

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
G. FEDERICO MANCINI
VOM 24. NOVEMBER 1982¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Die Rechtssache, zu der ich diese Schlußanträge vortrage, geht auf eine von der Kommission gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag erhobene Klage zurück, mit der diese begehrt festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen eine ihm nach dem EWG-Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat. Dieses hat nämlich nicht innerhalb der festgesetzten Frist die Vorschriften erlassen, die zur Durchführung der Ersten Richtlinie 73/239/EWG des Rates vom 24. Juli 1973 „zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung“ (ABl. L 228, S. 3) erforderlich sind.

2. Der Klage liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Artikel 35 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten ändern ihre einzelstaatlichen Vorschriften gemäß dieser Richtlinie binnen 18 Monaten nach Bekanntgabe der Richtlinie und teilen dies unverzüglich der Kommission mit.“ Die Bekanntgabe der Richtlinie erfolgte am 31. Juli 1973, so daß die für ihre Durchführung festgesetzte Frist am 31. Januar 1975 ablief. Mit Schreiben vom 11. Februar 1977 leitete die Kommission das Verfahren nach Artikel 169 ein. Aufgrund der von der niederländischen Regierung gegebenen Zusagen setzte sie es am 16. Januar 1978 aus und nahm es am 29. November 1980 mit einem erneuten Mahnschreiben wieder auf. Am 18. November 1981 gab die

Kommission ihre mit Gründen versehene Stellungnahme ab und erhob mit Klageschrift vom 24. Mai 1982, die am 29. Mai 1982 in das Register der Kanzlei eingetragen worden ist, Klage beim Gerichtshof.

3. Ich möchte sogleich bemerken, daß die niederländische Regierung ihr Versäumnis anerkannt hat. Sie bringt allerdings verschiedene Gründe vor, um es zu rechtfertigen bzw. um es weniger schwerwiegend erscheinen zu lassen. Sie verweist insbesondere darauf, daß der komplizierte Inhalt der Richtlinie eine völlige Neuregelung des Rechts der Schadensversicherung erforderlich mache, bei welcher Gelegenheit sich auch Fragen regeln ließen, die nicht zum Gegenstand der Richtlinie gehörten und von ihrem Anwendungsbereich nicht erfaßt würden. Darüber hinaus sei es erforderlich, den Gesetzgebungsweg mit einem entsprechend langwierigen parlamentarischen Verfahren zu beschreiten.

Zweitens finde die Richtlinie in der Praxis bereits auf alle Unternehmen Anwendung, die ihren Hauptsitz in den Niederlanden oder in einem anderen Mitgliedstaat hätten. Das niederländische Versicherungsaufsichtsamt habe nämlich am 17. Juni 1976 ein Rundschreiben betreffend die zwischen den nationalen Vorschriften und der Richtlinie bestehenden Unterschiede herausgegeben, in dem es sich verpflichtet habe, die Richtlinie auf jene Unternehmen anzuwenden, die die darin genannten Bedingungen erfüllten. Den in- und ausländischen Unternehmen entstehe daher aus der unterlassenen

¹ — Aus dem Italienischen übersetzt.

Umsetzung kein Nachteil. Drittes Argument: Einige besonders wichtige Bestimmungen der Richtlinie, insbesondere diejenigen über die Solvabilitätsspanne der Versicherungsunternehmen, würden in der Praxis bereits aufgrund ihrer unmittelbaren Wirkung angewandt.

4. Den Argumenten der niederländischen Regierung kann meines Erachtens nicht gefolgt werden. Ihnen allen steht die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes entgegen. Ich möchte mich darauf beschränken, diese kurz wiederzugeben.

5. Ich beginne mit dem Argument betreffend die durch das Gesetzgebungsverfahren und seine Erfordernisse verursachte Verzögerung. Zunächst ist hervorzuheben, daß die Frist für die Umsetzung in innerstaatliches Recht bereits vor acht Jahren abgelaufen ist. Die Kommission verweist ferner darauf, daß das Gesetz zur Durchführung der Richtlinie erst im Jahre 1984 verabschiedet werden wird. Falls keine weiteren Verzögerungen eintreten, wird es der niederländischen Regierung also erst elf Jahre nach Erlass der Richtlinie gelungen sein, ihre Rechtsordnung den von ihr im Rahmen der Gemeinschaft eingegangenen Verpflichtungen anzupassen. Eine derart lange Verzögerung scheint mir durch nichts gerechtfertigt zu werden. Jedenfalls ist es ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß „ein Mitgliedstaat sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen [kann], um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die sich aus Richtlinien der Gemeinschaft ergeben“ (Urteil vom 2. 2. 1982, Rechtssache 70/81, Kommission/Belgien, Slg. 1982, 169, 173, Randnummer 5 der Entscheidungsgründe).

6. Auch dem Argument, die Richtlinie finde in der Praxis bereits aufgrund eines Rundschreibens des Versicherungsaufsichtsamts Anwendung, kann nicht gefolgt werden. Bekanntermaßen vermag die tatsächliche Anwendung nicht die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes für wesentlich erachtete Rechtssicherheit zu gewährleisten. Wie es in einem Urteil heißt, „muß jeder Mitgliedstaat die ... Richtlinien in einer Weise durchführen, die den Erfordernissen der Eindeutigkeit und Bestimmtheit des Rechtszustands voll gerecht wird, auf den die jeweilige Richtlinie ... abzielt. Daher kann eine bloße Verwaltungspraxis, welche die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtung angesehen werden, die Artikel 189 den Mitgliedstaaten auferlegt, an die die Richtlinien gerichtet sind“ (Urteil vom 6. 5. 1980, Rechtssache 102/79, Kommission/Belgien, Slg. 1980, 1473, 1486, Randnummer 11 der Entscheidungsgründe). Überdies bestehen — wie sich auch aus der Klagebeantwortung der niederländischen Regierung ergibt — beträchtliche Unterschiede zwischen den in den Niederlanden geltenden Vorschriften und den Bestimmungen der Richtlinie.

7. Auch das Argument von der „unmittelbaren Anwendbarkeit“ der betreffenden Richtlinie bzw. einiger ihrer Bestimmungen kann keinen Erfolg haben. Wollte man nämlich annehmen, daß die Richtlinie bereits durch ihre „automatische“ Einfügung in die nationale Rechtsordnung zu verwirklichen wäre, so würde man damit jeden Unterschied zwischen einem Rechtsakt, der wie die Verordnung unmittelbar anwendbar ist, und einer Richtlinie, die unmittelbare Wirkungen äußert, leugnen: Dies wäre eine vollständige Verkennung des dem Gemeinschaftsrechtsakt in Artikel 189

EWG-Vertrag beigelegten Charakters. Im vorliegenden Fall würde es sich allerdings nur um eine teilweise Geltung handeln. Auch insoweit hat der Gerichtshof bereits Auffassungen zurückgewiesen, die mit der durch den EWG-Vertrag errichteten Rechtsordnung unvereinbar sind. Wie nämlich der Gerichtshof festgestellt hat, ist „nach Artikel 189 Absatz 3 ... die Durchführung der Gemeinschaftsrichtlinien dadurch sicherzustellen, daß die Mitgliedstaaten geeignete Durchführungsmaßnahmen ergreifen. Nur unter besonderen Umständen, insbesondere wenn ein Mitgliedstaat nicht die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen getroffen hat oder aber die ergriffenen Maßnahmen nicht der betreffenden Richtlinie entsprechen, hat der Gerichtshof den einzelnen das Recht zuerkannt, sich vor Gericht gegenüber einem Mitgliedstaat, der der Richtlinie nicht nachgekommen ist, auf diese zu berufen (vgl. insoweit insbesondere EuGH 5. April 1979 — Ratti, 148/78 — Slg. 1979, 1629). Diese Mindestgarantie, die sich aus dem zwingenden Charakter der Verpflichtung ergibt, welche den Mitgliedstaaten nach Artikel 189 Absatz 3 durch die Richtlinien auferlegt ist, kann keinem Mitgliedstaat als Rechtfertigung dafür dienen, daß er es versäumt hat, rechtzei-

tig zur Erreichung des Ziels der jeweiligen Richtlinie geeignete Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen“ (Urteil vom 6. 5. 1980, Rechtssache 102/79, a. a. O., S. 1487, Randnummer 12 der Entscheidungsgründe).

8. Nachdem also feststeht, daß die Einlassung der beklagten Regierung unbegründet ist, bleibt nur noch festzustellen, daß die in der Richtlinie gesetzte Frist für die innerstaatliche Umsetzung nicht eingehalten wurde. Diese Frist kann weder verlängert werden, noch sind Ausnahmen von ihr möglich. Im Gegenteil ist eine einheitliche Durchführung der Richtlinie innerhalb der Gemeinschaft erforderlich. Der Gerichtshof hat nämlich entschieden, daß „die verbindliche Wirkung der Richtlinien ... sämtliche Mitgliedstaaten zur Einhaltung der darin gesetzten Fristen [verpflichtet], damit deren einheitlicher Vollzug innerhalb der gesamten Gemeinschaft gewährleistet ist“ (Urteil vom 22. 9. 1976, Rechtssache 10/76, Kommission/Italien, Slg. 1976, 1359, Randnummer 12 der Entscheidungsgründe). Zum Schluß möchte ich darauf hinweisen, daß, abgesehen von Griechenland, alle anderen Mitgliedstaaten ihre nationale Rechtsordnung der Richtlinie angepaßt haben.

9. Im Ergebnis schlage ich daher vor festzustellen, daß das Königreich der Niederlande nicht innerhalb der festgesetzten Frist die zur Durchführung der Richtlinie 73/239/EWG des Rates vom 24. Juli 1973 erforderlichen Vorschriften erlassen und dadurch gegen eine ihm nach dem EWG-Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat.

Die Kosten sind gemäß Artikel 69 § 2 Verfahrensordnung der Beklagten aufzuerlegen, die in dem Rechtsstreit unterlegen ist.