, inzonderheid blz. 1486).

Zij preciseert nog dat, zelfs indien de Belgische administratieve praktijken sommige van de bepalingen van de richtlijn uitvoeren, deze situatie geenszins voldoet aan het hierboven bedoelde vereiste van rechtszekerheid. Ook te dezen verwijst zij naar vorengenoemd arrest van het Hof van 6 mei 1980.

Aangaande de door verweerder genoemde moeilijkheden bij de uitlegging, merkt de Commissie — die moeilijkheden bij de interpretatie van een of ander punt niet uitsluit — op, dat tijdens de vergadering van 17 en 18 maart 1980 die de Commissie belegde om de balans van de toepassing van deze richtlijn op te maken, geen wezenlijk uiteenlopende standpunten zijn vastgesteld.

Waar verweerder zinspeelt op de moeilijkheid om uit te maken of sommige bepalingen van de richtlijn rechtstreeks toepasselijk zijn, wijst de Commissie in elk geval erop dat zelfs indien deze moeilijkheid zou vaststaan, dit hem niet ontslaat van zijn verplichting, formele maatregelen te treffen voor de omzetting in zijn nationale rechtsorde (bovengenoemd arrest van 6 mei 1980).

Tenslotte merkt de Commissie met betrekking tot de bijzondere technische en

politieke moeilijkheden waarmee de Belgische regering te kampen zou hebben gehad, op dat volgens vaste rechtspraak van het Hof verweerder zich ter rechtvaardiging van zijn niet-nakoming niet kan beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde.

In dupliek voert de *Belgische regering* aan dat de „gestandaardiseerde” motivering in het met redenen omklede advies en het verzoekschrift van de Commissie niet volstaat, omdat daarin niet wordt gepreciseerd op welk punt de in België geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen niet voldoen aan de eisen van die richtlijn, noch daarin de bepalingen van de richtlijn worden aangewezen die in België niet worden toegepast. Te dezen verwijst de Belgische regering naar de uitspraak van het Hof in zaak 7/61 (Jurispr. 1961, blz. 671).

Voor wat de te korte duur van de haar toegekende termijn betreft, verklaart de Belgische regering dat, anders dan verzoekster denkt, zij de in de richtlijn gestelde termijn niet verwacht met die van het met redenen omklede advies. Het is wel degelijk de in het met redenen omklede advies bepaalde termijn van twee maanden die zij te kort en onredelijk acht, temeer omdat daarmee helemaal geen rekening wordt gehouden met de algemene context waarin het probleem van de toepassing van de richtlijn zich in elke Lid-Staat voordoet. Te dezen beroept de Belgische regering zich op de doctrine die herhaaldelijk zou hebben bevestigd, dat de in het met redenen omklede advies gestelde termijn redelijk moet zijn en zowel de aard van de schending als de actie welke nodig is om daaraan een eind te maken, in aanmerking moet nemen.

In verband met haar keuze om in het wetsontwerp tot transpositie van de richtlijn bepalingen op te nemen betreffende andere aspecten van het kredietwezen en het toezicht op de kredietinstellingen, bevestigd de Belgische regering het feit dat deze procedure weliswaar langer duurt, maar ook logischer is, en al bij al meer in overeenstemming is met de geest van een gemeenschapsrecht dat zich harmonisch invoegt in een coherent nationaal rechtstelsel. Dit mag men haar dan ook niet euvel duiden.

Omtrent haar argument dat in de geldende Belgische wetgeving de gemeenschapsbepalingen reeds worden nagelegd, merkt de Belgische regering voor eerst op dat, volgens haar, het bestaan van een wetsontwerp — anders dan de Commissie schijnt te denken — niet aantoonde dat de Belgische wet niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht. In casu kunnen met dit ontwerp her en der verspreide teksten worden gecoördineerd en kan de wetgeving worden gepreciseerd, wets technisch worden verbeterd en op enkele punten die in de richtlijn niet worden geregeld, worden aangevuld; het ontwerp behoeft niet te worden aangenomen, omdat er tussen het gemeenschapsrecht en het nationale recht tegenstrijdigheden zouden bestaan.

De Belgische regering houdt staande dat uit de in haar verzoekschrift genoemde voorbeelden blijkt, dat het Belgische recht, anders dan verzoekster stelt, in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht; overigens worden de gegeven voorbeelden door verzoekster niet nader besproken.

Inzonderheid voor wat het beginsel van de rechtszekerheid betreft wijst de Belgische regering erop dat zij niet inziet, in

hoeverre het Belgische recht niet aan die vereisten voldoet, en stelt zij dat verzoekster dit ook niet aantoon. Het is trouwens onjuist te beweren dat België de richtlijn slechts via administratieve praktijken transposeert. In casu gaat het niet om administratieve praktijken, maar om administratieve bepalingen van algemene aard waaraan voldoende bekendheid is gegeven.

De Belgische regering blijft erbij dat de toepassing van de richtlijn problemen bij de uitlegging oplevert. Zij verklaart dat het betoog van de Commissie — in replek — betreffende de rechtstreeks toepasselijke bepalingen niet opgaat voor de moeilijkheden waarop men bij de bestudering van de richtlijn is gestuit.

Omtrent het argument betreffende de moeilijkheden met betrekking tot de toepassing van de richtlijn op de Belgische kredietinstellingen uit de openbare sector betoogt de Belgische regering, dat de Commissie de terzake door haar onderzochte moeilijkheden onderschat, ook al worden ten aanzien van deze instellingen — zoals trouwens ook ten aanzien van de instellingen uit de privé-sector — door het wetsontwerp dat in voorbereiding is, slechts de geldende en met de richtlijn overeenkomende regels bevestigd of verduidelijkt.

Na te hebben verklaard, dat bedoeld wetsontwerp na een laatste advies van de Raad van State thans bij het Parlement kan worden ingediend, blijft de Belgische regering bij haar conclusie dat het beroep niet-ontvankelijk en in elk geval ongegrond is.

Naar aanleiding van het desbetreffende verzoek van het Hof heeft de Belgische regering op 11 oktober 1982 een document met de verschillende nationale be-

palingen die haars inziens de toepassing van de richtlijn in het Belgische recht verzekeren, ter griffie van het Hof neergelegd.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 26 oktober 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door het Koninkrijk België, vertegenwoordigd door R. Hoebaer, directeur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelings-samenwerking, R. Geudens, adviseur bij het Ministerie van Financiën en J. Le Brun, adviseur bij de Bankcommissie, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Abate en H. van Lier, lid van haar juridische dienst.

In haar mondelinge opmerkingen wierp de Belgische regering nogmaals het middel van niet-ontvankelijkheid op en stelde zij met een beroep op het door haar overgelegde document dat het beroep wegens niet-nakoming in elk geval ongegrond was. De Commissie daarentegen herhaalde dat het beroep ontvankelijk was, waar het met redenen omklede advies gezien het door de Belgische regering op de brief van de Commissie gegeven antwoord waarin deze niet-nakoming indirect werd toegegeven, genoegzaam was gemotiveerd. Ten aanzien van de gegrondheid van haar beroep merkt de Commissie op dat zij, ondanks de argumenten in het door de Belgische regering overgelegde en ter terechtzitting toegelichte document, het bewijs had geleverd van de aan het Koninkrijk België verweten niet-nakoming.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 8 december 1982 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 30 november 1981, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat het Koninkrijk België de krachtens artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 77/780 van de Raad van 12 december 1977 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB L 322 van 1977, blz. 30).
- 2 Voor het onderzoek van dit beroep moet worden te rade gegaan met de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn zelf en met de gebeurtenissen die aan dit beroep wegens niet-nakoming zijn voorafgegaan.
- 3 Richtlijn nr. 77/80 van de Raad vormt de eerste etappe van de harmonisatie van het bankwezen en het toezicht op de banken. Door deze harmonisatie zou de vrijheid van vestiging voor de kredietinstellingen en de liberalisatie van de dienstverlening door banken geleidelijk moeten worden verwezenlijkt. De richtlijn voert terzake een aantal minimumtoelatingsvoorwaarden voor kredietinstellingen in, die alle Lid-Staten zullen moeten in acht nemen. Teneinde de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen te vergemakkelijken, beoogt zij met name de beoordelingsmarge voor het verlenen van vergunningen aan kredietinstellingen, waarover bepaalde toezichthoudende autoriteiten beschikken, te beperken.
- 4 Krachtens artikel 14, lid 1, moesten de Lid-Staten binnen 24 maanden na kennisgeving van de richtlijn de nodige maatregelen in werking doen treden om aan de richtlijn te voldoen; in casu verstreek die termijn op 15 december 1979. Naar aanleiding van deze richtlijn werd in België een wetsontwerp opgesteld dat nog niet bij de Kamers was ingediend, toen de Commissie het beroep wegens niet-nakoming instelde.
- 5 Tot haar verweer wijst de Belgische regering allereerst op de grote technische, institutionele en politieke moeilijkheden die zouden verklaren waarom het wetsontwerp tot omzetting van de richtlijn in nationaal recht ondanks al

haar inspanningen nog niet bij het Parlement kon worden ingediend. Bovendien zouden er bijzondere problemen zijn ontstaan doordat zij had besloten om de richtlijn aan te grijpen om de Belgische bankwetgeving op het punt van de kredietinstellingen grondig te herzien.

- 6 Ofschoon deze omstandigheden de moeilijkheden bij de toepassing van de richtlijn kunnen verklaren, maken zij het aan het Koninkrijk België verweten verzuim niet ongedaan. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen, niet ten exceptieve op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde kan beroepen.
- 7 Volgens de Belgische regering zijn overigens zowel het met redenen omklede advies als het verzoekschrift van de Commissie onvoldoende gemotiveerd, voor zover daarin geen melding is gemaakt van de moeilijkheden bij de toepassing van de richtlijn, noch van enige vorm van stilzitten of verzet van de Belgische staat bij de toepassing ervan. Ook zou de in het met redenen omklede advies gestelde termijn te kort zijn geweest.
- 8 Te dezen zij erop gewezen, dat de ontvankelijkheid van een beroep krachtens artikel 169 EEG-Verdrag uitsluitend afhankelijk is van de objectieve vaststelling van de niet-nakoming en niet van het bewijs van enig stilzitten of verzet van de betrokken Lid-Staat. Het Hof heeft reeds verklaard dat het advies van artikel 169 moet worden geacht voldoende met redenen te zijn omkleed, indien het — zoals in casu — een duidelijke uiteenzetting bevat van de gronden die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken Lid-Staat een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen. Derhalve behoefde de Commissie eventuele moeilijkheden bij de toepassing van de richtlijn in de betrokken Lid-Staat niet te vermelden.
- 9 Tenslotte gaf de richtlijn de Lid-Staten 24 maanden de tijd om de uitvoeringsmaatregelen te treffen. De termijn van twee maanden in het met redenen omklede advies is in dit verband louter een aanvullende termijn waarbinnen de Lid-Staat wordt uitgenodigd de hem verweten niet-nakoming onge-

daan te maken. Bovendien heeft de Commissie de zaak eerst bijna twee jaar na de verzending van het met redenen omklede advies bij het Hof aanhangig gemaakt. In die omstandigheden wordt door het Koninkrijk België dan ook tevergeefs de termijn van twee maanden in het met redenen omklede advies aangevochten.

- 10 De Belgische regering betoogt verder dat het beroep ongegrond is, omdat de termijn van 24 maanden voor de uitvoering van de richtlijn duidelijk te kort zou zijn. Ook zou richtlijn nr. 77/780 van de Raad problemen bij de uitlegging geven voor wat de aard van de verplichtingen van de Lid-Staten en de rechtstreekse toepasselijkheid van sommige bepalingen betreft.
- 11 Te dien aanzien 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 de voor de tenuitvoerlegging ervan noodzakelijke wettelijke regeling op te stellen. Indien de termijn binnen welke aan een richtlijn uitvoering moet zijn gegeven, niettemin te kort blijkt te zijn, bestaat de enige mogelijkheid welke gemeenschapsrechtelijk gezien de betrokken Lid-Staat openblijft, daarin dat hij op communautair niveau passende stappen neemt ten einde de bevoegde instelling tot de eventuele verlenging van de termijn te bewegen.
- 12 De moeilijkheden bij de uitlegging van de richtlijn kunnen niet van dien aard zijn geweest, dat zij de overschrijding door de Belgische regering van de door haar aanvaarde termijnen kunnen rechtvaardigen, nu zij toch over andere mogelijkheden beschikte om de strekking van haar verplichtingen te kunnen bepalen.
- 13 Zelfs indien sommige bepalingen van de richtlijn rechtstreeks toepasselijk waren, zou dit overigens de Belgische Staat niet van zijn verplichting onthef-
fen om aan de richtlijn uitvoering te geven door de vaststelling van nationale bepalingen. Immers, in zijn arrest van 6 mei 1980 (zaak 102/79, Commissie t. België, Jurispr. 1980, blz. 1473) heeft het Hof reeds opgemerkt, dat het recht van de justitiabelen om zich in rechte op een richtlijn te beroepen tegenover een Lid-Staat die zijn verplichtingen niet nakomt, een minimum waarborg is, die voortvloeit uit het dwingende karakter van de verplichting die ingevolge artikel 189, derde alinea, krachtens de richtlijnen op de Lid-Staten rust, en die geen rechtvaardiging kan vormen voor het verzuim van een Lid-

Staat om tijdig aan het doel van elke richtlijn beantwoordende uitvoeringsmaatregelen te nemen.

- 14 In haar verweerschrift merkt de Belgische regering tenslotte op, dat de eisen van de richtlijn ook reeds zijn te vinden in hetzij nationale wettelijke bepalingen hetzij in algemene administratieve voorschriften waaraan behoorlijk bekendheid is gegeven. In dupliek heeft de Belgische regering daaraan toegevoegd, dat deze bepalingen niet als loutere administratieve praktijken konden worden beschouwd, doch dat het wel degelijk om administratieve voorschriften ging. Eerst naar aanleiding van het verzoek van het Hof heeft de Belgische regering op 11 oktober 1982 ter griffie van het Hof een document neergelegd dat in een bijlage de verschillende nationale bepalingen weergeeft die, volgens haar, de uitvoering van de richtlijn in het Belgische recht waarborgen.

- 15 In dat verband dient er evenwel op te worden gewezen, dat de Belgische regering dit middel eerst in de loop van de gerechtelijke procedure heeft opgeworpen, terwijl zij gedurende de gehele precontentieuze procedure enkel heeft verklaard dat een wet tot omzetting van de onderhavige richtlijn in voorbereiding was.

- 16 Deze handelwijze is niet te rijmen met de in artikel 14, lid 1, van richtlijn nr. 77/780 aan de Lid-Staten opgelegde verplichting om de Commissie onverwijld elke nuttige inlichting te verstrekken betreffende de maatregelen die zijn genomen om aan de richtlijn te voldoen.

- 17 Het beroep van de Commissie heeft evenwel enkel ten doel om te doen vaststellen, dat het Koninkrijk België, „door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 77/780/EEG van de Raad“, de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen en betreft dus niet de uit artikel 14 van deze richtlijn voortvloeiende informatieplicht. Derhalve dient binnen dit kader te worden geantwoord op het middel van de Belgische regering.

- 18 Dit middel moet evenwel worden verworpen. Bij wijze van voorbeeld kunnen hier verscheidene duidelijke schendingen van de richtlijn worden aangehaald. In de eerste plaats blijkt de onder meer bij de artikelen 3, lid 7, 8, lid 5, en 9,

lid 2, van de richtlijn opgelegde verplichting om bepaalde besluiten van de Belgische toezichthoudende autoriteiten ter kennis te brengen, niet in enige thans van kracht zijnde bepaling voor te komen.

- 19 Met betrekking tot de verplichting van de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten om elkaar alle gegevens te verstrekken waardoor het toezicht op de kredietinstellingen kan worden vergemakkelijkt (artikel 7 van de richtlijn) stelt het Koninkrijk België dat daaraan uitvoering is gegeven in artikel 40 van Koninklijk Besluit nr. 185 van 9 juli 1935. Weliswaar heft dit artikel het beroepsgeheim van de leden van de Bankcommissie en van de revisoren op, wanneer zij gegevens verstrekken aan buitenlandse toezichthoudende autoriteiten, maar het verplicht de Belgische autoriteiten niet om met de autoriteiten van de andere Lid-Staten samen te werken.
- 20 Het door de Belgische regering overgelegde document bevat bovendien geen enkele bepaling waarin uitvoering wordt gegeven aan artikel 5 van de richtlijn, volgens hetwelk de bijkantoren van kredietinstellingen dezelfde benaming mogen gebruiken als in de Lid-Staat van het hoofdkantoor. Tenslotte zijn er evenmin voor enkele bepalingen over de intrekking van de vergunningen (artikel 8) tegenhangers te vinden in het Belgische recht. Dit geldt ook voor de termijn van twaalf maanden waarna de autoriteiten een vergunning waarvan geen gebruik is gemaakt, kunnen intrekken.
- 21 Mitsdien moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk België, door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 77/780 van de Raad van 12 december 1977, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- 22 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen.
- 23 Aangezien verweerder in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te 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 richtlijn nr. 77/780 van de Raad van 12 december 1977 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB L 322, van 1977, blz. 30), is het Koninkrijk België de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.
2. Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keeffe	
Everling	Mackenzie Stuart	Bosco	Galmot

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 maart 1983.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL S. ROZÈS

(zie zaak 300/81, blz. 458)