DOMSTOLENS DOM
4. december 1986 *

I sag 220/83,

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent David Gilmour og Jacques Delmoly, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

støttet af

1) **Det forenede Kongerige,** ved J. R. J. Braggins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af N. Phillips, QC, og P. Lasok, Barrister, og med valgt adresse i Luxembourg på Det forenede Kongeriges ambassade, 28, boulevard Royal,

2) **Kongeriget Nederlandene,** ved A. Bos som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på den nederlandske ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

intervenienter,

mod

Den franske Republik, ved Gilbert Guillaume, direktøren for udenrigsministeriets juridiske afdeling, og Alain Sortais som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på den franske ambassade, 2, rue Bertholet,

sagsøgt,

støttet af

1) **Den italienske Republik,** ved Arnaldo Squillante, Presidente di sezione del Consiglio di Stato, og Avvocato dello Stato Oscar Fiumara, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade, 5, rue Marie Adélaïde,

* Processprog: Fransk.

2) **Kongeriget Belgien,** ved R. Hoebaer, G. Vernaillen og Ph. Beaufay, og med valgt adresse i Luxembourg på den belgiske ambassade, 4, rue des Girondins,

3) **Forbundsrepublikken Tyskland,** ved Martin Seidel, Ministerialrat i det tyske forbundsøkonomiministerium, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikkens ambassade, 20-22, avenue E. Reuter,

4) **Irland,** ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery som befuldmægtiget, og med valgt adresse på den irske ambassade, 28, route d'Arlon,

intervenienter,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Den franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter fællesskabsretten, navnlig EØF-traktatens artikler 59 og 60, med hensyn til den fri udveksling af tjenesteydelser inden for coassuranceområdet,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler, dommerne G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann og R. Joliet,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

på grundlag af retsmøderapporten som ændret efter de mundtlige forhandlinger den 6. og 7. november 1985,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. marts 1986,

afsagt følgende

DOM

1 Ved stævning, indleveret på Domstolens justitskontor den 3. oktober 1983, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag mod Den franske Republik med følgende påstande:

— det statueres, at Den franske Republik:

a) gennem vedtagelse af lov nr. 81-5 af 7. januar 1981 og dekret nr. 81-443 af 7. maj 1981 har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikler 59 og 60, idet EF-forsikringsvirksomheder, der ønsker at drive coassurancevirksomhed i Frankrig som ledende assurandør i form af tjenesteydelser, efter disse retsforskrifter skal være etableret i Frankrig eller opnå koncession;

b) gennem vedtagelse af dekret nr. 81-443 af 7. maj 1981 har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikler 59 og 60, idet dekretet forhindrer EF-forsikringsvirksomheder, der ikke er etableret i Frankrig, i at deltage i coassurancevirksomhed vedrørende risici, som på grund af deres art eller størrelse ikke er omfattet af dekretets artikel 1;

c) i kraft af de beslutninger, der er truffet af de nationale myndigheder, har anvendt de ovenfor under a) og b) nævnte retsforskrifter i stedet for bestemmelserne i traktatens artikler 59 og 60, og dermed tilsidesat sine forpligtelser til at respektere traktatbestemmelsernes direkte virkning og fællesskabsrettens forrang.

2 Kommissionen har ligeledes anlagt traktatbrudssager mod kongeriget Danmark (sag 252/83) og mod Irland (sag 206/84), begge vedrørende den fri udveksling af tjenesteydelser inden for coassuranceområdet. Kommissionens påstande i disse to sager er i det væsentlige de samme som i den foreliggende sag. Endelig har Kommissionen anlagt sag mod Forbundsrepublikken Tyskland (sag 205/84) med tilsvarende påstande, men denne sidste sag vedrører tillige de krav om koncession og etablering, som er pålagt samtlige tjenesteydere inden for forsikringssektoren som helhed.

3 I den foreliggende sag er Det forenede Kongerige og kongeriget Nederlandene indtrådt som intervenienter til støtte for Kommissionens påstande, mens kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland og Den italienske Republik har interveneret til støtte for sagsøgtes påstande.

4 Vedrørende bestemmelserne i den franske lovgivning, EF's samordningsdirektiver på forsikringsområdet samt parternes og intervenienternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

I — Formaliteten

5 Domstolen skal først behandle visse formalitetsspørgsmål, som har været omtvistet under sagen.

6 Den irske regering har gjort gældende, at Kommissionen med de foreliggende sagsanlæg reelt forsøger at foregribe den beslutningsprocedure, som Rådet allerede har indledt i medfør af traktatens artikel 57, stk. 2. Sagerne angår nemlig nøjagtig de samme problemer om den nærmere afgrænsning af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, som behandles i det forslag til det andet direktiv vedrørende anden direkte forsikringsvirksomhed end livsforsikring (EFT 1976, C 32, s. 2, i det følgende kaldt »forslaget til andet direktiv«), der for øjeblikket drøftes i Rådet. Faktisk anmoder Kommissionen herved Domstolen om at varetage en opgave, som efter traktaten tilkommer Rådet.

7 Ifølge traktatens artikel 155 påhviler det Kommissionen at drage omsorg for gennemførelsen af traktatens bestemmelser. Ved udførelsen af denne opgave kan Kommissionen, såfremt den mener, at en medlemsstat har tilsidesat en af sine traktatmæssige forpligtelser, anlægge sag i henhold til artikel 169. Det forhold, at Rådet behandler et forslag til en generel retsakt, der, såfremt det vedtages og omsættes til national ret, vil kunne bringe det af Kommissionen påståede traktatbrud til ophør, kan ikke i sig selv afskære Kommissionen fra at anlægge en sådan traktatbrudssag.

8 Den franske regering og nogle af de intervenerende regeringer, der støtter den, har endvidere anført, at Kommissionen reelt gør gældende, at Rådets direktiv 78/473 af 30. maj 1978 om samordning af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser vedrørende coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet (EFT L 151, s. 25) er i strid med traktaten, og således er ugyldigt. Kommissionen har imidlertid ikke rettidigt anlagt sag om annullation af direktivet. De to regeringer finder det derfor særdeles tvivlsomt, om sagen kan fremmes til realitetsbehandling, når Kommissionen reelt søger en ellers endelig retsakt tilsidesat.

9 Det fremgår af denne argumentation, at de to regeringer fortolker direktivet anderledes end Kommissionen; i stævningen fortolker Kommissionen direktivet på en måde, der stemmer overens med dens egen fortolkning af traktatens artikler 59 og 60, mens de to regeringer opfatter direktivet således, at det kommer i modstrid med Kommissionens fortolkning af artiklerne 59 og 60. Disse fortolkningsproblemer kan imidlertid først afgøres i forbindelse med gennemgangen af sagens realitet.

10 Under disse omstændigheder er der intet til hinder for at fremme sagen til realitetsbehandling.

II — Realiteten

A — *Kommissionens første påstand*

11 Til støtte for sin første påstand har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at det principielt er i strid med traktatens artikler 59 og 60 at kræve, at et forsikringsselskab, som i forvejen er etableret i én medlemsstat, og som i en anden medlemsstat ønsker at udøve virksomhed, udelukkende i form af tjenesteydelser, skal opnå koncession og være fast etableret i denne sidste medlemsstat. På dette punkt er der efter Kommissionens opfattelse ikke grundlag for at sondre mellem assurandører i almindelighed og ledende assurandører i særdeleshed.

12 Kommissionen har erkendt, at direktiv 78/473 er tvetydigt på dette punkt, men fastholder, at direktivet bør fortolkes således, at det er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, hvilket medlemsstaterne da også selv har erkendt i den fælleserklæring, der er optaget i protokollen fra Rådets møde den 23. maj 1978. Direktivet kan derfor under ingen omstændigheder forstås på den måde, at det tvinger den ledende assurandør til at opnå koncession og etablere sig i den medlemsstat, hvor risikoen befinder sig. Følgelig har Den franske Republik overtrådt

traktatens artikler 59 og 60, idet man i sin gennemførelse af direktivet til national ret kun har fritaget de øvrige coassurandører — men ikke den ledende assurandør — fra etableringskravet.

13 Den franske regering har bestridt rigtigheden af Kommissionens principielle opfattelse. Den anfører, at det på ingen måde er i strid med traktatens artikler 59 og 60 at rejse krav om, at ethvert forsikringsselskab, som udøver virksomhed på fransk område, skal have koncession i Frankrig, hvilket efter fransk ret forudsætter, at virksomheden er etableret i Frankrig. Ifølge direktiv 78/473 er det kun coassurandørerne i almindelighed, men ikke den ledende assurandør, der er blevet fritaget for disse krav. Direktivet tillader endog udtrykkeligt, at kravene opretholdes over for den ledende assurandør, jfr. henvisningen i direktivets artikel 2, stk. 1, litra c), til Rådets direktiv 73/239 af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EFT L 228, s. 3). Den franske lovgivning er følgelig ikke i strid med traktatens artikler 59 og 60.

14 Det er korrekt, at den ledende assurandør efter nævnte bestemmelse i direktivet skal »have tilladelse på de i første samordningsdirektiv fastsatte betingelser, dvs. at han skal behandles som den assurandør, der selv ville kunne dække hele risikoen«. Direktivet angiver imidlertid ikke, i hvilken medlemsstat den ledende assurandør skal have koncession, og som Domstolen har fastslået i dommen af dags dato i sag 205/84 (Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland), skal en forsikringsgiver, som i forvejen har fået koncession og er etableret i én medlemsstat, ikke nødvendigvis være etableret i en anden medlemsstat for at kunne dække hele den risiko, som befinder sig på sidstnævnte medlemsstats område.

15 Det er endvidere fastslået af Domstolen i dommen af 13. december 1983 (Kommissionen mod Rådet, 218/82, Sml. s. 4063), at når en bestemmelse i den afledte fællesskabsret kan fortolkes på flere måder, bør den fortolkning, der bringer bestemmelsen i overensstemmelse med traktaten, lægges til grund fremfor den, som medfører, at bestemmelsen må anses for uforenelig med traktaten. Under disse omstændigheder bør direktivet ikke fortolkes isoleret, men det bør undersøges, om de omtvistede krav er i strid med de angivne bestemmelser i traktaten, og resultatet af denne undersøgelse bør herefter lægges til grund for fortolkningen af direktivet.

16 Efter Domstolens faste praksis har traktatens artikler 59 og 60 haft direkte virkning siden overgangsperiodens udløb, uden at dette er betinget af, at der er foretaget en harmonisering eller samordning af medlemsstaternes lovgivninger. Disse traktatbestemmelser forudsætter ikke blot afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling af tjenesteydere, som er begrundet i disses nationalitet, men også enhver form for begrænsning af den fri udveksling af tjenesteydelser, som begrundes med, at tjenesteyderen er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteydelsen skal præsteres.

17 Som Domstolen imidlertid har anerkendt — blandt andet i dommene af 18. januar 1979 (van Wesemael, 110 og 111/78, Sml. s. 35) og 17. december 1981 (Webb, 279/80, Sml. s. 3305), kan det under hensyn til visse tjenesteydelsers specielle karakter ikke anses for uforeneligt med traktaten, at der stilles særlige krav til tjenesteyderne, der er begrundet i anvendelsen af regler vedrørende disse former for ydelser. Den frie udveksling af tjenesteydelser, der er et grundlæggende princip i traktaten, kan dog kun begrænses ved regler, der er begrundet i almene hensyn, og som påhviler enhver person eller enhver virksomhed, der driver virksomhed på modtagerstatens område, og kun i det omfang disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, som tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret. Det er desuden en betingelse, at kravene er objektivt nødvendige for at sikre overholdelsen af de regler, der gælder for det pågældende erhverv, og for at beskytte de hensyn, som varetages med reglerne.

18 Et krav om, at en forsikringsvirksomhed, som i forvejen er etableret og har koncession i en anden medlemsstat, og som ønsker at præstere tjenesteydelser udelukkende som ledende assurandør, også skal indhente koncession fra myndighederne i den stat, hvor tjenesteydelsen skal præsteres, og være fast etableret dér, udgør en væsentlig begrænsning af denne assurandørs ret til fri udveksling af tjenesteydelser. Dette gælder så meget mere som forsikringselskaber normalt kun lejlighedsvis udøver virksomhed som ledende assurandør.

19 Disse krav kan derfor kun anses for forenelige med traktatens artikler 59 og 60, såfremt det godtgøres, at der inden for det pågældende erhvervsområde består visse ufravigelige almene hensyn, som gør det berettiget at begrænse den fri ud-

veksling af tjenesteydelser, at disse hensyn ikke i forvejen er varetaget af reglerne i etableringsstaten, og at det er umuligt at nå til samme resultat ved mindre restriktive regler.

20 I dommen af dags dato i sag 205/84 (Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland) har Domstolen fastslået, at der inden for forsikringssektoren som helhed består et ufravigeligt hensyn til beskyttelsen af forbrugerne — i disses egenskab af forsikringstagere og forsikrede — som kan begrunde begrænsninger i den fri udveksling af tjenesteydelser. Domstolen har endvidere anerkendt, at på fællesskabsrettens nuværende stade, navnlig hvad angår samordningen af de nationale regler, er disse hensyn ikke nødvendigvis beskyttet af etableringslandets lovgivning. Domstolen har heraf draget den konklusion, at kravet om, at der skal indhentes særskilt koncession hos myndighederne i den stat, hvor tjenesteydelsen skal præsteres, under visse omstændigheder kan være berettiget, for så vidt der er tale om direkte forsikring i almindelighed. Derimod har Domstolen fundet, at kravet om etablering, som direkte udelukker den fri udveksling af tjenesteydelser, går videre end nødvendigt for at opfylde det tilstræbte formål og følgelig strider mod traktatens artikler 59 og 60.

21 Specielt vedrørende coassurance har Domstolen i samme dom fastslået, at den ledende assurandørs stilling efter direktiv 78/473 klart er en anden end den, en forsikringsgiver i almindelighed har, hvorfor et krav om etablering endsige koncession i modtagerstaten ikke kan anses for foreneligt med traktatens artikler 59 og 60.

22 For det første fremgår det af artikel 1, stk. 2, i direktiv 78/473, at dette udelukkende vedrører forsikringsaftaler om dækning af risici, som på grund af deres art eller betydning kun kan dækkes ved deltagelse af flere assurandører. Ifølge artikel 1, stk. 1, finder direktivet endvidere kun anvendelse på coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet, der vedrører visse af de risici, som er opregnet i bilaget til direktiv 73/239. Direktivet omfatter f. eks. hverken livsforsikring, ulykkes- og sygeforsikring eller ansvarsforsikring for motorkøretøjer. De forsikringer, der er omfattet af direktivet, tegnes kun af større virksomheder eller grupper af virksomheder, der selv er i stand til at vurdere og føre forhandlinger med hensyn til de tilbud om forsikringer, der afgives over for dem; de anførte forbrugerbeskyttelseshensyn har derfor ikke den samme vægt som ved andre former for forsikringsvirksomhed.

23 For det andet fremgår det af betragtningerne til direktiv 78/473, at direktivet har til formål at gennemføre et minimum af samordning med henblik på at lette den faktiske udøvelse af coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet, og direktivet indeholder bestemmelser om, at der mellem tilsynsmyndighederne i medlemsstaterne og mellem disse myndigheder og Kommissionen skal indledes et særligt samarbejde, som for forsikringssektoren i almindelighed først er foreskrevet i forslaget til andet direktiv om anden direkte forsikringsvirksomhed end livsforsikring, der stadig behandles i Rådet. Der består således med hensyn til coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet en ordning, som gør det muligt for etableringsstaten også at varetage de almene hensyn, der gør sig gældende i forbindelse med udførelse af tjenesteydelser i andre medlemsstater.

24 I øvrigt kan en forskelsbehandling af henholdsvis ledende assurandører og andre coassurandører ikke antages at være objektivt begrundet i denne henseende. Selv om det er den ledende assurandør, der forhandler den pågældende forsikringsaftale og sørger for dens gennemførelse, er der intet i vejen for, at han dækker en langt mindre del af risikoen end de andre coassurandører.

25 Det må herefter lægges til grund, at de omtvistede krav — dvs. kravene om, at den ledende assurandør skal have koncession i modtagerlandet og være fast etableret dér — ikke må stilles til et forsikringsselskab, der er etableret og har koncession i en anden medlemsstat, såfremt selskabet udelukkende ønsker at udøve virksomhed i form af tjenesteydelser i egenskab af ledende assurandør inden for rammerne af direktiv 78/473. Sådanne krav strider mod traktatens artikler 59 og 60 og dermed også mod direktivet.

26 Det må herefter fastslås, at Den franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikler 59 og 60 ved at stille krav om, at EF-forsikringsvirksomheder skal være etableret og opnå koncession i Frankrig for at kunne udføre tjenesteydelser dér som ledende assurandør inden for området for EF-coassurance.

B — *Kommissionens anden påstand*

27 Kommissionen har under sagen ved Domstolen præciseret, at den anden påstand ikke vedrører selve størrelsen af de beløb, der er fastsat i Frankrig for visse af de risici, der kan dækkes ved EF-coassurancevirksomhed, og heller ikke vedrører den

omstændighed, at Frankrig ensidigt har fastsat disse beløb, men derimod det forhold, at der overhovedet er fastsat beløbsgrænser. Påstanden er således baseret på Kommissionens principielle opfattelse, hvorefter ethvert krav om koncession og etablering, der stilles som betingelse for udøvelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser inden for forsikringsområdet, er i strid med traktatens artikler 59 og 60. Da der efter Kommissionens opfattelse ikke i disse to henseender bør være nogen forskel mellem den coassurance, som er omfattet af direktiv 78/473, og den, som falder uden for, kan medlemsstaterne ved direktivets gennemførelse til national ret ikke begrænse fritagelsen for etablerings- og koncessionskravet til de coassurandører, som deltager i den form for forsikringsvirksomhed, der efter hver enkelt medlemsstats egen opfattelse er omfattet af direktivet.

28 Under gennemgangen af Kommissionens første påstand har Domstolen fastslået, at for så vidt angår coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet, der er omfattet af direktiv 78/473, er såvel koncessions- som etableringskravet i strid med fællesskabsretten. Domstolen har imidlertid i dommen af dags dato i sag 205/84 (Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland Sml. 1986, ss. 3758, 3793) fastslået, at man uden for denne sektor — på fællesskabsrettens nuværende stade — ikke kan anse et krav om koncession for uberettiget. Man må derfor anerkende nødvendigheden af et præcist kriterium for sondringen mellem EF-coassurancevirksomhed og andre former for forsikringsvirksomhed, og de anfægtede beløbsgrænser udgør netop et sådant kriterium. Da eksistensen af sådanne beløbsgrænser følgelig er berettiget, kan Kommissionens påstand ikke tages til følge.

29 Sagsøgte må derfor frifindes for Kommissionens anden påstand.

C — *Kommissionens tredje påstand*

30 Ifølge Kommissionens tredje påstand har Den franske Republik gennem anvendelsen af de retsforskrifter, som er omhandlet i de første to påstande, tilsidesat sin forpligtelse til at sikre den direkte virkning af traktatens artikler 59 og 60 og dermed til at respektere fællesskabsrettens forrang.

31 For så vidt angår denne indvending, er det tilstrækkeligt at fastslå, at den vedrører anvendelsen af de anfægtede retsforskrifter og derfor ikke kan betragtes som en selvstændig påstand. Det er herefter overflødigt at behandle den særskilt.

III — Sagens omkostninger

32 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Ifølge artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog ophæve sagsomkostningerne helt eller delvis, såfremt parterne henholdsvis taber eller vinder sagen på et eller flere punkter. Da hver af parterne har fået medhold i nogle af deres påstande, ophæves sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikler 59 og 60 ved at stille krav om, at EF-forsikringsvirksomheder skal være etableret og opnå koncession i Frankrig for at kunne udføre tjenesteydelser dér som ledende assurandør inden for området for EF-coassurance.

2) I øvrigt frifindes Den franske Republik.

3) Hver part, herunder intervenienterne, bærer sine omkostninger.

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Due Everling Bahlmann Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. december 1986.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident