

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. F. MANCINI
FREMSAT DEN 24. NOVEMBER 1982 ¹

Høje Domstol.

1. Den sag, som dette forslag omhandler, tog sin begyndelse med et sagsanlæg fra Kommissionen i henhold til Rom-traktatens artikel 169 med påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler det i medfør af EØF-traktaten. Denne stat har ikke inden for den fastsatte frist vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets første direktiv (73/239/EØF) af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EFT L 228, s. 3).

2. Jeg skal redegøre for de omstændigheder, der gik forud for Kommissionens sagsanlæg.

Artikel 35, stk. 1, i direktiv 73/239 bestemmer: »Medlemsstaterne ændrer deres nationale bestemmelser i overensstemmelse med dette direktiv inden en frist på 18 måneder fra dets meddelelse at regne og underretter omgående Kommissionen herom.« Direktivet blev meddelt den 31. juli 1973; fristen for at gennemføre det udløb således den 31. januar 1975. Ved skrivelse af 11. februar 1977 iværksatte Kommissionen proceduren i henhold til artikel 169. På grundlag af forsikringer afgivet af den nederlandske regering blev proceduren sat i bero den 16. januar 1978. Den blev genoptaget den 29. november 1980 ved

en ny udtrykkelig påmindelse. Den begrundede udtalelse blev afgivet den 18. november 1981, og Kommissionen indbragte sagen for Domstolen ved stævning af 24. maj 1982, som blev registreret den 27. maj 1982.

3. Det skal på forhånd anføres, at den nederlandske regering anerkender, at den har undladt at opfylde sine forpligtelser. Den har imidlertid prøvet at undskylde undladelsen eller at bagatellisere betydningen deraf i forskellige retninger. Den har især gjort gældende, at direktivets »komplicerede« indhold nødvendiggør en fuldstændig revision af reglerne om skadesforsikring og dermed giver anledning til at gennemføre bestemmelser om forhold, som ikke er omfattet af sigtet med de fællesskabsretlige bestemmelser. Nødvendigheden af at gennemføre lovgivning medfører yderligere de langvarige forsinkelser, som er karakteristiske for arbejdet i en lovgivende forsamling.

Det andet argument går ud på, at direktivet i praksis allerede finder anvendelse på alle virksomheder med vedtægtsmæssigt hjemsted i Nederlandene eller en anden medlemsstat. Faktisk har Verzekeringskamer [Det nederlandske Forsikringsinstitut] den 17. juni 1976 udsendt et cirkulære om de punkter, hvor den gældende lovgivning afviger fra direktivet, og hvori det erklærer at ville anvende direktivet på virksomheder, som opfylder dets bestemmelser. Hverken udenlandske eller nationale selskaber er således blevet stillet ringere som følge af

1 — Oversat fra italiensk.

den manglende gennemførelse. Som det tredje argument er det anført, at visse af direktivets vigtigste bestemmelser, navnlig reglerne om forsikringsvirksomheders solvensmargen, anvendes i praksis, fordi de er umiddelbart anvendelige.

4. Det er min opfattelse, at de af sagsøgte fremførte argumenter ikke holder stik. De er alle i modstrid med Domstolens faste praksis. Jeg skal blot referere denne praksis.

5. Lad mig først tage stilling til det argument, der går ud på, at udsættelsen er en nødvendig følge af lovgivningsprocessen. Det er rimeligt at gøre opmærksom på, at der er gået næsten otte år, siden fristen for gennemførelse af direktivet i national ret udløb. Kommissionen har anført, at gennemførelsesloven vedrørende direktivet ikke vil være vedtaget førend i 1984. Det vil således — forudsat at der ikke opstår andre hindringer — lykkes den sagsøgte regering at bringe sin egen lovgivning i overensstemmelse med de forpligtelser, den har påtaget sig som medlem af Fællesskabet, efter at der »kun« er forløbet elleve år efter vedtagelsen af direktivet. Intet kan efter min opfattelse undskylde en så langvarig forsinkelse. Domstolen har under alle omstændigheder konsekvent antaget, at »en medlemsstat ikke [kan] påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser i henhold til fællesskabsdirektiver ikke overholdes« (dom af 2. 2. 1982 i sag 70/81, *Kommissionen mod kongeriget Belgien*, Sml. 1982, s. 169, jfr. 5. præmis, s. 173).

