sikringsafdelinger af forsikringsselskaber, der er etableret på dens område, skal indhente koncession ikke blot for deres virksomhed på medlemsstatens eget område, men også for den virksomhed, som de udøver i andre medlemsstater i form af tjenesteydelser. Direktivet er nemlig baseret på det princip, at myndighederne i etableringsstaten kan tage hensyn til den samlede virksomhed, som udøves af de selskaber, der er stiftet på dens område, for effektivt at kunne kontrollere, at de herfor fastsatte betingelser overholdes.

RETSMØDERAPPORT
i sag 252/83 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftsveksling

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

a) Rådets direktiv 73/239 af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EFT L 228, s. 3), er udstedt i medfør af traktatens artikel 57, stk. 2, og har til formål at lette oprettelsen af filialer og agenturer af forsikringsselskaber fra de andre medlemsstater gennem en samordning af betingelserne for den direkte forsikringsvirksomhed, der udøves af forsikringsselskaber med vedtægtsmæssigt hjemsted inden for Fællesskabet (artiklerne 6-22) og den virksomhed, der udøves af agenturer eller filialer, der er beliggende inden for Fællesskabet, og som hører under forsikringsselskaber, der udøver direkte forsikringsvirksomhed, men hvis vedtægtsmæssige hjemsted befinder sig uden for Fællesskabet (artiklerne 23-29).

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

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

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

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

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

b) den virksomhed, hvis vedtægtsmæssige hjemsted befinder sig i en anden

* Processprog: Dansk.

medlemsstat, og som åbner en filial eller et agentur på den pågældende medlemsstats område;

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

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

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

Endvidere indeholder direktiv 73/239 regler om tilsyn med direkte forsikringsvirksomhed, navnlig med virksomhedernes finansielle forhold (artikel 13). Det bestemmes således, at tilsynsmyndigheden i den medlemsstat, på hvis område virksomhedens vedtægtsmæssige hjemsted er beliggende, skal efterprøve virksomhedens solvens for så vidt angår dens samlede virkefelt (artikel 14). Desuden indeholder direktivet bestemmelser, hvorefter der skal være oprettet en i forhold til selskabets samlede virksomhed tilstrækkelig solvensmargen, som skal svare til virksomhedens formue (artikel 16-18). Direktivet bestemmer endvidere, at virksomhederne skal råde over tilstrækkelige tekniske reserver og at disse skal være dækket af kongruente aktiver samt befinde sig i det land, hvor virksomheden udøves (artikel 15). Direktivet henskyder dog samordningen af disse spørgsmål til senere direktiver. Vedrørende tilsynet bestemmer artikel 19 følgende:

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

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

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

b) Rådets direktiv 78/473 af 30. maj 1978 om samordning af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser vedrørende coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet (EFT L 151, s. 25), som er udstedt i medfør af traktatens artikel 57, stk. 2, og artikel 66, indeholder en række særregler vedrørende EF-coassurancevirksomhed. Ifølge artikel 1, stk. 2, første afsnit, omfatter direktivet de »risici, som på grund af deres art eller betydning kun kan dækkes ved deltagelse af flere assurandører«. Direktivet finder i henhold til artikel 2, stk. 1, endvidere kun anvendelse på coassurancevirksomhed, der opfylder følgende betingelser:

»a) Risikoen ifølge artikel 1, stk. 1, skal ved en enkelt kontrakt med en samlet præmie og for samme tidsrum dækkes af flere forsikringsvirksomheder, i det føl-

gende benævnt coassurandører, som ikke hæfter solidarisk, og af hvilke en er den ledende assurandør;

b) denne risiko skal bestå inden for Fællesskabet;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

»Artikel 4

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

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

medlemsstat, hvor den ledende assurandør er etableret.

Artikel 5

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

Artikel 6

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

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

»Kommissionen og medlemsstaternes kompetente myndigheder samarbejder snævert med henblik på at undersøge de vanskeligheder, der eventuelt kan opstå ved anvendelsen af dette direktiv.

Som led i dette samarbejde undersøges navnlig mulige fremgangsmåder, som viser, at dette direktiv, særlig artikel 1, stk. 2, og artikel 2, ikke anvendes efter deres formål, enten fordi den ledende assurandør ikke opfylder den rolle, som tilkommer ham ifølge praksis inden for coassurancevirksomhed, eller fordi dækningen af de pågældende risici åbenbart ikke kræver deltagelse af flere assurandører.«

Endelig udtales det i direktivets fire første betragtninger:

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

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

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

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

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

Det fremgår af sagens akter, at der er opnået væsentlige fremskridt på flere områder.

Det drejer sig om afgrænsningen af de større risici, lovvalgsregler, lovpligtige forsikringer samt procedurer for adgang til og tegning af forsikring for større risici og for masserisici.

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

2. Direktiv 78/473 blev gennemført i dansk ret ved industriministerens bekendtgørelse nr. 459 af 10. september 1981 om EF-coassurancevirksomhed.

a) Bekendtgørelsens § 7 bestemmer, at den ledende forsikringsgiver skal være etableret i Danmark for så vidt angår dækning af risici, der må anses som danske risici.

b) Ved bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, er der fastsat en række beløbsgrænser for forsikringssummen og for forsikringstagerens omsætning. Under disse grænser finder bekendtgørelsen ikke anvendelse.

c) Ifølge bekendtgørelsens §§ 18, 19, 21 og 28 skal udenlandske forsikringsselskaber med vedtægtsmæssigt hjemsted inden for De europæiske Fællesskaber, som har etableret sig i Danmark ved oprettelse af en forretningsafdeling, indhente koncession for at kunne drive EF-coassurancevirksomhed.

Endvidere fremgår det af samme bekendtgørelses §§ 12 og 17, sammenholdt med §§ 2 og 4 i bekendtgørelse nr. 455 af 10. september 1981 om koncession til forsikringsvirksomhed, der ikke omfatter livsforsikring, og med bekendtgørelse nr. 457 af 10. september 1981 om solvensmargen og kapitalgrundlag for en forsikringsvirksomhed, der ikke omfatter livsforsikring, at et forsikringselskab, der har vedtægtsmæssigt hjemsted i Danmark, skal indhente koncession for at kunne udøve virksomhed i udlandet, herunder EF-coassurancevirksomhed.

3. Da Kommissionen fandt, at de nævnte danske bekendtgørelser var i strid med traktatens bestemmelser om etableringsretten og den fri udveksling af tjenesteydelser, rettede den den 2. juni 1982 en åbningsskrivelse til den danske regering i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 1.

I skrivelsen gjorde Kommissionen gældende, at betingelsen om, at de forsikringsselskaber, som ikke i forvejen er etableret i Danmark, og som ønsker at varetage funktionen som ledende assurandør, skal etablere sig i landet, udgør en efter traktatens artikler 59 og 60 forbudt restriktion for den fri udveksling af tjenesteydelser. Endvidere anførte Kommissionen, at de danske beløbsgrænser for udøvelse af EF-coassurancevirksomhed udelukker enhver form for tjenesteydelse, når forsikringssummen for den coassurerede risiko ligger under beløbsgrænserne. Fastsættelsen af disse grænser er ifølge Kommissionen derfor i strid med traktatens artikler 59 og 60. Endelig anførtes, at forpligtelsen for de udenlandske forretningsafdelinger, som ønsker at udøve EF-coassurancevirksomhed, til at indhente en særlig koncession, er i strid med såvel traktatens artikler 59 og 60, artikel 3 i coassurancedirektivet som med traktatens artikel 7.

I sit svar af 7. september 1982 på åbningsskrivelsen indvendte den danske regering navnlig, at § 7 i den danske bekendtgørelse om EF-coassurancevirksomhed er i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473 og følgelig ikke kan være traktatstridig. Vedrørende de i bekendtgørelsens § 2 fastsatte beløbsgrænser bemærkede den danske regering, at disse efter direktivet skal fastsættes loyalt af den enkelte medlemsstat, hvilket også har været tilfældet. Vedrørende betingelsen om, at der skal være meddelt koncession, for at der kan udøves forsikringsvirksomhed inden for Fællesskabet, anførte den danske regering endelig, at med forretningsafdelingerne er et vist passende tilsyn påkrævet, og at de danske virksomheder behandles på samme måde som forretningsafdelingerne.

Den 10. januar 1983 fremsatte Kommissionen den begrundede udtalelse i medfør af traktatens artikel 169, stk. 1. Heri fastholdt den under henvisning til Domstolens praksis, at kravet i de danske bekendtgørelser om, at den ledende assurandør skal være etableret i Danmark, udgør en efter traktatens artikel 59 forbudt restriktion. Den anførte, at restriktionen så meget mere er uberettiget, som artikel 6 i direktiv 73/239 nu fastsætter fælles regler for samtlige EF-forsikringsvirksomheder for så vidt angår meddelelse af administrative tilladelser.

Den anførte videre, at medlemsstaterne, som følge af princippet om gensidig anerkendelse af de således udstedte administrative tilladelser, er forpligtet til at respektere den fulde og uindskrænkede udøvelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser for de EF-virksomheder, som ikke er etableret på medlemsstatens eget område.

Af de argumenter, som den danske regering havde fremsat til støtte for de bestemmelser, hvorved udøvelse af forsikringsvirksomhed uden for Danmark gøres betinget af en koncession, fandt Kommissionen endelig at måtte konkludere, at disse bestemmelser er i strid med såvel traktatens artikler 52 og 59 som med artikel 6 i direktiv 73/239.

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

Ved skrivelse af 20. april 1983 besvarede den danske regering den begrundede udtalelse. Den fastholdt sit synspunkt, hvorved den navnlig gjorde gældende, at etableringskravet har grundlag i Domstolens praksis og er nødvendigt for at sikre, at enhver, som udøver forsikringsvirksomhed på dansk område, overholder den danske lovgivning.

Ved stævning af 9. november 1983 har Kommissionen herefter anlagt denne sag.

4. Stævningen er registreret på Domstolens justitskontor den 11. november 1983.

Kongeriget Nederlandene og Det forenede Kongerige har ved begæringer indgivet til Domstolens justitskontor henholdsvis den 9. februar og den 1. marts 1984 anmodet om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Kongeriget Belgien og Irland har ved begæringer indgivet til Domstolens justitskontor henholdsvis den 3. og den 14. februar 1984 anmodet om tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgtes påstande.

Ved kendelser af 29. februar og 14. marts 1984 har Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, i medfør af procesreglementets artikel 93 besluttet at tillade interventionen.

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

II — Parternes påstande

Kommissionen, der er støttet af Kongeriget Nederlandene og Det forenede Kongerige, har nedlagt følgende påstande:

»- det statueres, at kongeriget Danmark:

a) ved at udstede bekendtgørelse nr. 459 af 10. september 1981, der forpligter EF-forsikringsvirksomheder til at etablere sig i Danmark for at udføre tjenesteydelser i form af coassurance i Danmark som ledende forsikringsgiver, har overtrådt de forpligtelser, som påhviler det i medfør af EØF-traktatens artikler 59 og 60;

b) ved at udstede bekendtgørelse nr. 459 af 10. september 1981, som forhindrer EF-forsikringsvirksomheder, der ikke er etableret i Danmark, i at deltage i coassuranceaktivitet, der, som følge af dens art eller størrelse eller forsikringstagerens virksomhedsomsætning, ikke er omfattet af nævnte bekendtgørelse, har overtrådt de forpligtelser, som påhviler det i medfør af EØF-traktatens artikler 59 og 60;

c) ved i den danske forsikringstilsynslovgivning og i de i medfør heraf udstedte bekendtgørelser at stille krav om, at såvel forsikringsselskaber med vedtægtsmæssigt hovedsæde i Danmark som danske forretningsafdelinger af forsikringsselskaber med vedtægtsmæssigt hovedsæde i andre medlemsstater i EF skal have særlig tilladelse til at udføre tjenesteydelser inden for forsikringsvirksomhed, herunder som coassurandør, i andre medlemsstater i EF, samt ved at betingelserne for at opnå nævnte tilladelse over for selskaber med vedtægtsmæssigt hovedsæde i Danmark ikke er de samme som betingelserne over for danske forretningsafdelinger af forsikringsselskaber med vedtægtsmæssigt hovedsæde i de andre medlemsstater i EF, har overtrådt artiklerne 52, 59 og 60 i EØF-traktaten samt artikel 6 i første samordningsdirektiv af 24. juli 1973 73/239/EØF;

d) ved at anvende de under a), b) og c) nævnte bestemmelser via beslutninger truffet af de nationale myndigheder i stedet for bestemmelserne i artiklerne 59 og 60 i EØF-traktaten har overtrådt de forpligtelser, som følger af den umiddelbare anvendelighed af de nævnte bestemmelser i EØF-traktaten

og af reglen om fællesskabsrettens forrang.

— Kongeriget Danmark tilpligtes at afholde sagens omkostninger.«

Kongeriget Danmark, der er støttet af kongeriget Belgien og Irland, har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse,

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Generelle bemærkninger vedrørende traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser og harmoniseringsdirektiverne*

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

Deres virkning kan ej heller begrænses af bestemmelser i den afledte fællesskabsret eller gøres betinget af, at der udstedes samordningsdirektiver i medfør af traktatens artikel 57, stk. 2, idet formålet med sådanne direktiver ikke er at gennemføre de i traktaten hjemlede rettigheder vedrørende fri bevægelighed og fri udveksling, men blot at lette udøvelsen af disse rettigheder ved at afskaffe de forskelle i medlemsstaternes nationale lovgivninger, som ikke er af diskriminerende art. Disse regler kan derfor ikke fortolkes eller anvendes på en måde, der afviger fra de grundlæggende principper i traktatens artikler 59 og 60.

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

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

Ved fremsættelsen af ændringsforslaget af maj 1975 gik Kommissionen imidlertid ind for den opfattelse, at direktivets formål ikke længere var at give fri adgang til coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet, men kun at lette udøvelsen af en sådan form for virksomhed, og at de nationale bestemmelser vedrørende fastsættelsen af det sted, hvor den ledende assurandør skal være etableret, ikke længere finder anvendelse, fordi det ikke stemmer overens med traktaten. Da flere medlemsstater imidlertid ikke kunne tilslutte sig denne opfattelse, havde Kom-

missionen undersøgt mulighederne for at ændre direktivforslaget ved at begrænse det til den form for coassurancevirksomhed, hvor forsikringsaftalen indgås med en ledende assurandør, som enten er etableret i det land, hvor risikoen er beliggende, eller i det land, hvor forsikringstageren har bopæl. Efter forslaget skulle den ledende assurandør imidlertid også kunne være etableret i et andet land end risikolandet eller det land, hvor forsikringstageren har bopæl, om end han i så fald ikke ville kunne udnytte direktivets lempelser.

Kommissionen har i den forbindelse henvist til ovennævnte erklæring, afgivet af Rådet den 23. maj 1978 (jfr. ovenfor, s. 3717) og indført i Rådets protokol. Som følge af det anførte er det efter Kommissionens opfattelse udelukket at fortolke artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473 på den måde, at den ledende assurandør skal være etableret i risikolandet, eller at medlemsstaterne kan stille krav om, at han skal være etableret på deres område.

b) *Den britiske regering* har henvist til Domstolens domme af 18. januar 1979 (sagerne 110 og 111/78, Van Wesemael, Sml. s. 35) og af 17. december 1981 (sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305), ifølge hvilke påbudene i traktatens artikel 59 indebærer afskaffelse af enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grund af hans nationalitet eller på grund af, at han er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen erlægges. Regeringen har fremhævet, at kravet om afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling også gælder skjult forskelsbehandling.

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

c) *Den danske regering* har foretaget en udførlig gennemgang af Domstolens praksis, navnlig dommene af 3. december 1974 (sag 33/74, Van Binsbergen, Sml. s. 1299), af 26. november 1975 (sag 39/75, Coenen, Sml. s. 1547) og af 18. januar 1979 (Van Wesemael, jfr. ovenfor). Den har på dette grundlag konkluderet, at nationale regler eller påbud, der hindrer eller hæmmer den fri udveksling af tjenesteydelser, imidlertid kan være objektivt nødvendige for at opfylde de mål, som tilstræbes med de pågældende retsforskrifter.

I den foreliggende sag er det regeringens opfattelse, at man ikke i praksis kan gennemføre den fri udveksling af tjenesteydelser, før de problemer, som man nu behandler i det andet samordningsdirektiv, har fundet en hel konkret løsning i kraft af en harmonisering på fællesskabsplan. Det er på-

krævet at udstede supplerende regler navnlig vedrørende de tekniske reserver (kongruens og ækvivalens), lovvalgsregler, godkendelse af forsikringsbetingelser, lovpligtige forsikringer og og systemer med pool-ordninger, tilsynsbestemmelser, bestemmelser vedrørende sanktioner, tilbagekaldelse af koncessioner samt konkurs.

Denne opfattelse bekræftes bl. a. af det almindelige program af 18. januar 1961 om ophævelse af begrænsninger i den fri udveksling af tjenesteydelser, der bestemte, at tjenesteydelsesfriheden først kunne gennemføres, når etableringsfriheden var gennemført i de pågældende forsikringsgrene, når en samordning af nationale regler vedrørende forsikringsaftaler var gennemført i den udstrækning, hvori forskelle i disse bestemmelser medførte ulemper for de forsikrede og tredjemænd, og når formaliteterne vedrørende gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser var blevet forenklet. Endvidere erkendes det i betragtningerne til det andet direktivforslag om direkte forsikringsvirksomhed, at »den faktiske udøvelse af den frie udveksling af tjenesteydelser... dog kun [kan] få fuld virkning, såfremt en vis harmonisering har fundet sted«.

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

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

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

e) Den *irske regering* har anført, at det ganske vist fremgår af fast domspraksis, at traktatens artikler 59 og 60 har direkte virkning, og at man ikke kan rejse tvivl om, at også tjenesteydelser inden for forsikringssektoren omfattes af disse bestemmelsers saglige anvendelsesområde, men at der findes objektive forskelle mellem forskellige kategorier og typer af forsikringer, som af hensyn til almenvellet nødvendiggør, at de behandles forskelligt i forhold til de nævnte traktatbestemmelser. Derfor bør Domstolen efter regeringens opfattelse klart begrænse sin afgørelse til coassuranceområdet.

2. *Vedrørende kravet om, at den ledende assurandør skal være etableret i Danmark og iagttage samtlige nationale retsforskrifter*

a) *Kommissionen* har herom for det første gjort gældende, at kongeriget Danmark har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det i medfør af traktatens artikler 59 og 60, fordi de danske retsforskrifter kræver, dels at forsikringsselskaber inden for EF skal etablere sig i Danmark for at kunne udføre tjenesteydelser inden for coassuranceområdet som ledende assurandør, dels at selskaberne overholder samtlige bestemmelser i den danske forsikringslovgivning.

De heraf følgende restriktioner er hverken begrundet i ønsket om at beskytte tredjemand, hensynet til at sikre overholdelse af præceptive danske regler eller et passende tilsyn fra etableringslandets myndigheder.

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

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

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

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

Endelig har Kommissionen understreget, at kravet om koncession indebærer en indirekte eller skjult diskrimination, fordi virksomheder, som ikke er i samme situation, underkastes en ensartet behandling. Danske virksomheder skal have koncession én gang, nemlig når de begynder deres virksomhed. EF-virksomheder har allerede en koncession i deres hjemland og skal nu søge en til.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) *Den britiske regering* har anført, at forsikringstagerne inden for coassuranceområdet normalt er større industri- og handelsvirksomheder, som har betydelige midler og kvalificerede rådgivere til deres rådighed og ikke noget behov for særlig beskyttelse. Artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473 vedrørende tilladelsen til den ledende assurandør bør på baggrund heraf og i overensstemmelse med traktaten fortolkes på den måde, at den blot kræver koncession i én af Fællesskabets medlemsstater.

Den britiske regering deler ikke det danske synspunkt, at det på grund af forsikringsvirksomhedens særlige beskaffenhed er nødvendigt at udstede særligt restriktive nationale retsforskrifter. I Det forenede Kongerige har der tværtimod igennem århundreder været udøvet forsikringsvirksomhed i overensstemmelse med princippet om den fri udveksling af tjenesteydelser. Hvad særlig angår coassuranceområdet, er der heller ingen svage parter at beskytte.

Den danske regering har ikke været i stand til at påvise, at de danske retsforskrifters krav om koncession ikke er en overflødig gentagelse af de garantier, som i forvejen kræves opfyldt i de øvrige medlemsstater. Der foreligger en forskelsbehandling i det omfang, det i kraft af disse retsforskrifter pålægges virksomheder i de øvrige medlemsstater at indhente to koncessioner inden for Fællesskabet, så meget mere som forsikringsgivere kun lejlighedsvis deltager i coassurancevirksomhed. Et krav om etablering vil gøre det helt urentabelt at deltage i en sådan virksomhed.

I øvrigt er kravet om, at den ledende assurandør skal være etableret i Danmark som garanti for, at dansk ret overholdes, et uegnet og uforholdsmæssigt tyngende middel, da det i forvejen påhviler den stat, hvor forsikringsgiveren har hjemsted, at efterprøve forsikringsgiverens solvens for så vidt angår dennes samlede virksomhed, uanset hvilket geografisk område forsikringsgiverens virksomhed omfatter (jfr. artikel 14 i direktiv 73/239).

Endelig vil en eventuel tilsidesættelse af de danske retsforskrifter kunne drøftes inden for rammerne af samarbejdet mellem medlemsstaternes tilsynsmyndigheder (jfr. artikel 33 i direktiv 73/239 og artikel 8 i direktiv 78/473).

d) *Den danske regering* har heroverfor gjort gældende, at artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473, må fortolkes således, at den indeholder hjemmel til at stille krav om, at den ledende assurandør er etableret i risikolandet. Dette er i øvrigt den eneste fortolkning, der giver en overbevisende forklaring på afgrænsningen af direktivets anvendelsesområde.

Formålet med direktivet er at muliggøre grænseoverskridende coassurancevirksomhed for alle andre coassurandører end den ledende, som stadig forudsættes at være

etableret i risikolandet. Det grænseoverskridende element sikres derfor mest enkelt gennem en regel om forskellig etablering for den ledende assurandør og mindst én af de øvrige assurandører [jfr. artikel 2, stk. 1, litra d), i direktiv 78/473]. Denne regel forudsætter, at den ledende assurandør er etableret i risikolandet.

For Danmarks vedkommende indebærer etableringskravet, at selskabet i Danmark bl. a. skal være i besiddelse af tekniske reserver, som er tilstrækkelige til at dække selskabets forpligtelser som følge af de i Danmark direkte tegnede forsikringer. Dette krav skal ses i sammenhæng med reglerne om rådighedsberøvelse i tilfælde af økonomiske vanskeligheder, idet det sikres, at aktiverne forbliver i Danmark med henblik på dækning af de danske forsikringstageres krav i tilfælde af selskabets økonomiske sammenbrud.

Ophæves kravene om etablering og koncession, vil det altså være nødvendigt at udstede en række nye selvstændige regler, der regulerer de særlige spørgsmål, som vil opstå, når udenlandske selskaber, der ikke er etableret i Danmark, påbegynder tjenesteydelsesvirksomhed. Det er bl. a. nødvendigt, at tjenesteyderen, så længe han udøver sin virksomhed, er undergivet kontrol med, at lovgivningens krav til stadighed er opfyldt. En del af denne kontrol må nødvendigvis være forudgående, idet den skal sikre, at de fornødne tekniske reserver har et betryggende omfang, ikke blot inden for den i kontrakten fastsatte forsikringsperiode, men også inden for det tidsrum, der efterfølgende kan forløbe med at afklare ansvarsspørgsmål, opgøre erstatningskrav og udbetale forsikringssummen.

Det er på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin praktisk umuligt for tilsynet i en anden medlemsstat effektivt at påse, at forsikringsvirksomhederne overholder de danske regler om tekniske reserver, lovpligtige forsikringer eller forsikringsaftaler.

På den anden side kan de danske tilsynsmyndigheder heller ikke selvstændigt påse f. eks. overholdelsen af retsforskrifter vedrørende tekniske reserver, såfremt reserverne er opgjort efter reglerne i en anden medlemsstat.

Tjenesteyderen er forpligtet til at iagttage de materielle regler såvel i værts- som i etableringslandet, hvilket på fællesskabsrettens nuværende harmoniseringstrin kan tænkes at påføre ham en uforholdsmæssig tyngende, ja i visse tilfælde umulig belastning. For at undgå et sådant dobbelttilsyn er det nødvendigt, såvel i selskabernes som i tilsynsmyndighedernes interesse, at stille krav om, at udenlandske selskaber etablerer en selvstændig forretningsafdeling i Danmark.

Som svar på et spørgsmål stillet af Domstolen har den danske regering oplyst, at der ikke gælder særlige regler for udstedelse af koncession til den ledende assurandør. Reglerne herom svarer til de regler, der i øvrigt gælder for koncessionsudstedelse. Udstedelsen sker i overensstemmelse med det første samordningsdirektiv (direktiv 73/239).

Enhver virksomhed har retskrav på koncession eller udvidelse af koncession, når den

opfylder de i loven og bekendtgørelserne stillede krav (lov nr. 127 af 23. marts 1984 om forsikring, bekendtgørelse nr. 455 af 10. september 1981 om koncession til forsikringsvirksomhed, der ikke omfatter livsforsikring, samt bekendtgørelse nr. 459 af 10. september 1981 om EF-coassurancevirksomhed). Der finder ikke nogen behovsprøvelse eller lignende sted.

Den ledende assurandør skal have koncession fra de danske tilsynsmyndigheder, hvis risikoen er beliggende i Danmark. Herom bestemmer § 5 i bekendtgørelse nr. 459, at »Den medlemsstat, hvor risikoen er beliggende, anses for at være:

a) den medlemsstat, hvor det forsikrede gode befinder sig, såfremt forsikringen vedrører fast ejendom eller løsøre og dækker de risici, der er opført under forsikringsklasserne...

b) den medlemsstat, hvor registreringen er foretaget, såfremt forsikringen vedrører et registreret skib, jernbanekøretøj eller luftfartøj og dækker de risici, der er opført under forsikringsklasserne...

c) den medlemsstat, hvor forsikringstageren har sin sædvanlige bopæl eller, hvis forsikringstageren er en juridisk person, den medlemsstat, hvor det forretningssted, som aftalen i det væsentlige vedrører er beliggende, i alle de tilfælde som ikke udtrykkeligt er nævnt under a) og b), herunder de risici, der er opført under forsikringsklasse...«

I nogle tilfælde vil det derfor være afgørende for risikoens beliggenhed i Danmark, at et bestemt gode befinder sig der.

Den danske regering har tilføjet, at et selskab, der har koncession i et andet EF-land, og som alene skal deltage som coassurandør ved forsikring af danske risici, i overensstemmelse med direktiv 78/473 ikke skal have koncession fra de danske myndigheder.

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

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

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

Så længe der ikke er foretaget en fuldstændig harmonisering, er kravet om en forudgående koncession nødvendig, dels for at beskytte den forsikrede, som ikke på egen hånd har mulighed for at efterprøve, om forsikringsselskabet råder over tilstrækkelige

finansielle garantier, dels for at undgå konkurrencefordrejninger mellem de etablerede og de ikke-etablerede virksomheder med de forstyrrelser i medlemsstaternes offentlige økonomiske og valutariske orden, som dette kan medføre.

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

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

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

3. *Forbudet mod coassurancevirksomhed vedrørende risici under visse beløbsgrænser*

a) Ifølge *Kommissionen* og *den britiske regering* har kongeriget Danmark tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikler 59 og 60, fordi den danske bekendtgørelse forbyder præstation af tjenesteydelser inden for coassuranceområdet, for så vidt angår risici under de beløbsgrænser, som er fastsat i bekendtgørelsen. Kommissionen har i den forbindelse nærmere anført, at den af industriministeriet den 10. september 1981 udstedte bekendtgørelse nr. 459, hvorved direktiv 78/473 gennemføres, bl. a. fastsætter for høje beløbsgrænser for risici inden for brand- og ansvarsforsikring.

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

Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen præciseret, at den af direktiv 78/473 omfattede coassurancevirksomhed efter dens opfattelse kun udgør en begrænset del af begrebet coassurance i videre forstand, dvs. flere forsikringsselskabers (coassurandørers) forsikring af en risiko ved én enkelt forsikringsaftale, hvorved der erlægges én samlet forsikringspræmie for et bestemt tidsrum, og hvorved én af coassurandørerne er den ledende assurandør, uden at der består nogen solidarisk hæftelse mellem

disse indbyrdes. Coassurancevirksomhed i henhold til direktiv 78/473 omfatter f. eks. ikke dækning af risici i alle forsikringsklasserne og heller ikke coassurance af en hvilken som helst risiko, når samtlige forsikringsselskaber deltager gennem et hovedkontor, et agentur eller en forretningsafdeling, der alle er etableret i samme medlemsstat.

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

b) Angående den anden påstand har *den danske regering* i det væsentlige henvist til sine bemærkninger om den første påstand vedrørende den ledende assurandørs pligt til at etablere sig i Danmark.

Som svar på et spørgsmål fra Domstolen, har regeringen tilføjet, at fastsættelsen af beløbsgrænserne er sket dels i henhold til direktiv 78/473, navnlig artikel 1, som definerer direktivets anvendelsesområde, dels i henhold til en erklæring fra Rådet, som er optaget i protokollen for Rådets møde den 30. maj 1978, og som lyder således:

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

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

På et møde i 1978 inden for rammerne af konferencen af medlemsstaternes forsikringstilsynsmyndigheder blev der nedsat en arbejdsgruppe, der fik til opgave at forberede de beslutninger, som skulle træffes ved fælles overenskomst mellem medlemsstaterne i samarbejde med Kommissionen med henblik på at imødekomme Rådets ønsker. Arbejdsgruppen fandt det nødvendigt at forsøge at opstille så tilstrækkeligt klare og præcise kriterier for begreberne »art« og »betydning«, som medlemsstaterne på grundlag af samordnede regler anså det for nødvendigt eller hensigtsmæssigt at inkorporere i deres lovgivning. Et flertal af medlemsstaterne var af den opfattelse, at arbejdsgruppen burde søge at fastlægge objektive kriterier, mens et mindretal fandt, at det ikke var nødvendigt at specificere arten og betydningen af de risici, der skulle kunne dækkes ved EF-coassurancevirksomhed. Der blev ikke opnået noget kompromis vedrørende fastsættelsen af beløbsgrænser.

Et flertal i arbejdsgruppen anbefalede dog, at medlemsstaterne i deres lovgivning inkorporerede nedenstående beløb (som maksimumbeløb) for hver af de nævnte forsikringsklasser:

— transport: 30 mio ERE pr. kontrakt,

— brand, anden skade på ejendom og diverse økonomiske tab: 50 mio ERE pr. kontrakt,

— almindeligt ansvar: omsætning på 200 mio ERE.

Danmark har ved udstedelsen af bekendtgørelse nr. 459 af 10. september 1981 om EF-coassurancevirksomhed til gennemførelse af coassurancedirektivet, fulgt flertallets indstilling. Også flertallet af medlemsstaterne har efter de regeringen foreliggende oplysninger fastsat beløbsgrænserne i overensstemmelse med de retningslinjer, der blev anbefalet af de fleste medlemsstater.

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

d) Efter *den irske regerings* opfattelse er fastsættelsen af mindstebeløb en logisk nødvendighed, eftersom direktiv 78/473 udelukkende omfatter risici, som på grund af deres art eller betydning kun kan dækkes gennem international coassurance. Desuden er fastsættelsen af disse beløbsgrænser til gennemførelse af direktivet ikke sket ensidigt, men inden for rammerne af konferencen mellem forsikringstilsynsmyndighederne inden for EØF.

4. *Kravet om særskilt koncession for coassurancevirksomhed i de andre medlemsstater*

a) *Kommissionen* har gjort gældende, at kongeriget Danmark også har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af traktatens artikler 52, 59 og 60 og artikel 6 i direktiv 73/239, fordi de forsikringsselskaber, som har hjemsted i Danmark, og de danske forretningsafdelinger af forsikringsselskaber, som har hjemsted i en anden medlemsstat, efter den danske lovgivning er forpligtet til at indhente en særskilt koncession for at kunne udføre tjenesteydelser i de andre medlemsstater på forsikrings-, navnlig coassuranceområdet.

I den forbindelse har Kommissionen for det første anført, at den danske lovgivning er i strid med traktatens artikel 52, fordi den opstiller strengere betingelser for udstedelse af koncessionen til de forretningsafdelinger af udenlandske forsikringsselskaber, der er etableret i Danmark, end til de danske selskaber. Ganske vist fremgår det ikke klart af bestemmelserne i den danske lovgivning, hvorvidt der gælder de samme betingelser for udstedelse af koncession til et dansk forsikringsselskab og til en dansk forretningsafdeling af et udenlandsk forsikringsselskab, men dette synes for en umiddelbar betragtning ikke at være tilfældet.

Kravet om indhentning af en særskilt koncession for at kunne udføre tjenesteydelser på forsikringsområdet i de andre af Fællesskabets medlemsstater, navnlig på coassuranceområdet, er i strid med traktatens artikler 59 og 60 og med artikel 6 i direktiv 73/239, ifølge hvilke en virksomhed, der er etableret i en af medlemsstaterne, frit kan udføre tjenesteydelser i en hvilken som helst anden medlemsstat.

Kommissionen har besvaret et spørgsmål fra Domstolen om, hvori den påståede forskelsbehandling mellem de danske forsikringsselskaber og forretningsafdelinger af udenlandske forsikringsselskaber nærmere skulle bestå.

Den har herved anført, at ifølge bekendtgørelse nr. 455 af 10. september 1981 om kon-

cession til forsikringsvirksomhed, der ikke omfatter livsforsikring, sammenholdt med bekendtgørelse nr. 457 af 10. september 1981 om solvensmargen og kapitalgrundlag for en forsikringsvirksomhed, der ikke omfatter livsforsikring, skal danske forsikringsselskaber indhente koncession for at kunne udøve forsikringsvirksomhed i udlandet. § 12, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 457 bestemmer, at et forsikringsselskab, som har hjemsted i Danmark, og som vil udøve forsikringsvirksomhed i udlandet, skal udarbejde en driftsplan for denne virksomhed. Koncessionen meddeles i medfør af §§ 2 og 4 i bekendtgørelse nr. 455 på grundlag af nævnte driftsplan. Endvidere følger det af §§ 18 og 19 i bekendtgørelse nr. 459, at de udenlandske forsikringsvirksomheder med hjemsted inden for EF, som er etableret i Danmark ved oprettelse af en forretningsafdeling, er forpligtet til at indhente yderligere en koncession for at kunne udøve EF-coassurancevirksomhed vedrørende risici i andre medlemsstater, der overstiger de danske beløbsgrænser.

Forskelsbehandlingen består i, at forsikringsselskaber med vedtægtsmæssigt hjemsted i Danmark i medfør af § 12 i bekendtgørelse nr. 457 (forudsat de har indhentet en supplerende koncession, såfremt den først udstedte koncession ikke omfatter den form for forsikring) har mulighed for at udøve coassurancevirksomhed vedrørende risici uden for Danmark, der falder uden for bekendtgørelse nr. 459, eller som ligger under de beløbsgrænser, der er fastsat i sidstnævnte bekendtgørelse, hvilken mulighed ikke kan antages at bestå for de danske forretningsafdelinger af de forsikringsselskaber, som har hjemsted i en anden medlemsstat, da der ikke findes en tilsvarende bestemmelse for deres vedkommende.

b) *Den nederlanske regering* har anført, at kravet om en særskilt koncession for at udføre tjenesteydelser i andre medlemsstater er overflødigt, fordi hver enkelt forsikringsgiver i forvejen er i besiddelse af en koncession fra de danske tilsynsmyndigheder til at udøve forsikringsvirksomhed i Danmark, der også må antages at omfatte de tjenesteydelser, der består i at tegne forsikringer i andre medlemsstater fra Danmark. Kravet om en særskilt koncession for atd kunne udføre tjenesteydelser i de øvrige medlemsstater fører derfor til dobbeltkontrol.

c) *Den danske regering* har derimod bestridt, at der kan tales om en særkilt koncession til den del af virksomheden, som udøves i udlandet. I virkeligheden er der tale om en generel betingelse, hvorefter koncessionerne ikke alene klart skal angive, hvilken type forsikringsvirksomhed koncessionen dækker, men også inden for hvilket stedligt område, virksomheden skal drives.

Det vil hyppigt være således, at selskaberne allerede i den første ansøgning om koncession medtager et ønske om at kunne drive tjenesteydelsesvirksomhed i udlandet, men det sker også, at selskabet i ansøgningen begrænser sig til at anmode om koncession til udøvelse af forsikringsvirksomhed udelukkende inden for et bestemt sagligt og geografisk virkeområde, og at dette virkeområde først senere udvides til også at omfatte tjenesteydelser i udlandet. Dette vil nødvendiggøre en ny koncessionsansøgning, som tilsynsmyndighederne ikke vil kunne afslå, såfremt lovens betingelser i øvrigt er opfyldt.

Denne praksis er forenelig med artikel 6 i direktiv 73/239, idet denne bestemmelse udtrykkeligt kun vedrører koncessioner inden for etableringsstatens eget område. Hertil kommer, at det både i direktivets artikel 6, stk. 2, og i artikel 7, stk. 1, udtrykkeligt er forudset, at koncessioner kan være begrænset til en del af en stats område.

Den danske regering har understreget, at betingelserne for udstedelse af koncessionen ikke er diskriminerende. Begrundelsen for, at de i Danmark hjemmehørende selskaber og forretningsafdelinger af udenlandske selskaber behandles hver for sig, er, ud over lovtekniske grunde, at det følger af direktiv 73/239, at de nævnte forretningafdelinger skal undergives en mere lempelig behandling end de selskaber, der er etableret i Danmark, under hensyn til, at de er filialer af selskaber, der i forvejen opfylder etableringsbetingelserne i deres hjemland.

d) *Den belgiske regering* er ligesom den danske regering af den opfattelse, at koncessionen i henhold til artikel 6 i direktiv 73/239 kun har gyldighed på området i den stat, hvor virksomheden er etableret. Så længe der ikke er foretaget en samordning, som indebærer et snævrere samarbejde mellem tilsynsmyndighederne i etableringslandet og i tjenesteydelseslandet, synes det ikke urimeligt at gøre udøvelsen af en virksomhed i udlandet betinget af et vist samtykke fra myndighederne i etableringslandet, idet disse er ansvarlige for, at den virksomhed, der som helhed udøves af det i landet etablerede selskab, er i økonomisk balance.

Endelig udgør det en selvmodsigelse, når Kommissionen på den ene side nægter tjenesteydelseslandet enhver form for adkomst til at gøre forudgående indgreb i retten til fri udveksling af tjenesteydelser, og på den anden side afviser at indrømme etableringslandets tilsynsmyndigheder nogen som helst beføjelser på området.

5. *Overtrædelse af forpligtelserne som følge af fællesskabsrettens direkte virkning og forrang*

a) *Kommissionen* har endelig gjort gældende, at kongeriget Danmark har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den som følge af den direkte virkning af traktatens artikler 52, 59 og 60 og reglen om fællesskabsrettens forrang, idet de danske myndigheder anvender en national lovgivning, som er i strid med de nævnte traktatbestemmelser.

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

Ifølge de Kommissionen foreliggende oplysninger har de danske myndigheder imidlertid fortsat med at anvende bestemmelserne i dansk ret vedrørende forpligtelsen for den ledende assurandør til at etablere sig i Danmark, bestemmelserne vedrørende de beløbsgrænser, som er fastsat i den danske bekendtgørelse, samt bestemmelserne vedrørende forpligtelsen til at indhente koncession for at kunne udøve forsikringsvirksomhed i de andre medlemsstater.

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

b) *Den danske regering* har bestridt, at det kan anses for et selvstændigt brud på fællesskabsretten, at myndighederne anvender nationale retsregler, der er påstået at være i strid med direkte anvendelige bestemmelser i traktaten.

Kommissionen benytter nemlig derved i virkeligheden traktatbrudssøgsmålet til at anlægge et anerkendelsessøgsmål med det formål at sikre en direkte og umiddelbar anvendelse af traktatens bestemmelser i fremtiden, uden at de danske myndigheder behøver at afvente en ændring af reglerne. Der er imidlertid ikke grundlag for at forfølge et sådant formål under en sag i henhold til traktatens artikel 169.

I øvrigt har de danske myndigheder endnu ikke i de forløbne år haft lejlighed til gennem konkrete forvaltningsakter at anvende reglerne over for forsikringsselskaber.

c) *Den belgiske og irske regering* har vedrørende dette punkt i det væsentlige gjort gældende, at den danske lovgivning er i overensstemmelse med fællesskabsretten, og at anvendelsen af de danske retsforskrifter følgelig ikke udgør noget selvstændigt traktatbrud.

IV — Svar på spørgsmål fra domstolen

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

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

V — Mundtlig forhandling

I retsmøderne den 6. og 7. november 1985 har følgende procesdeltagere afgivet indlæg i sagen og besvaret de af Domstolen stillede spørgsmål: Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved F. Buhl, bistået af E. Steindorff og A. Philip, den danske regering ved L. Mikaelsen, bistået af C. Gulmann, den nederlandske regering ved D. J. Keur, den britiske regering ved advokaterne N. Phillips og. P. Lasok, den belgiske regering ved R. Hoebaer, samt den irske regering ved advokaterne J. D. Cooke og J. O'Reilly.

Under samme retsmøder har Kommissionen erklæret at frafalde sin anden påstand vedrørende forbudet for EF-forsikringsvirksomheder mod at deltage i coassurancevirksomhed, der som følge af sin art eller størrelse eller forsikringstagerens virksomhedsomsætning ikke er omfattet af den danske bekendtgørelse nr. 459 af 10. september 1981. Under samme retsmøder har den dog senere erklæret, at den opretholder den anden påstand.

Under retsmøderne har Kommissionen endvidere præciseret, at den anden påstand ikke vedrører Danmarks ensidige fastsættelse af beløbsgrænsernes størrelse men det forhold, at der overhovedet er fastsat sådanne beløbsgrænser. Påstanden beror på Kommissionens principielle opfattelse, at ethvert krav om koncession og etablering, der stilles som betingelse for udøvelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser inden for forsikringsområdet, er i strid med traktatens artikler 59 og 60, og at medlemsstaterne ikke ved direktivets 78/473 gennemførelse til national ret må begrænse fritagelsen fra etablerings- og koncessionskravet til de coassurandører, som deltager i den form for forsikringsvirksomhed, der efter hver enkelt medlemsstats egen opfattelse er omfattet af direktivet.

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

U. Everling
Refererende dommer