FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 29. september 1999 *

A — Indledning

1. Kommissionen har i nærværende traktatbrudssag kritiseret Den Franske Republik for ikke fuldstændigt at have gennemført to direktiver vedrørende direkte forsikringsvirksomhed inden for de fastsatte frister. De gennemførelsesforanstaltninger, som Kommissionen har fået underretning om, har således ikke berørt de af den franske lov om gensidig forsikring omfattede selskaber [1], hvilket imidlertid har været påkrævet ifølge direktiverne.

2. Disse selskaber driver ud over forsikringsvirksomhed andre former for virksomhed, f.eks. inden for apotekerdrift og drift af ferieboliger mv. Det er imidlertid en forudsætning for gennemførelsen af de nævnte direktiver, at der retligt og organisatorisk sker en adskillelse af forsikringsvirksomheden og de andre former for virksomhed, med alt hvad dette indebærer med hensyn til den forretningsmæssige ledelse og selskabernes solvens.

3. De to direktiver, der er tale om, er dels direktiv 92/49/EØF [2] om direkte forsikringsvirksomhed (bortset fra livsforsikring), dels direktiv 92/96/EØF [3] om direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af henholdsvis tredje direktiv om direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og tredje direktiv om livsforsikring.

4. Direktiverne har til formål at gennemføre det indre marked for direkte forsikringsvirksomhed på grundlag af såvel reglerne om etableringsfriheden og reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser gennem en harmonisering af tilladelser samt betin-

* Originalsprog: tysk.

1 — Ved »mutuelles« forstås gensidige bistandskasser.

2 — Rådets direktiv af 18.6.1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv) (EFT L 228, s. 1).

3 — Rådets direktiv af 10.11.1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv) (EFT L 360, s. 1).

gelser for meddelelse heraf samt af forsigtighedstilsynsordningerne.

5. De nævnte direktiver finder også anvendelse på gensidige selskaber. De indeholder begge i artikel 6 og artikel 5 [4] bestemmelser om, at hjemlandet — dvs. den stat, i hvilken forsikringsvirksomheden er hjemmehørende — stiller krav om, at forsikringsselskaber, der ansøger om tilladelse, antager en af de former, der udtømmende opregnes i direktiverne. For Den Franske Republik anføres ved siden af andre selskabsformer »mutuelles régies par le code de la mutualité«.

6. Direktiverne indeholder henholdsvis i artikel 51, stk. 1, og artikel 57, stk. 1, følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne vedtager senest den 31. december 1993 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og sætter dem i kraft senest den 1. juli 1994. De underretter straks Kommissionen herom.

[...]«

4 — Ved sidstnævnte artikel er der sket en ændring af artikel 8 i direktiv 73/239 og 79/267.

B — Faktiske omstændigheder

7. Den Franske Republik havde meddelt Kommissionen, at direktiverne var blevet gennemført ved lov nr. 94/678 og 94/679, begge af 8. august 1994. I ingen af de to love findes der imidlertid bestemmelser om de af loven om gensidig forsikring omfattede selskaber (»mutuelles régies par le code de la mutualité«).

8. Ved skrivelse af 31. marts 1995 gjorde Kommissionen Den Franske Republik opmærksom på, at der ifølge Kommissionen stadig ikke var sket en fuldstændig gennemførelse af direktiverne. Den Franske Republik oplyste i sit svar af 8. juni 1995, at den agtede at gennemføre de omhandlede direktiver fuldt ud og henviste herved til et foreliggende lovforslag.

9. Kommissionen modtog ikke herefter andre oplysninger vedrørende gennemførelsen af de to direktiver og indledte derfor den administrative procedure, der for disse to direktivers vedkommende førte til fremsendelsen den 5. marts 1997 af en begrundet udtalelse til Den Franske Republik. Den Franske Republik meddelte som svar på denne udtalelse ved skrivelse af 18. november 1997 Kommissionen, at den var i færd med at forberede de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme de to direktiver. Den Franske Republik gjorde i skrivelsen Kommissionen opmærksom på, at det bl.a. var nødvendigt at tage hensyn til de gensidige selskabers særlige forhold.

Disse selskaber er — anførtes det — ikke kapitalselskaber, men personsammenslutninger, dvs. at de forsikrede skal anses for deltagere i forsikringsvirksomheden. De gensidige selskaber arbejder ikke med vinding for øje og bygger på et solidaritetsprincip. De arbejder for forebyggelse og gensidig bistand, og der kan derfor ikke ske nogen risikoudvælgelse. Deres forsikringsvirksomhed er uløseligt knyttet til det sundhedsmæssige og sociale system. For så vidt angår supplerende forsikring indgår de i den offentlige tjenesteydelsesordning for social sikring.

10. Den Franske Republik meddelte ved skrivelse af 3. december 1997 Kommissionen, at de tekniske regler og bestemmelserne om forsigtighedstilsyn for så vidt angår direkte forsikring kunne påregnes vedtaget i slutningen af 1998.

11. I skrivelser af henholdsvis 11. februar 1998 og 11. marts 1998 underrettede Den Franske Republik Kommissionen om indholdet af de nævnte lovforslag.

12. Da Kommissionen ikke modtog andre oplysninger vedrørende vedtagelsen af de påtænkte gennemførelsesforanstaltninger, anlagde den nærværende traktatbrudssag.

13. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten og Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadeforsikringsdirektiv) samt Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv), idet den ikke ved lov eller administrativt har vedtaget (og sat i kraft) og givet underretning om alle de bestemmelser, der er nødvendige for fuldstændigt at gennemføre de nævnte direktiver, og idet den navnlig ikke har gennemført disse for så vidt angår de af loven om gensidig forsikring omfattede

selskaber (»mutuelles régies par le code de la mutualité«).

2) Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14. Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse, for så vidt som Kommissionens påstande vedrører genforsikringsspørgsmålet.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

15. Den Franske Republik har for det første anført, at sagen skal afvises, idet Kommissionen først i stævningen har gjort gældende, at de franske bestemmelser, der gælder inden for de gensidige forsikringsselskabers virksomhed på genforsikringsområdet, ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Dette klagepunkt findes ikke i den begrundede udtalelse og skal derfor ifølge Den Franske Republik afvises under retssagen.

16. Kommissionen har under retsmødet frafaldet dette klagepunkt, hvormed der henvises til en fejlagtig gennemførelse af direktiv 64/225/EØF [5].

17. Den franske regering har i øvrigt henvist til de vanskeligheder, som de gensidige selskabers særlige forhold giver anledning til ved gennemførelsen af de omhandlede direktiver.

18. Den franske regering har således under retsmødet fremlagt en rapport, der er affattet i maj 1999 efter anmodning fra regeringen (»Rocard-rapporten«) om de gensidige selskaber og fællesskabsretten. Heri fremhæves det, at en gennemførelse af direktiverne bør ske hurtigst muligt i fransk ret og — efter oplysningerne i rapporten — inden udgangen af 1999.

19. Kommissionen har i replikken anført, at den franske regerings svarskrift ikke indeholder påstande som omhandlet i artikel 40, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement. Kommissionen har imidlertid

5 — Rådets direktiv af 25.2.1964 om ophævelse af begrænsningerne i etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser inden for genforsikring og retrocession (EFT 1963-1964, s. 123).

ikke over for Domstolen fremsat begæring om, at Domstolen afsiger dom efter dens påstande, jf. procesreglementets artikel 94, stk. 1.

20. Efter den franske regerings opfattelse indeholder svarskriftet bestemt sagsøgtes påstande i overensstemmelse med procesreglementets krav. Sagsøgtes påstande går ud på frifindelse for Kommissionens påstande, i det omfang disse vedrører genforsikringsspørgsmålet. Den Franske Republik har i duplikken desuden nedlagt påstande vedrørende sagens omkostninger.

C — Vurdering

I — *Formaliteten samt indsigelsen vedrørende tilsidesættelse i svarskriftet af formforskrifterne*

21. Det er ufornødent at tage stilling til Den Franske Republiks afvisningspåstand, der støttes på, at Kommissionen i stævningen har fremført et anbringende, den ikke havde fremført under den administrative procedure, idet Kommissionen har frafaldet dette anbringende under den mundtlige forhandling.

22. Med hensyn til Kommissionens anbringende om, at den franske regerings svarskrift ikke indeholder påstande som omhandlet i artikel 40, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement [6], må det først fastslås, at Kommissionen alligevel ikke har fremsat begæring om, at Domstolen afsiger dom efter dens påstande i overensstemmelse med procesreglementets artikel 94, stk. 1 [7]. Endvidere har den franske regering i svarskriftet nedlagt påstand om, at sagen afvises, i det omfang den vedrører genforsikringsspørgsmålet.

23. Det er fejlagtigt, når Kommissionen mener, at der ikke hermed fra sagsøgtes side foreligger en påstand som omhandlet i procesreglementets artikel 40, stk. 1, litra c), idet der, hvis man fulgte den franske regering på dette punkt, i alt fald delvis måtte afsiges frifindelsesdom i sagen. Da Kommissionen i øvrigt ikke har fremsat begæring om, at Domstolen afsiger dom efter dens påstande, kan der afsiges dom i

6 — Artikel 40, stk. 1, har følgende ordlyd: »Inden en måned efter stævningens forkyndelse skal sagsøgte indgive sit svarskrift. Dette skal indeholde:
a) ...
b) de faktiske og retlige anbringender, der gøres gældende
c) sagsøgtes påstande
d) ...«.

7 — Artikel 94, stk. 1, har følgende ordlyd: »Svarer en sagsøgt, som er lovligt indstævnt, ikke på stævningen i de foreskrevne former og inden for den fastsatte frist, kan sagsøgeren fremsætte begæring om, at Domstolen afsiger dom efter hans påstand.
...«

sagen. I øvrigt følger de nødvendige oplysninger af sagsøgtes duplik, og den redegørelse, der er blevet givet under retsmødet. Når henses til eventuelle modstående påstande fra modpartens side, må der også henses til den omstændighed, at sagsøgte ikke her har bestridt, at direktiverne kun delvist er blevet gennemført.

II — *Realiteten*

24. Det er ubestridt, at de to omtvistede direktiver ikke er blevet fuldt ud gennemført inden for de fastsatte frister.

25. Således mangler der blandt de foranstaltninger, som Den Franske Republik hidtil har truffet, bestemmelser om, at de gensidige selskaber skal opfylde de krav, der stilles i fællesskabsretten.

26. De omtvistede direktiver har først og fremmest til formål at gennemføre det indre marked på området for direkte forsikring, både for så vidt angår etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, således at det bliver lettere for forsikringsselskaber med hjemsted i Fællesskabet at afslutte kontrakter. Der tilsigtes altså en harmonisering på væsentlige punkter, der er nødvendige og tilstrækkelige for at nå frem til en gensidig anerkendelse af tilladelser og forsigtighedstilsynsordninger, som vil gøre det muligt at udstede en enkelt tilladelse, som dækker hele Fællesskabet, og at anvende princippet om hjemlandstilsyn. Medlemsstaternes kompetente myndigheder bør derfor have de nødvendige kontrolbeføjelser til at sikre, at forsikringsselskabet udøver sin virksomhed på betryggende vis i hele Fællesskabet, hvad enten det sker i henhold til reglerne om etableringsfriheden eller reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser [8].

27. Efter artikel 6 i direktiv 92/49 eller artikel 5 i direktiv 92/96 finder de to direktiver bl.a. anvendelse på de af den franske lov om gensidige selskaber omfattede selskaber (»mutuelles régies par le code de la mutualité«). Desuden skal hjemlandet — det vil her sige Den Franske Republik — stille krav om, at de forsikringsselskaber, som anmoder om godkendelse, begrænser deres selskabsformål til de former for virksomhed, der er fastsat i direktivet (forsikringsvirksomhed), og dermed direkte forbundne forretninger med udelukkelse af enhver anden erhvervsmæssig virksomhed, idet der ellers retligt må ske en klar adskillelse og desuden — når det drejer sig om garantier og hensættelser — en klar økonomisk adskillelse. Forsikringsselskaberne skal desuden fremlægge en driftsplan; de skal råde over en minimumsgarantifond og praktisk ledes af personer,

8 — Jf. første, femte, syvende og niende betragtning til direktiv 92/49 eller første, femte, syvende og tiende betragtning til direktiv 92/96.

der opfylder bestemte krav til hæderlighed og til kvalifikationer eller erhvervserfaring.

28. Bestemmelser herom er, som selv den franske regering har erkendt, endnu ikke blevet vedtaget i Den Franske Republik for gensidige selskabers vedkommende. Oplysningerne vedrørende de foreliggende lovforslag kan intet ændre ved det traktatbrud, der fællesskabsretligt foreligger. Rocard-rapporten, der er blevet fremlagt i sagen under den mundtlige forhandling, og som fremhæver nødvendigheden af hurtigt at vedtage sådanne bestemmelser og forudser, at det kan ske ved udgangen af 1999, fører ikke til en gendrivelse af Kommissionens anbringende om, at direktivet ikke er fristmæssigt gennemført. Det er i øvrigt retstilstanden ved sagens anlæg, der er afgørende.

29. Da det således er godtgjort, at Den Franske Republik ikke fuldt ud inden for de fastsatte frister har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktiv 92/49 og 92/96, skal Kommissionens påstande tages til følge.

Sagens omkostninger

30. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har påstået Den Franske Republik dømt til at betale sagens omkostninger. Da denne har tabt sagen, pålægges det den at afholde sagens omkostninger.

D — Forslag til afgørelse

31. Jeg foreslår herefter Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten og Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadeforsikringsdirektiv) samt Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af

direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv), idet den ikke ved lov eller administrativt har vedtaget (og sat i kraft) og givet underretning om alle de bestemmelser, der er nødvendige for fuldstændigt at gennemføre de nævnte direktiver, og idet den navnlig ikke har gennemført disse for så vidt angår de af loven om gensidig forsikring omfattede selskaber ('mutuelles régies par le code de la mutualité').

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.«