CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 20 maart 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de inbreukprocedure die de Commissie tegen Ierland heeft ingeleid, gaat het om bepaalde beperkingen die deze staat aan het verrichten van co-assurantietransacties heeft gesteld. Deze zaak heeft veel gemeen met de zaken 220/83, Commissie/Frankrijk, 252/83, Commissie/Denemarken, en 205/84, Commissie/Duitsland, en werd tegelijk met deze mondeling behandeld.

In haar verzoekschrift vraagt de Commissie het Hof vast te stellen dat Ierland:

„— door de vaststelling van de bepalingen van Section 4 van de ‚European Communities (Co-insurance) Regulations' 1983, die de communautaire verzekeringsondernemingen welke in Ierland als eerste verzekeraar diensten willen verrichten, verplichten in die Lid-Staat een vergunning te verkrijgen en er dus een vestiging te hebben, of, naar gelang van het geval, de bevoegde Ierse minister te informeren en zijn toestemming te verkrijgen, de krachtens de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag en richtlijn nr. 78/473/EEG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— voor zover de bepalingen van Section 3 van de bijlage bij voornoemde Regulations de verzekeraars in de Gemeenschap beletten in Ierland diensten op het gebied van de co-assurantie te verrichten bij overeenkomsten met een totaal bedrag dat lager is dan het in die Section vermelde, de krachtens de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag en richtlijn nr. 78/473/EEG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door de hiervóór bedoelde nationale bepalingen toe te passen in plaats van de bepalingen van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, de verplichtingen niet is nagekomen die voortvloeien uit de rechtstreekse werking van bedoelde verdragsbepalingen en uit de voorrang van het gemeenschapsrecht."

Daar ik de inhoud van richtlijn nr. 73/239 betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan (PB 1973, L 228, blz. 3) en van richtlijn nr. 78/473 betreffende de communautaire co-assurantie (PB 1978, L 151, blz. 25) reeds in mijn conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk heb besproken, zal ik er hier niet op terugkomen.

Ter uitvoering van de richtlijn van 1978 heeft Ierland de European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 vastgesteld. Artikel 4, lid 1, schrijft voor, dat de eerste verzekeraar in het bezit dient te zijn van een vergunning van de Ierse autoriteiten. Deze bepaling luidt als volgt:

„Niettegenstaande andersluidende bepalingen in de ‚Insurance Acts' 1909 tot 1981 of in de ‚European Communities (Non-Life Insurance) Regulations' 1976, mag een in een andere Lid-Staat gevestigde verzekeraar sa-

* Vertaald uit het Engels.

men met een eerste verzekeraar, die een vergunning heeft, deelnemen aan een communautaire co-assurantietransactie met betrekking tot een op het nationale grondgebied gelegen risico, indien eerstgenoemde verzekeraar deelneemt via een hoofdkantoor dat in het bezit is van een door de toezichthoudende autoriteit van een andere Lid-Staat afgegeven vergunning dan wel via een bijkantoor dat in het bezit is van een door de toezichthoudende autoriteit van een andere Lid-Staat afgegeven vergunning en het hoofdkantoor eveneens houder is van een dergelijke vergunning."

Een dergelijke vergunning moet worden verleend overeenkomstig de ter uitvoering van de richtlijn van 1973 vastgestelde European Communities (Non-life Insurance) Regulations 1976. Ingevolge artikel 4, lid 1, van deze Regulations moet de verzekeraar zowel over een vestiging als over een vergunning beschikken alvorens het schadeverzekeringsbedrijf te mogen uitoefenen. Voor de eerste verzekeraar geldt dus in het algemeen zowel een vergunning- als vestigingsplicht. De andere co-assuradeuren zijn krachtens artikel 4, lid 1, van de Regulations van 1983 van beide vereisten vrijgesteld.

Eerste verzekeraars die in een andere Lid-Staat overeenkomstig de richtlijn van 1973 regelmatig zijn toegelaten, lijken op grond van artikel 4, lid 2, van de Regulations van 1983 eveneens te zijn vrijgesteld, als het te dekken risico behoort tot de branches 4 (casco rollend spoorwegmaterieel), 5 (luchtvaartuigcasco), 6 (casco zee- en binnenschepen), 7 (vervoerde goederen), 11 (WA luchtvaartuigen) of 12 (WA zee- en binnenschepen). Deze bepaling dient evenwel te worden gelezen in verband met artikel 8 van deze Regulations. Volgens die bepaling moet de eerste verzekeraar de minister van Handel en Toerisme vooraf in kennis stellen van zijn voornemen om risico's te dekken als bedoeld in artikel 4, lid 6, van de Regulations van 1976 (te weten de branches 5, 6, 7, 11 en 12 van de bijlage en bepaalde onderdelen van de branches 1 en 10, verzekering van de passagiers van zee- en luchtvaartuigen en van de aansprakelijkheid van de vervoerder) en diens toestemming verkrijgen.

