

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

21 september 2000 *

In zaak C-109/99,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van het Tribunal administratif de Pau (Frankrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

Association basco-béarnaise des opticiens indépendants

en

Préfet des Pyrénées-Atlantiques,

in tegenwoordigheid van:

Mutuelle „Adour Mutualité”

en

Mutualité française — Union des Pyrénées-Atlantiques,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 8, lid 1, sub b, van de Eerste richtlijn (73/239/EEG) van de Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van

* Procestaal: Frans.

de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan (PB L 228, blz. 3), in de versie die voortvloeit uit richtlijn 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”) (PB L 228, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), kamerpresident, C. Gulmann en J.-P. Puissochet, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer

griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Association basco-béarnaise des opticiens indépendants, vertegenwoordigd door V. Le Meur-Baudry en N. Beaudouin, advocaten te Le Mans,
- de „mutuelle” „Adour Mutualité” en Mutualité française — Union des Pyrénées-Atlantiques, vertegenwoordigd door F.-H. Briard, advocaat bij de Conseil d'État en de Cour de cassation,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. Bergeot, chargé de mission bij die directie, als gemachtigden,

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Tufvesson, juridisch adviseur, en B. Mongin, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Association basco-béarnaise des opticiens indépendants, vertegenwoordigd door V. Le Meur-Baudry en N. Beaudouin; de „mutuelle” „Adour Mutualité” en Mutualité française — Union des Pyrénées-Atlantiques, vertegenwoordigd door F.-H. Briard; de Franse regering, vertegenwoordigd door C. Bergeot en S. Seam, secretaris buitenlandse zaken bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door B. Mongin, ter terechtzitting van 9 maart 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 april 2000,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij vonnis van 23 maart 1999, ingekomen bij het Hof op 29 maart daaraanvolgend, heeft het Tribunal administratif de Pau krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 8, lid 1, sub b, van de Eerste richtlijn (73/239/EEG) van de Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan (PB L 228, blz. 3), in de versie die voortvloeit uit richtlijn 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”) (PB L 228, blz. 1; hierna: „richtlijn 73/239”).

- 2 Deze vragen zijn gesteld in een geding tussen de Association basco-béarnaise des opticiens indépendants (hierna: „ABBOI”) en de prefect van het département Pyrénées-Atlantiques, in tegenwoordigheid van de „mutuelle” „Adour Mutualité” (hierna: „Adour”) en Mutualité française — Union des Pyrénées-Atlantiques (hierna: „UPA”), over de wettigheid, uit het oogpunt van artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239, van een besluit van voornoemde prefect houdende goedkeuring van het reglement van een door UPA beheerd mutualistisch optiek- en audiocentrum.

Het gemeenschapsrecht

- 3 De toegang tot en de uitoefening van het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, worden op communautair vlak onder meer geregeld door richtlijn 73/239.
- 4 Deze richtlijn, die is vastgesteld op grond van artikel 57, lid 2, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 47, lid 2, EG), heeft tot doel de uitoefening van het recht van vestiging te vergemakkelijken van ondernemingen die werkzaam zijn op het gebied van de directe verzekering, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche.
- 5 Richtlijn 92/49, eveneens vastgesteld op grond van artikel 57, lid 2, van het Verdrag, alsook op grond van artikel 66 EG-Verdrag (thans artikel 55 EG), heeft tot doel, de interne markt in de sector schadeverzekering zowel uit het oogpunt van de vrijheid van vestiging als uit dat van het vrij verrichten van diensten te voltooiën. Ter bereiking van dat doel beoogt richtlijn 92/49 volgens de vijfde overweging van de considerans een wezenlijke, noodzakelijke en voldoende harmonisatie tot stand te brengen om te komen tot een wederzijdse erkenning van de vergunningen en van de stelsels van bedrijfseconomisch toezicht, waardoor een en dezelfde vergunning voor de gehele Gemeenschap geldig is en waarbij het beginsel geldt dat het toezicht wordt uitgeoefend door de lidstaat van herkomst.
- 6 Artikel 1 van richtlijn 73/239 bepaalt:

„Deze richtlijn heeft betrekking op de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden, anders dan in loondienst, op het gebied van de directe verzekeringen welke door verzekeringsmaatschappijen die in een lidstaat zijn gevestigd of zich aldaar wensen te vestigen, worden verricht in de branches die in de bijlage bij deze richtlijn zijn omschreven.”

7 Artikel 2 van richtlijn 73/239 preciseert:

„Deze richtlijn heeft geen betrekking op:

1. de volgende verzekeringen:

(...)

d) de verzekeringen die zijn opgenomen in een wettelijk stelsel van sociale zekerheid;

(...)”

