FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 17. juni 1997 *

I — Indledning

1. De foreliggende traktatbrudssager, som Kommissionen har anlagt, drejer sig om, hvorvidt direktiverne 91/371/EØF og 92/49/EØF er blevet gennemført i spansk ret inden de herfor fastsatte frister. Jeg skal behandle disse to sager under ét. Den lovtekst, som Kongeriget Spanien har vedtaget for at efterkomme disse forpligtelser, og som anfægtes af Kommissionen, er nemlig den samme for de to direktivers vedkommende.

II — Sagens omstændigheder

2. Rådets direktiv 91/371/EØF af 20. juni 1991 om gennemførelse af aftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Schweiz om direkte forsikring bortset fra livsforsikring [1] foreskriver i artikel 1 en forpligtelse for medlemsstaterne til inden for en frist på fireogtyve måneder fra meddelelsen af direktivet til at ændre deres nationale retsforskrifter i overensstemmelse med den nævnte aftale og straks underrette Kommissionen om de vedtagne foranstaltninger. Den sidste frist for gennemførelsen var den 4. juli 1993.

3. Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv) [2] bestemmer i artikel 57, at medlemsstaterne senest den 31. december 1993 skulle vedtage de nødvendige bestemmelser til at gennemføre direktivet i national ret og straks underrette Kommissionen herom.

4. Da Kommissionen ikke efter de nævnte fristers udløb havde modtaget nogen meddelelse om de to direktivers gennemførelse, indledte den en administrativ procedure, som afsluttedes med, at den tilsendte Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse vedrørende de to direktiver af henholdsvis 31. oktober 1994 og 24. oktober 1994. Kongeriget Spanien meddelte herefter Kommissionen ved skrivelse af 18. januar 1995, at de kompetente myndigheder var ved at forberede de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 205, s. 48.

2 — EFT L 228, s. 1.

direktiverne. Da Kommissionen imidlertid stadig ikke havde modtaget nogen meddelelse om, at direktiverne var gennemført, anlagde den de to traktatbrudssager den 23. november 1995.

5. Under sagerne har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 5 og 189, da det ikke har vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme direktiverne, og subsidiært, da det ikke har meddelt Kommissionen disse bestemmelser.

6. Kongeriget Spanien har under sagen gjort gældende, at det har gennemført de omtvistede direktiver med vedtagelsen af lov nr. 30/1995, som blev meddelt Kommissionen den 5. december 1995, dvs. efter sagernes anlæg. Kommissionen har bestridt, at lov nr. 30/1995 opfylder de gennemførelsesforpligtelser, som er fastsat i de to direktiver — hvilket Kommissionen har underbygget med en række argumenter i replikken — og har påtalt de mangler, som findes i den spanske lovgivning. Kommissionen anfører navnlig, at visse bestemmelser i direktiv 91/371 ikke er blevet gennemført, såsom bestemmelserne til sikring af, at der gives automatisk godkendelse til udøvelse af forsikringsvirksomhed eller bestemmelser med henblik på at forbyde, at der ved meddelelse af tilladelse til at udøve forsikringsvirksomhed tages hensyn til markedets økonomiske behov. Vedrørende direktiv 92/49/EØF anfører Kommissionen desuden, at der ikke er vedtaget bestemmelser til gennemførelse af direktivet hvad angår forbuddet mod, at der tages hensyn til markedets økonomiske behov, hvad angår bestemmelserne om forsikringsmæssige hensættelser, reglerne om kongruens i direktivets artikel 23, samt bestemmelserne om de principper, der gælder dels for genforsikring, dels for mulighederne for at foretage domstolsprøvelse. I duplikken har Kongeriget Spanien gjort gældende, at hvad angår forhold, som ikke er udtrykkeligt omfattet af lov nr. 30/1995, er de omtvistede fællesskabsbestemmelser blevet fuldt ud gennemført i kraft af de almindelige regler, som gælder i Spanien inden for denne sektor.

