På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

med hensyn til det spørgsmål, som ved kendelse af 18. april 1975 er forelagt den af College van Beroep voor het Bedrijfsleven, for ret:

EØF-traktatens bestemmelser, særlig artikel 59, 60 og 65, skal fortolkes således, at en national lovgivning ikke ved et krav om bopæl på territoriet må umuliggøre tjenesteydelser fra personer, der er bosat på en anden medlemsstats territorium, når mindre rigoristiske foranstaltninger kan sikre overholdelsen af de faglige regler, som gælder for ydelsen på det pågældende territorium.

Lecourt Monaco Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. november 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 19. NOVEMBER 1975 [1]

Høje Ret.

Den 18. januar 1952 blev der i Nederlandene vedtaget en lov, »Wet Assurantiebemiddeling« (herefter benævnt W.A.B.), der omhandlede forsikringsagenter og andre, der drev forretning som mellemmænd i forsikringsbranchen. I denne sag, som Domstolen har fået forelagt ved en præjudiciel anmodning indgivet af College van Beroep voor het Bedrijfsleven, er der rejst spørgsmål om, hvorvidt en bestemmelse i denne lov er forenelig med fællesskabsretten, særlig med EØF-traktatens artikel 59 og 60. I den pågældende bestemmelse kræves det, at

1 — Oversat fra engelsk.

enhver, som optræder som forsikringsagent i Nederlandene, skal have bopæl i dette land.

Ifølge W.A.B. § 4 er det (med ubetydelige undtagelser) forbudt at virke som agent, medmindre man er optaget i et af de i bestemmelsen nævnte registre. Der findes fire registre, A, B, C og D, og kravene for optagelse i disse er forskellige. Registrene føres af Sociaal-Economische Raad, der er sagsøgte i den for College verserende sag.

§ 5, stk. 1 bestemmer, at den, der begærer optagelse i et af registrene, over for Sociaal-Economische Raad må godtgøre, at
a. han ikke driver nogen virksomhed, der er uforenelig med forsikringsagenturvirksomhed,
b. der ikke er nogen grund til at frygte, at standens anseelse skades,
c., d. og e. han ikke er umyndig eller på anden måde inhabil eller har været ude af rådighed over sit bo, og
f. han har bopæl i Nederlandene.

College udtaler i sin præjudicielle anmodning, at § 5, stk. 1, litra f) set i sammenhæng med andre bestemmelser i W.A.B. må fortolkes således, at den pågældende må være etableret i Nederlandene, således at forstå, at han både skal have kontor og privat bopæl i dette land.

W.A.B. § 5, stk. 5 opregner de betingelser, der må opfyldes, når den, som ønsker at drive forsikringsagenturvirksomhed, er en juridisk person. Her kræver det blandt andet, at den fysiske person, som har den faktiske ledelse, skal opfylde kravene i § 5, stk. 1 med undtagelse af kravet om, at pågældende ikke har været ude af rådighed over sit bo.

Hovedindholdet af § 9 er, at enhver, der ikke længere opfylder kravene i § 5, slettes af det register, han er optaget i.

Efter § 12, stk. 1 er enhver, der er registreret, herunder forsikrere, forpligtet til at give Sociaal-Economische Raad alle oplysninger, som dette måtte forlange til kontrol af overholdelse af lovens bestemmelser. Efter § 12, stk. 2 er enhver, der er registreret, herunder forsikrere, forpligtet til på forlangende af enhver, som finansministeren har givet beføjelse hertil, at tillade øjeblikkeligt gennemsyn af alle til deres virksomhed hørende bøger og dokumenter, som Raad måtte finde fornødne med hensyn til kontrollen og sikringen af, at de nævnte bestemmelser overholdes.

§ 13, 14, 15 og 16 pålægger registrerede personer en række begrænsninger med hensyn til brug af andre navne end det registrerede, arten og omfanget af deres honorar og de fordele, de kan indrømme kunder. For overtrædelse af disse begrænsninger kan en registreret person straffes i henhold til loven om økonomiske forbrydelser, »Wet op de economische delicten«.

Coenen, der er sagsøger nr. 1 i den for College verserende sag, er nederlandsk statsborger. Han er forsikringsagent, eller mere præcist direktør for to private nederlandske firmaer, sagsøger nr. 2 og 3, der driver forsikringsagenturvirksomhed. I den præjudicielle anmodning er det oplyst, at disse selskaber har forskellige kontorer, som ligger i Nederlandene, men Coenen har i retsmødet oplyst, at de nu deler et af de nævnte kontorer, et lille kontor i en af Den Haags forstæder. Coenen har videre forklaret, at han også er direktør for et belgisk selskab.

Coenens navn og navnet på de to appellerende selskaber er optaget i register B, som føres i henhold til W.A.B.

Coenen boede indtil 1973 i Nederlandene, men flyttede samme år sit hjem til Brasschaat i Belgien. Herefter gav Sociaal-Economische Raad ham og de to sagsøgende selskaber meddelelse om, at deres navne ville blive slettet af registret — Coenens, fordi han ikke længere opfyldte kravene i W.A.B § 5, stk. 1, litra f) og selskabernes, fordi de som følge heraf ikke længere opfyldte kravene i henhold til § 5, stk. 5. Det er denne afgørelse, som

Coenen og de to firmaer indbragte for College.

Af den præjudicielle anmodning fremgår det, at College nærer tvivl om, hvorvidt § 5, stk. 1, litra f) er forenelig med traktatens artikel 59 og 60. Det fremgår også, at den eneste grund – efter Colleges opfattelse – til, at der i W.A.B. stilles krav om bopæl i Nederlandene, er at muliggøre en effektiv overvågelse af registrerede agenter i henhold til lovens § 12, særlig ved kontrol af deres bøger og dokumenter. I denne forbindelse finder College, at lovgiver åbenbart er gået ud fra, at en agent, der er en fysisk person, i almindelighed vil drive forretning fra sin bolig, og også tog hensyn til, at kompetencen hos personer, som i henhold til § 12, stk. 2 er autoriseret af finansministeren, er begrænset til nederlandsk territorium. College afviser Sociaal-Economische Raads synspunkt, at det nævnte krav også kan begrundes med, at det letter en strafferetlig forfølgning af overtrædelse af lovens §§ 13-16 eller gennemførelsen af egnede foranstaltninger i tilfælde af, at en registreret agents adfærd kunne skade standens anseelse.

Det pågældende spørgsmål, der blev stillet Domstolen af College, lyder således:

»Skal bestemmelserne i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fælleskab, særligt artikel 59 og 60, fortolkes således, at et krav som omhandlet i § 5, stk. 1, litra f) i loven om forsikringsformidling (Wet Assurantiebemiddeling), hvorefter en fysisk person, der ønsker at være berettiget til at optræde som agent i denne lovs forstand, skal bo i Nederlandene, er i strid med disse traktatbestemmelser?«

Det vil bemærkes, at således som spørgsmålet er formuleret af College, har det et snævert sigte. Det drejer sig kun om, hvorvidt en bestemmelse som W.A.B. § 5, stk. 1, litra f) om, hvor en fysisk person, der ønsker at virke som forsikringsagent i en medlemsstat, skal have bopæl, er forenelig med fællesskabsretten. Det vedrører ikke spørgsmålet, om en bestemmelse som W.A.B. § 5, stk. 5 om, hvor personer, som leder et selskab, og som ønsker at virke som agent i den pågældende stat, skal have bopæl, er forenelig med fællesskabsretten. Både Coenen og Kommissionen har desuagtet anmodet Domstolen om at behandle dette mere omfattende spørgsmål, der skulle følge af sagens faktiske omstændigheder og indebære fortolkning af andre af traktatens artikler end artikel 59 og 60, navnlig artikel 48, som der eventuelt kan blive tale om at inddrage, dersom ledere af et selskab må betragtes som ansatte i selskabet, og artikel 52, der kan være relevant, for så vidt som begrænsningerne med hensyn til ledernes bopæl kan indebære en begrænsning i selskabets etableringsret.

Jeg er af den opfattelse, at Domstolen under ingen omstændigheder har kompetence til at besvare disse videregående spørgsmål. Dens kompetence i henhold til traktatens artikel 177 er begrænset til at svare på det spørgsmål, der er stillet af den pågældende nationale retsinstans. Når jeg siger dette, er jeg selvfølgelig klar over, at College, således som den selv har anført i sin præjudicielle anmodning, er en ret, mod hvis afgørelser der i hvert fald ikke i denne sag kan indgives appel i henhold til nederlandsk ret, således at den i henhold til artikel 177 var forpligtet til at forelægge Domstolen ethvert fællesskabsretligt spørgsmål, som måtte opstå i retssager, den behandler. Der kan imidlertid være mange grunde, f. eks. vedrørende nederlandsk procesret, nederlandsk selskabsret eller endda fortolkningen af W.A.B. – grunde, som Domstolen ikke kan undersøge – til, at College ikke ønskede at forelægge Domstolen de mere omfattende spørgsmål, der som hævdet af Coenen og Kommissionen ved første blik synes at måtte opstå af sagens faktiske omstændigheder.

Jeg vil derfor begrænse mig til at tage stilling til det af College faktisk stillede spørgsmål.

Efter min opfattelse er svaret på spørgsmålet, selv om det ikke er givet, dog klart afstukket efter Domstolens udtalelser i sag 33/74, *Van Binsbergen*-sagen, Sml. 1974, s. 1299.

Kommissionen har gjort gældende, at Domstolen, både på grundlag af dette præjudikat samt ud fra principielle betragtninger, i den foreliggende sag uden videre bør statuere, at ethvert krav om, at en person skal have bopæl i den medlemsstat, hvor han skal præstere tjenesteydelser, er uforeneligt med artikel 59 og 60. Jeg har forstået det således, at det er Kommissionens opfattelse, at den eneste begrænsning, Domstolen i *Van Binsbergen*-sagen accepterede i denne regel, angik et krav om, at en praktiserende advokat ved en bestemt ret skal have en forretningsadresse inden for den pågældende rets jurisdiktionsområde. Ifølge Kommissionen accepterede Domstolen ikke, at et krav om bopæl, der omfatter hele en medlemsstats område, som sådant er lovligt.

Efter min opfattelse er dette ikke en korrekt fortolkning af dommen i *Van Binsbergen*-sagen.

I dommens præmis 12 og 13 udtalte Domstolen visse generelle principper: *for det første*, at det i betragtning af tjenesteydelsers særlige beskaffenhed ikke kan betragtes som traktatstridigt at pålægge tjenesteyderen særlige krav, som er begrundet i anvendelsen af faglige regler, der skyldes en almindelig samfundsmæssig interesse og som endvidere påhviler enhver, der er bosat på den stats territorium, hvor ydelsen præsteres, — især regler om organisationstilknytning, kvalifikationer, faglig etik, kontrol og ansvar — for så vidt han ville falde uden for disse regler på grund af, at han er bosat i en anden medlemsstat; og *for det andet* at en medlemsstat heller ikke kan nægtes ret til at træffe foranstaltninger, som skal forhindre, at den i artikel 59 garanterede frihed udnyttes af en tjenesteyder, der helt eller fortrinsvist arbejder på denne stats territorium, til at unddrage sig de faglige regler, som ville gælde for ham, såfremt han var bosat på nævnte stats territorium, idet en sådan situation ville være omfattet af kapitlet om etableringsretten og ikke kapitlet om fri udveksling af tjenesteydelser.

Ved at anføre disse principper anerkendte Domstolen, på samme måde som også traktatens forfattere havde anerkendt i artikel 57, nemlig at der er mange erhverv og brancher, hvis klienter, patienter eller kunder kunne lide stor skade, medmindre der vedtages og gennemføres regler til sikring af, at erhvervets eller branchens udøvere er redelige, tilstrækkeligt dygtige og overholder en rimelig standard. Selvfølgelig tilstræbes det ved traktaten, at reglerne i så henseende koordineres i medlemsstaterne. Men det tilstræbes ikke, at de skal afskaffes eller gøres virkningsløse. Som fremhævet af generaladvokat Mayras i *Van Binsbergen*-sagen, Sml. 1974, s. 1315, er det formålet med både traktatens artikel 59 og 60 og dens artikel 7, 48 og 52 at fjerne enhver forskelsbehandling. Det har ikke været formålet at fjerne bestemmelser, der er nødvendige til beskyttelse af publikum.

I præmis 14-17 af Domstolens dom i *Van Binsbergen*-sagen anvendte den, således som det ses af indledningen til den første af de nævnte præmisser, i den pågældende sag de almindelige principper, den havde nedfældet i præmis 12 og 13. Som det vil huskes, drejede dommen sig om en bestemmelse i nederlandsk ret, hvorefter en ikke-faguddannet person, der ønsker at optræde som rettergangsfuldmægtig ved Centrale Raad van Beroep, skal have bopæl i Nederlandene, skønt han ikke var undergivet faglige regler. Domstolen statuerede, at det ifølge disse principper ikke strider mod artikel 59 og 60, at der — i forhold til rettens hjælpere — stilles krav om et fast forretningssted inden for et bestemt jurisdiktionsområde, såfremt dette krav er objektivt nødvendigt for at sikre overholdelsen af regler om erhvervsudøvelse, der særlig er knyttet til retsudøvelsen og til respekten for den faglige etik. Imidlertid statue-

rede Domstolen, at det forholder sig anderledes, når en person, der optræder som rettergangsfuldmægtig, ikke skulle besidde særlige kvalifikationer og ikke var undergivet faglige regler. I et sådant tilfælde er et krav om, at han skal have bopæl i den pågældende medlemsstat, ikke berettiget, når det var muligt at sikre retsudøvelsens gnidningsløse funktion ved hjælp af mindre rigoristiske foranstaltninger, så som valg af adresse af hensyn til kontakten med den pågældende retsinstans.

Der kan ikke være tvivl om, at forsikrings- og forsikringsagenturvirksomhed hører til de erhverv og brancher, der må underkastes regler til beskyttelse af publikum. Som illustration kan blot nævnes den berygtede stribe af sammenbrud af forsikringsselskaber med uærlige, hensynsløse og uduelige ledere, som fandt sted i Det forenede Kongerige i 1960erne, før den relevante britiske lovgivning blev skærpet. De affødte alvorlige problemer for tusinder af forsikringstagere, men skam også for folk, der var bragt i den vildfarelse, at de var forsikringstagere, for slet ikke at nævne skadelidte tredjemænd. De nævnte forsikringsselskaber havde i høj grad samarbejdet intimt med slyngelagtige forsikringsagenter.

Derfor foretrækker jeg langt den løsning, den franske regering har foreslået på denne sag i sit indlæg, hvis indhold jeg ikke behøver at gentage.

Konklusionen er, at jeg foreslår, at det af College stillede spørgsmål skal besvares således: et krav om, at personer, der ønsker at udføre tjenesteydelser som forsikringsagenter i en medlemsstat, skal have bopæl i den pågældende stat, er uforeneligt med traktatens artikel 59 og 60, medmindre kravet er opstillet, fordi det er nødvendigt at sikre, at de ovennævnte personer overholder de regler om faglig etik i forsikringsagenturvirksomheden, der findes til beskyttelse af publikum.

Coenen, Kommissionen og den franske regering har i større eller mindre grad anmodet Domstolen om at gå videre og i virkeligheden at afgøre, om kravet i den foreliggende sag var opstillet, fordi det var nødvendigt for at sikre overholdelse af de relevante bestemmelser – hvilket er ensbetydende med, at Domstolen ved at lægge Colleges afgørelse til grund skal afgøre, om kravet var opstillet, fordi det var nødvendigt for at sikre overholdelse af W.A.B. § 12. Imidlertid tilkommer det efter min opfattelse College at afgøre dette. At det må forholde sig således, ses efter min opfattelse tydeligt af, at Kommissionen, hvad angår kravets virkelige formål og dets nødvendighed, i sit indlæg støtter sig på en analyse af en sagkyndig erklæring, afgivet for College, og af visse indrømmelser, som i den ret er gjort på sagsøgtes vegne. Jeg mener, at det tilkommer College, og ikke Domstolen under en procedure i henhold til traktatens artikel 177, at drage konklusioner af disse beviser og indrømmelser.

Sluttelig må jeg pege på, at Coenen i retsmødet rejste spørgsmålet om sine omkostninger. Men da der her er tale om en anmodning om en præjudiciel afgørelse, må Domstolen selvfølgelig overlade alle spørgsmål om omkostninger til Colleges afgørelse.