6. Det argument, som går ud på, at direktivet finder anvendelse i praksis med hjemmel i et cirkulære fra forsikringsinstituttet, må også forkastes. Det er velkendt, at en de facto anvendelse ikke sikrer den klare retstilstand, som ifølge Domstolens praksis anses for væsentlig. Domstolen har udtalt: »[Det] er ... væsentligt, at hver medlemsstat gennemfører ... direktiver på en måde, som fuldt ud opfylder kravene om, at den retstilstand, som tilsigtes med direktiverne, skal være klar og sikker af hensyn til de fabrikanter, som er etableret i de øvrige medlemsstater. En simpel forvaltningspraksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er tilstrækkeligt kendt, kan ikke under disse betingelser anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af den forpligtelse, som i henhold til artikel 189 påhviler de medlemsstater, direktiverne er rettet til« (dom af 6. 5. 1980 i sag 102/79, *Kommissionen mod kongeriget Belgien*, Sml. 1980, s. 1473, jfr. 11. præmis, s. 1486). Der er ydermere, således som det fremgår af den sagsøgte regerings svarskrivelse, væsentlige afvigelser mellem den gældende lovgivning i Nederlandene og direktivets bestemmelser.

7. Argumentet vedrørende det forhold, at det omhandlede direktiv — helt eller delvis — har direkte virkning, er heller ikke holdbart. En godkendelse af, at direktivets mål kan nås som resultat af en »automatisk« gennemførelse i det nationale retssystem, betyder, at man ophæver enhver forskel mellem en umiddelbart anvendelig retsakt, såsom en forordning, og et direktiv med umiddelbar virkning, hvilket ville være ganske i strid med de særlige retsvirkninger, som EØF-trakta-

tens artikel 189 tillægger hver især af disse retsakter. Under alle omstændigheder drejer denne sag sig om en delvis anvendelse. Også vedrørende dette spørgsmål har Domstolen forkastet teorier, der strider mod det retssystem, som er indført ved Rom-traktaten. Domstolen har således udtalt: »Det fremgår af artikel 189, stk. 3, at gennemførelsen af fællesskabsdirektiver skal sikres ved passende gennemførelsesforanstaltninger, som træffes af medlemsstaterne. Kun under særlige omstændigheder, især i det tilfælde, hvor en medlemsstat har undladt at træffe de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger eller har truffet foranstaltninger, som ikke er i overensstemmelse med et direktiv, har Domstolen anerkendt, at de retsundergivne ved retten kan gøre et direktiv gældende mod en medlemsstat, som ikke har efterkommet direktivet (se herom især dommen af 5. 4. 1979, Ratti, sag 148/78, Sml. 1979, s. 1629). Denne mindstegaranti, som følger af den bindende karakter af den forpligtelse, som pålægges medlemsstaterne ved direktiver i henhold til artikel 189, stk. 3, kan ikke berettige en medlemsstat til at undlade rettidigt at træffe egnede foran-

staltninger med henblik på at gennemføre hvert direktivs mål« (dom af 6. 5. 1980 i sag 102/79, 12. præmis) (nævnt foran).

8. Hvis de argumenter, som den sagsøgte regering har fremført til sit forsvar, findes at være uholdbare, må det konstateres, at direktivet ikke inden for den deri fastsatte frist er gennemført i national ret. Denne frist kan ikke forlænges, og endnu mindre kan der dispenseres fra den. Tværtimod forudsættes det, at direktivet anvendes ens inden for hele Fællesskabet. Som Domstolen har udtalt: »Direktivernes bindende karakter medfører en forpligtelse for alle medlemsstaterne til at overholde de frister, der fastsættes heri, således at deres ensartede gennemførelse kan sikres inden for hele Fællesskabet« (dom af 27. 9. 1976 i sag 10/76, *Kommissionen mod Den italienske Republik*, Sml. 1976, s. 1359, jfr. 12. præmis, s. 1365). Det bør endelig bemærkes, at med undtagelse af Grækenland har alle andre medlemsstater bragt deres retssystemer i overensstemmelse med direktivet.

9. Sammenfattende foreslår jeg, at Domstolen statuerer, at den sagsøgte stat har undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler den i medfør af EØF-traktaten ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973.

Med hensyn til omkostningerne bemærkes, at de i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, bør afholdes af sagsøgte som tabende part.