FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN
fremsat den 20. marts 1986 *

Høje Domstol.

Den foreliggende traktatbrudssag, som Kommissionen har anlagt mod Forbundsrepublikken Tyskland, vedrører en række restriktioner, Forbundsrepublikken har indført for udveksling af tjenesteydelser på forsikringsområdet.

Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

Det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland

1) har tilsidesat sine forpligtelser eftr EØF-traktatens artikler 59 og 60 ved at anvende Versicherungsaufsichtsgesetz som ændret ved lov af 29. marts 1983, idet loven dels stiller krav om, at de forsikringsselskaber inden for Fællesskabet, der på Forbundsrepublikkens område ønsker at præstere tjenesteydelser inden for sektoren for direkte forsikringsvirksomhed, bortset fra transportforsikring, gennem repræsentanter, befuldmægtigede, agenter eller andre mæglere, skal være etableret og være meddelt koncession i Forbundsrepublikken, dels forbyder forsikringsmæglere, som er etableret i Forbundsrepublikken Tyskland, at formidle forsikringsaftaler mellem personer, der er hjemmehørende på Forbundsrepublikkens område, og forsikringsgivere, som er etableret i en anden medlemsstat;

2) har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikler 59 og 60 og Rådets direktiv 78/437/EØF af 30. maj 1978 ved at sætte loven af 29. marts 1983, der omsatte direktivet til tysk ret, i kraft og anvende den, for så vidt loven stiller det krav til EF-coassurancevirksomhed, at den ledende forsikringsgiver skal være etableret i Forbundsrepublikken Tyskland, såfremt forsikringsrisikoen befinder sig på dennes område, og dér skal være beføjet til også at dække risikoen alene;

3) har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 1, stk. 2, og artikel 8 i direktiv 78/437/EØF samt EØF-traktatens artikler 59 og 60, fordi Bundesaufsichtsamt i forbindelse med omsætningen af direktivet til tysk ret har fastsat for høje beløbsgrænser for de risici inden for forsikringsklasserne brandforsikring, luftfartsansvarsforsikring og almindelig ansvarsforsikring, som en EF-coassuranceaftale kan omfatte, idet tjenesteydere herved udelukkes fra at drive coassurancevirksomhed inden for Forbundsrepublikken Tyskland for så vidt angår de risici, som er mindre end beløbsgrænserne.

Ifølge § 105, stk. 1, i Versicherungsaufsichtsgesetz, den tyske forsikringstilsynslov, med senere ændringer, skal udenlandske forsikringsselskaber, som ønsker at udøve direkte forsikringsvirksomhed i Forbundsrepublikken Tyskland gennem mæglere, repræsentanter, agenter eller andre mellemmænd, være meddelt koncession. For at opnå en sådan koncession skal selskabet ifølge § 106, stk. 2, endvidere være etableret i Tyskland og dér opbevare alle nødvendige dokumenter vedrørende etableringen. Desuden skal der føres særligt regnskab vedrø-

* Oversat fra engelsk.

rende den virksomhed, der udøves i forbindelse med etableringsstedet.

For de selskaber, der er etableret i de andre medlemsstater, og som ikke bruger repræsentanter eller andre mellemmænd i Tyskland, findes der derimod ikke tilsvarende begrænsninger for udførelse af tjenesteydelser. Det er således fuldt ud lovligt, at en forsikringsgiver, som er etableret i en anden medlemsstat, tegner forsikring vedrørende en risiko, som er beliggende i Tyskland, såfremt forsikringstageren henvender sig direkte til denne uden at benytte mellemmand i Tyskland.

§ 111, stk. 1, undtager de udenlandske forsikringsselskaber, hvis virksomhed udelukkende består i at forsikre risici i forsikringsklasserne 4 (kaskoforsikring for jernbanekøretøjer), klasse 5 (kaskoforsikring for luftfartøjer), klasse 6 (skibe), klasse 7 (godstransport) samt klasse 12 (ansvarsforsikring for skibe) »såfremt de i medfør af princippet om den fri udveksling af tjenesteydelser udøver direkte forsikringsvirksomhed«.

§ 111, stk. 2, vedrører coassurance og fritager alle de forsikringsgivere, som deltager i coassurancevirksomhed — bortset fra den ledende forsikringsgiver — fra koncessions- og etableringskravet. Den ledende forsikringsgiver skal dog være meddelt koncession til på egen hånd at tegne forsikringer mod risici af den pågældende art, og hans tariffer skal finde anvendelse på den pågældende coassuranceaftale. Bestemmelsen omfatter kun risici i de forsikringsklasser, som er nævnt i direktiv 78/473.

§ 111, stk. 3, nr. 2, giver den tyske finansminister beføjelse til at udstede bekendtgørelser om fastsættelse af beløbsgrænser, hvorunder EF-coassurancevirksomhed er forbudt. Sådanne bekendtgørelser er dog ikke hidtil blevet udstedt, men der er fastsat beløbsgrænser ved cirkulærer fra Bundesaufsichtsamt af 31. maj 1981. For risici i klasse 8 (brand og naturkræfter), klasse 9 (andre skader på ejendom) samt klasse 16 (diverse økonomiske tab) skal det i henhold til kontrakten forsikrede beløb udgøre mindst 125 mio DM. For risici i klasse 11 (ansvarsforsikring for luftfartøjer) skal det i henhold til kontrakten forsikrede beløb udgøre mindst 75 mio DM. Den forsikredes omsætning skal mindst udgøre 500 mio DM, såfremt risikoen falder ind under klasse 13 (almindelig ansvarsforsikring), idet dog skader af nuklear oprindelse eller som skyldes brug af medicin hverken er omfattet af 1978 direktivet eller af § 111, stk. 2. Det tyske cirkulære fastsætter ingen beløbsgrænser for risici i klasserne 4-7 eller i klasse 12. Dette fremgår af undtagelsen i lovens § 111, stk. 1.

Endelig hjemler lovens § 144, litra a), stk. 1, straf for at udøve forsikringsvirksomhed uden koncession. Det var denne bestemmelse, som var omtvistet i den for Kammergericht i Berlin indbragte Schleicher-sag. Heri stadfæstede retten en afgørelse om domfældelse af en tysk mægler, som havde tilbudt at lade personer med bopæl i Tyskland forsikre af britiske virksomheder, som ikke havde opnået koncession af de tyske myndigheder. Ved afgørelsen, som var inappelabel, fastslog retten, at de tyske retsforskrifter var EF-medholdelige og afviste at forelægge spørgsmålet til præjudiciel afgørelse for Domstolen.

Formaliten

Af de grunde, jeg har anført i mit forslag til afgørelse i 220/83, Kommissionen mod Frankrig, er jeg ud fra de generelle betragtninger, jeg har anført dér, af den opfattelse, at sagen ikke kan afvises.

Andet spørgsmål

Det andet spørgsmål vedrører udelukkende coassurance og svarer til hovedspørgsmålet i sagen mod Frankrig og i sagerne 252/83 og 206/84 mod henholdsvis Danmark og Irland. Det skal derfor behandles først.

I den foreliggende sag forekommer etableringskravet mere byrdefuldt end i de tre andre sager, fordi filialen, der oprettes i Forbundsrepublikken Tyskland, skal fungere som en selvstændig driftsenhed og aflægge særskilt regnskab, og ikke blot have karakter af en i forhold til forsikringsgiverens hovedkontor underordnet filial eller agentur. Den medarbejderstab og de driftsomkostninger, som kræves til at drive en sådan uafhængig filial, er naturligvis af betydelig størrelse, uanset om Kommissionens vurdering på mindst 30 medarbejdere og årlige driftsomkostninger på mindst 1,8 mio DM måtte være rigtig eller ej. Kravet synes således rent faktisk at udelukke en forsikringsgiver fra en anden medlemsstat i lejlighedsvis udøvelse af coassurancevirksomhed (altså virksomhed hvor han kun overtager en mindre andel af risikoen). Af de grunde, som jeg har anført i mit forslag til afgørelse i sagen mod Frankrig, mener jeg altså ikke, at det er berettiget at stille et sådant krav til den ledende forsikringsgiver.

Efter den nuværende tyske lovgivning er koncessionskravet hovedsagelig knyttet til etableringskravet, hvorfra undtages forsikringsgivere, som udelukkende udøver virksomhed inden for transportforsikring i de tidligere nævnte kategorier. Der er næppe tvivl om, at der foretages en omhyggelig undersøgelse af forsikringsgivernes forhold, før der meddeles koncession. Formålet hermed er, som det udtrykkes, at opnå en vis »gennemsigtighed«, idet metoden går ud på at stille krav om, at de forskellige forsikringsgivere så vidt muligt tilbyder nogenlunde ensartede vilkår. Dette illustreres af de faktiske omstændigheder i sag 251/83 (Haug Adrion mod Frankfurter Versicherungs-AG, jfr. dom af 13. december 1984, Sml. s. 4277).

Med hensyn til coassurance, hvor forsikringstagerne normalt er store handels- og industrikoncerner, og hvor forsikringspolicerne er »skræddersyet« til at dække specielle og ofte helt usædvanlige risici, finder jeg det ikke godtgjort, at det skulle være nødvendigt at stille krav om en forudgående koncession, før forsikringsgiveren kan drive virksomhed i Forbundsrepublikken Tyskland. De grunde, som jeg har anført i mit forslag til afgørelse i sagen mod Frankrig, synes at fremtræde med mindst lige så stor styrke i denne sag. Jeg mener derfor, Kommissionen bør gives medhold i dens påstand vedrørende traktatens artikel 59 og 60.

Artikel 3 i coassurancedirektivet (direktiv 78/473/EØF, EFT 1978, L 151, s. 25) bestemmer, at »adgangen til at deltage i coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet for selskaber, som har deres hovedsæde i en medlemsstat, og som er undergivet og opfylder bestemmelserne i første samordningsdirektiv, kan ikke gøres betinget af andre bestemmelser end dem, der er fastsat i dette direktiv«. Kommissionen har påberåbt sig denne bestemmelse i den foreliggende sag og i sagen mod Irland, men ikke i sagerne mod Frankrig og Danmark. For så vidt angår etablerings- og koncessionskravet tvivler jeg på, at bestemmelsen føjer noget nyt til den i forvejen efter traktatens artikel 59 og 60 bestående forpligtelse. Således som jeg opfatter artikel 3, mener jeg dog ikke, at den afskærer en medlemsstat fra at fastsætte retsforskrifter for indgåelse af forsikrings-

kontrakter, der er begrundet i hensynet til almenvellet.

Første spørgsmål

Det første spørgsmål har væsentlig større betydning, idet den tyske lovgivning udelukker enhver forsikringsgiver fra en anden medlemsstat i at tilbyde forsikringskontrakter i Forbundsrepublikken, hvorfra dog undtages forsikringsgivere, som udelukkende handler med transportforsikring, eller forsikringsgivere, der er coassurandører, men derimod ikke ledende forsikringsgivere, medmindre disse er etableret og har fået meddelt koncession med hensyn til samtlige typer af forsikringer, uanset deres aktivitetsområde eller den forsikredes økonomiske stilling eller øvrige status.

Det første problem er, om sagen også vedrører livsforsikring. Den begrundede udtalelse og stævningen er på dette punkt generelt formuleret og udelukker ikke udtrykkeligt livsforsikring. Livsforsikring er dog ikke nævnt, ligesom Rådets direktiv 79/267 om samordning af de administrativt og ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af direkte livsforsikringsvirksomhed (EFT 1979, L 63, s. 1) ikke er omtalt. Ganske vist ligger direktivets bestemmelser tæt op ad 1973 direktivet vedrørende ikke-livsforsikring, men hverken i sagerne mod Frankrig eller Danmark blev livsforsikring drøftet, og det var først i en besvarelse på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen, at det blev oplyst, at påstanden i sagen også var tænkt at skulle omfatte livsforsikring. Først under retsforhandlingerne blev dette særlige spørgsmål vedrørende livsforsikring omtalt direkte af Kommissionen.

På den anden side har Forbundsrepublikken Tyskland ikke fremsat nogen argumenter, der overbeviser én om, at der findes særlige faktorer, som gør det berettiget at stille krav om etablering og koncession for så vidt angår de forsikringsgivere, der præsterer tjenesteydelser inden for livsforsikringsområdet, selv om det må antages, at de tyske krav er uberettigede uden for livsforsikringsområdet. Derimod er der en vis styrke i Kommissionens argument om, at disse restriktioner kan have en afskrækkende virkning på personer, som ønsker at brug af deres ret i medfør af traktatens artikel 48 og 52 til at etablere sig i Tyskland. Under hensyn til, at de af Kommissionen anfægtede retsforskrifter principielt gælder for begge forsikringsformer, mener jeg, at Kommissionens stævning, så generelt som den er formuleret, tager sigte såvel på livsforsikringssom ikke-livsforsikringsområdet, om end jeg skal indrømme, at jeg ikke betragter det som utvivlsomt.

Der er forskel på coassurance og den form for direkte forsikringsvirksomhed, hvor kontrakten indgås med kun en forsikringsgiver, selv om denne måske reassurerer en vis andel af risikoen. Hermed kan der normalt dækkes en bredere kategori af risici. Såvel den enkelte borger som de større virksomheder, der selv råder over en juridisk afdeling eller en særlig forsikringsafdeling, kan tænkes at være interesseret i at tegne en forsikring eller være forpligtet hertil, således som det er tilfældet med bilforsikring. Der kan dog være forbundet forskellige juridiske og sociale hensyn med de enkelte forsikringsformer, f. eks. med en syge- eller ulykkesforsikring, en hus- og indboforsikring, forsikring af arbejdstagere, forsikring af en ejendom mod risici hidrørende fra udstrømning af gas og lignende stoffer eller forsikring af andre genstande såsom kostbare smykker, en luksusyacht eller antikviteter.

Der er ingen tvivl om, at så længe der ikke er foretaget nogen harmonisering på fællesskabsniveau, kan man i national ret fastsætte særlige regler vedrørende forsikringsområdet som helhed eller vedrørende enkelte forsikringsbrancher. Således bestemmes det i 1973 direktivets artikel 10, stk. 3, at »den

nuværende samordning er ikke til hinder for medlemsstaternes anvendelse af bestemmelser, som for alle forsikringsvirksomheder foreskriver krav om godkendelse af almindelige og specielle forsikringsbetingelser i policerne, tariffer samt alt andet materiale, der er nødvendigt for den normale udøvelse af tilsynet«.

Jeg finder, at mange af de dybtgående og grundigt gennemtænkte argumenter, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremsat, på overbevisende måde yder støtte for opretholdelsen af et vist minimum af nationale retsforskrifter til beskyttelse af almene interesser og navnlig til beskyttelse af den forsikrede og de tredjemænd, som kan tænkes at blive berørt, såfremt forsikringsbegivenheden indtræder.

Dette er imidlertid ikke det afgørende spørgsmål i denne sag. Her drejer det sig om, hvorvidt et generelt etablerings- og koncessionskrav er berettiget ved siden af disse specielle regler.

For det første kan jeg umuligt acceptere argumentet om, at det skulle være foreneligt med traktatens artikel 59 og 60, at en borger i Forbundsrepublikken Tyskland direkte kan indgå kontrakt med en forsikringsgiver i Paris, Rom eller London, men at han ikke kan gøre det med en tysk mægler som mellemled. Ingen af de argumenter, der har været fremført af Forbundsrepublikken Tyskland eller af de medlemsstater, som har interveneret til støtte for denne, kan efter min opfattelse begrunde opretholdelsen af en sådan restriktion. Selve den omstændighed, at det kan tænkes at være bekvemt for en borger, som udelukkende forstår tysk, at benytte sig af en mægler, der har en fast forretningsforbindelse med en forsikringsgiver i en anden medlemsstat, fjerner for mig at se netop en af begrundelserne for den beskyttelse, som påstås at være nødvendig. Dette vil nemlig berøve forsikringsgiveren mulig bistand fra den tyske mæglers side og vil dermed give den forsikrede en mindre gunstig stilling end han kunne få i Forbundsrepublikken Tyskland.

Problemet om, hvorvidt en forsikringsgiver, som ønsker at tegne forsikringer i Tyskland, behøver være etableret og være meddelt koncession i Tyskland af hensyn til beskyttelsen af almenvellet, således at han ikke vil kunne præstere tjenesteydelser gennem sælgere, repræsentanter, agenter eller andre mellemmænd, rejser et problem af større rækkevidde.

Jeg må her afvise argumentet om, at en forsikringsgiver fra en anden medlemsstat, der regelmæssigt præsterer tjenesteydelser i Tyskland, under alle omstændigheder skal være i besiddelse af de nødvendige lokaler og det nødvendige udstyr i Tyskland og derigennem i realiteten etablere sig i Tyskland, hvorefter der ikke længere består noget spørgsmål med hensyn til tjenesteydelser. Jeg føler mig ikke overbevist om, at forsikring skulle være så forskelligt, at etablering og præstation af tjenesteydelser ikke kan bestå side om side som selvstændige aktiviteter, eller at der ikke skulle være nogen forskel mellem disse to former for aktiviteter, selv om der ikke indtil nu er foretaget en endelig og præcis sondring mellem etablering og præstation af tjenesteydelser. Med andre ord indebærer udpegelsen af en agent eller en repræsentant i Tyskland efter min opfattelse ikke nødvendigvis en etablering. Jeg kan heller ikke principielt se, hvorfor en forsikringsgiver fra en anden medlemsstat, som lejlighedsvis besøger Tyskland i dette øjemed, skulle være afskåret fra at præstere tjenesteydelser.

Jeg finder det derimod berettiget og nødvendigt, at en forsikringsgiver, som etablerer sig i Tyskland ved at oprette agentur eller filial, er undergivet tilsyn fra de kompetente tyske myndigheder vedrørende virksomhedens finansielle forhold og solvens. 1973 direktivet foreskriver udtrykkeligt, at der skal

udøves et sådant tilsyn. Det mere vidtgående krav om, at der af hensyn til det finansielle tilsyn skal foreligge etablering eller være meddelt koncession, er et helt andet spørgsmål og tager efter min opfattelse ikke fornødent hensyn til de kontrolforanstaltninger, som Rådet har foreskrevet i 1973 direktivet og som ikke er godtgjort at være utilstrækkelige. Trods alle de argumenter, der er fremsat om det modsatte, er der ikke tvivl om, at dette krav i den tyske lovgivning i forhold til direktivets kontrolforanstaltninger i vidt omfang må anses for en dobbeltkontrol over for de personer, som ikke er etableret i Tyskland, da den medlemsstat, hvor virksomhedens hovedsæde er etableret, dels er forpligtet til at efterprøve den pågældende virksomheds solvens for så vidt angår virksomhedens samlede virkefelt (jfr. direktivets artikel 14) og dels er forpligtet til at påse, at virksomheden råder over de nødvendige ækvivalente og kongruente aktiver i hver af de lande, hvor virksomheden udøves (jfr. artikel 15, stk. 2 og 4), hvorved den fastsatte solvensmargen skal vurderes i forhold til den »samlede virksomhed« (jfr. artikel 16, stk. 1).

Disse krav i den tyske lovgivning tager ikke fornødent hensyn til det samarbejde og den gensidige udveksling af oplysninger vedrørende virksomhedernes finansielle forhold, som er pålagt medlemsstaterne. Som påvist af Kommissionen og kun for enkelte detaljers vedkommende bestridt af Forbundsrepublikken, indebærer kravet tillige en væsentlig omkostningsforøgelse, hvilket ikke kan undgå at gøre de udenlandske forsikringsgivere mindre konkurrencedygtige end de tyske.

Var 1973 og 1979 direktiverne ikke blevet udstedt, ville det have været et stærkt og sandsynligvis uafviseligt argument, at de kompetente myndigheder skulle efterprøve forsikringsgiverens solvens (om end under iagttagelse af kontrolforanstaltningerne og kravene i den medlemsstat, hvor forsikringsgiveren er etableret), før forsikringsgiveren begynder at præstere tjenesteydelser i en anden medlemsstat. Dette kan imidlertid ikke længere anses for at være retsstillingen, siden Rådet vedtog de to forsikringsdirektiver. Det er således uberettiget at ignorere de kontrolforanstaltninger, som de andre medlemsstater udfører i medfør af direktivet. De må anerkendes som tilstrækkelige, selv om der består visse forskelle i medlemsstaternes praksis.

Hvad angår andre forhold end de finansielle, må der, forudsat det pågældende forsikringsområde ikke er harmoniseret, efter min opfattelse kunne stilles krav i den nationale lovgivning om optagelse af betingelser i visse typer af policer, måske endog i alle former for policer, samt krav vedrørende tilsyn med forsikringsbranchens praksis, forudsat andre end tyske statsborgere ikke diskrimineres, at kravene står i rimeligt forhold til de formål, der tilstræbes i den offentlige interesse, og at de tager de velbegrundede kontrolforanstaltninger, der udføres i de andre medlemsstater, i betragtning. Således må det anses for rimeligt at fastsætte bestemmelser, der pålægger forsikringsgivere at give myndighederne meddelelse, såfremt de ønsker at påbegynde forsikringsvirksomhed i Tyskland, at meddele inden for hvilken forsikringsbranche, de ønsker at drive virksomhed, hos hvilken repræsentant, der er valgt adresse, og bestemmelser om anvendelsen af tysk sprog og tysk lovgivning på visse forsikringstyper samt deponering af dokumenter. Andre forhold end de finansielle, som det er nødvendigt at regulere af hensyn til beskyttelsen af den forsikrede og tredjemand, må reguleres i de nationale lovgivninger. Den, der præsterer tjenesteydelser inden for forsikringsområdet, er således forpligtet til at iagttage bestemmelserne i de

nationale lovgivninger, så længe disse ikke går videre end almenvellet begrunder, hvorved jeg kan henvise til f. eks. Van Binsbergen og Webb-sagerne. I en sag som den foreliggende er der på den anden side langt mindre behov for tjenesteyderens personlige tilstedeværelse end det var tilfældet i Van Binsbergen-sagen.

Jeg finder det ikke godtgjort i denne sag, at det tilstræbte formål kun kan opfyldes gennem kravet om etablering og koncession, og at alle andre nationale foranstaltninger må anses for utilstrækkelige.

Selv om argumentet til støtte for koncessionskravet (kravet om en forudgående tilladelse eller licens) kan tænkes at være stærkere end argumentet til støtte for etableringskravet, så længe afslaget på en ansøgning kan indbringes for domstolene, og selv om argumenterne til støtte for kravet om, at der skal indhentes forudgående tilladelse til at drive almindelig forsikringsvirksomhed, er stærkere end i relation til den ledende assurandør inden for coassurancevirksomhed, finder jeg det under alle omstændigheder ikke påvist, at de særligt detaljerede og strenge betingelser, som er knyttet til de tyske koncessioner, er berettigede. Ifølge de for Domstolen fremkomne oplysninger synes de i vidt omfang at stamme fra århundredets begyndelse. Jeg finder imidlertid, at de strider mod traktatens artikel 59 og 60. De er endvidere fastsat, uden at der tages tilstrækkeligt hensyn til forskellen mellem de enkelte risici og den situation, som hver af de enkelte forsikringsgivere befinder sig i. Det er betegnende, at andre medlemsstater, som kræver, at den ledende forsikringsgiver skal være meddelt koncession, ikke stiller krav om, at der foretages en så detaljeret forudgående undersøgelse som i Tyskland, og at to af de øvrige medlemsstater, hvor der drives betydelig forsikringsvirksomhed, overhovedet ikke kræver koncession.

Argumenterne med hensyn til krænkelser af den nationale suverænitet anser jeg, henset til traktatens bestemmelser og forsikringsdirektiverne, for uberettigede.

Den omstændighed, at der stadig er mange områder tilbage at harmonisere, er ikke ensbetydende med, at etablerings- og koncessionskravet i sig selv kan anses for berettiget. På trods af, at hensynet til forbrugerbeskyttelsen og beskyttelsen af tredjemand her vejer tungere end inden for coassuranceområdet, mener jeg følgelig, at Kommissionen har ført tilstrækkeligt bevis for sin første påstand.

Tredje spørgsmål

Påstanden vedrørende artiklerne 59 og 60 går udelukkende ud på, at beløbsgrænserne er fastsat for højt, men ikke, at der slet ikke må fastsættes sådanne beløbsgrænser. Af de grunde, jeg har angivet i sagen mod Frankrig, er det ikke godtgjort at være berettiget efter traktatens artikel 59 og 60 at fastsætte beløbsgrænser vedrørende coassurance.

Var jeg kommet frem til det modsatte resultat, ville jeg have antaget, at beløbsgrænserne ikke kan fastsættes på en sådan måde, at de a) gør det udelukket at benytte coassurance til at forsikre en risiko, som måske ikke er særlig stor, men hvor sandsynligheden for, at den indtræffer, er så stor, at det er rimeligt at benytte coassurance, og at b) beløbsgrænserne heller ikke må udelukke

coassurance, hvor dette er den normale forsikringsform. Selv om de fastsatte beløbsgrænser absolut set forekommer høje, finder jeg ud fra disse betragtninger ikke, at Kommissionen har påvist, at beløbsgrænserne er så højt fastsat, at de går ud over hvad der findes rimeligt begrundet i offentlighedens interesse og dermed stridende mod traktatens artikel 59 og 60. Jeg mener udelukkende, dette er et bevisspørgsmål.

Den tredje påstand indeholder en subsidiær påstand vedrørende artikel 1, stk. 2, i direktiv 78/473. Denne bestemmelse lyder som følger:

»Dette direktiv vedrører de i stk. 1, første afsnit, nævnte risici, som på grund af deres art eller betydning kun kan dækkes ved deltagelse af flere assurandører.

De vanskeligheder, der kan opstå ved anvendelsen af dette princip, behandles i henhold til bestemmelserne i artikel 8.«

Artikel 8 lyder således:

»Kommissionen og medlemsstaternes kompetente myndigheder samarbejder snævert med henblik på at undersøge de vanskeligheder, der eventuelt kan opstå ved anvendelsen af dette direktiv.

Som led i dette samarbejde undersøges navnlig mulige fremgangsmåder, som viser, at dette direktiv, særlig artikel 1, stk. 2, og artikel 2, ikke anvendes efter deres formål, enten fordi den ledende assurandør ikke opfylder den rolle, som tilkommer ham ifølge praksis inden for coassurancevirksomhed, eller fordi dækningen af de pågældende risici åbenbart ikke kræver deltagelse af flere assurandører.«

Ved en erklæring, som blev indført i protokollen i forbindelse med direktivets vedtagelse, opfordrede Rådet medlemsstaternes tilsynsmyndigheder til i samarbejde med Kommissionen at træffe de fornødne foranstaltninger med henblik på, inden 12 måneder efter direktivets bekendtgørelse, ved indbyrdes aftale at fastlægge generelle retningslinjer for, hvad der skal forstås ved »arten« eller »betydningen« af de risici, der gør det berettiget at anvende coassurance. I samme erklæring blev det udtalt, at Rådet af lovgivningsmæssige og administrative grunde havde anerkendt, at medlemsstaterne i deres gennemførelseslovgivning kan fastlægge kriterier vedrørende fortolkningen af direktivets artikel 1, stk. 2, første afsnit.

Dette førte til — så vidt jeg har forstået — at man nedsatte en arbejdsgruppe, hvori flertallet af medlemsstatens tilsynsmyndigheder besluttede at fastsætte beløbsgrænser, hvorunder man var afskåret fra at drive coassurancevirksomhed i direktivets forstand. Dette har medført vidtgående overensstemmelse mellem de beløbsgrænser, der er fastsat af de fire sagsøgte medlemsstater. Der kan altså ikke drives coassurancevirksomhed under disse beløbsgrænser i nogen af de fire medlemsstater. Heraf følger, at samtlige coassurandører skal være etableret i risikostaten og være meddelt behørig koncession af denne stats myndigheder, såfremt der er tale om coassurancevirksomhed under disse beløbsgrænser.

Også her er Kommissionens påstand begrænset til, at beløbsgrænserne er fastsat for højt, men ikke at de i sig selv er uberettigede. Det er ikke umiddelbart klart, om medlemsstaterne er berettiget til at fastsætte sådanne beløbsgrænser i henhold til direktivet, enten hver for sig eller nogen af dem i forening. Således som jeg forstår 1978 direktivets artikel 1, stk. 2, overlades det til markedskræfterne at bestemme, hvilke risici det på grund af deres art eller betydning kun er rimeligt at dække ved coassurance.

Kun i den situation, hvor coassurancedirektivets bestemmelser enten misbruges, fordi de anvendes på forsikringsvirksomhed, hvor det normalt ikke er nødvendigt at benytte coassurance, eller hvor der opstår vanskeligheder i forbindelse med direktivets anvendelse, bør medlemsstaterne og Kommissionen skride ind over for en sådan praksis. Opstår der sådanne vanskeligheder, kan det tænkes at være den rigtigste løsning, om Fællesskabet også fastsætter beløbsgrænser blandt de foranstaltninger, som det træffer. Jeg mener imidlertid ikke, at Rådet, med den erklæring, som den afgav, bemyndigede medlemsstaterne til at fastsætte beløbsgrænser i henhold til direktivet. Skal der fastsættes sådanne beløbsgrænser i medfør af direktivet, må dette tilkomme Rådet ved udstedelse af yderligere et direktiv eller ved at delegere beføjelsen hertil til Kommissionen. Direktivet giver ikke og kan i hvert fald ikke give medlemsstaterne en ubegrænset beføjelse til at fastsætte beløbsgrænser og derved afgrænse direktivets anvendelsesområde (jfr. sag 23/75, Rey Soda, Sml. 1975, s. 1279). Følgelig hjemler direktivet ikke nogen beføjelse for medlemsstaterne til at fastsætte nogen beløbsgrænser.

Selv om det i øvrigt måtte antages, at medlemsstaterne forud for direktivets vedtagelse havde beføjelse til at fastsætte beløbsgrænser i kraft af en berettiget indskrænkning i de rettigheder, der er tillagt ved traktatens artikel 59 og 60, er der under alle omstændigheder solidt grundlag for at antage, at denne beføjelse er bragt til ophør ved coassurancedirektivets udstedelse for så vidt angår de forsikringsklasser, det omfatter. Er der behov for grænser, skal de fastsættes af Fællesskabet.

Hvis det ikke desto mindre skulle blive statueret, at medlemsstaterne har beføjelse til at fastsætte beløbsgrænser i henhold til direktivet, er det imidlertid ikke godtgjort i denne sag, at beløbsgrænserne er fastsat urimeligt højt. Såfremt der ikke kan opnås enighed herom, er dette et spørgsmål, det kan være nødvendigt for Kommissionen at tage op til fornyet overvejelse.

Som svar på Kommissionens tredje påstand er det dog under alle omstændigheder ikke noget argument at anføre, at der kun er fastsat maksimalbeløb, da der klart vil kunne fastsættes hvilke som helst beløbsgrænser op til disse maksimalbeløb.

Konklusion

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

1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 59 og 60 ved at anvende loven af 29. marts 1983, idet loven dels stiller krav om, at de forsikringsselskaber inden for Fællesskabet, der på Forbundsrepublikken Tysklands område ønsker at præstere tjenesteydelser inden for sektoren for direkte forsikringsvirksomhed, bortset fra transportforsikring, gennem repræsentanter, befuldmægtigede, agenter eller andre mæglere, skal være etableret og være meddelt koncession i Forbundsrepublikken, dels forbyder forsikringsmæglere, som er etableret i Forbundsrepublikken, at formidle forsikringsaftaler mellem personer, der er hjemmehørende på Forbundsrepublikkens område, og forsikringsgivere, som er etableret i en anden medlemsstat;

2) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 59 og 60 og Rådets direktiv 78/473/EØF af 30. maj 1978 ved at sætte loven af 29. marts 1983, der omsatte direktivet til tysk ret, i kraft og anvende den, for så vidt loven stiller det krav til EF-coassurancevirksomhed, at den ledende forsikringsgiver skal være etableret i Forbundsrepublikken Tyskland, såfremt forsikringsrisikoen befinder sig på dennes område, og dér skal være beføjet til også at dække risikoen alene;

3) Det er i strid med traktatens artikel 59 og 60 at fastsætte beløbsgrænser for visse forsikringsklasser, som gør det udelukket at drive coassurancevirksomhed under disse grænser. En medlemsstat er endvidere ikke berettiget til at fastsætte sådanne beløbsgrænser i henhold til direktiv 78/473/EØF.

Forbundsrepublikken Tyskland bør efter min opfattelse tilpligtes at betale Kommissionens samt Nederlandenes og Det forenede Kongeriges omkostninger. Belgien, Danmark, Frankrig, Irland og Italien, som har interveneret til støtte for Forbundsrepublikken Tyskland, bør betale deres egne omkostninger.