1. In richtlijn 72/166/EEG van de Raad van 24 april 1972, aanbeveling (EEG) nr. 73/185 van de Commissie van 15 mei 1973 en beschikking 74/166/EEG van de Commissie van 6 februari 1966, die een beëindiging van de groene-kaart-controle aan de grenzen tussen de Lid-Staten ten doel hebben, mag geen goedkeuring worden gelezen van nationale bepalingen of overeenkomsten tussen nationale verzekeringsbureaus of hun leden welke zich niet verdragen met de verdragsbepalingen inzake de mededinging, het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverlening;
2. Een nationale wettelijke bepaling of een overeenkomst tussen in het kader van het groene-kaart-stelsel opgerichte nationale bureaus, waarbij het nationale bureau uitsluitend aansprakelijk wordt gesteld voor de afdoening van schaden, op het grondgebied van die Lid-Staat veroorzaakt door motorrijtuigen die door buitenlandse maatschappijen zijn verzekerd, doch niet wordt getornd aan de mogelijkheid dat het nationale bureau of zijn leden ondernemingen inschakelen die zich — voor rekening van assuradeurs — uitsluitend bezighouden met de afwikkeling — in de zin van de behandeling en het onderzoek — van schadevorderingen, is niet onverenigbaar met artikel 90, eerste alinea, van het Verdrag junctis de artikelen 85 en 86;
3. Een besluit of gedraging van een nationaal bureau of onderling afgestemde feitelijke gedragingen van zijn leden, die naar hun doelstelling dan wel naar hun aard ondernemingen welke zich in voormelde beperkte zin uitsluitend met de afwikkeling bezighouden, van bemoeienis met schadegevallen voor rekening van assuradeurs kunnen uitsluiten, kunnen naar omstandigheden onder het verbod van artikel 85 vallen, alsook — wanneer het nationale bureau een machtpositie inneemt —, onder dat van de artikelen 90 juncto 86 van het Verdrag. Het staat aan de nationale rechter vast te stellen of de voorwaarden zijn vervuld waaronder die verboden gelden.
4. Wil er sprake zijn van discriminatie in de zin van de verbodsvoorschriften der artikelen 52 en 59, dan is het voldoende wanneer zij besloten ligt in een geheel van bepalingen, van welke aard ook, waarmede een collectieve regeling voor bedoelde werkzaamheden werd beoogd. Het doet dan niet ter zake of de oorsprong der discriminatie in overheidshandelingen moet worden gezocht dan wel in aan particulieren toe te schrijven handelingen.
5. Door een regeling of gedraging welke er toe leidt dat aan het nationale bureau van een Lid-Staat dan wel aan zijn leden of verzekeringsmaatschappijen die aldaar een vestiging hebben de eindbeslissing wordt voorbehouden nopens de schadeloosstelling van de slachtoffers van ongevallen, op het grondgebied van die staat veroorzaakt door motorrijtuigen die gewoonlijk in een andere Lid-Staat gestationeerd zijn, wordt niet gediscrimineerd in de zin van de artikelen 52 en 59 van het Verdrag, indien aan de uitsluiting van andere categorieën van ondernemingen niet de nationaliteit ten grondslag is gelegd.

In de zaak 90/76,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag van de Tribunale Civile e Penale te Milaan, in het aldaar aanhangig geding tussen

SRL UFFICIO HENRY VAN AMEYDE

en

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

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikelen 7, 52, 59, 85, 86 en 90 van het EEG-Verdrag, 's Raads richtlijn 72/166/EEG (PB L 103, blz. 1), aanbeveling (EEG) 73/185 van de Commissie (PB L 194, blz. 13) en beschikking EEG) 74/176 van de Commissie (PB L 87, blz. 14), betreffende de „groene kaart"

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt:

H. Kutscher, president, A. M. Donner, kamerpresident, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe en G. Bosco, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking en de schriftelijke opmerkingen, gemaakt krachtens artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG, kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

1. In het hoofdgeding staan tegenover elkander de Italiaanse dochtermaatschappij van een als „loss adjuster" optredende Nederlandse onderneming en het Italiaanse centrale bureau voor automobielverzekeringen Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circulazione internazionale, hierna te noemen UCI. De loss adjuster beklaagt zich over het feit dat zij — bij besluit van de UCI dan wel bij besluit van UCI's leden of via een onderling afgestemde feitelijke gedraging van die leden — van de regeling van in Italië door

buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakte ongevallen, dat wil zeggen van de markt waarvoor zij zich gespecialiseerd heeft, is uitgesloten.

2. Het beroep van loss adjuster is uit Engeland herkomstig en in de andere Lid-Staten nog betrekkelijk nieuw. In Engeland plegen de verzekeraars zich sinds jaar en dag, althans voor bepaalde risico's, voor het onderzoek naar de toedracht van ongevallen — en soms ook naar de aard van ter verzekering aangemelde risico's tot onafhankelijke deskundigen te wenden. Dit soort activiteiten nam toe toen Lloyds-Londen zich met de verzekering te land ging inlaten; bij Lloyds geassocieerde verzekeraars hebben in de regel geen eigen „ongevallen"-dienst. De loss adjuster ontvangt zijn opdrachten van de verzekeraar en treedt als diens lasthebber op.

3. De loss adjuster is niet noodzakelijkerwijze een technisch deskundige; wel kan hij zelf een technisch deskundige inschakelen. Hij komt op voor de belangen van zijn lastgever. Buiten de Engelse markt is de loss adjuster vooral als correspondent voor Engelse verzekeraars, en wel met name voor Lloyds, werkzaam. De loss adjusters beschouwen zich als uitoefenaren van een vrij beroep. Zij ontvangen een vacatiegeld, welks hoogte van de ingewikkeldheid der zaak afhankelijk is.

4. De loss adjusters hebben bij het onderzoek naar de toedracht der hun door verzekeraars toevertrouwde ongevallen tot taak hun lastgevers zo uitvoerig, nauwkeurig en volledig mogelijk in te lichten op alle punten die van belang zijn voor de beslissing of er terzake van een ongeval tot schadevergoeding moet worden overgegaan, en zo ja tot welk bedrag. Een eindbeslissing dienaangaande wordt evenwel genomen door de verzekeraar. Voor zover in dit verband wel van de „afwikkeling" van ongevallen wordt gesproken, zal men die term in de hiervoor omschreven zin moeten verstaan. Er dient te worden onderscheiden tussen het eventueel door de loss adjuster te verrichten feitelijk onderzoek en de eindbeslissing nopens de betaling, die uitsluitend door de verzekeraar kan worden genomen. Het slachtoffer schijnt tegen een beslissing van de loss adjuster niet in beroep te kunnen komen.

5. Vóór de invoering van het groenekaart-systeem en de instelling der centrale bureaus, anders gezegd vóór de vijftiger jaren, speelde de loss adjuster bij de regeling van buitenslands veroorzaakte ongelukken een belangrijke rol. Bij ongelukken tussen een motorrijtuig uit het betrokken land en een buitenlands motorrijtuig zag hij zich door de buitenlandse verzekeraars vaak met het onderzoek en de onderhandelingen met het slachtoffer belast. Met de ontwikkeling van het toerisme kon dit beroep dan ook tot verdere ontplooiing komen.

6. Reeds jaren voor de inwerkingtreding van de nationale regeling waarbij de verplichte w.a.-motorrijtuigenverzekering werd ingevoerd, had de firma Van Ameyde in Italië bemoeienis met door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakte ongevallen, en wel als lasthebster van niet-Italiaanse verzekeringsmaatschappijen die haar de behandeling en de afwikkeling opdroegen van schaden, in Italië veroorzaakt door buitenlandse motorrijtuigen die bij bedoelde maatschappijen verzekerd waren.

7. Sinds in Italië de wet op de verplichte w.a.-verzekering van motorrijtuigen in werking is getreden, stelt UCI zich met een beroep op die wettelijke regeling op het standpunt dat buitenlandse verzekeringsmaatschappijen voor de behandeling van — en het onderzoek naar — ongevallen, in Italië door de bij hen verzekerde motorrijtuigen veroorzaakt, geen loss adjuster meer mogen aanwijzen.

Het groene-kaart-systeem en de centrale bureaus

8. Vóór de invoering van het groenekaart-systeem en de instelling der cen-

trale bureaus liep een bij een ongeval betrokken buitenlandse toerist dikwijls het risico dat zijn motorrijtuig — als zekerheid voor de afwikkeling van het verzekerd cas — in beslag werd genomen. In Lid-Staten met een verplichte w.a.-motorrijtuigenverzekering was de buitenlandse toerist verplicht voor het door hem bezochte land bij een aldaar gevestigde verzekeraar een polis af te sluiten (grensverzekering).

9. De bezwaren welke voor het vrije verkeer en het toerisme aan deze situatie verbonden waren spreken voor zichzelf.

10. Een eerste poging er iets aan te doen dateert van 1934. Het Internationaal Instituut voor de Eenmaking van het Privaatrecht stelde voor de Volkenbond een ontwerp-verdrag op. Als gevolg van de wereldoorlog bleef het liggen, terwijl de zaak na de oorlog als gevolg van de diepgaande verschillen tussen de onderscheiden nationale w.a.-regelingen verzandde.

11. De subcommissie wegvervoer van de Economische Commissie voor Europa van de VN deed tijdens haar op 25 januari 1949 te Genève gehouden vergadering tot de landen met een verplichte w.a.-verzekering voor motorrijtuigen haar aanbeveling nr. 5 uitgaan, waarbij de regeringen werden uitgenodigd de in die branche werkzame nationale verzekeraars te verzoeken overeenkomsten aan te gaan op basis van daartoe tevoren op te stellen algemene beginselen op grond waarvan automobilisten die zich naar een ander land begeven zonder meer aan de bijzondere eisen in de aldaar vigerende verzekeringswetten gesteld, zouden voldoen.

12. De uitgangspunten (beginselen) dier overeenkomsten waren de navolgende:

a) oprichting — in elk land — van een van overheidswege erkende centrale instantie, het Nationaal Bureau van Verzekeraars — kortweg het bureau genaamd —, waarbij alle, althans de meeste, nationale verzekeraars op het gebied van de w.a.-motorrijtuigenverzekering aangesloten zouden moeten zijn.
b) afgifte — door het bureau — aan de aangesloten verzekeraars van eenvormige nationale verzekeringsdocumenten, tot zekerheid voor de vergoeding van buitenslands veroorzaakte schade, alsook afgifte van die documenten aan de individuele verzekerden.

13. De aanbeveling liet de mogelijkheid open ook in landen zonder een verplichte verzekering, zoals Italië, een nationaal verzekeringsbureau op te richten.

14. Op Brits initiatief kwam te Londen een groep Europese verzekeraars bijeen ter nadere bestudering van de met uitvoering van aanbeveling 5 verband houdende problemen; in 1952 stelden zij de zogenaamde „model-overeenkomst tussen bureaus", ook genaamd Conventie van Londen, op — aan welk schema de onderscheiden nationale bureaus zich dienden te houden —. Deze model-overeenkomst en het model van het eenvormige internationale verzekeringsbewijs werden door de OEES goedgekeurd en in 1953 trad het groene-kaart-systeem (zo genoemd naar de kleur van het verzekeringsbewijs) in werking.

15. Korte tijd later sloten de Italiaanse verzekeraars zich bij de Conventie van Londen aan, ofschoon Italië toen nog geen stelsel van verplichte verzekering kende; in die eerste periode betekende het internationale verzekeringsbewijs dan ook niet meer dan dat de houder van een in het buitenland geregistreerd motorrijtuig onder de garantie van de verzekeraar viel. Het Italiaanse bureau, UCI, beperkte zich zijnerzijds tot verificaties en expertises en bemiddelde ook — behoudens goedkeuring van de betrokken buitenlandse verzekeraar — bij minnelijke schikkingen. Voor de afwikkeling van schadegevallen kon UCI niet worden aangesproken; het was — als lasthebber van buitenlandse verzekeraars — alleen bij het schadeonderzoek betrokken. De buitenlandse verzekeraar was voor en na aansprakelijk. In plaats van UCI kon hij ook een loss adjuster inschakelen.

16. In het hierbedoelde tijdvak (1953-1970) heeft UCI er nimmer bezwaar tegen gemaakt dat een buitenlandse verzekeraar, in plaats van een lid van UCI in te schakelen, zich van een loss adjuster bediende; het had ook geen enkele aanleiding zich daartegen te verzetten. De rechtstreekse relatie tussen de buitenlandse verzekeraar en een Italiaanse gelaedeerde bracht mede dat de afwikkeling geheel in handen was van de buitenlandse verzekeraar die volledig vrij bleef om die afwikkeling — geheel of ten dele — aan om het even welk bureau ook toe te vertrouwen.

17. Met het Europees Verdrag inzake de verplichte verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid, dat op 20 april 1959 door vijftien landen, waaronder Italië, te Straatsburg is ondertekend, heeft men zekerheid willen bieden voor de vergoeding van schade, door in het buitenland geregistreerde voertuigen teweeggebracht.

18. In artikel 2, lid 2, van bijlage 1 van genoemd verdrag — waarin men zich geheel aan het groene-kaart-stelsel heeft gehouden — is bepaald dat buitenlandse motorrijtuigen op het grondgebied van het ontvangende land moeten worden toegelaten als een daartoe van regeringswege erkend bureau zich jegens de gelaedeerden verplicht door zulke motorrijtuigen veroorzaakte schaden overeenkomstig de nationale wettelijke regeling te vergoeden.

19. Italië heeft zich van de internationale verplichting die het door ondertekening van het Verdrag van Straatsburg was aangegaan, gekweten door bij wet 990 van 24 december 1969 het stelsel van de verplichte w.a.-verzekering voor motorrijtuigen in te voeren. Artikel 6 regelt de verzekering van in het buitenland ingeschreven voertuigen door met zoveel woorden te bepalen dat „voor voertuigen en vaartuigen ... ingeschreven of geregistreerd in de Lid-Staten, die zich tijdelijk op het grondgebied of in de territoriale wateren van de Republiek voortbewegen, voor de duur van hun verblijf in Italië een verzekering in de zin van deze wet moet zijn afgesloten volgens de bij uitvoeringsmaatregel vast te stellen modaliteiten. Aan de verzekeringsverplichting wordt geacht te zijn voldaan wanneer de gebruiker in het bezit is van een door het bevoegde buitenlandse bureau afgegeven internationaal verzekeringsbewijs, waaruit blijkt dat er voor door het voertuig of vaartuig veroorzaakte schaden een burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering is aangegaan, met dien verstande dat moet worden aangetoond dat het bewijs door een soortgelijk Italiaans bureau — waar de verzekerde geacht wordt domicilie te kiezen — is erkend, welke laatste bureau zich verplicht om met inachtneming van de beperkingen en formaliteiten bij deze wet gesteld, over te gaan tot afwikkeling van op het grondgebied of in de territoriale wateren van de Republiek teweeggebrachte schaden, met garantie dat de desbetreffende geldbedragen aan de rechthebbenden zullen worden betaald, terwijl het daartoe door de minister van Industrie, Handel en Ambacht moet zijn erkend".

20. Met toepassing van artikel 6 van wet 990 van 1969 is bij besluit van de minister van Industrie de dato 26 mei 1971 het „Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circulazione internationale SRL" (hierna te noemen „UCI"), gevestigd te Milaan, als „in Italië opgericht bureau" erkend.

21. In ieder land waar het groene-kaart-stelsel geldt, kan een automobilist van het nationale bureau (bureau van afgifte) een groene kaart verkrijgen, waarin wordt verklaard dat hij onder de verplichte verzekering valt. Met zulk een groene kaart kan de automobilist zich begeven naar een andere Lid-Staat waar het stelsel eveneens van kracht is; hij behoeft dan geen nieuwe verzekering af te sluiten, terwijl de maatschappij waarbij hij verzekerd is in die staat ook geen bijkantoor behoeft te hebben. Overkomt de automobilist in de door hem bezochte staat een ongeval, dan wordt zijn motorrijtuig niet in beslag genomen en evenmin

wordt hij — ter verzekering van de betaling van eventuele schaden — aangehouden, immers naar nationaal recht kan het slachtoffer rechtstreeks het nationale bureau, genaamd „bureau van behandeling", aanspreken.

22. In de bilaterale overeenkomst tussen het bureau van behandeling en het bureau van afgifte verplicht het bureau van afgifte zich aan het bureau van behandeling de geliquideerde geldbedragen en de gemaakte kosten te restitueren, verhoogd met een commissie van 15 % der geliquideerde geldbedragen.

23. Het systeem berust op dit netwerk van bilaterale overeenkomsten èn op de nationale wettelijke regeling van het land waar het ongeval heeft plaatsgevonden — en dat erkent dat zijn nationale bureau zich heeft verbonden tot de afwikkeling van schaden, door buitenlanders in het bezit van een groene kaart veroorzaakt —.

24. De invoering der verplichte verzekering bracht mede dat UCI een andere rol ging spelen. Het was niet langer alleen maar lasthebber van de verzekeraars van buitenlandse motorrijtuigen; krachtens de nationale wettelijke regeling kon het rechtstreeks worden aangesproken wegens alle ongevallen, in Italië veroorzaakt door een buitenlands motorrijtuig welks bestuurder in het bezit was van een groene kaart.

25. Volgens de model-overeenkomst is UCI als bureau van behandeling bevoegd, doch niet verplicht in zijn bilaterale overeenkomsten artikel 4 op te nemen luidende als volgt:

„(a) .....

(b) Except as provided in Clause (bb) below a Member of the Paying Bureau may request the Handling Bureau to leave the handling and settlement of claims to a nominated correspondent, who may be one of the following:

(i) a Member of the Handling Bureau,

(ii) an organization established in the country of the Handling Bureau for the purpose of transacting insurance, whether motor insurance or some other class of insurance;

(iii) an organization established in the country of the Handling Bureau and specializing in the handling of claims on behalf of Insurers.

If the Handling Bureau approves the request, it thereby gives authority to be nominated correspondent to handle and settle claims. The request for this authority is made to the Handling Bureau by the Paying Bureau, which then becomes responsible for the fulfilment of the following undertakings.

In requesting the approval of a nominated correspondent, the Member of the Paying Bureau undertakes:

— to entrust the handling of all claims, to the said correspondent;

— to forward to the said correspondent all notifications relating to such claims and to leave to the said correspondent the handling and settlement of such claims.

The Handling Bureau for its part undertakes to forward to the correspondent all notifications which they receive from the Insured as well as all claims received from third parties and to inform the third parties of the authority given to the correspondent.

The nominated correspondent becomes responsible to the Handling Bureau, as the duly authorized agent of the said Bureau, for the handling of such claims. In so doing, the correspondent will take into account any direction, whether general or specific received from the Handling Bureau.

Exceptionnally, if so requested, the Handling Bureau may give the same authority as described above to a nominated correspondent to handle

a specific claim, notwithstanding that such correspondent has received no general authority.
At any time, and without being required to give a reason, the Handling Bureau may take over the handling of a particular claim from the nominated correspondent or may revoke the correspondent's general authority.

(c) If in the country of the Handling Bureau, the transaction of insurance is solely through a State Insurance Organization, the Handling Bureau will, if requested by a Paying Bureau or a Member of a Paying Bureau either in respect of a particular claim or in respect of claims in general, leave the handling and settlement of such claims to an independant claims handling organization established by the Handling Bureau for the purpose or, if there be no such organization, to a duly qualified person in the country of the Handling Bureau nominated by the Member of the Paying Bureau for the purpose.

(d) In all these cases the Member will, by taking over the settlement of claims, undertake to the Handling Bureau to settle such claims in full compliance with the requirements of the insurance law of that country, and the Paying Bureau will be responsible for the fulfilment of this undertaking."

26. Slechts vier in Lid-Staten gevestigde nationale bureaus hebben deze clausule integraal in hun bilaterale overeenkomsten opgenomen.

27. Zou UCI dat ook hebben gedaan — en op verzoek van buitenlandse verzekeraars verzoekster met de afwikkeling van schadegevallen hebben belast —, dan zou het Italiaanse bureau naar nationaal recht nochtans jegens het slachtoffer aansprakelijk zijn geweest. De loss adjuster zou lasthebber geweest zijn van UCI en UCI had de opdracht te allen tijde kunnen herroepen. UCI heeft evenwel alleen punt b (i) van bedoelde clausule in haar overeenkomsten opgenomen.

28. Verzoekster in het hoofdgeding stelt zich op het standpunt dat zij sindsdien haar beroep in Italië niet meer heeft kunnen uitoefenen. De afwikkeling van schadegevallen is daarna steeds verricht door de leden van het Italiaanse bureau (die hunnerzijds vrij bleven een loss adjuster in te schakelen).

29. Ter verdere vergemakkelijking van het motorrijtuigenverkeer in de Gemeenschap heeft de Raad in zijn richtlijn 72/176/EEG van 24 april 1972 (PB L 103 van 2 mei 1972) een beëindiging van de grenscontrole verlangd voor gewoonlijk in een Lid-Staat gestationeerde motorrijtuigen die zich op het grondgebied van een andere Lid-Staat begeven.

30. De richtlijn geeft in verband hiermede in overweging dat de nationale verzekeringsbureaus een overeenkomst zullen aangaan waarbij de vergoeding van door zulk een motorrijtuig veroorzaakte schaden wordt gegarandeerd, ook wanneer het betrokken motorrijtuig mocht blijken niet te zijn verzekerd. Maar omdat de grenscontrole natuurlijk niet kan worden afgeschaft zolang één of meer Lid-Staten geen verplichte w.a.-verzekering kennen, wordt invoering dier verzekering in alle Lid-Staten voorgeschreven.

31. Bedoelde overeenkomst is op 12 december 1973 gesloten (PB L 87 van 30 maart 1974, blz. 15). Zij behelst een aanvulling der modelovereenkomst en draagt de naam „aanvullende overeenkomst tussen nationale bureaus". Van belang is vooral de bepaling dat de bestuurder van een motorrijtuig dat gewoonlijk in een Lid-Staat gestationeerd is en in een andere Lid-Staat aan het verkeer deelneemt, wordt beschouwd als verzekerde in de zin van de bureau-overeenkomst, ook al mocht hij in werkelijkheid niet verzekerd zijn. Het komt er op neer dat UCI aansprakelijk is voor de afwikkeling van ieder verkeersongeval in Italië aan een

motorrijtuig uit een andere Lid-Staat overkomen, ook al is de bestuurder niet verzekerd.

32. In haar aanbeveling 73/185 van 15 mei 1973 (PB L 194 van 16 juli 1973, blz. 13) heeft de Commissie op grond van de overweging dat de zes nationale bureaus van verzekeraars van de oorspronkelijke Lid-Staten op 16 oktober 1972 een overeenkomst hadden gesloten „conform de beginselen van de richtlijn" de oprichtende Lid-Staten verzocht met ingang van 1 juli 1973 af te zien van de grenscontrole op de w.a.-verzekering ten aanzien van „voertuigen... gewoonlijk... gestald op het grondgebied in Europa van een andere oorspronkelijke Lid-Staat". Vervolgens heeft de Commissie in haar beschikking 74/166 van 6 februari 1974 (PB L 87 van 30 maart 1974, blz. 14), akte nemende van de toetreding van de nationale bureaus van alle Lid-Staten tot de reeds genoemde overeenkomst van 12 december 1973, bepaald dat de hierbedoelde controle op uiterlijk 15 mei 1974 zou moeten zijn afgeschaft.

33. Er zijn nog twee andere communautaire besluiten betreffende het groenekaart-systeem; zij zijn in casu evenwel niet relevant: beschikking 74/167 (PB L 87 van 30 maart 1974, blz. 14) en aanbeveling 74/165/EEG van 10 februari 1974 (PB L 87 van 30 maart 1974, blz. 12).

34. Op 22 juli 1975 heeft het „Motor insurers bureau" handelende voor zichzelf en uit naam van alle in de Gemeenschap gevestigde bureaus per formulier A/B de model-overeenkomst en de aanvullende overeenkomst bij de Commissie aangemeld met verzoek om een negatieve verklaring casu quo ontheffing.

35. Op 25 januari 1965 heeft verzoekster in het hoofdgeding zich er overeenkomstig artikel 3, lid 2, b, van 's Raads verordening 1762 bij de Commissie over beklaagd dat UCI zich zou hebben gedragen in strijd met de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag, en wel met name omdat UCI:

— de facultatieve clausule 4 (b) (iii) van de „interbureau"-overeenkomst niet heeft aanvaard en de „loss adjusters" van de afwikkeling van onder de groene kaart vallende ongevallen heeft uitgesloten;
— zich het recht heeft voorbehouden om zonder opgave van redenen de lastgeving, door buitenlandse verzekeraars tot het afwikkelen van ongevallen als voormeld aan verzoekster verstrekt, af te wijzen of ongedaan te maken.

36. Naar aanleiding van dit verzoek heeft de Commissie formeel een — nog hangend — onderzoek ingeleid.

37. Tegelijk met haar bij de Commissie ingediende klacht heeft verzoekster in het hoofdgeding de „Tribunale civile e penale" te Milaan verzocht de door UCI gestelde eis dat het onderzoek naar — en de afwikkeling van ongevallen alleen zal worden opgedragen aan bij verweerster aangesloten verzekeringsmaatschappijen, — en mitsdien alle door UCI bij derden ondernomen stappen waarmede zij verzoeksters vrijheid van handelen wil beperken en haar haar klanten wil afnemen — onrechtmatig te verklaren.

38. Bij beschikking van 29 april 1976 heeft de „Tribunale" te Milaan het Hof de navolgende prejudiciële vragen gesteld:

1. Moeten richtlijn 72/166/EEG van de Raad (PB 1972, L 103), aanbeveling 73/185/EEG van de Commissie (PB 1973, L 194) en beschikking 74/166/EEG van de Commissie (PB 1974, L 87) aldus worden uitgelegd, dat zij niet in de weg staan aan nationale wettelijke bepalingen, aan overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde gedragingen van nationale bureaus van verzekeraars, dan wel aan een handelwijze van elk nationaal bureau afzonderlijk of van de daarbij aangesloten ondernemingen, die tot doel of tot gevolg hebben de concurrentie te beperken of te verhinderen van ondernemingen die zich uitslui-

tend bezig houden met de afwikkeling van door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakte ongevallen, en die werkzaamheden geheel voor te behouden aan de verzekeringsondernemingen die bij dat nationale bureau zijn aangesloten?

2. Ongeacht het antwoord op de eerste vraag: staan de artikelen 85, 86 en 90 EEG-Verdrag in de weg aan elke nationale wettelijke bepaling, elke overeenkomst tussen bureaus, elk besluit en elke onderling afgestemde gedraging of handelwijze, waarmee wordt beoogd de afwikkeling van door het internationale autoverkeer veroorzaakte schadegevallen voor te behouden aan bij het nationale bureau aangesloten verzekeringsondernemingen, met uitsluiting van gespecialiseerde afwikkelingsondernemingen die niet bij dat bureau zijn aangesloten, ook wanneer laatstbedoelde ondernemingen door de in het land van oorsprong gevestigde verzekeraar van het motorrijtuig dat de schade heeft veroorzaakt, zijn aangewezen?
3. Ongeacht het antwoord op de eerste vraag: verzetten het nondiscriminatiebeginsel (artikel 7 EEG-Verdrag) alsmede de bepalingen betreffende het recht van vestiging (artikel 52 e.v.) en het vrij verrichten van diensten (artikel 59 e.v.) zich tegen elke nationale wettelijke bepaling en tegen elke handelwijze die al dan niet rechtstreeks ertoe leidt in een Lid-Staat de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit bestaande in de afwikkeling van ongevallen door een op het grondgebied van die Lid-Staat gevestigde onderneming te belemmeren, ook wanneer die bepaling of handelwijze betrekking heeft op het nationale bureau van verzekeraars in de zin van richtlijn 72/166/EEG?
4. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: moeten de in die vraag genoemde gemeenschapshandelingen als geldig worden beschouwd, zulks gelet op de verenigbaarheid met de artikelen 7, 52, 59, 85, 86 en 90 EEG-Verdrag en voorts op enig ander geldigheidsgebrek zoals onvoldoende motivering en wezenlijke vormgebreken?

Procesvoering

De verwijzingsbeschikking is op 27 september 1976 binnengekomen. Overeenkomstig artikel 20 van het Statuut betreffende het Protocol van het Hof van Justitie van de EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Ufficio Henry Van Ameyde SRL, SRL UCI, de Italiaanse regering, de Belgische regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, is op bepaalde punten aan partijen in het hoofdgeding alsook aan de Commissie om een toelichting gevraagd.

Samenvatting van de schriftelijke opmerkingen

Opmerkingen van de firma Van Ameyde

Met betrekking tot de feiten wijst Van Ameyde er op dat UCI's vastbeslotenheid de loss adjusters van de behandeling en afwikkeling van aan buitenlandse motorrijtuigen overkomen ongevallen uit te sluiten, ook uit officiële handelingen en besluiten blijkt. UCI neemt er evenmin genoegen mee dat de loss adjusters optreden in de formele hoedanigheid van onderlasthebbers van bij UCI aangesloten verzekeringsmaatschappijen.

Daardoor wordt de Italiaanse markt voor de firma Van Ameyde praktisch ontoegankelijk: het wordt haar onmogelijk gemaakt er de voor haar kenmerkende ondernemerswerkzaamheid te verrichten.

Van Ameyde wijst er op dat de door het nationaal bureau rechtens aanvaarde aansprakelijkheid in economische zin niet voor haar rekening komt: de rechtspersoonlijkheid van het nationale verzekeringsbureau draagt een „instrumenteel"

karakter in die zin dat het bureau de aangesloten maatschappijen als tochtscherm dient —; tussen afwikkeling en verzekeringsaffaire dient te worden onderscheiden.

Volgens het systeem van de groene kaart komt de aansprakelijkheid ten volle bij één rechtssubject te liggen, waarmede een vergemakkelijking van de schadeloosstelling der slachtoffers is beoogd.

Die aansprakelijkheid van het nationale bureau draagt evenwel een puur „instrumenteel" karakter — en bestaat slechts in schijn —. Telkens wanneer bedoelde aansprakelijkheid wordt ingeroepen, worden de economische risico's welke eraan verbonden zijn langs de weg van een automatisch regres op een ander rechtssubject afgewenteld. Het nationale verzekeringsbureau van de staat waar het ongeval heeft plaatsgevonden is gehouden het slachtoffer — dat zich daartoe rechtstreeks tot dat bureau kan wenden — schadeloos te stellen. Het bureau kan evenwel verhaal zoeken op de buitenlandse verzekeraar casu quo wanneer de buitenlandse verzekeraar met de betaling in gebreke blijft, bij het nationale bureau van het land waar het motorrijtuig dat de schade heeft teweeggebracht in de regel is gestationeerd — en dat ook de groene kaart heeft afgegeven —.

Ongeacht of er een geldige groene kaart is afgegeven, als het er op aankomt is steeds de buitenlandse verzekeraar van degene die de schade heeft veroorzaakt aansprakelijk — in dier voege dat het nationale bureau van die verzekeraar een subsidiaire waarborg biedt voor het geval dat deze laatste zijn betalingsplicht niet nakomt —; een en ander geldt alleen niet als er in het geheel geen rechtsgeldige verzekering is afgesloten, maar ook dan is een ander rechtssubject, namelijk het nationale bureau van de staat waar het motorrijtuig dat de schade heeft teweeggebracht gewoonlijk is gestationeerd, aansprakelijk. Het risico dat het bureau van behandeling als gevolg van schadeuitkeringen aan de slachtoffers een verlies te incasseren krijgt, doet zich in het geheel niet voor. Als het om de schadeloosstelling van het slachtoffer en het bedrag der vergoeding gaat, is dan ook kennelijk niet het bureau van behandeling de echte belanghebbende, doch de buitenlandse verzekeraar casu quo het nationale bureau van die verzekeraar.

Als economisch subject is UCI niet — als overkoepelende of plaatsvervangende instantie — te onderscheiden van de maatschappijen die zich met het onderzoek en de afwikkeling van ongevallen kunnen inlaten, doch alleen maar het werktuig waarmede die onderscheiden maatschappijen (de verzekeringsmaatschappijen) zich op hun terrein een ongerechtvaardigde exclusiviteit voorbehouden.

UCI wordt ook gebruikt als instrument om de binnenlandse Italiaanse markt voor de behandeling en afwikkeling van aan buitenlandse motorrijtuigen toegebrachte schaden tussen de nationale verzekeringsmaatschappijen (i.e. tussen de belangrijkste nationale verzekeringsmaatschappijen) op te delen. Omdat alleen de belangrijkste Italiaanse verzekeringsmaatschappijen de beschikking hebben over eigen bureaus, gespecialiseerd in het behandelen en afwikkelen van schadegevallen, is die behandeling en afwikkeling met rugdekking van UCI in feite ook aan hen — en aan hen alleen — voorbehouden.

De markt voor de regeling van groenekaart-schadegevallen is een andere markt dan die voor verzekeringen stricto sensu en dient daarvan wel te worden onderscheiden.

Wat betreft de sector van zuiver „nationale" ongevallen: alleen de belangrijkste Italiaanse maatschappijen voor de w.a.-verzekering van motorrijtuigen hebben een eigen dienst voor de behandeling en afwikkeling ervan. Zulk een dienst ontbreekt meestal bij kleinere maatschappijen, die voor het aanleggen van hun dossiers op samenwerking met particuliere afwikkelingsbureaus zijn aangewezen.

Van Ameyde wijst op het chaotische van een situatie waarin het afwikkelen en behandelen van schadegevallen als zelfstandige werkzaamheid volledig is toegestaan zolang het maar om nationale ongevallen gaat, doch verboden zodra zulke schaden in Italië door buitenlandse motorrijtuigen worden veroorzaakt.

De eerste vraag

Aan de „interbureau"-modelovereenkomst wordt in de communautaire besluiten welke in deze vraag worden genoemd, nergens een speciale verwijzing of bijzondere aandacht besteed, zodat aan het verband tussen de aanvullende overeenkomsten en de modelovereenkomst alleen maar een erkenning — grosso modo — mag worden afgelezen van de gemeenschappelijke beginselen waardoor men zich in dit systeem van overeenkomsten heeft doen leiden, doch niet een specifieke goedkeuring van de verschillende bepalingen dier overeenkomsten. Dat de Gemeenschap in haar besluitvorming alleen maar heeft vastgesteld dat de overeenkomsten „conform" de „beginselen" van de richtlijn zijn, vindt trouwens bevestiging in de tekst van de aanbeveling en ook in die van de beschikking.

Waar voor de verwezenlijking van de eigen doelstellingen van de richtlijn slechts voldaan moet zijn aan de voorwaarde dat het nationale bureau met betrekking tot bepaalde schadegevallen waarborgen biedt; waar het bieden van waarborgen op zichzelf niet onlosmakelijk met de economische werkzaamheid, in het behandelen en afwikkelen van schadegevallen bestaande, verbonden is; waar een door het nationale verzekeringsbureau aanvaarde garantieverplichting dat bureau niet met een dienovereenkomstig daadwerkelijk economisch risico belast — in welk geval er goede redenen aanwezig zouden zijn geweest om aan zodanig bureau de bevoegdheid toe te kennen een gehele categorie van potentiële schade-afwikkelaars uit te sluiten —; waar het onderzoek en de afwikkeling van schadegevallen kan worden losgemaakt van de verzekeringsaffaire, zodat men voor het verrichten van eerstbedoelde werkzaamheid niet de hoedanigheid van verzekeraar behoeft te bezitten, mag uit het feit dat de — aanvullende — overeenkomst in de richtlijn bedoeld incidenteel in de aanbeveling en de beschikking ter sprake komt, niet worden afgeleid dat de instelling van een enkele nationale garant medebrengt dat de afwikkeling van schadegevallen, door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakt, in dier voege zou moeten worden beperkt dat ten behoeve van de verzekeringsmaatschappijen die bij de nationale garant zijn aangesloten, ondernemingen en bureaus die zich alleen met afwikkeling bezighouden zouden moeten worden uitgesloten.

De hierbedoelde communautaire besluitgeving mag niet in die zin worden uitgelegd dat overeenkomsten, besluiten en gedragingen van nationale verzekeringsbureaus welke de mededinging op het stuk van de afwikkeling van schadegevallen beperken, als geoorloofd moeten worden beschouwd. Het mag er stellig niet voor worden gehouden dat volgens de hierbedoelde communautaire handelingen nationale voorschriften waarmede een beperking of uitschakeling van de mededinging op het stuk van de afwikkeling van schadegevallen wordt beoogd of bereikt, geoorloofd of zelfs geboden zouden zijn.

De tweede vraag

In artikel 85 van het EEG-Verdrag worden beperkende overeenkomsten en daarmee gelijk te stellen handelingen verboden, en zulks niet alleen op het gebied van handel en industrie in engere zin, doch ook als het gaat om de dienstverlening in het algemeen, met name op het gebied van de verzekering en de bijstand in verzekeringsaangelegenheden.

Een van de hoofdpunten van de vrijheid van mededinging is daarin gelegen dat iedere ondernemer vrijelijk zijn eigen

medewerkers moet kunnen kiezen. Voor de vrijheid van mededinging binnen de gemeenschappelijke markt gaat het er dus vooral om dat aan ondernemers in de onderscheiden Lid-Staten die van deze bevoegdheid gebruik wensen te maken om hun medewerkers in andere Lid-Staten te kiezen, geen hinderpalen in de weg worden gelegd. Een overeenkomst tussen twee of meer nationale ondernemersverenigingen of -organisaties, waarbij de leden van de ene nationale vereniging of organisatie hun recht om in een andere EEG-Staat medewerkers aan te trekken uit handen geven ten behoeve van de zustervereniging of -organisatie in die andere staat — zodat alleen deze laatste vereniging of organisatie uitsluitend en discretionair, rechtstreeks dan wel krachtens aanwijzing van een der eigen leden, de hierbedoelde hulpwerkzaamheden mag verrichten — dient daarom te worden beschouwd als een restrictieve overeenkomst tussen ondernemingen welke zich niet verdraagt met het verbod van artikel 85, lid 1, van het EEG-Verdrag.

Van Ameyde verwijst in dit verband naar de beschikking van de Commissie van 16 december 1971, *Vereniging van Cementhandelaren* (Jurispr. 17 januari 1972, L 13) en die van 23 december 1971 *Nederlandse Cement-Handelmaatschappij* (Jurispr. 26 januari 1972, L 22).

Zulk een overeenkomst kan ten doel of tot gevolg hebben dat de mededinging tussen de buitenlandse verzekeraars van motorrijtuigen die in Italië bij een ongeval betrokken raken, aan banden wordt gelegd, namelijk zodra de meer of minder goede service welke men van de ene of de andere bijstandverlenende instantie verwacht, de „image" — en daarmede de concurrentiepositie — van bij zulk een organisatie aangesloten ondernemers kan beïnvloeden.

Zulk een overeenkomst kan de mededinging ook beperken op het niveau der op de nationale markt optredende dienstverlenende bedrijven die via hun nationale organisatie bij de overeenkomst betrokken zijn.

Een overeenkomst als hierbedoeld doet afbreuk aan de als één geheel gedachte gemeenschappelijke markt: in de sector van dienstverlening door bijstandverlenende bedrijven komt het tot een isolement der onderscheiden nationale markten. Voor de bijstandverlenende ondernemingen komt het er op neer dat een gehele categorie van personen die zeer wel in staat zijn de diensten te verrichten welke men hun mocht willen opdragen, wordt geboycot.

Verzoekster concludeert dat de modelovereenkomst, en wel met name de artikelen 4 b (facultatieve bepaling), 6 en 7 (bepalingen van) een overeenkomst zijn welke de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt beperkt en derhalve in strijd komt met artikel 85, lid 1, van het EEG-Verdrag:

a) voor zover zij slechts de facultatieve mogelijkheid behelst dat de buitenlandse verzekeraar voor de afwikkeling van schaden, ontstaan in het land waar het ongeval zich heeft voorgedaan, een bijstandverlenend bureau te zijner keuze kan inschakelen;
b) voor zover zij, ook wanneer bedoelde facultatieve clausule is opgenomen, het aanvaarden van zulke aanwijzingen van een verzekeraar van een ander nationaal bureau stelt ter discretie — en overlaat aan het oordeel — van het nationale bureau van behandeling;
c) voor zover, ook wanneer bedoelde facultatieve bepaling is opgenomen en het bureau van behandeling het „verzoek om aanwijzing" van de betrokken buitenlandse verzekeraar heeft aanvaard, de bevoegdheid de opdracht van het bijstandverlenend bureau dat door de betrokken buitenlandse verzekeraar is aangewezen ten allen tijde te herroepen, blijft ter discretie — en overgelaten aan het oordeel — van het bureau van behandeling;
d) voor zover het bureau van behandeling vrij is naar goedvinden te bepalen hoe de behandeling en afwikkeling

van schadegevallen voor rekening van de betrokken buitenlandse verzekeraar zal geschieden, ook in dier voege dat het hem kan verplichten om met terzijdelegging van andersluidende aanwijzingen van de buitenlandse verzekeraar zelf, de bijstand van één zijner leden te aanvaarden;

e) voor zover er — in ieder geval — blijkt van discriminatie tussen de ondernemingen welke door de buitenlandse verzekeraar kunnen worden aangewezen, dat wil zeggen tussen de bijkantoren der buitenlandse verzekeringsmaatschappijen die in het land van het bureau van behandeling bevoegd zijn tot het verzekeren van motorrijtuigen en de loss adjusters: is de aanwijzing van een bijkantoor door een buitenlandse verzekeraar voor het bureau van behandeling bindend, het kan discretionair de aanwijzing van een loss adjuster aanvaarden of weigeren.

Dat de overeenkomsten tussen bureaus te laat bij de Commissie zijn aangemeld volgens verordening EEG/17/62, bevestigt de stelling dat zij in strijd zijn met het verbod van artikel 85, lid 1, van het EEG-Verdrag.

Waar het geen twijfel lijdt dat het nationale verzekeringsbureau in de zin van de richtlijn en de overeenkomsten tussen bureaus een vereniging van verzekeringsondernemingen is, zijn als in artikel 85, lid 1, van het EEG-Verdrag verboden besluiten te beschouwen:

1. Het besluit van het UCI om artikel 4 b (facultatieve bepaling) van de „interbureau-overeenkomst" niet te aanvaarden;
2. Het besluit van de Raad van beheer van UCI, om aan de aanwijzing door buitenlandse verzekeraars van uitsluitend met de afwikkeling krachtens lastgeving — van eigen schadegevallen — belaste ondernemingen in geen enkel geval gevolg te geven;
3. Het besluit van de Raad van beheer van UCI in geen enkel geval toe te staan dat bedoelde bijstandverlenende organisaties het onderzoek naar — en de afwikkeling van — schadegevallen ter hand nemen, ook niet als onderlasthebbers van Italiaanse verzekeringsmaatschappijen waaraan het onderzoek naar — en de afwikkeling van — schadegevallen met zoveel woorden wordt opgedragen.

Dat zulke besluiten onrechtmatig zijn, is door Raad en Commissie meermalen betoogd.

In een juiste uitlegging van artikel 85, lid 1, van het EEG-Verdrag zijn nationale voorzieningen van regelgevende aard waarbij gemeenschapsrechtelijk ongeoorloofde overeenkomsten of besluiten tot bindende nationale voorschriften worden verheven, ontoelaatbaar. In ieder geval behelst het stelsel van het EEG-Verdrag voor de nationale gezagsorganen der Lid-Staten de verplichting de eigen regelingen uit te leggen en toe te passen op een wijze welke zich met het gemeenschapsrecht verdraagt — en niet op een wijze welke die regelingen met het gemeenschapsrecht in conflict doet geraken —.

Artikel 86 van het EEG-Verdrag

In geografisch opzicht vormt Italië, waar het thans gewraakte gedrag van UCI doorwerkt, een „wezenlijk deel" van de gemeenschappelijke markt.

UCI en de erbij aangesloten verzekeringsmaatschappijen nemen er een machtspositie in, waaraan niet afdoet dat die machtspositie voortvloeit uit dan wel erkend wordt in Italiaanse voorzieningen van regelgevende aard (vgl. zaak *General Motors Continental* t. *Commissie;* Jurispr. 1975, blz. 1367). De Italiaanse verzekeringsmaatschappijen maken onder de schutse van hun nationaal bureau misbruik van hun machtspositie op de markt. Na een machtspositie te hebben verworven op de speciale markt voor de afwikkeling van „groene kaart"-ongevallen — met stelselmatige boycot van de loss adjusters — maken zij er thans gebruik van om eventuele mede-

dingers uit te sluiten en de markt onderling te verdelen (vgl. zaak *ICI en CSC* t. *Commissie;* Jurispr. 1974, blz. 224).

Waar de loss adjusters zeer wel in staat zijn bij de behandeling en afwikkeling van internationale schadezaken hun diensten te verlenen, is het zonneklaar dat UCI door zijn discriminerend gedrag ten gunste van de aangesloten verzekeringsmaatschappijen, een soortgelijk misbruik pleegt als in de „Gema"-zaak (PB L 134 van 20 juni 1971) werd gewraakt.

Verzoekster betoogt ook dat UCI misbruik van haar machtspositie maakt door „het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke ... contractuele voorwaarden". De term „onbillijke voorwaarden" kan ook worden toegepast op het mechanisme waarmede UCI een buitenlandse verzekeraar die zich van een bijstandverlenend bureau wenst te bedienen, de medewerking kan opdringen van een zijner leden, die daartoe door de buitenlandse verzekeraar niet is aangewezen, doch wiens bemoeiingen door de buitenlandse verzekeraar ook niet kunnen worden afgewezen.

Artikel 90 van het EEG-Verdrag

Van een uitzondering op de plicht tot naleving van de mededingingsvoorschriften van het EEG-Verdrag kan alleen sprake zijn voor zover artikel 90, lid 2, toepasselijk is.

Dat aan UCI de taak is toegedacht garant te staan voor de vergoeding van schaden, door buitenlandse motorrijtuigen teweeggebracht, wil niet zeggen dat UCI zelf zou moeten worden aangemerkt als een onderneming belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang; hiervoor werd aangetoond dat die functie op zichzelf nog geen ondernemerswerkzaamheden medebrengt.

Aangenomen dat hier nochtans van een dienstverlening in de zin van artikel 90, lid 2, mag worden gesproken, dan kan de beperking, aan de toepasselijkheid van de mededingingsvoorschriften van het Verdrag gesteld, alleen betrekking hebben op de dienst bestaande in het garanderen van vergoeding van schadegevallen, en niet ook op verrichtingen behorende tot andere, zij het verwante diensten zoals het onderzoek en de afwikkeling van bedoelde gevallen. Tot eerbiediging van de mededingingsvoorschriften is men alleen niet gehouden „voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde taak ... verhindert". Maar voor de aan UCI opgedragen taakvervulling is het niet nodig de mededinging door uitsluiting van een gehele categorie van potentiële concurrenten — op het niveau van ondernemingen die op het verrichten van bijstand bij de behandeling en afwikkeling van schadegevallen zijn ingericht — te beperken.

De derde vraag

Artikel 7 van het Verdrag

Gezien het verband tussen artikel 7 enerzijds en de artikelen 52 en 59 anderzijds is het duidelijk dat iedere schending van deze beide laatste bepalingen ook een schending van artikel 7 oplevert.

Artikel 52 van het Verdrag

De artikelen 52 en 59 zijn gezamenlijk gericht op de realisatie van een essentiële doelstelling van de gemeenschappelijke markt, namelijk het uit de weg ruimen van hinderpalen welke de verwezenlijking van één enkele markt van de Gemeenschap — op het gebied van het vrije verkeer van personen en diensten — in de weg staan. Mocht men de artikelen 52 en 59 in die zin willen verstaan dat nationale maatregelen, overeenkomsten, besluiten, gedragingen als die welke UCI aan haar eigen handelingen ten grondslag legt door de beugel kunnen, dan zou men op hierbedoelde speciale gebied der accessoire dienstverlening juist bij een isolement van de Italiaanse markt uitkomen.

De beperkingen welke in artikel 52 worden verboden, betreffen niet slechts het recht tot vestiging, bezien vanuit het gezichtspunt van de theoretische mogelijkheid toegang tot de markt te verkrijgen, doch ook allerlei andere indirecte restricties waardoor tussen de burgers uit het eigen land en buitenlanders aan wie het recht op vestiging verzekerd is, wordt gediscrimineerd in die zin dat aan laatstgenoemden een zinvolle uitoefening van dat recht, alle formele garanties ten spijt, onmogelijk wordt gemaakt.

Worden de Italiaanse loss adjusters nog steeds overlevingsmogelijkheden op de markt geboden in die zin dat zij in de sector van nationale schadegevallen de voor hen typische werkzaamheden kunnen blijven verrichten, voor buitenlandse ondernemingen (of dochtermaatschappijen van buitenlandse maatschappijen) gaat deze mogelijkheid een volkomen theoretisch karakter dragen voor zover het om zuiver nationale schadezaken gaat, terwijl zij zelfs geheel is uitgesloten wanneer de schade door buitenlandse motorrijtuigen is veroorzaakt.

Het heeft geen enkele zin buitenlandse loss adjusters in abstracto het recht toe te kennen om in Italië eigen dochterbedrijven op te richten, wanneer hun eigenlijke werkzaamheid in concreto wordt belemmerd of zinledig gemaakt.

Artikel 59 van het Verdrag

De gewraakte beperkingen zijn ook in strijd met artikel 59: tussen Italiaanse en buitenlandse loss adjusters wordt gediscrimineerd als eerstgenoemden de voor hen typische werkzaamheid krachtens lastgeving van Italiaanse verzekeringsmaatschappijen vrijelijk kunnen verrichten, terwijl buitenlandse loss adjusters (of Italiaanse dochtermaatschappijen van die loss adjusters) diezelfde diensten — krachtens lastgeving van buitenlandse verzekeringsmaatschappijen — niet kunnen verlenen; tussen degenen aan wie door loss adjusters bijstand wordt verleend wordt gediscrimineerd wanneer Italiaanse verzekeringsmaatschappijen vrijelijk hun eigen bijstand verlenende organen kunnen kiezen, terwijl die vrije keuze niet in dezelfde mate is weggelegd voor buitenlandse verzekeringsmaatschappijen, die op de bijstand van bij UCI aangesloten verzekeringsmaatschappijen moeten terugvallen.

Op het gebied van de vrije dienstverlening doet de onderhavige casuspositie voorts een vraag rijzen betreffende de verenigbaarheid van UCI's handelwijze met artikel 62 van het EEG-Verdrag. In feite ziet men zich hier, uitgaande van de vrijheid welke bij de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag in feite was bereikt, voor nieuwe beperkingen gesteld.

De verdragsvoorschriften betreffende de vrije verlening van diensten, en met name het verbod van artikel 62, maken ook duidelijk binnen welke grenzen er een beroep kan worden gedaan op artikel 90, lid 2. De mate waarin een Lid-Staat de eenmaal bereikte vrijheid van dienstverlening aan nieuwe beperkingen kan onderwerpen, kan worden afgelezen aan artikel 55 van het EEG-Verdrag, zoals dat ten deze van toepassing verklaard is in artikel 66 waarin het gaat om „werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag in deze staat, zelfs indien deze slechts voor een bepaalde gelegenheid geschieden". Van de krachtens artikel 90, lid 2, aan iedere Lid-Staat toekomende bevoegdheid nieuwe monopolies in het leven te roepen dan wel privileges te scheppen welke een tevoren bestaand regime van vrije dienstverlening beperken of afschaffen, kan dan ook slechts gebruik worden gemaakt voor zover de gemonopoliseerde dienst geacht moet worden nauw genoeg met de uitoefening van het overheidsgezag in verband te staan.

De vierde vraag

Een ogenblik aangenomen dat het Hof de eerste vraag in ontkennende zin zou beantwoorden, dan wenst verzoekster zich te beroepen op de onrechtmatigheid

van de hierbedoelde communautaire handelingen.

Wat 's Raads richtlijn van 24 april 1972 betreft, zij gewezen op de navolgende gebreken:

— iedere redengeving met betrekking tot de accessoire werkzaamheden, bestaande in het behandelen en afwikkelen van schadegevallen — werkzaamheden waarover het in die richtlijn ook eigenlijk niet gaat — ontbreekt;
— getoetst aan de uitgesproken doelstellingen (: harmonisatie van de wettelijke regelingen der Lid-Staten inzake de w.a.-verzekering van motorrijtuigen en controle op de naleving van de verplichting zich tegen aansprakelijkheid te dier zake te verzekeren) behelst de richtlijn misbruik van bevoegdheid;
— schending van de artikelen 7, 52 en volgende 85, 86 en 90 van het EEG-Verdrag;
— schending van wezenlijke vormvoorschriften, nu aan de richtlijn alleen artikel 100 van het EEG-Verdrag ten grondslag is gelegd.

Hetzelfde geldt met betrekking tot de beschikking (EEG) van de Commissie van 6 februari 1974, nr. 74/166 en de aanbeveling van de Commissie (EEG) van 15 mei 1973, nr. 73/183 — aangenomen dat de rechtmatigheid van die aanbeveling thans ter beoordeling zou staan —.

Verzoekster stelt voor de aan het Hof gestelde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

1. In 's Raads richtlijn 72/166/EEG, aanbeveling 73/185/EEG van de Commissie en beschikking 74/166/EEG van de Commissie ligt geen toestemming besloten tot nationale wettelijke bepalingen, overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde gedragingen van nationale bureaus van verzekeraars, dan wel van handelwijzen van de onderscheiden nationale bureaus of van de daarbij aangesloten ondernemingen, die tot doel of tot gevolg hebben dat de concurrentie van ondernemingen die zich uitsluitend bezighouden met de afwikkeling van door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakte ongevallen, wordt beperkt of verhinderd — in dier voege dat die werkzaamheden geheel blijven voorbehouden aan verzekeringsondernemingen die bij dat nationale bureau zijn aangesloten —.
2. De artikelen 85, 86 en 90 van het EEG-Verdrag staan in de weg aan alle nationale wettelijke bepalingen, overeenkomsten tussen bureaus, besluiten en onderling afgestemde gedragingen of handelwijzen waarbij de afwikkeling van door het internationale autoverkeer veroorzaakte schadegevallen wordt voorbehouden aan bij het nationale bureau aangesloten verzekeringsondernemingen, met uitsluiting van de niet bij het bureau aangesloten loss adjusters, ook wanneer die loss adjusters zijn aangewezen door de in het land van oorsprong gevestigde verzekeraar van het motorrijtuig dat de schade heeft veroorzaakt.
3. Het non-discriminatiebeginsel (art. 7 van het Verdrag) en de bepalingen betreffende het recht van vestiging (art. 52 en volgende van het Verdrag) en het vrij verrichten van diensten (art. 59 van het Verdrag) staan in de weg aan alle nationale wettelijke bepalingen en alle handelwijzen die er al dan niet rechtstreeks toe leiden dat in een Lid-Staat de daadwerkelijke uitoefening van een economische werkzaamheid, bestaande in de afwikkeling van ongevallen door een op het grondgebied van die Lid-Staat gevestigde onderneming wordt belemmerd, ook wanneer die bepaling of handelwijze is uitgegaan van het nationale bureau van verzekeraars in de zin van richtlijn 72/166/EEG.
(bijaldien vraag 1 in bevestigende zin mocht worden beantwoord:)
4. Genoemde gemeenschapshandelingen zijn als onrechtmatig te beschouwen wegens strijd met de artikeln 7, 52 en volgende 59, 85, 86 en 90 van het EEG-Verdrag en wegens onvoldoende

motivering, misbruik van bevoegdheid en niet-inachtneming van wezenlijke vormvoorschriften.

Opmerkingen van het UCI

Met betrekking tot de feiten wil UCI wijzen op twee aspecten van het groene-kaart-stelsel:

a) Het verzoek om één der in de facultatieve bepaling genoemde bureaus in te schakelen moet worden gedaan door het bureau van afgifte en aanvaard door het bureau van behandeling, en wel zulks omdat alleen de bureaus jegens de gelaedeerden aansprakelijk blijven voor een juiste nakoming van de verplichtingen van de buitenlandse verzekeraar van de betrokken automobilist dan wel van de organisatie die in het land waar het ongeval heeft plaatsgevonden werd ingeschakeld;

b) de facultatieve bepaling betreft in alle gevallen de keuze van organisaties die zich niet alleen met het onderzoek naar schadegevallen bezighouden, doch ook tot betaling der schaden overgaan — met vooruitbetaling van de nodige gelden —. In beide gevallen gaat het om behandeling en afdoening van vorderingen in de eigenlijke zin des woords. Volgens artikel 4 b van de conventie gaat het er om „... d'abandonner la gestion et le règlement des réclamations à un correspondant désigné ...

Met de conventie heeft men waarborgen willen bieden voor de degelijkheid van de instanties waaraan de eigen functies van het bureau van behandeling worden gedelegeerd, in die zin dat dit laatste bureau aansprakelijk blijft. Zulks verklaart waarom het bureau van behandeling steeds akkoord moet gaan met de benoeming van de lasthebber welke hem door het bureau van afgifte wordt aangewezen en de aan de lasthebber verstrekte opdracht ook kan herroepen.

De normale werkzaamheden van een loss adjuster bestaan uitsluitend in het onderzoek naar de feitelijke toedracht. Die werkzaamheden kunnen in Italië zo goed als in de andere landen die de facultatieve clausule niet geheel hebben overgenomen, doch alleen de beide eerste punten ervan hebben aanvaard, vrijelijk worden uitgeoefend. De ondernemingen die in Italië w.a.-verzekeringen afsluiten schakelen in de regel zowel voor „nationale" ongevallen (meer dan 5 miljoen) als voor „groene-kaart"-ongevallen (ongeveer 30 000, waarvan er ongeveer 10 000 bij het UCI worden gemeld) loss adjusters in.

De afdoening en de schadebetaling, dat wil zeggen de eigenlijke afwikkelingswerkzaamheden, zijn echter voor het bedrijf der loss adjusters niet kenmerkend. De in artikel omschreven bevoegdheid om de loss adjusters behalve voor het onderzoek ook bij dit werk in te schakelen — onder aansprakelijkheid van het bureau — houdt verband met het feit dat de loss adjuster in de onderscheiden staten niet precies dezelfde figuur is — waarbij zowel aan de rechtsvorm der loss-adjustersbedrijven kan worden gedacht als aan de vraag of de staat de solvabiliteit der loss adjusters controleert, en ook aan monetaire voorschriften —.

Het bureau kan op grond van de facultatieve bepaling desgewenst ook de aanwijzing van een aangesloten verzekeringsmaatschappij niet aanvaarden: waarom hier van ontwrichting der mededinging zou mogen worden gesproken, is dan ook niet in te zien: verzekeraars en privébureaus worden geheel op voet van gelijkheid behandeld. UCI kan, evenals trouwens alle andere bureaus, de schaden zeer wel zelf liquideren. Zo niet, dan kan het de lasthebbers, voor wie het aansprakelijk blijft, vrijelijk kiezen.

Mochten de bureaus der negen EEG-landen huns ondanks worden verplicht af te zien van de garanties welke zij aan de onderscheiden regeringen bieden, dan zou daaraan voor de Lid-Staten van de EEG onvermijdelijk de consequentie zijn verbonden dat de grenscontrole naar de verzekeringen, aangegaan door de hou-

ders van in andere EEG-Staten ingeschreven motorrijtuigen, zou herleven, waarmede de Gemeenschap als gebied met een vrij motorrijtuigenverkeer onherstelbare schade zou lijden.

Aanvaarding van het standpunt van de firma Van Ameyde zou leiden tot herleving van het stelsel dat voor de invoering van de verplichte verzekering heeft gegolden — en dat men heeft laten varen omdat het leidde tot groot nadeel bij de slachtoffers van ongevallen en tot ontevredenheid bij de staten —. Tegenwoordig echter wordt — tot handhaving van de rechten der slachtoffers — het nationale bureau van behandeling zelf als verzekeraar van de buitenlandse automobilist beschouwd. Een ander nadeel, waarvan is gebleken toen het thans door de firma Van Ameyde ingroepen systeem van kracht was, was gelegen in het feit dat het bureau dat de schaden afwikkelde, afhankelijk was van de instructies en de belangen van de buitenlandse verzekeraar.

Gaf deze laatste geen toestemming tot betaling, dan ging de gelaedeerde met lege handen naar huis. Omdat zulke gevallen zich niet zelden voordeden, heeft men de gelaedeerden via het systeem der bureaus van bedoelde afhankelijkheid willen bevrijden en hun in het eigen land de beschikking willen geven over een door de regering gecontroleerde solvabele organisatie.

Sedert de invoering van de verplichte verzekering in Italië heeft UCI zich voor de taken waarvan het zich krachtens de wet had te kwijten, gericht tot lasthebbers die in sociaal-organisatorisch opzicht, op grond van hun vermogenspositie, blijkens de van overheidswege gehouden controles en omdat zij over de nodige deviezenmachtigingen beschikten, de beste waarborg boden voor de verwezenlijking van de sociale doelstellingen der wet: Italiaanse verzekeringsmaatschappijen of buitenlandse verzekeringsmaatschappijen met een vestiging in Italië, erkend door de Italiaanse minister die in het eigen land belast is met de behandeling van zaken, met de w.a.-verzekering verband houdende.

Zulk een situatie laat de loss adjusters geheel vrij om via de in Italië aangewezen ondernemingen het typische loss-adjusterswerk te verrichten.

Verzoekster wil zichzelf in de plaats van het bureau van behandeling stellen, met die verstande dat dat bureau krachtens de wet voor de beleidsbeslissingen van de firma Van Ameyde aansprakelijk blijft. De firma Van Ameyde presenteert zich bij gelaedeerden als onmiddellijk lasthebster van de buitenlandse verzekeraar, in dier voege dat aan Van Ameyde niet het onderzoek naar de feitelijke toedracht, doch de eigenlijke afdoening zou zijn opgedragen, waardoor aan de gelaedeerden de waarborg dat zij in het eigen land een aansprakelijk bureau zullen vinden — waarborg welke hen volgens het systeem van richtlijn 72/166/EEG ten volle wordt verschaft — komt te ontvallen.

Met het hiertegen door UCI gevoerde verweer, zijn allereerst de gelaedeerden gediend: als het onderzoek is afgelopen, moet de gelaedeerde terstond worden schadeloos gesteld, dat wil zeggen dat de nodige middelen moeten worden voorgeschoten. Zou men evenwel niet alleen het feitelijk onderzoek, doch ook de afwikkeling en betaling van de schaden aan de loss adjusters overlaten, dan zou de gelaedeerde moeten wachten tot het geld uit het buitenland is overgemaakt, nog afgezien van de reeds besproken bezwaren.

De eerste vraag

Het is zonneklaar dat bij secundaire gemeenschapshandelingen van regelgevende aard geen toestemming kan worden gegeven tot in het Verdrag verboden handelwijzen.

Ook nationale voorschriften, krachtens secundair gemeenschapsrecht vastgesteld, mogen niet met het Verdrag in strijd

komen. Hetzelfde geldt voor de interbureau-overeenkomst.

Evenwel zij opgemerkt dat in dit secundaire gemeenschapsrecht aan de loss adjusters nergens een verbod of een beperking wordt opgelegd ten aanzien van bijstand, verleend in de vorm van expertises en verificaties, waar dan ook binnen het bestek hunner serviceverlening verricht onder verantwoordelijkheid van het bureau van behandeling dan wel van de verzekeringsmaatschappij die voor de afdoening en betaling is aangewezen — werkzaamheden die in Italië met betrekking tot „Ongevallen buitenlanders" ook door de firma Van Ameyde worden verricht.

Maar de formulering van de vraag schijnt er op te wijzen dat men het onderscheid tussen voorbereidende werkzaamheden en machtiging tot betaling niet in het oog heeft gehouden; gesproken wordt van „ondernemingen die zich uitsluitend bezighouden met de afwikkeling van door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakte ongevallen", terwijl de loss adjuster naar zijn aard nu juist niet voor de betaling der schadevergoeding kan instaan.

Dit dient duidelijkheidshalve ook te worden gezegd met betrekking tot de tweede vraag, nu noch in het gemeenschapsrecht noch in het nationale recht noch in de overeenkomst een voorbehoud ten gunste van de nationale ondernemingen wordt gemaakt.

Het zou ook aanbeveling verdienen, indien het Hof met name de rechtsgeldigheid van bepaling 4 b buiten twijfel zou stellen door in zijn overwegingen te doen uitkomen dat de facultatieve redactie dier bepaling — betrokken op de machtiging tot controles, monetaire bepalingen, rechtsvorm, organisatie en vermogenspositie (als waarborg voor de slachtoffers) — redelijkerwijze verantwoord is.

Een hoofdbeginsel bij de toepassing van het groene-kaart-systeem is dat de keuze van de lasthebber in laatste instantie bij het bureau van behandeling — als enig aansprakelijke instantie — berust, terwijl de firma Van Ameyde dat beginsel aanvecht wanneer zij de rechtsgeldigheid der overeenkomst — volgens welke buitenlandse maatschappijen niet mogen kiezen en niet een willekeurige firma, welker positie in het land van het bureau van behandeling haar niet het vertrouwen van dat bureau oplevert, mogen opdringen — betwist.

Wanneer dus volgens het Italiaans ministerieel besluit van 26 mei 1971 — overeenkomstig de in de overeenkomst gelaten mogelijkheid artikel 4 b der overeenkomst niet volledig over te nemen — de last tot afwikkeling moet worden gegeven aan een bij UCI aangesloten verzekeraar, mag daarin niets anders worden gezien dan een aanpassing van de doelstellingen van de richtlijn, de Italiaanse wet en de interbureau-overeenkomst — waarmede men de slachtoffers van verkeersongelukken daadwerkelijke zekerheid wil bieden — aan de nationale rechtsorde.

Het bureau is vermogensrechtelijk jegens de gelaedeerden aansprakelijk, hetgeen met de ondernemingen die schadegevallen onderzoeken en behandelen niet het geval is. Maar wie deze aansprakelijkheid te dragen krijgt, moet ook kunnen kiezen hoe de zaak waarin die aansprakelijkheid speelt, zal worden behandeld. Zelfs wanneer men mocht menen dat aan de bureaus in feite een monopoliepositie is ingeruimd, dan nog is het zonder meer duidelijk dat artikel 86, eerste alinea, aan een vervulling van de hun toevertrouwde specifieke taak in de weg zou staan (artikel 90 lid 2).

De bureaus hebben, ongeacht hun rechtsvorm, geen winstoogmerk. Wat artikel 85 betreft: van een onderneming met een machtspositie kan niet worden gesproken. Mochten bepaalde activiteiten van het bureau als monopolistisch kunnen worden aangemerkt, dan wordt ruimschoots tegenwicht geboden door de garantie waartoe het bureau — jegens de slachtoffers — rechtens gehouden is, ga-

rantie die stellig door de privébureaus der loss adjusters niet wordt geboden en van hen ook niet wordt verlangd.

Deze situatie brengt mede dat het bureau en de loss ajduster niet op één lijn mogen worden gesteld.

Er kan dan ook, de noodzaak van bepaalde gedragingen in aanmerking genomen, al evenmin van misbruik worden gesproken. Anderzijds zou een machtspositie als hier bedoeld de handel tussen Lid-Staten niet ongunstig kunnen beïnvloeden, omdat de situatie in zoverre, wat de nationale bureaus betreft, in alle Lid-Staten dezelfde is, en wel zulks in het welbegrepen belang van de gelaedeerden in de onderscheiden Staten. UCI wijst er in dit verband op dat slechts 0,56 % van de ongevallen in Italië een internationaal karakter dragen.

De firma Van Ameyde en de andere particuliere organisaties kwijten zich van heel andere taken dan — alleen maar — de voor de nationale bureaus typische afwikkeling van schadegevallen waarbij buitenlanders betrokken zijn; zij hebben een veel breder arbeidsterrein. Het is in zoverre dus maar de vraag of de nationale wel als concurrenten der loss adjusters kunnen worden aangemerkt.

De derde vraag

De communautaire voorschriften betreffende de invoering van de groene kaart zijn ten volle verenigbaar met de bepalingen van het EEG-Verdrag, met name ook:

- met artikel 7,— omdat zij in geen enkel opzicht naar nationaliteit discrimineren —;
- met artikel 52 — omdat de toegankelijkheid tot deze „voorbehouden" beroepsuitoefening voor de bureaus der buitenlandse loss adjusters op voet van gelijkheid met de Italiaanse loss adjusters is weggelegd —;
- met artikel 59 — omdat de litigieuze dienst bestaat in de afwikkeling (in de zin van afdoening en betaling; van instructie is geen sprake) der schade, terwijl op het recht tot zulk een dienstverlening ten behoeve van Italiaanse gelaedeerden aanspraak wordt gemaakt door een Italiaans rechtssubject (de firma Van Ameyde), zodat de vrijheid van dienstverlening niet in het geding is —.

De vierde vraag

Het op de eerste vraag te geven antwoord brengt mede dat deze vraag zonder voorwerp is geraakt.

Opmerkingen van de Italiaanse Republiek

Met betrekking tot de feiten merkt de Italiaanse Republiek op dat de behandeling van schadegevallen, door niet uit het land zelf afkomstige motorrijtuigen veroorzaakt, de nationale bureaus geen winst oplevert — zodat er geen reden was zich die taak voor te behouden —; het is veeleer zo dat bedoelde behandeling is te beschouwen als het aanvaarden van een taak — met het ermede verbonden risico en de ermede samenhangende aansprakelijkheid, die weer is te beschouwen als tegenhanger van de voordelen welke aan verzekerden uit het eigen land met het oog op een verblijf buitenslands worden verzekerd —.

Verzekeringsmaatschappijen die door de nationale bureaus worden belast met het onderzoek en de afdoening van schaden, door niet uit het land zelf afkomstige motorrijtuigen veroorzaakt, kunnen zich op hun beurt, voor de afwikkeling, te allen tijde tot loss adjusters wenden, evenwel alleen op voorwaarde dat de loss adjusters de schadegevallen onderzoeken en afwikkelen op naam en voor rekening van de verzekeringsmaatschappij die hen daarmee belastte, alsook dat voor stukken welke met name de schadevaststelling betreffen, het briefhoofd van de bij het nationale bureau van behandeling aangesloten verzekeringsmaatschappij moet worden gebruikt. Alleen zo wordt het slachtoffer de werkelijke betaling van de

overeengekomen schadevergoeding gegarandeerd.

Het gehele system berust op de taak van openbaar belang die door de nationale verzekeringsbureaus wordt vervuld, alsook op de garantie welke door hun tussenkomst wordt verstrekt aan personen die door toedoen van niet uit het land zelf afkomstige motorijtuigen schade hebben geleden — in dier voege dat alleen die bureaus met het risico, de aansprakelijkheid en de schadevergoedingsverplichting worden belast —.

Die uitsluitende aansprakelijkheid zou worden ondergraven wanneer ieder willekeurig ondernemer de bevoegdheid tot het onderzoeken en afwikkelen van zulke schadegevallen voor zich zou kunnen claimen. De Lid-Staten zouden zich dan gedwongen zien om voor niet uit het land afkomstige motorrijtuigen de grenscontrole op de naleving van de w.a.-verzekeringsplicht weer in te voeren.

De Italiaanse regering wijst er op dat slachtoffers van een ongeval zich soms ook wel rechtstreeks wenden tot de buitenlandse verzekeraar, die dan een particulier bureau met het onderzoek en de afwikkeling van het schadegeval belast.

Wordt het slachtoffer werkelijk onverwijld schadeloos gesteld, dan verneemt het nationale bureau van behandeling zelfs niet van het ongeval, en voor beklag bestaat dan geen enkele reden, immers de behandeling van zulke schadegevallen is voor het bureau eigenlijk een last. Het komt evenwel ook voor dat het slachtoffer, na met de schadevergoeding akkoord te zijn gegaan en de kwitantie te hebben getekend (die in de praktijk wordt afgegeven voordat er enigerlei betaling heeft plaatsgehad), te lang op zijn geld moet wachten. Het wendt zich dan tot het centrale bureau, dat ongetwijfeld tot schadevergoeding gehouden is. Door voor alle loss ajdusters het recht tot onderzoek en afwikkeling van de hierbedoelde schadegevallen op te eisen — zonder dat jegens het slachtoffer enigerlei aansprakelijkheid wordt aanvaard — betwist verzoekster in het hoofdgeding kort en goed dat het stelsel dat afschaffing van de grenscontrole op de verzekeringsdocumenten mogelijk heeft gemaakt, zich met het gemeenschapsrecht verdraagt. Zij is tot dit vergaande standpunt gekomen op grond van de duidelijk gebleken onmogelijkheid de nationale bureaus bij de keuze van hun eigen lasthebbers aan banden te leggen.

Ten aanzien van de prejudiciële vragen merkt de Italiaanse regering op dat uit de formulering blijkt van een misverstand met betrekking tot de eigenlijke taak van de loss adjuster. Het afwikkelen van schadegevallen is, juist omdat het ten opzichte van de verzekeringsaffaire als een hulpwerkzaamheid is te beschouwen, naar zijn aard het werk van verzekeringsmaatschappijen, zodat anderen er zich slechts krachtens lastgeving van de verzekeringsmaatschappijen mee kunnen inlaten.

Het afwikkelen van schadegevallen, door motorrijtuigen uit het land zelf zo goed als door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakt, is op zichzelf een vrij bedrijf, mits de gelaedeerde wordt schadeloos gesteld in naam, voor rekening en met kwijting van een verzekeringsmaatschappij voor welker handelingen het nationale bureau kan en moet instaan.

De Italiaanse regering acht de verwijzing naar artikel 7 van het EEC-Verdrag irrelevant. Het in 's Raads richtlijn 72/166 ingevoerde casu quo overgenomen stelsel is niet onverenigbaar te achten met de artikelen 52 en 59 van het EEG-Verdrag: in die artikelen wordt aan ondernemingen die zich ten verzoeke van verzekeringsmaatschappijen belasten met het onderzoek, de afdoening en de afwikkeling van autoschaden, geen enkele beperking opgelegd. Zulke ondernemingen kunnen zich dan ook vrijelijk op het grondgebied van een andere Lid-Staat vestigen en gelijk op met ondernemingen uit het land zelf hun diensten aanbieden, ook als het gaat om de afwikkeling van schaden door niet uit het land

zelf afkomstige motorrijtuigen veroorzaakt.

De Italiaanse regering wijst er voorts op dat verzoekster in het hoofdgeding een Italiaanse en in Italië werkzame onderneming is, en niet een onderneming uit een andere Lid-Staat — in welk laatste geval er sprake had kunnen zijn van een beperking van de vrijheid van vestiging of van de vrijheid van dienstverlening —.

Artikel 85 van het Verdrag

De Italiaanse regering meent dat de handel tussen Lid-Staten niet te lijden kan hebben van het feit dat de behandeling van schadegevallen, veroorzaakt door niet uit het land zelf afkomstige motorrijtuigen, op het territoir van die onderscheiden Lid-Staten door de nationale verzekeringsbureaus geschiedt.

Het optreden van een loss adjuster is reeds naar zijn aard gebonden aan een door de verzekeringsmaatschappijen verstrekte lastgeving. Deze laatsten kunnen zich vrijelijk verstaan over de modaliteiten volgens welke hun contractuele relaties met de verzekerden zullen worden geregeld en vastgelegd. Er kan in casu slechts een mededingingskwestie rijzen als de nationale verzekeringsbureaus en de loss adjusters op de markt met gelijke voorwaarden te maken krijgen en zich ten opzichte van de slachtoffers in een analoge situatie bevinden.

Volgens 's Hofs jurisprudentie moet een ondernemersafspraak om onder het verbod van artikel 85 van het EEG-Verdrag te worden gebracht, aanleiding geven tot een redelijk vermoeden dat zij op een wezenlijk deel van de markt aan de mededinging in de weg staat, dat wil zeggen zij moet ernstig afbreuk aan de mededinging kunnen doen, de mededinging merkbaar, alsook in belangrijke en niet onaanzienlijke mate kunnen benadelen. Maar in 1974 waren er van de vijf miljoen aangemelde ongevallen slechts 9 540 bij het Italiaanse nationale bureau gemeld, en slechts 6 817 van de betrokken motorrijtuigen waren in andere Lid-Staten ingeschreven, terwijl het onderzoek naar en de afwikkeling van die 6 817 gevallen, na door het bureau van behandeling aan de eigen leden te zijn opgedragen, nu juist door particuliere afwikkelingsbureaus is verzorgd.

Bovendien moeten de voorwaarden waaronder het verbod van artikel 85 van toepassing is, worden bezien in samenhang met de concrete omstandigheden waaronder de overeenkomst wordt afgesloten, dat wil zeggen in de economische en juridische context waarin zij effect moeten sorteren, hetgeen wil zeggen dat vorenstaande beschouwingen betreffende de — naar hun aard — als bijstand te beschouwen werkzaamheden der loss adjusters, de eisen gesteld in de voorschriften betreffende de verplichte w.a.-verzekering van motorrijtuigen en de doeïstellingen der desbetreffende nationale en communautaire rechtsvoorschriften, ook hier van belang zijn.

Op grond van een en ander kan in casu niet van een met artikel 85 van het EEC-Verdrag strijdige ondernemersafspraak worden gesproken. Maar ook als men tot een andersluidende conclusie mocht komen, dan nog zou zich in casu volgens de Italiaanse regering één der in artikel 85, lid 3, van het EEG-Verdrag aanvaarde uitzonderingsgevallen voordoen, te meer omdat zulk een uitzondering ook stilzwijgend besloten mag worden geacht in de door Raad en Commissie vastgestelde rechtsregelen, terwijl het systeem in de communautaire rechtsorde is geïnsereerd.

Het complex der ten deze toepasselijke contractuele, nationale en gemeenschapsrechteljke voorschriften, is met het oog op de afschaffing van de grenscontrole, dat wil zeggen ter verwezenlijking van één der primaire doelstellingen van het EEG-Verdrag, noodzakelijk en onmisbaar.

Op grond van soortgelijke overwegingen moet ook uitgesloten worden geacht dat bedoeld normencomplex zich niet zou

verdragen met de rechten welke in artikel 86 van het EEG-Verdrag aan particulieren zijn toegekend. In de eerste plaats is een handelwijze als in dat artikel bedoeld slechts verboden „voor zover de handel tussen Lid-Staten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed". Het arrest, door het Hof gewezen in de zaak *ICI* t. *Commercial Solvents Corporation* (Jurispr. 1974, blz. 223), is in die zin te verstaan, hetgeen wil zeggen dat het hierbedoelde verbod slechts geldt wanneer op enigerlei wijze van een benadeling der handelsbetrekkingen blijkt.

Met de thans ter discussie staande overeenkomsten en voorschriften heeft men juist de consument een doeltreffender bescherming willen bieden — met vermijding van de bezwaren die te hunnen aanzien aan het vroegere systeem verbonden waren —.

Na een analytische bespreking van 's Hofs uitspraken meent de Italiaanse regering dat het mededingingsrecht van het Verdrag steeds toepassing heeft gevonden wanneer de handelsbetrekkingen dreigden te worden benadeeld dan wel wanneer het ging om andere — in casu niet in gevaar gebrachte — doelstellingen.

Wil er van een „machtspositie" worden gesproken, dan moet er, het zij nogmaals gezegd, blijken van een concrete uitwerking op de „gemeenschappelijke markt of op een wezenlijk deel daarvan", zoals ook wederom moet worden gelet op de economische en juridische context waarbinnen de overeenkomsten tussen de nationale verzekeringsbureaus — en de voorschriften voor de activiteiten dier bureaus — effect moeten sorteren.

Ook al zou men in casu menen te moeten spreken van een met de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag strijdige ondernemersafspraak dan wel van een met die artikelen strijdig misbruik van een machtspositie, dan nog zou men het geheel der hierbedoelde contractuele, nationale en gemeenschapsrechtelijke voorschriften slechts recht doen wedervaren door ook artikel 90, lid 2, van het Verdrag in aanmerking te nemen. Ongeacht hun rechtsvorm kunnen de centrale bureaus worden aangemerkt als „ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang", vooral wanneer men bedenkt dat de dienstverlening aan speciale — nationale en gemeenschapsrechtelijke — voorschriften gebonden is en dat men met de beperkte uitzondering die in lid 2 op het strenge verbod van lid 1 gemaakt wordt, bepaalde fundamentele belangen van economische aard op het oog heeft gehad, die door een al te strenge toepassing van de verdragsvoorschriften in het gedrang zouden kunnen geraken.

Resumerend komt de Italiaanse regering tot de conclusie dat noch de rechtsgeldigheid van het afgeleid gemeenschapsrecht dat in het hoofdgeding ter discussie stond, noch de verenigbaarheid van de overeenkomsten der nationale verzekeringsbureaus met het EEG-Verdrag in twijfel kan worden getrokken.

De Italiaanse regering geeft het Hof derhalve in overweging voor recht te verklaren dat het stelsel dat door de overeenkomsten der nationale verzekeringsbureaus en 's Raads richtlijn 72/166 werd geïntroduceerd, niet met de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag in strijd komt.

Opmerkingen van de Belgische regering

De eerste vraag

In geen der onderwerpelijke gemeenschapshandelingen wordt de nationale wetgever, de nationale bureaus of de verzekeringsmaatschappijen toegestaan de mededinging, wat de afwikkeling betreft van schadegevallen veroorzaakt door buitenslands ingeschreven motorrijtuigen, te beperken of teniet te doen. De in de vraag genoemde communautaire handelingen hebben ten doel de vergoeding van door zulke motorrijtuigen veroorzaakte schaden te verzekeren, ook als er

geen verzekeraar aan te pas komt, en aldus de afschaffing van de grenscontrole mogelijk te maken. In geen dier handelingen worden bepaalde activiteiten, bestaande in dan wel verband houdende met het afsluiten van verzekeringen, aan bepaalde bij de nationale bureaus aangesloten verzekeraars dan wel aan die bureaus voorbehouden.

De tweede vraag

De Belgische regering merkt op dat met de modelovereenkomst en de aanvullende overeenkomsten der nationale bureaus een vereenvoudiging en bespoediging van de afwikkeling van schadegevallen is beoogd, en wel door tussenkomst van het bureau van behandeling, dat „de zaak onderzoekt en tot afwikkeling overgaat alsof het zelf de polis had opgesteld".

De modelovereenkomst bevat voorts bepalingen welke de nationale bureaus in staat moeten stellen de taak van algemeen belang welke hun in de onderscheiden landen is opgedragen, behoorlijk te vervullen.

De buitenlandse verzekeringsmaatschappijen kunnen aan ieder nationaal bureau de correspondent opgeven van wiens diensten zij in de onderscheiden landen gebruik wensen te maken; het nationale bureau is vrij de voorgestelde correspondent te aanvaarden en hem te belasten met de behandeling van schaden, veroorzaakt door personen die bij de buitenlandse maatschappij verzekerd zijn, doch kan het verzoek ook afwijzen en de schade rechtstreeks behandelen of een andere lasthebber kiezen. Ofschoon UCI nergens verboden werd de afwikkeling van schadegevallen aan wie dan ook op te dragen, kan anderzijds worden geconcludeerd dat wanneer UCI weigert zich tot Van Ameyde te wenden en Van Ameyde met de afwikkeling te belasten, dat niet gebeurt omdat UCI op het gebied van de behandeling en regeling van bepaalde schadegevallen een monopoliepositie zou bezitten, doch door de gewone werking van de regelen betreffende de contractsvrijheid die in de modelovereenkomst, namelijk in de zogenaamde facultatieve bepaling, alleen maar wordt bevestigd. UCI's handelwijze zou zich ook verdragen met de voor lastgeving geldende algemene beginselen, volgens welke een ieder vrij is een lasthebber te kiezen casu quo zich door hem te doen vertegenwoordigen, immers de lastgever kan voor het optreden van de lasthebber aansprakelijk worden gesteld, en een eenmaal verstrekte lastgeving kan te allen tijde worden ingetrokken.

De Belgische regering is dan ook van mening dat aan de interbureau-overeenkomst getoetst aan het gemeenschapsrecht, de rechtsgeldigheid niet kan worden ontzegd.

Opmerkingen van de Commissie

De eerste vraag

De Commissie meent dat de eerste vraag van de nationale rechter in ontkennende zin moet worden beantwoord. Verdedigbaar is dat de aldaar bedoelde communautaire handelingen in geen geval in die zin zijn te verstaan dat zij naar hun bedoeling of naar hun aard een goedkeuring behelzen van bestanddelen van het „groene-kaart-systeem", laat staan van UCI's statuut of gedragingen, voor het geval dat die met het gemeenschapsrecht in strijd mochten blijken.

Met de richtlijn is alleen een beëindiging van de groene-kaart-controle aan de grenzen tussen de Lid-Staten beoogd; daartoe is enerzijds een overeenkomst tussen nationale verzekeringsbureaus voorzien, waardoor de vergoeding van schaden, door motorrijtuigen in een andere Lid-Staat veroorzaakt, wordt verzekerd, ook als een motorrijtuig mocht blijken niet verzekerd te zijn, terwijl men anderzijds de w.a.-verzekering overal verplicht heeft willen stellen. Mochten bepaalde bestanddelen van het door het gemeenschapsrecht bestreken „groene-kaart-systeem" met de communautaire voorschriften betreffende de mededin-

ging of de vrijheid van vestiging en dienstverlening in strijd komen, dan kan de richtlijn zulke aan de bedoeling van het systeem vreemde en voor de verwezenlijking van het systeem onnodige elementen niet dekken of verstevigen.

De richtlijn bevordert slechts de vrijheid van het motorrijtuigenverkeer, en daarmede de vrijheid van personen, goederen en diensten.

De Commissie meent dat de eerste vraag van de Tribunale te Milaan als volgt moet worden beantwoord:

Nationale wettelijke bepalingen, overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde gedragingen van nationale bureaus van verzekeraars of handelwijzen van nationale bureaus of hun leden, welke ten doel of tot gevolg hebben dat de mededinging wordt beperkt of verhinderd — met name in dier voege dat aan ondernemingen die voor rekening van de uiteindelijk beslissende verzekeraars zich uitsluitend belasten met de afwikkeling van schadegevallen, veroorzaakt door gewoonlijk niet op het nationale grondgebied gestationeerde motorijtuigen, het werk waarop zij zich hebben toegelegd onmogelijk wordt gemaat — worden niet gedekt door aanbeveling 73/185/EEG of door beschikking 74/166 van de Commissie.

De tweede vraag

Volgens de Italiaanse wet moet de afwikkeling van schadegevallen, op het nationale grondgebied veroorzaakt door buitenlandse motorrijtuigen, onder aansprakelijkheid van UCI geschieden. Voorts is uitdrukkelijk de mogelijkheid voorzien dat UCI in Italië werkzame buitenlandse verzekeringsmaatschappijen, die als correspondent optreden voor de buitenlandse verzekeraars waar de w.a.-verzekering is aangegaan, met de afwikkeling belast.

Wil een buitenlandse verzekeraar in Italië zijn werk maken van deze bijzondere en „eventuele" fase van dienstverlening welke in het afwikkelen van schadegevallen bestaat, dan moet hij in Italië gevestigd zijn; maar ook dan is UCI jegens de gelaedeerden voor de afwikkeling aansprakelijk. Bij de beoordeling van de Italiaanse wet waarin de afwikkeling van schadegevallen, door bij buitenlandse verzekeraars verzekerde motorrijtuigen veroorzaakt, aan het nationale bureau is voorbehouden, dient men te bedenken dat er in de afwikkelingsfase nog een ander belang dan dat van de verzekeraar, namelijk dat van de gelaedeerden, moet worden beschermd.

Door de aansprakelijkheid voor de afwikkeling jegens de gelaedeerden aan UCI toe te spelen en te verlangen dat UCI zich ook aansprakelijk stelt in gevallen waarin de buitenlandse verzekeraar in Italië over een vestiging beschikt, legt de Italiaanse wet een buitenlandse verzekeraar in Italië, wat de fase der afwikkeling betreft, niet onnodig aan banden.

De Italiaanse wet legt, aldus de Commissie, aan UCI niet de verplichting op om hetzij zelf rechtstreeks tot afwikkeling over te gaan, hetzij daarmee uitsluitend de assuradeurs te belasten. Zij stelt alleen de eis dat die afwikkeling, onverschillig wie er in feite voor heeft op te komen, onder aansprakelijkheid van UCI jegens de gelaedeerden plaatsvindt.

De Commissie concludeert dat de Italiaanse wet de bevoegdheid van de buitenlandse verzekeraar tot aanwijzing van een „loss adjuster" voor het typische loss adjusterswerk niet nodeloos beperkt. Wel volgt uit de wet dat de loss adjuster slechts kan optreden onder aansprakelijkheid van UCI, een via zijn leden handelend verbond van verzekeringsmaatschappijen.

Dit schijnt verenigbaar met het feit dat de loss adjuster met de verzekeraar vergeleken, een — niet onmisbare — bijstandsfunctie vervult.

De Commissie meent dat de overeenkomsten tussen de nationale bureaus, of

de clausule 4 b (iii) van de modelovereenkomst er in is opgenomen of niet, de bevoegdheid van de buitenlandse verzekeraar om inschakeling van een loss adjuster te verzoeken — en die van het bureau van behandeling om al dan niet van diens diensten gebruik te maken (dan wel om zijn leden al dan niet vrij te laten zulks te doen) wezenlijk onverlet laten. De modelovereenkomst en dus ook de overeenkomsten waarin zij werd overgenomen, schijnen dan ook geen beperkingen van de mededinging te behelzen, nu de vrijheid der nationale bureaus om in de afwikkelingsfase van de diensten van loss adjusters gebruik te maken, niet aan banden wordt gelegd.

Verzoekster in het hoofdgeding is van mening dat UCI in Italië de loss adjusters geheel van de afwikkeling van „groene-kaart-zaken" uitsluit. Onderzocht dient te worden of zulk een handelwijze met het mededingingsrecht van het Verdrag in strijd komt.

Artikel 85

UCI is, behalve een onderneming, een vereniging van ondernemingen; UCI's besluiten zijn besluiten van een vereniging van ondernemingen.

Een beleid waarmede UCI de loss adjusters zou willen uitsluiten van de markt voor de „groene-kaart-zaken", die in Italië vrijwel het gehele loss adjusterswerk omvat, zou de mededinging beperken.

Het zou er op neerkomen dat op het terrein van de voor loss adjusters kenmerkende dienstverlening aan de verzekeraars die hen hebben aangewezen, iedere mededinging welke zij andere verzekeraars zouden kunnen aandoen, onmogelijk wordt gemaakt (waardoor de marktverhoudingen ten gunste van laatstbedoelde verzekeraars zouden worden gewijzigd). Een ander aspect is dat aan verzekeraars die zulks wensen, de bevoegdheid de loss adjusters in te schakelen voor de speciale verzekeringswerkzaamheden waarop zij zich hebben toegelegd, zou worden ontnomen (waardoor de middelen waarmede zulke verzekeraars met andere verzekeringsmaatschappijen kunnen concurreren, zouden worden beperkt). Ook zou een verdere verfijning van de markt — „service"-concurrentie der loss adjusters — worden tegengegaan.

Aan zulk een handelwijze zijn ook gevolgen verbonden voor het handelsverkeer tussen Lid-Staten. Door aan de ondernemingen van een Lid-Staat de dienstverlening aan ondernemingen uit andere Lid-Staten te beletten en laatstgenoemde ondernemingen te verhinderen van de diensten van eerstgenoemde ondernemingen gebruik te maken wijzigt men de omstandigheden van het dienstenverkeer in met de gemeenschappelijke markt strijdige zin.

Wanneer een aantal verzekeringsmaatschappijen in vrijheid en onafhankelijkheid verkiezen rechtstreeks tot schadeafwikkeling over te gaan, dan is de uitsluiting der loss adjusters waartoe zulk een besluit kan leiden, niet onverenigbaar met artikel 85; als men echter via een onderling afgestemde gedraging van die ondernemingen tot eenzelfde resultaat komt of wil komen, valt die gedraging onder het verbod van artikel 85, lid 1.

Het komt er op neer dat de loss adjusters door UCI ten onrechte stelselmatig worden uitgesloten dan wel dat dit bureau zijn leden verbiedt van de diensten der loss adjusters gebruik te maken.

Als de buitenlandse verzekeraar waarbij de w.a.-verzekering is gesloten vraagt voor de afwikkelingswerkzaamheden een door hem aangewezen loss adjuster in te schakelen, is er van een restrictieve gedraging sprake als UCI zulk een verzoek zonder opgave van geldige redenen naast zich neerlegt. Het bureau blijft natuurlijk, ook als wel aan het verzoek wordt voldaan, jegens de slachtoffers uitsluitend aansprakelijk. Maar in dit geval is niet in te zien hoe UCI jegens het bureau en de buitenlandse verzekeraar terzake van onzorgvuldige afwikkeling zou kunnen worden aangesproken als hij, juist op

verzoek van de buitenlandse verzekeraar, een door laatstgenoemde aangewezen loss adjuster heeft ingeschakeld.

Artikel 86

Volgens de Commissie neemt UCI een machtspositie in: UCI heeft bij uitsluiting het recht om, al dan niet rechtstreeks, in Italië plaatsgevonden hebbende ongevallen waarbij buitenslands verzekerde motorrijtuigen betrokken zijn, af te wikkelen. Ten opzichte van de loss adjusters is UCI's machtspositie mede zo belangrijk omdat het er alle schijn van heeft dat de door loss adjusters behandelde auto-ongevallen in de praktijk meestal ongevallen zijn waarbij buitenslands verzekerde motorrijtuigen zijn betrokken.

Dezelfde gedragingen van UCI welke, als besluiten van verenigingen van ondernemingen beschouwd, met artikel 86 onverenigbaar schijnen te zijn, zouden, indien aan UCI een machtspositie mag worden toegeschreven, als misbruik van zulk een machtspositie in de zin van artikel 86 zijn te beschouwen.

Artikel 90

Waar de mededinging in de betrokken bepalingen van de Italiaanse wet niet aan banden wordt gelegd, kunnen zij ook niet worden beschouwd als van staatswege genomen maatregelen waarop het verbod van artikel 90, lid 1, van toepassing zou kunnen zijn. De Commissie beschouwt UCI niet als een onderneming belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang: UCI's werkzaamheid komt niet aan de gehele nationale economie ten goede. Mocht dit anders zijn, dan kunnen met artikel 85 of artikel 86 onverenigbaar geachte gedragingen natuurlijk ook schendingen van artikel 90, lid 2, opleveren.

De Commissie stelt derhalve voor de tweede vraag als volgt te beantwoorden:

a) Een nationale wettelijke bepaling waarbij een in Italië opgericht lichaam jegens de slachtoffers uitsluitend aansprakelijk gesteld wordt voor de afwikkeling van ongevallen waarbij door buitenlandse maatschappijen verzekerde motorrijtuigen betrokken zijn, doch aan dat lichaam, onverminderd zijn aansprakelijkheid, de bevoegdheid wordt gelaten andere gekwalificeerde ondernemingen in te schakelen, met inbegrip van particuliere organisaties die zich uitsluitend met afwikkeling bezighouden, is niet onverenigbaar met artikel 90, lid 1, van het EEG-Verdrag junctis de artikelen 85 en 86.

b) Overeenkomsten tussen nationale verzekeringsbureaus waarbij men, teneinde de onder a) bedoelde bepaling van toepassing te kunnen doen zijn, het nationale bureau van een Lid-Staat heeft gemachtigd om onder zijn aansprakelijkheid en voor rekening van de buitenlandse verzekeraar over te gaan tot de afwikkeling van in die Lid-Staat plaatsgevonden hebbende ongevallen waarbij door buitenlandse verzekeraars verzekerde motorrijtuigen betrokken zijn, met dien verstande dat dat nationale bureau verplicht is om op verzoek van een op het nationale grondgebied gevestigde verzekeraar, diens vestiging met de afwikkeling van een bepaald geval te belasten, vallen niet onder het verbod van artikel 85, lid 1, van het EEG-Verdrag.

c) Een gedraging welke naar haar bedoeling of naar haar aard medebrengt dat aan ondernemingen die uitsluitend in de afwikkelingsfase optreden het verrichten van de voor hen typische werkzaamheden wordt belet, althans aan die werkzaamheden op het grondgebied van een Lid-Staat wezenlijke belemmeringen in de weg worden gelegd, houdt een merkbare beperking van de mededinging en een ongunstige beïnvloeding van de handel tussen Lid-Staten in. Is zulk een gedraging beoogd in — dan wel het gevolg van — een ondernemersovereenkomst of een afstemming tussen verzekeringsmaatschappijen dan wel besluiten van verenigingen van verzekeringsmaatschappijen, dan valt zij,

onverminderd artikel 85, lid 3, onder het verbod van artikel 85, lid 1, van het EEG-Verdrag; gaat zulk een gedraging uit van een onderneming met een machtspositie, dan houdt zij misbruik van die positie in de zin van artikel 86 van het Verdrag in; is zij uitgegaan van ondernemingen belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang, dan kan zij zijn te beschouwen als een inbreuk op artikel 90, lid 2, junctis de artikelen 85 en 86.

Van zulk een gedraging is sprake wanneer zonder geldige reden niet wordt ingegaan op het verzoek de afwikkeling van een bepaalde autoschade toe te vertrouwen aan een alleen in de afwikkelingsfase optredende onderneming — binnen de grenzen aan de bevoegdheid van een tot die categorie behorende onderneming gesteld —, wanneer het verzoek is uitgegaan van de verzekeraar die de w.a.-verzekering van het motorrijtuig dat het ongeval veroorzaakte, heeft afgesloten, en die verzekeraar niet gerechtigd is rechtstreeks tot die afwikkeling over te gaan.

De derde vraag

Volgens de Commissie zou het Hof de derde vraag in hoofdzaak als volgt moeten beantwoorden:

a) Artikel 7 van het EEG-Verdrag is een algemene bepaling, welker toepassing op speciale deelgebieden, te weten het recht van vestiging en de vrije dienstverlening, in de artikelen 52 en 59 wordt verzekerd. De verenigbaarheid van een nationale wettelijke bepaling — betreffende één dier deelgebieden — met artikel 7 speelt dus slechts in het kader van haar verenigbaarheid met de artikelen 52 en 59.

b) De artikelen 52 en 59 van het EEG-Verdrag verbieden bij afloop van de overgangsperiode terstond alle discriminatie naar nationaliteit in bepalingen — van welke aard ook — waarin het verrichten van een bepaalde werkzaamheid collectief wordt geregeld.

c) Wanneer evenwel de afwikkeling van een ongeval, veroorzaakt door een motorrijtuig dat gewoonlijk in een andere Lid-Staat is gestationeerd, voorbehouden aan verzekeringsmaatschappijen of aan een bureau in de zin van richtlijn 72/166, gevestigd op het grondgebied van de Lid-Staat waar het ongeval plaats vond, is er van discriminatie in de zin van artikel 52 geen sprake wanneer de hiermede samenhangende uitsluiting van tot een andere categorie behorende ondernemingen, zoals de afwikkelingsbureaus, zowel de ondernemingen uit andere Lid-Staten als die uit de betrokken Lid-Staat betreft.

d) Bij categorieën van ondernemingen welker uitsluiting met artikel 52 verenigbaar is, behoeft de mogelijkheid van werkzaamheden, verricht in de vorm van dienstverlening in de zin van artikel 59, niet te worden onderzocht.

De vierde vraag

De Commissie meent dat het op de vierde vraag te geven antwoord voortvloeit uit de beantwoording der voorafgaande vragen.

II — Mondelinge behandeling

Overwegende dat verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door F. C. Jeantet, advocaat te Parijs, verweerster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door G. Scalfi, advocaat te Milaan, de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door A. Marzano, Avvocato dello Stato, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Marchini-Camia, juridisch adviseur, ter gelegenheid van de mondelinge behandeling, welke op 16 maart 1977 heeft plaatsgevonden, de argumenten waarvan zij zich tijdens de schriftelijke behandeling hadden bediend, nader hebben uitgewerkt;

Overwegende dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 mei 1977 zijn conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de „Tribunale civile e penale" te Milaan bij beschikking van 29 april 1976, ingekomen ter griffie op 27 september 1976, het Hof vier vragen heeft gesteld inzake de uitlegging van 's Raads richtlijn 72/166 (EEG) van 24 april 1972 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid (PB L 103 van 2 mei 1972, blz. 2), aanbeveling (EEG) 73/185 van de Commissie van 15 mei 1973 (PB L 194 van 16 juni 1973, blz. 13), beschikking 74/166/EEG van de Commissie van 6 februari 1974 (PB L 87 van 30 maart 1974, blz. 14), alsook de artikelen 7, 52, 59, 85, 86 en 90 van het Verdrag;

2 dat die vragen zijn gerezen in het kader van een geding tussen een „loss adjuster"-onderneming, verzoekster in het hoofdgeding, en het Ufficio Centrale Italiano di Assistenza Assicurativa Automobilisti in Circolazione Internazionale, hierna te noemen UCI, verweerster in het hoofdgeding, waarin verzoekster de nationale rechter heeft verzocht te verstaan dat UCI ten onrechte het onderzoek naar — en de afwikkeling van — ongevallen veroorzaakt door buitenslands verzekerde motorrijtuigen alleen wenst te zien opgedragen aan verzekeringsmaatschappijen die bij verweerster zijn aangesloten, en mitsdien alle stappen, door UCI bij derden ondernomen ten einde de vrije werkzaamheid van verzoekster te beperken — en haar klantenverlies te bezorgen — onrechtmatig te verklaren;

3 dat UCI het naar nationaal recht erkende bureau is waarbij alle dan wel de meeste in Italië werkzame w.a.-verzekeraars van motorrijtuigen zijn aangesloten en dat in het kader van het groene-kaart-stelsel aansprakelijk is voor de schadevergoeding wegens ongevallen, veroorzaakt door buitenlandse en bij buitenlandse maatschappijen verzekerde motorrijtuigen in de zin van de overeenkomsten, aangegaan tussen de nationale bureaus der tot het stelsel toegetreden landen, of zelfs — ingevolge aanvullende overeenkomsten — wegens ongevallen, door niet verzekerde buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakt;

Algemeen

4 Overwegende dat de gestelde vragen aanleiding geven tot twee opmerkingen van algemene aard, onderscheidenlijk betreffende de draagwijdte van het

woord „afwikkelen", zoals dat in de vragen wordt gebruikt, en de ontwikkeling van het groene-kaart-stelsel op communautair niveau;

5 a) Overwegende dat waar de nationale rechter in de vraagstelling van „loss adjusters" spreekt, wordt gerefereerd aan hun werkzaamheden bij de „afwikkeling" van ongevallen, door niet uit het land zelf afkomstige motorrijtuigen veroorzaakt;

dat het beroep van „loss adjuster" blijkens het dossier evenwel met name bestaat in het verschaffen van de uitvoerige, nauwkeurige en volledige informatie welke een verzekeringsmaatschappij behoeft om uit te maken of — en tot welk bedrag — de schade moet worden vergoed, des dat de eindbeslissing nopens de betaling steeds door de assuradeur wordt genomen;

dat de „loss adjuster" ten opzichte van de assuradeur een rol speelt welke is te beschouwen als het verlenen van een — niet onmisbare — vorm van bijstand — waartoe de assuradeur zich ook tot zijn eigen organisatie kan wenden —;

dat het woord „afwikkeling", betrokken op het beroep van de „loss adjuster", bij de beantwoording der gestelde vragen in deze beperkte zin is te verstaan;

6 b) Overwegende dat, naar mede uit het dossier blijkt, na een op 20 april 1959 te Straatsburg ondertekende internationale overeenkomst waartoe alle — oude en nieuwe — Lid-Staten zijn toegetreden, het stelsel van de verplichte w.a.-verzekering voor motorrijtuigen in Italië is ingevoerd en dat UCI zich, zowel krachtens de nationale wettelijke regeling als op grond van een netwerk van bilaterale overeenkomsten, rechtstreeks aansprakelijk stelt voor de regeling van het schadebedrag bij alle ongelukken, in Italië veroorzaakt door een buitenlands motorrijtuig welks bestuurder in het bezit is van een groene kaart;

7 dat voor in het buitenland ingeschreven of geregistreerde motorrijtuigen die zich tijdelijk op Italiaans grondgebied voortbewegen, volgens artikel 6 van de Italiaanse wet 990 van 24 december 1969, een verzekering in de zin van die wet moet zijn afgesloten;

dat aan die verplichting evenwel geacht wordt te zijn voldaan wanneer de gebruiker in het bezit is van een internationaal verzekeringsbewijs, afgegeven door het desbetreffende buitenlandse bureau, genaamd „bureau van afgifte", waaruit blijkt dat er voor de door het motorrijtuig veroorzaakte schaden een w.a.-verzekering is afgesloten, welk verzekeringsbewijs moet zijn aanvaard door het UCI, dat daartoe bij decreet van de minister van Industrie van 26 mei 1971 werd erkend;

8 Overwegende dat in de overeenkomsten tussen bureaus, welke een integrerend deel van het groene-kaart-stelsel uitmaken, is voorzien dat wanneer wegens een ongeval van een verzekerde schadevergoeding wordt gevorderd, het bureau van het land waar het ongeval heeft plaatsgevonden, genaamd bureau van behandeling, de vordering onderzoekt en afdoet alsof het zelf de polis had afgegeven;

dat wanneer het bureau van afgifte, dat een verzekeringsbewijs heeft verstrekt aan één zijner leden die het zelf aan een verzekerde heeft afgegeven, in het land van het bureau van behandeling beschikt over een organisatie voor de afdoening van automobielverzekeringsaangelegenheden, het bureau van behandeling desgevraagd de behandeling en afdoening der vorderingen aan bedoeld lid overlaat;

9 dat het bureau van afgifte evenwel slechts krachtens een facultatieve bepaling (paragraaf 4 b van de inter-bureau-overeenkomst) aan het bureau van behandeling kan vragen de behandeling en afdoening van vorderingen over te laten aan een daartoe aangewezen correspondent, die volgens bedoelde bepaling kan zijn:

(i) een lid van het bureau dat de vordering behandelt;

(ii) een organisatie — gevestigd in het land van het bureau dat de vordering behandelt —, ingericht voor het bedrijfmatig verzekeren van motorrijtuigen of anderszins;

(iii) een organisatie — gevestigd in het land van het bureau dat de vordering behandelt —, welke in het behandelen van schadegevallen voor verzekerden is gespecialiseerd;

dat de aangewezen correspondent, zelfs wanneer het bureau van behandeling de facultatieve bepaling heeft aanvaard, op grond van de hem door het bureau behoorlijk verschafte machtiging jegens het bureau voor de behandeling van schadevorderingen aansprakelijk blijft en de algemene en bijzondere instructies van het bureau in acht moet nemen;

10 Overwegende dat op communautair niveau 's Raads richtlijn 72/166/EEG van 24 april 1972 het licht zag, inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid, met welke richtlijn men — door afschaffing van de groene-kaart-

controle aan de grenzen tussen de Lid-Staten ten aanzien van motorrijtuigen die gewoonlijk in een Lid-Staat zijn gestationeerd en zich op het grondgebied van een andere Lid-Staat begeven — het vrije verkeer van goederen en personen heeft willen vergemakkelijken;

dat dit doel volgens de zevende overweging van de considerans van de richtlijn kan worden verwezenlijkt op basis van een overeenkomst tussen de zes nationale bureaus van verzekeraars, volgens welke elk nationaal bureau, overeenkomstig de nationale wetgeving, de vergoeding waarborgt van schaden waarvoor recht op vergoeding bestaat en die op zijn grondgebied door een van deze — al dan niet verzekerde — voertuigen zijn veroorzaakt;

11 Overwegende dat de Commissie in artikel 1 van haar aanbeveling 73/185/EEG van 15 mei 1973, op grond van de overweging dat de oorspronkelijke Lid-Staten de nodige maatregelen „voor het volgen van" de richtlijn van 24 april 1972 hadden genomen casu quo op het punt stonden zulks te doen, het navolgende heeft bepaald:

„Met ingang van 1 juli 1973 ziet elke Lid-Staat er van af controle uit te oefenen op de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van voertuigen aanleiding kan geven, wanneer deze gewoonlijk zijn gestald op het grondgebied in Europa van een andere oorspronkelijke Lid-Staat, en wanneer van deze voertuigen geen lijst is opgemaakt overeenkomstig artikel 4, sub b, van de richtlijn van de Raad van 24 april 1972";

12 Overwegende dat de Commissie in haar beschikking 74/166/EEG van 6 februari 1974, op grond van de overweging dat de nationale verzekeringsbureaus de negen Lid-Staten op 12 december 1973 een overeenkomst „conform de richtlijn" hadden gesloten, het navolgende heeft bepaald:

„Met ingang van 15 mei 1974 ziet iedere Lid-Staat af van het verrichten van een controle op de verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid ten aanzien van voertuigen, die gewoonlijk op het Europese grondgebied van een andere Lid-Staat zijn gestald en die onder de overeenkomst van de nationale bureaus van verzekeraars van 12 december 1973 vallen";

13 dat met deze overeenkomsten en beschikking de doelstelling van genoemde richtlijn, namelijk de vergemakkelijking van het vrije verkeer van goederen en personen, is verwezenlijkt;

De eerste vraag

14 Overwegende dat het er in deze vraag om gaat of genoemde richtlijn, aanbeveling en beschikking in die zin zijn te verstaan dat zij niet in de weg staan aan nationale wettelijke bepalingen, aan overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde gedragingen van nationale bureaus van verzekeraars dan wel aan een handelwijze van een nationaal bureau of de daarbij aangesloten ondernemingen, die een beperking van de werkzaamheden der „loss adjusters" op het gebied van de afwikkeling van ongevallen, door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakt, tot doel of tot gevolg hebben;

15 dat die richtlijn, aanbeveling en beschikking, naar hiervoor werd overwogen, een beëindiging van de groene-kaart-controle aan de grenzen tussen de Lid-Staten ten doel hebben en dat er geen goedkeuring in mag worden gelezen van nationale bepalingen of overeenkomsten tussen nationale verzekeringsbureaus of hun leden welke zich niet verdragen met de verdragsbepalingen inzake de mededinging, het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverlening;

dat het a fortiori is uitgesloten dat met genoemde verdragsbepalingen onverenigbare overeenkomsten — dan wel gedragingen of handelwijzen van nationale verzekeringsbureaus — erdoor worden gedekt;

De tweede vraag

16 Overwegende dat in de tweede plaats wordt gevraagd of de artikelen 85, 86 en 90 van het Verdrag — betreffende de mededinging — in de weg staan aan nationale wettelijke bepalingen, overeenkomsten tussen bureaus, besluiten en onderling afgestemde gedragingen welke de „loss adjusters" kunnen uitsluiten van de afwikkeling van schaden, veroorzaakt door niet uit het land zelf afkomstige motorrijtuigen, zelfs wanneer zij zijn aangewezen door de in het land van oorsprong werkzame verzekeraars van degene die de schade heeft teweeggebracht;

17 dat de nationale bepalingen en overeenkomsten tussen bureaus enerzijds en de besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen anderzijds afzonderlijk moeten worden behandeld;

Nationale bepalingen en overeenkomsten tussen bureaus

18 Overwegende dat het groene-kaart-systeem, zoals het gemeenschapsrechtelijk is erkend en uitgewerkt, ten doel heeft het vrije verkeer van personen en goe-

deren te vergemakkelijken in dier voege dat de belangen van de getroffenen worden gewaarborgd door de oprichting, in de onderscheiden deelnemende landen, van een nationaal bureau van verzekeringsmaatschappijen, die ieder afzonderlijk aan bijzondere controles onderworpen zijn — en de waarborgen, door de nationale wettelijke regeling verlangd, moeten bieden —;

dat een nationale bepaling waarin aldus de afwikkeling van ongevallen, veroorzaakt door niet uit het land zelf afkomstige motorrijtuigen — in de zin van de uiteindelijke beslissing nopens de schadeloosstelling der slachtoffers — aan verzekeringsmaatschappijen wordt voorbehouden, een der doelstellingen van het groene-kaart-stelsel vervult;

dat een Lid-Staat door aan een nationaal bureau, dat verzekeringsmaatschappijen tot leden heeft, het uitsluitend recht toe te kennen zelf schadegevallen in voormelde zin af te wikkelen dan wel die afwikkeling aan één zijner leden toe te vertrouwen, geen met de verdragsregelen, en met name met artikel 90 junctis de artikelen 85 en 86, strijdige maatregel neemt, zo lang bedoeld uitsluitend recht de met afwikkeling belaste verzekeraar niet belemmert in zijn vrijheid om voor het schadeonderzoek een andere, niet bij het bureau aangesloten doch ten deze gespecialiseerde onderneming in te schakelen;

19 Overwegende dat de weigering van het Italiaanse bureau om in zijn overeenkomsten de facultatieve bepaling op te nemen — waardoor de leden van buitenlandse bureaus zich verstoken zien van de mogelijkheid om in Italië voor de behandeling en afdoening van vorderingen als correspondent te kiezen een organisatie als in de bepaling onder b (iii) bedoeld — volgens verzoekster in het hoofdgeding is te beschouwen als een in artikel 85, lid 1, van het Verdrag verboden besluit van een vereniging van verzekeringsondernemingen;

20 Overwegende dat aanvaarding van de facultatieve bepaling in gevallen waarin de nationale wettelijke regeling de verzekeringsaffaire met inbegrip van de beslissing nopens de schadeloosstelling van het slachtoffer aan de verzekeraars voorbehoudt, de buitenlandse verzekeraar in staat zou stellen die wettelijke regeling door inschakeling van een „loss adjuster" te omzeilen;

Dat men bovendien wanneer de aansprakelijkheid jegens de getroffenen volgens de nationale wettelijke regeling onverminderd rust op het bureau van behandeling, door de behandeling en afdoening van een vordering aan een niet bij het bureau aangesloten en niet als verzekeraar optredende organisatie over te laten, tegen de nationale wettelijke regeling zou ingaan;

dat daarentegen de medewerking der „loss adjusters" — in het bestek van de hen typerende bijstandverlening — bij de afdoening van schaden, door bui-

tenlandse motorrijtuigen veroorzaakt, in de overeenkomst tussen bureaus nergens wordt uitgesloten;

21 dat bedoelde overeenkomst in zoverre dan ook noch met artikel 85 noch met artikel 86 van het Verdrag in strijd komt;

22 dat een nationale wettelijke bepaling of een overeenkomst tussen in het kader van het groene-kaart-stelsel opgerichte nationale bureaus, waarbij het nationale bureau uitsluitend aansprakelijk wordt gesteld voor de afdoening van schaden, op het grondgebied van de Lid-Staat veroorzaakt door motorrijtuigen die door buitenlandse maatschappijen zijn verzekerd, doch niet wordt getornd aan de mogelijkheid dat het nationale bureau of zijn leden ondernemingen inschakelen die zich – voor rekening van assuradeurs – uitsluitend bezighouden met de afwikkeling – in de zin van de behandeling en het onderzoek – van schadevorderingen, niet onverenigbaar is met artikel 90, eerste alinea, van het Verdrag junctis de artikelen 85 en 86;

Besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen

23 Overwegende dat waar zulk een nationale wettelijke regeling niet met de verdragsvoorschriften betreffende de mededinging onverenigbaar is, een in de lijn van die wettelijke regeling gelegen weigering van het bureau van behandeling om de facultatieve bepaling in haar geheel, en met name ook punt b (iii), te aanvaarden, niet als een schending van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag is te beschouwen;

dat zulk een wettelijke regeling bovendien, al evenmin als het niet aanvaarden van de facultatieve bepaling, belet dat het bureau van behandeling of zijn leden desgeraden een „loss adjuster" kunnen inschakelen voor de normale bijstandverlening, in behandeling en onderzoek van schadegevallen bestaande;

24 dat een besluit of gedraging van een nationaal bureau of onderling afgestemde feitelijke gedragingen van zijn leden, die naar hun doelstelling dan wel naar hun aard ondernemingen welke zich in voormelde beperkte zin uitsluitend met de afwikkeling bezighouden, van bemoeienis met schadegevallen voor rekening van assuradeurs kunnen uitsluiten, naar omstandigheden onder het verbod van artikel 85 kunnen vallen, alsook – wanneer het nationale bureau een machtspositie inneemt –, onder dat van de artikelen 90 juncto 86 van het Verdrag;

25 dat het aan de nationale rechter staat vast te stellen of de voorwaarden waaronder die verboden gelden, vervuld zijn;

De derde vraag

26 Overwegende dat in de derde plaats gevraagd wordt of volgens de artikelen 7, 52 en 59 van het Verdrag nationale wettelijke bepalingen en handelwijzen welke er al dan niet rechtstreeks toe leiden dat op het grondgebied van een Lid-Staat de werkzaamheid van een aldaar gevestigde „loss adjuster" metterdaad wordt verhinderd, ook wanneer die bepaling betrekking heeft op een nationaal bureau van verzekeraars als omschreven in richtlijn 72/166/EEG of wanneer die handelwijze aan zodanig bureau moet worden toegeschreven, als verboden zijn te beschouwen;

27 Overwegende dat in artikel 7 van het Verdrag discriminatie naar nationaliteit in algemene bewoordingen wordt verboden;

dat de doorwerking van het in artikel 7 gehuldigde beginsel door de artikelen 52 en 59, onderscheidenlijk voor het recht van vestiging en voor de vrije dienstverlening, wordt gewaarborgd;

dat daaruit volgt dat een met de artikelen 52 en 59 verenigbare regeling eo ipso met artikel 7 verenigbaar is;

28 Overwegende dat in de artikelen 52 en 59 discriminatie naar nationaliteit rechtstreeks wordt verboden,

dat van een in de zin van genoemde artikelen verboden discriminatie reeds sprake is wanneer zij voortvloeit uit een geheel van bepalingen, van welke aard ook, waarmede een collectieve regeling voor bedoelde werkzaamheid werd beoogd;

dat dan niet terzake doet of de oorsprong der discriminatie in overheidshandelingen moet worden gezocht dan wel in handelingen welke moeten worden toegeschreven aan de nationale verzekeringsbureaus, dat wil zeggen aan bureaus welke voldoen aan de omschrijving van richtlijn 72/166/EEG;

29 dat evenwel wanneer met betrekking tot een ongeval, veroorzaakt door een motorrijtuig dat gewoonlijk in een andere Lid-Staat is gestationeerd, de beslissing nopens de schadeloosstelling van het slachtoffer wordt voorbehouden aan verzekeringsmaatschappijen dan wel aan een nationaal bureau als bedoeld, gevestigd op het grondgebied van de staat waar het ongeval is veroorzaakt, van

discriminatie in de zin van de artikelen 52 en 59 geen sprake is wanneer aan de uitsluiting van andere categorieën van ondernemingen de nationaliteit niet ten grondslag is gelegd;

30 dat door een regeling of gedraging welke er toe leidt dat aan het nationale bureau van een Lid-Staat dan wel aan zijn leden of verzekeringsmaatschappijen die aldaar een vestiging hebben de eindbeslissing wordt voorbehouden nopens de schadeloosstelling van de slachtoffers van ongevallen, op het grondgebied van die staat veroorzaakt door motorrijtuigen die gewoonlijk in een andere Lid-Staat gestationeerd zijn, niet wordt gediscrimineerd in de zin van de artikelen 52 en 59 van het Verdrag;

De vierde vraag

31 Overwegende dat ontkennende beantwoording van de eerste vraag medebrengt dat de vierde vraag zonder voorwerp is geraakt;

De kosten

32 Overwegende dat de kosten, door de Italiaanse regering en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen aan het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking komen en dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een voor de nationale rechter gerezen incident is te beschouwen, zodat deze laatste over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende inzake de vragen, door de „Tribunale civile e penale" te Milaan bij beschikking van 29 april 1976 gesteld; verklaart voor recht:

1. **In richtlijn 72/166/EEG van de Raad van 24 april 1972, aanbeveling (EEG) nr. 73/185 van de Commissie van 15 mei 1973 en beschikking 74/166/EEG van de Commissie van 6 februari 1966, die een beëindiging van de groene-kaart-controle aan de grenzen tussen de Lid-Staten ten doel hebben, mag geen goedkeuring worden gelezen van nationale bepalingen of overeenkomsten tussen nationale verzekeringsbureaus of hun leden welke zich niet verdragen met de verdragsbepalingen inzake de mededinging, het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverlening;**

2. a) Een nationale wettelijke bepaling of een overeenkomst tussen in het kader van het groene-kaart-stelsel opgerichte nationale bureaus, waarbij het nationale bureau uitsluitend aansprakelijk wordt gesteld voor de afdoening van schaden, op het grondgebied van die Lid-Staat veroorzaakt door motorrijtuigen die door buitenlandse maatschappijen zijn verzekerd, doch niet wordt getornd aan de mogelijkheid dat het nationale bureau of zijn leden ondernemingen inschakelen die zich — voor rekening van assuradeurs — uitsluitend bezighouden met de afwikkeling — in de zin van de behandeling en het onderzoek — van schadevorderingen, is niet onverenigbaar met artikel 90, eerste alinea, van het Verdrag junctis de artikelen 85 en 86.

   b) Een besluit of gedraging van een nationaal bureau of onderling afgestemde feitelijke gedragingen van zijn leden, die naar hun doelstelling dan wel naar hun aard ondernemingen welke zich in voormelde beperkte zin uitsluitend met de afwikkeling bezighouden, van bemoeienis met schadegevallen voor rekening van assuradeurs kunnen uitsluiten, kunnen naar omstandigheden onder het verbod van artikel 85 vallen, alsook — wanneer het nationale bureau een machtspositie inneemt —, onder dat van de artikelen 90 juncto 86 van het Verdrag.

3. Door een regeling of gedraging welke er toe leidt dat aan het nationale bureau van een Lid-Staat dan wel aan zijn leden of verzekeringsmaatschappijen die aldaar een vestiging hebben de eindbeslissing wordt voorbehouden nopens de schadeloosstelling van de slachtoffers van ongevallen, op het grondgebied van die staat veroorzaakt door motorrijtuigen die gewoonlijk in een andere Lid-Staat gestationeerd zijn, wordt niet gediscrimineerd in de zin van de artikelen 52 en 59 van het Verdrag.

Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op negen juni negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher