CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 29 september 1999 *

A — Inleiding

1. Met het onderhavige beroep wegens niet-nakoming verwijt de Commissie de Franse Republiek, dat deze twee richtlijnen betreffende het rechtstreeks verzekeringsbedrijf niet binnen de gestelde termijn volledig in nationaal recht heeft omgezet. De aan de Commissie meegedeelde omzettingsmaatregelen golden immers niet voor de onder de Franse „code de la mutualité" vallende „mutuelles" [1], wat nochtans volgens die richtlijnen verplicht was.

2. Naast verzekeringsactiviteiten houden deze „mutuelles" zich ook bezig met sociale activiteiten, zoals de exploitatie van apotheken, vakantietehuizen en dergelijke. De uitvoering van de richtlijnen houdt met name in, dat een juridisch en organisatorisch onderscheid wordt gemaakt tussen de verzekeringsactiviteiten en de andere activiteiten, met alle gevolgen voor de bedrijfsleiding en de solvabiliteit.

3. Het gaat om de richtlijnen 92/49/EEG [2] betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en 92/96/EEG [3] betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf, waarbij respectievelijk de Derde richtlijn „schadeverzekeringen" en de Derde richtlijn „levensverzekeringen" zijn gewijzigd.

4. Met die richtlijnen wordt beoogd een harmonisatie van de vergunningen en de stelsels van bedrijfseconomisch toezicht tot stand te brengen, om het de verzekeringsondernemingen mogelijk te maken in het kader van de vrijheid van vestiging en

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — „Mutuelles" zijn kassen voor onderlinge bijstand.

2 — Richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (Derde richtlijn „schadeverzekering") (PB L 228, blz. 1).

3 — Richtlijn 92/96/EEG van de Raad van 10 november 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf en tot wijziging van de richtlijnen 73/267/EEG en 90/619/EEG (Derde richtlijn „levensverzekeringen") (PB L 360, blz. 1).

dienstverlening in de gehele Gemeenschap actief te zijn.

5. De richtlijnen gelden ook voor de „mutuelles". Zo bepaalt artikel 6, respectievelijk artikel 5[4], dat de lidstaat van herkomst — dat wil zeggen de lidstaat waar het hoofdkantoor van de onderneming is gevestigd — de eis stelt dat de verzekeringsondernemingen die een vergunning aanvragen, één van de in die bepaling exhaustief opgesomde rechtsvormen aannemen. Wat de Franse Republiek betreft, worden naast andere rechtsvormen de „mutuelles" overeenkomstig de „code de la mutualité" vermeld.

6. Artikel 57, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 92/49, respectievelijk artikel 51, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 92/96 bepaalt:

„De lidstaten stellen uiterlijk op 31 december 1993 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast om aan deze richtlijn te voldoen en doen deze bepalingen uiterlijk op 1 juli 1994 in werking treden. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

(...)"

4 — Waarbij artikel 8 van richtlijn 73/239, respectievelijk 79/267 is gewijzigd.

B — De feiten

7. De Franse Republiek had de Commissie meegedeeld, dat de richtlijnen in nationaal recht waren omgezet bij de wetten nrs. 94/678 en 94/679, beide van 8 augustus 1994. Deze twee wetten bevatten echter geen bepalingen betreffende de „mutuelles" in de zin van de „code de la mutualité".

8. Bij brief van 31 maart 1995 deelde de Commissie de Franse Republiek mee, dat de richtlijnen haars inziens onvolledig waren uitgevoerd. Op 8 juni 1995 antwoordde de Franse Republiek, dat zij het voornemen had de betrokken richtlijnen volledig in nationaal recht om te zetten en verwees zij naar een reeds bestaand wetsontwerp in die zin.

9. Toen de Commissie nadien niets meer vernam over de uitvoering van de betrokken richtlijnen, leidde zij de precontentieuze procedure in, in welk kader zij de Franse Republiek op 5 maart 1997 een met redenen omkleed advies betreffende de twee richtlijnen zond. Bij brief van 18 november 1997 deelde de Franse Republiek de Commissie mee, dat zij de voor het volgen van de twee richtlijnen noodzakelijke maatregelen voorbereidde. In die brief wees de Franse regering er onder meer op, dat rekening moest worden gehouden met het specifieke karakter van de „mutuelles". Deze zijn immers geen kapitaalvennootschappen, maar verenigingen van personen, dat wil zeggen dat de verzekerden leden van

de verzekeringsonderneming zijn. De „mutuelles" streven geen winstoogmerk na en berusten op het solidariteitsbeginsel. Als op onderlinge bijstand gebaseerde verzorgingsinstellingen kunnen zij niet kiezen welke risico's zij wensen te verzekeren. Hun verzekeringsactiviteiten zijn onlosmakelijk verbonden met het gezondheidssysteem en de sociale voorzieningen. In het kader van de bijkomende verzekering vormen zij een onderdeel van de sociale zekerheid als overheidsdienst.

10. Bij brief van 3 december 1997 stelde de Franse Republiek technische regelingen en bepalingen betreffende het bedrijfseconomisch toezicht op het directe verzekeringsbedrijf in het vooruitzicht, die eind 1998 zouden worden vastgesteld.

11. Bij twee latere brieven, respectievelijk van 11 februari 1998 en 11 maart 1998, deelde de Franse Republiek de Commissie de inhoud van de bestaande wetsontwerpen mee.

12. Aangezien de Commissie nadien niets meer heeft vernomen over de voorgenomen omzettingsmaatregelen, heeft zij het onderhavige beroep wegens niet-nakoming ingesteld.

13. De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

1) vast te stellen, dat de Franse Republiek, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen (en in werking te doen treden) en mee te delen die nodig zijn voor het volledig volgen van richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (Derde richtlijn „schadeverzekering") en richtlijn 92/96/EEG van de Raad van 10 november 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf en tot wijziging van de richtlijnen 73/267/EEG en 90/619/EEG (Derde richtlijn „levensverzekeringen"), en met name door die richtlijnen niet om te zetten voor de „mutuelles" in de zin van de „code de la mutualité", de krachtens het EG-Verdrag en die richt-

lijnen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) de Franse Republiek in de kosten van de procedure te verwijzen.

14. De Franse Republiek concludeert dat het den Hove behage:

1) het verzoekschrift van de Commissie af te wijzen, voor zover het betrekking heeft op het probleem van de herverzekering;

2) De Commissie in de kosten van de procedure te verwijzen.

15. In de eerste plaats werpt de Franse Republiek een exceptie van niet-ontvankelijkheid op. Zij stelt, dat de Commissie voor het eerst in het verzoekschrift heeft aangevoerd, dat de Franse bepalingen ter zake van het systeem van herverzekering van de „mutuelles" in strijd met het gemeenschapsrecht zijn. Aangezien die grief niet in het met redenen omkleed advies was opgenomen, kan zij volgens de Franse Republiek niet in het beroep worden aangevoerd.

16. Ter terechtzitting heeft de Commissie die grief, die de onjuiste uitvoering van richtlijn 64/225/EEG [5] betreft, ingetrokken.

17. In de tweede plaats wijst de Franse regering op de moeilijkheden die bij de uitvoering van de betrokken richtlijnen zijn gerezen en die het gevolg zijn van het specifieke karakter van de „mutuelles".

18. Ter terechtzitting heeft de Franse regering een in mei 1999 op verzoek van de regering opgesteld rapport („Rapport Rocard") over de „mutuelles" en het gemeenschapsrecht aan het dossier toegevoegd, waarin wordt beklemtoond dat het noodzakelijk is de richtlijnen nrs. 92/49 en 92/96 zo snel mogelijk in Frans recht om te zetten. In dat rapport wordt gezegd, dat de richtlijnen vóór eind 1999 in nationaal recht zouden worden omgezet.

19. In repliek betoogt de Commissie, dat het verweerschrift van de Franse regering geen conclusies in de zin van artikel 40, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bevat. De Com-

5 — Richtlijn 64/225/EEG van de Raad van 25 februari 1964 ter opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten, voor wat betreft herverzekering en retrocessie (PB 1964, 56, blz. 878).

missie heeft echter niet overeenkomstig artikel 94, lid 1, gevorderd dat het Hof haar conclusies zou toewijzen.

20. Volgens de Franse regering bevat haar verweerschrift wel degelijk conclusies van de verwerende partij die aan de vereisten van het Reglement voor de procesvoering voldoen. Verweerster concludeert immers tot afwijzing van het verzoekschrift van de Commissie voor zover het betrekking heeft op het probleem van de herverzekering. In dupliek heeft de Franse regering voorts conclusies betreffende de kosten ingediend.

C — Standpuntbepaling

I — *Ontvankelijkheid en exceptie betreffende niet-naleving van de vormvereisten in het verweerschrift*

21. Over de door de Franse Republiek opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, die het feit betreft dat de Commissie in haar verzoekschrift een middel heeft aangevoerd dat zij niet in de precontentieuze procedure had aangevoerd, behoeft geen uitspraak te worden gedaan, daar de Commissie dat middel ter terechtzitting heeft ingetrokken.

22. Met betrekking tot het middel van de Commissie, dat het verweerschrift van de Franse regering geen conclusies in de zin van artikel 40, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof [6] bevat, moet in de eerste plaats worden vastgesteld, dat de Commissie desondanks niet overeenkomstig artikel 94, lid 1 [7], heeft gevorderd dat het Hof haar conclusies zou toewijzen. Bovendien wordt het Hof in het verweerschrift verzocht voor recht te verklaren, dat het door de Commissie ingediende verzoekschrift niet-ontvankelijk is voor zover het betrekking heeft op het probleem van de herverzekering.

23. Anders dan de Commissie stelt, is dat verzoek aan te merken als een conclusie in de zin van artikel 40, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering, daar indien het verzoek van de Franse regering wordt ingewilligd, het beroep ten minste ten dele moet worden afgewezen. Aangezien bovendien niet om toewijzing van de conclusies is verzocht, kan bij arrest uitspraak worden gedaan. Voorts blijken de nodige gegevens uit verweersters dupliek en uit de uitleg die ter terechtzitting is ver-

6 — Artikel 40, lid 1, bepaalt: „Binnen een maand na de betekening van het verzoekschrift dient de verwerende partij een verweerschrift in. Dit stuk bevat:
a) (...)
b) de aangevoerde gronden, zowel rechtens als feitelijk;
c) de conclusies van de verwerende partij;
d) (...)."

7 — Artikel 94, lid 1, luidt: „Wanneer de verwerende partij, ofschoon regelmatig in het geding geroepen, nalaat tijdig en in de voorgeschreven vormen op het verzoekschrift te antwoorden, kan de verzoeker vorderen dat het Hof zijn conclusies toewijst.
(...)."

strekt. Bij eventuele conclusies in tegengestelde zin moet ook rekening worden gehouden met het feit, dat verweerster niet ontkent dat zij de richtlijnen slechts ten dele heeft uitgevoerd.

II — *Gegrondheid*

24. Partijen zijn het erover eens, dat de twee betrokken richtlijnen niet volledig zijn uitgevoerd binnen de gestelde termijn.

25. In de tot op heden door de Franse Republiek vastgestelde maatregelen ontbreken immers bepalingen die inhouden, dat de „mutuelles" aan de eisen van het gemeenschapsrecht moeten voldoen.

