CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. LA PERGOLA van 17 juni 1997 *

I — Inleiding

1. Deze door de Commissie ingestelde beroepen wegens niet-nakoming hebben betrekking op de vraag, of de richtlijnen 91/371/EEG en 92/49/EEG al dan niet binnen de gestelde termijnen in Spaans recht zijn omgezet. Ik zal de twee beroepen tezamen behandelen. De wetstekst die het Koninkrijk Spanje ter uitvoering van deze richtlijnen heeft vastgesteld en waartegen de Commissie bezwaar maakt, is namelijk voor beide richtlijnen dezelfde.

II — De feiten

2. Richtlijn 91/371/EEG [1] van de Raad van 20 juni 1991 inzake de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, bepaalt in artikel 1, eerste alinea, dat de Lid-Staten hun nationale bepalingen binnen een termijn van 24 maanden, te rekenen vanaf de kennisgeving van deze richtlijn, in overeenstemming brengen met de Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat en dat zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis stellen. De omzettingstermijn is op 4 juli 1993 verstreken.

3. Richtlijn 92/49/EEG [2] van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn schadeverzekering), bepaalt in artikel 57, dat de Lid-Staten uiterlijk op 31 december 1993 de bepalingen tot omzetting in nationaal recht vaststellen en de Commissie daarvan onverwijld in kennis stellen.

4. Daar de Commissie na het verstrijken van voornoemde termijnen geen kennisgeving van de omzetting van de twee betrokken richtlijnen had ontvangen, leidde zij de precontentieuze procedure in, waarvan het resultaat was dat het Koninkrijk Spanje op 31 oktober 1994 respectievelijk 24 oktober 1994 met redenen omklede adviezen betreffende de twee richtlijnen kreeg toegezonden. Bij brief van 18 januari 1995 gaf het Koninkrijk Spanje de Commissie daarop te kennen, dat de bevoegde Spaanse autoriteiten bezig

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1992, L 205, blz. 48.

2 — PB 1992, L 228, blz. 1.

waren met de voorbereiding van de nodige maatregelen om aan de twee richtlijnen te voldoen. Op 22 november 1995 had de Commissie evenwel nog steeds geen bericht over de omzetting ervan ontvangen en derhalve heeft zij op 23 november 1995 de onderhavige twee beroepen wegens nietnakoming ingesteld.

5. Met deze beroepen verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat het Koninkrijk Spanje de krachtens de artikelen 5 en 189 van het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet de nodige bepalingen vast te stellen om aan genoemde richtlijnen te voldoen, of, subsidiair, door de Commissie niet van deze bepalingen in kennis te stellen.

6. Het Koninkrijk Spanje betoogt, dat de betrokken richtlijnen zijn omgezet door de vaststelling van wet 30/1995, die op 5 december 1995 — dus na de instelling van de beroepen — aan de Commissie is meegedeeld. De Commissie betwist, dat wet 30/1995 voldoet aan de door de twee richtlijnen vastgestelde verplichtingen tot omzetting, formuleert dienaangaande in haar repliek verschillende argumenten en laakt de leemten in de Spaanse regelgeving. De Commissie voert met name aan, dat een aantal bepalingen van richtlijn 91/371 niet zijn omgezet, zoals bijvoorbeeld die welke ervoor moeten zorgen, dat de uitoefening van het verzekeringsbedrijf automatisch wordt toegestaan, of die verbieden dat de economische behoeften van de markt in aanmerking worden genomen. Met betrekking tot richtlijn 92/49 laakt de Commissie de niet-omzetting van de bepalingen van de richtlijn die betrekking hebben op het verbod om de economische behoeften van de markt in aanmerking te nemen met het oog op de afgifte van de vergunning voor de uitoefening van het verzekeringsbedrijf, de bepalingen inzake technische voorzieningen, de regels betreffende de congruentie als bedoeld in artikel 23 van de richtlijn, de regels die verwijzen naar de hoofdlijnen op het gebied van de herverzekering, en de andere inzake de mogelijkheid van beroep op de rechter. In dupliek stelt het Koninkrijk Spanje, dat de bestreden communautaire bepalingen, voor hetgeen niet uitdrukkelijk in wet 30/1995 is voorzien, door middel van een verwijzing naar de terzake in Spanje geldende algemene regeling, volledig zijn omgezet.

7. Ter terechtzitting van 15 mei 1997 heeft de Commissie — zij het in algemene termen — haar standpunt bevestigd: het Koninkrijk Spanje heeft de betrokken richtlijnen niet juist omgezet. De Commissie heeft echter niet voldoende duidelijk gemaakt, of en in hoeverre verweerders argumenten, dat de richtlijnen in nationaal recht zijn omgezet, ongegrond zijn. Het Koninkrijk Spanje heeft betoogd, dat de ingewikkelde en gedetailleerde Spaanse regelgeving die voor het betrokken gebied geldt en waarvan de bij wet 30/1995 vastgestelde uitzonderingsbepalingen deel uitmaken, volledig voldoet aan de bij de twee betrokken richtlijnen voorgeschreven verplichtingen.

III — Onderzoek van het geschil

8. Partijen zijn het erover eens, dat de twee betrokken richtlijnen niet binnen de gestelde termijnen zijn omgezet. Op dat punt moeten de beroepen van de Commissie dus worden toegewezen en moet worden vastgesteld, dat het Koninkrijk Spanje de krachtens het

Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, doordat het de twee betrokken richtlijnen niet binnen de gestelde termijnen heeft omgezet.

9. De vraag of de twee betrokken richtlijnen door vaststelling van wet 30/1995 volledig en conform zijn omgezet, is daarentegen ingewikkelder.

De vraag of de omzetting juist was, is eerst bij de repliek van de Commissie ter sprake gebracht. Ook ter terechtzitting was de Commissie niet in staat, de tegen verweerder geformuleerde grieven naar behoren te preciseren en verweerders opmerkingen over de Spaanse regelgeving, volgens welke de nationale wettelijke regeling met de richtlijnen zou stroken, te weerleggen. Dienaangaande wijs ik erop, dat het Hof herhaaldelijk heeft verlangd, dat de in een beroep wegens nietnakoming aan een Lid-Staat voorgehouden grieven altijd eerst onderwerp van de precontentieuze procedure waren. [3] Daardoor wordt het recht van verweer van de Lid-Staat gewaarborgd en het Hof de mogelijkheid geboden, zich uit te spreken over welbepaalde grieven, ten aanzien waarvan de Lid-Staat zelf zijn standpunt heeft kunnen bepalen.

10. In het onderhavige geschil is mijns inziens niet voldaan aan de voorwaarden die noodzakelijk zijn om het Hof in staat te stellen de grieven van de Commissie, die bovendien pas in het tweede gedeelte van de schriftelijke procedure zijn aangevoerd, volledig te onderzoeken. Het verweer van het Koninkrijk Spanje, dat een gedetailleerd nationaal stelsel van bepalingen aan de bij de richtlijnen opgelegde verplichtingen voldoet, is niet echt weersproken. Uit de omstandigheid dat in de loop van het geding niet nader is ingegaan op de door de Commissie tegen het Koninkrijk Spanje geformuleerde grieven, moet door het Hof evenwel niet worden geconcludeerd, dat verweerder de uit de twee richtlijnen voortvloeiende verplichtingen heeft vervuld. Weliswaar geldt ook in de niet-nakomingsprocedure voor het Hof het beginsel actore non probante, reus absolvitur, maar tegelijkertijd kan de Commissie haar probleem met de bepaling van de litigieuze punten van de betrokken Spaanse wettelijke regeling, die overigens niet gemakkelijk te beschrijven noch met zekerheid uit te leggen is, niet, althans slechts in geringe mate worden verweten. De vaststelling van de Spaanse wet, waarvan de juistheid in casu wordt betwist, is aan de Commissie immers hoe dan ook niet vóór de nederlegging van het inleidend verzoekschrift meegedeeld. [4] Het zou niet erg billijk zijn te oordelen dat de betrokken richtlijnen correct zijn omgezet, enkel omdat de verwerende staat tijdens de procedure nieuwe regels heeft vastgesteld, zodat verzoekster wordt gedwongen het voorwerp van het beroep wegens nietnakoming opnieuw te formuleren. [5] Het zou bovendien indruisen tegen de beginselen van proceseconomie en goede rechtsbedeling, de verwerende staat niet te veroordelen of zelfs

3 — Arresten van 14 december 1995 (zaak C-132/94, Commissie/Ierland, Jurispr. 1995, blz. I-4789), en 25 april 1996 (zaak C-274/93, Commissie/Luxemburg, Jurispr. 1996, blz. I-2019, r. o. 12).

4 — De Commissie had namelijk het Koninkrijk Spanje aanvankelijk in repliek verweten, dat zij de mededeling van wet 30/1995 eerst met verweerders verweerschrift had ontvangen. Het Koninkrijk Spanje heeft daartegen ingebracht, dat de bestreden wet bij brief van 5 december 1995 aan de Commissie is meegedeeld.

5 — Zie dienaangaande de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in zaak C-274/93, Commissie/Luxemburg, reeds aangehaald (r. o. 12).

helemaal geen uitspraak te doen, en zo de Commissie in dit laatste geval feitelijk ertoe te dwingen, beide niet-nakomingsprocedures van voren af aan te beginnen en dat bovendien op dezelfde gronden als thans al zijn aangevoerd.

11. Ik ben tot slot van mening, dat in een dergelijke situatie en om de hiervoor uiteengezette redenen het Hof zich niet gefundeerd over de bestreden Spaanse voorschriften kan uitspreken, om vast te stellen of deze al dan niet aan de bij de twee richtlijnen voorgeschreven verplichtingen voldoen. Anderzijds kan het Hof het Koninkrijk Spanje niet zomaar volgens het beginsel onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negat, van de hem voorgehouden grieven vrijspreken, en al helemaal niet een non liquet over dit gedeelte van het beroep uitspreken, door zich te beperken tot de beslissing dat de beide richtlijnen kennelijk niet binnen de gestelde termijnen zijn omgezet.

12. Ik acht het daarentegen onder verwijzing naar een eerder arrest [6] nuttig, dat het Hof hier enkel een tussenuitspraak doet over de aspecten van de verenigbaarheid van de Spaanse wet met het gemeenschapsrecht en partijen een termijn stelt, waarin zij hun opmerkingen kenbaar moeten maken over de litigieuze punten van de betrokken wettelijke regeling, die tijdens de procedure nog niet voldoende zijn verduidelijkt. Daardoor zal het Hof pas op de beroepen kunnen beslissen nadat partijen gezamenlijk de nog steeds bestaande meningsverschillen grondig hebben onderzocht. Een dergelijke procedurele kunstgreep zou de Commissie immers in staat stellen haar grieven nauwkeuriger te formuleren, en aan het Koninkrijk Spanje de effectieve mogelijkheid bieden zijn recht van verweer ten volle uit te oefenen.

IV — Conclusie

13. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

a) bij wege van definitieve uitspraak:

het beroep van de Commissie toe te wijzen en vast te stellen, dat het Koninkrijk Spanje de krachtens de artikelen 5 en 189 van het Verdrag op hem

6 — Arrest van 17 december 1980 (zaak 149/79, Commissie/België, Jurispr. 1980, blz. 3881).

rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de gestelde termijnen de nodige maatregelen vast te stellen tot omzetting van de richtlijnen 91/371/EEG van de Raad van 20 juni 1991 inzake de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn schadeverzekering);

b) bij wege van tussenuitspraak:

te bepalen dat het Koninkrijk Spanje en de Commissie tezamen de litigieuze punten opnieuw zullen onderzoeken en binnen zes maanden na de uitspraak van dit arrest het Hof hiervan verslag zullen uitbrengen. Het Hof zal na die datum definitief uitspraak doen.