FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 11. maj 1995 *

A — Indledende bemærkninger

1. Nærværende traktatbrudssager angår tre direktiver på forsikringsområdet. Kommissionens klagepunkt over for Den Hellenske Republik er, at denne ikke inden for de fastsatte frister fuldt ud har gennemført de pågældende direktiver i national ret eller ikke har givet Kommissionen meddelelse om gennemførelsen.

2. I sag C-109/94 er der spørgsmål om Rådets direktiv 90/618/EØF af 8. november 1990 om ændring, navnlig med hensyn til ansvarsforsikring for motorkøretøjer, af direktiv 73/239/EØF og direktiv 88/357/EØF, som begge angår samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring [1]. I henhold til direktivets artikel 12 var medlemsstaterne forpligtet til inden for en frist på atten måneder i national ret at gennemføre de ændringer, der var nødvendige for at efterkomme direktivet, og til straks at give Kommissionen meddelelse herom.

3. Sag C-207/94 drejer sig om Rådets direktiv 88/357/EØF af 22. juni 1988 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring, om fastsættelse af bestemmelser, der kan lette den faktiske gennemførelse af den frie udveksling af tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 73/239/EØF [2]. Ifølge direktivets artikel 32 skulle medlemsstaterne inden for en frist på atten måneder gennemføre de ændringer i national lovgivning, der var nødvendige for at efterkomme direktivet, og straks give Kommissionen meddelelse herom.

4. Endelig angår sag C-225/94 Rådets direktiv 90/619/EØF af 8. november 1990 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed, om fastsættelse af bestemmelser, der kan lette den faktiske gennemførelse af den frie udveksling af tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 79/267/EØF [3]. I henhold til direktivets artikel 30 var medlemsstaterne forpligtet til inden 24 måneder at gennemføre de ændringer i national ret, der var nødvendige for at efterkomme direktivet, og til straks at give Kommissionen meddelelse herom.

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 330, s. 44.

2 — EFT L 172, s. 1.

3 — EFT L 330, s. 50.

5. I hver af de tre sager fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse i medfør af EF-traktatens artikel 169 efter forinden at have opfordret Den Hellenske Republik til at fremsætte sine bemærkninger. Den Hellenske Republik meddelte i denne anledning Kommissionen, at procedurerne til gennemførelse af direktiverne endnu ikke var afsluttet. Kommissionen indbragte herefter de tre sager for Domstolen. Efter begæring fra Den Hellenske Republik har Domstolen truffet bestemmelse om en forening af de tre sager med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

B — Gennemgang

6. Den Hellenske Republik har ikke bestridt, at den har undladt i national ret at gennemføre de tre direktiver inden for de frister, der blev fastsat i Kommissionens begrundede udtalelser.

7. Sagsøgte har dog alligevel påstået sig frifundet. Sagsøgte anfører herved, at der i juni 1992 blev udarbejdet et udkast til et præsidentdekret, der skulle gennemføre de tre direktiver i national ret. Udkastet blev i marts 1994 forelagt Simvulio Epikratias (Statsrådet) til udtalelse. Den pågældende forsinkelse skyldes, at vedkommende myndigheder undersøgte udkastet meget grundigt, hvortil kommer, at der i den pågældende periode skete en række personudskiftninger inden for de relevante ministerier og myndigheder. Statsrådet udtalte i 1994, at det ikke længere var muligt at udstede dekretet, da direktiverne i mellemtiden var blevet ændret, ved direktiv 92/49/EØF [4] og 92/96/EØF [5]. De græske myndigheder er herefter i færd med at udarbejde et nyt udkast til præsidentdekret, der skal gennemføre, ikke alene de tre her omhandlede direktiver, men også direktiv 92/49 og 92/96, i national ret.

8. Disse forhold, som Den Hellenske Republik endnu engang har henvist til under den mundtlige forhandling for Domstolen, kan ikke begrunde det traktatbrud, som sagsøgte erkender foreligger. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat »ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for en manglende overholdelse af forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsdirektiver« [6]. Jeg bemærker, at direktiv 88/357 skulle have været gennemført senest den 31. december 1989, og direktiv 90/618 og 90/619 senest den 20. maj 1992. Dette skete ikke i Grækenland. Den Hellenske

4 — Rådets direktiv 92/49/EØF af 18.6.1992 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) (EFT L 228, s. 1).

5 — Rådets direktiv 92/96/EØF af 10.11.1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv) (EFT L 360, s. 1).

6 — Dom af 2.8.1993, sag C-303/92, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 4739, præmis 9.

Republik gennemførte heller ikke direktiverne i national ret inden for den frist på to måneder, der blev fastsat i de begrundede udtalelser af 7. juli 1993 (sag C-109/94), 6. august 1992 (sag C-207/94) og 15. februar 1994 (sag C-225/94). Dette er afgørende for vurderingen af nærværende sager.

Jeg bemærker i øvrigt, at direktiv 92/49 og 92/96, som den græske regering har henvist til, allerede skulle have været gennemført senest den 31. december 1993, henholdsvis den 1. juli 1994.

9. Tilsvarende betragtninger gør sig gældende hvad angår det af sagsøgte anførte, hvorefter de manglende gennemførelsesforanstaltninger ikke har været til hinder for, at bestemmelserne i de omhandlede direktiver rent faktisk er blevet anvendt.

10. Da det således må fastslås, at Den Hellenske Republik ikke rettidigt har gennemført de pågældende direktiver i national ret, behøver Domstolen ikke at tage stilling til Kommissionens klagepunkt vedrørende manglende meddelelse om gennemførelsen.

Dette giver sig selv i sag C-207/94 og sag C-225/94, hvori dette klagepunkt kun er fremsat subsidiært. Det samme gælder dog også sag C-109/94, hvori Kommissionen har gjort gældende, at Den Hellenske Republik ikke har gennemført det pågældende direktiv og ikke har givet Kommissionen meddelelse om de til gennemførelsen trufne foranstaltninger. Såfremt de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre et direktiv i national ret, ikke er blevet truffet, kan der nødvendigvis ikke gives Kommissionen meddelelse herom. Når det er blevet fastslået, at der ikke er sket nogen gennemførelse, er rigtigheden af det i forlængelse heraf fremsatte klagepunkt om manglende meddelelse også dokumenteret, hvorfor der ikke på dette punkt er behov for nogen særlig konstatering.

11. Domstolen har dog i to nyligt afsagte domme i tilsvarende sager truffet afgørelse, hvorved det blev fastslået, at de pågældende direktiver ikke var blevet gennemført, mens sagsøgte i øvrigt blev frifundet [7]. Af de ovenfor nævnte grunde er jeg ikke enig i denne fremgangsmåde. Jeg bemærker i øvrigt, at der herved på ingen måde er tale om nogen fast retspraksis. I de ovenfor nævnte domme henviste Domstolen ganske vist til sin dom af 18. maj 1994 i sag C-303/93 [8]. Men i en dom af 15. december 1994 [9] fastslog Domstolen f.eks. i en tilsvarende sag alene, at den sagsøgte medlemsstat ikke havde gennemført de pågældende direktiver. Hverken i selve

7 — Domme af 23.3.1995, sag C-365/93, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 499, af 6.4.1995, sag C-147/94, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1015. Det kan ikke på grundlag af dommen af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, afgøres, hvorvidt Domstolen i den pågældende sag var af samme opfattelse, da sagsøgte i sagen under alle omstændigheder måtte frifindes for en del af Kommissionens påstand.

8 — Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1901.

9 — Sag C-94/94, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5777. Jf. også dom af 19.1.1995, sag C-66/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 149, hvori Kommissionen havde gjort gældende, at den pågældende medlemsstat ikke havde truffet de til en gennemførelse nødvendige foranstaltninger »og/eller« ikke havde underrettet Kommissionen herom.

dommen eller i dennes konklusion omtalte Domstolen Kommissionens yderligere klagepunkt om, at den ikke var blevet underrettet om de til en gennemførelse nødvendige foranstaltninger. Dette er efter min opfattelse en rimelig fremgangsmåde.

C — Forslag til afgørelse

12. Jeg skal herefter foreslå følgende domskonklusion:

»1) Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke inden for de fastsatte frister har udstedt de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for fuldt ud at gennemføre direktiv 90/618/EØF, 88/357/EØF og 90/619/EØF.

2) Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.«