SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN

vom 20. März 1986 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dieser Rechtssache geht es um ein Vertragsverletzungsverfahren, das die Kommission gegen Irland wegen bestimmter Beschränkungen eingeleitet hat, denen dieser Staat Mitversicherungsgeschäfte unterwirft. Diese Rechtssache weist viele Gemeinsamkeiten mit den Rechtssachen 220/83, Kommission/Frankreich, 252/83, Kommission/Dänemark, und 205/84, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, auf und über sie ist zu gleicher Zeit wie über diese mündlich verhandelt worden.

In ihrer Klageschrift beantragt die Kommission, festzustellen, daß

„— Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag sowie aus der Richtlinie 78/473/EWG verstoßen hat, daß es Artikel 4 der ‚European Communities (Co-insurance) Regulations 1983' erlassen hat, wonach Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft, die in Irland Versicherungsdienstleistungen als führende Versicherer erbringen wollen, entweder dazu zugelassen und deshalb niedergelassen sein müssen oder den Minister unterrichten und seine Genehmigung einholen müssen,

— Irland insoweit gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag sowie aus der Richtlinie 78/473/EWG verstoßen hat, als Paragraph 3 des Anhangs zu den genannten Regulations die Versicherer der Gemeinschaft daran hindert, in Irland Mitversicherungsdienstleistungen für Verträge über einen geringeren Gesamtbetrag zu erbringen, als in Paragraph 3 angegeben ist,

— Irland durch Anwendung der genannten nationalen Bestimmungen anstelle der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag gegen die Verpflichtungen verstoßen hat, die ihm aufgrund der unmittelbaren Wirkung der genannten Artikel des EWG-Vertrags und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts obliegen".

Da ich den Inhalt der Richtlinien 73/239/EWG betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung (ABl. 1973, L 228, S. 3) und 78/473/EWG betreffend die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene (ABl. 1978, L 151, S. 25) bereits in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Kommission/Frankreich zusammengefaßt habe, gebe ich ihn hier nicht wieder.

Zur Durchführung der Richtlinie von 1978 in Irland wurden die ‚European Communities (Co-insurance) Regulations 1983' [Verordnung über die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene] erlassen. Artikel 4 Absatz 1 dieser Verordnung schreibt vor, daß der führende Versicherer einer Genehmigung durch die irischen Behörden bedarf. Diese Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„Unbeschadet abweichender Bestimmungen in den ‚Insurance Acts' (Versicherungsgesetze) 1909 bis 1981 oder in den ‚European Communities (Non-Life Insurance) Regulations 1976' (Verordnung über die Nichtle-

* Aus dem Englischen übersetzt.

bensversicherung auf Gemeinschaftsebene) darf ein Versicherer, der in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, sich mit einem führenden Versicherer, der eine Zulassung besitzt, an einer Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene betreffend ein im Inland belegenes Risiko beteiligen, wenn für den erstgenannten Versicherer eine Hauptverwaltung tätig wird, die eine Zulassung der Aufsichtsbehörde eines anderen Mitgliedstaats besitzt, oder wenn er durch eine Zweigniederlassung tätig wird, die eine Zulassung der Aufsichtsbehörde eines anderen Mitgliedstaats besitzt und deren Hauptverwaltung ebenfalls eine solche Zulassung besitzt."

Eine solche Zulassung muß gemäß den „European Communities (Non-life Insurance) Regulations 1976" erteilt werden, die zur Durchführung der Richtlinie von 1973 erlassen wurden. Nach Artikel 4 Absatz 1 dieser Verordnung muß der Versicherer niedergelassen und zugelassen sein, bevor er auf dem Gebiet der Nichtlebensversicherung tätig werden darf. Der führende Versicherer unterliegt somit sowohl dem Erfordernis der Zulassung als auch dem Erfordernis der Niederlassung. Nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung von 1983 sind die übrigen Mitversicherer von beiden Erfordernissen befreit.

Allerdings nimmt Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung von 1983 offenbar führende Versicherer, die in einem anderen Mitgliedstaat nach der Richtlinie von 1983 ordnungsgemäß zugelassen sind, von diesen Erfordernissen aus, wenn das versicherte Risiko unter die Sparten 4 (Schienenfahrzeuge), 5 (Luftfahrzeuge), 6 (Schiffe), 7 (Transportgüter), 11 (Luftfahrzeughaftpflicht) oder 12 (Schiffahrt-Haftpflicht) fällt. Dies ist jedoch in Verbindung mit Artikel 8 dieser Verordnung zu sehen. Hiernach muß der führende Versicherer seine Absicht, Risiken der in Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung von 1976 genannten Art (nämlich der Sparten 5, 6, 7, 11 und 12 des Anhangs und bestimmte Gruppen der Sparten 1 und 10, Versicherung für die in See- und Luftfahrzeugen beförderten Personen und Frachtführerhaftpflichtversicherung) zu versichern, dem Minister für Handel und Fremdenverkehr anzeigen und dessen Genehmigung einholen.

Artikel 3 der Verordnung von 1983 bestimmt: „Diese Verordnung gilt für Mitversicherungsgeschäfte auf Gemeinschaftsebene, wie sie im Anhang zu dieser Verordnung definiert sind." In Paragraph 1 des Anhangs heißt es:

„i) Ein Versicherungsgeschäft ist ein Mitversicherungsgeschäft auf Gemeinschaftsebene im Sinne dieser Verordnung, wenn

a) es sich auf eine der in Paragraph 2 dieses Anhangs genannten Sparten bezieht,

b) es im Falle eines im Inland belegenen Risikos die in Paragraph 3 dieses Anhangs genannten Kriterien erfüllt und

c) es alle in Paragraph 4 dieses Anhangs genannten Voraussetzungen erfüllt."

Paragraph 2 des Anhangs führt die Risikosparten auf, für die die Verordnung gilt; er gibt Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie von 1978 wieder. Die Lebensversicherung ist demzufolge nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits.

Zu den in Paragraph 3 des Anhangs genannten Kriterien gehören Schwellenwerte, bei deren Unterschreiten die Verordnung von 1983 keine Anwendung findet. Bei Risiken der Sparten 8 (Feuer und Elementarschäden), 9 (sonstige Sachschäden) und 16 (verschiedene finanzielle Verluste) darf die Gesamtversicherungssumme des jeweiligen Vertrags nicht weniger als 50 Millionen Rechnungseinheiten betragen. Bei Risiken der Sparte 13 (Allgemeine Haftpflicht, soweit sie nicht Risiken im Zusammenhang

mit Schäden durch Kernenergie oder Medikamente betrifft) darf der Umsatz des Versicherten aus Tätigkeiten, bei denen Dekkung besteht, nicht weniger als 200 Millionen Rechnungseinheiten betragen. Bei Risiken der Sparten 4, 5, 6, 7, 11 und 12 bestehen keine Beschränkungen hinsichtlich der Art oder des Umfangs eines Risikos, für das eine Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene abgeschlossen werden darf.

Paragraph 4 bestimmt, soweit hier von Interesse ist: „Die in Paragraph 1 Buchstabe c dieses Anhangs erwähnten Voraussetzungen lauten folgendermaßen: ... b) Das Risiko muß in einem Mitgliedstaat belegen (im Sinne von Paragraph 5 dieses Anhangs) sein ..." Paragraph 5 bestimmt: „Für die Zwecke von Paragraph 4 Buchstabe b dieses Anhangs ist ein Risiko in einem Mitgliedstaat belegen, a) bei der Versicherung von unbeweglichem Vermögen, wenn das Vermögen in diesem Mitgliedstaat belegen ist, b) bei der Versicherung eines registrierten Schiffs, Luftfahrzeugs oder Landfahrzeugs (einschließlich Schienenfahrzeuge), wenn das Schiff, Luftfahrzeug oder Landfahrzeug in diesem Mitgliedstaat registriert ist, und c) in allen anderen Fällen, wenn der Inhaber des Versicherungsscheins in diesem Mitgliedstaat seinen Sitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat."

Der Anwendungsbereich dieser Vorschriften ist nicht klar. In der mündlichen Verhandlung hat die irische Regierung vorgetragen, die Erfordernisse gälten nur, wenn das Risiko in Irland belegen sei; sie hat sich aber verpflichtet gefühlt, darauf hinzuweisen, daß der Anhang zu der Verordnung von 1983 bestimmte Vorschriften enthalte, die festlegten, wo das Risiko belegen sei. Nach Paragraph 5 Buchstabe c (im Zusammenhang mit der Prüfung, ob ein Versicherungsgeschäft eine Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene im Sinne der Paragraphen 1 Buchstabe c und 4 darstellt) ist ein Risiko in einem Mitgliedstaat belegen, wenn der Inhaber des Versicherungsscheins in diesem Mitgliedstaat seinen Sitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, abweichend von der Regelung für unbewegliches Vermögen oder registrierte Schiffe, Luft- oder Landfahrzeuge.

Die Auslegung dieser Verordnung im Falle eines Rechtsstreits ist Sache des nationalen Gerichts. Im Rahmen des Artikels 4 Absatz 1 kann ein Risiko möglicherweise als in Irland belegen gelten, wenn der Versicherungsscheininhaber dort seinen Sitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, obwohl das Risiko keine Verbindung mit Irland aufweist; andererseits ist Artikel 4 möglicherweise so zu verstehen, daß er sich auf in Irland belegene Risiken beschränkt. Im Rahmen dieser Schlußanträge übernehme ich zunächst einmal die letztgenannte, engere Auslegung.

Zulässigkeit

Am 30. Dezember 1975 legte die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Zweite Richtlinie zur Koordinierung der die direkte Schadenversicherung betreffenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften und zur Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs im Versicherungswesen (ABl. 1976, C 32, S. 2) vor. Dieser Vorschlag liegt dem Rat immer noch, wenn auch in erheblich geänderter Form, vor. Der Richtlinienentwurf will unter anderem die Vorschriften der Ersten Richtlinie über technische Reserven ergänzen und das für den Vertrag geltende Recht festlegen.

Irland macht geltend, durch die Einleitung dieses Verfahrens zu einem Zeitpunkt, zu dem der Vorschlag einer Zweiten Richtlinie noch vom Rat behandelt werde, wolle die Kommission „das vom Rat gemäß Artikel 57 Absatz 2 EWG-Vertrag bereits begonnene verfassungsmäßige Verfahren präjudizieren ... Die Kommission verlangt vom Gerichtshof, daß er die Funktion ausübt, die der EWG-Vertrag in Artikel 57 Absatz 2

dem Rat zuweist." Es steht jedoch außer Zweifel, daß ein Urteil des Gerichtshofes eine andere Wirkung hat als eine vom Rat erlassene Richtlinie. Was aber mehr ist, das Argument Irlands läuft darauf hinaus, daß die Kommission ihren Richtlinienvorschlag hätte zurückziehen müssen, bevor sie dieses Verfahren einleitete. Ein solches Vorgehen hätte lediglich bewirkt, daß die Schaffung eines gemeinsamen Versicherungsmarktes verzögert worden wäre. Die von Irland vertretene Auffassung entspricht somit nicht der Struktur des Vertrages. Ich kann diesem Vorbringen daher nicht folgen.

In der mündlichen Verhandlung hat Irland ferner geltend gemacht, mit ihrem ersten Klagepunkt greife die Kommission den falschen Rechtstext an, da die Verordnung von 1983 in Wirklichkeit eine Liberalisierungsmaßnahme sei. Die Niederlassungs- und Zulassungserfordernisse seien vielmehr in der Verordnung von 1976 enthalten. Dieses Vorbringen ist selbst unzulässig, da es in der mündlichen Verhandlung zum ersten Mal geltend gemacht wurde. Der Gerichtshof sollte diese Frage allerdings von sich aus prüfen.

Ich halte dieses Vorbringen für unbegründet. Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung von 1983 bestimmt, soweit es hier von Interesse ist, daß „ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassener Versicherer mit einem führenden Versicherer, der über eine Genehmigung verfügt, ein Mitversicherungsgeschäft auf Gemeinschaftsebene vornehmen ..." kann. Diese Vorschrift bestätigt also unmittelbar das bereits für den führenden Versicherer bestehende Zulassungserfordernis. Mittelbar bestätigt es auch das Niederlassungserfordernis. Meines Erachtens ist der erste Klagepunkt der Kommission daher nicht aus den von Irland geltend gemachten Gründen unzulässig.

Ich bin auch nicht der Ansicht, daß irgendein Teil der von der Kommission erhobenen Klage aus irgendeinem anderen Grund unzulässig ist.

Der führende Versicherer

Der erste Klageantrag der Kommission geht dahin festzustellen, daß das dem führenden Versicherer durch Artikel 4 der „European Communities (Co-insurance) Regulations 1983" auferlegte Niederlassungs- und Zulassungserfordernis gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag und die Richtlinie 78/473 verstößt.

Aufgrund der Ausnahmebestimmung des Artikels 4 Absatz 2 dieser Verordnung findet das Niederlassungserfordernis des Artikels 4 Absatz 1 nur auf Risiken der Sparten 8, 9, 13 und 16 Anwendung. Wie ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Kommission/Frankreich ausgeführt habe, verstößt dieses Erfordernis meines Erachtens gegen die Artikel 59 und 60.

Artikel 4 Absatz 1 verpflichtet den führenden Versicherer ferner, von den irischen Behörden eine Erlaubnis für dieselben Risikosparten gemäß der Verordnung von 1976 einzuholen. Wie ich in der Rechtssache gegen Frankreich dargelegt habe, ist dies eine eindeutige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit im Sinne des Artikels 59.

Das gleiche gilt für die Verpflichtung des führenden Versicherers aufgrund der Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 8 der Verordnung von 1983, bei Risiken der Sparten 4, 5, 6, 7, 11 und 12 die vorherige Genehmigung des Ministers einzuholen. Irland wird nicht dadurch entlastet, daß es, wie in seiner Gegenerwiderung geschehen, geltend macht, in der Praxis werde die Genehmigung immer erteilt, und zwar grundsätzlich für eine Risikosparte insgesamt. Die Tatsache bleibt bestehen, daß der Minister seine Genehmigung verweigern kann. Auch ein System, in dem die Erlaubnis automatisch erteilt wird, kann zu — gewollten oder ungewollten — Verzögerungen führen.

Aus den von mir in den genannten Schlußanträgen dargestellten Gründen bin ich auch im vorliegenden Fall nicht der Auffassung,

daß das Zulassungserfordernis sich durch Artikel 56 Absatz 1 oder durch das Allgemeininteresse als gerechtfertigt erwiesen hat. Die Grenzlinie zwischen „Zulassung" und „Genehmigung" kann sehr schmal sein, und auch das Genehmigungserfordernis hat sich nach meiner Ansicht nicht als gerechtfertigt erwiesen.

Ungeachtet der Argumente, daß es sich beim Versicherungswesen in Irland um einen sehr sensiblen Bereich handele und die Versicherten sowie Dritte gegen den Konkurs des Versicherers geschützt werden müßten, bin ich nicht davon überzeugt, daß ein grundlegender Unterschied zwischen der Situation in Irland und der in den anderen Mitgliedstaaten besteht. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Unternehmen muß nach der Richtlinie von 1973 durch die Mitgliedstaaten überwacht werden. Andere Fragen müssen nach Bekanntgabe durch nationale Vorschriften geregelt werden, jedoch ist nicht nachgewiesen worden, daß sie die Niederlassung, die vorherige Zulassung oder die vorherige Genehmigung rechtfertigen.

Wenn die irischen Vorschriften für führende Versicherer auf Risiken Anwendung finden, die nur deshalb als außerhalb Irlands belegen angesehen werden, weil der Versicherungsscheininhaber dort seinen Sitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, sind sie noch weniger zu rechtfertigen.

Möglicherweise dient die Anwendung derartiger Beschränkungen in Fällen, in denen der Versicherungsscheininhaber seinen Sitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Irland hat, der Einschränkung oder Kontrolle von Kapitalbewegungen oder laufenden Zahlungen. Aus den von mir in der Rechtssache gegen Frankreich dargelegten Gründen sind dies nach Gemeinschaftsrecht keine zulässigen Motive für die Einschränkung der Erbringung von Versicherungsleistungen.

Die Kommission trägt schließlich vor, das Niederlassungs- und Zulassungserfordernis verstoße auch gegen Artikel 3 der Richtlinie 78/473. Dieses Argument ist auch in der deutschen, nicht aber in der französischen und der dänischen Rechtssache vorgetragen worden. Ich verweise hierzu auf meine Schlußanträge in der Rechtssache gegen die Bundesrepublik Deutschland.

Die Schwellenwerte

Wie bereits ausgeführt, setzt Paragraph 3 des Anhangs zu den „European Communities (Co-insurance) Regulations 1983" Schwellenwerte für Risiken der Sparten 8, 9, 13 und 16 fest; unterhalb dieser Schwellenwerte ist eine Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene nicht zulässig. Die Kommission hat im vorliegenden Verfahren geltend gemacht, Paragraph 3 verstoße gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag sowie gegen die Richtlinie 78/473. Sie hat nicht dahin argumentiert, daß die Schwellenwerte zu hoch festgesetzt seien. Meines Erachtens vertritt sie in dieser Rechtssache bloß die Auffassung, daß die genannten Vorschriften überhaupt die Festsetzung von Schwellenwerten untersagten.

In ihrer Erwiderung führt die Kommission aus: „Die Kommission wendet sich im vorliegenden Zusammenhang nicht gegen die finanziellen Schwellenwerte, die die Mitgliedstaaten festgesetzt haben, um den Geltungsbereich der Mitversicherungsrichtlinie einzugrenzen." Dies veranlaßt Irland in seiner Gegenerwiderung zu der Schlußfolgerung, daß die zweite Rüge aus der Klageschrift der Kommission zurückgezogen worden sei. Für sich betrachtet scheint der soeben zitierte Satz diese Auffassung zu stützen. Wenn man diesen Satz jedoch im Zusammenhang liest, scheint er dies nicht auszudrücken: Er bedeutet lediglich, daß die Kommission nicht die Schwellenwerte in ihrer gegenwärtigen Höhe rügt. So führt die Kommission im Schlußsatz ihrer Erwiderung aus, sie erhalte „ihre Anträge aus Nr.

20 der Klageschrift aufrecht". Die Kommission hat ihre Rüge somit nicht zurückgenommen.

Aus den in meinen Schlußanträgen in den Rechtssachen gegen Frankreich und die Bundesrepublik dargelegten Gründen bin ich der Auffassung, daß die Festsetzung von Schwellenwerten für die Mitversicherung gegen die Artikel 59 und 60 verstößt, daß ihre Rechtmäßigkeit nicht dargetan worden ist und daß Irland nach der Richtlinie 78/473 zur Festsetzung von Schwellenwerten nicht befugt ist. Wenn Schwellenwerte festgesetzt werden dürfen und die Kommission, anders als ich sie verstehe, geltend macht, die Schwellenwerte seien zu hoch, so ist dies in der vorliegenden Rechtssache nicht nachgewiesen worden.

Unmittelbare Wirkung

Die dritte Rüge der Kommission ist aus den von mir in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache gegen Frankreich näher ausgeführten Gründen zurückzuweisen.

Ergebnis

Aufgrund dieser Überlegungen bin ich der Auffassung, daß

a) Irland durch den Erlaß der Vorschriften des Artikels 4 der European Communities (Co-insurance) Regulations 1983, nach denen Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft, die in Irland als führende Versicherer Versicherungsdienstleistungen erbringen wollen, entweder zugelassen und niedergelassen sein müssen oder gegebenenfalls den Minister unterrichten und seine Genehmigung einholen müssen, gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag sowie aus der Richtlinie 78/473 verstoßen hat,

b) die European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 durch die Festsetzung von Schwellenwerten, unterhalb deren keine Mitversicherung durchgeführt werden darf, gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen. Die Richtlinie 78/473 ermächtigt die Mitgliedstaaten nicht zur Festsetzung von Schwellenwerten im Hinblick auf die von dieser Richtlinie erfaßten Versicherungssparten.

Irland sollte meines Erachtens die Kosten der Kommission sowie die Kosten der Niederlande und des Vereinigten Königreichs tragen. Irland, Belgien, Dänemark und Frankreich sollten ihre eigenen Kosten tragen.