FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

föredraget den 17 juni 1997 *

I — Inledning

1. Kommissionens talan om fördragsbrott i de två målen avser frågan huruvida direktiven 91/371/EEG och 92/49/EEG har införlivats med Konungariket Spaniens interna rättsordning inom föreskrivna tidsfrister. Jag skall behandla de två målen samtidigt, eftersom den lagtext som Konungariket Spanien har antagit för att uppfylla dessa förpliktelser och som är föremål för kommissionens ifrågasättande är densamma för båda direktiven.

II — Bakgrund till tvisten

2. I artikel 1.1 i rådets direktiv 91/371/EEG [1] av den 20 juni 1991 om genomförande av avtal mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Schweiz om annan direkt försäkring än livförsäkring föreskrivs att medlemsstaterna inom 24 månader från anmälan av direktivet skall ändra sina nationella bestämmelser så att de överensstämmer med avtalet och omedelbart underrätta kommissionen om detta. Tidsfristen för införlivande löpte ut den 4 juli 1993.

3. I artikel 57 i rådets direktiv 92/49/EEG [2] av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiven 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) föreskrivs att medlemsstaterna senast den 31 december 1993 skall anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet och genast underrätta kommissionen om detta.

4. Eftersom kommissionen när tidsfristerna ovan löpte ut inte hade underrättats om någon åtgärd genom vilken de två direktiven hade införlivats, inledde kommissionen ett förberedande förfarande som hade som resultat att motiverade yttranden tillställdes Konungariket Spanien den 31 oktober 1994 respektive den 24 oktober 1994. Genom skrivelse av den 18 januari 1995 underrättade Konungariket Spanien därefter kommissionen om att de behöriga myndigheterna höll på att vidta nödvändiga åtgärder för att

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 205, s. 48.

2 — EGT L 228, s. 1.

genomföra de två direktiven. Den 22 november 1995 hade emellertid kommissionen inte erhållit någon underrättelse om att direktiven hade införlivats. Den 23 november 1995 väckte den därför talan i förevarande två mål om fördragsbrott avseende direktiven i fråga.

5. I målen yrkar kommissionen att domstolen skall förklara att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 5 och 189 i fördraget genom att inte ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktiven eller, i andra hand, genom att inte ha underrättat kommissionen om att sådana bestämmelser har antagits.

6. Konungariket Spanien har invänt att de båda omtvistade direktiven har genomförts genom lag nr 30/1995, som anmäldes till kommissionen den 5 december 1995, det vill säga efter det att talan hade väckts. Kommissionen gjorde å sin sida gällande att lag 30/1995 inte uppfyllde den skyldighet att genomföra de två direktiven som föreskrivs i desamma och har i repliken gjort olika anmärkningar i detta hänseende samt har gjort gällande att de spanska bestämmelserna är bristfälliga. Kommissionen anför närmare bestämt att vissa bestämmelser i direktiv 91/371 inte har genomförts, t. ex. de som avser att säkerställa att auktorisation av försäkringsverksamhet automatiskt beviljas eller som förbjuder att hänsyn tas till marknadens ekonomiska behov. Vidare gör kommissionen beträffande direktiv 92/49 gällande att Konungariket Spanien har underlåtit att genomföra de bestämmelser som avser förbud mot att ta hänsyn till marknadens behov vid godkännande av försäkringsverksamhet, bestämmelserna om tekniska avsättningar, reglerna om kongruens i artikel 23 i direktivet, bestämmelserna om ledande principer om återförsäkring och bestämmelserna om möjligheten att överklaga. Konungariket Spanien har vad beträffar det som inte uttryckligen föreskrivs i lag nr 30/1995 i sin duplik gjort gällande att de omtvistade gemenskapsbestämmelserna på ett fullständigt sätt har genomförts genom de allmänna bestämmelser som gäller i Spanien på området i fråga.

7. Vid förhandlingen den 15 maj 1997 bekräftade kommissionen, om dock i allmänna ordalag, sin ståndpunkt att Konungariket Spanien inte på ett tillfredsställande sätt har genomfört direktiven. Kommissionen har emellertid inte på ett tillräckligt exakt sätt angivit om och i vilken utsträckning de argument genom vilka svaranden har gjort gällande att direktiven har genomförts var ogrundade. Konungariket Spanien anförde å sin sida att den komplicerade och detaljerade spanska lagstiftningen på området, i vilken de undantagsbestämmelser som föreskrivs i lag nr 30/1995 ingår, fullständigt uppfyller den skyldighet som föreskrivs i de två direktiven.

III — Analys av tvisten

8. Parterna är överens om att det föreligger ett fördragsbrott bestående i underlåtenhet att genomföra de två omtvistade direktiven inom föreskrivna tidsfrister. På denna punkt skall således kommissionens talan bifallas, och det skall således förklaras att Konunga-

riket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget genom att inte ha genomfört direktiven i fråga inom föreskrivna tidsfrister.

9. Frågan huruvida direktiven har genomförts fullständigt och i överensstämmelse med direktiven genom lag nr 30/1995 är mer komplicerad. Det skall genast läggas märke till att diskussionen om huruvida det som har genomförts motsvarar direktiven har förts med utgångspunkt endast från kommissionens replik. Kommissionen har inte heller vid förhandlingen kunnat ange vad svaranden beskylls för och besvara vad svaranden har anfört beträffande den spanska nationella lagstiftningen. Jag vill i detta hänseende påminna om att domstolen flera gånger har insisterat beträffande kravet på att klagomål som riktas mot en medlemsstat genom talan om fördragsbrott alltid måste behandlas under den förberedande fasen. [3] Detta krav syftar till att skydda medlemsstatens rätt till försvar och göra det möjligt för domstolen att uttala sig om väl avgränsade beskyllningar, beträffande vilka medlemsstaten har haft möjlighet att ta ställning.

10. I förevarande tvist finns det enligt min uppfattning inte förutsättningar för en fullständig prövning från domstolens sida av kommissionens klagomål. Dessa har för övrigt inte framförts förrän i den andra delen av det skriftliga förfarandet. Konungariket Spaniens invändning, att det finns en detaljerad intern lagstiftning som uppfyller de krav som ställs i direktiven, har i själva verket inte varit föremål för något kontradiktoriskt förfarande mellan parterna. Jag anser emellertid inte att det faktum att kommissionen inte har preciserat de beskyllningar som den har riktat mot Konungariket Spanien nödvändigtvis måste leda till att domstolen kommer fram till att svaranden har uppfyllt sina skyldigheter enligt de två direktiven. Visserligen gäller även i mål om fördragsbrott vid domstolen principen att "om käranden inte bevisar det som han påstår, frikänns svaranden" (actore non probante, reus absolvitur). Kommissionens svårighet att fokusera omtvistade punkter i den spanska lagstiftningen i fråga, som för övrigt inte är vare sig lättillgänglig eller lättolkad, beror emellertid inte i huvudsak på kommissionen. Antagandet av ifrågavarande spansk lagstiftning anmäldes nämligen till kommissionen efter det att stämningsansökan ingavs, detta även om man utgår från det för Konungariket Spanien mest gynnsamma fallet. [4] Det svarar enligt kommissionen inte mot rättskänslan att anse att direktiven i fråga korrekt har genomförts endast av det skälet att svarandestaten har utfärdat nya bestämmelser under förfarandets lopp, vilka har tvingat sökanden att omformulera sin talan om kontraktsbrott. [5] Det skulle vidare inte utgöra god processekonomi eller god rättegångssed att låta svarandestaten gå fri från kritik eller rentav att inte alls avgöra frågan och därmed tvinga kommissionen att på

3 — Dom av den 14 december 1995 i mål C-132/94, kommissionen mot Irland (REG 1995, s. I-4789) och dom av den 25 april 1996 i mål C-274/93, kommissionen mot Luxemburg (REG 1996, s. I-2019), punkt 12.

4 — Kommissionen hade ursprungligen gjort gällande att Konungariket Spanien i repliken hade hävdat att lag nr 30/1995 inte hade anmälts till kommissionen förrän genom svaromålet. Konungariket Spanien har invänt att den omtvistade lagen anmäldes till kommissionen genom skrivelse av den 5 december 1995.

5 — Jämför i detta hänseende generaladvokat Jacobs överväganden i mål C-247/93, kommissionen mot Luxemburg, ovan fotnot 3 (punkt 12).

nytt inleda de två förfarandena om kontraktsbrott av skäl som har diskuterats i de här anhängiga överklagandena.

11. Jag anser avslutningsvis att domstolen av skäl som anges ovan inte i en sådan situation kan uttala sig på ett välgrundat sätt (funditus) om innehållet i de spanska bestämmelserna eller avgöra om de innebär att de skyldigheter som föreskrivs i direktiven har uppfyllts. Å andra sidan kan domstolen inte frikänna Konungariket Spanien från klagomålen redan enligt principen "bevisbördan åvilar den som påstår och inte den som förnekar" (onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negat), och inte heller kan den förklara att denna del av talan är oklart formulerad (non liquet) för att därefter begränsa sig till att besluta i fråga om den uppenbara underlåtenheten att inom föreskriven tid införliva de två direktiven.

12. Jag anser det, med hänvisning till ett tidigare rättsfall [6], lämpligt att domstolen i detta sammanhang, angående den spanska lagens förenlighet med gemenskapsrätten, endast meddelar ett processledningsbeslut och ger parterna en tidsfrist, inom vilken de skall ange de omtvistade punkter i lagstiftningen som inte tillräckligt har klargjorts under förfarandet. Detta skulle möjliggöra för domstolen att avgöra målet i sak efter det att parterna sinsemellan har klargjort på vilka punkter de är oense. En sådan processledningsåtgärd skulle möjliggöra för kommissionen att mer exakt ange sina klagomål och ge Konungariket Spanien en faktisk möjlighet att till fullo utöva sin rätt till försvar.

IV — Förslag till avgörande

13. Med hänsyn till ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall,

a) slutgiltigt,

bifalla kommissionens talan och förklara att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 5 och 189 i fördraget genom att inte ha

6 — Dom av den 17 december 1980 i mål 149/79, kommissionen mot Belgien (Rec. 1980, s. 3881).

antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktiven 91/371/EEG och 92/49/EEG inom föreskrivna tidsfrister,

b) som processledningsbeslut,

föreskriva att Konungariket Spanien och kommissionen samfällt skall utreda tvisteföremålet och framlägga en redogörelse för detta inom sex månader från dagen för dom. Domstolen skall meddela ett slutgiltigt avgörande efter detta datum.