JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
29 päivänä syyskuuta 1999 *

A Johdanto

1. Komissio syyttää tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa Ranskan tasavaltaa siitä, ettei se ole säädetyssä määräajassa pannut täytäntöön kahta ensivakuutuksia koskevaa direktiiviä. Komissiolle ilmoitetut täytäntöönpanotoimenpiteet eivät nimittäin koskeneet Ranskan code de mutualitéssa (keskinäisiä yhtiöitä koskeva laki) tarkoitettuja *mutuelles*-yhtiöitä [1] (jäljempänä keskinäiset yhtiöt), mikä olisi ollut tarpeen direktiivien noudattamiseksi.

2. Vakuutustoiminnan lisäksi tällaiset keskinäiset yhtiöt harjoittavat esimerkiksi apteekkeihin, loma-asuntoihin jne. liittyvää sosiaalista toimintaa. Edellä mainittujen direktiivien täytäntöönpano edellyttää muun muassa vakuutustoiminnan erottamista oikeudellisesti ja organisatorisesti muusta toiminnasta sellaisine seurauksineen, joita tästä aiheutuu yritysjohdon ja vakavaraisuuden kannalta.

3. Kysymyksessä olevat direktiivit ovat vahinkovakuutuksen ensivakuutusta koskeva direktiivi 92/49/ETY [2] ja henkivakuutuksen ensivakuutusta koskeva direktiivi 92/96/ETY, [3] joilla muutetaan kolmatta vahinkovakuutusdirektiiviä ja kolmatta henkivakuutusdirektiiviä.

4. Näiden direktiivien tarkoituksena on vakuutusyritysten hyväksymistä ja niiden tunnustamisen edellytyksiä sekä toiminnan vakauden valvontaa lähentämällä mahdollistaa se, että vakuutusyritykset harjoittavat toimintaansa koko yhteisössä sijoittautu-

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — *Mutuelles*-yhtiöt ovat keskinäisiä yhtiöitä.

2 — Muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi; EYVL L 228, s. 1).

3 — Henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta 10 päivänä marraskuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/96/ETY (kolmas henkivakuutusdirektiivi; EYVL L 360, s. 1).

misvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella.

5. Mainittuja direktiivejä sovelletaan myös keskinäisiin yhtiöihin. Direktiivien 4 ja 5 artiklassa[4] säädetään, että kotijäsenvaltio — toisin sanoen se jäsenvaltio, jossa yrityksen kotipaikka on — vaatii, että vakuutusyritykset, jotka hakevat toimilupaa, ottavat yhtiömuodokseen jonkin kyseisissä artikloissa tyhjentävästi luetelluista yhtiömuodoista. Ranskan tasavallan osalta mainitaan muiden yhtiömuotojen lisäksi *mutuelles régies par le code de la mutualité*.

6. Edellä mainittujen direktiivien 51 artiklan 1 kohdassa ja 57 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on annettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1993 ja saatettava ne voimaan viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 1994. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

— — "

4 — Direktiivien 4 ja 5 artiklalla on muutettu direktiivien 73/239/ETY ja 79/267/ETY 8 artiklaa.

B Asiaa koskevat tosiseikat

7. Ranskan hallitus ilmoitti komissiolle, että direktiivi oli pantu täytäntöön 8.8.1994 annetuilla laeilla nrot 94/678 ja 94/679. Kyseiset lait eivät kuitenkaan sisällä mitään säännöstä, joka koskisi keskinäisiä yhtiöitä.

8. Komissio ilmoitti 31.3.1995 päivätyssä kirjeessään Ranskan tasavallalle katsovansa, ettei direktiivejä ollut pantu vielä kokonaan täytäntöön. Ranskan tasavalta täsmensi 8.6.1995 antamassaan vastauksessa, että se aikoi panna direktiivit kokonaisuudessaan täytäntöön ja viittasi käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen.