8 Artikel 8, lid 1, sub a en b, van richtlijn 73/239 bepaalt:

„1. De lidstaat van herkomst stelt de eis dat de verzekeringsondernemingen die een vergunning aanvragen:

a) een van de volgende rechtsvormen aannemen:

(...)

— ten aanzien van de Franse Republiek: ‚société anonyme’, ‚société d’assurance mutuelle’, ‚institution de prévoyance’ overeenkomstig de ‚Code de la sécurité sociale’, ‚institution de prévoyance’ overeenkomstig de ‚Code rural’, alsmede de ‚mutuelles’ overeenkomstig de ‚Code de la mutualité’;

(...)

- b) hun doel beperken tot het verzekeringsbedrijf en tot de verrichtingen die daaruit rechtstreeks voortvloeien, met uitsluiting van elke andere handelsactiviteit;

(...)”

- 9 Artikel 13 van richtlijn 73/239 bepaalt:

„1. Het financiële toezicht op een verzekeringsonderneming, met inbegrip van het toezicht op de werkzaamheden die zij door bijkantoren en in het kader van dienstverrichting uitoefent, behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaat van herkomst.

2. Het financiële toezicht omvat met name het controleren, met betrekking tot het geheel van de werkzaamheden van de verzekeringsonderneming, van de solvabiliteit van de verzekeringsonderneming, alsmede van de vorming van technische voorzieningen en de tegenover deze voorzieningen staande activa, zulks overeenkomstig de in de lidstaat van herkomst geldende voorschriften of gebruiken, op grond van de communautaire bepalingen ter zake.

(...)”

- 10 Artikel 15 van richtlijn 73/239 bepaalt:

„1. De lidstaat van herkomst verplicht elke verzekeringsonderneming toereikende technische voorzieningen te vormen met betrekking tot het geheel van haar werkzaamheden.

De omvang van deze voorzieningen wordt bepaald aan de hand van de regels van richtlijn 91/674/EEG.

2. De lidstaat van herkomst verlangt van elke verzekeringsonderneming dat tegenover de technische voorzieningen met betrekking tot haar gehele bedrijf congruente activa staan overeenkomstig artikel 6 van richtlijn 88/357/EEG. Wat de in de Gemeenschap gelegen risico's betreft moeten deze activa in de Gemeenschap zijn gelokaliseerd. De lidstaten mogen verzekeringsondernemingen niet verplichten hun activa in een bepaalde lidstaat te lokaliseren. De lidstaat van herkomst kan evenwel een versoepeling toestaan van de regels inzake de lokalisatie van de activa.

(...)”

11 Artikel 18, lid 1, van richtlijn 73/239 luidt:

„De lidstaten stellen geen enkel voorschrift vast met betrekking tot de aard van de activa welke aanwezig zijn boven de activa die de in artikel 15 bedoelde technische voorzieningen dekken.”

12 Artikel 57 van richtlijn 92/49 bepaalt, dat de lidstaten uiterlijk op 31 december 1993 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen om aan deze richtlijn te voldoen en deze bepalingen uiterlijk op 1 juli 1994 in werking doen treden.

13 In punt 24 van het arrest van 16 december 1999, Commissie/Frankrijk (C-239/98, Jurispr. blz. I-8935), heeft het Hof vastgesteld, dat de Franse Republiek, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen

die nodig zijn voor het volledig volgen van richtlijn 92/49, en met name door deze richtlijn niet uit te voeren ten aanzien van de „mutuelles” in de zin van de „Code de la mutualité”, de krachtens die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De nationale wetgeving

14 Artikel L. 111-1 van de Code de la mutualité bepaalt:

„De ‚mutuelles’ zijn groeperingen zonder winstoogmerk, die, in hoofdzaak door middel van bijdragen van hun leden, zich tot doel stellen, in het belang van deze laatsten of hun familie een actie van voorzorg, solidariteit en wederzijdse bijstand te voeren, ter verzekering van onder meer:

1° het voorkomen van aan de persoon verbonden sociale risico’s, en het vergoeden van de gevolgen ervan;

2° de bevordering van het moederschap en de bescherming van de kinderen, gezinnen, bejaarden of gehandicapten;

3° de culturele, morele, intellectuele en fysieke ontwikkeling van hun leden, en de verbetering van hun levensstandaard.”

15 Artikel L. 411-1 van die code preciseert:

„Ter verwezenlijking van de in artikel L. 111-1 bepaalde doelstellingen kunnen de ‚mutuelles’ instellingen of diensten van medisch-sociale, sociale of culturele aard oprichten. Deze instellingen kunnen bij overeenkomst worden opengesteld voor leden van andere ‚mutuelles’ in de zin van de onderhavige code.

De onderhavige code doet geen afbreuk aan de wetten en reglementen betreffende de oprichting en het beheer van die categorieën van instellingen en diensten.”

16 Artikel L. 411-2 bepaalt:

„De in artikel L. 411-1 vermelde instellingen en diensten hebben geen rechtspersoonlijkheid die van die van de oprichtende ‚mutuelle’ is onderscheiden. Ten aanzien van de verrichtingen van elk hunner worden een afzonderlijke begroting en afzonderlijke rekeningen opgesteld.”

17 Artikel L. 411-6 bepaalt:

„De in artikel L. 411-1 vermelde instellingen en diensten mogen, onverminderd de vergunningen die vereist zijn krachtens de op die instellingen en diensten toepasselijke bijzondere wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, slechts worden opgericht en uitgebreid nadat de administratieve autoriteit een aan de statuten gehecht reglement heeft goedgekeurd, waarin het administratieve en financiële beheer ervan wordt geregeld.

Bij een ‚décret en Conseil d’État’ kunnen de modelreglementen voor de mutualistische instellingen en diensten worden vastgesteld en kan worden bepaald welke bepalingen ervan een verplicht karakter hebben.

(...)”

18 Artikel L. 123-1 van de Code de la mutualité bepaalt:

„De ‚mutuelles’ kunnen onderling unies vormen, die onder meer tot doel hebben, de in artikel L.411-1 van de onderhavige code vermelde instellingen en diensten of herverzekeringdiensten voor alle aangesloten ‚mutuelles’ op te richten. Die unies kunnen zich met hetzelfde doel in federaties van unies van ‚mutuelles’ groeperen.

De nationale of bovendepartementale ‚mutuelles’ kunnen tot de unies toetreden uit hoofde van hun in het ressort van die unies opgerichte afdelingen.

De unies en federaties mogen zich niet met de interne werking van de aangesloten ‚mutuelles’ inlaten.”

19 Artikel L. 123-2 luidt:

„De algemene vergadering van de unies en federaties is samengesteld uit de afgevaardigden van de aangesloten ‚mutuelles’, die op de door de statuten bepaalde wijze worden verkozen.

De door de algemene vergadering regelmatig genomen besluiten zijn verbindend voor de aangesloten ‚mutuelles’.”

20 Artikel L. 123-3 preciseert:

„Onverminderd het hierboven bepaalde, worden de unies van ‚mutuelles’ en de federaties van unies van ‚mutuelles’ door dezelfde bepalingen beheerst als de ‚mutuelles’.”

21 Artikel L. 125-1, tweede alinea, van deze code bepaalt:

„Voor de wijzigingen van de statuten, de splitsing of de ontbinding, de fusie met een andere ‚mutuelle’, alsook voor leningen waarvan de aard en de omvang bij decreet worden vastgesteld, is een besluit van de algemene vergadering vereist. Elk lid van de ‚mutuelle’ is stemgerechtigd (...)”

22 De artikelen R. 122-1 en R. 122-2 van die code bepalen, dat de door de oprichtingsvergadering vastgestelde statuten en de besluiten tot wijziging van die statuten tegen ontvangstbewijs moeten worden neergelegd op de prefectuur van het departement waar de maatschappelijke zetel is gevestigd, en dat het besluit tot goedkeuring en tot weigering van goedkeuring door de prefect van dat departement wordt genomen.

23 Modelstatuten voor „mutuelles”, unies van „mutuelles” en federaties daarvan zijn in bijlage gehecht aan decreet nr. 86-1359 van 30 december 1986 (*JORF* van 31 december 1986, blz. 16013), dat aangeeft welke bepalingen van die statuten verplicht zijn: onder meer de artikelen 24, 26 en 36.

24 Artikel 24 van de modelstatuten bepaalt:

„De algemene vergadering is samengesteld uit de afgevaardigden van de mutualistische groeperingen. Iedere afgevaardigde beschikt slechts over één stem.”

25 Artikel 26 van die modelstatuten, betreffende de samenstelling van de algemene vergadering, bepaalt, dat de „mutuelle” een van de voorgestelde formules kiest; het luidt:

„Het aantal afgevaardigden dat door iedere mutualistische groepering wordt gekozen, is:

— evenredig met het aantal leden ervan, naar rato van (...) afgevaardigde(n) voor (...) leden;

— evenredig met de bijdragen die zij aan de unie (aan de federatie) betaalt, naar rato van (...) afgevaardigde voor (...) aan bijdragen;

- afhankelijk van het aantal leden dat zij heeft, en de bijdragen die zij aan de unie (aan de federatie) betaalt, overeenkomstig de navolgende regels (...)”
- 26 Artikel 36 van de modelstatuten preciseert in de vierde alinea, punt 5, dat voor de toetreding tot een unie of de terugtrekking uit die unie een besluit van de algemene vergadering vereist is.
- 27 Een modelreglement voor de mutualistische optiekcentra komt voor in bijlage nr. 2 bij decreet nr. 64-827 van 23 juli 1964 (*JORF* van 8 augustus 1964, blz. 7329), dat aangeeft welke bepalingen van dat reglement verplicht zijn: onder meer de artikelen 1, 11 en 36.
- 28 Artikel 1 van het modelreglement preciseert, dat het mutualistische optiekcentrum geen rechtspersoonlijkheid heeft die van die van de groepering is onderscheiden.
- 29 Artikel 11 van het reglement bepaalt:

„De inkomsten bestaan uit:

(...)

3° — de door de unie voor de werking van het optiekcentrum beschikbaar gestelde bedragen, ingeval de ontvangsten niet volstaan;

4° — de door de unie verleende voorschotten voor kosten van vestiging van het optiekcentrum;

(...)”

30 Artikel 36 van het modelreglement voegt in de eerste alinea daaraan toe:

„Tot opheffing van het optiekcentrum en de financiële dienst van de optische apparaten kan slechts worden besloten door een algemene vergadering die beslist als bij de wijzigingen van de statuten.”

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

31 Bij een eerste verzoekschrift, op 16 januari 1998 ingediend bij het Tribunal administratif de Pau, heeft ABBOI, waarvan de maatschappelijke zetel in die stad is gevestigd, verzocht om nietigverklaring van het besluit van de prefect van het departement Pyrénées-Atlantiques van 20 mei 1996 houdende goedkeuring van het reglement van een door UPA beheerd mutualistisch optiek- en audiocentrum.

32 Blijkens de door de verwijzende rechter toegezonden stukken is UPA een unie van „mutuelles”, die enkel actief is op medisch-sociaal gebied — zij beheert namelijk twee mutualistische tandheelkundige centra en vijf mutualistische optiek- en audiocentra — en niet op het gebied van verzekeringen.

- 33 Bij een tweede verzoekschrift, op 10 april 1998 ingediend bij het Tribunal administratif de Pau, heeft ABBOI ook verzocht om nietigverklaring van het besluit van de prefect van het departement Pyrénées-Atlantiques van 10 mei 1995, houdende goedkeuring van het reglement van een door Adour beheerd mutualistisch optiekcentrum.
- 34 Uit de door ABBOI ingediende opmerkingen blijkt, dat Adour een ziekenfonds is, dat zowel prestaties van aanvullende ziekteverzekering voor haar leden, als de diensten van een mutualistisch optiekcentrum verleent.
- 35 Het Tribunal administratif de Pau heeft UPA en Adour toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de prefect van het departement Pyrénées-Atlantiques, strekkende tot afwijzing van de voormelde twee verzoeken, en heeft deze laatste gevoegd voor het vonnis.
- 36 Van oordeel dat ABBOI er geen belang bij heeft, om nietigverklaring van het besluit van 20 mei 1996 te verzoeken, voor zover het een audiocentrum betreft, heeft het Tribunal administratif de Pau het op 16 januari 1998 ingestelde beroep tot nietigverklaring op dit punt niet-ontvankelijk verklaard.
- 37 De verwijzende rechter merkt op, dat het besluit van 20 mei 1996 volgens ABBOI onwettig is, op grond dat de artikelen R. 122-1 en volgende van de Code de la mutualité, waarop het berust, onverenigbaar zijn met artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239, bepalende dat de verzekeringsondernemingen hun doel beperken tot het verzekeringsbedrijf en tot de verrichtingen die daaruit rechtstreeks voortvloeien, met uitsluiting van elke andere handelsactiviteit.
- 38 Die rechter stelt vast, dat de bepalingen van artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 duidelijk en onvoorwaardelijk zijn, maar dat hij over geen enkel gegeven

beschikt waaruit hij kan afleiden, of een unie van „mutuelles”, zoals UPA, die niet het verzekeringsbedrijf uitoefent, binnen de werkingssfeer van dat artikel valt, en wat onder bij dit artikel verboden „handelsactiviteit” moet worden verstaan.

- 39 Dienaangaande vraagt de nationale rechter zich af, of artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 aldus moet worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat de administratieve autoriteit, krachtens de artikelen R. 122-1 en R. 122-2 van de Code de la mutualité, de statuten goedkeurt van een orgaan dat onder die code valt en een handelsactiviteit verricht.
- 40 In die omstandigheid heeft het Tribunal administratif de Pau de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de twee volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet artikel 8, lid 1, sub b, van de richtlijn [73/239] aldus worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen de bepalingen van de artikelen L.123-1 en L.123-2 van de Franse Code de la mutualité, op grond waarvan ‚mutuelles’ die uitsluitend het verzekeringsbedrijf uitoefenen, onderling mutualistische organen kunnen oprichten die over rechtspersoonlijkheid en juridische autonomie beschikken en die handelsactiviteiten op het gebied van de optiek verrichten?
- 2) Indien de bepalingen van de richtlijn [73/239] niet verenigbaar zijn met het Franse recht, is het verbod van handelsactiviteiten voor gemeenschappelijke organen van mutuelles die uitsluitend het verzekeringsbedrijf uitoefent, dan algemeen en absoluut, of mogen de bevoegde autoriteiten van de lidstaat

bepalen, onder welke voorwaarden en op welke gebieden een handelsactiviteit mag worden verricht?”

De ontvankelijkheid

- 41 De Franse en de Nederlandse regering betogen, dat het prejudiciële verzoek niet-ontvankelijk is, op grond dat het verwijzingsvonnis niet voldoende uiteenzet in welk feitelijk en juridisch kader de gestelde vragen moeten worden geplaatst. Volgens de Nederlandse regering beschrijft het verwijzingsvonnis niet de aard van de activiteiten van de „mutuelles”, noch het doel dat zij nastreven. Het preciseert ook niet, of het gaat om een vereniging van „mutuelles”, dan wel of verschillende „mutuelles” de mutualistische organen hebben opgericht, en evenmin welke activiteiten de door de „mutuelles” opgerichte organen verrichten. Dergelijke toelichtingen zijn volgens haar echter noodzakelijk om te bepalen, of artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 toepasselijk is, onder meer wegens het feit, dat die richtlijn niet op „mutuelles” van toepassing is voor zover hun activiteiten betrekking hebben op ziekteverzekeringen die deel uitmaken van het stelsel van sociale zekerheid. In die omstandigheden kan het Hof geen nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht geven, en zijn de lidstaten en de andere belanghebbende partijen niet in staat, schriftelijke opmerkingen met een voorstel van antwoord op de gestelde vragen in te dienen.
- 42 Er zij aan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de nationale rechter, wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen, een omschrijving moet geven van het feitelijke en juridische kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd. Deze eisen gelden in het bijzonder op bepaalde gebieden die door complexe feitelijke en juridische situaties worden gekenmerkt, zoals het gebied van de mededinging (zie, met name, arresten van 26 januari 1993, *Telemarsicabruzzo e.a.*, C-320/90—C-322/90, Jurispr. blz. I-393, punten 6 en 7; 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, Jurispr. blz. I-4301, punten 69 en 70, en *Bettati*, C-341/95, Jurispr. blz. I-4355, punten 67 en 68; 21 september 1999, *Albany*, C-67/96, Jurispr. blz. I-5751, punt 39, en *Brentjens*, C-115/97—C-117/97, Jurispr. blz. I-6025, punt 38).

- 43 De in de verwijzingsbeschikkingen verstrekte gegevens dienen niet enkel om het Hof in staat te stellen een bruikbaar antwoord te geven, doch ook om de regeringen der lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden, overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG opmerkingen te maken. Het Hof dient erop toe te zien, dat deze mogelijkheid gewaarborgd blijft, in aanmerking genomen dat ingevolge genoemde bepaling alleen de verwijzingsbeschikkingen ter kennis van de belanghebbende partijen worden gebracht (zie, met name, beschikkingen van 30 april 1998, Testa en Modesti, C-128/97 en C-137/97, Jurispr. blz. I-2181, punt 6; 11 mei 1999, Anssens, C-325/98, Jurispr. blz. I-2969, punt 8, en reeds aangehaalde arresten Albany, punt 40, en Brentjens, punt 39).
- 44 Dienaangaande blijkt uit de opmerkingen die de Franse regering en de andere belanghebbende partijen overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG hebben ingediend, zoals trouwens ook uit de opmerkingen van de Nederlandse regering zelf voor het geval het Hof de door de verwijzende rechter gestelde vragen ontvankelijk zou verklaren, dat de in het verwijzingsvonnis verstrekte gegevens hen in staat hebben gesteld, met betrekking tot die vragen een nuttig standpunt in te nemen.
- 45 Bovendien moet, al kon de Nederlandse regering in casu van mening zijn, dat de door de verwijzende rechter verschaft informatie voor haar onvoldoende was om op bepaalde aspecten van de gestelde vragen te kunnen ingaan, er wel op worden gewezen, dat die informatie is aangevuld met gegevens uit het door de nationale rechter overgelegde zaakdossier, de schriftelijke opmerkingen en de antwoorden op de door het Hof gestelde vraag. Al deze gegevens, die in het rapport ter terechtzitting zijn opgenomen, zijn ter kennis van de regeringen van de lidstaten en de overige belanghebbenden gebracht met het oog op de terechtzitting, waar zij hun opmerkingen zo nodig hebben kunnen aanvullen (zie reeds aangehaalde arresten Albany, punt 43, en Brentjens, punt 42).
- 46 Derhalve moet worden vastgesteld, dat de door de verwijzende rechter verstrekte informatie, voor zover nodig aangevuld met de in het vorige punt vermelde gegevens, het Hof voldoende kennis van het feitelijke en juridische kader van het

hoofdgeding verschaft om de betrokken gemeenschapsbepalingen te kunnen uitleggen met het oog op de situatie die in dat geding aan de orde is.

- 47 Daaruit volgt, dat het prejudiciële verzoek ontvankelijk is.

Ten gronde

De eerste vraag

- 48 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 zich ertegen verzet dat „mutuelles” die uitsluitend het verzekeringsbedrijf uitoefenen, een orgaan met eigen rechtspersoonlijkheid — zoals een unie van „mutuelles” — oprichten, dat handelsactiviteiten verricht.
- 49 Vooraf zij erop gewezen, dat de Nederlandse regering, Adour en UPA de toepasselijkheid van richtlijn 73/239 in het hoofdgeding betwisten.
- 50 Enerzijds voert de Nederlandse regering aan, dat richtlijn 73/239 niet van toepassing is op „mutuelles” die belast zijn met het beheer van een ziekteverzekering die is opgenomen in een wettelijk stelsel van sociale zekerheid (arrest van 26 maart 1996, García e.a., C-238/94, Jurispr. blz. I-1673, punt 10). Artikel 8, lid 1, sub b, van die richtlijn kan volgens haar dus niet aldus worden uitgelegd, dat zij zich verzet tegen een nationale regeling die aan dergelijke „mutuelles”

toestaat rechtspersonen op te richten die in het kader van het beheer van het stelsel van sociale zekerheid handelsactiviteiten verrichten.

- 51 Dienaangaande volstaat het vast te stellen, dat niets in de door de nationale rechter toegezonden stukken, de schriftelijke opmerkingen of de antwoorden op de vraag van het Hof de conclusie wettigt, dat de in het hoofdgeding bedoelde „mutuelles” belast zijn met het beheer van een ziekteverzekering die is opgenomen in een wettelijk stelsel van sociale zekerheid. Voor het antwoord op de eerste vraag moet dus worden uitgegaan van de bewoordingen van deze vraag, volgens welke die „mutuelles” het in richtlijn 73/239 bedoelde verzekeringsbedrijf uitoefenen.
- 52 Anderzijds stellen Adour en UPA, dat een unie van „mutuelles” die geen enkele verzekeringsactiviteit verricht, niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 73/239 valt. De bepalingen ervan, inzonderheid artikel 8, lid 1, sub b, volgens hetwelk de verzekeringsondernemingen hun doel beperken tot het verzekeringsbedrijf en tot de verrichtingen die daaruit rechtstreeks voortvloeien, met uitsluiting van elke andere handelsactiviteit, zijn huns inziens dan ook niet van toepassing op een dergelijke unie.
- 53 Dienaangaande zij erop gewezen, dat richtlijn 73/239 van toepassing is op ieder van de „mutuelles” die de unie vormen, zodat dient te worden nagegaan, of de deelneming van die „mutuelles”, die enkel verzekeringsactiviteiten uitoefenen, in een unie van „mutuelles” die handelsactiviteiten verricht, niet in strijd is met het in artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 neergelegde verbod.
- 54 ABBOI voert aan, dat die bepaling zich ertegen verzet, dat „mutuelles” die het verzekeringsbedrijf uitoefenen, een handelsactiviteiten verrichtende unie van „mutuelles” met eigen rechtspersoonlijkheid oprichten, omdat de door dergelijke activiteiten veroorzaakte financiële moeilijkheden de solvabiliteit van de bij die unie aangesloten „mutuelles” zouden kunnen aantasten. De regelmatig door de algemene vergadering genomen besluiten zijn volgens haar verbindend voor de aangesloten „mutuelles”, en deze laatste kunnen dus gehouden zijn, de uit het

verrichten van handelsactiviteiten voortvloeiende verliezen te dragen voor een bedrag dat hun oorspronkelijke inbreng en hun vrije vermogen kan overschrijden.

- 55 In de eerste plaats zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 15 van richtlijn 73/239 de lidstaat van herkomst elke verzekeringsonderneming verplicht, met betrekking tot het geheel van haar werkzaamheden toereikende technische voorzieningen te vormen, waartegenover congruente activa staan, die, wat de in de Gemeenschap gelegen risico's betreft, in de Gemeenschap moeten zijn gelokaliseerd. Artikel 18, lid 1, van die richtlijn preciseert bovendien, dat de lidstaten geen enkel voorschrift vaststellen met betrekking tot de aard van de activa welke aanwezig zijn boven de activa die de in artikel 15 bedoelde technische voorzieningen dekken.
- 56 Uit artikel 15, juncto artikel 18, lid 1, van richtlijn 73/239 blijkt, dat de deelneming van een „mutuelle” die het verzekeringsbedrijf uitoefent, in een orgaan met eigen rechtspersoonlijkheid dat een activiteit verricht die vreemd is aan het verzekeringsbedrijf, in geen geval de activa mag overschrijden die het vrije vermogen van die „mutuelle” vormen.
- 57 In de tweede plaats moet eraan worden herinnerd, dat het Hof in het arrest van 20 april 1999, Försäkringsaktiebolaget Skandia (C-241/97, Jurispr. blz. I-1879, punt 46), heeft geoordeeld, dat de bewoordingen van artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 verzekeringsondernemingen geenszins verbieden, binnen de grenzen van hun vrije vermogen aandelen te houden van een vennootschap waarvan de activiteiten vreemd zijn aan het verzekeringsbedrijf.
- 58 Zoals het Hof immers ook in punt 47 van voornoemd arrest Försäkringsaktiebolaget Skandia heeft geoordeeld, strekt het in artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 neergelegde verbod voor verzekeringsondernemingen om handelsactiviteiten uit te oefenen die vreemd zijn aan het verzekeringsbedrijf, onder meer ertoe, de belangen van de verzekerden te beschermen tegen het gevaar dat de uitoefening van dergelijke activiteiten voor de solvabiliteit van die ondernemin-

gen zou kunnen inhouden. Daaruit volgt, dat die bepaling verzekeringsondernemingen niet belet om aandelen te houden van naamloze vennootschappen die hun handelsactiviteit buiten het verzekeringsbedrijf uitoefenen en tot het vermogen waarvan de financiële risico's beperkt blijven.

- 59 In punt 51 van voornoemd arrest Försäkringsaktiebolaget Skandia heeft het Hof vastgesteld, dat het risico bestaat, dat bepaalde beleggingen de solvabiliteit van verzekeringsondernemingen in gevaar brengen, maar heeft het gepreciseerd, dat, om dat risico te ondervangen, de toezichhoudende instanties van de lidstaat van herkomst overeenkomstig de artikelen 13 en volgende van richtlijn 73/239 financieel toezicht op verzekeringsondernemingen dienen uit te oefenen.
- 60 Uit het voorgaande volgt, dat artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 zich evenmin ertegen verzet, dat „mutuelles” die verzekeringsactiviteiten verrichten, binnen de grenzen van hun respectieve vrije vermogen, deelnemen in een orgaan met eigen rechtspersoonlijkheid — zoals een unie van „mutuelles” — dat een handelsactiviteit verricht, voor zover de uit die activiteiten voortvloeiende financiële risico's tot het vermogen van dat orgaan beperkt blijven.
- 61 Dienaangaande zij gepreciseerd dat, anders dan de Franse regering stelt, de omstandigheid dat met de activiteiten van de unie van „mutuelles” die in het hoofdgeding aan de orde is, geen winstoogmerk zou worden nagestreefd, niet kan volstaan om aan de activiteiten van die unie hun commerciële karakter, in de zin van artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239, te ontnemen.
- 62 Uit het doel van die bepaling, waarmee, zoals in punt 58 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, wordt beoogd de belangen van de verzekerden te beschermen tegen het gevaar dat de uitoefening van handelsactiviteiten die vreemd zijn aan het verzekeringsbedrijf voor de solvabiliteit van de verzekeringsondernemingen zou kunnen inhouden, volgt, dat iedere economische activiteit, met uitsluiting van het verzekeringsbedrijf en de verrichtingen die daaruit rechtstreeks voortvloeien, die kan leiden tot verliezen die de solvabiliteit van de

verzekeringsonderneming kunnen aantasten, een handelsactiviteit in de zin van die bepaling is.

- 63 In die omstandigheden staat het aan de verwijzende rechter, na te gaan of in het hoofdgeding het bedrag van de inbreng van „mutuelles” die het verzekeringsbedrijf uitoefenen, in een unie die rechtstreeks een optiekcentrum beheert, het vrije vermogen van de aangesloten „mutuelles” niet overschrijdt, en of de aansprakelijkheid van deze „mutuelles” zich beperkt tot het bedrag van hun inbreng, zodat eventuele financiële verliezen die voortvloeien uit de handelsactiviteiten die vreemd zijn aan het verzekeringsbedrijf, de solvabiliteit van die „mutuelles” niet kunnen aantasten.
- 64 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 zich niet ertegen verzet dat „mutuelles” die uitsluitend het verzekeringsbedrijf uitoefenen, een orgaan met eigen rechtspersoonlijkheid — zoals een unie van „mutuelles” — oprichten, dat handelsactiviteiten verricht, wanneer de inbreng van die „mutuelles” in een dergelijk orgaan het bedrag van hun vrije vermogen niet overschrijdt en hun aansprakelijkheid tot die inbreng beperkt is.

De tweede vraag

- 65 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om voor de nationale rechter tegenover de administratie te worden aangevoerd en tot gevolg te hebben, dat een met een dergelijke bepaling

onverenigbare regel van nationaal recht buiten toepassing moet worden gelaten, of dat die bepaling door de lidstaten moet worden verduidelijkt.

- 66 Adour, UPA en de Franse regering betogen, dat artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 wegens de onnauwkeurigheid van het begrip „handelsactiviteit” geen rechtstreekse werking heeft, en dus niet rechtstreeks door particulieren kan worden aangevoerd.
- 67 Enerzijds moet eraan worden herinnerd, dat het Hof in punt 24 van voornoemd arrest Commissie/Frankrijk heeft vastgesteld, dat de Franse Republiek, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het volledig volgen van richtlijn 92/49, en met name door deze richtlijn niet uit te voeren ten aanzien van de „mutuelles” in de zin van de Code de la mutualité, de krachtens die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 68 Anderzijds zij erop gewezen, dat het in artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 neergelegde verbod voor verzekeringsondernemingen om handelsactiviteiten uit te oefenen die vreemd zijn aan het verzekeringsbedrijf, duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk is geformuleerd en geen enkele bijzondere uitvoeringsmaatregel vereist.
- 69 Daaruit volgt, dat een dergelijke bepaling voor de nationale rechter tegenover de administratie kan worden aangevoerd en tot gevolg kan hebben, dat een met die bepaling onverenigbare regel van nationaal recht buiten toepassing moet worden gelaten.
- 70 Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239 voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om

voor de nationale rechter tegenover de administratie te worden aangevoerd en tot gevolg te hebben, dat een met die bepaling onverenigbare regel van nationaal recht buiten toepassing moet worden gelaten.

Kosten

- 71 De kosten door de Franse en de Nederlandse regering, alsmede door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunal administratif de Pau bij vonnis van 23 maart 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Artikel 8, lid 1, sub b, van de Eerste richtlijn (73/239/EEG) van de Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke

bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan, in de versie die voortvloeit uit richtlijn 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”), verzet zich niet ertegen, dat „mutuelles” die uitsluitend het verzekeringsbedrijf uitoefenen, een orgaan met eigen rechtspersoonlijkheid — zoals een unie van „mutuelles” — oprichten, dat handelsactiviteiten verricht, wanneer de inbreng van die „mutuelles” in een dergelijk orgaan het bedrag van hun vrije vermogen niet overschrijdt, en hun aansprakelijkheid tot die inbreng beperkt is.

- 2) Artikel 8, lid 1, sub b, van richtlijn 73/239, in de versie die voortvloeit uit richtlijn 92/49, is voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk om voor de nationale rechter tegenover de administratie te worden aangevoerd en tot gevolg te hebben, dat een met die bepaling onverenigbare regel van nationaal recht buiten toepassing moet worden gelaten.

Moitinho de Almeida

Gulmann

Puissochet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 september 2000.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida