SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 29. September 1999 *

A — Einführung

1. Im Rahmen der vorliegenden Vertragsverletzungsklage erhebt die Kommission den Vorwurf, Frankreich habe zwei Richtlinien betreffend die Direktversicherung nicht vollständig innerhalb der vorgesehenen Fristen umgesetzt. Die der Kommission mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen bezögen sich nämlich nicht auf die dem französischen Code de la mutualité unterliegenden „mutuelles" [1], was jedoch nach den jeweiligen Richtlinien erforderlich gewesen wäre.

2. Diese „mutuelles" nehmen neben Versicherungsgeschäften auch soziale Aktivitäten wahr, wie z. B. den Betrieb von Apotheken, Ferienheimen u. a. Die Umsetzung der Richtlinien bedingt insbesondere die fehlende rechtliche und organisatorische Trennung der Versicherungstätigkeit von diesen anderen Geschäften mit den entsprechenden Konsequenzen für die Geschäftsleitung und die Solvabilität.

3. Bei den beiden Richtlinien handelt es sich zum einen um die Richtlinie 92/49/EWG [2] über die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) und zum anderen um die Richtlinie 92/96/EWG [3] über die Direktversicherung (Lebensversicherung), mit denen jeweils die Dritte Schadensversicherungs- bzw. Lebensversicherungsrichtlinie geändert wurde.

4. Zweck der Richtlinien ist, durch eine Harmonisierung der Zulassungen und ihrer Bedingungen und Aufsichtssysteme, es den Versicherungsunternehmen zu ermöglichen, überall in der Gemeinschaft im Rahmen der

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Mit „mutuelles" sind Hilfskassen auf Gegenseitigkeit gemeint.

2 — Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadensversicherung), ABl. L 228, S. 1.

3 — Richtlinie 92/96/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung), ABl. L 360, S. 1.

Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit Geschäfte zu betreiben.

5. Die Richtlinien gelten auch für die „mutuelles". Sie sehen in den Artikeln 6 bzw. 5 [4] vor, daß der jeweilige Herkunftsmitgliedstaat — also der Staat, in dem das Versicherungsunternehmen ansässig ist — verlangt, daß die Versicherungsunternehmen, die ihre Zulassung beantragen, bestimmte in den Richtlinien abschließend aufgezählte Formen annehmen. Für die Französische Republik sind dabei neben anderen Rechtsformen die „mutuelles régies par le code de mutualité" genannt.

6. Die genannten Richtlinien sehen in Artikel 51 Absatz 1 bzw. in Artikel 57 Absatz 1 folgendes vor:

„Die Mitgliedstaaten erlassen spätestens am 31. Dezember 1993 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, und setzen sie spätestens zum 1. Juli 1994 in Kraft. Sie unterrichten die Kommission unverzüglich davon.

..."

4 — Durch diese Artikel wurden jeweils die Artikel 8 der Richtlinien 73/239 bzw. 79/267 geändert.

B — Sachverhalt

7. Frankreich hatte der Kommission als Umsetzungsmaßnahmen die Gesetze Nr. 94/678 und Nr. 94/679, beide vom 8. August 1994, mitgeteilt. Diese beiden Gesetze enthalten jedoch keine Bestimmungen bezüglich der „mutuelles régies par le code de la mutualité".

8. Mit Schreiben vom 31. März 1995 wies die Kommission Frankreich auf die ihrer Meinung nach bestehende unvollständige Umsetzung hin. In seinem Anwortschreiben vom 8. Juni 1995 äußerte Frankreich die Absicht, die genannten Richtlinien vollständig umzusetzen und verwies auf ein bestehendes Gesetzgebungsvorhaben.

9. Da die Kommission jedoch im folgenden keine Mitteilung über die Umsetzung der betreffenden beiden Richtlinien erhalten hatte, leitete sie das vorprozessuale Verfahren ein, das hinsichtlich beider Richtlinien zur Übersendung einer mit Gründen versehenen Stellungnahme an Frankreich am 5. März 1997 führte. Frankreich teilte der Kommission daraufhin mit Schreiben vom 18. November 1997 mit, daß es die erforderlichen Maßnahmen vorbereite, um den beiden Richtlinien nachzukommen. In diesem Schreiben wies Frankreich u. a. auf die Notwendigkeit hin, daß den Besonderheiten der „mutuelles" Rechnung zu tragen sei. Bei diesen „mutuelles" handele es sich insbesondere nicht um Kapitalgesellschaften sondern um Zusammenschlüsse von Personen, das heißt, daß die Versiche-

rungsnehmer als Mitglieder der Versicherungsgesellschaft zu betrachten seien. Die „mutuelles" arbeiteten ohne Gewinnerzielungsabsicht und seien dem Solidargedanken verhaftet. Sie seien als Versorgungseinrichtung tätig, dienten dem gegenseitigen Beistand, was eine Auswahl der zu versichernden Risiken ausschließe. Ihre Versicherungstätigkeit sei untrennbar mit dem Gesundheits- und Sozialwesen verknüpft. Im Rahmen der Zusatzversicherung seien sie Bestandteil des öffentlichen Systems der sozialen Sicherheit.

10. Mit Schreiben vom 3. Dezember 1997 stellte Frankreich den Erlaß von technischen Regelungen und Bestimmungen über das Aufsichtswesen betreffend die Direktversicherung für Ende des Jahres 1998 in Aussicht.

11. Mit zwei weiteren Schreiben vom 11. Februar 1998 bzw. vom 11. März 1998 unterrichtete Frankreich die Kommission über den Inhalt der bestehenden Gesetzgebungsvorhaben.

12. Da die Kommission jedoch keine weitere Mitteilung über den Erlaß der geplanten Umsetzungsmaßnahmen erhalten hat, hat sie die vorliegende Vertragsverletzungsklage erhoben.

13. Die Kommission beantragt,

1. festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag und den Richtlinien 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) und 92/96/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung) verstoßen hat, daß sie nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen (und in Kraft gesetzt) hat, um diesen Richtlinien nachzukommen, und sie insbesondere in bezug auf die dem Code de la mutualité (Gesetz über die Hilfskassen auf Gegenseitigkeit) unterliegenden Hilfskas-

sen auf Gegenseitigkeit („mutuelles") nicht umgesetzt hat;

2. der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

14. Die Französische Regierung beantragt,

1. die Klage der Kommission abzuweisen, soweit sie sich auf das Problem der Rückversicherung bezieht;

2. der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

15. Frankreich erhebt zunächst die Einrede der Unzulässigkeit. Im Rahmen der Klageschrift habe die Kommission erstmalig vorgetragen, die geltenden französischen Bestimmungen bezüglich des Rückversicherungssystems der „mutuelles" seien nicht gemeinschaftsrechtskonform. Da dieser Vorwurf nicht schon Gegenstand der mit Gründen versehenen Stellungnahme gewesen sei, sei eine klageweise Geltendmachung unzulässig.

16. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission diesen Vorwurf, der sich auf eine fehlerhafte Umsetzung der Richtlinie 64/225/EWG [5] bezieht, zurückgenommen.

17. Im übrigen verweist die französische Regierung auf die mit den Besonderheiten der „mutuelles" verbundenen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der in Rede stehenden Richtlinien.

18. So hat die französische Regierung in der mündlichen Verhandlung einen im Mai 1999 im Auftrag der Regierung fertig gestellten Bericht („Rocard-Bericht") über die „mutuelles" und das Gemeinschaftsrecht zu den Akten gegeben. In diesem Bericht wird die Notwendigkeit einer schnellstmöglichen Umsetzung der Richtlinien in französisches Recht unterstrichen. Nach den in diesem Bericht enthaltenen Informationen soll eine solche Umsetzung bis zum Ende des Jahres 1999 erfolgen.

19. Die Kommission vertritt in ihrer Erwiderung die Auffassung, die von der französischen Regierung eingereichte Klagebeantwortung enthalte keine Anträge im Sin-

5 — Richtlinie 64/225/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet der Rückversicherungen und Retrozession (ABl. 1964, Nr. 56, S. 878).

ne von Artikel 40 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichtshofes. Die Kommission hat jedoch kein Versäumnisurteil nach Artikel 94 § 1 beantragt.

20. Nach Auffassung der französischen Regierung enthalte die Klagebeantwortung sehr wohl einen den Anforderungen der Verfahrensordnung entsprechenden Antrag der Beklagten. Dieser Antrag sei auf Abweisung der Klage als unzulässig gerichtet, soweit sie die Fragestellung der Rückversicherung betreffe. In dieser Gegenerwiderung wird dann auch ein Kostenantrag gestellt.

C — Würdigung

I. *Zulässigkeit und Einwand der nicht formgerechten Klagebeantwortung*

21. Bezüglich der von Frankreich erhobenen Einrede der Unzulässigkeit, die Kommission habe in ihrer Klage einen Klagegrund mitaufgeführt, der nicht bereits Bestandteil des Vorverfahrens gewesen sei, braucht nicht entschieden zu werden, da die Kommission ihr diesbezügliches Vorbringen aus der Klageschrift in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen hat.

22. Was das Vorbringen der Kommission betrifft, die Klagebeantwortung der französischen Regierung beinhalte keine Anträge im Sinne von Artikel 40 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichtshofes [6], ist zunächst festzustellen, daß die Kommission dennoch kein Versäumnisurteil nach Artikel 94 § 1 der Verfahrensordnung [7] beantragt hat. Darüber hinaus wird der Gerichtshof in der Klagebeantwortung der französischen Regierung ersucht, zu entscheiden, daß die Klage der Kommission insoweit unzulässig sei, als sie sich auf die Fragestellung der Rückversicherung beziehe.

23. Hierin ist entgegen der Auffassung der Kommission durchaus ein Antrag der Beklagten im Sinne von Artikel 40 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung zu sehen, da, wäre dem Ersuchen der französischen Regierung zu folgen, die Klage zumindest zum Teil abzuweisen wäre. Da darüber hinaus kein Antrag auf Erlaß eines Ver-

6 — Artikel 40 § 1 lautet: „Innerhalb eines Monats nach Zustellung der Klageschrift hat der Beklagte eine Klagebeantwortung einzureichen. Diese muß enthalten:
a) ...
b) die tatsächliche und rechtliche Begründung;
c) die Anträge des Beklagten;
d) ...“

7 — Artikel 94 § 1 lautet: „Reicht der Beklagte, gegen den ordnungsgemäß Klage erhoben ist, seine Klagebeantwortung nicht form- und fristgerecht ein, so kann der Kläger Versäumnisurteil beantragen.
...“

säumnisurteils gestellt wurde, kann durch Urteil entschieden werden. Im übrigen ergeben sich die nötigen Angaben der Beklagten aus der Gegenerwiderung und den Ausführungen in der mündlichen Verhandlung. Im Hinblick auf etwaige Gegenanträge ist auch zu bedenken, daß die Beklagte die nur teilweise Umsetzung der Richtlinien insoweit gar nicht bestreitet.

II. *Begründetheit*

24. Die Parteien stimmen darüber überein, daß die beiden streitigen Richtlinien nicht vollständig fristgerecht umgesetzt wurden.

25. So fehlen bei den bisher von Frankreich getroffenen Maßnahmen insbesondere Bestimmungen, die für die „mutuelles" vorsehen, daß diese den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen entsprechen.

26. Sinn und Zweck der streitigen Richtlinien ist im wesentlichen, den Binnenmarkt im Bereich der Direktversicherung unter dem doppelten Gesichtspunkt der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs zu vollenden, um es den Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft zu erleichtern, innerhalb der Gemeinschaft Verpflichtungen einzugehen. Angestrebt wird daher eine wesentliche, notwendige und ausreichende Harmonisierung, um zu einer gegenseitigen Anerkennung der Zulassungen und der Aufsichtssysteme zu gelangen, die die Erteilung einer einheitlichen, innerhalb der ganzen Gemeinschaft gültigen Zulassung sowie die Anwendung des Grundsatzes der Aufsicht durch den Herkunftsmitgliedstaat erlaubt. So fällt insbesondere die Aufsicht über die finanzielle Solidität der Versicherungsunternehmen in die Zuständigkeit der Herkunftsmitgliedstaaten. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten müssen daher über die notwendigen Aufsichtsmittel verfügen, um die geordnete Ausübung der Tätigkeit der Versicherungsunternehmen in der ganzen Gemeinschaft sowohl im Rahmen der Niederlassungsfreiheit als auch im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit zu gewährleisten. [8]

27. Gemäß Artikel 6 der Richtlinie 92/49 bzw. Artikel 5 der Richtlinie 92/96 gelten diese Richtlinien insbesondere auch für die „mutuelles régies par le code de la mutualité". Darüber hinaus hat der Herkunftsmitgliedstaat — im vorliegenden Fall also Frankreich — zu verlangen, daß die Versicherungsunternehmen, die ihre Zulassung beantragen, ihren Gesellschaftszweck unter Ausschluß jeder anderen Geschäftstätigkeit auf die in diesen Richtlinien genannten Tätigkeiten und auf solche Geschäfte beschränken, die unmittelbar hiermit im Zusammenhang stehen, bzw. es ist andernfalls eine klare rechtliche und — im Hinblick auf die Sicherungen und Rücklagen — eine finanzielle Trennung der Geschäfte vorzunehmen. Die Versicherungsunternehmen haben zudem einen Tätigkeitsplan vorzulegen; sie müssen über einen Mindestbetrag für den Garantiefonds verfügen und von Personen geleitet werden, die die erforderliche Zuverlässigkeit und die notwendige

8 — Siehe erster, fünfter, siebter und neunter Erwägungsgrund der Richtlinie 92/49 bzw. erster, fünfter, siebter und zehnter Erwägungsgrund der Richtlinie 92/96.

fachliche Qualifikation bzw. Berufserfahrung besitzen.

28. Bestimmungen solchen Inhalts sind bisher jedoch in Frankreich hinsichtlich der „mutuelles" noch nicht erlassen worden, wie auch die französische Regierung einräumt. Der Hinweis auf bestehende Gesetzgebungsvorhaben vermag an der aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht bestehenden Vertragsverletzung nichts zu ändern. Auch der in der mündlichen Verhandlung zu den Akten gereichte „Rocard-Bericht", der auf eine baldige Verabschiedung solcher Bestimmungen drängt und dies für Ende des Jahres 1999 in Aussicht stellt, führt nicht zu einer Entkräftung des Vorwurfs der nichtvollständigen fristgerechten Umsetzung. Entscheidend ist zudem die Rechtslage zum Zeitpunkt der Klageerhebung.

29. Da somit feststeht, daß Frankreich seinen Verpflichtungen aus den Richtlinien 92/49 und 92/96 nicht vollständig innerhalb der gesetzten Fristen nachgekommen ist, ist der Klage der Kommission stattzugeben.

Kosten

30. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Kommission hat beantragt, der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen. Da diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

D — Ergebnis

31. Es wird daher vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag und den Richtlinien 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) und 92/96/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und

90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung) verstoßen, daß sie nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen (und in Kraft gesetzt) hat, um diesen Richtlinien nachzukommen, und sie insbesondere in bezug auf die dem Code de la mutualité (Gesetz über die Hilfskassen auf Gegenseitigkeit) unterliegenden Hilfskassen auf Gegenseitigkeit („mutuelles") nicht umgesetzt hat.

2. Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.