FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 29 september 1999 *

A — Inledning

1. Inom ramen för föreliggande talan om fördragsbrott har kommissionen gjort gällande att Frankrike underlåtit att inom föreskriven tidsfrist helt införliva två direktiv om direkt försäkring. De åtgärder för införlivande som meddelats till kommissionen omfattar nämligen inte de "mutuelles" [1] som regleras av den franska Code de la mutualité, vilket de enligt dessa direktiv emellertid borde ha gjort.

2. Förutom sin försäkringsverksamhet bedriver dessa "mutuelles" även social verksamhet, såsom till exempel drift av apotek och semesterbostäder. En särskild förutsättning för direktivens införlivande är att en rättslig och organisatorisk åtskillnad görs mellan å ena sidan försäkringsverksamheten och å andra sidan den övriga verksamheten, med motsvarande följder för den kommersiella ledningen och solvensen.

3. Med de två direktiven avses dels direktiv 92/49/EEG [2] om annan direkt försäkring än livförsäkring, dels direktiv 92/96/EEG [3] om direkt livförsäkring, genom vilka det tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring respektive det tredje livförsäkringsdirektivet har ändrats.

4. Direktiven har till syfte att, genom samordning av auktorisationer, villkor för dem och systemen för tillsyn, göra det möjligt för försäkringsföretag att bedriva verksamhet inom hela gemenskapen med

* Originalspråk: tyska.

1 — Med "mutuelles" avses ömsesidiga biståndskassor.

2 — Rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring), EGT L 228, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 160.

3 — Rådets direktiv 92/96/EEG av den 10 november 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser direkt livförsäkring och om ändring av direktiven 79/267/EEG och 90/619/EEG (tredje livförsäkringsdirektivet), EGT L 360, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 180.

stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.

5. Direktiven gäller även "mutuelles". I artiklarna 6 respektive 5 [4] i direktiven stadgas att hemlandet — det vill säga den stat där försäkringsföretaget har sitt huvudkontor — skall föreskriva att försäkringsföretag som ansöker om auktorisation skall anta någon av de företagsformer som på ett uttömmande sätt räknas upp i direktivet. För Frankrike nämns därvid bland annat "mutuelles régies par le code de la mutualité".

6. I de nämnda direktiven föreskrivs i artiklarna 51.1 respektive 57.1 följande:

"Medlemsstaterna skall senast den 31 december 1993 anta de lagar och författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv och sätta dem i kraft senast den 1 juli 1994. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

..."

4 — Genom dessa artiklar ändrades artikel 8 i direktiv 73/239 respektive i direktiv 79/267.

B — Bakgrund

7. Frankrike har meddelat kommissionen att direktiven införlivats genom lagarna nr 94/678 och nr 94/679, båda av den 8 augusti 1994. Dessa båda lagar innehåller emellertid inga bestämmelser som avser "mutuelles régies par le code de la mutualité".

8. I en skrivelse av den 31 mars 1995 fäste kommissionen Frankrikes uppmärksamhet på att införlivandet av direktiven, enligt dess mening, var ofullständigt. I sitt svar av den 8 juni 1995 uppgav Frankrike att landet hade för avsikt att helt införliva direktiven och hänvisade till pågående lagstiftningsarbete.

9. Eftersom kommissionen emellertid inte därefter erhöll någon underrättelse om att de båda direktiven hade införlivats inledde den det administrativa förfarandet, vilket ledde till att ett motiverat yttrande avseende båda direktiven sändes till Frankrike den 5 mars 1997. Frankrike meddelade med anledning därav kommissionen, genom skrivelse av den 18 november 1997, att landet var i färd med att förbereda de åtgärder som var nödvändiga för att följa de båda direktiven. I samma skrivelse hänvisade Frankrike bland annat till nödvändigheten att beakta "mutuelles" särskilda karaktär. Särskilt anfördes att "mutuelles" inte utgör kapitalassociationer utan sammanslutningar av personer, vilket

innebär att försäkringstagarna måste anses vara medlemmar i försäkringsföretaget. "Mutuelles" verksamhet saknar vinstsyfte och drivs i enlighet med solidaritetsprincipen. De fungerar som socialförsäkringsinrättningar för ömsesidigt bistånd, vilket utesluter ett riskurval från försäkringsgivarnas sida. Deras försäkringsverksamhet är oskiljbart förenad med sjukvårdssystemet och socialtjänsten. I egenskap av tilläggsförsäkringar utgör de en del av det offentliga systemet för social trygghet.

10. I en skrivelse av den 3 december 1997 meddelade Frankrike att det planerades att tekniska regler och tillsynsbestämmelser vad gäller direkt försäkring skulle antas före utgången av år 1998.

11. Genom ytterligare två skrivelser av den 11 februari respektive av den 11 mars 1998 underrättade Frankrike kommissionen om innehållet i det pågående lagstiftningsarbetet.

12. Eftersom kommissionen emellertid inte har erhållit någon ytterligare underrättelse om att planerade åtgärder för införlivande har vidtagits, har den väckt föreliggande talan om fördragsbrott.

13. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

1) fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget och rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) och rådets direktiv 92/96/EEG av den 10 november 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser direkt livförsäkring och om ändring av direktiven 79/267/EEG och 90/619/EEG (tredje livförsäkringsdirektivet), genom att inte anta (och låta träda i kraft) de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att helt följa ovannämnda direktiv, närmare bestämt genom att inte införliva dessa direktiv med avseende på sådana "mutuelles"

som omfattas av Code de la mutualité, och

2) förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.

14. Den franska regeringen har yrkat att domstolen skall

1) avvisa kommissionens talan såvitt den avser återförsäkringsfrågorna,

2) förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

15. Frankrike har därefter framställt en invändning om rättegångshinder. Frankrike har därvid gjort gällande att kommissionen i sin ansökan till domstolen för första gången har hävdat att de gällande franska bestämmelserna avseende återförsäkringssystemet för "mutuelles" var oförenliga med gemenskapsrätten. Då denna anmärkning inte utgjort föremål för ett motiverat yttrande, kan den inte tas upp till prövning.

16. Vid den muntliga förhandlingen återkallade kommissionen denna anmärkning, som avsåg felaktigt införlivande av rådets direktiv 64/225/EEG. [5]

17. Den franska regeringen har, vad gäller införlivandet av direktiven i fråga, även hänvisat till svårigheter med anknytning till "mutuelles" särskilda karaktär.

18. Den franska regeringen har vid den muntliga förhandlingen med avseende härpå ingivit en rapport om "mutuelles" och gemenskapsrätten ("Rocardrapporten"), som upprättats på regeringens begäran i maj 1999. I denna rapport understryks nödvändigheten av att direktiven införlivas med fransk rätt så snart som möjligt. Enligt de upplysningar som rapporten innehåller kommer ett sådant införlivande att ske före utgången av år 1999.

19. Kommissionen har i sin replik anfört att den franska regeringens svaromål inte innehåller något yrkande i den mening som avses i artikel 40.1 c i domstolens rättegångsregler. Kommissionen har dock inte

5 — Rådets direktiv 64/225/EEG av den 25 februari 1964 om avskaffande av inskränkningar i etableringsfriheten och i friheten att tillhandahålla tjänster avseende återförsäkring och retrocession (EGT 56, 1964, s. 878; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 20).

yrkat på tredskodom i enlighet med artikel 94.1.

20. Enligt den franska regeringens uppfattning uppfyller dess svaromål mycket väl rättegångsreglernas krav på ett yrkande från svaranden. Yrkandet syftar till att talan skall avvisas, eftersom den såvitt gäller frågan om återförsäkring inte kan tas upp till sakprövning. I denna duplik har Republiken Frankrike också framställt ett yrkande avseende rättegångskostnaderna.

C — Bedömning

I *Frågan om talan kan tas upp till sakprövning och invändningen om formfel i svaromålet*

21. Vad gäller den av Frankrike framställda invändningen om att talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom kommissionen i sin ansökan åberopat en grund som inte berörts under det administrativa förfarandet, behöver denna inte prövas, eftersom kommissionen har återkallat sin talan i denna del vid den muntliga förhandlingen.

22. Vad gäller kommissionens påstående om att den franska regeringens svaromål inte innehåller något yrkande i den mening som avses i artikel 40.1 c i domstolens rättegångsregler, [6] skall det därefter konstateras att kommissionen inte yrkat på tredskodom i enlighet med artikel 94.1 i rättegångsreglerna. [7] Dessutom har den franska regeringen i sitt svaromål yrkat att domstolen skall förklara att kommissionens talan inte kan tas upp till sakprövning till den del den avser frågan om återförsäkring.

23. Detta bör, i motsats till kommissionens uppfattning, betraktas som ett yrkande av svaranden i den mening som avses i artikel 40.1 c i rättegångsreglerna, eftersom talan åtminstone delvis skulle avvisas om den franska regeringens yrkande skulle vinna bifall. Då dessutom något yrkande om tredskodom inte har framställts kan målet avgöras genom dom. I övrigt föreligger de uppgifter från svaranden som behövs för prövningen i målet genom dess

6 — Artikel 40.1 lyder: "Inom en månad efter det att ansökan har delgivits svaranden skall denne inkomma med skriftligt svaromål. Detta skall innehålla
a) ...
b) de faktiska och rättsliga omständigheter som åberopas,
c) svarandens yrkanden,
d) ..."

7 — Artikel 94.1 lyder: "Om en rätteligen instämd part inte inkommer med svaromål i föreskriven form inom den fastställda fristen får sökanden yrka att domstolen genom tredskodom bifaller hans talan.
... "

duplik och dess anförande vid den muntliga förhandlingen. Med hänsyn till eventuella motyrkanden bör även det förhållandet att svaranden i detta hänseende inte bestritt att direktiven endast delvis har införlivats beaktas.

II *Prövning i sak*

24. Det är ostridigt i målet att de två omtvistade direktiven inte helt har införlivats inom den utsatta tidsfristen.

25. Bland de åtgärder som Frankrike hittills vidtagit saknas således antagande av särskilda bestämmelser för att "mutuelles" skall uppfylla de gemenskapsrättsliga kraven.

26. Syftet med de omtvistade direktiven är i huvudsak att fullborda den inre marknaden för direkt försäkring med hänsyn till såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster, så att det blir enklare för försäkringsföretag med huvudkontor i gemenskapen att fullgöra åtaganden inom gemenskapen. Därmed eftersträvas att en sådan harmonisering skall ske som är väsentlig, nödvändig och tillräcklig för att uppnå ömsesidigt erkännande av auktorisationer och säkra system för kontroll så att det blir möjligt att bevilja en enda auktorisation som gäller i hela gemenskapen, samt att tillämpa principen om hemlandstillsyn. Ansvaret för tillsynen av att försäkringsföretagens ekonomi är sund faller därigenom på hemländerna. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna måste ha de tillsynsmöjligheter som krävs för att säkerställa att försäkringsföretagen bedriver sin verksamhet på ett korrekt sätt inom hela gemenskapen, vare sig verksamheten utövas med stöd av etableringsfriheten eller med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster. [8]

27. I enlighet med artikel 6 i direktiv 92/49 eller med artikel 5 i direktiv 92/96 är dessa direktiv bland annat tillämpliga på "mutuelles régies par le code de la mutualité". Hemlandet — i förevarande fall således Frankrike — skall dessutom föreskriva att försäkringsföretag som ansöker om auktorisation skall begränsa sin näringsverksamhet till verksamhet som regleras i dessa direktiv och sådan verksamhet som är direkt anknuten till detta område med uteslutande av all annan affärsverksamhet, samt att en rättslig och — vad gäller säkerheter och reserver — ekonomisk åtskillnad mellan verksamheterna skall göras i övriga fall. Försäkringsföretagen skall dessutom förete en verksamhetsplan, inneha minst det föreskrivna garantifondsbeloppet och faktiskt ledas av personer med gott anse-

8 — Se första, femte, sjunde och nionde övervägandena i direktiv 92/49 respektive första, femte, sjunde och tionde övervägandena i direktiv 92/96.

ende och med lämpliga yrkesmässiga kvalifikationer eller lämplig yrkesmässig erfarenhet.

28. Såsom även den franska regeringen medgett har bestämmelser med sådant innehåll emellertid inte hittills antagits i Frankrike avseende "mutuelles". Hänvisningen till pågående lagstiftningsarbete kan ur gemenskapsrättslig synvinkel inte förändra bedömningen av det fördragsbrott som föreligger. Den "Rocardrapport" som ingivits vid den muntliga förhandlingen, i vilken nödvändigheten av att snabbt anta sådana bestämmelser understrukits och i vilken föreslås att sådana bestämmelser skall antas före utgången av år 1999, innebär inte att kommissionens talan avseende underlåtenheten att införliva direktiven inom föreskriven tidsfrist förfallit. Det är rättsläget vid tidpunkten för talans väckande som är relevant i detta avseende.

29. Då det därmed fastställts att Frankrike inte helt uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiven 92/49 och 92/96 inom föreskriven tid, skall kommissionens talan bifallas.

Rättegångskostnader

30. Enligt artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna. Då denna tappat målet, skall sökandens yrkande bifallas.

D — Förslag till avgörande

31. Jag föreslår således att domstolen skall

1) fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget och rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) och rådets direktiv 92/96/EEG av den 10 november 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser direkt livförsäkring och om ändring

av direktiven 79/267/EEG och 90/619/EEG (tredje livförsäkringsdirektivet), genom att inte anta (och låta träda i kraft) de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att helt följa ovannämnda direktiv, närmare bestämt genom att inte införliva dessa direktiv med avseende på sådana "mutuelles" (ömsesidiga biståndskassor) som omfattas av Code de la mutualité (lag om "mutuelles"), och

2) förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.