Artikel 3 van de Regulations van 1983 bepaalt: „Deze Regulations zijn van toepassing op communautaire co-assurantietransacties als omschreven in de bijlage bij deze Regulations". Punt 1 van deze bijlage luidt als volgt:

„i Een verzekeringstransactie is een communautaire co-assurantietransactie in de zin van deze Regulations, indien

a) zij betrekking heeft op een van de in punt 2 van deze bijlage genoemde branches,

b) het risico, ingeval het op het nationale grondgebied is gelegen, voldoet aan de in punt 3 van deze bijlage genoemde criteria, en

c) alle in punt 4 van deze bijlage genoemde voorwaarden zijn vervuld."

Punt 2 van de bijlage bevat een opsomming van de risicobranches waarop de Regulations van toepassing zijn, en is een weergave van artikel 1, lid 1, van de richtlijn van 1978. Levensverzekering is hier dus niet in geding.

De in punt 3 van de bijlage genoemde criteria omvatten minima waarbeneden de Regulations van 1983 niet van toepassing zijn. Bij risico's van de branches 8 (brand en natuurevenementen), 9 (andere schaden aan goederen) en 16 (diverse geldelijke verliezen) mag de totale verzekerde som per contract niet lager zijn dan 50 miljoen RE. Bij risico's van branche 13 (algemene WA, uitgezonderd risico's betreffende door atoom-

kernreacties of door geneesmiddelen veroorzaakte schade) mag de omzet van de verzekerde bij de te dekken activiteiten niet minder dan 200 miljoen RE bedragen. Voor risico's van de branches 4, 5, 6, 7, 11 en 12 gelden geen beperkingen ten aanzien van aard of omvang van de risico's die door middel van communautaire co-assurantie mogen worden gedekt.

Punt 4 bepaalt, voor zover hier van belang: „De in punt 1, sub c, van deze bijlage bedoelde voorwaarden zijn: ... b) dat het risico in een Lid-Staat is gelegen (in de zin van punt 5 van deze bijlage) ...". Punt 5 luidt als volgt: „Voor de toepassing van punt 4, sub b, van deze bijlage is een risico in een Lid-Staat gelegen: a) bij onroerend goedverzekering, wanneer het goed in die Lid-Staat is gelegen, b) bij verzekering van geregistreerde schepen, luchtvaartuigen of voertuigen (met inbegrip van rollend spoorwegmaterieel), wanneer de registratie in die Lid-Staat heeft plaatsgevonden, en c) in alle andere gevallen, wanneer de verzekeringnemer in die Lid-Staat zijn zetel of zijn gewone verblijfplaats heeft".

Het toepassingsgebied van deze bepalingen is niet duidelijk. Ter terechtzitting heeft de Ierse regering verklaard, dat de regeling enkel geldt wanneer het risico in Ierland is gelegen; niettemin heeft zij zich verplicht gevoeld erop te wijzen, dat de bijlage bij de Regulations van 1983 een aantal regels voor het bepalen van de plaats van het risico bevat. Ingevolge punt 5, sub c, is (voor de beoordeling of een verzekeringstransactie een communautaire co-assurantietransactie in de zin van de punten 1, sub c, en 4 vormt) een risico in een Lid-Staat gelegen, wanneer de verzekeringnemer in die Lid-Staat zijn zetel of zijn gewone verblijfplaats heeft, behalve wanneer het gaat om onroerende goederen, geregistreerde schepen, luchtvaartuigen of voertuigen.

De uitlegging van deze Regulations ingeval van een geschil is een zaak van de nationale rechter. Het is mogelijk, dat voor de toepassing van artikel 4, lid 1, een risico geacht wordt in Ierland te zijn gelegen wanneer de verzekeringnemer aldaar zijn zetel of zijn gewone verblijfplaats heeft, ook al heeft het risico geen enkele band met Ierland. Het is evenwel ook mogelijk dat artikel 4 aldus moet worden gelezen, dat het beperkt is tot in Ierland gelegen risico's. In deze conclusie ga ik voorshands uit van de laatste, engere uitlegging.

De ontvankelijkheid

Op 30 december 1975 diende de Commissie bij de Raad een voorstel in voor een Tweede richtlijn tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, tevens houdende bepalingen tot bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het verzekeringsbedrijf door middel van het verrichten van diensten (PB 1976, C 32, blz. 2). Dit ontwerp is, zij het in sterk gewijzigde vorm, nog steeds in behandeling bij de Raad. Deze ontwerprichtlijn beoogt onder meer, de bepalingen van de eerste richtlijn op het punt van de technische reserves aan te vullen en het op de overeenkomst toepasselijke recht te bepalen.

Ierland stelt, dat de Commissie door het instellen van deze beroepen terwijl de ontwerp-richtlijn nog steeds in behandeling is bij de Raad, „tracht vooruit te lopen op de procedures die ingevolge artikel 57, lid 2, EEG-Verdrag reeds bij de Raad zijn ingeleid... De Commissie vraagt het Hof van Justitie te doen wat het EEG-Verdrag in artikel 57, lid 2, aan de Raad heeft opgedra-

gen". Het behoeft evenwel geen betoog, dat een arrest van het Hof een andere werking heeft dan een richtlijn van de Raad. Bovendien komt het argument van Ierland erop neer, dat de Commissie haar ontwerp-richtlijn had moeten intrekken alvorens het onderhavige beroep in te stellen. Dit zou de totstandkoming van een gemeenschappelijke verzekeringsmarkt echter alleen maar vertragen. De door Ierland verdedigde zienswijze is derhalve niet in overeenstemming met de structuur van het Verdrag. Bijgevolg geef ik in overweging die stelling te verwerpen.

Ter terechtzitting heeft Ierland ook gesteld, dat de Commissie in haar eerste grief tegen de verkeerde regeling opkomt, omdat de Regulations van 1983 in feite een liberalisatie zouden inhouden. Het vestigings- en vergunningvereiste zou immers niet daarin, maar in de European Communities (Non-life) Regulations 1976 zijn neergelegd. Dit argument is op zichzelf niet ontvankelijk, daar het voor het eerst ter terechtzitting is aangevoerd. Het Hof zou het evenwel ambtshalve kunnen onderzoeken.

De stelling van Ierland is mijns inziens ongegrond. Artikel 4, lid 1, van de Regulations van 1983 luidt, voor zover hier van belang, dat „een in een andere Lid-Staat gevestigde verzekeraar samen met een eerste verzekeraar die een vergunning heeft, mag deelnemen aan een communautaire co-assurantietransactie ...". Deze bepaling vormt dus een directe bevestiging van het voor de eerste verzekeraar reeds geldende vergunningvereiste. Het houdt ook een indirecte bevestiging van het vestigingsvereiste in. Ik ben dan ook van mening, dat de door Ierland aangevoerde gronden de ontvankelijkheid van de eerste grief van de Commissie niet in de weg staan.

Andere gronden die tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep van de Commissie zouden kunnen leiden, zijn er mijns inziens evenmin.

De eerste verzekeraar

In haar eerste grief vraagt de Commissie het Hof vast te stellen, dat het vestigings- en vergunningvereiste voor de eerste verzekeraar in artikel 4 van de European Communities (Co-insurance) Regulations van 1983 in strijd is met de artikelen 59 en 60 van het Verdrag en met richtlijn nr. 78/473.

Wegens de vrijstelling in artikel 4, lid 2, van deze Regulations geldt het vestigingsvereiste van artikel 4, lid 1, alleen maar voor risico's van de branches 8, 9, 13 en 16. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk heb uiteengezet, is dit vereiste mijns inziens in strijd met de artikelen 59 en 60.

Verder moet de eerste verzekeraar ingevolge artikel 4, lid 1, voor dezelfde risicobranches bij de Ierse autoriteiten een vergunning aanvragen overeenkomstig de Regulations van 1976. Zoals ik in de zaak tegen Frankrijk heb uiteengezet, vormt dit een kennelijke beperking van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 59.

Hetzelfde geldt voor de in de artikelen 4, lid 2, en 8 van de Regulations van 1983 aan de eerste verzekeraar opgelegde verplichting, bij risico's van de branches 4, 5, 6, 7, 11 en 12 vooraf de toestemming van de minister te vragen. Wat Ierland dienaangaande in dupliek heeft betoogd, namelijk dat die toestemming in de praktijk steeds en doorgaans voor een hele risicobranche wordt gegeven, is niet relevant. Het blijft een feit dat de minister kan weigeren toestemming te verlenen. Zelfs een stelsel van automatische vergunningverlening kan, gewild of ongewild, tot vertragingen leiden.

Om de in diezelfde conclusie uiteengezette redenen ben ik van mening, dat ook in de onderhavige zaak niet is aangetoond dat het

vergunningvereiste zijn rechtvaardiging vindt in artikel 56, lid 1, of in het algemeen belang. De scheidslijn tussen „vergunning" en „toestemming" kan zeer vaag zijn, en mijns inziens is evenmin aangetoond dat het toestemmingsvereiste gerechtvaardigd is.

Niettegenstaande het gestelde in verband met de gevoeligheid van het verzekeringswezen in Ierland en met de noodzaak van bescherming van de verzekerden en derden tegen een eventueel faillissement van de verzekeraar, ben ik niet ervan overtuigd dat de toestand in Ierland fundamenteel verschilt van die in de andere Lid-Staten. Ingevolge de richtlijn van 1973 moeten de Lid-Staten toezicht houden op de financiële situatie van de maatschappijen. Andere kwesties dienen na kennisgeving door middel van nationale voorschriften te worden geregeld, maar niet is aangetoond dat zij vestiging, voorafgaande vergunning of voorafgaande toestemming rechtvaardigen.

Voor zover de Ierse bepalingen betreffende de eerste verzekeraar van toepassing zijn op buiten Ierland gelegen risico's, die geacht worden aldaar te zijn gelegen enkel omdat de verzekeringnemer daar zijn zetel of zijn gewone verblijfplaats heeft, zijn zij nog veel minder gerechtvaardigd.

De toepassing van dit soort beperkingen ingeval de verzekeringnemer zijn zetel of zijn gewone verblijfplaats in Ierland heeft, kan tot doel hebben de kapitaalbewegingen of de lopende betalingen binnen perken te houden of te controleren. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak tegen Frankrijk heb uiteengezet, zijn dit naar gemeenschapsrecht geen deugdelijke gronden om het vrij verrichten van verzekeringsdiensten te beperken.

Ten slotte betoogt de Commissie, dat het vestigings- en vergunningvereiste eveneens inbreuk maakt op artikel 3 van richtlijn nr. 78/473. Ditzelfde argument is aangevoerd in de zaak tegen Duitsland, maar niet in de zaken tegen Frankrijk en Denemarken. Voor dit punt verwijs ik naar mijn conclusie in de zaak tegen Duitsland.

De minima

Zoals gezegd, worden in punt 3 van de bijlage bij de European Communities (Co-insurance) Regulations van 1983 voor risico's van de branches 8, 9, 13 en 16 minima vastgesteld, waarbeneden communautaire coassurantie niet is toegelaten. In deze procedure heeft de Commissie steeds beweerd, dat punt 3 zowel inbreuk maakte op de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag als op richtlijn nr. 78/473. Zij heeft niet trachten aan te tonen, dat die minima te hoog zijn. Zoals ik het begrijp, stelt zij in de onderhavige zaak enkel, dat ingevolge genoemde bepalingen helemaal geen minima mogen worden vastgesteld.

In repliek verklaarde de Commissie: „De Commissie verzet zich hier niet tegen de financiële minima die de Lid-Staten hebben vastgesteld om het toepassingsgebied van de co-assurantierichtlijn af te bakenen". In dupliek leidde Ierland hieruit af, dat de Commissie haar tweede grief had ingetrokken. Op zichzelf beschouwd, lijkt de aangehaalde zin die betekenis te hebben. Leest men hem evenwel in zijn context, dan heeft hij mijns inziens niet die betekenis: hij geeft enkel aan, dat de Commissie het huidige niveau van de minima niet betwist. In de laatste zin van haar repliek verklaart de Commissie immers, dat „zij het onder punt 20

van haar verzoekschrift geformuleerde verzoek handhaaft". De Commissie heeft deze grief dus niet ingetrokken.

Om de redenen die ik in mijn conclusies in de zaken tegen Frankrijk en Duitsland heb uiteengezet, is de vaststelling van minima voor co-assurantietransacties in strijd met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, is niet gebleken dat zij gerechtvaardigd zouden zijn en verleent richtlijn nr. 78/473 Ierland niet de bevoegdheid om minima vast te stellen. Als er minima zouden mogen worden vastgesteld en de Commissie, anders dan ik meen, zou beweren dat die minima te hoog zijn, is dit laatste in het onderhavige geval niet aangetoond.

De rechtstreekse werking

Zoals ik in mijn conclusie in de zaak tegen Frankrijk heb betoogd, moet de derde grief van de Commissie worden verworpen.

Conclusie

Gelet op het voorafgaande geef ik het Hof in overweging vast te stellen

a) dat Ierland de krachtens de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag en richtlijn nr. 78/473 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door de bepalingen van Section 4 van de European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 vast te stellen, op grond waarvan verzekeringsmaatschappijen uit de Gemeenschap, die als eerste verzekeraar in Ierland diensten willen verrichten, een vergunning en een vestiging moeten hebben, of, naar gelang van het geval, de minister moeten informeren en zijn toestemming moeten verkrijgen;

b) dat de European Communities (Co-insurance) Regulations van 1983, voor zover daarin minima worden vastgesteld waarbeneden geen co-assurantie mag worden verricht, inbreuk maken op de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, en dat richtlijn nr. 78/473 de Lid-Staten niet de bevoegdheid verleent om minima vast te stellen voor de verzekeringsbranches waarop de richtlijn van toepassing is.

Mijns inziens moet Ierland worden verwezen in de kosten van de Commissie, van Nederland en van het Verenigd Koninkrijk. Ierland, België, Denemarken en Frankrijk dienen ieder hun eigen kosten te dragen.