DOMSTOLENS DOM

20. april 1999 *

I sag C-241/97,

angående en anmodning, som Regeringsrätten (Sverige) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag, der er anlagt af

Försäkringsaktiebolaget Skandia (publ),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 18, stk. 1, i Rådets første direktiv 73/239/EØF 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), som ændret ved artikel 26 i Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv) (EFT L 228, s. 1), og fortolkningen af artikel 21, stk. 1, i Rådets første direktiv 79/267/EØF af 5. marts 1979 om samordning af de administrativt og ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af direkte livsforsikringsvirksomhed (EFT L 63, s. 1), som ændret ved artikel 27 i Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administra-

* Processprog: svensk.

tive bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv) (EFT L 360, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, G. Hirsch og P. Jann samt dommerne J. C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Försäkringsaktiebolaget Skandia (publ) ved advokat J.-M. Bexhed og advokat B. Berndtsson, Stockholm

— den svenske regering ved afdelingschef L. Nordling, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den norske regering ved vicegeneraldirektør J. Bugge-Mahrt, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent D. Gouloussis og juridisk konsulent C. Tufvesson, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 10. november 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Försäkringsaktiebolaget Skandia (publ) ved advokat J.-M. Bexhed og advokat O. Lindén, Stockholm, af den svenske regering ved kontorchef A. Kruse, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den finske regering ved juridisk konsulent T. Pynnä, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved C. Tufvesson,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. december 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 11. juni 1997, indgået til Domstolen den 2. juli 1997, har Regeringsrätten i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af artikel 18, stk. 1, i Rådets første direktiv 73/239/EØF 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), som ændret ved artikel 26 i Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv) (EFT L 228, s. 1), og fortolkningen af artikel 21, stk. 1, i Rådets første direktiv 79/267/EØF af 5. marts 1979 om samordning af de administrativt og ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af direkte livsforsikringsvirksomhed (EFT L 63, s. 1), som ændret ved artikel 27 i Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv) (EFT L 360, s. 1).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag anlagt af Försäkringsaktiebolaget Skandia (publ) (herefter »Skandia«), som er et forsikringsaktieselskab med hjemsted i Stockholm (Sverige). Sagen drejer sig om en forpligtelse til, i henhold til svensk lovgivning, at begrænse Skandia's kapitalandel i aktieselskabet Kungsdialysen AB (herefter »Kungsdialysen«) til et omfang, der svarer til 5% af stemmerne for samtlige aktier i selskabet.

Fællesskabsretten

3 Adgangen til at optage og udøve forsikringsvirksomhed er på fællesskabsplan bl.a. reguleret ved direktiv 73/239 og 79/267, der angår henholdsvis direkte forsikring, bortset fra livsforsikring, og direkte livsforsikring.

4 Med hensyn til direkte forsikring, bortset fra livsforsikring, bestemmes følgende i artikel 8, stk. 1, i direktiv 73/239, som ændret ved artikel 6 i direktiv 92/49:

»Hjemlandet kræver, at forsikringsselskaber, der ansøger om tilladelse:

...

b) begrænser deres formål til forsikringsvirksomhed og dermed direkte forbundne forretninger med udelukkelse af enhver anden erhvervsmæssig virksomhed

...«

5 Artikel 13 i direktiv 73/239, som ændret ved artikel 9 i direktiv 92/49, har følgende ordlyd:

»1. Ansvaret for det finansielle tilsyn med et forsikringsselskab, herunder tilsyn med den virksomhed, det udøver gennem filialer og som led i præstation af tjenesteydelser, henhører udelukkende under hjemlandets kompetence.

2. Det finansielle tilsyn dækker forsikringsselskabets samlede virksomhed og omfatter navnlig kontrol med selskabets solvens og oprettelsen af forsikringsmæssige hensættelser og de aktiver, der medgår til dækning heraf i overensstemmelse

med de regler og den praksis, der gælder i hjemlandet, i henhold til bestemmelser, der er vedtaget på fællesskabsniveau.

...«

6 Artikel 15 i direktiv 73/239, som ændret ved artikel 17 i direktiv 92/49, bestemmer:

»1. Hjemlandet pålægger ethvert forsikringsselskab at afsætte tilstrækkelige forsikringsmæssige hensættelser i forhold til dets samlede virksomhed.

Størrelsen af disse forsikringsmæssige hensættelser opgøres efter de regler, der er fastsat i direktiv 91/674/EØF.

2. Hjemlandet forlanger af ethvert forsikringsselskab, at dets forsikringsmæssige hensættelser vedrørende den samlede virksomhed er dækket af kongruente aktiver i overensstemmelse med artikel 6 i direktiv 88/357/EØF. For så vidt angår risici, der består i Fællesskabet, skal disse aktiver befinde sig dér. Medlemsstaterne kræver ikke af forsikringsselskaberne, at deres aktiver skal befinde sig i en bestemt medlemsstat. Hjemlandet kan dog lempe reglerne for aktivernes lokalisering.

...«

7 Artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239, som ændret ved artikel 26 i direktiv 92/49, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter ingen regler for valget af de aktiver, der ikke medgår til dækningen af de forsikringsmæssige hensættelser i henhold til artikel 15.«

8 Ved artikel 22, stk. 5, i direktiv 92/49 tilføjes følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne kan ikke kræve, at forsikringsselskaberne skal investere i bestemte kategorier af aktiver.«

9 Med hensyn til direkte livsforsikring bestemmes følgende i artikel 8, stk. 1, i direktiv 79/267, som ændret ved artikel 5 i direktiv 92/96:

»Hjemlandet kræver, at forsikringsselskaber, der ansøger om tilladelse:

...

b) begrænser deres formål til de former for virksomhed, der er fastsat i dette direktiv, og dermed direkte forbundne forretninger med udelukkelse af enhver anden erhvervsmæssig virksomhed

...«

10 Artikel 15 i direktiv 79/267, som ændret ved artikel 8 i direktiv 92/96, bestemmer:

»1. Ansvaret for det finansielle tilsyn med et forsikringsselskab, herunder tilsyn med den virksomhed, det udøver gennem filialer og som led i præstation af tjenesteydelser, henhører udelukkende under hjemlandets kompetence. ...

2. Det finansielle tilsyn dækker forsikringsselskabets samlede virksomhed og omfatter navnlig kontrol med selskabets solvens og oprettelsen af forsikringsmæssige hensættelser, herunder livsforsikringshensættelser, og med de aktiver, der medgår til dækning heraf i overensstemmelse med de regler eller den praksis, der gælder i hjemlandet, i henhold til bestemmelser, der er vedtaget på fællesskabsniveau.

...«

11 Artikel 17 i direktiv 79/267, som ændret ved artikel 18 i direktiv 92/96, bestemmer:

»1. Hjemlandet pålægger ethvert forsikringsselskab at afsætte tilstrækkelige forsikringsmæssige hensættelser, herunder livsforsikringshensættelser, i forhold til dets samlede virksomhed.

Størrelsen af disse forsikringsmæssige hensættelser opgøres efter følgende principper:

...

3. Hjemlandet forlanger af ethvert forsikringsselskab, at dets forsikringsmæssige hensættelser vedrørende den samlede virksomhed er dækket af kongruente aktiver i overensstemmelse med artikel 24 i direktiv 92/96/EØF. For så vidt angår virksomhed, der udøves i Fællesskabet, skal disse aktiver befinde sig dér. Medlemsstaterne kræver ikke af forsikringsselskaberne, at deres aktiver skal befinde sig i en bestemt medlemsstat. Hjemlandet kan dog lempe reglerne for aktivernes lokalisering.

...«

12 Artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, som ændret ved artikel 27 i direktiv 92/96, indeholder følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne fastsætter ingen regler for valget af de aktiver, der ikke medgår til dækningen af de forsikringsmæssige hensættelser i henhold til artikel 17.«

13 Ved artikel 22, stk. 5, i direktiv 92/96 tilføjes følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne kan ikke kræve, at forsikringsselskaberne skal investere i bestemte kategorier af aktiver.«

14 I artikel 13 i Rådets direktiv 85/611/EØF af 20. december 1985 om samordning af love og administrative bestemmelser om visse institutter for kollektiv investering i

værdipapirer (investeringsinstitutter) (EFT L 375, s. 3) bestemmes det, at »et investeringsselskab [ikke] må ... udøve anden virksomhed end den i artikel 1, stk. 2, omhandlede«. Den sidstnævnte bestemmelse angår kollektiv investering i værdipapirer af kapital tilvejebragt ved henvendelse til offentligheden.

15 Endelig bestemmes følgende i artikel 25 i direktiv 85/611:

»1. Et investeringsselskab eller et administrationsselskab må for så vidt angår samtlige de investeringsfonde, de administrerer, og som henhører under dette direktivs anvendelsesområde, ikke erhverve aktiver med stemmeret, som giver det mulighed for at udøve en betydelig indflydelse på administrationen af en emittent.

Med henblik på anvendelse af det i første afsnit omhandlede princip skal medlemsstaterne indtil nærmere samordning tage hensyn til de eksisterende regler i de øvrige medlemsstaters lovgivning, hvori dette princip er defineret.

2. Desuden kan et investeringsselskab eller en investeringsfond ikke erhverve mere end

— 10% af aktierne uden stemmeret fra en og samme emittent

— 10% af obligationerne fra en og samme emittent

— 10% af andelene fra et og samme institut for kollektiv investering, som omhandlet i artikel 1, stk. 2, første og andet led.

...«

Svensk lovgivning

16 I henhold til kapitel 1, § 3, stk. 1, i Försäkringsrörelselagen (1982:713) (den svenske lov af 1982 om forsikringsvirksomhed, herefter »FRL«) må et forsikringsselskab ikke drive anden virksomhed end forsikringsvirksomhed, medmindre der findes særlige grunde til det.

17 FRL's kapitel 7, § 17, indeholder følgende bestemmelser:

»Et forsikringsselskab må ikke uden Finansinspektionens tilladelse eje en større del af aktierne i et svensk eller udenlandsk aktieselskab ('aktiebolag') end svarende til et antal stemmer på højst 5% af stemmerne for samtlige aktier. Hører forsikringsselskabet til en koncern, skal bestemmelsen gælde for koncernen. Ved beregningen af koncernens aktiebesiddelse skal der dog, indtil en aktiebesiddelse svarende til 5% af stemmerne i aktieselskabet, ses bort fra aktier, som indehaves af bankforetagender i koncernen eller af datterselskaber til bankforetagender.

Stykke 1 finder ikke anvendelse på aktier eller ejerandele i forsikringsselskaber eller i juridiske personer, som udelukkende har til formål at eje aktier i forsikrings-

aktieselskaber, at indskyde garantikapital i gensidige forsikringsselskaber, at forvalte forsikringsselskabers faste ejendomme eller at bistå forsikringsselskaber ved driften af virksomheden. Stykke 1 finder dog anvendelse på aktier eller ejerandele i juridiske personer, der har til formål direkte eller indirekte at eje aktiver som omhandlet i § 10, stk. 1, hvis aktiverne ikke består af aktier eller ejerandele i forsikringsaktieselskaber ('publika försäkringsaktiebolag') eller tilsvarende udenlandske selskaber.

For så vidt angår forsikringsselskabers ret til at eje aktier eller ejerandele i foretagender, som driver nogen form for finansiel virksomhed, gælder § 17 a.«

18 Udtrykket »aktiver som omhandlet i § 10, stk. 1« tager sigte på aktiver, der medgår til dækning af forsikringsmæssige hensættelser.

19 En tilsvarende regulering som i FRL's kapitel 7, § 17, stk. 1, første og andet punktum, fandtes allerede i lagen (1948:433) om försäkringsrörelse (herefter »1948-loven om forsikringsvirksomhed«). Ifølge begrundelsen til 1948-loven om forsikringsvirksomhed var det hensigten med bestemmelserne at forhindre, at forsikringsselskaberne skaffede sig alt for stor indflydelse i virksomheder uden for forsikringssektoren.

20 I henhold til FRL's kapitel 7, § 17, stk. 1, kan Finansinspektionen fritage et forsikringsselskab fra forbuddet mod at eje en større del af aktierne i et svensk eller udenlandsk aktieselskab end svarende til 5% af stemmerne for samtlige aktier.

Hovedsagen

21 Skandia ejer hele Livförsäkringsaktiebolaget Skandia (publ) (herefter »Skandia Liv«). Skandia og Skandia Liv ejer i fællesskab Skandia Investment AB (publ) (herefter »Skandia Investment«), som er et selskab, der investerer i små og mellemstore virksomheder.

22 Ved skrivelse af 29. december 1995 gav Skandia Finansinspektionen meddelelse om, at Skandia Investment havde forøget sin kapitalandel i Kungsdialysen, som er et selskab, de driver dialysevirksomhed. Herved havde Skandia Investment forøget sin andel af stemmerne i Kungsdialysen fra 5 til 9,2% og sin andel af selskabets kapital fra 30,8 til 33,9%. Aktiebesiddelsen efter erhvervelsen faldt inden for Skandia's og Skandia Liv's frie midler, dvs. inden for de midler, der ikke medgår til dækningen af de forsikringsmæssige hensættelser.

23 I skrivelsen gjorde Skandia gældende, at bestemmelsen i FRL's kapitel 7, § 17, stk. 1 (herefter »5%'s-reglen«) var i strid med artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239 og artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, med senere ændringer.

24 Finansinspektionen fandt i sin afgørelse af 21. marts 1996, at de påberåbte fællesskabsbestemmelser ikke havde direkte virkning, idet de ikke var tilstrækkelig klare og præcise hertil. Skandia måtte derfor være forpligtet til at overholde 5%'s-reglen. Som følge heraf pålagde Finansinspektionen Skandia at drage omsorg for, at aktiebesiddelsen i Kungsdialysen senest den 1. september 1996 blev nedbragt til højst 5% af stemmerne for samtlige aktier i selskabet.

25 Skandia påklagede afgørelsen til den svenske regering, som afviste klagen ved afgørelse af 15. august 1996.

26 Den 6. september 1996 indbragte Skandia regeringens afgørelse for den forelæggende ret med henblik på en domstolsprøvelse af afgørelsens lovlighed.

27 Under hensyn til sagsanlægget forlængede Finansinspektionen ved afgørelse af 10. oktober 1996 den frist, Skandia Investment havde fået til at afvikle sin kapitalandel i Kungsdialysen, til et tidspunkt, som skulle fastsættes nærmere, dog senest tre måneder efter Regeringsrätten's endelige afgørelse i sagen.

28 Den svenske regering gjorde gældende, at artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239 og artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, med senere ændringer, i modsætning til, hvad Finansinspektionen havde gjort gældende, er tilstrækkelig klare og præcise til, at de kan skabe rettigheder for borgerne. Efter regeringens opfattelse tager bestemmelserne dog først og fremmest sigte på at forhindre, at nationale regler påbyder eller forbyder forsikringsselskaber at investere deres frie midler i bestemte former for aktiver. Direktivartiklerne kan derfor ikke antages at opstille et forbud mod enhver form for regulering med hensyn til de frie midler. Intet er således til hinder for, at en medlemsstat fastsætter regler, der har til formål at begrænse forsikringsselskabers ejerindflydelse i andre virksomheder.

29 Skandia gjorde gældende, at 5%'s-reglen udgør en kvantitativ restriktion for forsikringsselskabers investeringer af frie midler, som må være uforenelig med artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/329 og artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, med senere ændringer, idet disse bestemmelser har direkte virkning. Hvis en begrænsning som 5%'s-reglen var tilladt, ville svenske forsikringsselskaber blive udsat for en konkurrencefordrejning i forhold til forsikringsselskaber i andre medlemsstater. En sådan regel ville også gøre det vanskeligere at gennemføre det indre marked for forsikringstjenesteydelser inden for Den Europæiske Union, og dette ville være til skade for forbrugerne.

30 Herefter har Regeringsrätten besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er det foreneligt med artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239/EØF, som affattet ved artikel 26 i direktiv 92/49/EØF, og med artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267/EØF, som affattet ved artikel 27 i direktiv 92/96/EØF, at det i national lovgivning foreskrives, at et forsikringsselskab, for så vidt angår selskabets frie midler (dvs. for så vidt angår de af selskabets aktiver, der ikke medgår til dækning af de forsikringsmæssige hensættelser), ikke uden særlig administrativ tilladelse må eje flere aktier i et indenlandsk eller udenlandsk aktieselskab end svarende til 5% af stemmerne for samtlige aktier?

Hvis spørgsmål 1 besvares benægtende:

2) Er de nævnte direktivartikler af en sådan karakter — med hensyn til klarhed mv. — at de medfører, at en national domstol skal se bort fra indholdet af en national retsforskrift af det beskrevne indhold, når den skal efterprøve, om investeringen af et forsikringsselskabs frie midler er i overensstemmelse med gældende ret?«

Første spørgsmål

31 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239, som ændret ved artikel 26 i direktiv 92/49, og artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, som ændret ved artikel 27 i direktiv 92/96, er til hinder for en regel i national ret, hvorefter forsikringsselskaber, for så vidt angår deres frie midler, ikke uden administrativ tilladelse må eje flere aktier i et indenlandsk eller udenlandsk aktieselskab end svarende til 5% af stemmerne for samtlige aktier.

32 Den svenske, den finske og den norske regering har anført, at artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239 og artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, med senere ændringer, indeholder et forbud mod, at medlemsstaterne opstiller kvalitative restriktioner med hensyn til valget af de aktiver, der udgør forsikringsselskabers frie midler. Medlemsstaterne må således ikke pålægge forsikringsselskaber at investere deres frie midler i bestemte kategorier af aktiver. Medlemsstaterne har dog ret til at pålægge selskaberne kvantitative restriktioner for investeringen af deres frie midler.

33 Når medlemsstaterne træffer foranstaltninger, som begrænser den mængde aktiver, som forsikringsselskaber kan investere i andre selskaber, er formålet hermed, efter regeringernes opfattelse, i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, litra b), i direktiv 73/239 og 79/267, med senere ændringer, dels at undgå en koncentration af kapitalandelene og en alt for stor indflydelse fra forsikringsselskabernes side i selskaber, som driver anden virksomhed end forsikringsvirksomhed, dels at beskytte de forsikrede mod den økonomiske risiko ved, at forsikringsselskaber deltager i anden virksomhed end forsikringsvirksomhed.

34 Forbuddet mod, at forsikringsselskaber driver anden virksomhed end forsikringsvirksomhed, ville efter regeringernes opfattelse let kunne omgås, hvis medlemsstaterne ikke kunne forhindre forsikringsselskaberne i at have »betydelige« eller »væsentlige« kapitalandele i selskaber, der driver anden virksomhed end forsikringsvirksomhed. Det må ifølge regeringerne tilkomme hver enkelt medlemsstat at afgrænse, hvad der skal forstås ved en »betydelig« eller »væsentlig« kapitalandel i sådanne selskaber.

35 Den svenske regering har særlig henvist til direktiv 85/611, som i artikel 13 bestemmer, at investeringsselskaber ikke må udøve anden virksomhed end forvaltning af investeringsfonde, der investerer i værdipapirer, og som i artikel 25 nærmere bestemmer, at investeringsselskaber ikke må erhverve aktier med stemmeret, som giver dem mulighed for at udøve en »betydelig indflydelse« på administrationen af emittenterne af de værdipapirer, investeringsselskaberne forvalter. Selv

om udtrykket »betydelig indflydelse« ikke afgrænses nærmere i direktiv 85/611, havde de fleste medlemsstater i forbindelse med udarbejdelsen af direktivet erklæret, at de gik ind for en udtrykkelig grænse på 5% af aktierne med stemmeret.

36 Den svenske regering har endelig anført, at en national retsregel som den 5%'s-regel, hovedsagen drejer sig om, forekommer at være så meget mere rimelig, når de nationale myndigheder — som i dette tilfælde — kan give et forsikringsselskab tilladelse til at overskride grænsen i særlige tilfælde.

37 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 73/239 og 79/267, som begge er udstedt i medfør af EØF-traktatens artikel 57, stk. 2, har til formål at lette udøvelsen af etableringsretten for foretagender, der driver virksomhed inden for henholdsvis skadesforsikring og livsforsikring (jf. anden betragtning til direktiv 73/239 og første betragtning til direktiv 79/267).

38 Endvidere bemærkes, at ændringsdirektiverne 92/49 og 92/96 til henholdsvis direktiv 73/239 og 79/267 ligeledes er udstedt i medfør af EØF-traktatens artikel 57, stk. 2, samt i medfør af samme traktats artikel 66, og at de har til formål at gennemføre det indre marked inden for skadesforsikring og livsforsikring på grundlag af såvel reglerne om fri etableringsret som reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser.

39 Med henblik på at nå disse mål, har man i direktiv 92/49 og 92/96 valgt den fremgangsmåde »at gennemføre en harmonisering på de vigtigste punkter og i det omfang, det er nødvendigt og tilstrækkeligt for at nå frem til en gensidig anerkendelse af tilladelser og forsigtighedstilsynsordninger, som vil gøre det muligt at udstede en enkelt tilladelse, som dækker hele Fællesskabet, og at anvende princippet om hjemlandstilsyn« (jf. femte betragtning til de to direktiver).

40 Hjemlandet er således i henhold til artikel 13 i direktiv 73/239 og artikel 15 i direktiv 79/267, med senere ændringer, enekompetent til at føre det finansielle tilsyn med forsikringsselskabernes samlede virksomhed, herunder navnlig kontrol med selskabernes solvens og oprettelsen af forsikringsmæssige hensættelser og de aktiver, der medgår til dækning heraf.

41 I artikel 15 i direktiv 73/239 og i artikel 17 i direktiv 79/267, med senere ændringer, bestemmes det endvidere, at hjemlandet pålægger ethvert forsikringsselskab at afsætte tilstrækkelige forsikringsmæssige hensættelser i forhold til dets samlede virksomhed i kongruente aktiver og, for så vidt angår risici, der består i Fællesskabet, i aktiver, der befinder sig dér. I artikel 22, stk. 5, i direktiv 92/49 og 92/96 tilføjes det, at medlemsstaterne ikke kan kræve, at forsikringsselskaberne skal investere i bestemte kategorier af aktiver.

42 I artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239 og artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, med senere ændringer, bestemmes derimod følgende i en klar og kategorisk affattelse: »Medlemsstaterne fastsætter ingen regler for valget af de aktiver, der ikke medgår til dækningen af de forsikringsmæssige hensættelser ...«

43 Det fremgår således af selve ordlyden af artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239 og artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, med senere ændringer, at medlemsstaterne ikke må foretage nogen regulering af valget af de aktiver, der udgør forsikringsselskabernes frie midler, hvad enten der måtte være tale om en regulering af aktivernes art eller mængde.

44 Endvidere bemærkes, at det forhold, at en medlemsstat over for de forsikringsselskaber, der er undergivet medlemsstatens tilsyn, anvender en national retsregel som 5%'s-reglen, i forhold til forsikringsselskaber, der er undergivet andre medlemsstaters tilsyn, hvis lovgivning ikke indeholder en sådan regel, vil kunne medføre konkurrencefordrejninger, der er uforenelige med det indre marked, som direktiv

92/49 og 92/96 netop har til formål at gennemføre på skadesforsikringsområdet og livsforsikringsområdet.

45 En sådan regel kan heller ikke være begrundet i, at medlemsstaterne i henhold til artikel 8, stk. 1, litra b), i direktiv 73/239 og 79/267, med senere ændringer, skal kræve, at forsikringsselskaber begrænser deres formål til forsikringsvirksomhed og dermed direkte forbundne forretninger med udelukkelse af enhver anden erhvervsmæssig virksomhed.

46 Det må for det første konstateres, at en bestemmelse som den nævnte efter sin ordlyd ikke indebærer et forbud mod, at forsikringsselskaber, for så vidt angår deres frie midler, ejer aktier i et selskab, der driver anden virksomhed end forsikringsvirksomhed.

47 Det skal desuden fremhæves, at forbuddet i artikel 8, stk. 1, litra b), i direktiv 73/239 og 79/267, med senere ændringer, mod, at forsikringsselskaber driver anden erhvervsmæssig virksomhed end forsikringsvirksomhed, særlig tager sigte på at beskytte de forsikredes interesser mod de risici, som en sådan virksomhed kunne give anledning til med hensyn til forsikringsselskabernes solvens. Heraf følger, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at forsikringsselskaber ejer aktier i selskaber, som driver erhvervsmæssig virksomhed uden for forsikringsområdet, idet de økonomiske risici derved er begrænset til de sidstnævnte selskabers midler.

48 Med hensyn til den del af den svenske regerings argumentation, som støttes på direktiv 85/611, bemærkes, at hvis fællesskabslovgiver havde ønsket at indføre en begrænsning på forsikringsområdet, svarende til den, der for investeringsselskaber følger af det nævnte direktivs artikel 25, kunne dette være sket i forbindelse med ændringerne af direktiv 73/239 og 79/267, herunder de ændringer, der er foretaget ved direktiv 92/49 og 92/96.

49 Af det anførte følger, at den omstændighed, at der blot ejes kapitalandele i et selskab, som driver anden virksomhed end forsikringsvirksomhed, ikke i sig selv er i strid med ordlyden af artikel 8, stk. 1, litra b), i direktiv 73/239 og 79/267, med senere ændringer, eller med bestemmelsens formål.

50 Det forhold, at de kompetente nationale myndigheder efter et skøn kan tillade, at 5%'s-reglen fraviges, kan ikke i sig selv bringe reglen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239 eller artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267 (jf. dom af 8.2.1983, sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 203, præmis 10).

51 Der kan ganske vist være risiko for, at visse investeringer bringer et forsikringsselskabs solvens i fare. For at imødegå denne risiko må det påhvile de nationale tilsynsmyndigheder i hjemlandet at føre finansielt tilsyn med forsikringsselskaberne i overensstemmelse med artikel 13 ff. i direktiv 73/239 og artikel 15 ff. i direktiv 79/267, med senere ændringer.

52 Under alle omstændigheder fremgår det — som Skandia og Kommissionen med rette har anført — af det forhold, at 5%'s-reglen bygger på stemmeprocenten og ikke den kapitalandel, forsikringsselskaberne ejer i aktieselskaber, at en sådan regel ikke har til formål at sikre forsikringsselskabernes finansielle stabilitet, men at begrænse den indflydelse, forsikringsselskaberne vil kunne udøve i sådanne selskaber.

53 Det første spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239, som ændret ved artikel 26 i direktiv 92/49, og artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, som ændret ved artikel 27 i direktiv 92/96, er til hinder for en regel i national ret, hvorefter forsikringsselskaber, for så vidt angår deres frie midler, ikke uden administrativ tilladelse må eje flere aktier i et indenlandsk eller udenlandsk aktieselskab end svarende til 5% af stemmerne for samtlige aktier.

Andet spørgsmål

54 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239, som ændret ved artikel 26 i direktiv 92/49, og i artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, som ændret ved artikel 27 i direktiv 92/96, er tilstrækkelig præcise og ubetingede til, at de kan påberåbes for en national domstol over for forvaltningen, og til, at de kan medføre, at en modstridende regel i national ret ikke finder anvendelse.

55 Det bemærkes, at den forpligtelse, der i de nævnte bestemmelser pålægges medlemsstaterne til ikke at udstede regler for valget af aktiver, der ikke medgår til dækningen af de forsikringsmæssige hensættelser, er affattet klart og ubetinget og ikke kræver nogen særlig gennemførelsesforanstaltning.

56 Heraf følger, at sådanne bestemmelser kan påberåbes for en national domstol over for forvaltningen, og at de kan medføre, at en modstridende regel i national ret ikke finder anvendelse.

57 Det andet spørgsmål skal herefter besvares med, at bestemmelserne i artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239, som ændret ved artikel 26 i direktiv 92/49, og i artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, som ændret ved artikel 27 i direktiv 92/96, er tilstrækkelig præcise og ubetingede til, at de kan påberåbes for en national domstol over for forvaltningen, og til, at de kan medføre, at en modstridende regel i national ret ikke finder anvendelse.

Sagens omkostninger

58 De udgifter, der er afholdt af den svenske, den finske og den norske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Regeringsrätten ved kendelse af 11. juni 1997, for ret:

1) Artikel 18, stk. 1, i Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring, som ændret ved artikel 26 i Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv), og artikel 21, stk. 1, i Rådets første direktiv 79/267/EØF af 5. marts 1979 om samordning af de administrativt og ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og

udøvelse af direkte livsforsikringsvirksomhed, som ændret ved artikel 27 i Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv), er til hinder for en regel i national ret, hvorefter forsikringsselskaber, for så vidt angår deres frie midler, ikke uden administrativ tilladelse må eje flere aktier i et indenlandsk eller udenlandsk aktieselskab end svarende til 5% af stemmerne for samtlige aktier.

2) **Bestemmelserne i artikel 18, stk. 1, i direktiv 73/239, som ændret ved artikel 26 i direktiv 92/49, og i artikel 21, stk. 1, i direktiv 79/267, som ændret ved artikel 27 i direktiv 92/96, er tilstrækkelig præcise og ubetingede til, at de kan påberåbes for en national domstol over for forvaltningen, og til, at de kan medføre, at en modstridende regel i national ret ikke finder anvendelse.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Hirsch Jann

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Edward Ragnemalm Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. april 1999.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident