

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL S. ROZÈS VAN 8 DECEMBER 1982 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Deze twee aan het Hof voorgelegde zaken betreffen een beroep wegens niet-nakoming dat de Commissie heeft ingesteld tegen enerzijds de Italiaanse Republiek (zaak 300/81) en anderzijds het Koninkrijk België (zaak 301/81), op grond dat deze twee Lid-Staten niet binnen de gestelde termijn de noodzakelijke bepalingen hebben vastgesteld om te voldoen aan de eerste richtlijn van de Raad van 12 december 1977 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en het uitoefenen van de werkzaamheden van kredietinstellingen (richtlijn nr. 77/780).

Ofschoon het twee verschillende beroepen betreft zal ik, waar mijn opmerkingen op veel punten nagenoeg gelijk luiden, maar één conclusie nemen.

I — 1. Artikel 52 EEG-Verdrag legt het beginsel vast dat elke discriminatie van onderdanen van een andere Lid-Staat die zich op het grondgebied van een Lid-Staat vestigen, is verboden. In artikel 54, leden 2 en 3, wordt de Raad belast met de vaststelling van richtlijnen ter verwezenlijking van deze vrijheid van vestiging. De artikelen 59 en volgende bepalen hetzelfde voor het vrij verrichten van diensten. Volgens de arresten Reyners van 21 juni 1974 (Jurispr. 1974, blz. 631) en van Binsbergen van 3 december 1974 (Jurispr. 1974, blz. 1299) is de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten per 1 januari 1970 effectief en onvoorwaardelijk geworden.

Ter bevordering van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten

voor anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden van *banken* en andere financiële instellingen zijn bij richtlijn nr. 73/183 van de Raad van 28 juni 1973 bepaalde beperkingen ten dele opgeheven. Daarbij werd evenwel vastgesteld, dat de opheffing van deze beperkingen niet zou kunnen worden verwezenlijkt zonder dat vooraf of althans gelijktijdig een zeker minimum aan coördinatie van de nationale bepalingen in die sector zou worden tot stand gebracht.

Tenslotte is gebleken dat de geleidelijke totstandbrenging van een economische en monetaire unie — of althans van een samenwerking op dat terrein — en van het vrije kapitaalverkeer gepaard moest gaan met coördinerende maatregelen in de banksector. Het EEG-Verdrag zelf (artikel 61) stelt:

„... .

2. De liberalisatie van de door banken ... verrichte diensten waarmede kapitaalverplaatsingen gepaard gaan, moet worden verwezenlijkt in overeenstemming met de geleidelijke liberalisatie van het kapitaalverkeer”.

Met het oog daarop heeft de Raad op 12 december 1977 een door de Belgische minister A. Humblet ondertekende, eerste richtlijn (nr. 77/780) vastgesteld tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen.

Deze richtlijn is inzonderheid gebaseerd op artikel 57 EEG-Verdrag. Zij werd

met eenparigheid van stemmen aanvaard, omdat — in elk geval in de oorspronkelijke Lid-Staten — voor de kredietsector *wettelijke bepalingen* zijn vastgesteld en de bepalingen de bescherming van de spaargelden, inzonderheid de kredietverlening en de bankactiviteit betreffen. Zij is gepubliceerd in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1977.

Van belang is de voorlaatste bepaling (artikel 14) van deze richtlijn, die aan de basis van de onderhavige geschillen ligt:

„1. De Lid-Staten treffen binnen 24 maanden na kennisgeving van deze richtlijn de maatregelen die nodig zijn om aan deze richtlijn te voldoen en stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

2. Na de kennisgeving van de richtlijn delen de Lid-Staten de Commissie de tekst mede van alle wezenlijke wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die zij aannemen op het onder deze richtlijn vallende gebied”.

Blijkbaar moesten dus in alle Lid-Staten in verschillende omvang bepaalde maatregelen worden vastgesteld, al was het maar om te komen tot een eerste toenaadering tussen de nationale stelsels in die sector. Omdat het recht in de Lid-Staten niet mocht verstarren en om te voorkomen dat de verschillen tussen de staten opnieuw zouden opduiken, bestendig zouden worden of zelfs zouden toeneemen, moesten de Lid-Staten daarenboven aan de Commissie de nationale bepalingen meedelen die, ofschoon zij eigenlijk geen aanpassing van het nationale stelsel aan de richtlijn beoogden en zij daarmee in overeenstemming bleven, op dit gebied vernieuwingen zouden invoeren.

De Lid-Staten hadden tot 15 december 1979 (1 januari 1981 voor Griekenland) de tijd om de maatregelen te treffen die nodig waren om te voldoen aan de richtlijn. Al voor die datum moesten zij de Commissie in kennis stellen van de belangrijkste bepalingen die zij na 15 december 1977 op het onder de richtlijn vallende gebied zouden vaststellen, ongeacht overigens of deze bepalingen maatregelen waren die nodig waren om te voldoen aan de richtlijn; het enige verschil was dat, indien het noodzakelijke maatregelen waren, zij onmiddellijk ter kennis van de Commissie moesten worden gebracht.

2. Op 29 mei 1980 stelde de Commissie de Belgische regering in gebreke bij brief SG(80)D/6556 waarin zij als haar oordeel gaf dat België de krachtens „deze” richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen omdat zij op die datum nog generlei mededeling had ontvangen over de vaststelling van de noodzakelijke maatregelen.

Overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag verzocht de Commissie de Belgische regering haar binnen twee maanden, dat wil zeggen voor 1 augustus 1980, haar opmerkingen bekend te maken. Zonder te prejudiciëren op de inhoud van deze opmerkingen, behield zij zich het recht voor, terzake een met redenen omkleed advies uit te brengen ingeval zij binnen die termijn geen opmerkingen mocht ontvangen.

Dezelfde dag richtte de Commissie zich bij brief nr. SG(80)D/6558 in identieke bewoordingen tot de Italiaanse regering.

Op 2 juli daaropvolgend — dus voor het verstrijken van de gestelde termijn — antwoordde de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk België dat „naar alle waarschijnlijkheid het

wetsontwerp tot wijziging van de wetten op de kredietinstellingen ter uitvoering van richtlijn nr. 77/780 van 12 december 1977 ... eerstdaags zou worden neergelegd op het bureau van de wetgevende kamers". De desbetreffende brief vervolgt: „zoals eerder al werd meegedeeld is de aan België verweten vertraging niet alleen te wijten aan de politieke situatie, maar eveneens aan het gecompliceerde karakter van de materie en het feit dat er voor de banksector andere ontwerpen bestaan”.

Uit deze brief blijkt:

- dat de nationale *wettelijke* bepalingen die van kracht waren ten tijde van de kennisgeving van de richtlijn — althans op bepaalde punten — daarmee niet in overeenstemming waren;
- dat een *wetsontwerp* dat toen nog niet door de ministerraad was goedgekeurd, daaraan een einde diende te maken;
- dat de vertraging in de aanvaarding van dat ontwerp werd veroorzaakt door zowel politieke verwickelingen als het gecompliceerde karakter van de materie en het bestaan van andere ontwerpen in dezelfde sector;
- dat deze omstandigheden reeds ter kennis van de Commissie waren gebracht.

Deze laatste verklaring is kennelijk in tegenspraak met de verklaring van de Commissie, dat zij terzake generlei mededeling heeft ontvangen. Aan het eind van haar antwoord van 8 oktober 1982 op een vraag van het Hof stelt de Belgische regering dat „de nationale instanties het *voorontwerp van wet* dat in voorbe-

reiding was, in oktober 1979 *officieus* met de Commissie hebben besproken”. Voorts heeft de Belgische regering in een bijlage bij haar verweerschrift een verslag overgelegd van een vergadering van 17-18 maart 1980 betreffende de toepassing van de richtlijn in de Lid-Statens, waarin staat dat een wetsontwerp bij het Belgische Parlement was ingediend en dat de aanneming ervan werd voorzien, voor eind 1980. De Commissie, waarvan een ambtenaar de vergadering voorzat, moest dus op de hoogte zijn van deze datum. Het betrokken ontwerp kon op die datum echter niet bij het Parlement zijn ingediend omdat, zoals hierna zal blijken, de ministerraad het eerst op 12 december 1980 heeft goedgekeurd.

Wat hiervan ook zij, de Belgische regering heeft in dat stadium niet gesteld dat de geldende wettelijke bepalingen beantwoorden aan de richtlijn, noch dat een wetsontwerp dat zulks beoogde te bereiken, gesteld al dat het aan de Commissie was meegedeeld, bij het Parlement was ingediend en zeker niet dat het vóór 15 december 1979 was aangenomen.

De Permanente Vertegenwoordiging van de Italiaanse Republiek antwoordde op 10 september 1980 — dus na het verstrijken van de gestelde termijn — dat de ministerraad op 19 juni 1980 wetsontwerp nr. 976 betreffende de uitvoering, uitlegging en aanvulling van richtlijn nr. 77/780 had goedgekeurd en dit op 1 juli 1980, zoals verder zal blijken, aan de Senaat had toegezonden. Dit ontwerp machtigde de regering om binnen drie maanden na de inwerkingtreding van de wet de noodzakelijke bepalingen voor de uitvoering van de richtlijn vast te stellen.

In het antwoord werd verder gesteld, dat „de wetgevingsprocedure nagenoeg afgerond zou moeten zijn”, wat getuigde van het „vaste voornemen van de Italiaanse

regering om de in de richtlijn neergelegde beginselen in de nationale rechtsorde te transponeren”.

Uit deze brief blijkt:

- dat de nationale bepalingen die ten tijde van de kennisgeving van de richtlijn van kracht waren — althans op bepaalde punten — niet in overeenstemming waren met de richtlijn;
- dat de ministerraad een wetsontwerp dat daaraan een einde moest maken, eerst op 19 juni 1980 had goedgekeurd;
- dat dit wetsontwerp niet voor 15 december 1979 was goedgekeurd, laat staan was ingediend, en dus ook niet voor 10 september 1980 aan de Commissie was meegedeeld.

Op haar beurt stelde de Belgische regering op 29 december 1980 de Commissie ervan in kennis, dat het wetsontwerp tot aanpassing van de nationale wetgeving aan de richtlijn op 12 december 1980 door de ministerraad was goedgekeurd en dat zij de bedoeling had „het Parlement te verzoeken dit met spoed te aanvaarden”. Deze regering heeft inderdaad aan het einde van de schriftelijke behandeling een door de minister van Financiën ondertekend wetsontwerp overgelegd, dat is gepubliceerd in de stukken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 4 mei 1982. Volgens de titel betreft het een wetsontwerp „tot wijziging van de wetten op de kredietinstellingen *ter aanpassing aan het recht van de Europese Gemeenschappen*”. In de memorie van toelichting heet het dat „met dit ontwerp enkel de voorschriften van de richtlijn . . . in de Belgische wetgeving worden ingebouwd die nieuw zijn voor ons nationaal recht. Hierin komen evenmin bepalingen voor die krachtens het gemeenschapsrecht rechtstreeks toepasselijk zijn”.

3. Op 24 maart 1981 bracht de Commissie twee nagenoeg gelijklopende met redenen omklede adviezen uit als bedoeld in artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag, — het ene gericht aan het Koninkrijk België (C(81) 397) en het andere aan de Italiaanse Republiek (C(81)398) —, volgens welke deze staten, door niet de bepalingen vast te stellen die nodig waren om te voldoen aan de richtlijn, de krachtens artikel 14, lid 1, daarvan op hen rustende verplichtingen niet waren nagekomen. Krachtens artikel 169, tweede alinea, werden zij verzocht de noodzakelijke maatregelen te treffen om dit verzuim binnen twee maanden na de kennisgeving van de adviezen, dat wil zeggen vóór 24 mei 1981, ongedaan te maken.

Op 24 juli 1981 schreef de Permanente Vertegenwoordiging van de Italiaanse Republiek nog aan de Commissie dat nu de regeringsscrisis was opgelost, mocht worden verwacht dat de commissie (voor Financiën en Begroting van de Senaat van de Republiek) onverwijld haar werkzaamheden zou hervatten en zich opnieuw zou buigen over wetsontwerp nr. 976 dat ten doel had de regering te machtigen om maatregelen voor de uitvoering van de gemeenschapsrichtlijn vast te stellen.

Na tot 30 november 1981 te hebben gewacht heeft de Commissie op die datum twee afzonderlijke beroepen bij het Hof ingesteld.

II — 1. De Belgische regering betwist de ontvankelijkheid van het beroepsschrift van de Commissie omdat het niet genoegzaam met redenen zou zijn omkleed en omdat de in de richtlijn als de in het aan haar gerichte met redenen omklede advies gestelde termijnen duidelijk te kort waren.

Ofschoon deze grieven de grond van de zaak betreffen, stelt de ontvankelijkheid van de beroepen van de Commissie wel degelijk een probleem.

Ter zake van de termijnen heeft het Hof in het arrest van 26 februari 1976 (zaak 52/75, Commissie t. Italië, Jurispr. 1976, blz. 277) overwogen:

Enkele Lid-Staten (Denemarken, Ierland, Luxemburg, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Griekenland) hebben overeenkomstig artikel 2, leden 5 en 6, van de richtlijn besloten, de toepassing ervan op bepaalde groepen of typen kredietinstellingen, waarvan de Commissie de lijst heeft gepubliceerd in PB C 244 van 1978, blz. 2 en 3, en C 254 van 1981, blz. 3, uit te stellen. Weliswaar hebben bepaalde Lid-Staten op het eerste gezicht voldaan aan artikel 14, lid 1, van de richtlijn doch de door hen getroffen maatregelen zijn materieel misschien niet geheel in overeenstemming met de beginselen van de richtlijn; immers, de Commissie heeft ter terechtzitting meegedeeld dat zij op 30 september 1982 enkele Lid-Staten om toelichtingen had gevraagd.

„dat stipte naleving van een richtlijn van te meer belang is waar de uitvoeringsmaatregelen ter discretie van de Lid-Staten zijn gelaten en dat zulke handelingen niet het beoogde effect kunnen sorteren wanneer de beoogde doelen niet binnen de gestelde termijnen worden bereikt; dat de werking der voorschriften van een richtlijn ten aanzien van de Lid-Staten tot welke zij zijn gericht niet minder dwingend is dan die welke aan andere bepalingen van het gemeenschapsrecht is verbonden, hetgeen te meer geldt voor voorschriften betreffende de termijnen binnen welke de daarin voorziene maatregelen in werking moeten zijn getreden, en wel zulks met name in verband met het feit dat wanneer er na het verstrijken dier termijnen in de Lid-Staten nog steeds verschillende regelingen zouden blijven toegepast, discriminatie het gevolg zou kunnen zijn” (r.o. 10).

Het is dan ook de vraag of er een reëel verschil bestaat tussen deze twee situaties die beide leiden tot uitstel van de toepassing van de richtlijn, hetzij omdat nationale toepassingsmaatregelen zijn uitgebleven, hetzij omdat de tijdig aangenomen nationale bepalingen materieel niet overeenstemmen met de richtlijn.

Bovendien wil ik erop wijzen dat op het ogenblik dat de termijn voor de uitvoering van de richtlijn verstrekt, noch bij het Belgische noch bij het Italiaanse Parlement een *wetsontwerp* was ingediend.

In die omstandigheden had de Commissie de Raad beter om uitstel van de datum kunnen verzoeken, zoals ze dat bijvoorbeeld heeft gedaan voor de belasting op de toegevoegde waarde. Op dit gebied is een gelijke stand bij de toepassing van het gemeenschapsrecht in alle Lid-Staten uitermate wenselijk.

Omtrent het bezwaar betreffende het ontbreken van wederkerigheid heeft het Hof in hetzelfde arrest nog overwogen:

Gelet op de rechtspraak van het Hof wil ik evenwel niet bij deze bedenkingen blijven stilstaan.

„dat door een Lid-Staat ter rechtvaardiging van het feit dat hij, zij het slechts gedurende enige tijd, met de nakoming der op hem rustende verplichtingen in gebreke is gebleven, geen beroep mag worden gedaan op de vertraging waarmee mogelijkerwijs andere Lid-Staten aan een richtlijn uitvoering hebben gegeven; dat immers het Verdrag niet

slechts tussen de verschillende rechtssubjecten waarop het toepasselijk is wederkerige verplichtingen heeft geschapen, doch een nieuwe rechtsorde heeft gevestigd waarin de bevoegdheden, rechten en verplichtingen dier subjecten — alsmede de procedures welke ter vaststelling en bestraffing van schendingen moeten worden gevolgd — zijn geregeld" (r.o. 11);

„dat wanneer de termijn binnen welke er aan een richtlijn uitvoering moet zijn gegeven te kort blijkt te zijn, de enige mogelijkheid welke, gemeenschapsrechtelijk gezien, de betrokken Lid-Staat openblijft daarin bestaat dat hij op communautair niveau passende stappen neemt ten einde de bevoegde instelling der Gemeenschap tot de nodige verlenging van de termijn te bewegen" (r.o. 12).

2. De Belgische en Italiaanse regering betwisten weliswaar niet dat de richtlijn niet binnen de oorspronkelijke voorziene en evenmin binnen de in het met redenen omklede advies gestelde termijn formeel bij wet in hun rechtsorde is omgezet, doch zij beroepen zich op:

— de aanzienlijke hoeveelheid werk die een dergelijke omzetting met zich meebrengt;

— het feit dat zij van de gelegenheid gebruik maken om hun wetgeving terzake te wijzigen;

— het feit dat de in de richtlijn gestelde voorschriften reeds worden toegepast, ook al geschiedt dat niet door middel van een wettekst; het nationale gemene recht zou alle nodige garanties bieden en bovendien zou de omzetting van de richtlijn zijn verzekerd door „interne instructies”;

— het feit dat de hen verweten niet-nakoming louter formeel zou zijn, omdat de meeste bepalingen van de richtlijn huns inziens „rechtstreeks toepasselijk” zouden zijn en niet in nationaal recht zouden behoeven te worden omgezet;

— hun vaste voornemen, om te trachten de richtlijn zo spoedig mogelijk in hun nationale rechtsorde om te zetten.

Afgezien van het feit dat deze argumenten soms tegenstrijdig zijn, zou ik daartegen het volgende willen inbrengen:

a) Het is duidelijk dat de omzetting van een richtlijn als onderhavige andere problemen stelt dan de toepassing van technische harmonisatierichtlijnen die bijvoorbeeld zijn vastgesteld voor de sector motorvoertuigen of landbouwtrekkers.

Bij het bepalen van de termijn in de richtlijn is de complexiteit van de materie echter in aanmerking genomen; de richtlijn zelf voorziet voor bepaalde gevallen in een mogelijkheid om de toepassing uit te stellen (artikel 2, leden 5 en 6).

Op 12 oktober 1982 heeft het Hof in zaak 136/81 (Commissie t. Italiaanse Republiek) verklaard:

„Voorts dient erop te worden gewezen dat de regeringen van de Lid-Staten deelnemen aan de voorbereiding van de richtlijnen, en dan ook in staat moeten zijn binnen de gestelde termijn een ontwerp van de voor de tenuitvoerlegging ervan noodzakelijke wettelijke regeling op te stellen. Blijkens in de loop van het geding verstrekte gegevens was het wets-

ontwerp bij het verstrijken van de termijn voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn nog niet bij het Italiaanse parlement ingediend”.

b) Een wettekst is steeds voor verbetering vatbaar. De Belgische en de Italiaanse regering maken weliswaar gewag van ontwerpen die verder gaan dan de richtlijn vereist, maar in een eerste fase hadden zij zich bij voorkeur moeten beperken tot het vaststellen van de maatregelen die in overeenstemming waren met de richtlijn die zelf als titel draagt: „eerste richtlijn”. Uit de tekst ervan volgt dus, dat verdere maatregelen moeten worden getroffen, maar deze tekst is daarom nog niet zonder belang.

In dit verband heeft de Italiaanse regering ter terechtzitting gesteld, dat een oplossing voor haar geschil met de Commissie eerder zou moeten worden gezocht in het kader van het krachtens artikel 11 van de richtlijn bij de Commissie ingestelde Raadgevend Comité.

Dit orgaan heeft echter slechts een adviserende taak. Wanneer het zich over de kredietinstellingen buigt (artikelen 3, lid 5, en 6) „houdt het zich niet bezig met de bestudering van concrete vraagstukken” (artikel 11, lid 3). Maar in alle gevallen beperkt het zich tot het geven van adviezen en het formuleren van voorstellen; het enige wat het doet is de Commissie bijstaan. Deze behoudt dus alle bevoegdheden die zij aan het Verdrag en inzonderheid aan artikel 169 ontleent.

c) De richtlijn bestrijkt een gebied waarin de bestuursrechtelijke bepalingen en de „interne instructies” minstens even belangrijk zijn als de wettelijke bepalingen. Zowel uit de considerans ervan als uit de precontentieuze briefwisseling tus-

sen de Commissie en de betrokken regeringen blijkt echter, dat in elk geval *wettelijke* bepalingen moesten worden vastgesteld om „de hinderlijkste verschillen tussen de *wetgevingen* der Lid-Staten op te heffen”.

Een ander probleem betreft de inhoud van deze bepalingen. De vraag of het nationale recht, zoals het thans geldt of (zelfs) zoals het zal luiden na de aanvaarding van de thans ingediende ontwerpen, min of meer volledig in overeenstemming is met de richtlijn, is eerst in de verweerschriften van de regeringen aan de orde gesteld; ter terechtzitting is er nader op ingegaan, met name naar aanleiding van de toelichtingen waarom het Hof de Belgische regering had gevraagd. Ik geloof niet dat terzake een definitief oordeel mogelijk is. Overigens lijkt mij dat niet noodzakelijk.

Er is gesteld dat het doel van de richtlijn reeds volledig was bereikt op grond van een administratieve praktijk. Bij arrest van 16 mei 1980 (zaak 102/79, Commissie t. België, Jurispr. 1980, blz. 1473) heeft het Hof op dit argument reeds geantwoord:

„Een Lid-Staat (is) de krachtens artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag op hem rustende verplichting niet nagekomen wanneer hij zich ertoe heeft beperkt, aan de uit de betrokken (richtlijn) voortvloeiende vereisten gevolg te geven door een feitelijke praktijk of zelfs een eenvoudig administratief gedogen” (r.o. 10).

„Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goedgevonden van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, (zijn) niet te beschouwen als een geldige uitvoering van de verplichting die krachtens artikel 189

EEG-Verdrag rust op de Lid-Staten tot wie de richtlijnen zijn gericht" (r.o. 11).

d) De stelling dat de omzetting van de inhoud van een richtlijn in nationaal recht niet onontbeerlijk is om het te bereiken resultaat te waarborgen, maar hoogstens wenselijk is om redenen van duidelijkheid en rechtszekerheid, heeft het Hof reeds verworpen.

Het niet omzetten van de richtlijn kan niet worden gerechtvaardigd omdat de bepalingen ervan „rechtstreeks toepasbaar" zouden zijn. In genoemd arrest van 6 mei 1980 heeft het Hof verklaard:

„Uit artikel 189, derde alinea, vloeit immers voort dat de uitvoering van de communautaire richtlijnen moet worden verzekerd met passende uitvoeringsmaatregelen van de Lid-Staten. Slechts in bijzondere omstandigheden, met name ingeval een Lid-Staat zou hebben nagelaten de vereiste uitvoeringsmaatregelen vast te stellen of wanneer deze niet in overeenstemming met de richtlijn zouden zijn, heeft het Hof het recht van de justitiabelen erkend om zich in rechte op een richtlijn te beroepen tegenover een Lid-Staat die zijn verplichtingen niet nakomt (arrest van 5 april 1979, zaak 148/78, Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1629). Deze minimum waarborg, die voortvloeit uit het dwingende karakter van de verplichting die ingevolge artikel 189, derde alinea, krachtens de richtlijnen op de Lid-Staten rust, kan geen rechtvaardiging vormen voor het verzuim van een Lid-Staat om tijdig de aan het doel van elke richtlijn beantwoordende uitvoeringsmaatregelen te nemen" (r.o. 12).

e) De argumenten betreffende eventuele interne moeilijkheden (parlemen-

taire behandelingen, politieke crisis, enz.) en het vaste voornemen om de nodige maatregelen te treffen bieden helaas geen verontschuldiging *stricto jure*.

Er moet tenminste een begin van uitvoering zijn. Het Hof heeft herhaaldelijk bevestigd, dat „een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen en termijnen welke in communautaire richtlijnen besloten liggen, niet mag beroepen op moeilijkheden van interne aard dan wel op bepalingen van zijn nationale rechtsorde, zelfs al betreft het constitutionele bepalingen" (arrest van 6 mei 1980, zaak 102/79, Jurispr. 1980, blz. 1473, r.o. 15).

Ik wil niet prejudiciëren op de vraag of de wetsontwerpen waarvan de Belgische en Italiaanse regeringen spreken, materieel in overeenstemming zijn met de bepalingen van de richtlijn; het volstaat op te merken dat deze ontwerpen waarvan het kennelijke doel was, de nationale stelsels in overeenstemming te brengen met de beginselen van de richtlijn, eerst op respectievelijk 12 december en 19 juni 1980 door de ministerraden zijn goedgekeurd, en dat de tekst ervan eerst na die data ter kennis van de Commissie kon worden gebracht.

Wat de Italiaanse Republiek betreft, zelfs al ware het wetsontwerp voor het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn of zelfs voor vandaag aangenomen, dan nog zou het de regering slechts hebben *gemachtigd* de noodzakelijke maatregelen te treffen om het nationale stelsel in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

Op 25 mei 1982 heeft het Hof in zaak 96/81 (Commissie t. Nederland, Jurispr. 1982, blz. 1791, r.o. 8) overwogen:

„De inlichtingen die de Lid-Staten de Commissie op grond van de slotbepalingen van de richtlijn moeten verstrekken, dienen duidelijk en nauwkeurig te zijn. Zij moeten ondubbelzinnig aangeven, met welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen de Lid-Staat meent aan de verschillende uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te hebben voldaan. Bij gebreke van dergelijke inlichtingen is de Commissie niet in staat, na

te gaan of de Lid-Staat de richtlijn werkelijk en volledig heeft uitgevoerd. Blijft de Lid-Staat met de nakoming van deze verplichting in gebreke, hetzij door in het geheel geen mededelingen te doen, hetzij door onvoldoende duidelijke en nauwkeurige mededelingen te verschaffen, dan kan dit op zichzelf al de instelling rechtvaardigen van een procedure ex artikel 169 EEG-Verdrag ter vaststelling van dit verzuim”.

In die omstandigheden kan ik slechts concluderen dat het Hof:

- vaststelt dat het Koninkrijk België en de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 77/780 van 12 december 1977, een krachtens het EEG-Verdrag op hen rustende verplichtingen niet zijn nagekomen;
- het Koninkrijk België en de Italiaanse Republiek verwijze in de kosten van het geding.