7. Under den mundtlige forhandling, som fandt sted den 15. maj 1997, fastholdt Kommissionen sit synspunkt, om end den formulerede det mere generelt, nemlig at Kongeriget Spanien ikke har gennemført de omtvistede direktiver behørigt. Kommissionen har imidlertid ikke tilstrækkeligt klart angivet, hvorvidt og på hvilke punkter de argumenter, Kongeriget Spanien har fremført til godtgørelse af, at direktiverne er gennemført, var ubegrundede. Kongeriget Spanien har for sit vedkommende fastholdt, at de komplekse og detaljerede spanske lovbestemmelser, der regulerer denne sektor, og hvori indgår undtagelsesbestemmelserne i lov nr. 30/1995, til fulde opfylder forpligtelserne i henhold til de to omtvistede direktiver.

III — Gennemgang af tvisten

8. Parterne er enige om, at de to omtvistede direktiver ikke er blevet gennemført inden for de fastsatte frister. På dette punkt må Kommissionens påstande derfor tages til

følge, og det må fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten, da det ikke har gennemført de to direktiver inden for de fastsatte frister.

9. Det er derimod et mere kompliceret spørgsmål, om de to direktiver er blevet fuldstændig gennemført med vedtagelsen af lov nr. 30/1995 og i overensstemmelse med, hvad der er foreskrevet i direktiverne.

I denne forbindelse skal jeg bemærke, at diskussionen om, hvorvidt der er foretaget en behørig gennemførelse af direktiverne, først blev påbegyndt i Kommissionens replik. Heller ikke under den mundtlige forhandling har Kommissionen i tilstrækkelig grad kunnet præcisere de klagepunkter, som den har foreholdt sagsøgte, og den har således ikke været i stand til at imødegå indvendingerne fra sagsøgte, som har fastholdt, at den spanske lovgivning er i overensstemmelse med direktiverne. Jeg skal i den forbindelse minde om, at Domstolen i flere domme har fastslået, at de klagepunkter, som rettes mod en medlemsstat under en traktatbrudssag, altid først skal gøres gældende under en administrativ procedure [3]. Dette er nødvendigt for at sikre medlemsstaten dens ret til at forsvare sig og for at give Domstolen mulighed for at træffe afgørelse vedrørende klagepunkter, som er klart formuleret, og som medlemsstaten har haft mulighed for at tage stilling til.

10. I denne sag finder jeg ikke, at de nødvendige forudsætninger er opfyldt for, at Domstolen kan foretage en fuldstændig prøvelse af Kommissionens klagepunkter, som i øvrigt først er blevet gjort gældende under den anden del af den skriftlige forhandling. Kongeriget Spaniens indsigelse — som går ud på, at den interne ordning, der gælder i Spanien, og som indeholder detaljerede bestemmelser på området, opfylder forpligtelserne efter direktiverne — har således i realiteten ikke været gjort til genstand for nogen kontradiktorisk procedure mellem parterne. Jeg mener dog ikke, at Kommissionens forsømmelse af at uddybe sine klagepunkter over for Kongeriget Spanien under sagen nødvendigvis er ensbetydende med, at Domstolen må nå til den konklusion, at Kongeriget Spanien har opfyldt sine forpligtelser efter de to direktiver. Selv under en traktatbrudssag ved Domstolen gælder nemlig princippet om, at sagsøgte må frifindes i mangel af fornødent bevis (actore non probante, reus absolvitur). Lige så utvivlsomt er det imidlertid, at den omstændighed, at Kommissionen havde vanskeligt ved at præcisere de omtvistede punkter i den pågældende spanske lovgivning — som i øvrigt hverken er let at beskrive eller fortolke — ikke, eller i hvert fald ikke hovedsagelig kan lægges Kommissionen selv til last. Det var nemlig i bedste fald først efter, at Kommissionen havde indleveret stævning i sagen [4], at den modtog meddelelsen om vedtagelsen af den spanske lov, hvis fuldstændighed omtvistes under sagen. Det vil være i strid med elementære retssikkerhedskrav at antage, at de pågældende direktiver er blevet korrekt gennemført, blot fordi den sagsøgte stat har vedtaget nye bestemmelser under sagens gang, hvorved den tvinger sagsøgeren til at ændre påstanden under traktatbrudssagen [5]. Det vil endvidere være i strid med

3 — Dom af 14.12.1995, sag C-132/94, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 4789, og af 25.4.1996, sag C-274/93, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 2019, præmis 12.

4 — Kommissionen kritiserede i replikken til at begynde med Kongeriget Spanien for, at den først modtog meddelelsen om lov nr. 30/1995 ved det svarskrift, sagsøgte indgav i sagen. Heroverfor gjorde Kongeriget Spanien gældende, at den omtvistede lov blev meddelt Kommissionen ved skrivelse af 5.12.1995.

5 — Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i ovennævnte sag Kommissionen mod Luxembourg (præmis 12).

princippet om procesøkonomi og god retspleje at frifinde den sagsøgte stat for klagepunkterne eller helt at undlade at træffe afgørelse. Dette sidste vil tvinge Kommissionen til at anlægge to nye traktatbrudssager af de samme grunde som dem, der er omtvistet under de foreliggende sager.

11. Af de nævnte grunde mener jeg derfor ikke, at Domstolen i denne situation kan træffe afgørelse vedrørende de omtvistede spanske lovbestemmelsers indhold og ikke kan efterprøve, om de opfylder forpligtelserne efter de to direktiver. På den anden side kan Domstolen heller ikke frifinde Kongeriget Spanien for de foreholdte klagepunkter under hensyn til princippet om, at bevisbyrden påhviler den, som gør klagepunktet gældende og ikke den, som benægter det (onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negat) og så meget mindre træffe en afgørelse non liquet (fastslå, at sagen ikke er klar) ved at begrænse sig til at konstatere, at de to direktiver åbenbart ikke er gennemført inden for de fastsatte frister.

12. Derimod finder jeg det hensigtsmæssigt, at Domstolen under denne sag ved en mellemafgørelse kun afsiger dom vedrørende aspekterne i forbindelse med den spanske lovs forenelighed med fællesskabsretten — hvorved jeg skal henvise til en tidligere dom i denne retning [6] — og fastsætter en frist for parterne, inden for hvilken de meddeler Domstolen deres opfattelse af de omtvistede spørgsmål i de spanske lovbestemmelser, som endnu ikke er blevet tilstrækkeligt klart præciseret under sagen. Dette vil give Domstolen mulighed for først at træffe afgørelse i sagerne, når parterne har uddybet deres opfattelse på de punkter, hvor de stadig er uenige. Hvis man følger denne fremgangsmåde under sagen, vil Kommissionen desuden få mulighed for at formulere sine klagepunkter mere præcist og Spanien mulighed for til fulde at gøre brug af sin ret til kontradiktion.

IV — Forslag til afgørelse

13. På grundlag af de anførte betragtninger skal jeg foreslå Domstolen, at den

a) ved en endelig dom

tager Kommissionens påstand til følge og fastslår, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 5 og 189, da det ikke inden

6 — Dom af 17.12.1980, sag 149/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3881.

for de fastsatte frister har vedtaget de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af Rådets direktiv 91/371/EØF af 20. juni 1991 om gennemførelse af aftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Schweiz om direkte forsikring bortset fra livsforsikring, og til gennemførelse af Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv)

b) ved en mellemafgørelse

bestemmer, at Kongeriget Spanien og Kommissionen på ny undersøger de omtvistede forhold og meddeler Domstolen resultatet heraf inden seks måneder efter dommens afsigelse. Herefter afsiger Domstolen endelig dom.