RETSMØDERAPPORT
i sag 220/83 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftsveksling

1. Inden for sektoren for coassurance, dvs. forsikringsvirksomhed, som er kendetegnet ved, at der deltager flere assurandører, er der udstedt følgende harmoniseringsdirektiver:

a) 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), er udstedt i medfør af traktatens artikel 57, stk. 2, og har til formål at lette oprettelsen af filialer og agenturer af forsikringsselskaber fra de andre medlemsstater gennem en samordning af betingelserne for den direkte forsikringsvirksomhed, der udøves af forsikringsselskaber med vedtægtsmæssigt hjemsted inden for Fællesskabet (artiklerne 6-22) og den virksomhed, der udøves af agenturer eller filialer, der er beliggende inden for Fællesskabet, og som hører under forsikringsselskaber, der udøver direkte forsikringsvirksomhed, men hvis vedtægtsmæssige hjemsted befinder sig uden for Fællesskabet (artiklerne 23-29).

I henhold til direktivet er adgangen til at udøve direkte forsikringsvirksomhed på en medlemsstats område gjort betinget af en administrativ tilladelse, uanset om virksomhederne har vedtægtsmæssigt hjemsted inden for eller uden for Fællesskabet (artiklerne 6 og 23).

For de virksomheder, hvis vedtægtsmæssige hjemsted er beliggende inden for Fællesskabet, gælder følgende (artikel 6, stk. 1 og 2):

»1) Hver medlemsstat gør adgang til direkte forsikringsvirksomhed på sit område afhængig af en administrativ tilladelse.

2) Ansøgning om denne tilladelse skal indgives til den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat af:

a) den virksomhed, der opretter sit vedtægtsmæssige hjemsted på denne stats område;

b) den virksomhed, hvis vedtægtsmæssige hjemsted befinder sig i en anden medlemsstat, og som åbner en filial eller et agentur på den pågældende medlemsstats område;

c) den virksomhed, som efter at have modtaget den under litra a) eller litra b) omhandlede tilladelse udstrækker sin virksomhed på denne stats område til andre forsikringsklasser;

d) den virksomhed, der i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, har opnået tilladelse for en del af den pågældende stats område, og som udstrækker sin virksomhed ud over dette område.«

Tilladelsen gælder ifølge artikel 7, stk. 1, »for den pågældende medlemsstats samlede område, medmindre ansøgeren kun anmoder om at udøve virksomhed på en del af den pågældende stats område, i det omfang den nationale lovgivning åbner mulighed herfor«.

Endvidere indeholder direktiv 73/239 regler om tilsyn med direkte forsikringsvirksomhed, navnlig med virksomhedernes finansielle forhold (artikel 13). Det bestemmes således, at tilsynsmyndigheden i den medlemsstat, på hvis område virksomhedens

* Processprog: Fransk.

vedtægtsmæssige hjemsted er beliggende, skal efterprøve virksomhedens solvens for så vidt angår dens samlede virkefelt (artikel 14). Desuden indeholder direktivet bestemmelser, hvorefter der skal være oprettet en i forhold til selskabets samlede virksomhed tilstrækkelig solvensmargen, som skal svare til virksomhedens formue (artikel 16-18). Direktivet bestemmer endvidere, at virksomhederne skal råde over tilstrækkelige tekniske reserver og at disse skal være dækket af kongruente aktiver samt befinde sig i det land, hvor virksomheden udøves (artikel 15). Direktivet henskyder dog samordningen af disse spørgsmål til senere direktiver.

Vedrørende tilsynet bestemmer artikel 19 følgende:

»1) Hver medlemsstat pålægger de virksomheder, der har deres vedtægtqsmæssige hjemsted på dens område, hvert år at aflægge beretning over deres samlede virksomhed, deres situation og deres solvens.

2) Medlemsstaterne kræver af de foretagender, der udøver virksomhed på deres område, at de regelmæssigt fremlægger det for udøvelsen af tilsynet nødvendige materiale samt statistisk materiale. De kompetente tilsynsmyndigheder tilsender hinanden det materiale og de oplysninger, der har været benyttet ved udøvelsen af tilsynet.«

Endelig foreskriver direktivet et snævert samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne »med henblik på at lette tilsynet med direkte forsikring inden for Fællesskabet og at undersøge de vanskeligheder, der måtte opstå ved gennemførelsen af dette direktiv« (artikel 33).

b) 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), som er udstedt i medfør af traktatens artikel 57, stk. 2, og artikel 66, indeholder en række særregler vedrørende EF-coassurancevirksomhed. Ifølge artikel 1, stk. 2, første afsnit, omfatter direktivet de »risici, som på grund af deres art eller betydning kun kan dækkes ved deltagelse af flere assurandører«. Direktivet finder i henhold til artikel 2, stk. 1, endvidere kun anvendelse på coassurancevirksomhed, der opfylder følgende betingelser:

»a) risikoen ifølge artikel 1, stk. 1, skal ved en enkelt kontrakt med en samlet præmie og for samme tidsrum dækkes af flere forsikringsvirksomheder, i det følgende benævnt coassurandører, som ikke hæfter solidarisk, og af hvilke en er den ledende assurandør;

b) denne risiko skal bestå inden for Fællesskabet;

c) for at kunne dække denne risiko skal den ledende assurandør have tilladelse på de i første samordningsdirektiv fastsatte betingelser, dvs. at han skal behandles som den assurandør, der selv ville kunne dække hele risikoen;

d) mindst en af coassurandørerne, som gennem sit hovedsæde, et agentur eller en filial deltager i aftalen, skal være etableret i en anden medlemsstat end den, hvor den ledende assurandør er etableret;

e) den ledende assurandør skal fuldt ud varetage den rolle, som tilkommer ham ifølge praksis inden for coassurancevirksomhed og skal navnlig fastsætte forsikringsbetingelser og tariffer.«

Derimod henhører coassurancevirksomhed, som ikke opfylder disse betingelser, eller som vedrører andre risici end opregnet i artikel 1, »fortsat under den nationale lovgivning, som er gældende ved dette direktivs ikrafttræden« (artikel 2, stk. 2).

Vedrørende direktivets artikel 2, stk. 1, har Rådet afgivet følgende erklæring, som er optaget i protokollen vedrørende Rådets møde den 23. maj 1978:

»Rådet understreger, at vedtagelsen af dette direktiv, og herunder især artikel 2, stk. 1, på ingen måde foregriber løsningen af uoverensstemmelsen mellem medlemsstaterne og Kommissionen om fortolkningen af Domstolens domme vedrørende den fri udveksling af tjenesteydelser (33/74, Van Binsbergen).

Denne tekst foregriber ikke nationale bestemmelser om den ledende assurandørs etablering, der skal vurderes i forhold til traktaten, i sidste instans eventuelt af Domstolen.«

Adgangen til at deltage i coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet for selskaber, som har deres hovedsæde i en medlemsstat, og som er undergivet og opfylder betingelserne i direktiv 73/239, kan ikke gøres betinget af andre bestemmelser end dem, der er fastsat i direktiv 78/473 (artikel 3).

Vedrørende de nærmere vilkår og regler for coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet indeholder direktivet bl. a. følgende bestemmelser:

»*Artikel 4*

1) Størrelsen af de tekniske reserver fastsættes af de forskellige coassurandører i henhold til de regler, der er fastsat af den medlemsstat, hvor de er etableret, eller i mangel af sådanne i henhold til den i denne stat gældende praksis. Dog skal erstatningsreserven være mindst lige så stor som den reserve, som er fastsat af den ledende assurandør i henhold til reglerne eller praksis i den stat, hvor han er etableret.

2) De tekniske reserver, der er tilvejebragt af de forskellige coassurandører, skal være dækket af kongruente aktiver. Kongruensreglen kan dog lempes af de medlemsstater, hvor coassurandørerne er etableret, af hensyn til kravet om god administration af forsikringsvirksomheder. Aktiverne anbringes efter assurandørens valg enten i de medlemsstater, hvor coassurandørerne er etableret, eller i den medlemsstat, hvor den ledende assurandør er etableret.

Artikel 5

Medlemsstaterne sørger for, at de coassurandører, der er etableret på deres område, råder over statistiske oplysninger, der viser omfanget af coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet, samt hvilke lande, der er tale om.

Artikel 6

Medlemsstaternes tilsynsmyndigheder samarbejder snævert ved gennemførelsen af dette direktiv og meddeler hinanden alle nødvendige oplysninger med henblik herpå.«

Endvidere foreskriver direktiv 78/473 et snævert samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaternes tilsynsmyndigheder. Det hedder herom i artikel 8:

»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.«

Endelig udtales det i direktivets fire første betragtninger:

»Den faktiske udøvelse af coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet bør lettes ved et minimum af samordning for at undgå konkurrenceforvridning og forskelsbehandling, uden at der gøres indgreb i de liberale ordninger, der gælder i flere medlemsstater;

denne samordning tager kun sigte på de former for coassurancevirksomhed, som økonomisk set er mest betydningsfulde, dvs. dem, som på grund af deres art eller betydning vil kunne dækkes gennem international coassurance;

dette direktiv udgør således et første skridt i retning af en samordning af alle de former for virksomhed, der kan udøves som fri udveksling af tjenesteydelser; dette er i øvrigt formålet med forslaget til Rådets andet direktiv om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser vedrørende anden direkte forsikringsvirksomhed end livsforsikring samt bestemmelser, der kan lette den frie udveksling af tjenesteydelser ...;

den ledende assurandør er bedre end de andre coassurandører i stand til at opgøre skaderne og fastsætte mindstebeløbet for erstatningsreserverne.«

c) Nævnte forslag til Rådets andet direktiv (EFT 1976, C 32, s. 2) blev forelagt Rådet af Kommissionen den 30. december 1975. Formålet med forslaget (der blev ændret i 1978 efter udtalelse fra Det økonomiske og sociale Udvalg og Europa-Parlamentet) er at samordne en række særlige bestemmelser, der kan lette den frie udveksling af tjenesteydelser for de af direktiv 73/239 omfattede forsikringsvirksomheder og forsikringsklasser, navnlig bestemmelser om beregning af tekniske reserver, forsikringsaftaler og tilsyn med virksomheder.

Det fremgår af sagens akter, at der er opnået væsentlige fremskridt på flere områder. Det drejer sig om afgrænsningen af de større risici, lovvalgsregler, lovpligtige forsikringer samt procedurer for adgang til og tegning af forsikring for større risici og for masserisici.

Andre spørgsmål af mere teknisk art, såsom overførsel af porteføljer og om beregning af tekniske reserver, er derimod stadig under behandling. Det er ej heller under forhandlingerne lykkedes at nå frem til en løsning for anvendelse af bestemmelser om kongruens, som kan accepteres af alle medlemsstaterne, eller for rammerne for visse andre forsikringsformer, såsom forsikring af nybygninger i Frankrig eller brandforsikring af fast ejendom i Danmark. Det samme gælder de skatte- og afgiftsmæssige problemer (dvs. problemer vedrørende opkrævning og kontrol). Endelig er det stadig omtvistet, hvorledes man inden for direkte forsikringsvirksomhed skal foretage afgrænsningen mellem fri udveksling af tjenesteydelser og fri etableringsret.

2. Direktiv 78/473 blev gennemført i fransk ret ved lov nr. 81-5 af 7. januar 1981 om forsikringskontrakter og kapitalisering (JORF af 8.1.1981, s. 194) og ved dekret nr. 81-443 af 7. maj 1981 om ændring af code des assurances (lov om forsikringsvirksomhed) for så vidt angår EF-coassurancevirksomhed (JORF af 9.5.1981, s. 1303).

a) Artikel 36 i lov af 7. januar 1981 bestemmer, at »franske eller udenlandske forsikringsselskaber, der i henhold til en EF-forsikringskontrakt optræder som ledende assurandør skal indhente koncession i henhold til artikel L 321-1 i [codes des assurances]«. Ifølge sidstnævnte artikel »må virksomheder, som er undergivet statens tilsyn, ... først påbegynde deres virksomhed efter at have opnået administrativ godkendelse hertil«.

Endvidere bestemmes det i artikel R 321-7, stk. 1, i codes des assurances, at »enhver ansøgning om koncession, indgivet af et udenlandsk selskab, som har hjemsted i en anden af EØF's medlemsstater, skal... være vedlagt dokumentation for, at selskabet, med henblik på den virksomhed, som den udøver på fransk område, råder over en filial i Frankrig, hvor den antages at have adresse«.

Desuden bestemmer artikel 1004 i codes des impôts (den franske skattelov), at »udenlandske forsikringsgivere skal være repræsenteret af en fransk agent, som er godkendt af skatte- og afgiftsmyndighederne, og som hæfter personligt for afgifter og bøder«.

b) Ved dekret af 7. maj 1981, som er vedtaget i medfør af ovennævnte lov af 7. januar 1981, fastsættes en række beløbsgrænser, fra hvilke der kan udøves EF-coassurancevirksomhed.

3. Da Kommissionen fandt, at de franske retsforskrifter var i strid med traktatens bestemmelser om den fri udveksling af tjenesteydelser, rettede den i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 1, en åbningsskrivelse til den franske regering den 7. januar 1982.

Heri gjorde den blandt andet gældende, at betingelsen om, at selskaber, der ikke er etableret i Frankrig, og som ønsker at virke som ledende assurandør, skal være etableret i Frankrig, eller indhente forudgående koncession hertil, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er forbudt efter EØF-traktatens artikler 59 og 60, og at fastsættelse af beløbsgrænser for udøvelse af EF-coassurancevirksomhed udelukker enhver form for tjenesteydelse for så vidt angår de risici, der ikke er omfattet af dekretet, hvorved de rettigheder, som ellers følger af traktatens artikler 59 og 60, ophæves.

I sit svar af 6. april 1982 indvendte den franske regering navnlig, at loven af 7. januar 1981, og i særdeleshed lovens artikel 36, var en gengivelse af ordlyden i artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473 og derfor ikke kunne antages at være i strid med traktatens bestemmelser. Hvad angår dekretet af 7. maj 1981, begrænser dette sig til at fastsætte visse maksimalbeløb, som forudsætter, at økonomi- og finansministeren udsteder gennemførelsesbestemmelser.

Den 3. september 1982 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse i medfør af traktatens artikel 169, stk. 1. Heri fastholdt den, at kravet i den franske lovgivning om etablering eller forudgående koncession, udgør en efter traktatens artikel 59 forbudt re-

striktion. Den anførte, at restriktionen er uberettiget, fordi samtlige forsikringsselskaber i EF nu i henhold til artikel 6 i direktiv 73/239 i samtlige medlemsstater er underkastet fælles regler for så vidt angår meddelelse af koncession.

Som følge af princippet om gensidig anerkendelse af de koncessioner, der er udstedt, er medlemsstaterne forpligtet til at respektere den fulde og uindskrænkede udøvelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser for de EF-virksomheder, som ikke er etableret på medlemsstatens eget område. Af samme grund må retten til fri udveksling af tjenesteydelser ikke begrænses under hensyntagen til de pågældende risicis art og størrelse.

Den franske regering opfordredes til at bringe traktatbruddet til ophør inden to måneder efter datoen for meddelelsen af den begrundede udtalelse.

Ved skrivelse af 17. december 1982 besvarede den franske regering den begrundede udtalelse. Den fastholdt heri sin opfattelse, hvorved den navnlig henviste til de særlige krav til skattekontrollen, ufravigelige hensyn på området samt den omstændighed, at etableringsstatens myndigheder ikke har mulighed for at udøve effektivt tilsyn med virksomhederne.

Ved stævning af 29. september 1983 har Kommissionen herefter anlagt denne sag.

4. Stævningen er registreret på Domstolens justitskontor den 3. oktober 1983.

Det forenede Kongerige og kongeriget Nederlandene har ved begæringer, indgivet til Domstolens justitskontor henholdsvis den 6. og 9. februar 1984, anmodet om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Den italienske Republik, kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland og Irland har ved begæringer, indgivet til Domstolens justitskontor henholdsvis den 22. december 1983 samt den 3., 8. og 14. februar 1984, anmodet om tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgtes påstande.

Ved kendelser af 18. januar og 29. februar 1984 har Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, i medfør af procesreglementets artikel 93 besluttet at tillade interventionen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. I henhold til artikel 21 i statutten vedrørende protokollen for EØF-Domstolen har den dog anmodet Kommissionen og den franske regering om at besvare visse spørgsmål skriftligt inden retsmødet og at meddele Domstolen visse oplysninger, som i det væsentlige drejer sig om fortolkningen af direktiv 78/473, på hvilket stadium behandlingen af det andet forslag til direktiv vedrørende anden direkte forsikringsvirksomhed end livsforsikring befinder sig, udviklingen i coassurancevirksomhed, national lovgivning og praksis vedrørende meddelelse af koncession til forsikringsvirksomhed, samt beløbsgrænserne for anvendelse af reglerne om coassurance. Som svar på disse spørgsmål er der blevet forelagt Domstolen en række oplysninger og dokumenter, som i det væsentlige er gengivet i sagsfremstillingen under parternes anbringender og argumenter.

II — Parternes påstande

Kommissionen, der er støttet af Det forenede Kongerige og kongeriget Nederlandene, har nedlagt 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.

— Den franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den franske Republik, der er støttet af Den italienske Republik, kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland og Irland, har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse,

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Formaliteten*

a) *Den franske, italienske og irske regering* har påstået sagen afvist i det omfang, den indirekte vedrører direktiv 78/473, men uden at overholde fristerne i traktatens artikel 173, idet Kommissionen reelt bestrider direktivets gyldighed efter traktatens artikler 59 og 60.

b) Heroverfor indvender *Kommissionen*, at de omhandlede samordningsdirektiver har til formål at lette den fri udveksling af tjenesteydelser på forsikringsområdet og derfor bør fortolkes i overensstemmelse med traktatens bestemmelser.

2. *Realiteten*

a) *Generelle bemærkninger vedrørende traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser og vedrørende harmoniseringsdirektiverne*

aa) *Kommissionen* har gjort gældende, at traktatens artikler 59 og 60 har til formål at fjerne alle hindringer for den fri udveksling af tjenesteydelser. Efter Domstolens praksis har disse traktatbestemmelser direkte virkning og giver borgerne rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte. Da bestemmelserne ikke er begrænset i saglig henseende, finder de også anvendelse inden for forsikringssektoren, uanset arten eller størrelsen af den forsikrede risiko.

Deres virkning kan ej heller begrænses af bestemmelser i den afledte fællesskabsret eller gøres betinget af, at der udstedes samordningsdirektiver i medfør af traktatens ar-

tikel 57, stk. 2, idet formålet med sådanne direktiver ikke er at gennemføre de i traktaten hjemlede rettigheder vedrørende fri bevægelighed og fri udveksling, men blot at lette udøvelsen af disse rettigheder ved at afskaffe de forskelle i medlemsstaternes nationale lovgivninger, som ikke er af diskriminerende art.

Traktatens artikel 60, stk. 3, hvorefter tjenesteyderen er undergivet samme betingelser, som den pågældende medlemsstat fastsætter for sine egne statsborgere, kan ikke anvendes i denne sag, idet den kun vedrører det tilfælde, hvor tjenesteyderen for at udøve sin virksomhed er nødt til at være fysisk til stede i det land, hvor tjenesteydelsen erlægges, og finder altså ikke anvendelse, blot fordi den præsterede tjenesteydelse har virkninger i det land, hvor dens modtager befinder sig, således som det for eksempel er tilfældet, når den forsikrede risiko er beliggende i dette land.

Vedrørende direktiv 78/473 (coassurancedirektivet) har Kommissionen forklaret, at den fremsatte sit oprindelige forslag for Rådet i maj 1974, dvs. før afsigelsen af dommen af 3. december 1974 i sag 33/74 (van Binsbergen, Sml. s. 1299). Forslaget byggede derfor stadig på den forudsætning, at medlemsstaterne kunne fastsætte bestemmelser om, hvor den ledende assurandør skulle være etableret, og at retten til fri udveksling af tjenesteydelser på coassuranceområdet såvel for den ledende assurandørs som de øvrige coassurandørers vedkommende var betinget af, at Rådet udstedte passende direktiver på området.

Ved fremsættelsen af ændringsforslaget af maj 1975 gik Kommissionen imidlertid ind for den opfattelse, at direktivets formål ikke længere var at give fri adgang til coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet, men kun at lette udøvelsen af en sådan form for virksomhed, og at de nationale bestemmelser vedrørende fastsættelsen af det sted, hvor den ledende assurandør skal være etableret, ikke længere finder anvendelse, fordi det ikke stemmer overens med traktaten. Da flere medlemsstater imidlertid ikke kunne tilslutte sig denne opfattelse, havde Kommissionen undersøgt mulighederne for at ændre direktivforslaget ved at begrænse det til den form for coassurancevirksomhed, hvor forsikringsaftalen indgås med en ledende assurandør, som enten er etableret i det land, hvor risikoen er beliggende, eller i det land, hvor forsikringstageren har bopæl. Efter forslaget skulle den ledende assurandør imidlertid også kunne være etableret i et andet land end risikolandet eller det land, hvor forsikringstageren har bopæl, om end han i så fald ikke ville kunne udnytte direktivets lempelser.

Kommissionen har i den forbindelse henvist til førnævnte erklæring, som er afgivet af Rådet den 23. maj 1978 og indført i Rådets protokol (jfr. s. 3667). Som følge af det anførte er det efter Kommissionens opfattelse udelukket at fortolke artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473 på den måde, at den ledende assurandør skal være etableret i risikolandet, eller at medlemsstaterne kan stille krav om, at han skal være etableret på deres område.

bb) *Den britiske regering* har henvist til Domstolens domme af 18. januar 1979 (sagerne 110 og 11/78, van Wesemael, Sml. s. 35) og af 17. december 1981 (sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305), ifølge hvilke påbudene i traktatens artikel 59 indebærer afskaffelse af enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grund af hans nationalitet eller på grund af, at han er etableret i en anden

medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen erlægges. Regeringen har fremhævet, at kravet om afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling også gælder skjult forskelsbehandling.

Ganske vist kan medlemsstaterne ifølge Domstolens praksis frit anvende deres nationale retsforskrifter på personer, som udfører tjenesteydelser, og som er etableret i en anden medlemsstat, forudsat retsforskrifterne er objektivt begrundet. Herved gælder imidlertid følgende to modifikationer. For det første er kravet om meddelelse af en tilladelse ikke nødvendig, når den tilladelse, som er meddelt tjenesteyderen i den stat, hvor han er etableret, er udstedt på tilsvarende vilkår, og tjenesteyderens virksomhed i etableringsstaten er undergivet tilstrækkelig kontrol, uanset i hvilken medlemsstat tjenesteydelsen erlægges. For det andet skal begrundelsen for de trufne foranstaltninger bedømmes objektivt. Medlemsstaten er således forpligtet til at vælge de foranstaltninger, som er de mindst restriktive, og foranstaltningerne skal endvidere stå i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål. Er der udstedt harmoniseringsdirektiver inden for det pågældende område, indskrænker dette tilsvarende medlemsstaternes nationale kompetence.

cc) *Den franske regering* har gjort gældende, at der inden for Fællesskabets coassurancesektor gælder særlige hensyn, jfr. herved dommen af 17. december 1981 (Webb-sagen, se ovenfor). Coassurance består i at fordele en risiko mellem flere direkte forsikringsgivere, hvoraf hver enkelt modtager en del af præmien, som står i ligefremt forhold til sin andel af den overtagne risiko. Den ledende assurandør er den af forsikringsgiverne, som fastlægger de nærmere betingelser for overtagelsen af risikoen (udfærdigelse af kontrakten og fastsættelse af præmien), og ved kontraktens opfyldelse handler han på de øvrige coassurandørers vegne (besigtigelse og opgørelse af skader, behandling af tvister, beregning af tekniske forpligtelser).

Direktiverne 73/239 og 78/473 udgør kun en delvis samordning af de nationale retsforskrifter, som stadig udviser væsentlige forskelle, navnlig med hensyn til den praktiske gennemførelse af tilsynet med virksomhederne. I den forbindelse anfører den franske regering følgende:

— den nærmere fremgangsmåde for beregningen af de tekniske reserver (fastsættelse af forpligtelserne) fastsættes af medlemsstaterne selv og er dermed undergivet forskellige regler og en forskellig praksis. Dette har navnlig betydning for regnskabsresultatet (gevinst eller tab);

— reglerne om oprettelse af aktiver er kun i begrænset omfang samordnet ved artikel 15, stk. 2, i direktiv 73/239. Bestemmelsen foreskriver blot, at »de tekniske reserver skal være dækket af ækvivalente og kongruente aktiver, der befinder sig i det land, hvor virksomheden udøves«, dog således, at medlemsstaterne kan lempe reglerne for aktivernes kongruens og lokalisering. Dækningen af de tekniske reserver (erhvervelse og besiddelse af en til forpligtelserne svarende mængde aktiver) skal i nogle medlemsstater (Frankrig, Belgien, Danmark, Italien, Luxembourg) ske med 100% uden fradrag af reassurandørers andel i forpligtelserne (bruttodækning), mens de i andre medlemsstater (Tyskland, Det forenede Kongerige, Nederlandene) kun skal ske med forsikringsgiverens andel, og ikke den andel, der påhviler reassurandører (nettodækning);

— det er reglerne vedrørende forholdet mellem forsikringsgiveren og forsikringstageren, der udviser de væsentligste forskelle mellem medlemsstaternes retssystemer. Forskellen består navnlig i retsvirkningerne af, at den forsikrede tilsidesætter sin forpligtelse til at oplyse forsikringsgiveren om risikoens art (dette medfører i britisk ret, at forsikringskontrakten er ugyldig ex tunc, og efter fransk ret det samme, men kun, når den forsikrede har handlet i ond tro). Retssystemerne udviser også forskelle med hensyn til 'warranties', dvs. de bestemmelser i kontrakten, som skal iagttages strikte af den forsikrede, idet de i modsat fald medfører kontraktens ugyldighed, samt »the bases of the contract clauses«.

dd) *Den italienske regering* tilslutter sig i det væsentlige den franske regerings opfattelse med følgende tilføjelser. I betragtningerne til direktiv 78/473 har man således anerkendt nødvendigheden af en større samordning, idet det heri hedder, at direktivet kun »udgør... et første skridt i retning af en samordning af alle de former for virksomhed, der kan udøves som fri udveksling af tjenesteydelser«. Så længe der ikke opnås en tilstrækkelig harmonisering på EF-plan, sker den fri udveksling af tjenesteydelser inden for forsikringsområdet kun på visse betingelser og inden for grænser, der er fastsat i traktatens bestemmelser.

ee) Den *belgiske regering* har anført, at retten til fri udveksling af tjenesteydelser i henhold til traktatens artikler 59 og 60, som begge har direkte virkning, ikke er en uindskrænket frihed. For det første har bestemmelserne om retten til fri udveksling af tjenesteydelser karakter af opsamlingsbestemmelser, idet de ikke finder anvendelse, når udøvelse af en given virksomhed omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og personer (jfr. traktatens artikel 60, stk. 1).

Dernæst skal retten til den fri udveksling af tjenesteydelser efter traktatens artikel 60, stk. 3, udøves under iagttagelse af gældende love eller administrative forskrifter i det land, hvor tjenesteydelsen erlægges, uanset om tjenesteyderen fysisk omplacerer sig, eller om ydelsen præsteres gennem en mellemmand eller pr. korrespondance.

Endelig har den belgiske regering anført, at traktatens bestemmelser ikke kan fortolkes uden hensyn til de harmoniseringsdirektiver, som er foreskrevet i traktatens artikel 57, stk. 2, hvorfor en manglende harmonisering kan begrunde visse midlertidige særforanstaltninger, som er afpasset efter den objektive situation, der er et resultat af den manglende harmonisering.

ff) *Den tyske regering* har anført, at afgrænsningen af retten til den fri udveksling af tjenesteydelser kan volde problemer, når de tjenesteydere, som er etableret i en anden medlemsstat, skal opfylde de regler i bestemmelsesstaten, som også de indenlandske tjenesteydere skal iagttage. Her må man afgrænse tjenesteydelsesfrihedens omfang og udstrækning under hensyn til formålet med den fri udveksling af tjenesteydelser som en af fællesmarkedets fire grundlæggende principper, beskyttelseskravet i den nationale lovgivning, de almindelige retsgrundsætninger i fællesskabsretten (fri konkurrence og lighed) og det opnåede harmoniseringsstadium.

gg) Den *irske regering* har anført, at det ganske vist fremgår af fast domspraksis, at traktatens artikler 59 og 60 har direkte virkning, og at man ikke kan rejse tvivl om, at også tjenesteydelser inden for forsikringssektoren omfattes af disse bestemmelsers saglige anvendelsesområde, men at der findes objektive forskelle mellem forskellige kategorier og typer af forsikringer, som af

hensyn til almenvellet nødvendiggør, at de behandles forskelligt i forhold til de nævnte traktatbestemmelser. Derfor bør Domstolen efter regeringens opfattelse klart begrænse sin afgørelse til coassuranceområdet.

b) *Vedrørende kravet om, at den ledende assurandør skal være etableret i Frankrig og indhente forudgående koncession*

aa) *Kommissionen* har for det første gjort gældende, at Den franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikler 59 og 60, fordi de franske retsforskrifter kræver, at EF-forsikringsselskaber skal etablere sig i Frankrig eller indhente forudgående koncession for at kunne udføre tjenesteydelser inden for coassuranceområdet som ledende assurandør. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen gør den i den forbindelse nærmere gældende, at overtrædelsen af traktatens artikler 59 og 60 også er ensbetydende med en mangelfuld gennemførelse til national ret af direktiv 78/473, der fortolkes i overensstemmelse med traktaten.

Kravene i den franske lovgivning om, at den ledende assurandør skal være etableret og indhente koncession, har ikke fornødent grundlag i faren for, at virksomheder, der er etableret uden for Frankrig, tilsidesætter de præceptive regler, som er fastsat af almene hensyn.

For det første kan ingen præventive foranstaltninger give fuldstændig sikkerhed imod forsætlige lovovertrædelser. For det andet kan manglende viden om de franske præceptive regler imødegås ved, at myndighederne udarbejder en liste herover. Dette vil blandt andet være i overensstemmelse med deres forpligtelser i henhold til traktatens artikel 5 og med de regler i den afledte ret, som forpligter medlemsstaterne til at samarbejde og yde hinanden gensidig bistand (jfr. artikel 33 i direktiv 73/239 og artiklerne 6 og 8 i direktiv 78/473).

I øvrigt er det først efter erlæggelsen af tjenesteydelsen, at der kan foretages en hensigtsmæssig kontrol med, om de præceptive regler er overholdt, og ikke før. Løsningen må med andre ord søges i en efterfølgende kontrol. Af denne grund forekommer kravet om en forudgående koncession uforholdsmæssigt indgribende.

Kravet er heller ikke berettiget i betragtning af, at der er tale om en gentagelse af den koncession, som virksomhederne er forpligtet til at indhente fra myndighederne i den stat, hvor de er etableret (artikel 6 i direktiv 73/239), hvortil kommer, at princippet om gensidig anerkendelse af de dokumenter og certifikater, som samordnes på EF-plan, gennem dette krav berøves ethvert reelt indhold.

Kravet om forudgående koncession kan således kun have det formål at gøre det muligt at sikre, at EF-virksomheder, der ikke er etableret i Frankrig, er i besiddelse af hæderlighed og faglig dygtighed i almindelighed, og at kontrollere deres økonomiske situation. Imidlertid følger det af direktiv 73/239, artikel 8, stk. 3, artikel 10, stk. 3, artiklerne 13, 14, 15 og 19 og af direktiv 78/473, artikel 5, at kontrollen heraf fra nu af fuldstændig og udelukkende hører under etableringsstatens myndigheder.

Endelig har Kommissionen understreget, at kravet om koncession indebærer en indirekte eller skjult diskrimination, fordi virksomheder, som ikke er i samme situation, underkastes en ensartet behandling. Franske virksomheder skal have koncession én gang,

nemlig når de begynder deres virksomhed. EF-virksomheder har allerede en koncession i deres hjemland og skal nu søge en til.

Argumentet om, at det er umuligt for den medlemsstat, på hvis område tjenesteyderen er etableret, at udøve effektivt tilsyn med virksomhedens arbejde i udlandet, er irrelevant i den foreliggende sag, fordi den medlemsstat, hvori tjenesteydelsen præsteres, råder over de fornødne midler med hensyn til tilsyn og indgreb.

For det første indebærer de forskellige kontakter, som en forsikringsgiver eller forsikringstager er nødt til at have med myndighederne i tjenesteydelseslandet, flere muligheder for at foretage direkte kontrol, f. eks. i forbindelse med betaling af skatter og afgifter, valutakontrol eller kontrol af selskabsregnskaber.

For det andet indebærer forpligtelsen for medlemsstaternes tilsynsmyndigheder til et snævert indbyrdes samarbejde og den oplysningspligt, som i medfør af direktiverne påhviler virksomhederne (jfr. artiklerne 13, 14, 19 og 33 i direktiv 73/239 og artiklerne 5 og 6 i direktiv 78/473) en række indirekte kontrolmuligheder.

Efter anmodning fra Domstolen har Kommissionen fremlagt en oversigt over medlemsstaternes lovgivning og praksis vedrørende udveksling af tjenesteydelser på coassuranceområdet, bortset fra Frankrig og Danmark. Den viser, at der er stor forskel mellem medlemsstaternes lovgivninger.

Hvad angår kravet om koncession fremgår det af oversigten, at nogle medlemsstater (Nederlandene og Det forenede Kongerige) normalt tillader, at virksomheder, som ikke er meddelt koncession i disse stater, forsikrer risici, som er beliggende på deres område, eller indgår aftaler med nationale kontrahenter, det være sig som ledende assurandør eller coassurandør. I andre medlemsstater derimod (Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Luxembourg) er sådan virksomhed kun tilladt under visse nærmere angivne betingelser, bl. a. skal den forsikrede risiko overstige visse beløbsgrænser. Endelig synes visse medlemsstater (Grækenland, Italien) generelt at forbyde ikke-koncessionerede virksomheder at udøve sådan virksomhed.

Det præciseres i den forbindelse af Kommissionen, at i alle de tilfælde, hvor der kræves koncession, er der tale om en koncession af den art, som er omhandlet i det første samordningsdirektiv (direktiv 73/239), dvs. at den meddeles forsikringsselskaberne selv (og ikke disses eventuelle mellemmænd) og på den ene eller anden måde er gjort betinget af etablering.

Hvad angår de finansielle garantier, der kræves af forsikringsvirksomheder, har Kommissionen anført, at ingen af medlemsstaterne forlanger overholdelse af finansielle garantier i nogen af de tilfælde, hvor en medlemsstat accepterer, at en forsikringsvirksomhed, der er etableret i et andet medlemsland — uagtet den ikke har tilladelse i det førstnævnte — kan indgå en forsikringskontrakt med statens borgere eller dække en risiko, der er beliggende på statens område. Det er med andre ord overladt til den medlemsstat, hvor virksomheden er etableret, dvs. staten hvor hjemstedet er beliggende, at sikre, at kontraktens og virksomhedens finansielle grundlag frembyder tilstrækkelig sikkerhed. Dette er i overensstemmelse med Kommissionens fortolkning af direktiv 73/239, hvorefter det finansielle tilsyn påhviler den medlemsstat, hvor virksomheden er etableret, og hvor den har hjemsted.

bb) *Den britiske regering* har anført, at forsikringstagerne inden for coassuranceområdet normalt er større industri- og handelsvirksomheder, som har betydelige midler og kvalificerede rådgivere til deres rådighed og ikke noget behov for særlig beskyttelse. Desuden medfører coassurancevirksomhed ingen social forstyrrelse, i modsætning til hvad der gælder inden for andre sektorer af arbejdsmarkedet.

Artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473 om udstedelse af tilladelse til den ledende assurandør bør på baggrund heraf og i overensstemmelse med traktaten fortolkes på den måde, at den blot kræver koncession i én af Fællesskabets medlemsstater.

Den franske lovgivning indebærer forskelsbehandling i det omfang, den medfører, at virksomheder fra de andre medlemsstater skal have koncession i to medlemsstater inden for Fællesskabet, mens de franske virksomheder kun skal have én koncession. Forskelsbehandlingen er særlig åbenbar, da forsikringsgivere kun lejlighedsvis deltager i coassurance, og etableringskravet derved gør denne virksomhed urentabel.

Når den franske regering henviser til vanskelighederne ved at fortolke den franske lovgivning, synes den at overse den mulighed, som de forsikringstagere, der er bosat i Frankrig, har for at anlægge sag i Frankrig (jfr. artiklerne 8 og 9 i konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssqager).

Endvidere er det muligt at sikre afgiftsopkrævningen gennem de talrige kontakter, der består mellem forsikringsgiveren eller -tageren og opkrævningslandet. Opkrævningen vil således for eksempel kunne finde sted, når præmierne sendes ud af landet eller derved, at forsikringstageren tilpligtes at fradrage afgiften i den præmie, der skal betales selskabet.

Endelig anfører den britiske regering, at et koncessions- eller etableringskrav kun sikrer en vis økonomisk garanti og redelighed hos forsikringsselskaberne, men ikke kan forhindre overtrædelser af den nationale lovgivning, som man kun har mulighed for at genoprette, efter at de har fundet sted.

cc) *Den nederlandske regering* har gjort gældende, at det fremgår af direktiv 78/473's tilblivelseshistorie, at den ledende assurandør ikke efter artikel 2, stk. 1, litra c), er forpligtet til at indhente tilladelse fra den medlemsstat, hvor risikoen er beliggende.

Efter det oprindelige forslag, som Kommissionen forelagde Rådet, kunne medlemsstaterne nemlig stadig stille krav om, at den ledende assurandør skulle være etableret i risikostaten. I det ændrede udkast lod Kommissionen imidlertid denne bestemmelse falde bort som følge af dommen af 3. december 1974 i sag 33/74 (Van Binsbergen, jfr. ovenfor), da en national retsforskrift om, at den ledende assurandør skal være etableret på en bestemt medlemsstats område, måtte anses for at være i strid med traktatens artikel 59, således som denne bestemmelse blev fortolket af Domstolen.

Der er ikke efter den nederlandske regerings opfattelse retligt grundlag for at stille krav om etablering eller koncession i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen præsteres. For det første er de vigtigste af forudsætningerne for at udøve et forsvarligt tilsyn med den direkte skadesforsikringsvirksomhed i forvejen samordnet ved de herom udstedte harmoniseringsdirektiver (jfr. artiklerne 13, 14, 19, stk. 2, samt 33 i direktiv 73/239 og artikel 6 i direktiv 78/473).

Dernæst vil kravet om, at den ledende assurandør skal være etableret eller have koncession, føre til dobbeltkontrol, hvilket indebærer, at forsikringsselskaber, der er etableret i andre medlemsstater, diskrimineres i forhold til danske forsikringsselskaber.

Endelig har regeringen anført, at kravet om etablering eller koncession i den medlemsstat, hvor ydelsen erlægges, heller ikke er nødvendig for at kunne opkræve en bestemt afgift af forsikringen, idet det herved vil være tilstrækkeligt at pålægge forsikringstageren at betale afgiften. Coassurance afsluttes kun med erhvervs- og industrimæssige forsikringstagere, der i denne egenskab er regnskabspligtige. Det vil derfor altid efterfølgende kunne kontrolleres, om forsikringen er blevet tegnet, og om den herved forfaldne afgift er blevet betalt.

dd) Efter *den franske regerings* opfattelse kan direktiv 78/473 fortolkes på to måder:

Efter den første fortolkning bør direktivets artikel 2, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 6 i direktiv 73/239, forstås på den måde, at der kræves koncession i den medlemsstat, hvor risikoen befinder sig, og artikel 2, stk. 1, litra d), forstås på den måde, at mindst én af coassurandørerne skal præstere tjenesteydelser.

Denne fortolkning hviler på en pragmatisk opfattelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser, og hvorefter kravene til den ledende assurandørs ydelser opvejer de øvrige coassurandørers mulighed for frit og varigt at præstere tjenesteydelser på det pågældende marked, uden at være etableret dér.

Kravet om, at den ledende assurandør skal indhente koncession, stemmer i øvrigt med et ufravigeligt teknisk krav i branchen om, at et forsikringsselskab ved udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed skal have en fast forretningsafdeling i modtagerstaten på grund af den langvarige forbindelse mellem forsikringsgiveren og forsikringstageren og den pågældende tjenesteydelses karakter (at der skal ydes erstatning for de økonomiske følger af en forsikringsbegivenheds indtræden).

Efter den anden fortolkning har direktiv 78/473 blot til formål at foretage en samordning af visse tekniske forskrifter om udøvelse af EF-coassurancevirksomhed, som skal opfylde de betingelser, der er fastsat i direktivets artikler 1 og 2. Efter denne fortolkning fastlægger artikel 2 blot direktivets anvendelsesområde, der kun omfatter den virksomhed, der udøves af forsikringstagere i fællesskab med en virksomhed med koncession i risikostaten.

Efter denne anden fortolkning tilsigter direktivet kun en samordning af visse finansielle betingelser for udøvelse af coassurancevirksomhed, og som kun kan gøres gældende over for coassurandører, som ønsker at deltage i coassurancevirksomhed i form af fri præstation af tjenesteydelser.

Domstolen har i dommen af 17. december 1981 (i ovennævnte Webb-sag) anerkendt, at det er lovligt at stille krav om forudgående koncession til præstation af tjenesteydelser, dels under hensyn til visse tjenesteydelsers særlige karakter, dels under hensyn til, at tjenesteyderen, i modsætning til de fysiske eller juridiske personer, som er etableret, har mulighed for at unddrage sig tilsynet fra bestemmelseslandets myndigheder med hensyn til redelighedskrav til faget og sit ansvar, beskyttelse af tredjemand samt af hensyn til beskyttelse af den offentlige orden. Det må i det foreliggende tilfælde antages, at kravet om forudgående koncession

inden for coassuranceområdet er begrundet i almene hensyn, navnlig hensynet til beskyttelse af den offentlige orden, økonomiske, monetære og finansielle hensyn samt beskyttelsen af de forsikrede og skadelidte.

Det er kun selskaber, og ikke fysiske personer — således som det er tilfældet inden for andre selvstændige erhverv — der præsterer tjenesteydelser på forsikringsområdet. Forsikringssektoren er derfor ikke kendetegnet af de samme fysiske begrænsninger, som kendetegner enkeltpersoners præstation af tjenesteydelser, men selskaberne kan varigt udøve virksomhed på et marked, uden at have nogen repræsentant på stedet.

Koncessionskravet går ikke videre end det formål, der tilstræbes med de franske lovforskrifter, da det ikke ved hjælp af en efterfølgende kontrol — navnlig kontrollen med valutavekslingerne i forbindelse med overførseler af præmier — er muligt at sikre overholdelse af de skatte- og afgiftsmæssige bestemmelser. Man kan ikke her forlade sig på eventuelle kontakter mellem forsikringsgiveren og bestemmelseslandets tilsynsmyndigheder på tidspunktet for erlæggelsen af de pågældende skatter og afgifter, da den, der har bedrageriske hensigter, netop vil undgå enhver form for kontakt med skatte- og afgiftsmyndighederne. Man kan heller ikke forlade sig på forsikringstagerens regnskaber og status, da man ikke kan erstatte den kontrol, der føres med forsikringsgiverens forhold, med en kontrol af den forsikrede.

Endelig er koncessionskravet over for den ledende assurandør den mindst restriktive foranstaltning til sikring af, at de objektivt nødvendige bestemmelser overholdes. Da koncessionskravet kun gælder for den ledende assurandør og ikke for de øvrige coassurandører, vil en forsikringsgiver altid kunne deltage i en EF-coassurancekontrakt uden at skulle opfylde koncessionskravet.

Som svar på et spørgsmål fra Domstolen tilføjer den franske regering, at koncessionen til den ledende assurandør meddeles på tilsvarende vilkår som den, der meddeles de i Frankrig etablerede coassurandører. Den er ikke begrænset til en konkret coassurancetransaktion, men meddeles til varig udøvelse af forsikringsvirksomhed inden for nærmere angivne forsikringsklasser, alene eller som coassurance. Er der tale om coassurance, vil virksomheden da enten kunne optræde som ledende assurandør eller blot som deltager.

Koncessionen meddeles på de betingelser, der er fastsat i artiklerne 6 ff. i det første samordningsdirektiv (73/239). Selskabet har krav på koncession, når det opfylder direktivets betingelser, og kan i Frankrig indbringe et administrativt afslag for domstolene. I modsætning til de principper, der gælder for filialer af virksomheder uden for EF, er en i henhold til direktiv 73/239 meddelt koncession hverken betinget af en forudgående deponering eller en bankgaranti, og heller ikke generelt gjort betinget af, at der findes visse aktiver på medlemsstaternes område.

ee) *Den italienske regering* har gjort gældende, at der gælder særlige hensyn med hensyn til udveksling af tjenesteydelser inden for forsikringsområdet, som gør, at det — på det nuværende stade i samordningen af de nationale lovgivninger, der endnu må betragtes som utilstrækkelig — er nødvendigt at stille krav om, at den ledende assurandør er etableret på dens område. Et sådant krav er nødvendigt af almene hensyn, uden at indebære nogen uforholdsmæssig begrænsning af den fri udveksling af tjenesteydelser.

Den italienske regering henviser i den forbindelse navnlig til traktatens artikel 61, stk. 2, hvorefter »liberaliseringen af de af bankernes og forsikringsselskabernes tjenesteydelser, som er forbundet med kapitalbevæ-

gelser, skal gennemføres sideløbende med den gradvise liberalisering af kapitalbevægelserne«. Denne bestemmelse viser, at der først forudsættes gennemført fri bevægelighed for kapitalbevægelser og ret til fri investering af kapital. Skadesforsikring kan medføre store kapitaloverførsler såvel til betaling af skader som til investering af de tekniske reserver i udenlandsk valuta, hvoraf udbyttet kan indvirke på fastsættelsen af forsikringstarifferne og dermed på den frie konkurrence mellem virksomheder, som er etableret i forskellige lande.

ff) *Den belgiske regering* har gjort gældende, at direktiv 78/473 er baseret på den forudsætning, at den ledende assurandør har koncession i risikolandet. Når dette forudsættes, er der ingen grund til at kræve, at også de coassurandører, som har hjemsted i en anden medlemsstat, skal have koncession.

Denne opfattelse bekræftes navnlig af artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473, sammenholdt med direktiv 73/239, samt af artikel 4, stk. 1, i direktiv 78/473, hvorefter erstatningsreserven skal være mindst lige så stor som den reserve, der er fastsat af den ledende assurandør »i henhold til reglerne eller praksis i den stat, hvor han er etableret.«

Kravet om, at der skal være meddelt forudgående koncession i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen erlægges, er begrundet i forsikrings- og navnlig coassurancesektorens særlige beskaffenhed. På grund af forsikringsaftalernes komplicerede indhold og deres ofte specielle fagsprog, er de uforståelige for de fleste forsikringstagere, hvorfor det ikke er rimeligt at betragte forsikringsgiver og forsikringstager som lige kontraktspartnere. Desuden er forsikringen et stærkt teknisk betonet produkt, idet den dels bygger på sandsynligheds- og rentabilitetsberegninger, dels er forbundet med en meget væsentlig risiko for forsikringsgiver.

Så længe der ikke er foretaget en fuldstændig harmonisering, er kravet om en forudgående koncession nødvendig, dels for at beskytte den forsikrede, som ikke på egen hånd har mulighed for at efterprøve, om forsikringsselskabet råder over tilstrækkelige finansielle garantier, dels for at undgå konkurrencefordrejninger mellem de etablerede og de ikke-etablerede virksomheder med de forstyrrelser i medlemsstaternes offentlige økonomiske og valutariske orden, som dette kan medføre.

gg) *Den tyske regering* har fremhævet den betydning, som denne dom vil få for forsikringsområdet. Den vil navnlig få virkning for ansvarsforsikringer for motorkøretøjer, som et forsikringsselskab ikke kan indgå efter tysk lovgivning, medmindre det har koncession i forsikringslandet. Koncessionskravet er en nødvendig forudsætning for den pligt til at overtage risikoen, som gør, at enhver indehaver af et motorkøretøj, har mulighed for at tegne lovpligtig ansvarsforsikring. Man kan imidlertid ikke gennemtvinge denne forpligtelse over for udenlandske forsikringsselskaber. Hermed ville disse selskaber kunne udvælge de gunstigste risici, hvilket ville medføre en konkurrencefordrejning.

Kravet om, at den ledende assurandør skal have koncession i den medlemsstat, hvor forsikringen skal gælde, følger af artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473, sammenholdt med artikel 6 i direktiv 73/239. Da samtlige virksomheder er undergivet koncessionskravet i sidstnævnte direktiv, havde det ikke været nødvendigt med en særlig bestemmelse vedrørende den ledende assurandørs koncession, såfremt det havde været nok, at den ledende assurandør bare havde koncession i en af medlemsstaterne.

Desuden ville bestemmelsen i artikel 2, stk. 1, litra d), i direktiv 78/473 være uden mening, såfremt det ikke var nødvendigt, at den ledende assurandør havde koncession i det land, hvor risikoen befinder sig, idet det i modsat fald ikke ses, hvorfor der stilles krav om, at der blandt de coassurandører, som i Fællesskabet ønsker at dække en risiko i en anden medlemsstat, mindst skal være to, nemlig den ledende assurandør og en coassurandør, som skal være etableret i forskellige medlemsstater.

Koncessionskravet til den ledende assurandør er ikke i strid med traktatens artikler 59 og 60, da det er uomgængeligt nødvendigt for at sikre overholdelsen af en bestemmelse, der skyldes almene hensyn. Forsikringssektoren er en af de økonomiske sektorer, der i flere af medlemsstaterne er undergivet en særlig ordning og et indgående statsligt tilsyn. I Forbundsrepublikken Tyskland omfatter dette tilsyn blandt andet kontrol med det retlige grundlag for forsikringskontrakter, herunder de generelle forsikringsbetingelser samt kontrol med formularer til forsikringsbegæringer og policer.

Et sådant tilsyn kan kun gennemføres af myndighederne i bestemmelseslandet, da den i henhold til direktiv 73/239 meddelte koncession kun har virkning på området i stat, hvor den er meddelt, og da harmoniseringsdirektiverne desuden ikke foreskriver noget obligatorisk tilsyn med forretningsførernes hæderlighed eller tekniske kvalifikationer.

hh) *Den irske regering* er ligesom den danske og belgiske regering af den opfattelse, at kravet om, at den ledende assurandør skal have koncession og være etableret i risikostaten, fremgår direkte af selve harmoniseringsdirektivernes ordlyd og også bekræftes bl. a. af betragtningerne til direktiv 78/473, hvori det hedder: »Den ledende assurandør er bedre end de andre coassurandører i stand til at opgøre skaderne og fastsætte mindstebeløbet for erstatningsreserverne.« Den ledende assurandør har altså mere end en blot midlertidig forbindelse med forsikringsmarkedet i risikostaten.

Ifølge regeringen er kravet om forudgående koncession og etablering foreneligt med traktatens artikler 59 og 60, således som disse er fortolket af Domstolen i dommen af 17. december 1981 i sag 279/80 (Webb, jfr. ovenfor). Forsikringssektoren er nemlig et ømtåleligt område, når henses til sektorens betydning for almenvellet. Samtlige medlemsstater har da også af hensyn til beskyttelse af almenvellet udstedt detaljerede bestemmelser, hvorved der udøves en streng regeringskontrol med forsikringssektoren.

Der må endvidere tages hensyn til, at forsikringsvirksomhed indebærer overførsel af meget store kapitalsummer, såvel til skadesbetaling som til investering af de tekniske reserver i udenlandsk valuta. Dette kan medføre betydelige kapitalbevægelser, som vil kunne indvirke negativt på visse medlemsstaters økonomi.

c) *Forbudet mod coassurancevirksomhed vedrørende risici under visse beløbsgrænser*

aa) Ifølge *Kommissionen* og *den britiske regering* har Den franske Republik desuden tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikler 59 og 60, fordi den franske lovgivning (dekretet af 7. maj 1981) forbyder coassurancevirksomhed for så vidt angår ri-

sici under de beløbsgrænser, som er fastsat i lovgivningen. Efter traktatens artikler 59 og 60 kan EF-selskaber nemlig frit udøve coassurancevirksomhed vedrørende alle risici, uanset deres art eller størrelse.

Det fremgår af den franske lovgivning, at der i øjeblikket i Frankrig på den ene side findes coassurancevirksomhed, der falder ind under direktiv 78/473 som følge af de beløbsgrænser, der ensidigt er fastsat af de franske myndigheder, og som altså er undergivet de lempeligere betingelser, der er indført i kraft af den ved direktivet foretagne samordning, og på den anden side coassurancevirksomhed, som ikke er omfattet af direktivets bestemmelser og dermed undergivet de almindelige forsikringsretlige regler, der gælder i Frankrig.

Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen præciseret, at den af direktiv 78/473 omfattede coassurancevirksomhed efter dens opfattelse kun udgør en begrænset del af begrebet coassurance i videre forstand, dvs. flere forsikringsselskabers (coassurandørers) forsikring af en risiko ved én enkelt forsikringsaftale, hvorved der erlægges én samlet forsikringspræmie for et bestemt tidsrum, og hvorved én af coassurandørerne er den ledende assurandør, uden at der består nogen solidarisk hæftelse mellem disse indbyrdes. Coassurancevirksomhed i henhold til direktiv 78/473 omfatter f. eks. ikke dækning af risici i alle forsikringsklasserne og heller ikke coassurance af en hvilken som helst risiko, når samtlige forsikringsselskaber deltager gennem et hovedkontor, et agentur eller en forretningsafdeling, der alle er etableret i samme medlemsstat.

Det er Kommissionens opfattelse, at traktatens artikler 59 og 60 finder anvendelse på enhver situation, hvor en coassurandør, herunder en ledende assurandør, dækker en risiko eller en forsikret, som befinder sig i en anden medlemsstat end den, hvor virksomhedens hovedsæde, agentur eller forretningsafdeling er etableret. Coassurancedirektivet omfatter imidlertid kun de risici, som i kraft af deres art eller størrelse gør det nødvendigt, at flere forsikringsgivere deltager af hensyn til tilvejebringelsen af den fornødne garanti. Den franske Republik har derfor med urette udelukket at lade traktatens artikler 59 og 60 finde anvendelse på coassurance af risici under de i den danske lovgivning fastsatte beløbsgrænser.

bb) Efter den *franske, italienske, tyske* og *irske regerings* opfattelse er beløbsgrænserne ikke blevet fastsat ensidigt, men er en direkte følge af artikel 1, stk. 2, i direktiv 78/473. Beløbsgrænserne i dekretet af 7. maj 1981 er nemlig de samme, som blev vedtaget af konferencen mellem medlemsstaternes tilsynsmyndigheder.

Beløbsgrænserne har således karakter af en logisk nødvendighed. Som det også fremgår af betragtningerne til direktiv 78/473 tager EF-coassurancevirksomhed kun sigte på de ricisi, »som på grund af deres art eller betydning vil kunne dækkes gennem international coassurance«, dvs. forpligtelser, som en forsikringsgiver ikke med rimelighed kan påtage sig på egen hånd.

Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har den franske regering oplyst, at beløbsgrænserne i den franske lovgivning er fastsat i overensstemmelse med den rapport, der blev udarbejdet af den første arbejdsgruppe om EF-coassurancevirksomhed, og dermed i overensstemmelse med den første erklæring fra Rådet, som er optaget i protokollen for det møde, hvor Rådet vedtog direktivet, og som lyder således:

»Rådet opfordrer tilsynsmyndighederne i medlemsstaterne til i samarbejde med Kommissionen at træffe alle foranstaltninger med henblik på inden tolv måneder efter meddelelsen af dette direktiv efter fælles overenskomst at fastlægge hovedlinjerne for, hvad der skal forstås ved 'art' og 'betydning' af de risici, der berettiger anvendelsen af coassurance.

Rådet erkender, at medlemsstaterne af lovgivningsmæssige eller administrative årsager kan se sig nødsaget til at lade de retsakter, hvorved dette direktiv ophøjes til lov, omfatte kriterier, der gør det muligt at fortolke artikel 1, stk. 2, første afsnit.«

Arbejdsgruppen som helhed fandt det nødvendigt, at der ved gennemførelsen af direktivet dels blev fastsat et kvalitativt kriterium vedrørende forsikringsgiverens erhvervsmæssige virksomhed og dels et kriterium vedrørende en række variable beløbsgrænser, afhængig af de forskellige forsikringsklasser, som er omhandlet i samordningsdirektiverne. De beløbsgrænser, der er vedtaget af den franske regering, er godkendt af et flertal af medlemsstaternes tilsynsmyndigheder og svarer i hvert enkelt tilfælde til disse risici. Endvidere anfører den franske regering, at beløbsgrænserne i artikel R 321-2 i code des assurances kun udgør en øvre grænse, idet de endelige beløb skal fastsættes af økonomi- og finansministeren.

cc) Efter *den belgiske regerings* opfattelse fremgår det af artikel 1, stk. 2, og af artikel 8, stk. 2, i direktiv 78/473, at det kun er i det omfang, direktivet fuldt ud har gennemført samordningen for visse former for virksomhed, at coassurandørerne kan fritages for de betingelser, tjenesteydelseslandet kræver opfyldt af tjenesteyderne. De øvrige former for virksomhed er derimod undergivet de almindelige regler om den fri udveksling af tjenesteydelser, som indebærer en række midlertidige begrænsninger.

d) *Overtrædelse af forpligtelserne som følge af fællesskabsrettens direkte virkning og forrang*

aa) *Kommissionen* har endelig gjort gældende, at Den franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den som følge af den direkte virkning af traktatens artikler 59 og 60 og reglen om fællesskabsrettens forrang, idet de franske myndigheder anvender en national lovgivning, som er i strid med nævnte traktatbestemmelser.

Som fastslået af Domstolen i dom af 9. marts 1978 i sag 106/77 (Simmenthal, Sml. s. 629) er de nationale myndigheder pligtige at sikre den fulde virkning af de bestemmelser i fællesskabsretten, der er umiddelbart anvendelige, og på embeds vegne pligtige at undlade anvendelsen af enhver bestemmelse i deres nationale lovgivning, som er i strid hermed.

Ifølge de for Kommissionen foreliggende oplysninger er de franske myndigheder imidlertid fortsat med at anvende bestemmelserne i fransk ret dels vedrørende forpligtelsen for den ledende assurandør til at etablere sig i Frankrig — eller at indhente forudgående koncession — og dels bestemmelsen om, at man ikke kan deltage i coassurancevirksomhed vedrørende risici, som ikke er omfattet af de franske retsforskrifter.

Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen tilføjet, at når den påstår Den franske Republik dømt for overtrædelse af de forpligtelser, der følger af den direkte virkning af traktatens artikler 59 og 60 og af regler om fællesskabsrettens forrang, så har dette to formål, nemlig dels at sikre, at de nationale myndigheder anvender disse bestemmelser direkte og umiddelbart, dels at spare private for en præjudiciel sag og således sikre dem en umiddelbar anerkendelse af deres rettigheder i henhold til nævnte traktatbestemmelser.

bb) *Den franske, belgiske, tyske* og *irske regering* har heroverfor i det væsentlige anført, at den franske lovgivning er i overensstemmelse med fællesskabsretten og at anvendelsen af de franske retsforskrifter følgelig ikke udgør noget selvstændigt traktatbrud.

IV — Svar på spørgsmål fra domstolen

Det fremgår af Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål, at den beretning om udviklingen i coassurancevirksomheden, som er omhandlet i artikel 9 i direktiv 78/473, endnu ikke er forelagt Rådet.

Kommissionen har oplyst, at den ikke råder over de nødvendige statistiske oplysninger til at kunne besvare Domstolens spørgsmål vedrørende udviklingen i coassurancevirksomhedens omfang inden for Fællesskabet.

V — Mundtlig forhandling

I retsmøderne den 6. og 7. november 1985 har følgende procesdeltagere afgivet indlæg i sagen og besvaret de af Domstolen stillede spørgsmål: Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved D. Gilmour og J. Delmoly, bistået af E. Steindorff og A. Philip, den franske regering ved R. De Gouttes, den britiske regering ved N. Phillips, QC, og P. Lasok, den nederlandske regering ved D. J. Keur, den italienske regering ved O. Fiumara, den belgiske regering ved R. Hoebaer, G. Vernaillen og Ph. Beaufay og den irske regering ved J. D. Cooke, SC, og J. O'Reilly.

Under retsmøderne har Kommissionen endvidere præciseret, at den anden påstand ikke vedrører den omstændighed, at Danmark ensidigt har fastsat beløbsgrænsernes størrelse men derimod det forhold, at der overhovedet er fastsat sådanne beløbsgrænser. Den anden påstand er således baseret på Kommissionens principielle opfattelse, at 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, og at medlemsstaterne ikke ved direktivets gennemførelse til national ret må begrænse fritagelsen fra etablerings- og koncessionskravet til de coassurandører, som deltager i den form for forsikringsvirksomhed, der efter hver enkelt medlemsstats egen opfattelse er omfattet af direktivet.

Generaladvokaten fremsatte sit forslag til afgørelse den 20. marts 1986.

U. Everling
Refererende dommer