URTEIL DES GERICHTSHOFES
20. April 1999 *

In der Rechtssache C-241/97

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom Regeringsrätt (Schweden) in dem auf Antrag der

Försäkringsaktiebolag Skandia (publ)

eingeleiteten Verfahren vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 18 Absatz 1 der Ersten Richtlinie 73/239/EWG des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) (ABl. L 228, S. 3) in der Fassung des Artikels 26 der Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) (ABl. L 228, S. 1) und des Artikels 21 Absatz 1 der Ersten Richtlinie 79/267/EWG des Rates vom 5. März 1979 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Direktversicherung (Lebensversicherung) (ABl. L 63, S. 1) in der Fassung des Artikels 27 der Richtlinie 92/96/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung) (ABl. L 360, S. 1)

erläßt

* Verfahrenssprache: Schwedisch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet, G. Hirsch und P. Jann sowie der Richter J. C. Moitinho de Almeida (Berichterstatter), C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón und M. Wathelet,

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Försäkringsaktiebolag Skandia (publ), vertreten durch die Rechtsanwälte J.-M. Bexhed und B. Berndtsson, Stockholm,

— der schwedischen Regierung, vertreten durch L. Nordling, Rättschef im Juristischen Sekretariat (EU) des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigte,

— der norwegischen Regierung, vertreten durch J. Bugge-Mahrt, stellvertretender Generaldirektor im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Rechtsberater D. Gouloussis und C. Tufvesson, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Försäkringsaktiebolag Skandia (publ), vertreten durch die Rechtsanwälte J.-M. Bexhed und O. Lindén, Stockholm, der schwedischen Regierung, vertreten durch A. Kruse, Departementsråd im Juristischen Sekretariat (EU) des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, der finnischen Regierung, vertreten durch T. Pynnä, Rechtsberaterin im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigte, und der Kommission, vertreten durch C. Tufvesson, in der Sitzung vom 10. November 1998,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. Dezember 1998,

folgendes

Urteil

1 Das Regeringsrätt hat mit Beschluß vom 11. Juni 1997, beim Gerichtshof eingegangen am 2. Juli 1997, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung des Artikels 18 Absatz 1 der Ersten Richtlinie 73/239/EWG des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betref-

fend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) (ABl. L 228, S. 3) in der Fassung des Artikels 26 der Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) (ABl. L 228, S. 1) und des Artikels 21 Absatz 1 der Ersten Richtlinie 79/267/EWG des Rates vom 5. März 1979 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Direktversicherung (Lebensversicherung) (ABl. L 63, S. 1) in der Fassung des Artikels 27 der Richtlinie 92/96/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung) (ABl. L 360, S. 1) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Verfahren, das die Försäkringsaktiebolag Skandia (publ) (im folgenden: Firma Skandia), eine in Stockholm (Schweden) niedergelassene Versicherungsaktiengesellschaft in bezug auf die nach schwedischem Recht bestehende Verpflichtung eingeleitet hat, ihre Beteiligung an der Aktiengesellschaft Kungsdialysen AB (im folgenden: Firma Kungsdialysen) auf 5 % der Stimmrechte zu beschränken, die der Gesamtzahl der Aktien entsprechen.

Das Gemeinschaftsrecht

3 Der Zugang zur Versicherungstätigkeit und deren Ausübung sind auf Gemeinschaftsebene u. a. in den Richtlinien 73/239 und 79/267 geregelt, die sich auf die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung bzw. die Direktlebensversicherung beziehen.

4 Für die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung bestimmt Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 in der Fassung des Artikels 6 der Richtlinie 92/49:

„Der Herkunftsmitgliedstaat verlangt, daß die Versicherungsunternehmen, die ihre Zulassung beantragen,

...

b) ihren Gesellschaftszweck unter Ausschluß jeder anderen Geschäftstätigkeit auf die Versicherungstätigkeit und auf solche Geschäfte beschränken, die unmittelbar hiermit in Zusammenhang stehen;

..."

5 Artikel 13 der Richtlinie 73/239 in der Fassung des Artikels 9 der Richtlinie 92/49 sieht folgendes vor:

„(1) Die Finanzaufsicht über ein Versicherungsunternehmen, einschließlich der Tätigkeiten, die es über Zweigniederlassungen und im Dienstleistungsverkehr ausübt, liegt in der alleinigen Zuständigkeit des Herkunftsmitgliedstaats ...

(2) Die Finanzaufsicht umfaßt für die gesamte Geschäftstätigkeit des Versicherungsunternehmens insbesondere die Prüfung seiner Solvabilität und der Bildung versicherungstechnischer Rückstellungen und repräsentativer Vermögenswerte

gemäß den in dem Herkunftsmitgliedstaat bestehenden Regelungen oder Praktiken aufgrund von auf Gemeinschaftsebene erlassenen Vorschriften."

6 Artikel 15 der Richtlinie 73/239 in der Fassung des Artikels 17 der Richtlinie 92/49 bestimmt:

„(1) Der Herkunftsmitgliedstaat verpflichtet jedes Versicherungsunternehmen, ausreichende versicherungstechnische Rückstellungen für seine gesamte Geschäftstätigkeit zu bilden.

Die Höhe dieser versicherungstechnischen Rückstellungen wird gemäß den in der Richtlinie 91/674/EWG enthaltenen Vorschriften festgelegt.

(2) Der Herkunftsmitgliedstaat verpflichtet jedes Versicherungsunternehmen, die versicherungstechnischen Rückstellungen für seine gesamte Geschäftstätigkeit durch kongruente Vermögenswerte gemäß Artikel 6 der Richtlinie 88/357/EWG zu bedecken. Bei in der Gemeinschaft belegenen Risiken müssen diese Vermögenswerte in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft belegen sein. Die Mitgliedstaaten verlangen von den Versicherungsunternehmen nicht, daß ihre Vermögenswerte in einem bestimmten Mitgliedstaat belegen sein müssen. Der Herkunftsmitgliedstaat kann jedoch Lockerungen hinsichtlich der Belegenheit der Vermögenswerte zulassen.

..."

7 Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 in der Fassung des Artikels 26 der Richtlinie 92/49 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erlassen keinerlei Vorschriften über die Anlage der Aktiva, soweit diese nicht zur Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellungen nach Artikel 15 dienen."

8 Außerdem sieht Artikel 22 Absatz 5 der Richtlinie 92/49 folgendes vor:

„Die Mitgliedstaaten dürfen Versicherungsunternehmen nicht zur Anlage in bestimmten Vermögenswerten verpflichten."

9 Für die Direktlebensversicherung bestimmt Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in der Fassung des Artikels 5 der Richtlinie 92/96:

„Der Herkunftsmitgliedstaat verlangt, daß die Versicherungsunternehmen, die ihre Zulassung beantragen,

...

b) ihren Gesellschaftszweck unter Ausschluß jeder anderen Geschäftstätigkeit auf die in dieser Richtlinie genannten Tätigkeiten und auf solche Geschäfte beschränken, die unmittelbar hiermit in Zusammenhang stehen;

..."

10 Artikel 15 der Richtlinie 79/267 in der Fassung des Artikels 8 der Richtlinie 92/96 sieht folgendes vor:

„(1) Die Finanzaufsicht über ein Versicherungsunternehmen, einschließlich der Tätigkeiten, die es über Zweigniederlassungen und im Dienstleistungsverkehr ausübt, liegt in der alleinigen Zuständigkeit des Herkunftsmitgliedstaats. ...

(2) Die Finanzaufsicht umfaßt für die gesamte Geschäftstätigkeit des Versicherungsunternehmens insbesondere die Prüfung seiner Solvabilität, der Bildung versicherungstechnischer Rückstellungen, einschließlich mathematischer Rückstellungen, und repräsentativer Vermögenswerte gemäß den in dem Herkunftsmitgliedstaat bestehenden Regelungen oder Praktiken aufgrund von auf Gemeinschaftsebene erlassenen Vorschriften.

..."

11 In Artikel 17 der Richtlinie 79/267 in der Fassung des Artikels 18 der Richtlinie 92/96 heißt es:

„(1) Der Herkunftsmitgliedstaat verlangt, daß jedes Versicherungsunternehmen ausreichende technische Rückstellungen, einschließlich mathematischer Rückstellungen, für seine gesamten Tätigkeiten bildet.

Der Betrag dieser technischen Rückstellungen wird nach folgenden Grundsätzen festgelegt:

...

(3) Der Herkunftsmitgliedstaat verpflichtet jedes Versicherungsunternehmen, die versicherungstechnischen Rückstellungen für seine gesamte Geschäftstätigkeit durch kongruente Vermögenswerte gemäß Artikel 24 der Richtlinie 92/96/EWG zu decken. Hinsichtlich der Geschäftstätigkeit in der Gemeinschaft sind diese Vermögenswerte auf dem Gebiet der Gemeinschaft zu belegen. Die Mitgliedstaaten verlangen von den Versicherungsunternehmen nicht, daß ihre Vermögenswerte in einem bestimmten Mitgliedstaat belegen sein müssen. Der Herkunftsmitgliedstaat kann jedoch Lockerungen hinsichtlich der Belegenheit der Vermögenswerte zulassen.

...“

12 Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in der Fassung des Artikels 27 der Richtlinie 92/96 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erlassen keinerlei Vorschriften über die Anlage der Aktiva, soweit diese nicht zur Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellungen nach Artikel 17 dienen.“

13 Außerdem heißt es in Artikel 22 Absatz 5 der Richtlinie 92/96:

„Die Mitgliedstaaten dürfen Versicherungsunternehmen nicht zur Anlage in bestimmten Vermögenswerten verpflichten.“

14 Artikel 13 der Richtlinie 85/611/EWG des Rates vom 20. Dezember 1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte

Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) (ABl. L 375, S. 3) bestimmt: „Die Investmentgesellschaft darf keine anderen als die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Tätigkeiten ausüben." Die letztgenannte Vorschrift betrifft die Anlage für gemeinsame Rechnung von beim Publikum beschafften Geldern.

15 Schließlich sieht Artikel 25 der Richtlinie 85/611 folgendes vor:

„(1) Eine Investmentgesellschaft oder eine Verwaltungsgesellschaft darf für keine der von ihr verwalteten Investmentfonds, die unter den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen, Aktien erwerben, die mit einem Stimmrecht verbunden sind, das es ihr ermöglicht, einen nennenswerten Einfluß auf die Geschäftsführung eines Emittenten auszuüben.

Bis zu einer späteren Koordinierung müssen die Mitgliedstaaten die gesetzlichen Vorschriften der übrigen Mitgliedstaaten berücksichtigen, in denen der im ersten Unterabsatz genannte Grundsatz niedergelegt ist.

(2) Ferner darf eine Investmentgesellschaft oder ein Investmentfonds höchstens erwerben:

— 10 % der stimmrechtslosen Aktien ein und desselben Emittenten,

— 10 % der Schuldverschreibungen ein und desselben Emittenten,

— 10 % der Anteile eines Organismus für gemeinsame Anlagen im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 erster und zweiter Gedankenstrich.

...“

Das schwedische Recht

16 Gemäß Kapitel 1 § 3 Absatz 1 des Försäkringsrörelselag (1982: 713) (schwedisches Gesetz von 1982 über das Versicherungswesen, im folgenden: FRL) darf ein Versicherungsunternehmen keine andere Tätigkeit ausüben als die Versicherungstätigkeit, sofern nicht besondere Gründe dafür vorliegen.

17 Kapitel 7 § 17 des FRL bestimmt:

„Ein Versicherungsunternehmen darf ohne Genehmigung der Finansinspektion keine Beteiligungen an einer schwedischen oder ausländischen Aktiengesellschaft besitzen, die mehr als 5 % der Stimmrechte für sämtliche Aktien entsprechen. Gehört das Versicherungsunternehmen zu einem Konzern, so gilt diese Bestimmung für den Konzern. Bei der Berechnung der Aktiva des Konzerns werden jedoch bis zu einem Betrag, der 5 % der Stimmrechte der Aktiengesellschaft entspricht, Aktien, die sich in den Händen von Bankunternehmen im Konzern oder von Tochtergesellschaften dieser Bankunternehmen befinden, nicht mitgerechnet.

Absatz 1 ist nicht anwendbar auf Aktien oder Anteile eines Versicherungsunternehmens oder juristischer Personen, deren Tätigkeit ausschließlich darin

besteht, Aktien in Versicherungsunternehmen zu besitzen, Garantiekapital in Versicherungsunternehmen auf Gegenseitigkeit einzuschießen, die Immobilien der Versicherungsunternehmen zu verwalten oder ein Versicherungsunternehmen bei der Führung seiner Geschäfte zu unterstützen. Absatz 1 ist jedoch anwendbar auf Aktien oder Anteile von juristischen Personen, die die Aufgabe haben, direkt oder indirekt ein Vermögen im Sinne des § 10 Absatz 1 zu besitzen, wenn dieses Vermögen nicht aus Aktien oder Anteilen in öffentlichen Versicherungsunternehmen oder entsprechenden ausländischen Unternehmen besteht.

Hinsichtlich des Rechts der Versicherungsunternehmen, Aktien oder Anteile in Unternehmen zu besitzen, die eine finanzielle Tätigkeit irgendeiner Art ausüben, gilt § 17a."

18 Der Ausdruck „Vermögen im Sinne des § 10 Absatz 1" bezeichnet Vermögen, das zur Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellungen verwendet wird.

19 Das Lag (1948: 433) om försäkringsrörelse (im folgenden: Gesetz von 1948 über das Versicherungswesen) enthielt bereits eine Regelung, die derjenigen in Kapitel 7 § 17 Absatz 1 Sätze 1 und 2 des FRL entsprach. Nach den vorbereitenden Arbeiten für das Gesetz von 1948 über das Versicherungswesen sollte diese Regelung verhindern, daß Versicherungsunternehmen einen zu großen Einfluß in Unternehmen außerhalb des Versicherungssektors gewönnen.

20 Gemäß Kapitel 7 § 17 Absatz 1 des FRL kann die Finansinspektion gegenüber einem Versicherungsunternehmen eine Ausnahme von dem Verbot zulassen, Beteiligungen einer schwedischen oder ausländischen Aktiengesellschaft zu besitzen, die mehr als 5 % der Stimmrechte für sämtliche Aktien ausmachen.

Der Ausgangsrechtsstreit

21 Die Firma Skandia besitzt 100 % der Aktien der Versicherungsgesellschaft Livförsäkringsaktiebolag Skandia (publ) (im folgenden: Skandia Liv). Die Firmen Skandia und Skandia Liv sind gemeinsam Eigentümer der Skandia Investment AB (publ) (im folgenden: Skandia Investment), einer Gesellschaft, die in kleine und mittlere Unternehmen investiert.

22 Mit Schreiben vom 29. Dezember 1995 teilte die Skandia der Finansinspektion mit, daß die Skandia Investment ihre Beteiligung an der Firma Kungsdialysen, einer Gesellschaft, die im Dialysesektor tätig ist, erhöht habe. Durch diese Transaktion erhöhte die Skandia Investment ihren Anteil an den Stimmrechten bei der Firma Kungsdialysen von 5 % auf 9,2 % und ihren Anteil am Gesellschaftskapital von 30,8 % auf 33,9 %. Die nach dieser Transaktion gehaltenen Aktien gehören zu den freien Mitteln der Skandia und der Skandia Liv, d. h. zu den Mitteln, die nicht den versicherungstechnischen Rückstellungen entsprechen.

23 In diesem Schreiben machte die Skandia geltend, Kapitel 7 § 17 Absatz 1 des FRL (im folgenden: 5 %-Regel) stehe im Widerspruch zu den Artikeln 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 und 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in deren geänderten Fassungen.

24 In ihrem Bescheid vom 21. März 1996 stellte die Finansinspektion fest, daß diese gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften keine unmittelbare Wirkung hätten, weil sie nicht klar und genau genug seien, so daß die Skandia verpflichtet sei, die 5 %-Regel zu beachten. Sie forderte die Skandia auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um bis spätestens 1. September 1996 ihre Beteiligung an der Firma Kungsdialysen auf höchstens 5 % der Stimmrechte für sämtliche Aktien des Unternehmens zu reduzieren.

25 Das Rechtsmittel, das die Skandia gegen diesen Bescheid bei der schwedischen Regierung einlegte, wurde mit Entscheidung vom 15. August 1996 zurückgewiesen.

26 Am 6. September 1996 hat die Skandia beim vorlegenden Gericht eine Klage gegen die Entscheidung der Regierung mit dem Antrag erhoben, die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung zu überprüfen.

27 In Anbetracht dieser Klage hat die Finansinspektion mit Entscheidung vom 10. Oktober 1996 die Frist, die der Skandia Investment für die Reduzierung ihrer Beteiligung an der Firma Kungsdialysen gesetzt worden war, bis zu einem später mitzuteilenden Zeitpunkt und spätestens bis drei Monate nach der endgültigen Entscheidung des Regeringsrätt verlängert.

28 Die schwedische Regierung ist entgegen der von der Finansinspektion vertretenen Auffassung der Meinung, daß die Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 und 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in ihrer jeweils geänderten Fassung so klar und genau seien, daß sie Rechte zugunsten einzelner begründen könnten. Diese Vorschriften sollten jedoch in erster Linie verhindern, daß nationale Rechtsvorschriften den Versicherungsunternehmen vorschrieben oder verböten, ihre freien Mittel in bestimmten Vermögenswerten anzulegen. Diese Artikel untersagten daher nicht jede Form der Regelung in bezug auf die freien Mittel. Nichts hindere daher einen Mitgliedstaat daran, Vorschriften zu erlassen, durch die der Einfluß, den ein Versicherungsunternehmen durch von ihm gehaltene Beteiligungen auf andere Unternehmen ausübe, begrenzt werden solle.

29 Die Firma Skandia vertritt die Auffassung, die 5 %-Regel stelle eine mengenmäßige Beschränkung für die Anlage der freien Mittel von Versicherungsunternehmen dar, die unvereinbar mit den Artikeln 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 und 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in deren geänderten Fassungen sei; diese Vorschriften erzeugten unmittelbare Wirkungen. Würde eine solche Beschränkung zugelassen, so würden die schwedischen Versicherungsunternehmen Opfer einer Wettbewerbsverzerrung im Verhältnis zu den in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Versicherungsunternehmen. Außerdem erschwere eine solche Regel zum Nachteil der Verbraucher die Verwirklichung des Binnenmarktes für Versicherungsdienstleistungen in der Europäischen Union.

30 Unter diesen Voraussetzungen hat das Regeringsrätt beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen vorzulegen:

1. Ist es mit Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239/EWG in der Fassung des Artikels 26 der Richtlinie 92/49/EWG und mit Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267/EWG in der Fassung des Artikels 27 der Richtlinie 92/96/EWG vereinbar, wenn im nationalen Recht vorgeschrieben wird, daß Versicherungsunternehmen, was ihre freien Mittel (d. h. ihre Aktiva, die nicht den versicherungstechnischen Rückstellungen entsprechen) betrifft, nicht ohne besondere behördliche Genehmigung mehr Aktien einer inländischen oder ausländischen Aktiengesellschaft besitzen dürfen, als es 5 % der Stimmrechte für sämtliche Aktien entspricht?

Wenn die erste Frage verneint wird:

2. Sind die genannten Richtlinienbestimmungen — was ihre Klarheit usw. betrifft — so geartet, daß sie zur Folge haben, daß ein nationales Gericht bei der Prüfung der Zulässigkeit der Anlage der freien Mittel eines Versicherungsunternehmens eine innerstaatliche Vorschrift mit dem beschriebenen Inhalt unangewendet lassen kann?

Zur ersten Frage

31 Die erste Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 in der Fassung des Artikels 26 der Richtlinie 92/49 und Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in der Fassung des Artikels 27 der Richtlinie 92/96 einer nationalen Rechtsvorschrift entgegenstehen, die es Versicherungsunternehmen verbietet, ohne behördliche Genehmigung im Rahmen ihrer freien Mittel Aktien zu halten, die mehr als 5 % aller Stimmrechte einer inländischen oder ausländischen Aktiengesellschaft ausmachen.

32 Nach Auffassung der schwedischen, der finnischen und der norwegischen Regierung verbieten Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 und Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in der geänderten Fassung den Mitgliedstaaten, qualitative Beschränkungen in bezug auf die Anlage der Aktiva vorzuschreiben, die freie Mittel der Versicherungsunternehmen darstellen. Die Mitgliedstaaten könnten daher solche Unternehmen nicht dazu zwingen, ihre freien Mittel in bestimmten Vermögenswerten anzulegen. Dagegen stehe es ihnen weiterhin frei, diesen Unternehmen quantitative Beschränkungen in bezug auf die Aktiva vorzuschreiben, die diese Mittel darstellten.

33 Der Erlaß von Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten, die die Menge der Aktiva beschränkten, die von den Versicherungsunternehmen in anderen Gesellschaften angelegt werden könnten, solle gemäß Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinien 73/239 und 79/267 in seiner geänderten Fassung zum einen eine Konzentration der Beteiligungen und einen zu großen Einfluß der Versicherungsunternehmen in Gesellschaften verhindern, die eine Tätigkeit ausübten, die nicht zum Versicherungssektor gehöre, und zum anderen die Versicherten gegen die finanziellen Risiken schützen, die mit der Beteiligung an versicherungsfremden Tätigkeiten verbunden seien.

34 Das für Versicherungsunternehmen bestehende Verbot, eine versicherungsfremde Tätigkeit auszuüben, könne leicht umgangen werden, wenn die Mitgliedstaaten diese Unternehmen nicht daran hindern könnten, „nennenswerte" oder „wesentliche" Aktienbeteiligungen an Gesellschaften zu halten, die Tätigkeiten ausübten, die nicht zum Versicherungssektor gehörten. Es sei Sache des jeweiligen Mitgliedstaats, den Begriff „nennenswerter" oder „wesentlicher" Einfluß in derartigen Gesellschaften zu definieren.

35 Die schwedische Regierung verweist insbesondere auf die Richtlinie 85/611, die in Artikel 13 vorsehe, daß Investmentgesellschaften keine anderen Tätigkeiten ausüben dürften als die Verwaltung von Fonds zur Anlage von Wertpapieren, und die in Artikel 25 bestimme, daß diese Gesellschaften keine Aktien erwerben dürfen, die mit einem Stimmrecht verbunden seien, das es ihnen ermögliche, einen „nennenswerten Einfluß" auf die Geschäftsführung der Emittenten der Wertpapiere auszuüben, die sie verwalteten. Auch wenn der Begriff „nennenswerter Einfluß" in der

Richtlinie 85/611 nicht näher bestimmt sei, habe die Mehrheit der Mitgliedstaaten sich während der vorbereitenden Arbeiten für eine ausdrückliche Höchstgrenze von 5 % der mit einem Stimmrecht verbundenen Aktien ausgesprochen.

36 Schließlich sei eine nationale Rechtsvorschrift wie die im Ausgangsverfahren streitige 5 %-Regel um so mehr angemessen, als die nationale Verwaltung wie im vorliegenden Fall einer Versicherungsgesellschaft erlauben könne, diesen Grenzwert in besonderen Fällen zu überschreiten.

37 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die aufgrund von Artikel 57 Absatz 2 EWG-Vertrag erlassenen Richtlinien 73/239 und 79/267 die Ausübung des Niederlassungsrechts der Unternehmen erleichtern sollen, die in den Sektoren Versicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung (Schadenversicherung) bzw. Lebensversicherung tätig sind (siehe zweite Begründungserwägung der Richtlinie 73/239 und erste Begründungserwägung der Richtlinie 79/267).

38 Sodann soll durch die ebenfalls aufgrund von Artikel 57 Absatz 2 sowie aufgrund von Artikel 66 EWG-Vertrag erlassenen Richtlinien 92/49 und 92/96 zur Änderung der Richtlinien 73/239 bzw. 79/267 der Binnenmarkt in den Sektoren Versicherung mit der Ausnahme der Lebensversicherung (Schadenversicherung) und Lebensversicherung unter dem doppelten Gesichtspunkt der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs vollendet werden.

39 Um diese Ziele zu erreichen, besteht der Gegenstand der Richtlinien 92/49 und 92/96 „in einer wesentlichen, notwendigen und ausreichenden Harmonisierung, um zu einer gegenseitigen Anerkennung der Zulassungen und der Aufsichtssysteme zu gelangen, die die Erteilung einer einheitlichen, innerhalb der ganzen Gemeinschaft gültigen Zulassung sowie die Anwendung des Grundsatzes der Aufsicht durch den Herkunftsmitgliedstaat erlaubt" (siehe fünfte Begründungserwägung dieser beiden Richtlinien).

40 Der Herkunftsmitgliedstaat ist somit nach den Artikeln 13 der Richtlinie 73/239 und 15 der Richtlinie 79/267 in der geänderten Fassung ausschließlich zuständig für die Finanzaufsicht über die Versicherungsunternehmen; diese umfaßt für die gesamte Geschäftstätigkeit der Unternehmen insbesondere die Prüfung ihrer Solvabilität und der Bildung versicherungstechnischer Rückstellungen sowie repräsentativer Vermögenswerte.

41 Darüber hinaus sehen die Artikel 15 der Richtlinie 73/239 und 17 der Richtlinie 79/267 in der geänderten Fassung vor, daß der Herkunftsmitgliedstaat verlangt, daß jedes Versicherungsunternehmen ausreichende technische Rückstellungen für seine gesamten Tätigkeiten bildet, die durch kongruente Vermögenswerte gedeckt werden und die für die in der Gemeinschaft gelegenen Risiken in dieser belegen sind. Ferner bestimmt Artikel 22 Absatz 5 der Richtlinien 92/49 und 92/96, daß die Mitgliedstaaten Versicherungsunternehmen nicht zur Anlage in bestimmten Vermögenswerten verpflichten dürfen.

42 Dagegen schreiben die Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 und 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in der geänderten Fassung eindeutig und zwingend folgendes vor: „Die Mitgliedstaaten erlassen keinerlei Vorschriften über die Anlage der Aktiva, soweit diese nicht zur Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellungen ... dienen."

43 Es ergibt sich daher schon aus dem Wortlaut der Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 und 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in der geänderten Fassung, daß die Mitgliedstaaten sich jeglicher Regelung über die Anlage der Aktiva, die freie Mittel der Versicherungsunternehmen darstellen, zu enthalten haben, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Regelungen über die Qualität oder die Quantität dieser Aktiva handelt.

44 Darüber hinaus kann der Umstand, daß ein Mitgliedstaat auf unter seiner Aufsicht stehende Versicherungsunternehmen eine nationale Rechtsvorschrift wie die 5 %-Regel anwendet, im Verhältnis zu Versicherungsunternehmen, die unter der Aufsicht anderer Mitgliedstaaten stehen, in deren Recht es eine solche Regelung nicht gibt, zu Wettbewerbsverzerrungen führen, die unvereinbar mit dem Binnenmarkt sind, der durch die Richtlinien 92/49 und 92/96 in den Sektoren der Versicherung

mit Ausnahme der Lebensversicherung (Schadenversicherung) und der Lebensversicherung gerade geschaffen werden soll.

45 Eine solche Regel läßt sich auch nicht mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten rechtfertigen, gemäß Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinien 73/239 und 79/267 in der geänderten Fassung dafür Sorge zu tragen, daß die Versicherungsunternehmen ihren Gesellschaftszweck unter Ausschluß jeder anderen Geschäftstätigkeit auf die Versicherungstätigkeit und auf solche Geschäfte beschränken, die unmittelbar hiermit in Zusammenhang stehen.

46 Zum einen verbietet eine solche Vorschrift nach ihrem Wortlaut den Versicherungsunternehmen nämlich keineswegs, im Rahmen ihrer freien Mittel Aktien einer Gesellschaft zu halten, die eine versicherungsfremde Tätigkeit ausübt.

47 Zum anderen soll das für die Versicherungsgesellschaften gemäß Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinien 73/239 und 79/267 in seiner geänderten Fassung geltende Verbot, versicherungsfremde Geschäftstätigkeiten auszuüben, insbesondere die Interessen der Versicherten gegen die Risiken schützen, die sich aus der Ausübung solcher Tätigkeiten für die Solvabilität dieser Unternehmen ergeben könnten. Die genannte Vorschrift hindert die Versicherungsunternehmen folglich nicht daran, Beteiligungen an Aktiengesellschaften zu halten, die ihre Geschäftstätigkeit außerhalb der Versicherung ausüben und auf deren Vermögen die finanziellen Risiken beschränkt sind.

48 Was das auf die Richtlinie 85/611 gestützte Vorbringen der schwedischen Regierung angeht, ist festzustellen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber, wenn er im Bereich der Versicherungen eine ähnliche Beschränkung hätte einführen wollen, wie sie sich für die Investmentgesellschaften aus Artikel 25 dieser Richtlinie ergibt, dies hätte tun können, als die Richtlinien 73/239 und 79/267 insbesondere durch die Richtlinien 92/49 und 92/96 geändert wurden.

49 Nach alledem verstößt das Halten von Anteilen an einer Gesellschaft, die eine versicherungsfremde Tätigkeit ausübt, als solches weder gegen den Wortlaut des Artikels 8 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinien 73/239 und 79/267 in der geänderten Fassung noch gegen das Ziel, das mit dieser Vorschrift verfolgt wird.

50 Der Umstand allein, daß die zuständigen nationalen Behörden nach ihrem Ermessen Abweichungen von der 5 %-Regel zulassen können, kann diese nicht vereinbar mit den Artikeln 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 und 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 machen (siehe in diesem Sinne das Urteil vom 8. Februar 1983 in der Rechtssache 124/81, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1983, 203, Randnr. 10).

51 Gewiß besteht das Risiko, daß gewisse Anlagen die Solvabilität der Versicherungsunternehmen gefährden. Um einem solchen Risiko zu begegnen, haben die nationalen Aufsichtsbehörden des Herkunftsmitgliedstaats gemäß den Artikeln 13 ff. der Richtlinie 73/239 und 15 ff. der Richtlinie 79/267 in der geänderten Fassung eine Finanzaufsicht über die Versicherungsunternehmen auszuüben.

52 Auf jeden Fall — dies haben die Firma Skandia und die Kommission zu Recht vorgetragen, zeigt der Umstand, daß bei der 5 %-Regel der Prozentsatz der Stimmrechte und nicht der von den Versicherungsgesellschaften gehaltene Kapitalanteil an Aktiengesellschaften berücksichtigt wird, daß diese Regel nicht die finanzielle Stabilität dieser Unternehmen sicherstellen, sondern den Einfluß begrenzen soll, den diese in solchen Gesellschaften ausüben könnten.

53 Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 in der Fassung des Artikels 26 der Richtlinie 92/49 und Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in der Fassung des Artikels 27 der Richtlinie 92/96 einer nationalen Rechtsvorschrift entgegenstehen, die es Versicherungsunternehmen verbietet, ohne behördliche Genehmigung im Rahmen ihrer freien Mittel Aktien zu halten, die mehr als 5 % aller Stimmrechte einer inländischen oder ausländischen Aktiengesellschaft ausmachen.

Zur zweiten Frage

54 Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 in der Fassung des Artikels 26 der Richtlinie 92/49 und Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in der Fassung des Artikels 27 der Richtlinie 92/96 so genau und unbedingt sind, daß sie vor einem nationalen Gericht der Verwaltung entgegengehalten werden können und die Unanwendbarkeit einer ihnen widersprechenden nationalen Rechtsvorschrift zur Folge haben.

55 Die für die Mitgliedstaaten aufgrund der genannten Vorschriften bestehende Verpflichtung, keine Vorschrift über die Anlage der Aktiva zu erlassen, soweit diese nicht zur Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellungen dienen, ist klar und unbedingt formuliert und bedarf keiner besonderen Durchführungsmaßnahme.

56 Diese Vorschriften können folglich vor einem nationalen Gericht der Verwaltung entgegengehalten werden und zur Unanwendbarkeit einer ihnen widersprechenden nationalen Rechtsvorschrift führen.

57 Auf die zweite Frage ist daher zu antworten, daß Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 in der Fassung des Artikels 26 der Richtlinie 92/49 und Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in der Fassung des Artikels 27 der Richtlinie 92/96 so genau und unbedingt sind, daß sie vor einem nationalen Gericht der Verwaltung entgegengehalten werden können und die Unanwendbarkeit einer ihnen widersprechenden nationalen Rechtsvorschrift zur Folge haben.

Kosten

58 Die Auslagen der schwedischen, der finnischen und der norwegischen Regierung sowie der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Regeringsrätt durch Beschluß vom 11. Juni 1997 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Artikel 18 Absatz 1 der Ersten Richtlinie 73/239/EWG des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) in der Fassung des Artikels 26 der Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) und Artikel 21 Absatz 1 der Ersten Richtlinie 79/267/EWG des Rates vom 5. März 1979 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Direktversicherung (Lebensversicherung) in

der Fassung des Artikels 27 der Richtlinie 92/96/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung) stehen einer nationalen Rechtsvorschrift entgegen, die es Versicherungsunternehmen verbietet, ohne behördliche Genehmigung im Rahmen ihrer freien Mittel Aktien zu halten, die mehr als 5 % aller Stimmrechte einer inländischen oder ausländischen Aktiengesellschaft ausmachen.

2. **Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 in der Fassung des Artikels 26 der Richtlinie 92/49 und Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie 79/267 in der Fassung des Artikels 27 der Richtlinie 92/96 sind so genau und unbedingt, daß sie vor einem nationalen Gericht der Verwaltung entgegengehalten werden können und die Unanwendbarkeit einer ihnen widersprechenden nationalen Rechtsvorschrift zur Folge haben.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Hirsch Jann

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Edward Ragnemalm Sevón Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. April 1999.

Der Kanzler Der Präsident

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias