CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT GENERAAL G. F. MANCINI VAN 24 NOVEMBER 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De zaak waarin ik thans concludeer, betreft een beroep van de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag, strekkende tot vaststelling dat het Koninkrijk der Nederlanden zijn verplichtingen krachtens het EEG-Verdrag niet is nagekomen door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen ter uitvoering van richtlijn nr. 73/239/EEG van de Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan (PB L 228 van 1973, blz. 3).

2. Vatten wij samen wat er aan het beroep van de Commissie vooraf is gegaan.

Artikel 35, eerste alinea, van richtlijn nr. 73/239 bepaalt, dat de Lid-Staten hun nationale voorschriften conform de richtlijn moeten aanpassen binnen 18 maanden na kennisgeving ervan, en de Commissie daarvan onverwijld in kennis moeten stellen. De kennisgeving heeft plaats gehad op 31 juli 1973, de uitvoeringstermijn verstreek dus op 31 januari 1975. Bij brief van 11 februari 1977 leidde de Commissie de procedure van artikel 169 in. Deze procedure werd op 16 januari 1978 geschorst op grond van toezeggingen van de Nederlandse regering, maar op 29 november 1980 door middel van een nieuwe in gebrekestelling heropend. Het met redenen omkleed advies is uitgebracht op 18 november 1981, het onderhavige beroep is ingesteld bij verzoekschrift van 24 mei 1982, ter griffie ingeschreven op 27 mei daaropvolgende.

3. De Nederlandse regering — dit zij al aanstonds gezegd — erkent dat zij in gebreke is, maar voert verscheidene argumenten aan om zich te rechtvaardigen of haar verzuim te bagatelliseren. De gecompliceerde inhoud van de richtlijn, zo stelt zij in de eerste plaats, noopte tot een volledig nieuwe regeling van de schadeverzekering, hetgeen gelegenheid bood om ook een aantal onderwerpen nieuw te regelen die buiten het toepassingsgebied van de communautaire richtlijn vallen. Bovendien moest de wetgever worden ingeschakeld, en het is nu eenmaal eigen aan de parlementaire behandeling, dat deze de nodige tijd neemt.

Tweede argument: de richtlijn wordt in de praktijk al toegepast ten aanzien van alle ondernemingen met hoofdzetel in Nederland of in een andere Lid-Staat. Op 17 juni 1976 immers heeft de Nederlandse Verzekeringskamer een rondschrijven doen uitgaan over de verschillen tussen de vigerende wetgeving en de richtlijn, waarin zij zich verplicht de richtlijn toe te passen op de ondernemingen die aan de voorwaarden ervan voldoen. De binnen- en buitenlandse ondernemingen ondervinden dus geen hinder van het feit dat de richtlijn nog niet in

1 — Vertaald uit het Italiaans.

Nederlands recht is omgezet. Derde verweer: sommige belangrijke bepalingen van de richtlijn, inzonderheid die betreffende de solvabiliteitsmarge van de verzekeringsondernemingen, worden in de praktijk toegepast uit hoofde van hun rechtstreekse werking.

4. De argumenten van de Nederlandse regering kunnen mijns inziens niet worden aanvaard. Daartegen verzet zich, en dit geldt voor elk van die argumenten, de vaste rechtspraak van het Hof. Ik zal mij ertoe beperken deze kort weer te geven.

5. Ik begin met het argument betreffende de vertraging veroorzaakt door het feit dat de parlementaire weg moest worden bewandeld. De termijn voor uitvoering van de richtlijn is, nota bene, al bijna acht jaar verstreken. De Commissie wijst erop, dat de uitvoeringswet eerst in 1984 zal worden ingevoerd. Mits er geen verdere vertraging optreedt, zal de Nederlandse regering er dus pas 11 jaar na de vaststelling van de richtlijn in zijn geslaagd, haar wetgeving te conformeren aan de verplichtingen die zij in het kader van de Gemeenschap heeft aanvaard. Een dergelijke vertraging valt mijns inziens op geen enkele wijze te rechtvaardigen. In elk geval is het vaste rechtspraak van het Hof, dat „een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen niet ten exceptieve op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde kan beroepen" (arrest van 2 februari 1982, zaak 70/81, Commissie t. België, Jurispr. 1982, blz. 169, r.o. 5).

6. Af te wijzen valt ook het argument, dat de richtlijn in de praktijk al wordt toegepast ingevolge een rondschrijven van de Verzekeringskamer. Het is duidelijk dat feitelijke toepassing niet die rechtszekerheid garandeert die 's Hofs rechtspraak essentieel acht. „Het is van belang" — overwoog het Hof — „dat elke Lid-Staat aan de ... richtlijnen uitvoering geeft op een wijze die ... ten volle voldoet aan de eisen van duidelijkheid en zekerheid in de door de richtlijnen gewenste rechtssituatie ... In die omstandigheden zijn eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet te beschouwen als een geldige uitvoering van een verplichting die krachtens artikel 189 EEG-Verdrag rust op de Lid-Staten tot wie de richtlijnen zijn gericht" (arrest van 6 mei 1980, zaak 102/79, Commissie t. België, Jurispr. 1980, blz. 1473, r.o. 11). Bovendien — en dit komt ook naar voren in het verzoekschrift van de Nederlandse regering — blijken er grote verschillen te bestaan tussen de geldende Nederlandse wetgeving en de voorschriften van de richtlijn.

7. Al even onaanvaardbaar is het argument betreffende de „rechtstreekse toepasselijkheid" van de betrokken richtlijn of van gedeelten ervan. Neemt men aan dat het doel van de richtlijn kan worden bereikt dankzij de „automatische" opneming ervan in het nationale recht, dan negeert men ieder verschil tussen een rechtstreeks toepasselijke handeling, zoals de verordening, en een richtlijn met rechtstreekse werking: dat zou een volstrekte miskenning zijn van de eigen aard die elk type gemeenschapshandeling

volgens artikel 189 EEG-Verdrag bezit. In ons geval zou het overigens slechts gedeeltelijke toepassing zijn. Ook op dit punt heeft's Hofs rechtspraak korte metten gemaakt met opvattingen die onverenigbaar zijn met het rechtsstelsel van het EEG-Verdrag. „Uit artikel 189, derde alinea, vloeit ... voort" — aldus het Hof — „dat de uitvoering van de communautaire richtlijnen moet worden verzekerd met passende uitvoeringsmaatregelen van de Lid-Staten. Slechts in bijzondere omstandigheden, met name ingeval een Lid-Staat zou hebben nagelaten de vereiste uitvoeringsmaatregelen vast te stellen of wanneer deze niet in overeenstemming met de richtlijn zouden zijn, heeft het Hof het recht van de justitiabelen erkend om zich in rechte op een richtlijn te beroepen tegenover een Lid-Staat die zijn verplichtingen niet nakomt" (zie hier met name het arrest van 5 april 1979, zaak 148/78, Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1623). „Deze minimum waarborg, die voortvloeit uit het dwingende karakter van de verplichting die ingevolge artikel 189, derde alinea, krachtens de richtlijnen op de Lid-Staten rust, kan geen rechtvaardiging vormen voor het verzuim van een Lid-Staat om tijdig de aan het doel van elke richtlijn beantwoordende uitvoeringsmaatregelen te nemen" (arrest van 6 mei 1980, zaak 102/79, reeds aangehaald, r.o. 12).

8. Nu de argumenten van de Nederlandse regering ongegrond zijn bevonden, kan nog slechts worden vastgesteld dat de door de richtlijn bepaalde uitvoeringstermijn niet in acht is genomen. Deze termijn kan niet worden verlengd noch kan ervan worden afgeweken. Integendeel, wat vereist is, is de eenvormige toepassing van een richtlijn in de Gemeenschap. Immers, gelijk het Hof overwoog, „het dwingende karakter van richtlijnen brengt voor alle Lid-Staten de verplichting mee, de daarin vastgestelde termijnen te respecteren, teneinde een eenvormige uitvoering in de gehele Gemeenschap te verzekeren" (arrest van 22 september 1976, zaak 10/76, Commissie t. Italië, Jurispr. 1976, blz. 1359, r.o. 12). Tenslotte merk ik op, dat afgezien van Griekenland, alle andere Lid-Staten hun nationaal recht aan de richtlijn hebben aangepast.

9. Concluderende geef ik het Hof in overweging, vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden de nodige bepalingen ter uitvoering van richtlijn nr. 73/239/EEG van de Raad van 24 juli 1973 niet tijdig heeft vastgesteld en bijgevolg een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen.

De kosten dienen overeenkomstig artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering ten laste van de in het ongelijk gestelde partij te worden gebracht.