FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 20. marts 1986 *

Høje Domstol.

I denne sag har Kommissionen indledt en traktatbrudsprocedure mod Irland for at have indført visse restriktioner for coassurancevirksomhed. Sagen har mange lighedspunkter med sag 220/83, Kommissionen mod Frankrig, sag 252/83, Kommissionen mod Danmark, og sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, og de mundtlige forhandlinger har da også været afholdt samtidig i alle fire sager.

I sagen har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

»— Det statueres, at republikken Irland har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 59 og 60 og direktiv 78/473/EØF ved at vedtage bestemmelserne i Section 4 i bekendtgørelsen European Communities (Co-insurance) Regulations 1983, idet disse bestemmelser stiller krav om, at forsikringsvirksomheder inden for EF, der i Irland ønsker at udføre tjenesteydelser på forsikringsområdet som ledende forsikringsgiver, enten skal være meddelt koncession og som følge heraf være etableret, eller efter omstændighederne give underretning til ministeren og indhente dennes godkendelse;

— det statueres, at republikken Irland har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 59 og 60 og direktiv 78/473/EØF i det omfang, bestemmelserne i 3. afsnit i tillægget til ovennævnte Regulations forhindrer EF-forsikringsgivere, der yder tjenesteydelser inden for coassuranceområdet i Irland, i at indgå kontrakter for et beløb, der sammenlagt er mindre end de beløb, som er fastsat i 3. afsnit;

— det statueres, at republikken Irland ved at anvende ovennævnte bestemmelser i national ret i stedet for traktatens artikel 59 og 60 har tilsidesat sine forpligtelser som følge af traktatbestemmelsernes direkte virkning og fællesskabsrettens forrang.«

I mit forslag til afgørelse i sagen mod Frankrig har jeg givet en sammenfattende redegørelse for direktiv 73/239 om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed, bortset fra livsforsikring (EFT 1973, L 228, s. 3) og direktiv 78/473 om coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet (EFT 1978, L 151, s. 25), som jeg ikke behøver gentage her.

European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 blev udstedt af Irland i 1983 med henblik på at gennemføre 1978 direktivet. Ifølge artikel 4, stk. 1, skal den ledende forsikringsgiver indhente tilladelse fra de irske myndigheder. Det hedder herom i bestemmelsen:

»Medmindre andet er bestemt i 'Insurance Acts' af 1909 eller 1981 eller i European Communities (Non-Life Insurance) Regulations 1976, kan en forsikringsgiver, som er etableret i en anden medlemsstat, sammen

* Oversat fra engelsk.

med en ledende forsikringsgiver, der er meddelt koncession, deltage i EF-coassurancevirksomhed vedrørende en risiko, som er beliggende her i landet, såfremt førstnævnte forsikringsgiver driver virksomhed gennem sit vedtægtsmæssige hjemsted, der er meddelt koncession af tilsynsmyndighederne i en anden medlemsstat, eller gennem en filial, der er meddelt koncession af tilsynsmyndighederne i en anden medlemsstat, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted tillige er indehaver af en sådan koncession.«

Koncessionen skal være meddelt i overensstemmelse med European Communities (Non-Life Insurance) Regulations 1976, der blev vedtaget til gennemførelse af 1973 direktivet. Dennes artikel 4, stk. 1, bestemmer, at forsikringsgiveren både skal være etableret og meddelt koncession, for at kunne drive forsikring uden for livsforsikringsområdet. For den ledende forsikringsgiver gælder der således normalt både et etablerings- og et koncessionskrav. De øvrige coassurandører er ved artikel 4, stk. 1, i 1983 bekendtgørelsen undtaget fra disse krav.

Imidlertid synes også de ledende forsikringsgivere, som er meddelt behørig koncession i en anden medlemsstat i overensstemmelse med 1973 direktivet, at være undtaget fra disse krav i medfør af artikel 4, stk. 2, i 1983 bekendtgørelsen, såfremt den dækkede risiko falder ind under forsikringsklasse 4 (kaskoforsikring for jernbanekøretøjer), klasse 5 (kaskoforsikring for luftfartøjer), klasse 6 (skibe), klasse 7 (godstransport), klasse 11 (ansvarsforsikring for luftfartøjer) eller klasse 12 (ansvarsforsikring for skibe). Denne undtagelse skal imidlertid sammenholdes med samme bekendtgørelses artikel 8. Ifølge denne bestemmelse er den ledende forsikringsgiver forpligtet til at give handels- og turistministeren forhåndsmeddelelse om, at han ønsker at drive forsikringsvirksomhed vedrørende de risici, som er nævnt i artikel 4, stk. 6, i 1976 bekendtgørelsen (nemlig de i bilaget nævnte forsikringsklasser 5, 6, 7, 11 og 12, visse risici i forsikringsklasserne 1 og 10, forsikring af passagerer i sø- og luftfartøjer, samt befordrerens ansvarsforsikring) og indhente ministerens godkendelse hertil.

Artikel 3 i 1983 bekendtgørelsen bestemmer følgende: »Nærværende bekendtgørelse finder anvendelse på EF-coassurancevirksomhed som nævnt i tillægget til bekendtgørelsen.« Tillæggets første afsnit bestemmer følgende:

»i) En forsikringsaftale anses for EF-coassurancevirksomhed i nærværende bekendtgørelses forstand, såfremt

a) den vedrører en af de forsikringsklasser, som er nævnt i dette tillægs 2. afsnit, og

b) den opfylder de kriterier, der er anført i dette tillægs 3. afsnit, i det tilfælde, hvor risikoen er beliggende i Irland, og

c) den opfylder alle de betingelser, der er anført i dette tillægs 4. afsnit.«

Tillæggets 2. afsnit opregner de forsikringsklasser, bekendtgørelsen finder anvendelse på, og svarer her til 1978 direktivets artikel 1, stk. 1. Den foreliggende sag omfatter altså ikke livsforsikring.

Kriterierne i tillæggets 3. afsnit omfatter også beløbsgrænser, under hvilke 1983 bekendtgørelsen ikke finder anvendelse. For så vidt angår risici i forsikringsklasse 8 (brand og naturkræfter), klasse 9 (andre skader på ejendom) og klasse 16 (diverse økonomiske tab) skal det samlede forsikrede beløb i henhold til forsikringsaftalen mindst udgøre 50 mio regningsenheder. For så vidt angår risici i forsikringsklasse 13 (almindelig ansvarsforsikring, bortset fra skader af nuklear oprindelse eller som skyldes brug af medicin) skal

den forsikredes omsætning vedrørende den virksomhed, som er omfattet af den forsikrede risiko, mindst udgøre 200 mio regningsenheder. For så vidt angår risici i forsikringsklasserne 4, 5, 6, 7, 11 og 12 er der ikke fastsat nogen begrænsninger i arten eller betydningen af de risici, hvorom der kan indgås en EF-coassuranceaftale.

Den del af 4. afsnit, der har betydning for den foreliggende sag, bestemmer følgende: »De i dette tillægs 1. afsnit, litra c), nævnte betingelser er: ... b) at risikoen er beliggende (i den i dette tillægs 5. afsnit forudsatte betydning) i en medlemsstat, ...«. 5. afsnit lyder: »En risiko som nævnt i bilagets 4. afsnit, litra b), er beliggende i en medlemsstat, a) ved forsikring af fast ejendom: når ejendommen er beliggende i den pågældende medlemsstat, b) ved forsikring af et registreret søfartøj, luftfartøj eller køretøj (herunder jernbanekøretøjer): såfremt søfartøjet, luftfartøjet eller køretøjet er registreret i den pågældende medlemsstat, og c) i alle andre tilfælde: såfremt forsikringstageren er et registreret selskab eller har sædvanlig bopæl i den pågældende medlemsstat«.

Bestemmelsernes anvendelsesområde er ikke klart. Under de mundtlige forhandlinger erklærede den irske regerings befuldmægtigede, at kravene kun gjaldt, såfremt risikoen er beliggende i Irland, om end han følte sig forpligtet til at præcisere over for Domstolen, at tillægget til 1983 bekendtgørelsen indeholder visse kriterier til bestemmelse af, hvor risikoen er beliggende. Ifølge tillæggets 5. afsnit, litra c), er en risiko beliggende i en medlemsstat [med henblik på afgørelsen af, hvorvidt forsikringen udgør en EF-coassuranceaftale i henhold til 1. afsnit, litra c), og 4. afsnit], såfremt forsikringstageren er et registreret selskab eller har sædvanlig bopæl i den pågældende medlemsstat, bortset fra forsikringer vedrørende fast ejendom, registreret søfartøj, luftfartøj eller køretøj.

En eventuel tvist vedrørende bekendtgørelsens fortolkning må afgøres ved de irske domstole. En risiko kan efter artikel 4, stk. 1, tænkes at være beliggende i Irland, såfremt forsikringstageren er et registreret irsk selskab eller har sædvanlig bopæl dér, selv om risikoen ikke har nogen forbindelse med Irland. På den anden side kan det være, at artikel 4 må fortolkes således, at den udelukkende vedrører de risici, som er beliggende i Irland. Jeg skal i dette forslag til afgørelse anlægge den mest indskrænkende fortolkning, dvs. den sidste.

Formaliteten

Den 30. december 1975 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til andet direktiv om samordning af de administrativt og ved lov fastsatte bestemmelser vedrørende anden direkte forsikringsvirksomhed end livsforsikring samt bestemmelser, der kan lette den frie udveksling af tjenesteydelser (EFT 1976, C 32, s. 2). Forslaget er stadig under behandling ved Rådet, om end i væsentlig ændret form. Formålet er blandt andet at supplere bestemmelserne vedrørende tekniske reserver i det første direktiv og fastlægge, hvilken lovgivning der skal finde anvendelse på kontrakten.

Irland har gjort gældende, at Kommissionen ved at anlægge denne sag, mens det andet direktiv stadig er under behandling ved Rådet, »forsøger at foregribe den procedure for vedtagelse af direktiver, som Rådet allerede har indledt i medfør af EØF-traktatens artikel 57, stk. 2...«, og at »Kommissionen derved i virkeligheden opfordrer Domstolen til at varetage den opgave, som ifølge traktatens artikel 57, stk. 2, henhører under Rå-

det«. En af Domstolen afsagt dom vil dog klart have en anden virkning end et af Rådet vedtaget direktiv. Hertil kommer, at den irske regerings argument er ensbetydende med, at Kommissionen burde have trukket sit direktivforslag tilbage, før den anlagde coassurancesagerne. Dette ville imidlertid blot yderligere have forsinket oprettelsen af et fælles marked på forsikringsområdet. Den opfattelse, som den irske regering har forfægtet, har således ikke støtte i traktatens opbygning. Jeg mener følgelig, at formalitetsindsigelsen må forkastes.

Endvidere gjorde den irske regerings befuldmægtigede under de mundtlige forhandlinger gældende, at Kommissionen med sin første påstand anfægter de forkerte retsforskrifter, idet 1983 bekendtgørelsen i virkeligheden er en liberaliserende foranstaltning, hvorimod der er fastsat krav om etablering og koncession i European Communities (Non-Life) Regulations 1976. Dette argument må imidlertid uden videre afvises, da det først er blevet gjort gældende under de mundtlige forhandlinger. Domstolen bør dog af egen drift tage stilling til det.

Efter min opfattelse er argumentet ikke korrekt. Den del af artikel 4, stk. 1, i 1983 bekendtgørelsen, som er relevant for denne sag, bestemmer, at »en forsikringsgiver, som er etableret i en anden medlemsstat, kan deltage i EF-coassurancevirksomhed sammen med en ledende forsikringsgiver, som er indehaver af en koncession...«. Denne bestemmelse er derfor en direkte bekræftelse af kravet om, at den ledende forsikringsgiver forud skal indhente koncession. Den er endvidere en indirekte bekræftelse af etableringskravet. Jeg mener derfor ikke, at Kommissionens første påstand kan afvises af de grunde, som er anført af den irske regering.

Jeg finder heller ikke, at der i øvrigt er grundlag for at afvise sagen.

Den ledende forsikringsgiver

Kommissionens første påstand er, at det statueres, at det etablerings- og koncessionskrav, som er pålagt den ledende forsikringsgiver ved artikel 4 i European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 er i strid med traktatens artikel 59 og 60 og med direktiv 78/473.

I betragtning af undtagelsen i bekendtgørelsens artikel 4, stk. 2, gælder etableringskravet i artikel 4, stk. 1, kun for risici i forsikringsklasserne 8, 9, 13 og 16. Af de grunde, som jeg har anført i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Frankrig, mener jeg, at etableringskravet er i strid med traktatens artikel 59 og 60.

Endvidere er den ledende forsikringsgiver med hensyn til virksomhed vedrørende disse risici efter artikel 4, stk. 1, forpligtet til at indhente koncession fra de irske myndigheder i overensstemmelse med 1976 bekendtgørelsen. Af de grunde, jeg har anført i sagen mod Frankrig, er dette klart en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 59's forstand.

Dette gælder også for den ledende forsikringsgivers forpligtelse til at indhente forudgående godkendelse fra ministeren vedrørende risici i forsikringsklasserne 4, 5, 6, 7, 11 og 12, jfr. artikel 4, stk. 2, og artikel 8 i 1983 bekendtgørelsen. Den irske regerings modargument i replikken om, at der i praksis altid gives godkendelse, som udstedes for en bestemt forsikringsklasse, kan ikke tillægges nogen vægt. Ministeren vil nemlig altid kunne afslå at give sin godkendelse. Selv et automatisk licenssystem vil i øvrigt kunne medføre forsinkelser, uanset om dette måtte være tilsigtet eller ej.

Af samme grunde, som jeg har anført i nævnte forslag til afgørelse, finder jeg det heller ikke i denne sag godtgjort, at konces-

sionskravet er begrundet i nogen af de hensyn, der er nævnt i traktatens artikel 56, stk. 1, eller begrundet i almenvellet i øvrigt. Sondringen mellem »koncession« og »godkendelse« er subtil, og efter min opfattelse er godkendelseskravet heller ikke godtgjort at være berettiget.

På trods af de argumenter, der har været fremført vedrørende forsikringssektorens ømtålelige karakter samt nødvendigheden i at beskytte den forsikrede og tredjemænd mod forsikringsgiverens insolvens, føler jeg mig ikke overbevist om, at der er væsentlig forskel på forholdene i Irland og de øvrige medlemsstater. Ifølge 1973 direktivet påhviler det medlemsstaterne at føre tilsyn med forsikringsselskabernes økonomiske forhold. Det kan også tænkes at være nødvendigt at regulere og undersøge andre forhold i henhold til national ret, når forsikringsgiveren har indgivet meddelelse om, at han ønsker at drive forsikringsvirksomhed i den pågældende medlemsstat, men det er ikke godtgjort, at disse forhold skulle begrunde et krav om forudgående etablering, koncession eller godkendelse.

Såfremt de irske bestemmelser vedrørende den ledende forsikringsgiver tillige finder anvendelse på risici uden for Irland, blot fordi forsikringstageren er registreret eller har bopæl dér, må de i endnu mindre grad anses for berettigede.

Måske er formålet med sådanne restriktioner at bremse eller kontrollere kapitalbevægelserne eller de løbende betalinger i det tilfælde, hvor forsikringstageren er et irsk selskab eller har sædvanlig bopæl i Irland. Af de grunde, som jeg har angivet i sagen mod Frankrig, er dette imidlertid ikke nogen gyldig begrundelse i fællesskabsretten for at begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser inden for forsikringsområdet.

Endelig har Kommissionen gjort gældende, at etablerings- og koncessionskravet tillige er i strid med artikel 3 i direktiv 78/473. Kommissionen har fremført det samme argument i sagen mod Tyskland, men ikke i sagerne mod Frankrig og Danmark. Jeg skal herom henvise til mit forslag til afgørelse i sagen mod Tyskland.

Beløbsgrænserne

Som tidligere nævnt er der fastsat beløbsgrænser for risici i forsikringsklasserne 8, 9, 13 og 16 ved 3. afsnit i tillægget til European Communities (Co-insurance) Regulations 1983, hvorunder der altså ikke kan udøves EF-coassurancevirksomhed. Under hele sagen har Kommissionen fastholdt, at 3. afsnit er i strid med traktatens artikel 59 og 60 og med direktiv 78/473. Den har derimod ikke gjort gældende, at beløbsgrænserne er fastsat for højt. Kommissionen gør, så vidt jeg har forstået, altså blot gældende, at de nævnte retsforskrifter udelukker, at der overhovedet fastsættes sådanne beløbsgrænser.

I replikken anføres, at »Kommissionen ikke under denne sag anfægter de beløbsgrænser, medlemsstaterne har fastsat med henblik på afgrænsning af coassurancedirektivets anvendelsesområde«. Af duplikken fremgår, at den irske regering heraf udledte, at Kommissionen havde frafaldet den anden påstand. Læser man sætningen løsrevet, synes dette at være meningen. Læser man den imidlertid i sammenhæng, finder jeg ikke, at den bør forstås på denne måde, men at meningen blot er, at Kommissionen ikke anfægter de nuværende beløbsgrænser. I den sidste sætning i replikken anfører Kommissionen da også, at den i »fastholder sin på-

stand under stævningens pkt. 20«. Følgelig har Kommissionen ikke frafaldet denne del af påstanden.

Af de grunde, som jeg har anført i mine forslag til afgørelse i sagerne mod Frankrig og Tyskland, finder jeg, at det er i strid med traktatens artikel 59 og 60 at fastsætte beløbsgrænser for coassurancevirksomhed, at der ikke er ført bevis for beløbsgrænsernes berettigelse, og at Irland ikke kan fastsætte sådanne beløbsgrænser i henhold til direktiv 78/473/EØF. Såfremt der imidlertid kan fastsættes sådanne beløbsgrænser, og Kommissionen, modsat min fortolkning, mener, at disse er fastsat for højt, er der ikke blevet ført bevis for dette.

Direkte virkning

Af de grunde, som jeg har anført i mit forslag til afgørelse i sagen mod Frankrig, må sagsøgte frifindes for Kommissionens tredje påstand.

Konklusion

På grundlag af de anførte betragtninger skal jeg fremsætte følgende forslag til afgørelse:

a) Irland har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 59 og 60 og direktiv 78/473/EØF ved at vedtage bestemmelserne i Section 4 i bekendtgørelsen European Communities (Co-insurance) Regulations 1983, idet disse bestemmelser stiller krav om, at forsikringsvirksomheder inden for EF, der i Irland ønsker at udføre tjenesteydelser på forsikringsområdet som ledende forsikringsgiver, enten skal være meddelt koncession og etableret, eller efter omstændighederne give underretning til ministeren og indhente dennes godkendelse.

b) European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 er i strid med traktatens artikel 59 og 60, fordi denne bekendtgørelse fastsætter beløbsgrænser, hvorunder det er udelukket at udøve coassurancevirksomhed. Direktiv 78/473/EØF giver ikke medlemsstaterne beføjelse til at fastsætte beløbsgrænser vedrørende de forsikringsklasser, som er omfattet af direktivet.

Efter min opfattelse bør Irland tilpligtes at betale Kommissionens, Nederlandenes og Det forenede Kongeriges omkostninger. Irland, Belgien, Danmark og Frankrig bør betale deres egne omkostninger.