9. Koska komissio ei tämän jälkeen saanut mitään tietoja kyseisten direktiivien täytäntöönpanosta, se aloitti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn, joka johti siihen, että komissio lähetti 5.3.1997 Ranskan tasavallalle kyseisiä direktiivejä koskevan perustellun lausunnon. Vastauksenaan perusteltuun lausuntoon Ranskan tasavalta ilmoitti 18.11.1997 päivätyssä kirjeessä komissiolle, että se oli valmistelemassa direktiivien noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä. Ranskan tasavalta kiinnitti kyseisessä kirjeessä komission huomiota muun muassa siihen, että oli tarpeen ottaa huomioon keskinäisten yhtiöiden ominaispiirteet. Keskinäiset yhtiöt eivät ole pääomayhtiöitä vaan henkilöiden yhteenliittymiä, toisin sanoen on katsottava, että

vakuutuksenottajat ovat vakuutusyrityksen osakkaita. Keskinäiset yhtiöt eivät tavoittele voittoa, vaan ne perustuvat solidaarisuuteen. Ne toimivat ennaltavarautumisen ja keskinäisen avun hyväksi, mikä merkitsee sitä, että vakuutettavien riskien valinta jää järjestelmän ulkopuolelle. Niiden vakuutustoiminta liittyy erottamattomasti terveys- ja sosiaaliturvajärjestelmään. Ne osallistuvat täydentävän vakuutuksen osalta julkiseen sosiaaliturvajärjestelmään.

10. Ranskan tasavalta ilmoitti 3.12.1997 päivätyllä kirjeellä komissiolle siitä, että ensivakuutusta koskevat tekniset säännökset ja toiminnan vakauden valvontaa koskevat säännökset annettaisiin vuoden 1998 lopussa.

11. Ranskan tasavalta ilmoitti 11.2.1998 ja 11.3.1998 päivätyillä kirjeillä komissiolle kyseisten lakiehdotusten sisällöstä.

12. Koska komissio ei kuitenkaan saanut muuta ilmoitusta täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisesta, se nosti käsiteltävänä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

13. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) ja henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta 10 päivänä marraskuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/96/ETY (kolmas henkivakuutusdirektiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut (ja saattanut voimaan) ja ilmoittanut kyseisten direktiivien täydellisen noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, ja erityisesti, koska se ei ole pannut kyseisiä direktiivejä täytäntöön siltä

osin kuin on kysymys *mutuelles régies par le code de la mutualité*sta, ja

2) velvoittaa Ranskan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Ranskan tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) jättää komission kanteen tutkimatta niiltä osin kuin se koskee jälleenvakuutusta, ja

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Ranskan tasavalta esitti aluksi tutkimatta jättämistä koskevan oikeudenkäyntiväitteen. Se totesi, että komissio esitti ensimmäisen kerran vasta kannekirjelmässä, että keskinäisten yhtiöiden jälleenvakuutusjärjestelmään sovellettava Ranskan lainsäädäntö ei ollut yhteensoveltuva yhteisön oikeuden kanssa. Koska tätä väitettä ei ollut esitetty perustellussa lausunnossa, se on Ranskan tasavallan mukaan jätettävä tutkimatta kanteen yhteydessä.

16. Komissio luopui suullisessa käsittelyssä tästä väitteestään, joka koskee direktiivin 64/225/ETY [5] virheellistä täytäntöönpanoa.

17. Ranskan hallitus viittaa lisäksi vaikeuksiin, jotka liittyvät keskinäisten yhtiöiden erityispiirteisiin pantaessa kyseisiä direktiivejä täytäntöön.

18. Ranskan hallitus lisäsi näin ollen suullisessa käsittelyssä oikeudenkäyntiasiakirjoihin hallituksen pyynnöstä vuoden 1999 toukokuussa laaditun kertomuksen (Rocardin kertomus), joka koskee keskinäisiä yhtiöitä ja yhteisön oikeutta ja jossa korostetaan tarvetta saattaa mainitut direktiivit mahdollisimman nopeasti osaksi Ranskan lainsäädäntöä. Kyseiseen kertomukseen sisältyvien tietojen perusteella täytäntöönpanon on tapahduttava ennen vuoden 1999 loppua.

19. Komissio toteaa vastauskirjelmässään, että Ranskan hallituksen esittämä vastine ei sisällä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 40 artiklan 1 kohdan c alakoh-

5 — Sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten poistamisesta jälleenvakuutuksen ja edelleenvakuutuksen osalta 25 päivänä helmikuuta 1964 annettu neuvoston direktiivi 64/225/ETY (EYVL 1964, 56, s. 878).

dassa tarkoitettuja vaatimuksia. Komissio ei kuitenkaan ole vaatinut, että asiassa annettaisiin 94 artiklan 1 kohdan mukaisesti yksipuolinen tuomio.

20. Ranskan hallituksen mukaan vastine sisältää työjärjestyksen edellyttämällä tavalla vastaajan vaatimukset. Vastaaja vaatii komission kanteen tutkimatta jättämistä niiltä osin kuin se koskee jälleenvakuutusta. Vastauksessaan komission vastauskirjelmään Ranskan tasavalta on myös esittänyt oikeudenkäyntikuluja koskevat vaatimuksensa.

C Arviointi asiasta

I *Tutkittavaksi ottaminen ja väite vastinetta koskevien muotomääräysten noudattamatta jättämisestä*

21. Ranskan tasavallan esittämästä tutkimatta jättämistä koskevasta väitteestä — joka koskee sitä, että komissio on kannekirjelmässään vedonnut sellaiseen kanneperusteeseen, jota ei ole mainittu oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä — ei ole syytä lausua, koska komissio on luopunut kyseisestä kanneperusteesta suullisessa käsittelyssä.

22. Komissio on väittänyt, että Ranskan hallituksen vastine ei sisällä mitään yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 40 artiklan 1 kohdan c alakohdassa [6] tarkoitettuja vaatimuksia, ja tältä osin on todettava, ettei komissio ole kuitenkaan vaatinut työjärjestyksen 94 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun yksipuolisen tuomion antamista asiassa. [7] Ranskan hallituksen vastineessa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan sitä paitsi toteamaan, että komission kanne on jätettävä tutkimatta niiltä osin kuin se koskee jälleenvakuutusta.

23. Toisin kuin komissio väittää, tätä vaatimusta on pidettävä työjärjestyksen 40 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna vastaajan vaatimuksena, koska jos Ranskan hallituksen vaatimus hyväksyttäisiin, kanne olisi hylättävä ainakin osaksi. Koska komissio ei myöskään ole vaatinut yksipuolisen tuomion antamista, asia on ratkaistava normaalin käsittelyjärjestyksen mukaisella tuomiolla. Tarpeelliset

6 — Kyseisen 40 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Vastaajan on kuukauden kuluessa tiedoksiannosta jätettävä vastineensa yhteisöjen tuomioistuimelle. Vastineessa on mainittava:
a) — —
b) tosiseikat ja oikeudelliset perusteet, joihin vedotaan;
c) vastaajan vaatimukset;
d) — —."

7 — Kyseisen 94 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jos oikeassa järjestyksessä haastettu vastaaja ei anna vastinetta kanteeseen määrättyjen menettelytapojen mukaisesti tai määrätyssä ajassa, kantaja voi vaatia yhteisöjen tuomioistuimelta yksipuolista tuomiota.
— —"

tiedot ilmenevät lisäksi siinä vastineessa, jonka vastaaja antoi komission vastauskirjelmän osalta, ja suullisessa käsittelyssä esitetyistä väitteistä. Kantajan mahdollisia vastaväitteitä ajatellen on myös otettava huomioon, ettei vastaaja kiistä sitä, että se on pannut direktiivit täytäntöön ainoastaan osittain.

II *Asian tutkiminen*

24. Asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, ettei kyseisiä kahta direktiiviä ole pantu täytäntöön säädetyssä määräajassa.

25. Ranskan tasavallan tähän mennessä toteuttamista toimenpiteistä puuttuvat erityisesti sellaiset toimenpiteet, joilla varmistettaisiin, että keskinäiset yhtiöt vastaavat yhteisön oikeuden vaatimuksia.

26. Riidanalaisten direktiivien tarkoituksena on toteuttaa ensivakuutuksen alalla sisämarkkinat sekä sijoittautumisvapauden että palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta, jotta helpotettaisiin niiden vakuutusyritysten sitoumusten tekemistä yhteisön alueella, joiden kotipaikka on yhteisössä. Pyrkimyksenä on sellainen yhteensovittaminen, joka on olennainen, välttämätön ja riittävä toimilupien ja toiminnan vakauden valvontajärjestelmien keskinäisen tunnustamisen aikaansaamiseksi siten, että voidaan myöntää yksi koko yhteisössä voimassa oleva toimilupa ja että voidaan soveltaa kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatetta. Kotijäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluu siten erityisesti vakuutusyritysten vakavaraisuuden valvonta. Jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on näin ollen oltava tarpeelliset valvontakeinot sen varmistamiseksi, että vakuutusyritysten liiketoiminta on järjestäytynyttä koko yhteisössä, perustuupa liiketoiminta sijoittautumisvapauteen tai palvelujen tarjoamisen vapauteen. [8]

27. Direktiivin 92/49/ETY 6 artiklan ja direktiivin 92/96/ETY 5 artiklan nojalla kyseisiä direktiivejä sovelletaan muun muassa *mutuelles régies par le code de la mutualité* -yhtiöihin. Lisäksi kotijäsenvaltion — tässä tapauksessa Ranskan tasavallan — on vaadittava, että vakuutusyritykset, jotka hakevat toimilupaa, rajoittavat liiketoimintansa vakuutusliikkeeseen ja siitä välittömästi johtuvaan liiketoimintaan lukuun ottamatta muita kaupallisia liiketoimia. Viimeksi mainittujen liiketointen osalta on muutoin toteutettava selkeä oikeudellinen ja — vakuuksien ja rahastojen osalta — taloudellinen erottelu. Vakuutusyritysten on lisäksi esitettävä toimintasuunnitelma, niillä on oltava vähimmäistakuurahasto ja niiden on oltava sellaisten henkilöiden tosiasiallisesti johtamia, jotka täyttävät hyvää mainetta ja ammat-

8 — Ks. direktiivin 92/49/ETY ensimmäinen, viides, seitsemäs ja yhdeksäs perustelukappale tai direktiivin 92/96/ETY ensimmäinen, viides, seitsemäs ja kymmenes perustelukappale.

tipätevyyttä- tai kokemusta koskevat edellytykset.

28. Kuten Ranskan hallituskin myöntää, tällaisia säännöksiä ei ole kuitenkaan vielä annettu Ranskan tasavallassa keskinäisten yhtiöiden osalta. Toteamus siitä, että asiaa koskeva lakiehdotus on käsiteltävänä, ei poista sitä, että kyseessä on yhteisön oikeuden mukaan perustamissopimukseen perustuvien velvoitteiden noudattamatta jättäminen. Rocardin kertomus, joka on lisätty oikeudenkäyntiasiakirjoihin suullisessa käsittelyssä ja jossa korostetaan pikaista tarvetta antaa tällaiset säännökset sekä todetaan, että säännökset annetaan vuoden 1999 loppuun mennessä, ei kumoa komission kanneperustetta, jonka mukaan direktiiviä ei ole pantu määräajassa täytäntöön. Kanteen nostamisen ajankohtana vallitseva oikeudellinen tilanne on sitä paitsi tältä osin ratkaiseva.

29. Koska näin ollen on todettu, ettei Ranskan tasavalta ole säädetyssä määräajassa täyttänyt direktiivien 92/49/ETY ja 92/96/ETY mukaisia velvoitteitaan, komission nostama kanne on hyväksyttävä.

Oikeudenkäyntikulut

30. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Ranskan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Ranskan tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

D Ratkaisuehdotus

31. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) ja henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY

muuttamisesta 10 päivänä marraskuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/96/ETY (kolmas henkivakuutusdirektiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut (ja saattanut voimaan) ja ilmoittanut kyseisten direktiivien täydellisen noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, ja erityisesti, koska se ei ole pannut kyseisiä direktiivejä täytäntöön siltä osin kuin on kysymys *mutuelles régies par le code de la mutualité*sta.

2) Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.