26. De betrokken richtlijnen beogen in wezen de voltooiing van de interne markt op het gebied van het directe verzekeringsbedrijf, en zulks in tweeërlei opzicht, namelijk inzake de vrijheid van vestiging en wat de vrijheid van dienstverlening betreft, teneinde het in de Gemeenschap gevestigde verzekeringsondernemingen te vergemakkelijken, binnen de Gemeenschap verplichtingen aan te gaan. Daartoe wordt gestreefd naar wezenlijke, noodzakelijke en voldoende harmonisatie om te komen tot een wederzijdse erkenning van de vergunningen en van de stelsels van bedrijfseconomisch toezicht, waardoor een en dezelfde vergunning voor de gehele Gemeenschap geldig is en waarbij het beginsel geldt dat het toezicht wordt uitgeoefend door de lidstaat van herkomst. Zo is met name de lidstaat van herkomst bevoegd inzake het toezicht op de financiele soliditeit van de verzekeringsondernemingen. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten dus over de nodige controlemiddelen beschikken om te garanderen dat de verzekeringsondernemingen overal in de Gemeenschap hun werkzaamheden op regelmatige wijze kunnen uitoefenen, op grond van het recht van vestiging dan wel in het kader van het vrij verrichten van diensten. [8]

27. Ingevolge artikel 6 van richtlijn 92/49, respectievelijk artikel 5 van richtlijn 92/96 gelden die richtlijnen met name ook voor „‚mutuelles' in de zin van de ‚code de la mutualité'". Bovendien moet de lidstaat van herkomst — in casu dus Frankrijk — eisen, dat de verzekeringsondernemingen die een vergunning aanvragen, hun doel beperken tot het verzekeringsbedrijf en tot de verrichtingen die daaruit rechtstreeks voortvloeien, met uitsluiting van elke andere handelsactiviteit. Beperken deze zich niet daartoe, dan moeten zij rechtens en — wat de zekerheden en garanties betreft — financieel een duidelijk onderscheid tussen hun activiteiten maken. Bovendien moeten de verzekeringsondernemingen een programma van werkzaamheden overleggen, een minimumgarantiefonds bezitten en daadwerkelijk worden

8 — Zie de eerste, de vijfde, de zevende en de negende overweging van de considerans van richtlijn 92/49, respectievelijk de eerste, de vijfde, de zevende en de tiende overweging van de considerans van richtlijn 92/96.

bestuurd door personen van goede reputatie met voldoende beroepskwalificaties of -ervaring.

28. Voor de „mutuelles" zijn echter tot op heden in Frankrijk nog geen bepalingen met die inhoud vastgesteld, wat de Franse regering ook toegeeft. De verwijzing naar bestaande wetsontwerpen doet niet af aan de vanuit het oogpunt van het gemeenschapsrecht voorliggende verdragsschending. Ook het ter terechtzitting bij de stukken gevoegde „Rapport Rocard", waarin op de spoedige vaststelling van dergelijke bepalingen wordt aangedrongen en waarin die vaststelling voor eind 1999 in het vooruitzicht wordt gesteld, kan niet het middel van de Commissie weerleggen dat de richtlijnen niet binnen de gestelde termijn volledig zijn uitgevoerd. Beslissend is overigens de rechtstoestand op het ogenblik waarop het beroep wordt ingesteld.

29. Aangezien dus vaststaat, dat de Franse Republiek de krachtens de richtlijnen 92/49 en 92/96 op haar rustende verplichtingen niet binnen de gestelde termijn is nagekomen, moet het beroep van de Commissie gegrond worden verklaard.

Kosten

30. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de desbetreffende vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

D — Conclusie

31. Mitsdien geef ik het Hof in overweging voor recht te verklaren:

„1) Door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen (en in werking te doen treden) en mee te delen die nodig zijn voor het volledig volgen van richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (Derde richtlijn ‚schadeverzekering') en richtlijn 92/96/EEG van de Raad van

10 november 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf en tot wijziging van de richtlijnen 73/267/EEG en 90/619/EEG (Derde richtlijn ‚levensverzekeringen'), en met name door die richtlijnen niet om te zetten voor de ‚mutuelles' in de zin van de ‚code de la mutualité', is de Franse Republiek de krachtens het EG-Verdrag en die richtlijnen op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten."