1. Rådets direktiv nr. 72/166/EØF af 24. april 1972, Kommissionens henstilling nr. 73/185/EØF af 15. maj 1973 og Kommissionens beslutning nr. 74/166/EØF af 6. februar 1974 om afskaffelse af kontrollen med det grønne kort ved grænserne mellem medlemsstaterne, kan ikke fortolkes således, at de tillader sådanne nationale bestemmelser eller aftaler mellem nationale forsikringsbureauer eller disses medlemmer, som er uforenelige med traktatens bestemmelser om konkurrence, etableringseret og fri udveksling af tjenesteydelser.
2. En national bestemmelse eller en aftale mellem de nationale bureauer, som er oprettet under grønt kort-ordningen, og hvorefter kun det nationale bureau er ansvarligt for afvikling af skader forvoldt på den pågældende medlemsstats område af køretøjer forsikret hos udenlandske forsikringsselskaber, men som ikke berører det nationale bureaus eller dettes medlemmers mulighed for at søge bistand hos foretagender, hvis eneste virksomhed består i at opgøre skader på forsikringsgiveres vegne ved at behandle og undersøge kravet, er ikke uforeneligt med traktatens artikel 90, stk. 1 sammenholdt med artiklerne 85 og 86.
3. En beslutning eller adfærd hos et nationalt bureau eller en samordnet praksis hos dettes medlemmer, som har til formål eller er egnet til at udelukke foretagender, hvis eneste virksomhed består i at opgøre skader på forsikringsgiveres vegne i den ovenfor angivne betydning, er efter omstændighederne omfattet af forbudet i artikel 85, og — hvis det nationale bureau har en dominerende stilling — af forbudet i traktatens artikel 90 sammenholdt med artikel 86. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om betingelserne for anvendelse af disse forbud er opfyldt.
4. For at forskelsbehandlingen kan rammes af forbudene i artiklerne 52 og 59, er det tilstrækkeligt, at den er en følge af en lovgivning uanset dennes karakter, hvis generelle formål er at regulere udøvelsen af den pågældende virksomhed. I så fald er det uden betydning, om forskelsbehandlingen hidrører fra handlinger foretaget af det offentlige eller tværtimod fra handlinger, som kan tilskrives private.
5. Regler eller adfærd, der bevirker, at den endelige afgørelse om betaling af erstatning til skadelidte ved skader forvoldt på en medlemsstats område af køretøjer hjemmehørende i en anden medlemsstat forbeholdes det nationale bureau i den pågældende medlemsstat eller dettes medlemmer eller forsikringsselskaber, som er etableret her, indebærer ingen forskelsbehandling i den i traktatens artikler 52 og 59 forudsatte betydning.

I sag 90/76

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Tribunale Civile e Penale di Milano for i den dér verserende sag mellem

SRL UFFICIO HENRY VAN AMEYDE

og

SRL UFFICIO CENTRALE ITALIANO DI ASSISTENZA ASSICURATIVA AUTOMOBILISTI IN CIRCOLAZIONE INTERNAZIONALE (UCI),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende EØF-traktatens artikler 7, 52, 59, 85, 86 og 90, Rådets direktiv nr. 73/166/EØF (EFT 1972 (II), s. 345; org.ref. JO L 103, s. 1), Kommissionens henstilling (EØF) nr. 73/185 (EFT L 194, s. 13) og Kommissionens beslutning (EØF) nr. 74/166 (EFT L 87, s. 14) om det forsikringsbevis, der benævnes »grønt kort«,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformand A. M. Donner, dommerne J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe og G. Bosco,

generaldvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i EØF-Domstolens statut, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. I hovedsagen er der strid mellem et italiensk datterselskab af et nederlandsk selskab, der driver virksomhed som »loss-adjuster«, og det italienske centralbureau for automobilforsikring, herefter benævnt UCI »Loss-Adjusteren« klager over, at han dels ved en afgørelse fra UCI, dels ved en afgørelse fra dettes medlemmer og dels ved en samordnet praksis mellem disse er udelukket fra markedet for afvikling af skadestilfælde forvoldt af udenlandske køretøjer i Italien, et marked han har specialiseret sig i.

2. Virksomheden som »loss-adjuster«, der stammer fra Det forenede Kongerige, er relativ ny i de andre medlemsstater. I Det forenede Kongerige har forsikringsgiverne sædvanligvis altid, i det mindste for visse risikogrupper, hidkaldt uafhængige eksperter for at undersøge skadestilfældene, samt undertiden for at efterprøve de risici, der ønskes forsikret. Denne form for virksomhed greb om sig, da Lloyd's i London begyndte at interessere sig for forsikring på landjorden; de sammenslutninger af forsikringsgivere, som udgør Lloyd's, har nemlig i almindelig-

hed ikke deres egen afdeling for »skadestilfælde«. »Loss-adjusteren« modtager sine ordrer fra forsikringsgivere, og han er dennes mandatar.

3. »Loss-adjusteren« er ikke nødvendigvis teknisk ekspert. Han kan selv tilkalde en teknisk ekspert. Han varetager mandantens interesser. Uden for det britiske marked arbejder »loss-adjusteren« især som forretningsforbindelse for de britiske forsikringsgivere, navnlig Lloyd's. »Loss-adjusteren« mener, at de hører til de liberale erhverv. De betales med et honorar i forhold til, hvor vanskelig sagen er.

4. Ved behandlingen af de skadestilfælde, der overlades dem af forsikringsgiverne, skal »loss-adjustere« forsyne deres mandanter med så fyldige, præcise og fuldstændige oplysninger som muligt vedrørende alle de faktorer, der gør det muligt at afgøre, om skaden skal erstattes, og hvor stor erstatningen eventuelt skal være. Imidlertid har forsikringsgiveren den endelige afgørelse om betalingen. Når man beskriver dette arbejde som en »opgørelse« af skader, må det forstås i den ovenfor angivne betydning. Der må sondres mellem arbejdet med at undersøge skadestilfældet, der kan udføres af »loss-adjusteren«, og den endelige afgørelse om betaling, som kun kan træffes af forsikringsgiveren. Skadelidte kan tilsyneladende ikke indstævne »loss-adjusteren«.

5. Før indførelsen af systemet med de grønne kort og oprettelsen af centralbureauerne, dvs. før 1950, spillede »loss-adjusteren« en betydelig rolle ved uheld indtruffet i udlandet. Hvis der indtraf et uheld i en stat mellem en dér hjemmehørende og en udenlandsk vogn, overlod den udenlandske forsikringsgiver det nemlig ofte til en »loss-adjuster« at undersøge skadestilfældet og forhandle med skadelidte. Derfor udviklede dette erhverv sig som følge af den voksende turisme.

6. Selskabet Van Ameyde arbejdede i adskillige år i Italien før ikrafttrædelsen af den lovgivning, som indførte den tvungne ansvarsforsikring for motorkøretøjer. I dette tidsrum udøvede selskabet sin virksomhed i forbindelse med skadestilfælde forvoldt af udenlandske motorkøretøjer og som mandatar for ikke-italienske forsikringsselskaber med hensyn til behandling og opgørelse af skader, der i Italien var forvoldt af udenlandske køretøjer, som var forsikret hos de pågældende selskaber.

7. Efter at loven om tvungen ansvarsforsikring for motorkøretøjer er trådt i kraft i Italien, har UCI påberåbt sig denne lovgivning til støtte for, at de udenlandske forsikringsselskaber herefter ikke har mulighed for at udpege en »loss-adjuster« til at behandle og undersøge de skadestilfælde, der er forvoldt i Italien af køretøjer, som er forsikret hos de pågældende selskaber.

Grønt kort-ordningen og centralbureauerne

8. Før indførelsen af systemet med de grønne kort og oprettelsen af centralbureauerne risikerede den udenlandske turist, der var impliceret i et uheld, ofte, at hans vogn blev beslaglagt for at sikre, at skaden blev erstattet. I de medlemsstater, hvor ansvarsforsikring for motorkøretøjer (herefter AFM) var lovpligtig, skulle den udenlandske turist ofte i det pågældende land tegne en forsikring hos et dér hjemmehørende forsikringsselskab (benævnt grænseforsikring).

9. Det uhensigtsmæssige i denne situation for den frie samfærdsel og turismen var åbenbar.

10. Det første forsøg på at råde bod på situationen stammer fra 1934. Institut international pour l'unification du droit privé udarbejdede et udkast til international konvention til folkeforbundet. Udkastet fik ingen følger på grund af verdenskrigen, og ved dennes afslutning blev det ikke taget op igen på grund af de dybtgående forskelle mellem retsreglerne om erstatningsansvar i de forskellige stater.

11. På sit møde i Genève den 25. januar 1949 fremsatte arbejdsgruppen vedrørende landevejstransport under FN's økonomiske Europa-kommission anbefaling nr. 5 til de lande, på hvis områder der gjaldt en lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, idet samtlige regeringer opfordredes til at anmode de nationale forsikringsselskaber om at indgå aftaler efter almindelige, på forhånd fastsatte principper, således at bilister, som kørte i andre lande, kunne opfylde de særlige krav i disse landes forsikringslovgivninger.

12. Hovedprincipperne i disse aftaler var følgende:

a) Oprettelse i hvert enkelt land af et egnet centralt organ, der er anerkendt af de respektive regeringer og bærer betegnelsen national forsikringstyrelse eller centralbureau, og hvori samtlige eller størsteparten af de selskaber, som driver ansvarsforsikringsvirksomhed i det pågældende land, er sammensluttet;
b) udlevering af ensartede nationale forsikringsdokumenter gennem bureauet til de deltagende forsikringsselskaber for at sikre, at skader forårsaget på fremmed område erstattes, og at de nævnte dokumenter udleveres til de forskellige forsikringstagere.

13. Ifølge den nævnte anbefaling var der ligeledes mulighed for, at der i lande som Italien, hvor der ikke fandtes regler om tvungen forsikring, oprettedes et nationalt forsikringsbureau.

14. På britisk initiativ mødtes en gruppe europæiske forsikringsselskaber i London for at foretage nærmere undersøgelser af forholdene i forbindelse med gennemførelsen af anbefaling nr. 5, og i 1952 udarbejdede gruppen den standardoverenskomst, der kaldes mellembureauoverenskomsten eller London-overenskomsten, en aftale, som de enkelte nationale bureauer enslydende vedtog. Den nævnte standardoverenskomst og modellen til det ensartede internationale forsikringsbevis blev godkendt af organisationen for økonomisk samarbejde i Europa, og grønt kort-ordningen, opkaldt efter bevisets farve, trådte i kraft i 1953.

15. De italienske forsikringsselskaber tiltrådte kort efter London-overenskomsten, skønt der ikke var nogen lovpligtig ansvarsforsikring i dette land, således at det internationale forsikringsbevis blot på dette første stade attesterede, at føreren af det indenlandsk registrerede køretøj var dækket af forsikringen. For sin del begrænsede det italienske bureau, altså UCI, sig til at foretage undersøgelser og taksationer og var behjælpelig ved indgåelse af eventuelle forlig med forbehold af vedkommende udenlandske forsikringsgiveres godkendelse. På daværende tidspunkt var UCI ikke ansvarlig for opgørelse af skaderne. Det virkede blot som mandatar for de udenlandske forsikringsgivere ved undersøgelse af skadestilfældene. Det udenlandske selskab fortsatte som hidtil med at være ansvarligt. Således kunne selskabet give fuldmagt til en »loss-adjuster« i stedet for at benytte UCI.

16. I dette tidsrum (fra 1953 til 1970) havde UCI ikke og kunne ikke have indvendiger imod, at et udenlandsk forsikringsselskab tilkaldte en »loss-adjuster« i stedet for at benytte et medlem af UCI. Eftersom der etableredes et direkte forhold mellem den udenlandske forsikringsgiver og den italienske skadelidte, blev opgørelsen i sin helhed foretaget af det udenlandske forsikringsselskab, og dette var fuldstændigt frit stillet med hensyn til helt eller delvis at betro opgørelsen til et hvilket som helst organ.

17. Den europæiske konvention om tvungen forsikring mod Erstatningsansvar undertegnet i Strasbourg den 20. april 1959 af 15 lande, herunder Italien, havde til formål at garantere erstatning af skader forvoldt ved kørsel med køretøjer indregistreret i udlandet.

18. Artikel 2, stk. 2 i nævnte konventions bilag 1, der fuldt ud bekræfter grønt kort-ordningen, bestemmer, at udenlandske køretøjer må føres på modtagerlan-

dets territorium på betingelse af, at et bureau, der er anerkendt hertil af regeringen, påtager sig ansvar for i overensstemmelse med den nationale lovgivning at yde skadelidte erstatning for skade forvoldt af sådanne køretøjer.

19. Ved lov nr. 990 af 24. december 1969 opfyldte Italien den ved Strasbourgkonventionens undertegnelse påtagne folkeretlige forpligtelse og indførte tvungen ansvarsforsikring for motorkøretøjer. Lovens artikel 6 regulerer forsikringen af køretøjer indregistreret i udlandet, idet det udtrykkeligt bestemmes, at

»de ... køretøjer og fartøjer, som er indregistreret i udlandet, og som midlertidig befinder sig på republikkens land- eller søterritorium, skal for den tid, de befinder sig i Italien, være dækket af en forsikring i denne lovs forstand efter vilkår fastsat i gennemførelsesbekendtgørelsen. Pligten til at tegne forsikring anses dog for opfyldt, når føreren er i besiddelse af et internationalt forsikringsbevis udstedt i et i udlandet hertil kompetent organ, der attesterer, at der er tegnet en forsikring mod ansvar for de af køretøjet eller fartøjet forvoldte skader, og på betingelse af, at det godtgøres, at beviset er anerkendt af et tilsvarende organ i Italien, i forhold til hvilket den sikrede anses for hjemmehørende, som inden for denne lovs grænser og efter dennes bestemmelser forpligter sig til at yde erstatning for skader forårsaget på republikkens land- eller søterritorium og til at udbetale erstatningsbeløbene til de berettigede, og som er anerkendt hertil af ministeriet for industri, handel og håndværk.«

20. I medfør af artikel 6 i lov nr. 990 af 1969 udstedte industriministeren bekendtgørelse af 26. maj 1971, hvorved Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale SRL, med hjemsted i Milano, anerkendes som det »tilsvarende organ i Italien«.

21. I hvert land, hvor grønt kort-ordningen er i kraft, kan bilisten hos sit forsikringsselskab få udleveret kortet, der udstedes af det nationale bureau (udstedende bureau) og attesterer, at han er dækket af den lovpligtige forsikring. Udstyret med det nævnte kort kan bilisten køre i en anden medlemsstat, hvor systemet gælder, uden at skulle tegne en ny forsikring, og uden at det er påkrævet, at det selskab, han er forsikret hos, har en filial i den pågældende stat. Hvis bilisten har et uheld i den stat, han besøger, bliver hans vogn ikke beslaglagt, og han bliver ikke tilbageholdt for at sikre betalingen af den eventuelle skade, eftersom skadelidte ved uheldet efter national ret har mulighed for at rette sit krav direkte mod det nationale bureau, der benævnes »forvaltende bureau«.

22. Ved tosidig overenskomst mellem det forvaltende og det udstedende bureau forpligter sidstnævnte sig til at godtgøre det forvaltende bureau de betalte beløb med påløbne omkostninger, og desuden yde det en kommission svarende til 15 % af de betalte beløb.

23. Systemet hviler dels på dette net af tosidige overenskomster, dels på den nationale lovgivning i det land, hvor uheldet er sket, og som anerkender, at dets nationale bureau har forpligtet sig til at betale for de skader, der forvoldes af udlændinge med det grønne kort.

24. Efter indførelsen af den lovpligtige forsikring ændredes derfor UCI's rolle. I stedet for blot at være mandatar for forsikringsgivere af udenlandske motorkøretøjer, skulle UCI direkte i medfør af national lovgivning overtage ansvaret for ethvert uheld, som i Italien blev forvoldt af et udenlandsk køretøj, hvis fører var i besiddelse af et grønt kort.

25. Ifølge standardoverenskomsten har UCI i sin egenskab af forvaltende bureau blot en mulighed for i sine tosidige overenskomster at indføje klausul nr. 4, der er således affattet:

»a) .....

b) et medlem af det udstedende bureau kan anmode det forvaltende bureau

om at overlade behandling af krav til en bestemt forretningsforbindelse, der kan være:

(i) et medlem af det forvaltende bureau;

(ii) et i det forvaltende bureaus land hjemmehørende organ, som kan drive forsikringsvirksomhed, uanset om denne består i automobilforsikring eller anden forsikring;

(iii) et i det forvaltende bureaus land hjemmehørende organ med speciale i afvikling af krav på forsikringsselskabers vegne.

Såfremt det forvaltende bureau imødekommer anmodningen, bemyndiger det den udpegede forretningsforbindelse til at behandle og afvikle kravene. Anmodningen om bemyndigelse forelægges det forvaltende bureau af det udstedende bureau, som således bliver ansvarligt for den rette opfyldelse af nedenstående forpligtelser.

Ved anmodningen om udpegning af en bestemt forretningsforbindelse forpligter det udstedende bureaus medlem sig til:

— at betro forretningsforbindelsen behandlingen af alle krav;

— at tilstille forretningsforbindelsen enhver meddelelse om disse krav og overlade den at sørge for undersøgelse og afvikling af de nævnte krav.

For sit vedkommende påtager det forvaltende bureau sig til forretningsforbindelsen at oversende enhver meddelelse, som det modtager fra den forsikrede, samt ethvert krav, som det modtager fra tredjemand, og informerer disse om forretningsforbindelsens bemyndigelse.

Den udpegede forretningsforbindelse er ansvarlig for behandlingen af krav, der rejses over for det forvaltende bureau, idet den kun optræder som befuldmægtiget, der behørigt er blevet bemyndiget af det nævnte bureau. I denne egenskab retter forretningsforbindelsen sig efter de almindelige eller særlige anvisninger fra det forvaltende bureau.

Efter anmodning kan det forvaltende bureau undtagelsesvis give den ovenfor beskrevne bemyndigelse til en forretningsforbindelse, der udpeges med hensyn til et bestemt krav, skønt den pågældende forretningsforbindelse ikke har fået en almindelig bemyndigelse.

Det forvaltende bureau kan altid, og uden at være forpligtet til at begrunde dette, på ny overtage behandlingen af et over for forretningsforbindelsen rejst krav eller tilbagekalde bemyndigelsen.

c) Såfremt forsikringsforhold i det forvaltende bureaus hjemland udelukkende varetages af et statsligt organ, overlader det forvaltende bureau efter anmodning fra et udstedende bureau eller et medlem af det udstedende bureau undersøgelsen og afviklingen af et bestemt krav eller samtlige krav i almindelighed til et uafhængigt organ, som af det forvaltende bureau er oprettet med henblik på behandling af krav, eller, såfremt et sådant organ ikke findes, til en person, der er behørigt autoriseret i det forvaltende bureaus land og udpeget med henblik herpå af det udstedende bureaus medlemmer.

d) Ved overtagelsen af afviklingen af krav forpligter det pågældende medlem sig herved under alle omstændigheder over for det forvaltende bureau til at afvikle kravet under strikt overholdelse af forskrifterne i det nævnte lands lovgivning, idet det uden videre forudsættes, at det udstedende bureau er ansvarligt for opfyldelsen af den pågældende forpligtelse.«

26. Blandt medlemsstaternes bureauer var der kun fire, som uden forbehold godkendte, at denne klausul indgik i deres tosidige aftaler.

27. Dersom UCI havde indføjet den pågældende klausul og på de udenlandske forsikringsgiveres anmodning overgivet opgørelsen af skaderne til sagsøgte, ville det italienske bureau altid have været ansvarligt over for skadelidte i hen-

hold til national lovgivning. «Loss-adjusteren» ville have været mandatar for UCI, der til enhver tid ville have kunnet tilbagekalde hvervet. UCI indføjede imidlertid ikke den pågældende klausul i sine aftaler bortset fra litra b), punkt (ii).

28. Sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgeren) gør gældende, at han fra dette tidspunkt ikke længere kunne udøve sin virksomhed i Italien. Opgørelsen af skaderne blev nemlig altid foretaget af det italienske bureaus medlemmer (der på deres side frit kunne tilkalde en »loss-adjuster«).

29. For yderligere at lette kørslen med motorkøretøjer i Fællesskabet krævede Rådets direktiv nr. 72/166/EØF af 24. april 1972 (EFT 1972 (II), s. 345; org.ref. JO L 103 af 2. 5. 1972) afskaffelse af grænsekontrollen for køretøjer, der er hjemmehørende i en medlemsstat og bevæger sig ind på en anden medlemsstats område.

30. Med henblik herpå bebuder direktivet en overenskomst mellem de nationale forsikringsbureauer, som skal garantere, at de skader, der forvoldes af et motorkøretøj, som normalt er hjemmehørende i en anden medlemsstat, bliver betalt, endog i tilfælde hvor køretøjet ikke er forsikret. Og da grænsekontrollen naturligvis ikke kan ophæves, dersom der er en eller flere medlemsstater uden lovpligtig ansvarsforsikring, foreskriver direktivet, at en sådan forsikring i almindelighed skal bestå.

31. Den forudsete overenskomst blev indgået den 12. december 1973 (EFT L 87 af 30. 3. 1974, s. 15). Den supplerer standardoverenskomsten og bærer navnet »supplerende overenskomst mellem nationale forsikringsbureauer«. I det væsentlige bestemmer overenskomsten, at brugeren af et køretøj, der er hjemmehørende i en medlemsstat, men kører i en anden medlemsstat, anses for forsikret i overenskomstens forstand, selv om han faktisk ikke er det. Heraf følger, at UCI er ansvarligt for opgørelsen af alle skader, der forvoldes i Italien af en bil fra en anden medlemsstat, selv om føreren ikke er forsikret.

32. Kommissionen anmodede ved henstilling nr. 73/185 af 15. maj 1973 (EFT L 194 af 16. 7. 1973, s. 13) — ud fra den betragtning, at de seks nationale bureauer i de oprindelige medlemsstater den 16. oktober 1972 havde afsluttet en overenskomst i overensstemmelse med reglerne i Rådets direktiv — hver enkelt oprindelig medlemsstat om med virkning fra 1. juli 1973 at ophøre med kontrollen ved grænsen af den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer hjemmehørende på en anden medlemsstats europæiske område. Senere, nemlig ved beslutning nr. 74/166 af 6. februar 1974 (EFT L 87 af 30. 3. 1974, s. 14), konstaterede Kommissionen, at samtlige medlemsstaters nationale bureauer havde tilsluttet sig den allerede nævnte overenskomst af 12. december 1973, og satte den 15. maj 1974 som frist for fjernelse af den pågældende kontrol.

33. Der findes to andre fællesskabsretsakter, som vedrører grønt kortordningen, men de har ingen betydning i nærværende sag: beslutning nr. 74/167 (EFT L 87 af 13. 3. 1974, s. 14) og henstilling nr. 71/165/EØF af 10. februar 1974 (EFT L 87 af 30. 3. 1974, s. 12).

34. Den 22. juli 1975 gav »Motor insurers bureau« — på egne og samtlige Fællesskabets bureauers vegne — Kommissionen meddelelse på formular A/B om indholdet af standardoverenskomsten og af den supplerende overenskomst med henblik på at opnå en negativattest eller en fritagelse.

35. Den 25. januar 1975 indgav sagsøgte i medfør af artikel 3, stk. 2, litra b) i Rådets forordning nr. 17/62 en klage til Kommissionen over UCI's adfærd, hvorved det søgtes fastslået, at der var sket en overtrædelse af EØF-traktatens artikler 85 og 86, der hovedsagelig skulle bestå i følgende:

— UCI har ikke godkendt den fakultative klausul 4, litra b) punkt (iii) i

»mellem-bureau«-standardoverenskomsten og har udelukket »loss-adjusterne« fra opgørelsen af »grønt kortskader«;
— UCI forbeholder sig ret til altid og uden at være forpligtet til at begrunde dette at afslå eller tilbagekalde den af udenlandske forsikringsgivere ønskede bemyndigelse til fordel for sagsøgeren med hensyn til opgørelse af skader af den ovenfor angivne kategori.

36. På grundlag af denne begæring indledte Kommissionen formelt en undersøgelse, der endnu ikke er afsluttet.

37. Samtidig med at sagsøgeren klagede til Kommissionen, anlagde han sag ved Tribunale civile e penale di Milano med påstand om, at undersøgelse og opgørelse af skader udelukkende overlades de forsikringsselskaber, som er sagsøgtes egne medlemmer, kendes ulovlig, og at retten følgelig statuerer, at ethvert indgreb fra UCI's side over for tredjemænd med det formål at begrænse sagsøgerens frie erhvervsudøvelse og fratage ham hans kunder, er ulovligt.

38. Ved kendelse af 29. april 1976 forelagde Tribunale di Milano Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal Rådets direktiv nr. 72/166/EØF (EFT 1972 II, s. 345; org. ref. JO L 103 af 2. 5. 1972), Kommissionens henstilling nr. 73/185/EØF (EFT L 194 af 16. 7. 1973) og Kommissionens beslutning nr. 74/166/EØF (EFT L 87 af 30. 3. 1974) fortolkes således, at disse retsakter tillader sådanne nationale lovbestemmelser, aftaler, beslutninger og samordnet praksis mellem de nationale forsikringsbureauer eller en sådan adfærd hos ethvert enkelt nationalt bureau eller hos de hertil knyttede selskaber, som har til formål eller virkning at begrænse eller fjerne konkurrencen mellem selskaber, der udelukkende driver virksomhed med at behandle sager om skader forårsaget af udenlandske køretøjer, idet denne virksomhed i sin helhed forbeholdes de forsikringsselskaber, som er tilsluttet det pågældende nationale bureau?
2) Uanset svaret på spørgsmål 1), forbyder EØF-traktatens artikler 85, 86 og 90 enhver national lovbestemmelse, enhver aftale mellem bureauer og enhver beslutning, samordnet praksis eller adfærd, der forbeholder de forsikringsselskaber, der er tilsluttet det nationale bureau, behandlingen af sager om skader forvoldt af udenlandske køretøjer med udelukkelse af selskaber, der ikke er tilsluttet bureauet, og som alene driver virksomhed med behandling af erstatningssager, endog når disse udpeges af det skadevoldende køretøjs forsikringsselskab i hjemstaten?
3) Uanset svaret på spørgsmål 1), forbyder princippet om ikke-forskelsbehandling (traktatens artikel 7) og bestemmelserne om etableringsretten (traktatens artikel 52) og om fri udveksling af tjenesteydelser (traktatens artikel 59) enhver national lovbestemmelse og enhver adfærd, der direkte eller indirekte bevirker, at et foretagende, der etablerer sig på en medlemsstats område, faktisk forhindres i på denne medlemsstats område at drive erhvervsmæssig virksomhed med behandling af erstatningssager, endog når den pågældende bestemmelse eller adfærd vedrører et nationalt forsikringsbureau som omhandlet i direktiv nr. 72/166/EØF?
4) I tilfælde af et bekræftende svar på spørgsmål 1), skal de dér nævnte fællesskabsretsakter anses for gyldige i henseende til deres overensstemmelse med traktatens artikler 7, 52, 59, 85, 86 og 90 og i henseende til enhver anden retlig mangel, herunder manglende begrundelse og krænkelse af væsentlige formforskrifter?«

Skriftveksling

Forelæggelseskendelsen er indgået til Domstolen den 27. september 1976. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende EØF-Domstolens statut er der

indgivet skriftlige indlæg for Ufficio Henry van Ameyde SRL, for SRL UCI, for den italienske regering, for den belgiske regering og for Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten er parterne i hovedsagen og Kommissionen blevet anmodet om at præcisere visse forhold.

Sammenfatning af de skriftlige indlæg

Indlæg fra selskabet van Ameyde

Hvad angår de faktiske omstændigheder, har van Ameyde anført, at det var UCI's erklærede hensigt at udelukke »loss-adjusterne« fra enhver virksomhed med behandling og opgørelse af skader forvoldt af udenlandske køretøjer, hvilket formelt blev bekræftet i officielle retsakter og afgørelser. UCI tolererede ej heller, at disse virksomheder formelt arbejdede som submandatarer for forsikringsselskaber tilsluttet UCI.

Det praktiske resultat for selskabet van Ameyde er en total lukning af det italienske marked, hvor det er blevet selskabet umuligt at udøve dets typiske virksomhed.

Van Ameyde understreger, at det ansvar, som det nationale bureau juridisk påtager sig, ikke økonomisk bæres af dette; det nationale bureaus status som juridisk person er af teknisk karakter og kun et skærmbræt for de tilsluttede selskaber; virksomheden med skadesopgørelse kan adskilles fra forsikringsvirksomheden.

Grønt kort-ordningen tilsigter, at det gøres lettere at dække ofrenes skade ved hjælp af en mekanisme, der samler ansvaret hos ét retssubjekt.

Det nævnte ansvar for det nationale centralbureau er derimod af rent teknisk karakter og kun tilsyneladende. Hver gang ansvaret aktualiseres, flyttes den medfølgende økonomiske risiko i virkeligheden til et andet retssubjekt ved hjælp af et system med automatisk regres. Det nationale forsikringsbureau i den stat, hvori uheldet er sket, er forpligtet til at betale erstatning til skadelidte, der kan henvende sig direkte til bureauet. Dette har imidlertid regresret mod den udenlandske forsikringsgiver eller, hvor han ikke betaler, mod det nationale forsikringsbureau i det land, hvor det skadevoldende køretøj er hjemmehørende, og som har udstedt det grønne kort.

Uanset om der foreligger et gyldigt grønt kort, påhviler ansvaret derfor altid i den sidste ende skadevolderens udenlandske forsikringsgiver med et subsidiært ansvar for dennes nationale bureau i tilfælde af, at forsikringsgiveren ikke betaler, med undtagelse af den sidste mulige situation, nemlig at der overhovedet ikke foreligger gyldig forsikring, i hvilket tilfælde ansvaret imidlertid også bæres af et andet retssubjekt, det nationale bureau i den stat, hvor det skadevoldende køretøj er hjemmehørende.

Risikoen for, at det forvaltende bureau lider tab ved at skulle udbetale erstatning til de skadelidte eksisterer slet ikke. Det er derfor klart, at den, der virkelig har interesse i reglerne for og størrelsen af den erstatning, som udbetales skadelidte, ikke er det forvaltende bureau, men et andet retssubjekt, nemlig den udenlandske forsikringsgiver eller i hvert fald hans nationale forsikringsbureau.

Økonomisk set er UCI ikke et økonomisk selvstændigt retssubjekt, der står over eller erstatter selskaber, som potentielt er i stand til at drive virksomhed med behandling og opgørelse af skader, men udelukkende det instrument, som hver enkelt af disse selskaber (dvs. forsikringsselskaberne) benytter til at forbeholde sig et uberettiget monopol på at udøve den pågældende virksomhed.

UCI er også et instrument, der anvendes til blandt de nationale forsikringsselska-

ber (nærmere bestemt blandt de vigtigste af dem), at fordele det italienske hjemmemarked for tjenesteydelser med behandling og opgørelse af skader forvoldt af udenlandske køretøjer. Da kun de største italienske forsikringsselskaber er i besiddelse af egne bureauer, hvis speciale er behandling og opgørelse af skader, bliver det i den sidste ende dem, og kun dem, som under UCI's beskyttelse har fået reserveret behandling og opgørelse af de pågældende skader.

Markedet for afvikling af grønt kort-skader er et afgrænset marked, der kan adskilles fra forsikringsvirksomhed i snæver forstand.

Hvad angår gruppen med rent indenlandske skadestilfælde er det kun de største italienske selskaber, som driver virksomhed med ansvarsforsikring af motorkøretøjer, der har deres eget kontor for behandling og opgørelse af skader. De mindre virksomheder har derimod ikke et sådant kontor og er derfor nødsaget til at søge bistand hos private opgørelsesbureauer med henblik på den nødvendige undersøgelse af sagerne.

Van Ameyde understreger, at der er inkonsekvens i en situation, hvor en selvstændig virksomhed med opgørelse og behandling af skadestilfælde er fuldt lovlig, når den vedrører rent indenlandske skadestilfælde, men forbudt, når den vedrører skadestilfælde, der i Italien er forvoldt af udenlandske køretøjer.

Vedrørende det første spørgsmål

Standardoverenskomsten mellem bureauerne omtales overhovedet ikke udtrykkeligt, ej heller vurderes den i de fællesskabsretsakter, som dette spørgsmål angår, således at forbindelsen mellem de supplerende overenskomster og standardoverenskomster kun gør det muligt heraf at slutte, at der er sket en generel anerkendelse af de fælles ledeprincipper i dette system af overenskomster og ikke i sig selv en specifik godkendelse af de forskellige klausuler i de forskellige aftaler. Den omstændighed, at fællesskabsretsakterne nøjes med at konstatere, at aftalerne er i overensstemmelse med direktivets »principper«, bekræftes for øvrigt ved selve ordlyden af henstillingen og beslutningen.

I betragtning af, at virkeliggørelsen af selve direktivets mål kun afhænger af én ting, nemlig at det nationale bureau er garant for visse skadestilfælde, at den blotte egenskab som garant ikke i sig selv er uadskillelig fra den erhvervsmæssige virksomhed med behandling og opgørelse af skader, at den juridiske garantiforpligtelse, som påhviler det nationale forsikringsbureau, ikke for dette indebærer en økonomisk risiko, som gør det berettiget, at der hjemles dette ret til vilkårligt at udelukke en hel gruppe af potentielle opgørelsesvirksomheder, at virksomheden med behandling og opgørelse af skader kan udsondres fra forsikringsvirksomhed, således at det for at udøve den førstnævnte i virkeligheden ikke er nødvendigt at være forsikringsgiver — i betragtning af alt dette kan henstillingens og beslutningens foreløbige konstatering af, at de i direktivet forudsete aftaler er indgået, ikke gøre det muligt heraf at slutte, at oprettelsen af én enkelt national garant nødvendigvis er en begrænsning af virksomheden med opgørelse af skader forvoldt af udenlandske køretøjer, således at der til fordel for de forsikringsselskaber, der er tilsluttet den nationale garant, sker udelukkelse af de selskaber og bureauer, som udelukkende driver virksomhed med opgørelse.

De fællesskabsretsakter, der er gennemgået, kan ikke fortolkes således, at de berettiger aftaler, beslutninger og adfærd fra de nationale forsikringsbureauers side, der begrænser konkurrencen i sektoren for skadesopgørelse. Det kan umuligt hævdes, at de pågældende fællesskabsretsakter tillader eller kræver vedtagelse af nationale lovregler, som har til formål eller virkning at begrænse eller fjerne konkurrencen i sektoren for skadesopgørelse.

Vedrørende det andet spørgsmål

EØF-traktatens artikel 85 forbyder indgåelse af begrænsende aftaler og foretagelse af lignende handlinger, ikke blot på området for industri- og handelsvirksomhed i snæver forstand men også på området for tjenesteydelser i almindelighed, herunder navnlig forsikrings- og bistandsvirksomhed.

Det er en væsentlig del af konkurrencefrihedens indhold, at enhver virksomhed frit kan vælge sine hjælpere; derfor er det principielt afgørende for den frie konkurrence i fællesmarkedet, at en virksomhed, uanset i hvilken medlemsstat den er etableret, med henblik på udpegning af hjælpere i andre medlemsstater uhindret kan benytte denne mulighed for at vælge. En aftale mellem to eller flere nationale sammenslutninger eller organisationer af virksomheder, hvorved medlemmerne af en national sammenslutning eller organisation kontraktligt giver afkald på deres ret til at udpege deres hjælpere i en anden af EØF's medlemsstater og samtidig overdrager denne ret til en tilsvarende sammenslutning eller organisation i den pågældende stat, sådan at sidstnævnte har eneret til helt vilkårligt at arbejde som hjælper, *enten* direkte *eller* ved at udpege en af sine egne medlemmer, er derfor en aftale mellem virksomheder, som begrænser konkurrencen under krænkelse af forbudet i EØF-traktatens artikel 85, stk. 1.

I så henseende anfører van Ameyde Kommissionens beslutning af 16. december 1971 *Vereniging van Cementhandelaren* (JO L 13 af 17. 1. 1972) og Kommissionens beslutning af 23. december 1971 *Nederlandse Cement-Handelsmaatschappij* (JO L 22 af 26. 1. 1972).

En sådan aftale har til formål og virkning at begrænse konkurrencen mellem de udenlandske forsikringsgivere for køretøjer, der er impliceret i uheld i Italien, idet den større eller mindre grad af effektiviteten af den tjeneste, som ydes efter valget af en given hjælper i stedet for en anden mulig hjælper, bidrager til at afgøre, hvilket billede publikum danner sig, og har derfor indvirkning på konkurrenceevnen hos de virksomheder, som er tilsluttet nævnte organisation.

Aftalen bevirker også, at der bliver tale om konkurrencebegrænsning mellem de hjælpere, der virker på det indenlandske marked, og som kan udpeges af de udenlandske forsikringsgivere, der deltager i aftalen via deres nationale organisation.

En sådan aftale ændrer fællesmarkedets ensartede struktur ved, at hvert enkelt indenlandsk marked isoleres i den særlige sektor for tjenesteydelser, som kan ydes af en hjælpevirksomhed. Aftalens virkning er for hjælpevirksomhedernes vedkommende en egentlig boykot af en hel gruppe retssubjekter, der dog udmærket er i stand til at udføre de tjenesteydelser, som kan overlades dem.

Van Ameyde konkluderer, at bestemmelserne i standardoverenskomsten mellem bureauerne, navnlig artiklerne 4, litra b) (fakultativ klausul), 6 og 7 er en aftale eller i hvert fald bestemmelser i en aftale, der begrænser konkurrencen inden for fællesmarkedet og derfor er forbudt ved EØF-traktatens artikel 85, stk. 1:

a) Overenskomsten erklærer simpelt hen den klausul for fakultativ, der gør det muligt for den udenlandske forsikringsgiver frit at udpege en hjælper, der har hans tillid, med henblik på opgørelse af skaderne i det land, hvor uheldet har fundet sted;
b) endog når den fakultative klausul er godkendt, bevirker den, at det enkelte nationale forsikringsbureau, i sin egenskab af forvaltende bureau vilkårligt kan bestemme, om den udpegning af hjælpere, som en forsikringsgiver tilsluttet et andet nationalt bureau kan foretage, skal accepteres eller ej;
c) selv i tilfælde, hvor den fakultative klausul er blevet godkendt, og hvor det forvaltende bureau har accepteret »udpegningsanmodningen« fra den pågældende udenlandske forsikringsgiver, overlader den ikke desto mindre

til det forvaltende bureau frit at afgøre, om og hvornår den hjælper, som er udpeget af den pågældende udenlandske forsikringsgiver, skal fratages hvervet;

d) det forvaltende bureau har fuld frihed til at bestemme, hvorledes behandling og opgørelse af skader på den pågældende udenlandske forsikringsgivers vegne skal finde sted, herunder muligheden for at kræve, at et af dets egne medlemmer skal være hjælper, uden hensyn til ønsker om det modsatte fra den udenlandske forsikringsgivers side;

e) under alle omstændigheder skaber overenskomsten forskelsbehandling mellem de virksomheder, der kan udpeges af den udenlandske forsikringsgiver, dvs. mellem filialerne af de udenlandske forsikringsvirksomheder, som har tilladelse til at drive virksomhed med automobilforsikring i det forvaltende bureaus land, og de virksomheder, som kun foretager opgørelse. Såfremt den udenlandske forsikringsgiver udpeger en filial, binder valget det forvaltende bureau, medens det forvaltende bureau, når det drejer sig om »loss-adjuster«-virksomheder, frit kan afgøre, om valget skal accepteres eller afslås.

Den forsinkede meddelelse om disse aftaler, som i henhold til forordning nr. 17/62 skal ske til Kommissionen, bekræfter, at aftalen mellem bureauerne krænker forbudet i artikel 85, stk. 1.

Da der ikke er tvivl om, at det nationale forsikringsbureau efter betydningen i direktivet og aftalerne mellem bureauerne er ensbetydende med en sammenslutning af forsikringsselskaber, mener van Ameyde, at nedenstående beslutninger må anses for beslutninger, der er forbudt ved EØF-traktatens artikel 85, stk. 1:

1. Det nationale italienske bureaus beslutning om ikke at godkende artikel 4, litra b), den fakultative klausul i standardoverenskomsten mellem bureauerne.
2. Den beslutning, UCI's bestyrelse har truffet om ikke at godtage de udenlandske forsikringsgiveres udpegning af en virksomhed, der kun foretager opgørelser som hjælpere ved opgørelse af deres skader.
3. Den beslutning, UCI's bestyrelse har truffet om, at det absolut ikke kan tillades, at »loss-adjusterne« udøver virksomhed med behandling og opgørelse af skader, endog ikke selv om de har status som submandatarer for italienske forsikringsselskaber, der formelt har overdraget dem behandling og opgørelse af skader.

Kommissionen og Domstolen har flere gange statueret, at sådanne beslutninger er ulovlige.

En korrekt fortolkning af EØF-traktatens artikel 85, stk. 1 må indebære, at nationale lovbestemmelser, der tillægger aftaler eller beslutninger, som er ulovlige i henhold til fællesskabsretten, samme rang som indenlandske lovregler, ikke er tilladte. Under alle omstændigheder kræver EØF-traktatens system, at medlemsstaternes nationale myndigheder skal fortolke og anvende deres egne regler således, at de er forenelige med fællesskabsreglerne, i stedet for at anvende dem således, at de kommer i konflikt med disse.

EØF-traktatens artikel 86

Geografisk set er det åbenbart, at Italien, hvor UCI's adfærd har sine virkninger, er en »væsentlig del« af fællesmarkedet.

UCI og de forsikringsselskaber, der er sammensluttet hermed, har en dominerende stilling. Den omstændighed, at den dominerende stilling som grundlag har eller i det mindste blev godkendt af indenlandske lovbestemmelser, er ikke afgørende: *General Motors Continental/ Kommissionen* (Sml. 1975, s. 1367).

Via det nationale bureau misbruger de italienske forsikringsselskaber deres dominerende stilling på markedet. De har er-

hvervet en dominerende stilling på det særlige marked for opgørelse af grønt kort-skaderne med en systematisk boykot af »loss-adjustere«, hvorefter de har udnyttet en dominerende stilling for at udelukke potentielle konkurrenter med henblik på at dele markedet imellem sig. Jf. sagen *ICI og CSC/Kommissionen* (Sml. 1974, s. 224).

Da »loss-adjustere« udmærket kan udføre ydelser med behandling og opgørelse af internationale skadestilfælde, er det klart, at UCI's adfærd, som indebærer forskelsbehandling til fordel for de tilsluttede forsikringsselskaber, har karakter af et misbrug, som svarer til det, der blev ramt i *GEMA*-sagen (JO L 134 af 20. 6. 1971).

Det er ligeledes van Ameydes opfattelse, at UCI misbruger sin dominerende stilling ved »direkte eller indirekte påtvingelse af ... urimelige forretningsbetingelser«. Denne betingelse om urimelige forretningsbetingelser kan også dække den mekanisme, hvormed UCI kan påtvinge den udenlandske forsikringsgiver et samarbejde med et af dets medlemmer, som den pågældende udenlandske forsikringsgiver ikke har udpeget som hjælper, og uden at forsikringsgiveren kan afslå hjælperens bistand.

EØF-traktatens artikel 90

En fritagelse fra at overholde EØF-traktatens konkurrenceregler kan kun bestå i det omfang, hvor reglen i artikel 90, stk. 2 findes at kunne dække sagens faktiske omstændigheder.

At UCI har fået til opgave at være garant for erstatning af den skade, der forvoldes af udenlandske køretøjer, medfører ikke, at UCI kan betegnes som en virksomhed, som har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse; det skyldes, at den blotte rolle som garant ikke i sig selv fører til, at der udøves en sådan betydelig aktivitet, som netop er karakteristisk for en erhvervsvirksomhed.

Såfremt den omtalte funktion antages at være en tjenesteydelse, der omfattes af begrebet i artikel 90, stk. 2, kan grænsen for, hvornår traktatens konkurrenceregler kan finde anvendelse, kun gælde den tjenesteydelse, som består i at sikre, at skaderne erstattes, uden herved også at omfatte ydelse af andre tjenester, der står i forbindelse hermed men dog er selvstændige, såsom den tjeneste at behandle og opgøre skader. Fritagelsen fra at overholde konkurrencereglerne gælder kun »i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver«, som er betroet dem. Imidlertid kræver varetagelsen af UCI's organisatoriske opgaver ikke, at konkurrencen begrænses ved fjernelse af en hel gruppe af potentielle konkurrenter blandt virksomheder, som er i stand til at yde tjenester med bistand ved behandling og opgørelse af skader.

Vedrørende det tredje spørgsmål

EØF-traktatens artikel 7

Under hensyn til den forbindelse, der findes mellem artikel 7 på den ene side og artiklerne 52 og 59 på den anden side er det åbenbart, at enhver krænkelse af disse samtidig vil være en krænkelse af artikel 7.

EØF-traktatens artikel 52

Artiklerne 52 og 59 bidrager til virkeliggørelse af en fundamental måsætning for fællesmarkedet, nemlig fjernelse af hindringerne for et ensartet fælles marked på området for den fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser. Dersom man i nærværende sag fortolkede artiklerne 52 og 59 således, at de tillader nationale lovbestemmelser, aftaler, beslutninger eller adfærd som dem UCI's handlinger hviler på, bliver resultatet netop, at det indenlandske italienske marked i den særlige sektor for de pågældende accessoriske tjenesteydelser isoleres.

De ved artikel 52 forbudte begrænsninger angår ikke blot etableringsretten ud

fra synsvinklen om den teoretiske mulighed for at komme ind men også andre indirekte begrænsninger, som skaber forskelsbehandling mellem statsborgerne og de udlændinge, der kan påberåbe sig etableringsretten, idet disse fratages muligheden for at udøve den pågældende ret, som dog formelt er garanteret udlændingene.

De italienske »loss-adjustere« bevarer trods alt faktisk muligheden for at hævde sig på markedet ved at udøve deres typiske virksomhed i sektoren for indenlandske skadestilfælde, idet denne mulighed for de udenlandske »loss-adjustere« eller datterselskaber af udenlandske koncerner er fuldstændig teoretisk, hvad angår de rent indenlandske skadestilfælde, og samtidig udelukket hvad angår skadestilfælde forvoldt af udenlandske køretøjer.

Det er aldeles formålsløst abstrakt at tilkende de udenlandske »loss-adjustere« ret til at etablere sig i Italien med datterselskaber, såfremt deres typiske virksomhed derpå konkret forhindres eller fratages ethvert indhold.

EØF-traktatens artikel 59

De anfægtede begrænsninger krænker ligeledes artikel 59, idet de indfører forskelsbehandling mellem de italienske »loss-adjustere« og de udenlandske »loss-adjustere« ved, at de førstnævnte frit kan udøve deres typiske virksomhed i Italien på mandat af italienske forsikringsselskaber, medens de udenlandske »loss-adjusteres« eller deres italienske datterselskabers mulighed for at udøve deres typiske virksomhed på mandat fra udenlandske forsikringsselskaber er udelukket.

Ligeledes indfører begrænsningerne en forskelsbehandling mellem »loss-adjusterens« kunder indbyrdes, da de italienske forsikringsselskaber frit kan udpege deres hjælpere, hvorimod denne frihed ikke eksisterer i samme omfang for de udenlandske forsikringsselskaber, der er tvunget til at benytte sig af de hjælpetjenester, som de forsikringsselskaber, der er medlemmer af UCI, kan yde.

I betragtning af den frie udveksling af tjenesteydelser rejser nærværende sag også spørgsmålet, om UCI's adfærd er forenelig med EØF-traktatens artikel 62. Det drejer sig nemlig om nye begrænsninger i den frihed til udveksling af tjenesteydelser, som faktisk er opnået ved EØF-traktatens ikrafttræden.

Traktatens regler om fri bevægelighed for tjenesteydelser, og navnlig det i artikel 62 fastsatte forbud, er en begrænsning af undtagelsen i artikel 90, stk. 2. Det omfang, hvori en medlemsstat kan pålægge nye begrænsninger i forhold til den grad af frihed i udveksling af tjenesteydelser, som tidligere er nået, må udledes af traktatens artikel 55, som finder anvendelse her i medfør af henvisningen i artikel 66, og som angår virksomhed, der varigt eller lejlighedsvis er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i en medlemsstat. Følgelig kan den mulighed, som i artikel 90, stk. 2 hjemles hver enkelt medlemsstat til at skabe nye monopoler eller særrettigheder, der begrænser eller ophæver en tidligere ordning med fri udveksling af tjenesteydelser, kun anvendes inden for de grænser, som rummer plads for at antage, at de monopoliserede tjenesteydelser er tilstrækkeligt nært forbundet med udøvelse af offentlig myndighed.

Vedrørende det fjerde spørgsmål

Dersom Domstolen besvarer det første fortolkningsspørgsmål bekræftende, gør selskabet Ameyde gældende, at de pågældende fællesskabsretsakter ikke er gyldige.

Hvad angår Rådets direktiv nr. 72/166/EØF af 24. april 1972 skyldes dette følgende:

— fuldstændigt manglende begrundelse for den virksomhed, der består i blot at behandle og opgøre skader, hvilken virksomhed er accessorisk og uvedkommende i forhold til selve direktivets genstand;
— magtfordrejning i forhold til det opstillede mål, som består i tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer

og kontrol med denne forsikringspligts overholdelse;
— overtrædelse af EØF-traktatens artikler 7, 52 ff, 85, 86 og 90;
— krænkelse af væsentlige formforskrifter, idet direktivet som hjemmel kun anfører EØF-traktatens artikel 100.

Det samme gælder for Kommissionens beslutning nr. 74/166/EØF af 6. februar 1974 og Kommissionens henstilling nr. 73/183/EØF af 15. maj 1973, såfremt henstillingen under nærværende sag kan gøres til genstand for en undersøgelse af, om den er lovlig.

Selskabet van Ameyde foreslår, at der gives følgende svar på de præjudicielle spørgsmål:

1. Rådets direktiv nr. 72/166/EØF, Kommissionens henstilling nr. 73/185/EØF og Kommissionens beslutning nr. 74/166/EØF tillader ikke nationale lovbestemmelser, aftaler, beslutninger, samordnet praksis mellem de nationale forsikringsbureauer, eller adfærd hos noget nationalt bureau med tilsluttede selskaber, der har til formål eller virkning at begrænse eller fjerne konkurrencen fra selskaber, der udelukkende driver virksomhed med at opgøre skader forvoldt af udenlandske køretøjer, idet denne virksomhed i sin helhed forbeholdes de forsikringsselskaber, som er tilsluttet det nationale bureau.
2. EØF-traktatens artikel 85, 86 og 90 forbyder enhver national lovbestemmelse, enhver aftale mellem bureauer og enhver beslutning, samordnet praksis eller adfærd, der forbeholder de forsikringsselskaber, som er tilsluttet det nationale bureau, opgørelsen af skader forvoldt ved kørsel med udenlandske køretøjer, med udelukkelse af selskaber, der ikke er tilsluttet bureauet, endog når disse er udpeget af de selskaber, som driver virksomhed i køretøjets hjemstat, og hos hvilke det skadevoldende køretøj er forsikret.
3. Princippet om ikke-forskelsbehandling (traktatens artikel 7) samt bestemmelserne om etableringsretten (traktatens artikler 52 ff) og om den frie udveksling af tjenesteydelser (traktatens artikel 59) forbyder enhver national lovbestemmelse og enhver adfærd, der direkte eller indirekte bevirker, at en virksomhed, der etablerer sig på en medlemsstats område, faktisk forhindres i på denne medlemsstats område at drive erhvervsmæssig virksomhed med opgørelse af skader, også når den pågældende bestemmelse eller adfærd kan tilskrives et nationalt forsikringsbureau efter betydningen i den i direktiv nr. 72/166/EØF indeholdte definition.

   I tilfælde af et bekræftende svar på det første spørgsmål:
4. De dér nævnte fællesskabsretsakter skal anses for ulovlige, da de krænker EØF-traktatens artikler 7, 52 ff, 59, 85, 86 og 90 og mangler begrundelse, er udtryk for magtfordrejning og krænker væsentlige formforskrifter.

Indlæg fra Ufficio centrale italiano

Om sagens faktiske omstændigheder har UCI villet understrege to aspekter af grønt kort-ordningen:

a) Den anmodning om, at sagen overlades til et af de organer, som nævnes i den fakultative klausul, skal indgives af det udstedende bureau og godkendes af det forvaltende bureau, fordi bureauerne er eneansvarlige over for skadelidte med hensyn til korrekt opfyldelse af de forpligtelser, der påhviler henholdsvis den udenlandske forsikringsgiver for den ansvarlige bilist og det organ, som behandler sagen i det land, hvor skaden er indtrådt.
b) Den fakultative klausul forudser samtlige valgmuligheder vedrørende de organer, der ikke blot undersøger skadetilfældene men også betaler erstatningen ved udlæg af de nødvendige beløb. Behandling og afvikling af kravene dækker i virkeligheden disse to former for virksomhed. Overenskomstens artikel 4, litra b) taler nemlig om at »overlade behandling og afvikling af krav til en ... udpeget forretningsforbindelse, ...«.

Med overenskomstens vedtagelse var det hensigten virkelig at garantere for de organer, som de for et forvaltende bureau typiske opgaver var overladt til, men for hvilke det forvaltende bureau stadig har ansvaret. Dette forklarer, hvorfor det forvaltende bureau altid skal give sit samtykke til udpegelsen af sin mandatar, som er anbefalet af det udstedende bureau, og at det forvaltende bureau også har ret til at tilbagekalde samtykket.

»Loss-adjusterens« normale virksomhed består kun i at undersøge sagerne. Denne virksomhed er fuldstændig fri både i Italien og i de andre lande, der ikke fuldstændigt godkender den fakultative klausul, men kun de to første punkter. De selskaber, der driver virksomhed med automobilansvarsforsikring i Italien, henvender sig i reglen til »loss-adjustere« med henblik på besigtigelser, syn og skøn og undersøgelse af skadestilfældene, både når det drejer sig om indenlandske skadestilfælde, som andrager mere end 5 millioner, og om de cirka 30 000 grønt kort-skader, hvoraf omkring 10 000 anmeldes til UCI.

Den virksomhed, der består i afvikling og dækning af krav, dvs. det, som virkelig ligger i opgørelsesvirksomhed, er derimod ikke typisk for »loss-adjuster«-virksomhed. Den mulighed, der efter artikel 4 består med hensyn til også at godkende disse virksomheder som hjælpere ved udførelsen af de ovennævnte opgaver ud over undersøgelsen, idet dog buerauet stadig er ansvarligt, vedrører de forskelle, som kan bestå med hensyn til »loss-adjusterens« retsstilling i de forskellige stater, hvad enten forskellen består i den juridiske form, som en sådan virksomhed frembyder, eller de består i de statslige kontrolforanstaltninger, der garanterer virksomhedens betalingsevne, eller de består i valutariske bestemmelser.

I medfør af den fakultative klausul kan bureauet også undlade at godkende udpegelsen af et af de tilsluttede forsikringsselskaber, således at det ikke ses, hvori konkurrenceforvridningen skulle bestå, når der dog er fuldstændig lighed mellem forsikringsgiverne og de private bureauer. UCI kan udmærket, for øvrigt med samme hjemmel som alle de andre bureauer, selv opgøre skaderne. Hvis UCI ikke gjorde det selv, ville det have ret til frit at vælge sine hjælpere, for hvilke det stadig ville være ansvarligt.

Hvis de ni medlemsstaters bureauer virkelig skulle komme ud for modvilligt at måtte opgive den garanti, som de yder de respektive regeringer, ville konsekvensen for EØF's medlemsstater uundgåeligt blive, at der ved grænserne måtte genindføres kontrol af, om brugerne af motorkøretøjer indregistreret i de andre medlemsstater er forsikret. Fællesskabsområdet for fri automobilkørsel ville uigenkaldelig være ødelagt.

Van Ameyde-bureauets krav er ensbetydende med at gennemføre den ordning, som gjaldt før indførelsen af den lovpligtige forsikring, dvs. det system, som blev opgivet, fordi det indeholdt betydelige ulemper for skadelidte, og fordi det ikke var tilfredsstillende for staterne. For at beskytte de skadelidtes rettigheder, betragtes det forvaltende bureau, som om det selv var den udenlandske bilists forsikringsgiver.

En anden negativ faktor, der konstateredes, da ordningen var indrettet som den, van Ameyde-bureauet for nærværende anfører, er, at det bureau, som opgør skaderne, er underlagt de udenlandske forsikringsgiveres anvisninger og interesser. Dersom den udenlandske forsikringsgiver ikke gav samtykke til betalingen, fik skadelidte ikke erstatning. Da der var mange sådanne tilfælde, var det hensigten med bureausystemet at frigøre de skadelidte fra denne afhængighed ved at give dem mulighed for, at de kunne gå til et betalingsdygtigt og regeringskontrolleret organ i deres eget land.

Efter at loven om tvungen forsikring var trådt i kraft i Italien, henvendte UCI sig, med henblik på udførelsen af de opgaver, som loven havde tillagt det, til de

hjælpere, hvis organisation, soliditet, statskontrol og valutatilladelser tillod UCI at antage, at lovens samfundsmæssige formål bedst ville blive realiseret af dem, dvs. af forsikringsselskaber i Italien eller udenlandske forsikringsselskaber med repræsentation i dette land, der er godkendt af den kompetente italienske minister til at udøve virksomhed med automobilansvarsforsikring i Italien.

Denne retsstilling giver »loss-adjusterne« fuld frihed til at udøve deres erhverv ved at anvende virksomheder, som er udpeget i Italien.

Hvad angår van Ameyde-bureauets krav, er dette ensbetydende med, at Van Ameyde erstatter det forvaltende bureau, medens dette dog stadig i henhold til loven er ansvarligt for van Ameydes handlinger. Van Ameyde-bureauet præsenterer sig i virkeligheden over for de skadelidte som den udenlandske forsikringsgivers direkte hjælper, der ikke blot har til opgave at undersøge sagen, men også at afvikle kravet, således at de skadelidte berøves sikkerheden for i deres eget land at have et ansvarligt bureau, en sikkerhed de derimod har ved det kombinerede system med direktiv nr. 72/166/EØF, den italienske lov og overenskomsterne mellem bureauerne.

Når UCI modsætter sig dette krav, skyldes det først og fremmest hensynet til de skadelidte, for skadelidte skal, så snart besigtigelser m.v. er afsluttet, betales omgående, dvs. at de nødvendige beløb må lægges ud. Hvis man derimod til »loss-adjusterne« overlod ikke blot besigtigelserne men også opgørelsen af skaden og betaling af erstatningen, måtte skadelidte, udover de allerede nævnte ulemper, afvente, at beløbene blev overført fra udlandet.

Vedrørende det første spørgsmål

Det er helt klart, at den afledte fællesskabslovgivning ikke kan være hjemmel for forbudt adfærd.

Ligeledes kan nationale lovbestemmelser, der er vedtaget som følge af de nævnte afledte fællesskabsretsakter, heller ikke stride mod traktaten. Det forholder sig på samme måde med overenskomsten mellem bureauerne.

Det må dog præciseres, at intet i de nævnte retsakter indeholder sådanne forbud eller begrænsninger, at »loss-adjusteren« ikke hvor som helst, på det forvaltende bureaus eller det forsikringsselskabs ansvar, der er udpeget til at foretage afvikling og betaling, kan varetage deres opgaver som hjælpere ved syn og skøn og besigtigelser, noget som også Van Ameyde-bureauet foretog i Italien på området for udenlandske skadestilfælde.

Af spørgsmålets formulering ses det imidlertid, at man har undladt at sondre mellem undersøgelsesvirksomhed og betalingsfuldmagt, for der tales i spørgsmålet om selskaber, »der udelukkende driver virksomhed med at behandle sager om skader forårsaget af udenlandske køretøjer«, medens »loss-adjusteren« ikke er således indrettet, at han kan være garant for erstatningens betaling.

Denne oplysning gælder også for det andet spørgsmål, eftersom hverken fællesskabslovgivningen, den nationale lovgivning eller aftalen indeholder et forbud udelukkende til fordel for de nationale selskaber.

Det er ligeledes hensigtsmæssigt, at Domstolen navnlig opklarer, om en klausul som klausul 4, litra b), er gyldig, dvs. præciserer, om den fakultative karakter er rimelig, når henses til tilladelsen til at foretage kontrol, til valutabestemmelser, til organets form, dets indretning og den egenkapital, som skal være de skadelidtes garanti.

Det er et væsentligt princip i gennemførelsen af grønt kort-ordningen, at valget af hjælper i den sidste ende tilkommer det forvaltende bureau, der er eneansvarligt, medens van Ameyde-bureauets krav tilsigter at gennembryde dette princip under påberåbelse af ugyldighed som

en mangel ved den aftale, som udelukker det udenlandske selskab fra at vælge netop dette bureau, eller udelukker, at det udenlandske selskab kan forlange nogen hjælper, der ikke har det forvaltende bureaus tillid som følge af, at det befinder sig i det pågældende bureaus land. Når den italienske ministerialbekendtgørelse af 26. maj 1971 derfor i overensstemmelse med den mulighed, overenskomsten giver med hensyn til ikke at skrive under på samtlige muligheder i overenskomsten artikel 4, litra b), bestemmer, at det hverv at foretage opgørelse overdrages til en forsikringsgiver, der er medlem af bureauet, er der herved ikke sket andet, end at det nationale retssystems løsning kommer til at svare til målsætningen i direktivet, den italienske lov og overenskomsten mellem bureauerne, der tilsigter at give de skadelidte ved færdselsuheld en effektiv beskyttelse.

Bureauet er med sin egenkapital ansvarligt i forhold til skadelidte, medens det selskab, som behandler og afvikler skaderne ikke er det. Konklusionen af denne antagelse bør være, at den ansvarlige frit kan vælge, hvorledes den sag skal afvikles, som ligger til grund for ansvaret. Endog hvis det måtte antages, at bureauerne har fået tillagt et monopol, er det indlysende, at en anvendelse af artikel 86, stk. 1 ville umuliggøre den særlige opgave, som de har fået overdraget (artikel 90, stk. 2).

Uanset hvilken form bureauerne er blevet oprettet i, tilsigter de ikke at opnå fortjeneste. Hvad angår artikel 85 kan det ikke antages, at der foreligger dominerende virksomhed. Hvis man kan betegne visse af bureauets aktiviteter som reflekser af et monopol, gives der rigelig kompensation herfor ved den garanti, som bureauet i henhold til loven er forpligtet til at påtage sig over for de skadelidte, medens denne garanti med sikkerhed hverken ydes eller kræves af de private »loss-adjuster«-bureauer.

Denne retsstilling gør det umuligt at sidestille bureau og »loss-adjuster«.

Der kan derfor heller ikke antages at foreligge urimelig udnyttelse, blot fordi en vis adfærd er nødvendig. I øvrigt kan den påståede dominerende stilling ikke påvirke samhandelen mellem medlemsstater, eftersom den eksisterer mellem samtlige staters nationale bureauer, hvilket tager hensyn til interesserne hos de skadelidte i hver enkelt stat. I så henseende understreger UCI, at de udenlandske skadestilfælde i Italien kun udgør 0,56 % af alle uheld.

Van Ameyde-bureauet og også de andre private organer, som alle udøver en virksomhed, der er meget forskellig fra den simple opgørelse af skader, hvori udlændinge er impliceret, og som er disse bureauers typiske virksomhed, har derfor et større arbejdsfelt. Ud fra den synsvinkel kan det endog diskuteres, om bureauerne konkurrerer med »loss-adjusterne«.

Vedrørende det tredje spørgsmål

Fællesskabets lovbestemmelser om indførelse af det grønne kort er i fuld overensstemmelse med EØF-traktatens regler og navnlig

- med artikel 7, idet de ikke indfører nogen i nationaliteten begrundet forskelsbehandling,
- med artikel 52, idet de i Italien oprettede udenlandske »loss-adjustere« har samme adgang til at udøve denne eksklusive profession, som de italienske »loss-adjustere«, og
- med artikel 59, når den omtvistede tjenesteydelse er opgørelse (forstået som afvikling og betaling, for der er ikke tale om den del, der hedder undersøgelse) af skaden, og når denne ret til at yde italienske skadelidte tjenester kræves af et italiensk retssubjekt, således at ydelsen intet har at gøre med reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser.

Vedrørende det fjerde spørgsmål

Dette spørtsmål er uden genstand, når henses til svaret på det første spørgsmål.

Indlæg fra Den italienske Republik

Til de faktiske omstændigheder har Den italienske Republik bemærket, at behandlingen af skader forvoldt af udenlandske køretøjer ikke for de nationale bureauer er en virksomhed, hvormed der søges fortjeneste, og som de har villet reservere for sig selv, men i virkeligheden er indholdet af en forpligtelse, som hver enkelt nationalt bureau har accepteret, ligesom den medfølgende risiko og det medfølgende ansvar, hvilket alt sammen består til gengæld for de fordele, der således garanteres det pågældende lands forsikringstagere, som rejser til udlandet.

De forsikringsselskaber, til hvilke de nationale bureauer overdrager undersøgelse og afvikling af de skadestilfælde, der forvoldes af udenlandske køretøjer, kan altid, med henblik på opgørelsen af skaderne, selv henvende sig til »loss-adjustere« på den ene betingelse, at disse undersøger og opgør skaden i navn og på vegne af det forsikringsselskab, som har overdraget dem opgaven, og at skrivelserne, navnlig vedrørende beregningen af den skyldige erstatning, bærer firmamærket for det forsikringsselskab, der er tilsluttet det forvaltende nationale bureau. Kun denne fremgangsmåde sikrer, at skadelidte faktisk får udbetalt den aftalte erstatning.

Hele systemet hviler på den opgave i almenhedens interesse, som de nationale forsikringsbureauer varetager, samt på den garanti, der med dem som mellemmand ydes dem, som lider skade ved udenlandske køretøjer, medens de pågældende bureauer imidlertid overtager risiko og ansvar samt pligten til at betale den erstatning, der opstår heraf.

Dette eneansvar bringes i fare, dersom en hvilken som helst selskabsindehaver kunne erklære sig for kompetent til at undersøge og opgøre de skader, der forvoldes af udenlandske køretøjer. Medlemsstaterne ville derfor blive tvunget til at gennemføre kontrol ved grænserne af ansvarsforsikringen for udenlandske køretøjer.

Den italienske regering forklarer, at skadelidte af og til henvender sig direkte til den udenlandske forsikringsgiver, som overdrager til et privat bureau at behandle og opgøre skaden.

Såfremt skadelidte faktisk får erstatning straks, får det forvaltende nationale bureau end ikke kendskab til uheldet, og bureauet har naturligvis ikke nogen interesse i at klage herover, netop fordi behandling af skadestilfælde forvoldt af udenlandske køretøjer for dets vedkommende er en byrde. Men af og til sker det, at skadelidte — efter at have anerkendt den ham tilkommende erstatning og efter at have underskrevet den kvittering, der i praksis udstedes, uden at betaling faktisk har fundet sted — i virkeligheden meget længe må vente på sin erstatning. Derfor retter skadelidte sit krav mod centralbureauet. Dette bureau er naturligvis forpligtet til at betale erstatningen til skadelidte.

Når sagsøgeren kræver, at samtlige »loss-adjuster«-virksomheder skal have ret til at behandle og opgøre skader forvoldt af udenlandske køretøjer uden dog at ville påtage sig noget ansvar i forhold til skadelidte, rejser han faktisk rent ud spørgsmålet, om det system, som har muliggjort ophævelse af kontrollen med forsikringsbeviserne ved grænserne, er foreneligt med fællesskabsretten. At sagsøgeren er gået så radikalt til værks, skyldes det åbenbart umulige i at binde de nationale bureauer i deres valg af hjælpere.

Om de præjudicielle spørgsmål bemærker den italienske regering, at de efter deres formulering er tvetydig med hensyn til selve karakteren af »loss-adjusterens« virksomhed. Netop på grund af den karakter af bistand, som opgørelsen har i forhold til forsikringsvirksomhed, er virksomheden i det væsentlige enestående for disse foretagender og kan som sådan i virkeligheden ikke effektivt udøves af andre organer, undtagen hvor disse har fået overdraget denne opgave af forsikringsselskaber.

Den blotte opgørelse af skader kan ske frit, ikke blot for skader forvoldt af indenlandske køretøjer, men også for skader forvoldt af udenlandske køretøjer på den ene betingelse, at den opgave at udbetale erstatningen til skadelidte skal ske i navn og på vegne af, samt med kvittering fra et forsikringsselskab, for hvis handlinger det nationale forsikringsbureau konkret skal og kan være ansvarligt.

Det er den italienske regerings opfattelse, at henvisningen til EØF-traktatens artikel 7 er irrelevant. Det ved Rådets direktiv nr. 72/166 indførte eller anerkendte system kan ikke antages at stride mod EØF-traktatens artikler 52 og 59, da de på ingen måde indeholder nogen begrænsning til skade for de selskaber, der på forsikringsselskabernes anmodning beskæftiger sig med undersøgelse, afvikling og opgørelse af færdselsuheld. De pågældende virksomheder kan nemlig frit etablere sig på en anden medlemsstats område og dér yde deres tjenester under betingelser, som fuldstændigt svarer til dem, der gælder for lignende nationale virksomheder, også når det drejer sig om en virksomhed som opgørelse af skader forvoldt af udenlandske køretøjer.

Den italienske regering understreger desuden, at sagsøgeren er en italiensk virksomhed, der arbejder i Italien, og ikke en virksomhed fra en anden medlemsstat, for hvis vedkommende der kunne være tale om en begrænsning i den frie etableringsret eller den frie udveksling af tjenesteydelser.

Traktatens artikel 85

Efter den italienske regerings opfattelse påvirkes samhandelen mellem medlemsstater overhovedet ikke ved, at behandlingen af skader forårsaget af udenlandske køretøjer foretages af de nationale forsikringsbureauer på hver enkelt medlemsstats område.

En »loss-adjusters« virksomhed er ved selve sin karakter afhænging af, at forsikringsselskaberne søger hans hjælp. Disse kan frit træffe aftale om de nærmere regler for opfyldelse og definition af kontraktsforholdene med deres forsikringstagere.

For at der i nærværende sag kan rejses konkurrenceretlige spørgsmål, må de nationale forsikringsbureauer og »loss-adjusterne« nødvendigvis dels operere på markedet på lige betingelser og dels være stillet på samme måde i forhold til de skadelidte.

For at en aftale kan rammes af EØF-traktatens artikel 85, kræves det efter Domstolens praksis, at den herved »med rimelighed kan forudses« at ville udgøre en hindring for konkurrencen på en væsentlig del af markedet, dvs. at den »alvorligt« skal kunne »skade konkurrencen«, påvirke den »mærkbart« og i »betydeligt« og »ikke uvæsentligt« omfang. Men f.eks. i 1974 blev der til det italienske nationale forsikringsbureau kun anmeldt 9540 skader, hvoraf 6817 angik køretøjer indregistreret i andre medlemsstater, af i alt 5 millioner anmeldte skader, og for de 6817 skaders vedkommende blev undersøgelse og opgørelse i forhold til skadelidte netop foretaget af private opgørelsesorganer.

Desuden kræves det i Domstolens praksis, at betingelserne for at anvende forbudet i artikel 85 skal vurderes i forhold til den konkrete sammenhæng, som aftalen indgår i, dvs. i forhold til den »økonomiske og lovgivningsmæssige sammenhæng«, som aftalerne påregnes at skulle virke i. Heraf følger, at betragtningerne om den karakter af hjælp, som »loss-adjusternes« virksomhed har ved selve sin natur, om kravene ifølge reglerne om lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer og om de mål, der forfølges af lovgivningen i medlemsstaterne og i Fællesskabet på gældende område, også har vægt under denne synsvinkel.

Disse overvejelser udelukker, at der skulle kunne tales om et ulovligt kartel, som er forbudt efter EØF-traktatens artikel 85. Men selv om man imidlertid

skulle komme til en anden konklusion, ville man under alle omstændigheder efter den italienske regerings opfattelse stå over for en af de ved EØF-traktatens artikel 85, stk. 3 hjemlede undtagelser, så meget mere som en sådan undtagelse nødvendigvis må antages at være forudset i de regler, der på dette område er vedtaget af Rådet og Kommissionen, og systemet nu er blevet et led i Fællesskabets retsorden.

De kontraktsbestemmelser, både nationale og fællesskabsretlige, der det pågældende område er blevet vedtaget, er faktisk det nødvendige og uundværlige instrument for, at det var muligt at ophæve kontrollen ved grænserne, og således for, at et af EØF-traktatens primære mål blev virkeliggjort.

Lignende overvejelser medfører også, at det ikke kan antages, at de pågældende retsforskrifter er uforenelige med de rettigheder, som EØF-traktatens artikel 86 tillægger private. For det første er den adfærd, der tages sigte på i artikel 86, kun forbudt »i den udstrækning, samhandelen mellem medlemsstater herved kan påvirkes«. Domstolens afgørelse i sagen *ICI/Commercial Solvents Corporation* (Sml. 1974, s. 223) bør forstås i denne betydning, nemlig at anvendelsen af de pågældende forbud altid kræver, at handelen i nogen grad er påvirket.

De aftaler og retsregler, der her er tvist om, tilsigter netop at garantere en mere effektiv beskyttelse af forbrugerne, og det var herved netop tanken at undgå de ulemper, som disse var udsat for under det tidligere system.

En analyse af Domstolens afgørelser sætter den italienske regering i stand til at bemærke, at traktatens konkurrenceregler altid er blevet anvendt, når der muligvis har foreligget en påvirkning af handelen, og under alle omstændigheder under indtryk af målsætninger, der ikke er bragt i fare i nærværende sag.

For at der kan tales om en »dominerende stilling«, må det nemlig igen kræves, at der kan konstateres en konkret påvirkning »på fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf«, lige som der i så henseende igen må tages hensyn til den »økonomiske og lovgivningsmæssige sammenhæng«, hvori det var hensigten, at de af de nationale forsikringsbureauer indgåede overenskomster og de regler, som gælder for deres virksomhed, skulle virke.

Selv om man i denne sag ville se et kartel eller misbrug af en dominerende stilling, der krænker EØF-traktatens artikler 85 og 86, ville traktatens artikel 90, stk. 2 stadig kunne anvendes som hjemmel for de omhandlede kontraktsbestemmelser og nationale retsregler. Uanset hvilken juridisk form centralbureauerne har fået, kan de betegnes som virksomheder, der har fået overdraget af udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, navnlig når henses til, at deres tjenesteydelser kræves ved specifikke nationale og fællesskabsretlige forskrifter, og fordi formålet med den begrænsede undtagelse i artikel 90, stk. 2, som følger efter det strenge forbud i stykke 1, er at beskytte visse fundamentale økonomiske krav, der kunne bringes i fare af en for streng anvendelse af traktatens regler.

Endelig har den italienske regering gjort gældende, at der hverken kan være tvivl om gyldigheden af den afledte fællesskabslovgivning, som anfægtes i hovedsagen, eller om, hvorvidt EØF-traktatens regler er forenelige med de overenskomster, der er blevet indgået af de nationale forsikringsbureauer.

Den italienske regering foreslår derfor, at Domstolen kender for ret, at det system, som er indført ved overenskomsterne mellem de nationale forsikringsbureauer og ved Rådets direktiv nr. 72/166, ikke strider mod EØF-traktatens artikler 85 og 86.

Indlæg fra den belgiske regering

Vedrørende det første spørgsmål

Der findes i de pågældende fællesskabsretsakter ingen hjemmel for, at den natio-

nale lovgiver, de nationale bureauer og forsikringsgiverne kan begrænse eller ophæve konkurrencen inden for området med opgørelse af skader forvoldt af udenlandske køretøjer. Formålet med fællesskabsreglerne er at sikre erstatning af den af de nævnte køretøjer forvoldte skade, selv uden mellemkomst af noget forsikringsselskab, og således gøre det muligt, at kontrollen med forsikringen ved grænserne kan ophæves. Ingen fællesskabsregel forbeholder visse former for forsikringsvirksomhed eller anden virksomhed, der står i forbindelse hermed, for bestemte forsikringsgivere, nemlig dem, der er tilsluttet de nationale bureauer, eller for bureauerne selv.

Vedrørende det andet spørgsmål

Den belgiske regering minder om, at standardoverenskomsten og de supplerende aftaler mellem bureauerne tilsigter at forenkle og fremskynde afviklingen af skadestilfælde ved at inddrage det forvaltende bureau, »der undersøger og afvikler kravet, som om policen var udstedt af dette«.

Standardoverenskomsten indeholder desuden nogle bestemmelser, der skal gøre det muligt for de forskellige nationale bureauer effektivt at varetage den samfundsmæssige opgave, som de har fået overdraget i deres respektive lande.

De udenlandske forsikringsselskaber kan over for hvert bureau angive de forretningsforbindelser, som de ønsker at arbejde med i det pågældende land; det står bureauet frit for at godkende forretningsforbindelsen og overdrage denne at behandle de skader, der er forårsaget af forsikringstagerne hos det udenlandske selskab, men naturligvis kan bureauet afslå at overdrage hvervet og selv behandle skadestilfældet eller vælge en anden hjælper. Hvis det er korrekt, at der ikke findes nogen lovregel, der forhindrer UCI i at betro skadesopgørelsen til hvem som helst, kan det heraf udledes, at når UCI afslår at henvende sig til SRI Ufficio Henry van Ameyde og give dette opgaven, er det ikke, fordi UCI har en eller anden monopolstilling på området for behandling og afvikling af visse skader, men på grund af det normale samspil mellem reglerne om kontraktfriheden, som standardoverenskomsten i den såkaldte fakultative klausul kun bekræfter. Denne adfærd fra UCI 's side er også i overensstemmelse med de almindelige grundsætninger for mandatskontrakter, hvorefter man frit kan vælge sin mandatar til at repræsentere sig under hensyn til, at mandataren kan pådrage mandanten ansvar og til, at hvervet til enhver tid kan tilbagekaldes.

Det er derfor den belgiske regerings opfattelse, at standardoverenskomsten mellem bureaurerne ikke kan antages at være ugyldig under henvisning til fællesskabsretten.

Indlæg fra Kommissionen

Vedrørende det første spørgsmål

Kommissionen mener, at den nationale rets første spørgsmål bør besvares benægtende. Det kan bekræftes, at de pågældende fællesskabsretsakter under ingen omstændigheder kan fortolkes, som om de tilsigtede eller kunne tillade bestanddele i »grønt kort-ordningen« eller endnu mindre i UCI's vedtægt eller adfærd, der er uforenelige med fællesskabslovgivningen.

Det var udelukkende direktivets hensigt at fjerne kontrollen med det grønne kort ved de grænser, som adskiller medlemsstaterne, og for at nå dette mål forudses det i direktivet dels, at der indgås en aftale mellem de nationale forsikringsbureauer, hvorved der garanteres erstatning af skader forvoldt af en anden medlemsstats motorkøretøjer, selv om det viser sig, at motorkøretøjet ikke er forsikret, og dels tilsigtes det at gøre den lovpligtige automobilansvarsforsikring generel. Såfremt grønt kort-ordningen, som fællesskabsretsakterne har forrang for, skulle indeholde noget, der er uforeneligt med fællesskabsreglerne om konkurrence eller

fri etableringsret og udveksling af tjenesteydelser, kan direktivet under alle omstændigheder ikke antages at godkende eller forværre de forhold, som intet har at gøre med dets formål og ikke er nødvendige for, at det kan blive virkeliggjort.

Direktivet er blot et led i liberaliseringen af bevægeligheden for motorkøretøjer og følgelig også for personer, varer og tjenesteydelser.

Det er Kommissionens opfattelse, at der bør gives følgende svar på det første spørgsmål fra Tribunale di Milano:

Hverken Rådets direktiv nr. 72/166/EØF, Kommissionens henstilling nr. 73/185/EØF eller dennes beslutning nr. 74/166 tillader eventuelle nationale lovbestemmelser eller eventuelle aftaler, beslutninger, samordnet praksis mellem nationale forsikringsbureauer, eller en eventuel adfærd hos de enkelte nationale bureauer eller hos selskaber tilsluttet disse, som har til formål eller virkning at begrænse eller fjerne konkurrencen fra de virksomheder, der udelukkende er beskæftiget med på de forsikringsgiveres vegne, der har den endelige afgørelse, at opgøre skader forvoldt af køretøjer, som ikke er hjemmehørende på det nationale territorium, idet de pågældende virksomheder navnlig udelukkes fra den for dem typiske virksomhed.

Vedrørende det andet spørgsmål

Italiensk lov kræver, at opgørelsen af skader forvoldt af udenlandske motorkøretøjer på det nationale territorium sker på UCI's ansvar. Der er udtrykkeligt hjemmel for, at UCI kan give de i Italien arbejdende forsikringsselskaber tilladelse til at foretage opgørelse, når de er forretningsforbindelser for de udenlandske forsikringsgivere, hos hvilke der er tegnet automobilansvarsforsikring.

For at en udenlandsk forsikringsgiver selvstændigt i Italien kan foretage de handlinger, der vedrører denne særlige og eventuelt opstående del af hans virksomhed, som hedder opgørelse af skader, skal han have hjemsted i Italien, og selv i dette tilfælde bevarer UCI i forhold til skadelidte ansvaret for opgørelsen. Ved bedømmelsen af den italienske lovgivning med dens krav om, at det udelukkende er det nationale bureau, som kan opgøre de skader, der er forvoldt af udenlandske motorkøretøjer forsikret hos udenlandske forsikringsgivere, må det ikke overses, at det i opgørelsesfasen er nødvendigt ikke blot at beskytte forsikringsgiverens interesser men også de skadelidtes.

Ved at overlade UCI ansvaret for opgørelsen i forhold til de skadelidte og ved at kræve, at dette ansvar består, selv når den udenlandske forsikringsgiver er repræsenteret i Italien, begrænser den italienske lov efter Kommissionens opfattelse ikke uberettiget den udenlandske forsikringsgivers frihed til at virke i Italien under denne fase i hans arbejde, som består i opgørelse af skaden.

Kommissionen anfører nærmere, at den italienske lov ikke forpligter UCI til alene og direkte at foretage opgørelsen eller udelukkende at betro opgørelsen til forsikringsgivere. Loven kræver kun, at opgørelsen, uanset hvem der i virkeligheden foretager den, sker således, at UCI stadig er ansvarlig i forhold til skadelidte.

Kommissionen konkluderer derfor, at den italienske lov ikke uberettiget påvirker den udenlandske forsikringsgivers frie valg af en »loss-adjuster« til at udføre de opgørelsesopgaver, der ligger inden for denne virksomhedsforms kompetence. Det følger imidlertid af den italienske lov, at »loss-adjusterne« kun kan virke på UCI's ansvar, en sammenslutning af forsikringsselskaber, der handler via sine medlemmer.

Dette system synes at stemme overens med den ikke uundværlige rolle som hjælper, som en »loss-adjuster« indtager i forhold til en forsikringsgiver.

Kommissionen finder, at uanset om klausulen i artikel 4, litra b), punkt (iii) i

standardoverenskomsten er blevet optaget i aftalerne mellem de nationale bureauer eller ej, påvirker disse aftaler i realiteten ikke den udenlandske forsikringsgivers mulighed for at anmode om bistand fra en »loss-adjuster« og det forvaltende bureaus mulighed for frit at afgøre, om det selv vil benytte sig af denne virksomhedsforms tjenesteydelser, eller om det vil overlade til sine medlemmer at gøre dette. Derfor er det Kommissionens opfattelse, at hverken standardoverenskomsten eller følgelig de aftaler, som optager den, fremtræder som en begrænsning af konkurrencen, da de ikke tvinger de nationale bureauer til noget bestemt valg af en eventuel »loss-adjuster« i den fase, hvor skaden gøres op.

Den sagsøgende virksomhed gør gældende, at UCI i Italien fuldstændigt udelukker »loss-adjusterne« fra arbejdet med at opgøre »grønt kort-skader«. Det skal afgøres, om en sådan adfærd kan krænke traktatens regler om konkurrence.

Artikel 85

UCI er ikke blot et selskab, men også en sammenslutning af selskaber. Følgelig er dets afgørelser truffet af en sammenslutning af selskaber.

En adfærd fra UCI 's side, som tilsigter at udelukke »loss-adjusterne« fra markedet for »grønt kort-skaderne«, der i Italien udgør langt den væsentligste del af »loss-adjusternes« virksomhed med hensyn til autoskader, vil være en adfærd, som begrænser konkurrencen.

Adfærden bliver nemlig ensbetydende med at fjerne enhver konkurrence, som »loss-adjusterne« ved at yde de for dem typiske tjenester for de forsikringsgivere, der har udpeget dem, kan påføre andre forsikringsgivere, hvorved markedsmekanismen således ændres til gunst for disse. Ud fra et andet synspunkt medfører adfærden, at de forsikringsgivere, som nærer ønske herom, fratages muligheden for at henvende sig til »loss-adjustere« med henblik på varetagelse af de særlige opgaver inden for forsikringsbranchen, som disse er i stand til at udføre, hvilket begrænser de midler, som står til disse forsikringsgiveres rådighed, når de skal hævde sig i konkurrencen med de andre forsikringsselskaber. Desuden bevirker den pågældende adfærd, at man fra markedet også fjerner den fremskridtsfaktor, som ligger i en konkurrence mellem »loss-adjusterne« om at yde den bedste service.

Den omhandlede adfærd vil ligeledes kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Den omstændighed, at en medlemsstats virksomheder forhindres i at yde andre medlemsstaters virksomheder tjenester og forhindrer disse i at anvende de førstnævnte, forstyrrer faktisk betingelserne for tjenesteydelsers bevægelighed på en måde, der ud fra Fællesskabets synspunkt er uønsket.

Når flere forsikringsselskaber frit og uafhængigt vælger at foretage skadesopgørelser direkte, er den udelukkelse af »loss-adjusterne«, som kunne blive en følge heraf, ikke uforenelig med artikel 85, men dersom et lignende resultat var tilsigtet eller blev opnået ved en samordnet adfærd hos disse selskaber, ville denne blive ramt af forbudet i artikel 85, stk. 1.

Den pågældende adfærd kan sidestilles med, at der sker systematisk og uberettiget udelukkelse af »loss-adjusterne« fra UCI 's side eller ved, at dette bureau forbyder sine medlemmer at benytte »loss-adjusternes« tjenester.

I det tilfælde, hvor den udenlandske forsikringsgiver, hos hvilken automobilansvarsforsikringen er blevet tegnet, anmoder om tilladelse til at benytte tjenesteydelserne fra et af ham udpeget »loss-adjuster« med henblik på opgørelserne, kan der foreligger en konkurrencebegrænsende adfærd, når UCI uden gyldig grund ikke imødekommer anmodningen. Selv hvis centralbureauet imødekom anmodningen, ville det naturligvis stadig være ansvarligt i forhold til skadelidte.

I dette tilfælde ses det imidlertid ikke, at UCI, med hensyn til dets forbindelser med bureauet og den udenlandske forsikringsgiver kan ifalde ansvar for ikke at have foretaget opgørelsen korrekt, idet det netop på den udenlandske forsikringsgivers anmodning hidkaldte en af denne udpeget »loss-adjuster«.

Artikel 86

Ifølge Kommissionen indtager UCI en dominerende stilling. UCI har nemlig eneret på direkte eller via andre at opgøre de i Italien indtrufne skader for så vidt angår motorkøretøjer forsikret i udlandet. I forhold til »loss-adjusterne« er betydningen af UCI 's stilling ligeledes bestemt af den kendsgerning, at de biluheld, der behandles af »loss-adjusterne«, efter alt at dømme faktisk i de fleste tilfælde er uheld, hvori motorkøretøjer forsikret i udlandet er impliceret.

Den samme adfærd hos UCI, der, betragtet som beslutninger truffet af en virksomhedssammenslutning, synes at stride mod artikel 86, ville være misbrug af en dominerende stilling i medfør af artikel 86, hvis UCI antoges at indtage en sådan stilling.

Artikel 90

Da de omhandlede bestemmelser i den italienske lov ikke begrænser konkurrencen, kan de ikke være statslige foranstaltninger, der kan falde ind under det i artikel 90, stk. 1 indeholdte forbud. Kommissionen anser ikke UCI, for at være en virksomhed, som har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eftersom dets virksomhed ikke kommer hele samfundsøkonomien til gode. Hvis imidlertid denne opfattelse ikke er korrekt, kan den pågældende adfærd, som antoges at stride mod artikel 85 eller artikel 86, naturligvis ligesåvel krænke artikel 90, stk. 2.

Kommissionen foreslår derfor følgende svar på det andet spørgsmål:

a) En national lovbestemmelse, der tillægger et i Italien oprettet organ eneansvaret i forhold til skadelidte for opgørelse af skader forvoldt af motorkøretøjer, som er forsikret hos udenlandske selskaber, men giver det pågældende organ mulighed for, uden at dette ansvar påvirkes, at hidkalde andre kvalificerede virksomheder, herunder private foretagender, som udelukkende foretager opgørelser, er ikke uforenelig med EØF-traktatens artikel 90, stk. 1 sammenholdt med artiklerne 85 og 86.

b) Forbudet i EØF-traktatens artikel 85, stk. 1 rammer ikke de aftaler, der er indgået mellem de nationale forsikringsbureauer, og som, samtidig med at de sætter den under a) omhandlede bestemmelse i kraft, tillader en medlemsstats nationale bureau på dettes ansvar og på en udenlandsk forsikringsgivers vegne at foretage opgørelse af skader indtrådt i den nævnte medlemsstat, hvori køretøjer, som er forsikret af udenlandske forsikringsgivere, er impliceret, idet det pågældende nationale bureau er forpligtet til, når forsikringsgiveren råder over en repræsentation på det nationale område, at overlade opgørelsen til denne repræsentation, såfremt han anmoder herom

c) En adfærd, som tilsigter eller er egnet til at udelukke virksomheder, hvis beskæftigelse udelukkende ligger i den fase, hvori de for dem typiske opgaver bliver løst, eller som i det mindste stærkt kan hindre, at denne beskæftigelse udøves på en medlemsstats territorium, begrænser mærkbart konkurrencen og påvirker samhandelen inden for Fællesskabet. Følgelig falder denne adfærd, dersom den er genstand for eller følgen af et kartel eller en samordnet praksis mellem forsikringsselskaber, eller vedtagelser af sammenslutninger af sådanne, ind under forbudet i EØF-traktatens artikel 85, stk. 1 med forbehold af artikel 85, stk. 3; hvis det drejer sig om en virksomhed med en dominerende stilling, er adfærden misbrug af denne

stilling i den i nævnte traktats artikel 86 forudsatte betydning; og hvis der er tale om virksomheder, som har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, kan der foreligge en overtrædelse af artikel 90, stk. 2 sammenholdt med artiklerne 85 og 86.

En adfærd har den pågældende karakter, når der uden gyldig grund gives afslag på anmodningen om at overlade opgaverne med opgørelse i forbindelse med et automobiluheld til en virksomhed, der udelukkende kan beskæftiges i opgørelsesfasen inden for de grænser, som gælder for en virksomhed af denne kategori, når anmodningen fremsættes af den forsikringsgiver, der har påtaget sig at forsikre imod ansvaret for kørsel med det skadevoldende motorkøretøj, og når den pågældende forsikringsgiver ikke har ret til direkte at foretage denne nævnte opgørelse.

Vedrørende det tredje spørgsmål

Efter Kommissionens opfattelse bør indholdet af Domstolens svar på det tredje spørgsmål i det væsentlige følge indholdet af nedenstående svar:

a) EØF-traktatens artikel 7 er en generel regel, hvis gennemførelse sikres af artiklerne 52 og 59 på de særlige områder for etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser. Er en national retsregel angående disse områder således forenelig med artikel 7 skyldes dette, at den er forenelig med artiklerne 52 og 59.

b) EØF-traktatens artikler 52 og 59 forbyder med direkte virkning og fra overgangsperiodens udløb enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling, der er en følge af en lovgivning om kollektiv regulering af udøvelsen af en bestemt virksomhed, uanset karakteren af denne lovgivning.

c) Den omstændighed, at forsikringsselskaber eller et forsikringsbureau, der svarer til den i direktiv nr. 72/166 givne definition, og som er stiftet på området af den medlemsstat, hvor skaden er forvoldt af et motorkøretøj hjemmehørende i en anden medlemsstat, har eneret til at opgøre den pågældende skade, er dog ikke forskelsbehandling efter betydningen i den første af disse artikler under forudsætning af, at udelukkelsen af virksomheder tilhørende en anden kategori, såsom de virksomheder, der er kun er beskæftiget under opgørelsesfasen, angår såvel de andre medlemsstaters virksomheder som virksomhederne i den pågældende medlemsstat.

d) Vedrørende de kategorier af virksomheder, der lovligt kan udelukkes under hensyn til artikel 52, er det unødvendigt at inddrage muligheden af, at der foreligger en virksomhed, som udøves i form af en tjenesteydelse i den i artikel 59 forudsatte betydning.

Vedrørende det fjerde spørgsmål

Efter Kommissionens mening følger svaret på det fjerde spørgsmål af de svar, der er givet på de foregående spørgsmål.

II — Mundtlige forhandlinger

Under den mundtlige forhandling den 16. marts 1977 har sagsøgeren, repræsenteret af Fernand Charles Jeantet, advokat ved retten i Paris, sagsøgte, repræsenteret af Gianguido Scalfi, advokat i Milano, den italienske regering, repræsenteret af Arturo Marzano, Avvocato dello Stato, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af A. Marchine-Camia, juridisk konsulent, uddybet de anbringender, som de har gjort gældende i skriftvekslingen.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 11. maj 1977.

Præmisser

1 Ved kendelse af 29. april 1976, indgået til Domstolens justitskontor den 27. september 1976, har »Tribunale civile e penale« di Milano i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt fire spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv nr. 72/166/EØF af 24. april 1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrol med forsikringspligtens overholdelse (EFT 1972 II, s. 345; org.ref. L 103 af 2. 5. 1972, s. 2), Kommissionens henstilling nr. 73/185/EØF (EFT L 194 af 16. 7. 1973), Kommissionens beslutning nr. 74/166/EØF (EFT L 87 af 13. 3. 1974), samt af traktatens artikler 7, 52, 59, 85, 86 og 90;

2 disse spørgsmål er stillet under en tvist mellem en »loss-adjuster«-virksomhed, sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgeren) og Ufficio centrale italiano di assistanza assicurativa automobilisti in Circulazione Internazionale, herefter benævnt UCI., sagsøgte i hovedsagen, herefter benævnt sagsøgte, hvori sagsøgerens påstand for den nationale ret går ud på, at UCI 's krav om, at undersøgelse og opgørelse af bilskader udelukkende skal overlades de forsikringsselskaber, som er sagsøgtes egne medlemmer, kendes ulovligt, hvorfor retten også anmodes om at statuere, at ethvert indgreb fra UCI 's side over for tredjemænd med det formål at begrænse sagsøgerens frie erhvervsudøvelse og fratage ham hans kunder, er ulovligt;

3 UCI er et af den nationale lovgivning anerkendt bureau, som har samlet alle eller størstedelen af de selskaber, der driver virksomhed med automobilansvarsforsikring i Italien, og som inden for den såkaldte grønt kort-ordning er ansvarligt i henhold til overenskomsterne mellem de nationale bureauer i de lande, som deltager i den pågældende ordning, for dækning af skader forvoldt af udenlandske motorkøretøjer, der er forsikret hos udenlandske forsikringsselskaber, eller, ifølge supplerende aftaler, endog skader forvoldt af udenlandske motorkøretøjer, der ikke er forsikret.

Almindelige bemærkninger

4 De stillede spørgsmål giver anledning til to bemærkninger af almindelig karakter, hvoraf det ene angår betydningen af ordet »opgøre« i spørgsmålene, og den anden udviklingen af grønt kort-ordningen på fællesskabsplan.

5 a) I sin formulering af spørgsmålene henviser den nationale ret, med udtrykket »loss-adjusters« til disses virksomhed med at »opgøre« de skader, der forvoldes af udenlandske køretøjer;

det fremgår imidlertid af sagsakterne, at erhvervet som »loss-adjuster« navnlig består i for et forsikringsselskab at fremskaffe sådanne tilstrækkelige, præcise og fuldstændige oplysninger, som kan sætte selskabet i stand til at afgøre, om skadestilfældet skal eller ikke skal danne grundlag for en erstatning af tabet, og hvor stor denne erstatning skal være, idet den endelige afgørelse om betalingen altid tilkommer forsikringsgiveren:

i forhold til forsikringsgiveren består en »loss-adjusters« virksomhed i at yde en bistand, der ikke er uundværlig, idet forsikringsgiveren kan udøve de samme opgaver gennem sin egen organisation;

med henblik på besvarelsen af de stillede spørgsmål skal ordet »opgøre« i forbindelse med erhvervet som »loss-adjuster« forstås i denne begrænsede betydning.

6 b) Det fremgår ligeledes af sagsakterne, at Italien som følge af en international konvention, som samtlige medlemsstater, gamle som nye, er deltagere i, og som blev undertegnet i Strasbourg den 20. april 1959, har indført en ordning med lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, og at UCI, både i henhold til national lovgivning og i henhold til et net af bilaterale overenskomster, skal påtage sig det direkte ansvar for dækningen af tabet ved ethvert uheld, der i Italien forvoldes af et udenlandsk køretøj, hvis fører er i besiddelse af et grønt kort;

7 ifølge artikel 6 i den italienske lov nr. 990 af 24. december 1969 skal køretøjer, som er registreret i udlandet, og som midlertidigt befinder sig på italiensk område, være dækket af en forsikring i den nævnte lovs forstand;

denne pligt anses dog for opfyldt, når føreren er i besiddelse af et internationalt forsikringsbevis udstedt af det i udlandet hertil kompetente organ, det såkaldte »udstedende bureau«, der attesterer, at der er tegnet en forsikring mod erstatningsansvar for de af køretøjet forvoldte skader, på betingelse af, at beviset godkendes af UCI, der er autoriseret hertil ved industriministerens bekendtgørelse af 26. maj 1971.

8 Aftaler mellem bureauerne, som er en integrerende del af grønt kort-ordningen, bestemmer, at det, når et uheld giver grundlag for et krav mod en forsik-

ret, er bureauet i det land, hvor uheldet har fundet sted, det såkaldte »forvaltende bureau«, som skal behandle og afvikle kravene, som om den pågældende police var udstedt af dette;

såfremt det udstedende bureau, der har udleveret et bevis til et medlem, som har givet det videre til en forsikringstager, råder over et organ i det forvaltende bureaus land, der kan drive automobilforsikringsvirksomhed, skal det forvaltende bureau efter anmodning overlade behandlingen og afviklingen af kravene til dette medlem;

9 det er derimod kun i medfør af en fakultativ klausul (artikel 4, litra b i aftalen mellem bureauerne), at der er hjemmel for, at det udstedende bureau kan anmode det forvaltende bureau om et overlade behandlingen og afviklingen af kravene til en bestemt forretningsforbindelse, der i medfør af denne klausul kan være;

(i) et medlem af det forvaltende bureau;

(ii) et i det forvaltende bureaus land hjemmehørende organ, som kan drive forsikringsvirksomhed, uanset om denne består i automobilforsikring eller anden forsikring;

(iii) et i det forvaltende bureaus land hjemmehørende organ, der har specialiseret sig i afviklingen af krav på forsikringsselskabers vegne;

endog når det forvaltende bureau har godkendt den fakultative klausul, forbliver den udpegede forretningsforbindelse, i kraft af behørig fuldmagt fra det forvaltende bureau, ansvarlig for afviklingen af kravene mod det nævnte bureau, lige som denne skal efterkomme de almindelige og særlige anvisninger fra det forvaltende bureau.

10 På fællesskabsplan vedrører Rådets direktiv nr. 72/166/EØF af 24. april 1972 den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse, og det har til formål at lette den frie bevægelighed for varer og personer ved afskaffelse af kontrollen med det grønne kort ved grænserne mellem medlemsstaterne for de køretøjer, som er hjemmehørende i en medlemsstat, og som bevæger sig ind på en anden medlemsstats område;

ifølge direktivets sjette betragtning kan dette mål virkeliggøres på grundlag af en overenskomst mellem de seks nationale forsikringsbureauer, hvorefter

hvert nationalt bureau på betingelserne i den nationale lovgivning garanterer for dækningen af erstatningspådragende skader, der forvoldes på landets område af et køretøj, forsikret eller ej, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat.

11 I betragtningerne til henstilling nr. 73/185/EØF af 15. maj 1973 anførte Kommissionen, at de oprindelige medlemsstater havde udstedt de nødvendige lovbestemmelser — eller var ved at gøre dette — med henblik på at tilpasse deres lovgivning til direktivet af 24. april 1972, hvorfor den i artikel 1 bestemte følgende:

»Med virkning fra 1. juli 1973 ophører enhver af de oprindelige medlemsstater med kontrol med overholdelse af ansvarsforsikringspligten for køretøjer, som er hjemmehørende på en anden af de oprindelige medlemsstaters område og som ikke er nævnt i artikel 4, litra b) i Rådets direktiv af 24. april 1972«.

12 Ved beslutning nr. 74/166/EØF af 6. februar 1974 bestemte Kommissionen, under hensyn til at de ni medlemsstaters nationale forsikringsbureauer den 12. december 1973 havde indgået en overenskomst i overensstemmelse med det nævnte direktiv, følgende:

»Fra 15. maj 1974 afstår hver medlemsstat fra at gennemføre kontrol med ansvarsforsikringen for kørsel med motorkøretøjer, som er hjemmehørende på en anden medlemsstats europæiske område, og som er genstand for konventionen af 12. december 1973 mellem de nationale forsikringsbureauer«;

13 således er nævnte direktivs formål, som er at lette den frie bevægelighed for varer og personer, blevet nået ved de nævnte overenskomster og den nævnte beslutning.

Vedrørende det første spørgsmål

14 Det første spørgsmål er, om direktivet, henstillingen og beslutningen skal fortolkes således, at de tillader sådanne nationale lovbestemmelser, aftaler, beslutninger og samordnet praksis mellem nationale forsikringsbureauer eller en sådan adfærd hos det enkelte nationale bureau eller de hertil knyttede selskaber, som har til formål eller virkning at begrænse »loss-adjusternes«, virksomhed på området for opgørelse af skader forvoldt af udenlandske køretøjer;

15 direktivet, henstillingen og beslutningen, hvis formål som ovenfor anført er at ophæve kontrollen med det grønne kort ved grænserne mellem medlemsstaterne, kan ikke fortolkes således, at de tillader sådanne nationale bestemmelser eller aftaler mellem nationale forsikringsbureauer eller disses medlemmer, som er uforenelige med traktatens bestemmelser om konkurrence, etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser;

det er så meget mere udelukket, at disse retsakter skulle tillade aftaler eller samordnet praksis mellem nationale forsikringsbureauer eller en adfærd hos disse, der er uforenelige med de nævnte bestemmelser i traktaten.

Vedrørende det andet spørgsmål

16 Det andet spørgsmål er, om reglerne i traktatens artikler 85, 86 og 90 om konkurrence forbyder enhver national lovbestemmelse, enhver aftale mellem bureauer og enhver beslutning eller samordnet praksis, der kan udelukke »lossadjusterne« fra at opgøre skader forvoldt af udenlandske køretøjer, endog når de er udpeget af skadevolderens forsikringsselskaber, som driver virksomhed i hjemstaten;

17 der bør foretages en særskilt undersøgelse af de nationale lovbestemmelser og aftalerne mellem bureauerne på den ene side og beslutningerne og den samordnede praksis på den anden.

Nationale lovbestemmelser og aftaler mellem bureauer

18 Grønt kort-ordningen, der er anerkendt og udbygget af fællesskabsreglerne, har til formål at lette den frie bevægelighed for personer og varer, samtidig med at de skadelidtes interesser beskyttes ved, at der i hvert af de deltagende lande oprettes et nationalt bureau sammensat af forsikringsselskaber, som alle er undergivet særlig kontrol, og som skal afgive de garantier, der kræves ifølge national lovgivning;

en national lovbestemmelse, der således forbeholder forsikringsselskaberne retten til at opgøre skader forvoldt af udenlandske køretøjer, dvs. at træffe den endelige afgørelse om erstatning til de skadelidte, varetager et af grønt kort-ordningens formål;

ved at hjemle det nationale bureau, hvis medlemmer er forsikringsselskaber, eneret til enten selv at opgøre skaderne i den ovenfor angivne betydning eller at overlade opgørelsen til et af sine medlemmer, vedtager medlemsstaten

ingen foranstaltning i strid med traktatens regler, herunder artikel 90 sammenholdt med artiklerne 85 og 86, forudsat at denne eneret ikke hindrer den forsikringsgiver, som har fået til opgave at foretage opgørelsen, i med henblik på undersøgelsen af skadestilfældet, at søge hjælp hos en anden virksomhed, som ikke er medlem af bureauet, men som er specialist på dette område.

19 Ifølge sagsøgeren udgør det italienske bureaus nægtelse af at optage den fakultative klausul i sine aftaler, således at de udenlandske bureauers medlemmer afskæres fra som forretningsforbindelse i Italien med henblik på behandling og afvikling af kravene at vælge et organ af den art, som omtales i den pågældende klausuls litra b), punkt (iii), en beslutning fra en sammenslutning af forsikringsselskaber, der er forbudt ifølge traktatens artikel 85, stk. 1.

20 Når den nationale lovgivning forbeholder forsikringsvirksomhed, herunder afgørelsen om betaling af erstatning til skadelidte, for forsikringsgivere, gør optagelsen af den fakultative klausul det muligt for den udenlandske forsikringsgiver at omgå den nævnte lovgivning gennem anvendelse af en »loss-adjuster«;

når den nationale lovgivning præciserer, at ansvaret i forhold til de skadelidte altid påhviler det forvaltende bureau, vil overladelsen af behandlingen og afviklingen af et krav til et organ, der ikke er medlem af bureauet og ikke driver forsikringsvirksomhed, desuden stride mod den nationale lovgivning;

derimod udelukker intet i mellembureauoverenskomsten, at »loss-adjustere«, inden for rammerne af den for dem typiske hjælpevirksomhed medvirker ved afviklingen af skader forvoldt af udenlandske køretøjer;

21 ud fra denne synsvinkel strider den pågældende overenskomst derfor hverken mod artikel 85 eller mod artikel 86 i traktaten;

22 en national bestemmelse eller en aftale mellem de nationale bureauer, som er oprettet under grønt kort-ordningen, og hvorefter kun det nationale bureau er ansvarligt for afviklingen af skader forvoldt på den pågældende medlemsstats område af køretøjer forsikret hos udenlandske forsikringsselskaber, men som ikke berører det nationale bureaus eller dettes medlemmers mulighed for at søge bistand hos foretagender, hvis eneste virksomhed består i at opgøre skader på forsikringsgiverens vegne ved at behandle og undersøge krav, er ikke uforenelig med traktatens artikel 80, stk. 1 sammenholdt med artiklerne 85 og 86.

Beslutninger og samordnet praksis

23 Da en sådan national lovgivning ikke strider mod traktatens konkurrenceregler, kan den omstændighed, at det forvaltende bureau for at overholde denne lovgivning afviser at godkende den fakultative klausul i sin helhed, navnlig dennes litra b), punkt (iii), ikke udgøre en krænkelse af traktatens artikler 85 og 86;

i øvrigt hindrer hverken en sådan lovgivning eller den omstændighed, at den fakultative klausul ikke er blevet godkendt, at det forvaltende bureau eller dettes medlemmer, dersom de finder det nødvendigt, hidkalder en »loss-adjuster« for at denne kan udøve sin normale hjælpevirksomhed, dvs. behandling og undersøgelse af skadestilfælde;

24 en beslutning eller adfærd hos et nationalt bureau eller en samordnet praksis hos dettes medlemmer, som har til formål eller er egnet til at udelukke foretagender, hvis eneste virksomhed består i at opgøre skaden på forsikringsgiveres vegne i den ovenfor angivne, begrænsede betydning, er efter omstændighederne omfattet af forbudet i artikel 85, og — hvis det nationale bureau har en dominerende stilling — af forbudet i traktatens artikel 90 sammenholdt med artikel 86;

25 det tilkommer den nationale ret at afgøre, om betingelserne for anvendelse af disse forbud er opfyldt.

Vedrørende det tredje spørgsmål

26 Det tredje spørgsmål er, om traktatens artikler 7, 52 og 59 forbyder enhver national bestemmelse og enhver adfærd, der direkte eller indirekte bevirker, at en »loss-adjuster«, som har etableret sig i en medlemsstat, faktisk forhindres i at udøve sin virksomhed på denne medlemsstats område, endog når bestemmelsen vedrører et nationalt forsikringsbureau efter den definition, som indeholdes i direktiv nr. 72/166/EØF, eller når adfærden kan tilskrives et sådant bureau.

27 Traktatens artikel 7 forbyder generelt enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling;

inden for deres respektive områder, etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, garanterer artiklerne 52 og 59 gennemførelsen af det i artikel 7 fastsatte princip;

heraf følger altså, at en lovgivning er i overensstemmelse med artiklerne 52 og 59, når den er i overensstemmelse med artikel 7.

28 Artiklerne 52 og 59 indeholder et direkte forbud mod enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling;

for at forskelsbehandlingen kan rammes af de nævnte artiklers forbud, er det tilstrækkeligt, at den er en følge af en lovgivning, uanset dennes karakter, hvis generelle formål er at regulere udøvelsen af den pågældende virksomhed;

i så fald er det uden betydning, om forskelsbehandlingen hidrører fra handlinger foretaget af det offentlige, eller tværtimod fra handlinger, som kan tilskrives de nationale forsikringsbureauer, dvs. de bureauer, der opfylder definitionen i direktiv nr. 72/166/EØF;

29 den omstændighed, at forsikringsselskaber eller et nationalt bureau, der er oprettet på det område, hvor skaden er forvoldt af et køretøj hjemmehørende i en anden medlemsstat, forbeholdes afgørelsen om betaling af erstatning til skadelidte, udgør imidlertid ikke en forskelsbehandling i den i artiklerne 52 og 59 forudsatte betydning, dersom udelukkelsen af andre grupper af virksomheder ikke sker på grundlag af nationalitetskriteriet;

30 regler eller adfærd, der bevirker, at den endelige afgørelse om betaling af erstatning til skadelidte ved skader forvoldt på en medlemsstats område af køretøjer hjemmehørende i en anden medlemsstat forbeholdes det nationale bureau i den pågældende medlemsstat eller dettes medlemmer eller forsikringselsskaber, som er etableret her, indebærer ingen forskelsbehandling i den i traktatens artikler 52 og 59 forudsatte betydning.

Vedrørende det fjerde spørgsmål

31 Da det første spørgsmål er besvaret nægtende, er det fjerde spørgsmål blevet uden genstand.

Vedrørende sagsomkostningerne

32 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke

godtgøres, og da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Tribunale civile e penale di Milano ved kendelse af 29. april 1976, for ret:

1. **Rådets direktiv nr. 72/166/EØF af 24. april 1972, Kommissionens henstilling nr. 73/185/EØF af 15. maj 1973 og Kommissionens beslutning nr. 74/166/EØF af 6. februar 1974 om afskaffelse af kontrollen med det grønne kort ved grænserne mellem medlemsstaterne kan ikke fortolkes således, at de tillader sådanne nationale bestemmelser eller aftaler mellem nationale forsikringsbureauer eller disses medlemmer, som er uforenelige med traktatens bestemmelser om konkurrence, etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser.**

2. a) **En national bestemmelse eller en aftale mellem de nationale bureauer, som er oprettet under grønt kort-ordningen, og hvorefter kun det nationale bureau er ansvarligt for afvikling af skader forvoldt på den pågældende medlemsstats område af køretøjer forsikret hos udenlandske forsikringsselskaber, men som ikke berører det nationale bureaus eller dettes medlemmers mulighed for at søge bistand hos foretagender, hvis eneste virksomhed består i at opgøre skaden på forsikringsgiveres vegne ved at behandle og undersøge kravet, er ikke uforenelig med traktatens artikel 90, stk. 1 sammenholdt med artiklerne 85 og 86.**

   b) **En beslutning eller adfærd hos et nationalt bureau eller en samordnet praksis hos dettes medlemmer, som har til formål eller er egnet til at udelukke foretagender, hvis eneste virksomhed består i at opgøre skader på forsikringsgiveres vegne i den ovenfor angivne betydning, er efter omstændighederne omfattet af forbudet i artikel 85, og — hvis det nationale bureau har en dominerende stilling — af forbudet i traktatens artikel 90 sammenholdt med artikel 86.**

3. Regler eller adfærd, der bevirker, at den endelige afgørelse om betaling af erstatning til skadelidte ved skader forvoldt på en medlemsstats område af køretøjer hjemmehørende i en anden medlemsstat forbeholdes det nationale bureau i den pågældende medlemsstat eller dettes medlemmer eller forsikringsselskaber, som er etableret her, indebærer ingen forskelsbehandling i den i traktatens artikler 52 og 59 forudsatte betydning.

Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. juni 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 11. MAJ 1977 [1]

Høje Ret.

I — 1. Ved kendelse af 29. april 1976 har Tribunale civile e penale di Milano — en afdeling for civile sager — forelagt Domstolen en række spørgsmål, som er blevet rejst under en tvist mellem et selskab med begrænset ansvar i henhold til italiensk ret — Ufficio Henry van Ameyde — og det italienske centralbureau for automobilforsikring (Ufficio Centrale Italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circulazione internazionale, UCI).

Sagsøgeren er et datterselskab af det nederlandske selskab med begrænset ansvar H. van Ameyde B.V., Haag, et selskab, der ikke er tilsluttet det nederlandske automobilforsikringsbureau, og som kontrollerer andre selskaber i fællesmarkedet og i Spanien. Det italienske datterselskab blev stiftet den 24. januar 1963 og beskæftiger sig — på forsikringsselskabers vegne — med behandling og afvikling af skadestilfælde, som er dækket af forsikringer.

Således udøver selskabet en virksomhed, der sædvanligvis beskrives med det engelske udtryk »loss-adjuster«. Det drejer sig herved om selvstændige hjælpere for forsikringsselskaberne, der med status som

1 — Oversat fra tysk.