URTEIL DES GERICHTSHOFES
4. Dezember 1986 *

In der Rechtssache 252/83

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten bis zum 30. Januar 1985 durch Erich Zimmermann, danach durch ihren Rechtsberater Johannes Føns Buhl, als Bevollmächtigte, Beistand: Rechtsanwalt Allan Philip, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg,

Klägerin,

und

1) **Königreich der Niederlande**, vertreten durch A. Bos als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Niederländische Botschaft, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

2) **Vereinigtes Königreich**, vertreten durch J. R. J. Braggins, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigten, Beistand: N. Phillips, QC, und P. Lasok, Barrister, Zustellungsanschrift: Botschaft des Vereinigten Königreichs, 28, boulevard Royal, Luxemburg,

Streithelfer,

gegen

Königreich Dänemark, vertreten durch Laurids Mikaelsen, Rechtsberater im Außenministerium, Beistand: Prof. Claus Gulmann, Zustellungsbevollmächtigter: Ib Bodenhagen, Chargé d'affaires a. i., Dänische Botschaft, 11 B, boulevard Joseph-II, Luxemburg,

Beklagter,

und

1) **Königreich Belgien**, vertreten durch R. Hoebaer, G. Vernaillen und Ph. Beaufay, Zustellungsanschrift: Belgische Botschaft, 4, rue des Girondins, Luxemburg,

2) **Irland**, vertreten durch Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Irische Botschaft, 28, route d'Arlon, Luxemburg,

Streithelfer,

* Verfahrenssprache: Dänisch.

wegen Feststellung, daß das Königreich Dänemark in bezug auf das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet der Mitversicherung gegen seine Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere den Artikeln 52, 59 und 60 EWG-Vertrag, verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins und F. Schockweiler, der Richter G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann und R. Joliet,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

aufgrund des im Anschluß an die mündliche Verhandlung vom 6. und 7. November 1985 ergänzten Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. März 1986,

folgendes

URTEIL

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 11. November 1983 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß das Königreich Dänemark

a) gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es die Verordnung Nr. 459 vom 10. September 1981 erlassen hat, wonach die Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft, die in Dänemark als führende Versicherer Dienstleistungen im Bereich der Mitversicherung erbringen wollen, in Dänemark eine Niederlassung errichten müssen;

b) gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es die Verordnung Nr. 459 erlassen hat, wonach es den Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft, die in Dänemark keine Niederlassung haben, untersagt ist, sich an Mitversicherungsgeschäften zu beteiligen, die nach Art oder Umfang oder dem Geschäftsumsatz des Versicherungsnehmers nicht unter die genannte Verordnung fallen;

c) gegen die Artikel 52, 59 und 60 EWG-Vertrag sowie gegen Artikel 6 der ersten Koordinierungsrichtlinie 73/239 vom 24. Juli 1973 verstoßen hat, indem es in den dänischen Rechtsvorschriften über die Versicherungsaufsicht und den auf ihrer Grundlage erlassenen Verordnungen das Erfordernis aufgestellt hat, daß sowohl die Versicherungsunternehmen mit satzungsmäßigem Sitz in Dänemark als auch die dänischen Zweigniederlassungen von Versicherungsunternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eine besondere Zulassung benötigen, um Dienstleistungen im Versicherungsbereich, unter anderem als Mitversicherer, in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erbringen zu können, ferner dadurch, daß es Voraussetzungen für die genannte Zulassung aufgestellt hat, die für die Unternehmen mit satzungsmäßigem Sitz in Dänemark und für die Zweigniederlassungen der Versicherungsunternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nicht dieselben sind;

d) gegen die Verpflichtungen verstoßen hat, die sich aus der unmittelbaren Wirkung der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag und aus dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ergeben, indem es durch Entscheidungen der innerstaatlichen Behörden die unter a bis c aufgeführten Rechtsvorschriften anstelle der genannten Bestimmungen des EWG-Vertrags angewendet hat.

2 Die Kommission hat auch gegen die Französische Republik (Rechtssache 220/83) und Irland (Rechtssache 206/84) Klage wegen Vertragsverletzung im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit für Mitversicherer erhoben. In diesen Klagen erhebt die Kommission Rügen, die weitgehend mit den in der vorliegenden Rechtssache erhobenen übereinstimmen. Die Kommission hat ferner eine Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland (Rechtssache 205/84) erhoben, die ähnliche Rügen enthält, jedoch auch gegen das Zulassungs- und Niederlassungserfordernis gerichtet ist, das für jeden Dienstleistungserbringer auf dem Versicherungssektor im allgemeinen gilt.

3 Der vorliegenden Rechtssache sind das Vereinigte Königreich und das Königreich der Niederlande als Streithelfer zur Unterstützung der Kommission beigetreten, während das Königreich Belgien und Irland dem Verfahren zur Unterstützung des Beklagten beigetreten sind.

4 Hinsichtlich der streitigen dänischen Rechtsvorschriften, der gemeinschaftsrechtlichen Koordinierungsrichtlinien für den Versicherungssektor und des Vorbringens der Parteien und der Streithelfer wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

I — Zur Zulässigkeit

5 Vorab sind einige Zulässigkeitsfragen zu prüfen, die vor dem Gerichtshof erörtert worden sind.

6 Die irische Regierung hat geltend gemacht, durch die Erhebung aller aufgeführten Klagen wolle die Kommission den vom Rat bereits eingeleiteten Verfahren nach Artikel 57 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgreifen. Der dem Rat gegenwärtig zur Prüfung vorliegende Vorschlag einer Zweiten Richtlinie betreffend die direkte Schadenversicherung (ABl. 1976, C 32, S. 2, im folgenden: Vorschlag einer Zweiten Richtlinie) behandle genau die gleichen Abgrenzungsprobleme der Dienstleistungsfreiheit, um die es auch im vorliegenden Fall gehe. Die Kommission verlange vom Gerichtshof praktisch, daß er die Funktion ausübe, die der EWG-Vertrag dem Rat zugewiesen habe.

7 Dazu ist daran zu erinnern, daß es gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag Aufgabe der Kommission ist, für die Anwendung des Vertrages Sorge zu tragen. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe obliegt es ihr, wenn ein Mitgliedstaat ihrer Auffassung nach gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, eine Klage nach Artikel 169 einzureichen. Der bloße Umstand, daß der Vorschlag für einen Rechtsetzungsakt, dessen Erlaß und dessen Umsetzung in nationales Recht den von der Kommission behaupteten Vertragsverstoß beenden könnten, bereits dem Rat vorliegt, schließt nicht aus, daß die Kommission eine solche Vertragsverletzungsklage erhebt.

8 Die belgische Regierung und die irische Regierung haben geltend gemacht, in Wirklichkeit ziehe die Kommission die Vereinbarkeit der Richtlinie 78/473 des Rates vom 30. Mai 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene (ABl. L 151, S. 25) mit dem Vertrag in Zweifel und bestreite somit deren Rechtmäßigkeit. Sie habe jedoch nicht rechtzeitig Nichtigkeitsklage gegen diese Richtlinie erhoben. Es sei daher sehr zweifelhaft, ob die Klage der Kommission, mit der ein

Gemeinschaftsrechtsakt in Frage gestellt werden solle, der als unanfechtbar zu gelten habe, zulässig sei.

9 Dieses Vorbringen läßt eine unterschiedliche Auslegung der Richtlinie erkennen. Die Kommission versteht sie in ihrer Klage in einem Sinne, der ihrer Auslegung der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag entspricht, während die beiden Regierungen die Richtlinie in einer zu dieser Auslegung der Artikel 59 und 60 in Widerspruch stehenden Weise verstehen. Diese Auslegungsfragen können jedoch erst bei der Prüfung der Begründetheit entschieden werden.

10 Somit steht einer Prüfung der Begründetheit nichts entgegen.

II — Zur Begründetheit

A — *Zur ersten Rüge der Kommission*

11 Diese Rüge der Kommission beruht im wesentlichen auf der Auffassung, es verstoße gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag, wenn von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Versicherungsunternehmen, das im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Tätigkeiten nur in Form von Dienstleistungen ausüben wolle, verlangt werde, daß es in diesem Staat über eine feste Niederlassung verfügt. Nach Ansicht der Kommission gibt es keinen Grund, hierbei zwischen der Situation des Versicherers im allgemeinen und der des führenden Versicherers im besonderen zu unterscheiden.

12 Die Kommission räumt ein, daß die Richtlinie 78/473 insoweit mehrdeutig sei, macht aber geltend, sie müsse vertragskonform ausgelegt werden, was von den Mitgliedstaaten in ihrer gemeinsamen Erklärung im Protokoll der Tagung des Rates vom 23. Mai 1978 anerkannt worden sei. Die Richtlinie könne also keinesfalls dahin verstanden werden, daß sie von dem führenden Versicherer die Niederlassung in dem Mitgliedstaat, in dem das Risiko belegen sei, verlange. Das Königreich Dänemark habe daher gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen, indem es bei der Umsetzung der Richtlinie 78/473 nur die übrigen Mitversicherer, nicht aber den führenden Versicherer von dem genannten Erfordernis befreit habe.

13 Die dänische Regierung widerspricht der grundsätzlichen Auffassung der Kommission. Das Erfordernis, daß jedes Versicherungsunternehmen, das im dänischen

Hoheitsgebiet tätig werden wolle, dort über eine feste Niederlassung verfügen müsse, stehe völlig in Einklang mit den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag. Die Richtlinie 78/473 sehe die Aufhebung dieser Verpflichtung nur für die übrigen Mitversicherer, nicht aber für den führenden Versicherer vor. Sie lasse ganz im Gegenteil die Beibehaltung dieser Verpflichtung für den führenden Versicherer ausdrücklich zu, indem sie in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c auf die 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) verweise. Die dänischen Rechtsvorschriften verstießen also nicht gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag.

14 Die angeführte Richtlinienbestimmung sieht zwar vor, daß „der führende Versicherer nach den Bedingungen der ersten Koordinierungsrichtlinie zugelassen [ist]; dies bedeutet, daß er wie ein Versicherer behandelt wird, der das gesamte Risiko abdecken würde". Die Richtlinie gibt jedoch nicht an, in welchem Mitgliedstaat der führende Versicherer zugelassen sein muß, und, wie der Gerichtshof in seinem heutigen Urteil in der Rechtssache 205/84 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland) festgestellt hat, ein bereits in einem Mitgliedstaat zugelassener und niedergelassener Versicherer muß nicht notwendigerweise in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sein, um ein im Hoheitsgebiet dieses Staates belegenes Risiko in vollem Umfang abdecken zu können.

15 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 13. Dezember 1983 in der Rechtssache 218/82 (Kommission/Rat, Slg. 1983, 4063) ausgeführt hat, ist, wenn eine Bestimmung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts mehr als eine Auslegung gestattet, die Auslegung, bei der die Bestimmung mit dem Vertrag vereinbar ist, derjenigen vorzuziehen, die zur Feststellung ihrer Unvereinbarkeit mit dem Vertrag führt. Die Richtlinie darf daher nicht isoliert ausgelegt werden, sondern es muß geprüft werden, ob die streitigen Erfordernisse gegen die genannten Vertragsbestimmungen verstoßen; das Ergebnis dieser Prüfung ist bei der Auslegung der Richtlinie heranzuziehen.

16 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sind die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag nach Ablauf der Übergangszeit unmittelbar anwendbar geworden, ohne daß ihre Anwendbarkeit von der Harmonisierung oder Koordinierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten abhängig ist. Diese Artikel verlangen nicht nur die Beseitigung sämtlicher Diskriminierungen des Leistungserbringers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Beseitigung aller Beschränkungen des

freien Dienstleistungsverkehrs, die damit zusammenhängen, daß der Leistungserbringer in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Leistung erbracht wird, niedergelassen ist.

17 Der Gerichtshof hat jedoch, unter anderem in seinen Urteilen vom 18. Januar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 110 und 111/78 (Van Wesemael, Slg. 1979, 35) und vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 279/80 (Webb, Slg. 1981, 3305), eingeräumt, daß in Anbetracht der Besonderheiten bestimmter Dienstleistungen solche an den Leistungserbringer gestellten besonderen Anforderungen nicht als mit dem Vertrag unvereinbar anzusehen sind, die sich aus der Anwendung von Regelungen für diese Art von Tätigkeiten ergeben. Jedoch darf der freie Dienstleistungsverkehr als fundamentaler Grundsatz des Vertrages nur durch Regelungen beschränkt werden, die durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt sind und die für alle im Hoheitsgebiet des Bestimmungsstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten, und zwar nur insoweit, als dem Allgemeininteresse nicht bereits durch die Rechtsvorschriften Rechnung getragen ist, denen der Leistungserbringer in dem Staat unterliegt, in dem er ansässig ist. Diese Anforderungen müssen außerdem sachlich geboten sein, um die Einhaltung der Berufsregelungen und den Schutz der Interessen, den diese bezwecken, zu gewährleisten.

18 Die Tatsache, daß von einem bereits in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen und zugelassenen Versicherungsunternehmen, das Dienstleistungen ausschließlich als führender Versicherer erbringen will, verlangt wird, daß es im Bestimmungsstaat über eine feste Niederlassung verfügt, stellt eine ernsthafte Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs für diesen führenden Versicherer dar, um so mehr, als die von den Versicherungsunternehmen als führende Versicherer ausgeübten Tätigkeiten typischerweise gelegentlichen Charakter haben.

19 Diese Anforderung kann daher nur dann als mit den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag vereinbar angesehen werden, wenn nachgewiesen ist, daß im Hinblick auf die betreffende Tätigkeit zwingende Gründe des Allgemeininteresses bestehen, die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen, daß dieses Interesse nicht bereits durch die Vorschriften des Niederlassungsstaats gewahrt ist und daß das gleiche Ergebnis nicht durch weniger einschränkende Bestimmungen erreicht werden kann.

20 In seinem heutigen Urteil in der Rechtssache 205/84 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1986, 3793) hat der Gerichtshof festgestellt, daß auf dem Ver-

sicherungssektor im allgemeinen zwingende Gründe des Schutzes der Verbraucher als Versicherungsnehmer und Versicherte bestehen, die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen können. Der Gerichtshof hat außerdem anerkannt, daß beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts und insbesondere der Arbeiten zur Koordinierung der einschlägigen nationalen Bestimmungen dem Allgemeininteresse nicht notwendigerweise durch die Vorschriften des Niederlassungsstaats Rechnung getragen wird. Der Gerichtshof hat daraus gefolgert, daß das Erfordernis einer gesonderten Zulassung durch die Behörden des Bestimmungsstaats hinsichtlich der Direktversicherung im allgemeinen unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt bleibt. Dagegen ist der Gerichtshof zu der Auffassung gelangt, daß das Niederlassungserfordernis, das die Negation der Dienstleistungsfreiheit überhaupt ist, über das hinausgeht, was für die Erreichung des verfolgten Zwecks erforderlich ist, und daß dieses Erfordernis daher gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag verstößt.

21 Was insbesondere die Mitversicherung angeht, so hat der Gerichtshof in demselben Urteil festgestellt, daß die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag es auch nicht erlauben, von einem führenden Versicherer die Niederlassung im Bestimmungsstaat zu verlangen.

22 Unter diesen Umständen kann die in den dänischen Rechtsvorschriften aufgestellte Verpflichtung, im Bestimmungsstaat über eine feste Niederlassung zu verfügen — um die es bei dem Antrag in bezug auf die erste Rüge allein geht —, gegenüber einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen und zugelassenen Versicherungsunternehmen, das als führender Versicherer im Rahmen der Richtlinie 78/473 eine Tätigkeit nur in Form von Dienstleistungen ausüben will, nicht gerechtfertigt werden. Ein derartiges Erfordernis verstößt gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag.

23 Demgemäß ist festzustellen, daß das Königreich Dänemark dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß es Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft dazu verpflichtet, sich in Dänemark niederzulassen, um dort als führende Versicherer Dienstleistungen im Bereich der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene erbringen zu können.

B — *Zur zweiten Rüge der Kommission*

24 Im Laufe des Verfahrens vor dem Gerichtshof hat die Kommission klargestellt, daß sich diese Rüge weder gegen das Niveau der in Dänemark für bestimmte Risi-

ken, die Gegenstand der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene seien, festgesetzten Schwellenwerte noch dagegen richte, daß dieses Niveau von Dänemark einseitig festgesetzt worden sei. Sie richte sich vielmehr gegen das Vorhandensein solcher Schwellenwerte überhaupt. Diese Rüge beruht somit auf der grundsätzlichen Auffassung der Kommission, daß jedes Zulassungs- und Niederlassungserfordernis auf dem Gebiet des freien Dienstleistungsverkehrs im Versicherungssektor gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag verstoße. Da in diesen beiden Punkten kein Unterschied zwischen Mitversicherungen, die der Richtlinie 78/473 unterlägen, und solchen, bei denen dies nicht der Fall sei, mehr bestehen dürfe, könnten die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie die Befreiung von dem Niederlassungs- und Zulassungserfordernis nicht auf die an solchen Versicherungsgeschäften beteiligten Mitversicherer beschränken, die nach Auffassung jedes einzelnen Staates in den Anwendungsbereich der Richtlinie fielen.

25 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß der Gerichtshof in seinem heutigen Urteil in der Rechtssache 205/84 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1986, 3793) festgestellt hat, daß im Bereich der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene im Sinne der Richtlinie 78/473 sowohl das Zulassungs- als auch das Niederlassungserfordernis gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen, während außerhalb dieses Bereichs und beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts das Zulassungserfordernis nicht als ungerechtfertigt anzusehen ist. Daher ist die Notwendigkeit eines genauen Unterscheidungskriteriums zwischen der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene und den übrigen Versicherungstätigkeiten anzuerkennen, und die beanstandeten Schwellenwerte stellen gerade ein solches Kriterium dar. Da das Vorhandensein solcher Schwellenwerte somit gerechtfertigt ist, ist die Rüge unbegründet.

26 Die zweite Rüge der Kommission ist folglich zurückzuweisen.

C — *Zur dritten Rüge der Kommission*

27 Die dritte Rüge ist in zwei Teile untergliedert. Zum einen hält die Kommission anscheinend den bloßen Umstand für vertragswidrig, daß die in Dänemark niedergelassenen Versicherungsunternehmen sowie dänische Zweigniederlassungen von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Versicherungsunternehmen nach den dänischen Rechtsvorschriften eine besondere Zulassung benötigen, um Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten erbringen zu können. Zum anderen trägt die Kommission vor, die Voraussetzungen für die genannte Zulassung seien für die dänischen Zweigniederlassungen von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen

Versicherungsunternehmen strenger als für die in Dänemark niedergelassenen Versicherungsunternehmen und diese unterschiedliche Behandlung verstoße gegen das Gemeinschaftsrecht.

28 Hinsichtlich des ersten Vorwurfs ist festzustellen, daß keine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts es einem Mitgliedstaat verwehrt, von den in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Versicherungsunternehmen und deren Zweigniederlassungen nicht nur in bezug auf ihre in seinem Hoheitsgebiet ausgeübte Tätigkeit, sondern auch in bezug auf die in anderen Mitgliedstaaten in Form von Dienstleistungen ausgeübte Tätigkeit eine Zulassung zu verlangen. Eine solche Anforderung steht vielmehr in Einklang mit den Grundsätzen der Richtlinie 73/239. Nach Artikel 7 Absatz 1 dieser Richtlinie ist es nämlich möglich, daß ein Versicherungsunternehmen eine behördliche Zulassung nur für einen Teil des Staatsgebiets beantragt und erhält. Wenn es in diesem Fall seine Tätigkeit über diesen Teil hinaus ausdehnen möchte, muß es gemäß Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe d einen neuen Zulassungsantrag stellen, dem nach Artikel 8 Absatz 2 ein neuer Tätigkeitsplan beizufügen ist.

29 Wie sich aus diesen Bestimmungen in Verbindung mit den Vorschriften betreffend die Aufsicht über die finanzielle Lage der betroffenen Unternehmen und den Widerruf der Zulassung ergibt, beruht die Richtlinie auf der Konzeption, daß der Niederlassungsstaat die gesamte Tätigkeit der in seinem Hoheitsgebiet gegründeten Unternehmen berücksichtigen darf, um so die Bedingungen ihrer Ausübung wirksam kontrollieren zu können. Ferner sieht Artikel 8 Absatz 1 des Vorschlags einer Zweiten Richtlinie ausdrücklich vor, daß ein Unternehmen, das seine Geschäftstätigkeit im Wege des freien Dienstleistungsverkehrs auf das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ausdehnen will, zu diesem Zweck einer Zulassung durch die Aufsichtsbehörde des Zulassungsstaats bedarf.

30 Dieser Teil der Rüge ist daher zurückzuweisen.

31 Was die angebliche diskriminierende Unterscheidung zwischen den in Dänemark niedergelassenen Versicherungsunternehmen und den dänischen Zweigniederlassungen der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Versicherungsunternehmen angeht, so trifft es zu, daß nach dem Aufbau der streitigen dänischen Verordnungen die Vorschriften über die Zulassung für eine Ausdehnung der Versicherungstätigkeit über das Staatsgebiet hinaus für Unternehmen mit satzungsmäßigem Sitz in Dänemark und für Unternehmen, die dort nur eine Zweigniederlassung unterhalten, in unterschiedlichen Regelungen enthalten sind.

32 Die dänische Regierung stellt jedoch in Abrede, daß diese Vorschriften diskriminierenden Charakter hätten. Sie trägt hierzu vor, in der praktischen Anwendung der beanstandeten Vorschriften seien die Zweigniederlassungen von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen sogar einer weniger strengen Regelung als die in Dänemark niedergelassenen Unternehmen unterworfen, da die ersteren bereits den Vorschriften ihres Herkunftsstaats unterlägen. Die Kommission hat dieses Vorbringen des Beklagten weder widerlegt noch auch nur zu widerlegen versucht, sondern nur erklärt, daß die Voraussetzungen für die Erteilung der Zulassung prima facie für die dänischen Unternehmen günstiger erschienen als für die Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen und daß es dem Königreich Dänemark obliege, das Gegenteil zu beweisen. Sie hat jedoch keinen konkreten Anhaltspunkt vorgetragen, der ihre Zweifel belegen könnte.

33 Unter diesen Umständen ist festzustellen, daß die Kommission die behauptete Diskriminierung nicht nachgewiesen hat. Auch dieser Teil der Rüge ist daher zurückzuweisen.

34 Die dritte Rüge ist demnach insgesamt zurückzuweisen.

D — *Zur vierten Rüge der Kommission*

35 Mit ihrer vierten Rüge begehrt die Kommission die Feststellung, daß das Königreich Dänemark durch die Anwendung der im Rahmen der ersten drei Rügen beanstandeten Vorschriften gegen seine Verpflichtung zur Beachtung der unmittelbaren Wirkung der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag und damit des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts verstoßen hat.

36 Hierzu genügt die Feststellung, daß dieser Vorwurf die Durchführung der streitigen Regelung betrifft und somit nicht als eigenständige Rüge anzusehen ist. Folglich ist über ihn nicht gesondert zu entscheiden.

III — Kosten

37 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Gemäß Artikel 69 § 3 Absatz 1 kann der Gerichtshof die Kosten jedoch ganz oder teilweise gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Da jede Partei in bestimmten Klagepunkten unterlegen ist, sind die Kosten gegeneinander aufzuheben.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Das Königreich Dänemark hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen, daß es Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft dazu verpflichtet, sich in Dänemark niederzulassen, um dort als führende Versicherer Dienstleistungen im Bereich der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene erbringen zu können.**

2) **Im übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3) **Die Parteien und die Streithelfer tragen ihre eigenen Kosten.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Due Everling Bahlmann Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Dezember 1986.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart