SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO LA PERGOLA

vom 17. Juni 1997 *

I — Einführung

1. Die von der Kommission erhobenen Vertragsverletzungsklagen betreffen die Frage, ob die Richtlinien 91/371/EWG und 92/49/EWG innerhalb der vorgesehenen Fristen in das innerstaatliche Recht des Königreichs Spanien umgesetzt wurden. Ich werde die beiden Klagen zusammen behandeln. Der Gesetzestext, den das Königreich Spanien erlassen hat, um diesen Verpflichtungen nachzukommen, und der von der Kommission beanstandet wird, ist nämlich für beide Richtlinien derselbe.

II — Sachverhalt

2. Die Richtlinie 91/371/EWG des Rates vom 20. Juni 1991 über die Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung [1] sieht in Artikel 1 die Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, ihre einzelstaatlichen Rechtsvorschriften entsprechend dem Abkommen innerhalb von vierundzwanzig Monaten nach Bekanntgabe dieser Richtlinie zu ändern und die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis zu setzen. Die Umsetzungsfrist ist am 4. Juli 1993 abgelaufen.

3. Die Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) [2] sieht in Artikel 57 vor, daß die Mitgliedstaaten spätestens am 31. Dezember 1993 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, und die Kommission unverzüglich davon unterrichten.

4. Da die Kommission bei Ablauf der genannten Fristen keine Mitteilung über die Umsetzung der betreffenden beiden Richtlinien erhalten hatte, leitete sie das vorprozessuale Verfahren ein, das hinsichtlich beider Richtlinien zur Übersendung von mit Gründen versehenen Stellungnahmen an das Königreich Spanien am 31. Oktober 1994 bzw. am 24. Oktober 1994 führte. Das Königreich Spanien teilte der Kommission daraufhin mit Schreiben vom 18. Januar 1995 mit, daß es die erforderlichen Maßnahmen vorbereite, um den beiden Richtlinien nachzukommen. Am 22. November 1995 hatte

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 205, S. 48.

2 — ABl. L 228, S. 1.

die Kommission jedoch immer noch keine Mitteilung über die erfolgte Umsetzung erhalten; sie hat deshalb am 23. November 1995 die beiden vorliegenden Vertragsverletzungsklagen eingereicht.

5. Mit diesen Klagen beantragt die Kommission, festzustellen, daß das Königreich Spanien dadurch, daß es nicht alle erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um den genannten Richtlinien nachzukommen, oder, hilfsweise, dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 5 und 189 EG-Vertrag verstoßen hat, daß es die Kommission nicht von diesen Vorschriften unterrichtet hat.

6. Das Königreich Spanien macht geltend, es habe die streitigen Richtlinien durch Erlaß des Gesetzes Nr. 30/1995, das der Kommission am 5. Dezember 1995, also nach Erhebung der Klagen, mitgeteilt wurde, umgesetzt. Die Kommission bestreitet, daß das Gesetz Nr. 30/1995 die in den beiden Richtlinien aufgestellten Umsetzungsverpflichtungen erfülle; sie bringt hierzu in ihrer Erwiderung verschiedene Argumente vor und beanstandet die Lückenhaftigkeit der spanischen Regelung. Die Kommission macht insbesondere die Nichtumsetzung gewisser Bestimmungen der Richtlinie 91/371 geltend, wie derjenigen, die gewährleisten sollten, daß die Ausübung der Versicherungstätigkeit automatisch zugelassen sei, oder derjenigen, die die Berücksichtigung der Marktbedürfnisse verböten. Was die Richtlinie 92/49 angeht, beanstandet die Kommission außerdem die Nichtumsetzung der Richtlinienbestimmungen über das Verbot der Berücksichtigung der Marktbedürfnisse bei Erteilung der Zulassung zur Ausübung der Versicherungstätigkeit, der Bestimmungen über versicherungstechnische Rückstellungen, der Bestimmungen des Artikels 23 der Richtlinie über die Kongruenz, der Bestimmungen, die die Grundzüge der Rückversicherungspolitik betreffen, und der Bestimmungen über die Eröffnung des Rechtsweges. In seiner Gegenerwiderung macht das Königreich Spanien geltend, die streitigen Gemeinschaftsbestimmungen seien, soweit nicht in dem Gesetz Nr. 30/1995 eine ausdrückliche Regelung getroffen worden sei, durch eine Verweisung auf die in diesem Bereich in Spanien geltende allgemeine Regelung voll umgesetzt worden.

7. In der mündlichen Verhandlung vom 15. Mai 1997 hat die Kommission, wenn auch in allgemeiner Form, ihren Standpunkt wiederholt: Die Umsetzung der streitigen Richtlinien durch das Königreich Spanien sei nicht angemessen. Die Kommission hat jedoch nicht hinreichend präzisiert, ob und inwieweit die vom Beklagten angeführten Argumente für die erfolgte Umsetzung der Richtlinien unbegründet sind. Das Königreich Spanien hat geltend gemacht, die komplexe und detaillierte spanische Regelung in dem betreffenden Bereich, zu der die in dem Gesetz Nr. 30/1995 niedergelegten Ausnahmebestimmungen gehörten, erfülle voll die in den beiden streitigen Richtlinien aufgestellten Verpflichtungen.

III — Erörterung des Rechtsstreits

8. Die Parteien stimmen darin überein, daß die beiden streitigen Richtlinien nicht fristgerecht umgesetzt wurden. In diesem Punkt ist den Klagen der Kommission also stattzugeben und festzustellen, daß das Königreich

Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß es die beiden genannten Richtlinien nicht fristgerecht umgesetzt hat.

9. Komplexer ist hingegen die Frage, ob die beiden streitigen Richtlinien durch Erlaß des Gesetzes Nr. 30/1995 vollständig und richtliniengemäß umgesetzt worden sind.

Die Frage der Angemessenheit der Umsetzung wird erst mit der Erwiderung der Kommission aufgeworfen. Auch in der mündlichen Verhandlung war die Kommission nicht in der Lage, ihre dem Beklagten entgegengehaltenen Rügen angemessen zu präzisieren und dessen Erklärungen zu der spanischen Regelung, in denen deren Übereinstimmung mit den Richtlinien geltend gemacht wurde, zu widerlegen. Der Gerichtshof hat mehrfach betont, daß die einem Mitgliedstaat im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage entgegengehaltenen Rügen stets zuvor Gegenstand des vorprozessualen Verfahrens gewesen sein müssen [3]. Dadurch sollen die Verfahrensrechte des Mitgliedstaats gewährleistet und dem Gerichtshof die Möglichkeit gegeben werden, über klar definierte Rügen zu entscheiden, zu denen der Mitgliedstaat selbst Stellung nehmen konnte.

10. In der vorliegenden Rechtssache ist eine umfassende Untersuchung der Rügen der Kommission, die zudem erst im zweiten Teil des schriftlichen Verfahrens erhoben worden sind, nicht möglich. Das Verteidigungsvorbringen des Königreichs Spanien, sein detailliertes System innerstaatlicher Normen erfülle die in der Richtlinie aufgestellten Verpflichtungen, war in Wirklichkeit nicht Gegenstand eines streitigen Verhandelns der Parteien. Jedoch sollte die fehlende Vertiefung der Rügen, die die Kommission dem Königreich Spanien entgegengehalten hat, den Gerichtshof im vorliegenden Verfahren nicht zu dem Schluß veranlassen, daß der Beklagte seine Verpflichtungen aus den beiden Richtlinien erfüllt hat. Zwar gilt auch im Vertragsverletzungsverfahren vor diesem Gerichtshof der Grundsatz actore non probante, reus absolvitur. Daß die Kommission Schwierigkeiten hatte, die streitigen Punkte der betreffenden spanischen Regelung, die im übrigen weder leicht zu beschreiben noch sicher auszulegen ist, aufzuzeigen, ist jedoch nicht oder nur zum geringeren Teil der Kommission selbst vorzuwerfen. Der Erlaß des spanischen Gesetzes, dessen Angemessenheit hier bestritten wird, ist der Kommission nämlich jedenfalls nicht vor [4] Einreichung der Klageschrift mitgeteilt worden. Es wäre nicht angemessen, eine korrekte Umsetzung der betreffenden Richtlinien nur deshalb anzunehmen, weil der beklagte Staat während des Verfahrens neue Bestimmungen erlassen hat und so die Klägerin dazu zwang, den Gegenstand der Vertragsverletzungsklage entsprechend zu ändern [5]. Es verstieße außerdem gegen die Grundsätze der Prozeßökonomie und der ordnungsgemäßen Rechtspflege, den beklag-

3 — Urteil vom 14. Dezember 1995 in der Rechtssache C-132/94 (Kommission/Irland, Slg. 1995, I-4789) und Urteil vom 25. April 1996 in der Rechtssache C-274/93 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1996, I-2019, Randnr. 12).

4 — Die Kommission hat nämlich ursprünglich in ihrer Erwiderung gegenüber dem Königreich Spanien vorgebracht, die Mitteilung des Gesetzes Nr. 30/1995 sei ihr erst mit der Klagebeantwortung des Beklagten zugegangen. Das Königreich Spanien hat hierauf geltend gemacht, das streitige Gesetz sei der Kommission mit Schreiben vom 5. Dezember 1995 mitgeteilt worden.

5 — Vgl. hierzu die Schlußanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache C-247/93 (Kommission/Luxemburg, a. a. O., Nr. 12).

ten Staat nicht zu verurteilen oder sogar von einer Entscheidung abzusehen und so die Kommission im letzteren Fall tatsächlich zu zwingen, zwei Vertragsverletzungsverfahren aus den gleichen Gründen, um die es in den anhängigen Klagen geht, erneut einzuleiten.

11. Ich bin demgemäß abschließend der Auffassung, daß der Gerichtshof in einer Situation wie der vorliegenden aus den schon dargelegten Gründen über die streitigen spanischen Rechtsvorschriften nicht inhaltlich entscheiden und auch nicht feststellen kann, ob diese die in den beiden Richtlinien aufgestellten Verpflichtungen erfüllen. Andererseits kann der Gerichtshof das Königreich Spanien nicht einfach nach dem Grundsatz onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negat von den ihm entgegengehaltenen Rügen freisprechen und erst recht nicht ein non liquet zu diesem Teil der Klage aussprechen und sich auf eine Entscheidung beschränken, daß die beiden Richtlinien offensichtlich nicht fristgerecht umgesetzt wurden.

12. Ich halte es hingegen unter Bezugnahme auf ein früheres Urteil [6] für nützlich, daß der Gerichtshof zu den Aspekten der Vereinbarkeit des spanischen Gesetzes mit dem Gemeinschaftsrecht nur im Wege eines Zwischenurteils entscheidet und den Parteien eine Frist setzt, innerhalb deren sie zu den streitigen Punkten der betreffenden Rechtsvorschriften, die im vorliegenden Verfahren noch nicht hinreichend geklärt worden sind, Stellung zu nehmen haben. Dies würde es dem Gerichtshof ermöglichen, über die Klagen erst zu entscheiden, wenn die Parteien die zwischen ihnen noch bestehenden Meinungsverschiedenheiten vertieft dargelegt haben. Ein solches Vorgehen würde es nämlich der Kommission erlauben, ihre Rügen genauer zu formulieren, und dem Königreich Spanien die tatsächliche Möglichkeit geben, seine Auffassung voll zu verteidigen.

IV — Antrag

13. Im Lichte dieser Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor:

a) in einem Endurteil

der Klage der Kommission stattzugeben und festzustellen, daß das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 5 und 189

6 — Urteil vom 17. Dezember 1980 in der Rechtssache 149/79 (Kommission/Belgien, Slg. 1980, 3881).

EG-Vertragverstoßen hat, daß es die zur Umsetzung der Richtlinien 91/371/EWG und 92/49/EWG erforderlichen Vorschriften nicht fristgerecht erlassen hat;

b) in einem Zwischenurteil

anzuordnen, daß das Königreich Spanien und die Kommission gemeinsam die streitigen Punkte erneut erörtern und dem Gerichtshof innerhalb von sechs Monaten nach Erlaß des Urteils berichten. Der Gerichtshof entscheidet nach diesem Zeitpunkt im Wege des Endurteils.