RETSMØDERAPPORT
i sag 206/84 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

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). Direktivet er udstedt i medfør af traktatens artikel 57, stk. 2, og har til formål at skabe større muligheder for, at forsikringsselskaber i andre medlemsstater kan oprette agenturer og filialer, idet dette søges opnået gennem en samordning med hensyn til de vilkår, hvorunder forsikringsselskaber med vedtægtsmæssigt hjemsted inden for Fællesskabet, der udøver direkte forsikringsvirksomhed, har adgang til og kan udøve en sådan (artiklerne 6-22), samt med hensyn til reglerne om virksomhed, der udøves af agenturer eller filialer 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).

Herved gælder følgende, jfr. direktivets artikel 6, stk. 1 og 2, for de virksomheder, hvis vedtægtsmæssige hjemsted er beliggende inden for Fællesskabet:

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

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

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

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

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

d) ...«

Endvidere indeholder direktiv 73/239 regler om tilsyn med direkte forsikringsvirksomhed, navnlig med virksomhedernes finansielle forhold (artikel 13). Tilsynsmyndigheden i den medlemsstat, på hvis område virksomhedens vedtægtsmæssige hjemsted er beliggende, skal således efterprøve virksomhedens solvens, for så vidt angår dens samlede virkefelt (artikel 14). Direktivet indeholder endvidere bestemmelser vedrørende oprettelse af en i forhold til selskabets samlede virksomhed tilstrækkelig solvensmargen, som skal svare til selskabets frie formue (artiklerne 16-18). For så vidt angår virksomhedernes tekniske reserver, fastsættes det i direktivet, at disse skal være tilstrækkelige og dækket af kongruente aktiver samt befinde sig i det land, hvor virksomheden udøves (artikel 15), men ifølge direktivet

* Processprog: Engelsk.

skal samordningen på dette område ske ved senere direktiver.

Vedrørende tilsynet bestemmer endvidere 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 Fællesskabet (EFT L 151, s. 25). Dette direktiv er udstedt i medfør af traktatens artikel 57, stk. 2, og artikel 66 og indeholder særlige bestemmelser om coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet. Ifølge artikel 1, stk 2, første afsnit, omfatter direktivet de »risici, som på grund af deres art eller betydning kun kan dækkes ved deltagelse af flere assurandører«. Direktivet finder i henhold til artikel 2, stk. 1, endvidere kun anvendelse på coassurancevirksomhed, der opfylder følgende betingelser:

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

b) denne risiko skal bestå inden for Fællesskabet;

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

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

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

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

Vedtagelsen af artikel 2, stk. 1, gav anledning til følgende erklæring, der er optaget i protokollen over 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, Sml. 1974, s. 1299).

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 vedtægtsmæssige hjemsted i en medlemsstat, og som er omfattet af og opfylder bestemmelserne i direktiv 73/239, kan ikke gøres betinget af andre vilkår 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 fremgår det af de fire første betragtninger til direktivet, at dette navnlig er blevet udstedt ud fra følgende overvejelser:

»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) Det omtalte forslag til Rådets andet direktiv (EFT 1976, C 32, s. 2) blev fremsat af Kommissionen den 30. december 1975. Forslaget, som ændret i februar 1978 efter udtalelse fra Det økonomiske og sociale Udvalg og fra Europa-Parlamentet, indeholder konkrete bestemmelser med henblik på en faktisk lettelse af den fri udveksling af tjenesteydelser for de af direktiv 73/239 omfattede forsikringsvirksomheder og forsikringsklasser, navnlig med hensyn til beregningen af de tekniske reserver, til de for forsikringsaftalerne gældende regler og tilsynet med virksomhederne.

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 udøvelse af forsikringsvirksomhed, for så vidt angår større risici og masserisici.

Andre spørgsmål af mere teknisk art, såsom overførsel af porteføljer og beregning af de 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. 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. Med henblik på at gennemføre direktiv 78/473 i national ret *Irland* udstedte *European Communities (Co-insurance) Regulations, 1983* (bekendtgørelse om EF-coassurancevirksomhed — SI nr. 65 af 1983, herefter benævnt »1983-bekendtgørelsen«).

a) I henhold til bekendtgørelsens *artikel 4, stk. 1*, må ingen EF-forsikringsgiver være deltager i en coassuranceaftale om dækning af en i Irland bestående risiko, medmindre den ledende assurandør er blevet meddelt koncession af de irske tilsynsmyndigheder. For at opnå en sådan koncession skal det pågældende forsikringsselskab i henhold til *artikel 9* i »European Communities (Non-life Insurance) Regulations, 1976« (bekendtgørelse om anden EF-forsikringsvirksomhed

end livsforsikringsvirksomhed — SI nr. 115 af 1976), enten selv være etableret eller have til hensigt at etablere sig i Irland.

b) Ifølge bekendtgørelsens *artikel 4, stk. 2*, gælder der en række undtagelser i forbindelse med visse transportforsikringer (nærmere bestemt forsikringsklasserne »jernbanekøretøjer«, »luftfartøjer«, »fartøjer til sejlads på have, indsøer og floder«, »godstransport«, »ansvarsforsikring for luftfartøjer« og »ansvarsforsikring for fartøjer til sejlads på have, indsøer og floder«). Det fremgår imidlertid af artikel 8, stk. 1, i 1983-bekendtgørelsen, sammenholdt med artikel 4, stk. 6, i 1976-bekendtgørelsen, at den ledende assurandør i forbindelse med forsikring af sådanne risici forinden skal give den irske minister for industri, handel og turisme meddelelse om, at selskabet agter at være deltager i den pågældende coassuranceaftale, og selskabet skal have opnået ministerens tilladelse hertil.

c) Endvidere fremgår det af *3. afsnit i tillægget* til 1983-bekendtgørelsen, at EF-forsikringsselskaber kun må udøve coassurancevirksomhed i Irland, såfremt forsikringssummen i henhold til den pågældende forsikringsaftale overstiger en bestemt beløbsgrænse. For så vidt angår risici i forsikringsklasserne 8, 9 og 16 som fastlagt i *2. afsnit* i tillægget (»brand og naturkræfter«, »andre skader på ejendom« og »diverse økonomiske tab«), må forsikringssummen pr. aftale således ikke være mindre end 50 mio. regningsenheder. For så vidt angår risici i forsikringsklasse 13 som fastlagt i 3. afsnit i tillægget (»almindelig ansvarsforsikring«), må den del af forsikringstagerens omsætning, som forsikringsaftalen vedrører, ikke være mindre end 200 mio. regningsenheder.

d) Endelig fremgår det af *artikel 9* i 1983-bekendtgørelsen, at enhver (herunder juridiske personer), der overtræder bestemmelserne i bekendtgørelserne, kan strafforfølges.

3. Da Kommissionen fandt, at de ovenfor nævnte irske bekendtgørelser stred mod traktatens artikler 59 og 60 og direktiv 78/473, fremsendte den i medfør af traktatens artikel 169, stk. 1, den 6. oktober 1983 en *åbningsskrivelse* til den irske regering.

I sit svar af 26. december 1983 anførte den irske regering navnlig, at det fremgår af Domstolens praksis, at medlemsstaterne ud fra almene hensyn kan indføre restriktioner af den her omhandlede art, såfremt der ikke er sket nogen harmonisering på det pågældende område. Irland gjorde gældende, at etableringskravet er en restriktion, der er objektivt nødvendig for at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af forsikringstagerne og tredjemand. Endvidere anførtes det, at det må antages at fremgå af artikel 2, stk. 1, i direktiv 78/473, at der kan stilles krav om, at den ledende assurandør er etableret, navnlig når henses til bestemmelserne i direktiv 73/239. Hvad endelig angår spørgsmålet om coassuranceaftaler, hvor forsikringssummerne er mindre end de i tillægget til 1983-bekendtgørelsen fastsatte beløbsgrænser, måtte det udtrykkeligt antages at fremgå af artikel 1, stk. 2, i direktiv 78/473, sammenholdt med artikel 8, at sådanne aftaler under de givne omstændigheder kan undtages fra reglerne om coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet.

Den 22. maj 1984 fremsatte Kommissionen i medfør af traktatens artikel 169, stk. 1, en *begrundet udtalelse*, hvori den under henvisning til Domstolens praksis navnlig gjorde gældende, at en medlemsstat ikke er beføjet til at opretholde bestemmelser, hvorefter det er en betingelse for at udøve coassurancevirksomhed på dens område, at den ledende assurandør er etableret dér, eller at han er blevet meddelt tilladelse af regeringen, ligesom en medlemsstat ikke kan fastsætte bestemmelser, hvorefter EF-coassuranceaftaler kun må indgås, såfremt forsikringssummerne overstiger bestemte beløbsgrænser. Kommissionen anførte, at traktatens artikler 59 og 60 klart forbyder sådanne restriktioner.

Kommissionen opfordrede den irske regering til at træffe de nødvendige foranstalt-

ninger til at efterkomme den begrundede udtalelse inden to måneder efter dens meddelelse.

Ved skrivelse af 30. juli 1984 reagerede den irske regering på den begrundede udtalelse. Den fastholdt sin opfattelse og gjorde herved navnlig gældende, at 1983-bekendtgørelsen er tilstrækkeligt begrundet i almene hensyn.

4. Ved stævning, registreret på Domstolens justitskontor den 14. august 1984, har Kommissionen anlagt denne sag.

Ved processkrifter, indgivet til Domstolens justitskontor henholdsvis den 29. november og den 4. december 1984, har Det forenede Kongerige og kongeriget Nederlandene fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Ved processkrifter, indgivet til Domstolens justitskontor henholdsvis den 22. oktober, den 22. november og den 10. december 1984, har kongeriget Belgien, kongeriget Danmark og Den franske Republik fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for sagsøgtes påstande.

Ved kendelser af 24. oktober og 12. december 1984 har Domstolen efter at have hørt generaladvokaten taget disse interventionsbegæringer til følge.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet Kommissionen om at præcisere, hvilke bestemmelser i direktiv 78/473 de irske bestemmelser må antages at stride mod.

Kommissionen har i den anledning anført, at den omtvistede ordning er udtryk for en mangelfuld gennemførelse af artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473 og en tilsidesættelse af dets artikel 3, idet ordningen i forbindelse med forsikring mod risici, der består i Irland, opstiller krav om, at den ledende assurandør skal være etableret dér og være bemyndiget til på egen hånd at tegne forsikringer mod risici af den pågældende art. Ganske vist er artikel 2, stk. 1, litra c), ikke ganske udtrykkelig med hensyn til det pågældende problem, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt der kan stilles krav om, at den ledende assurandør skal være etableret og have koncession i det land, hvor risikoen består. Bestemmelsen må imidlertid fortolkes i lyset af traktatens artikler 59 og 60, således som Rådet da også har fremhævet i den tidligere nævnte erklæring til mødeprotokollen i forbindelse med direktivets vedtagelse. Endvidere henvises der i artikel 2, stk. 1, litra c), til det første samordningsdirektiv, direktiv 73/239, hvorefter der hverken består nogen forpligtelse eller nogen hjemmel til at opstille krav om, at et forsikringsselskab skal ansøge om koncession og etablere sig i den medlemsstat, hvor risikoen består. Et sådant krav omtales ikke noget sted i direktiverne. Det fremgår af artikel 6 i det første samordningsdirektiv, at et forsikringsselskab skal have koncession dér, hvor det udøver sin virksomhed, dvs. dér, hvor det har sit vedtægtsmæssige hjemsted eller opretter en filial eller et agentur med henblik på at udøve forsikringsvirksomhed, i hvilken forbindelse det er uden betydning, hvor risikoen består, eller hvor forsikringstageren har bopæl. Det følger endvidere af artikel 3 i coassurancedirektivet, at EF-forsikringsselskabers adgang til at deltage i coassurancevirksomhed, der er omfattet af direktivet, ikke kan gøres betinget af andre krav udover dem, der fremgår af selve direktivet, uanset om det pågældende forsikringsselskab deltager som ledende assurandør eller blot som coassurandør. Hvad angår coassuranceaftaler, hvor forsikringssummerne er lavere end bestemte beløbsgrænser, indeholder artikel 59 hjemmel herfor. Det må anses for åbenbart, at Irland benytter direktivet og den forfægtede fortolkning af det som påskud for at begrænse de rettigheder, som princippet om den fri udveksling af tjenesteydelser hjemler. Dermed sker der ved de irske bestemmelser en forkert gennemførelse og så-

ledes en tilsidesættelse af coassurancedirektivet, navnlig artikel 1, stk. 2.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande, der støttes af kongeriget Nederlandene og, for så vidt angår den under 1., a) angivne påstand, af Det forenede Kongerige:

1) Det statueres,

   a) at Irland har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikler 59 og 60 og direktiv 78/473 ved at vedtage bestemmelserne i artikel 4 i »European Communities (Co-insurance) Regulations, 1983«, idet disse bestemmelser stiller krav om, at EF-forsikringsselskaber, der i Irland ønsker at udføre tjenesteydelser i form af forsikringsvirksomhed som ledende assurandør, enten skal have koncession og dermed være etableret, eller efter omstændighederne give underretning til ministeren og indhente dennes godkendelse;

   b) at Irland har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikler 59 og 60 og direktiv 78/473, idet EF-forsikringsselskaber i henhold til bestemmelserne i 3. afsnit i tillægget til ovennævnte bekendtgørelse ikke kan præstere tjenesteydelser i form af coassurancevirksomhed i Irland, for så vidt angår forsikringsaftaler, hvor den samlede forsikringssum er mindre end fastsat i 3. afsnit;

   c) at Irland ved at anvende ovennævnte bestemmelser i national ret i stedet for bestemmelserne i traktatens artikler 59 og 60 har tilsidesat de forpligtelser, der følger af den direkte virkning af disse bestemmelser i traktaten og af fællesskabsrettens forrang.

2) Irland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den irske regering har nedlagt følgende påstande, der støttes af den belgiske, den danske og den franske regering:

— principalt, sagen afvises helt eller delvis;

— subsidært, frifindelse;

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Formaliteten*

a) *Den irske regering* har gjort gældende, at Kommissionen ved sagen søger at foregribe den beslutningsproces, som Rådet i overensstemmelse med Fællesskabets institutionelle struktur allerede har iværksat på grundlag af traktatens artikel 57, stk. 2. Rådet behandler således i øjeblikket forslaget til det andet direktiv om direkte forsikringsvirksomhed, bortset fra livsforsikring, og herunder spørgsmålet om coassurance. Kommissionens påstande er derfor udtryk for, at den anmoder Domstolen om at varetage en opgave, som efter traktaten tilkommer Rådet. Når henses til den genstand, sagen dermed har, bør den afvises.

b) *Kommissionen* har gjort gældende, at de i artikel 57, stk. 2, og artikel 66 omhandlede samordningsdirektiver har til formål at lette den fri udveksling af tjenesteydelser, og ikke først at indføre dette princip, idet retten til fri udveksling af tjenesteydelser allerede udspringer umiddelbart af artiklerne 59 og 60. Denne ret kan derfor under ingen omstændigheder først antages at bestå, når de samordningsdirektiver, der måtte være hensigtsmæssige eller ligefrem fornødne, træder i kraft. Det er på denne baggrund, lovgivningsprocessen vedrørende det andet direktiv må ses.

c) *Den britiske regering* har navnlig anført, at det i henhold til traktatens artikel 57, stk. 2, påhviler Rådet at udstede samordningsdirektiver, og at Kommissionen i sagen ikke har gjort gældende, at Irland skulle have tilsidesat nogen forpligtelser, der udspringer af forslaget til andet samordningsdirektiv, idet Kommissionen anfører, at der foreligger en tilsidesættelse af traktatens artikler 59 og 60. Man kan derfor ikke hævde, at Domstolen, hvis den giver Kommissionen medhold, varetager en opgave, som efter artikel 57, stk. 2, tilkommer Rådet. Det anføres endvidere, at de i artikel 57, stk. 2, omhandlede direktiver alle skulle have været udstedt inden overgangsperiodens udløb, hvilket ikke har været muligt. Forslaget til det andet direktiv har således været genstand for drøftelser i mere end ni år. Under disse omstændigheder kan man ikke bebrejde Kommissionen, at den har taget skridt til at tvinge Irland til at efterkomme traktatens artikler 59 og 60 og direktiv 78/473.

2. *Realiteten*

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

a) *Kommissionen* har gjort gældende, at medlemsstaterne i henhold til traktatens artikler 59 og 60 ved overgangsperiodens udløb skulle have afskaffet alle hindringer for den fri udveksling af tjenesteydelser på samtlige områder, herunder også coassurancevirksomhed. Enhver national foranstaltning, der begrænser den fri udveksling af tjenesteydelser såvel for den ledende assurandør som for de andre coassurandører, er herefter uden videre uforenelig med traktaten. De nævnte traktatbestemmelser ophæver således ethvert krav til nogen, der præsterer tjenesteydelser, om sædvanligt ophold på det sted, hvor tjenesteydelserne skal præsteres, idet et sådant krav fuldstændigt ville fjerne indholdet af artikel 59.

For så vidt angår traktatens artikel 60, stk. 3, — der kun omhandler det tilfælde, hvor den pågældende for at kunne præstere tjenesteydelsen udøver en virksomhed i bestemmelsesstaten, og kun i det omfang virksomheden dér udøves midlertidigt i form af en fysisk tilstedeværelse — har Domstolen fastslået, at der fortsat kan opretholdes visse begrænsninger over for den fri udveksling af tjenesteydelser, idet det dog er en betingelse, at begrænsningerne er objektivt begrundet, at de indføres ud fra almene hensyn, at de er nødvendige for at beskytte netop den pågældende form for virksomhed eller erhvervssektor, og at de finder anvendelse på enhver person eller ethvert selskab, der udøver virksomhed i den pågældende medlemsstat. Sådanne begrænsninger kan imidlertid ikke opretholdes, såfremt den, der præsterer tjenesteydelser, allerede er underlagt tilsvarende bestemmelser i den medlemsstat, hvor han er etableret.

Kommissionen anfører videre, at de i traktatens artikel 57, stk. 2, og artikel 66 omhandlede samordningsdirektiver ikke har til formål først at indføre princippet om den fri udveksling af tjenesteydelser, men kun at lette udøvelsen af de rettigheder, der udspringer af traktaten. For så vidt angår coassurancevirksomhed, kan hverken det første samordningsdirektiv, direktiv 73/239, eller — og navnlig — direktiv 78/473 derfor fortolkes på den måde, at de tilsigter på forsikringsområdet at skabe de rettigheder, som traktaten allerede hjemler. De kan så meget mere ikke fortolkes således, at de begrænser eller (midlertidigt) udelukker retten til fri udveksling af tjenesteydelser på visse områder. Begge direktiver må fortolkes i overensstemmelse med traktatens bestemmelser.

Hvad nærmere angår direktiv 78/473, anfører Kommissionen, at den fremlagde sit før-

ste forslag hertil for Rådet i maj 1974. Forslaget var baseret på den antagelse, at en medlemsstat lovligt kunne stille krav om, at den ledende assurandør er etableret i risikolandet. Efter Domstolens dom af 3. december 1974 (Van Binsbergen, 33/74, Sml. s. 1299) fik Kommissionen — af de i begrundelsen til det ændrede forslag klart angivne grunde — imidlertid den opfattelse, at det ville stride mod traktatens artikler 59 og 60 at kræve, at den ledende assurandør skulle være etableret i den medlemsstat, hvor risikoen består. Det var på denne baggrund, at Kommissionen i sit ændrede forslag, der blev forelagt for Rådet i maj 1975, undlod at gentage den pågældende bestemmelse fra det oprindelige forslag. Alle andre bestemmelser i det oprindelige forslag, der blev gentaget i det ændrede forslag og herefter vedtaget af Rådet, må ses i lyset af denne grundlæggende ændring i Kommissionens opfattelse. Navnlig kan ingen af bestemmelserne støtte en fortolkning af artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473, hvorefter denne bestemmelse skulle indeholde hjemmel for medlemsstaterne til at stille krav om, at den ledende assurandør er etableret i risikolandet. Det anføres i denne forbindelse, at bestemmelsens ordlyd lader dette spørgsmål stå åbent, hvilket klart fremgår af den tidligere nævnte erklæring af 23. maj 1978, der er optaget i protokollen for det rådsmøde, hvor direktivet blev vedtaget.

b) *Den nederlandske regering* har anført, at Domstolen i adskillige domme klart har fastslået, at bestemmelserne i traktatens artikel 59 er blevet umiddelbart og ubetinget anvendelige efter overgangsperiodens udløb. Det fremgår dog af Domstolens faste praksis, at særlige forhold i forbindelse med visse tjenesteydelsers art kan begrunde, at der fastsættes særlige bestemmelser, som kan begrænse den fri udveksling af tjenesteydelser. Dette indebærer blandt andet, at der på særligt problematiske områder af almene hensyn kan indføres ordninger, som skal finde anvendelse på enhver person eller virksomhed, der befinder sig i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen præsteres, idet det dog er en forudsætning, at den pågældende interesse ikke allerede er beskyttet gennem regler, som de pågældende personer eller virksomheder, der præsterer tjenesteydelser, er underlagt i den medlemsstat, hvor de er etableret.

Den nederlandske regering anfører imidlertid, at selv om samordningen på dette område endnu ikke er fuldstændig, er dette uden betydning, idet en sådan fuldstændig samordning ikke kan være nogen forudsætning for at anvende traktatens artikel 59 og bestemmelserne i direktiv 78/473 fuldt ud (jfr. dommen af 27. februar 1980, Kommissionen mod Danmark, 171/78, Sml. s. 447, 466), navnlig når henses til, at der allerede ved direktiv 73/239 er sket en samordning med hensyn til de afgørende forhold i forbindelse med det fornødne tilsyn.

c) *Den britiske regering* har gjort gældende, at den nuværende grad af harmonisering på området er uden betydning for retsvirkningerne af traktatens grundlæggende forbud mod forskelsbehandling, jfr. i nærværende forbindelse navnlig artikel 59. Da de relevante traktatbestemmelser har haft direkte virkning siden overgangsperiodens udløb, er formålet med de i traktaten omhandlede direktiver at lette udøvelsen af de rettigheder, som traktaten hjemler, og ikke først at skabe disse rettigheder. For så vidt kan manglen på fællesskabsbestemmelser om samordning med hensyn til de nationale krav ikke begrunde, at der opstilles begrænsninger over for den fri udveksling af tjenesteydelser. Det er fortsat nødvendigt, at der udstedes direktiver med henblik på gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, lige-

som der er behov for en samordning af de nationale bestemmelser om adgang til og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed. Såfremt de pågældende almene hensyn er tilstrækkeligt tilgodeset ved foranstaltninger, der gennemføres i den medlemsstat, hvor den pågældende person eller virksomhed er etableret, kan den medlemsstat, hvor personen eller virksomheden præsterer tjenesteydelserne, imidlertid ikke begrunde begrænsninger over for den fri udveksling af tjenesteydelser med, at der ikke er sket nogen samordning.

d) *Den irske regering* har gjort gældende, at traktatens artikler 59 og 60 skal fortolkes både under hensyntagen til, hvad der fremgår af Domstolens praksis, jfr. navnlig dommene af 3. december 1974 (Van Binsbergen, jfr. ovenfor), af 26. november 1975 (Coenen, 39/75, Sml. s. 1547), af 17. december 1981 (Webb, 279/80, Sml. s. 3305) og af 10. februar 1982 (Transporoute, 76/81, Sml. s. 417), og i lyset af de forhandlinger, som Rådet har iværksat i overensstemmelse med traktatens artikel 57, stk. 2.

Ifølge de nævnte domme er artiklerne 59 og 60 umiddelbart anvendelige og skaber rettigheder, som de nationale retsinstanser er forpligtet til at beskytte, uanset om Rådet ikke har udstedt harmoniseringsdirektiver. Som udgangspunkt strider det mod traktatens regler, såfremt en medlemsstat stiller det krav til en tjenesteyder, som er etableret i én medlemsstat, og som ønsker at præstere tjenesteydelser i en anden medlemsstat, at han først skal være etableret dér. Domstolen har imidlertid i en række domme fastslået, at dette ikke gælder undtagelsesfrit.

En medlemsstat kan derfor ud fra almene hensyn opstille visse krav, herunder om fornødent et krav om, at det pågældende selskab skal have formel koncession i medlemsstaten.

e) *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 bestemt form for virksomhed omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og personer (jfr. traktatens artikel 60, stk. 1).

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

Det anføres endvidere, 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.

Endelig anfører den belgiske regering, at Domstolen i flere domme har fastslået, at visse nationale regler eller krav kan være forenelige med traktaten, selv om de opstiller hindringer for eller hæmmer den fri udveksling af tjenesteydelser, såfremt de er tilstrækkeligt begrundet i almene hensyn, og såfremt de er objektivt nødvendige for at gennemføre de tilsigtede mål med de pågældende regler.

f) *Den danske regering* har først og fremmest anført, at de fællesskabsretlige regler og Domstolens praksis vedrørende henholdsvis varer og tjenesteydelser er base-

ret på de samme overvejelser, og at de af medlemsstaterne politisk fastlagte beskyttelsesniveauer, både for varer og tjenesteydelser, må respekteres, når beskyttelsen tjener almene hensyn og i øvrigt opfylder bestemte betingelser, som er fastlagt i Domstolens praksis.

Det fremgår af traktatens system, at sådanne forskelle som udgangspunkt skal fjernes gennem en harmonisering. Det ville få uoverskuelige konsekvenser for medlemsstaternes muligheder for selvstændigt at fastlægge det i de enkelte stater ønskede beskyttelsesniveau, såfremt de altid var forpligtet til at acceptere import af tjenesteydelser, når blot disse er lovligt »produceret« i oprindelsesstaten. Med hensyn til de frie varebevægelser har Domstolen, jfr. navnlig dommen af 17. december 1981 (Frans-Nederlandse Maatschappij, 272/80, Sml. s. 3277), fastslået, at et krav om forudgående godkendelse i importstaten ikke er udelukket, når dette er påkrævet for at beskytte visse almene interesser, idet der dog skal tages hensyn til kontrolforanstaltninger, der er gennemført i eksportstaten. Overført på spørgsmålet om tjenesteydelser indebærer denne praksis, at en medlemsstat, så længe der ikke er sket nogen harmonisering på fællesskabsplan, lovligt kan kræve, at den, der præsterer tjenesteydelser, har koncession. Det er dog en betingelse, at de pågældende regler er begrundet i beskyttelsesværdige almene hensyn, at de er ikke-diskriminerende, og at de er nødvendige for at sikre, at det ønskede beskyttelsesniveau nås, blandt andet fordi reglerne i etableringsstaten ikke giver nogen tilstrækkelig sikkerhed herfor. Den danske regering anfører, at disse kriterier er i overensstemmelse med dem, der kan udledes af Domstolens praksis, for så vidt angår udveksling af tjenesteydelser.

g) *Den franske regering* har gjort gældende, at princippet om den fri udveksling af tjenesteydelser er udtryk for en rettighed, der imidlertid hverken er ubetinget eller ubegrænset, idet medlemsstaterne, så længe der ikke er sket nogen harmonisering, har bevaret deres kompetence til at udstede regler, som i sagens natur altid vil være udtryk for restriktioner med hensyn til udøvelse af den form for virksomhed, de omfatter. Det anføres endvidere, at medlemsstaterne lovligt kan anvende sådanne regler over for ikke-etablerede personer eller virksomheder, der ønsker at præstere tjenesteydelser. Dette følger navnlig af traktatens artikel 60, stk. 3, der udtrykkeligt omtaler tjenesteyderens virksomhedsudøvelse, men ikke det forhold, om han fysisk bevæger sig fra en medlemsstat til en anden. Så længe der ikke er sket nogen harmonisering af de nationale regler, eller i det omfang en sådan harmonisering fortsat er begrænset, må medlemsstaterne derfor være beføjet til at regulere enhver form for udveksling af tjenesteydelser. En sådan national lovgivning skal også finde anvendelse på ikke-etablerede personer eller virksomheder, der præsterer tjenesteydelser, idet der dog skal tages hensyn til de særlige aspekter, der er ved midlertidig virksomhedsudøvelse i forhold til permanent. Endvidere kan der under hensyntagen til visse tjenesteydelsers særlige karakter opstilles særlige krav til den, der præsterer sådanne, idet det dog er en forudsætning, at kravene beror på almene hensyn, der er begrundet i gennemførelsen af de regler, der gælder for det pågældende erhverv, at de skal gælde uden forskelsbehandling, samt at den pågældende interesse ikke allerede tilgodeses i kraft af de bestemmelser, som tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret.

ii) *Kravet til den ledende assurandør om, at han skal have koncession og dermed være etableret i Irland, eller i givet fald underrette ressortministeren og opnå hans tilladelse*

a) *Kommissionen* har gjort gældende, at kravet om, at den ledende assurandør skal

have koncession og dermed være etableret i Irland (jfr. artikel 4, stk. 1, i 1983-bekendtgørelsen), eller i givet fald underrette industriministeren og opnå hans tilladelse (jfr. bekendtgørelsens artikel 4, stk. 2), udgør en ulovlig begrænsning over for den fri udveksling af tjenesteydelser, som strider mod traktatens artikler 59 og 60 og savner hjemmel i direktiv 78/473.

Hvad angår det af den irske regering anførte, der er baseret på en fortolkning af direktiv 78/473, henviser Kommissionen navnlig til det ovenfor anførte om direktivets tilblivelseshistorie. Direktivets ordlyd tager ikke stilling til det omtvistede spørgsmål i sagen, og dette kan kun afgøres på grundlag af en fortolkning af de trinhøjere bestemmelser i artiklerne 59 og 60.

Kommissionen anfører, at den omhandlede form for forsikringsvirksomhed har karakter af tjenesteydelser, der præsteres hen over grænserne, og at der kan opstilles tre typetilfælde:

— forsikringsgiveren begiver sig fysisk til det land, hvor risikoen består (typetilfælde 1);

— forsikringstageren begiver sig til forsikringsgiverens forretningssted i en anden medlemsstat og indgår den pågældende forsikringsaftale dér (typetilfælde 2);

— ingen af parterne bevæger sig fra én medlemsstat til en anden, og forsikringsaftalen indgås ved hjælp af et moderne kommunikationsmiddel (typetilfælde 3).

Kommissionen gør gældende, at ethvert krav til den ledende assurandør om, at han skal være etableret i Irland eller i hvert fald indhente den kompetente irske ministers tilladelse, reelt ophæver princippet om den fri udveksling af tjenesteydelser, for så vidt angår alle de tre nævnte former for præstering af sådanne. Med hensyn til tjenesteydelser, der er omfattet af typetilfældene 2 og 3, må det antages, at Irland ved kravet om etablering søger at kontrollere, ikke alene virksomhed, der udøves af forsikringsgivere, som fysisk begiver sig til Irland med henblik på at indgå forsikringsaftaler, men også virksomhed, der udøves af forsikringsgivere, som aldrig forlader det sted, hvor de er etableret. Medlemsstaterne er imidlertid ikke beføjet til at opretholde bestemmelser om, hvilke former for præstering af tjenesteydelser de vil tillade, og hvilke de i realiteten vil forbyde, idet noget sådant strider mod det i traktaten hjemlede princip om den fri udveksling af tjenesteydelser.

Hvad angår de domme, hvori Domstolen har fastslået, at der kan indføres restriktioner for den fri udveksling af tjenesteydelser, anfører Kommissionen, at der navnlig har været tale om præstering af tjenesteydelser som omhandlet i typetilfælde 1. Det foreliggende problem rækker imidlertid langt videre, idet den ledende assurandørs præstering af tjenesteydelser i forbindelse med coassurancevirksomhed — som består i at påtage sig den pågældende risiko eller at dække eller tilbyde at dække den — ikke forudsætter, at tjenesteyderen overskrider nogen landegrænser. Ingen af de undtagelser, som Domstolen har anerkendt på grundlag af artikel 60, stk. 3, vil kunne finde anvendelse i forbindelse med præstering af tjenesteydelser som omhandlet i de to andre typetilfælde.

Kommissionen erkender, at medlemsstaterne i et vist omfang er beføjet til ud fra almene hensyn at føre et tilsyn med coassurancevirksomhed. Et sådant tilsyn må imidlertid ikke under nogen omstændigheder medføre, at den ledende assurandør fratages retten til at udøve en sådan virksomhed i medfør af

princippet om den fri udveksling af tjenesteydelser. For så vidt tilsynet medfører restriktioner, er det en betingelse, at det også er afgørende nødvendigt. Kommissionen kan ikke anerkende, at kravet om etablering eller — for så vidt angår de omhandlede transportforsikringer — kravet om, at der skal foreligge en tilladelse fra ministeren, er objektivt nødvendigt for at beskytte de forsikrede og tredjemand. I sagens natur angår coassurancevirksomhed normalt større risici, først og fremmest industrielle og handelsmæssige risici og transportrisici, hvorfor der ikke består en sådan grundlæggende ulighed mellem forsikringsgiveren og forsikringstageren, at denne sidste har behov for en særlig beskyttelse. Hertil kommer, at forsikringsvirksomhed har været genstand for et indgående tilsyn i alle medlemsstaterne, også før det første samordningsdirektiv. Forsikringsselskaber, der er etableret i medlemsstaterne, er derfor under alle omstændigheder selskaber, der er bemyndiget til at udøve forsikringsvirksomhed i deres hjemlande. Hvorom alting er, må det i hvert fald lægges til grund, at forsikringstagernes og tredjemands økonomiske interesser siden udstedelsen af det første direktiv har været og er tilstrækkeligt beskyttet, når henses til rækkevidden af de bestående fællesskabsretlige harmoniseringsbestemmelser. Det må anses for utvivlsomt, at den overordnede kompetence til at føre tilsyn og udøve en kontrol med hensyn til de økonomiske aspekter ved forsikringsselskabernes virksomhed henhører under etableringsstaten. Det følger heraf, at gennemførelsen af direktivet i national ret indebærer, at ethvert forsikringsselskab, der er etableret i en medlemsstat, allerede må antages at opfylde de betingelser, der udspringer af almene hensyn. Den medlemsstat, hvori der præsteres tjenesteydelser i form af forsikringsvirksomhed, kan og er forpligtet til at henholde sig til, hvad der fremgår af tilsynet i etableringsstaten, der i henhold til direktivet har ansvaret herfor. Hvad angår de forhold i forbindelse med tilsynet, der ikke er omfattet af det første direktiv, er medlemsstaterne ikke beføjet til at indføre foranstaltninger, som begrænser retten til fri udveksling af tjenesteydelser ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål. Endelig gør Kommissionen gældende, at forsikringsvirksomhed som erhvervssektor ikke nødvendigvis er »problematisk«. Det er rigtigt, at denne sektor spiller en betydelig rolle i forbindelse med det økonomiske liv i udviklede lande, men denne omstændighed er i sig selv ikke nok til, at forsikringsvirksomhed er omfattet af den udvidelse af undtagelserne til princippet i traktatens artikel 59, som fremgår af Domstolens praksis.

b) *Den nederlandske regering* har anført, at den ikke kan tilslutte sig den af Irland forfægtede fortolkning af direktiv 78/473, hvorefter det må antages at fremgå af artikel 2, stk. 1, litra c), at den ledende assurandør skal have koncession og være etableret i den medlemsstat, hvor risikoen består. Den nederlandske regering henviser i denne forbindelse til det ovenfor refererede om direktivets tilblivelseshistorie.

Det anføres endvidere, at såfremt man lagde den irske regerings opfattelse til grund, ville dette fuldstændigt fjerne indholdet af artikel 59, som netop har til formål at ophæve de bestående hindringer for, at personer, der ikke er etableret i bestemmelsesstaten, frit kan præstere tjenesteydelser dér.

Den nederlandske regering anfører, at kravet i de anfægtede bestemmelser om koncession og etablering savner grundlag efter den ved direktiv 73/239 gennemførte samordning. Det i Irland gældende krav om koncession og etablering medfører et dobbelt tilsyn, hvorved forsikringsselskaber, der er etableret i andre medlemsstater, udsættes for en retsstidig forskelsbehandling i forhold til forsikringsselskaber, der er etableret i Irland. Et sådant dobbelt tilsyn strider også mod proportionalitetsprincippet, idet det går ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at nå det tilsigtede mål. Tilsynsmyndigheden i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen præsteres, kan nemlig til enhver tid efterfølgende anmode det pågældende forsikrings-

selskab om de oplysninger, den ønsker, ligesom der om fornødent kan indledes et samråd med tilsynsmyndigheden i den medlemsstat, hvor forsikringsselskabet er etableret.

c) *Den britiske regering* har gjort gældende, at rigtigt fortolket fremgår det af direktiv 78/473, at det ikke er berettiget at kræve, at den ledende assurandør i forbindelse med EF-coassurancevirksomhed skal have koncession i risikolandet.

Det anføres herved nærmere, at selskaber med vedtægtsmæssigt hjemsted i en medlemsstat, der er undergivet og opfylder bestemmelserne i direktiv 73/239, ifølge artikel 3 i direktiv 78/473 har ret til at deltage i coassurancevirksomhed som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 78/473, uden at dette kan gøres betinget af andre vilkår end dem, der er fastsat i dette direktiv. Det må følge heraf, at der ikke kan stilles krav om, at den ledende assurandør skal have koncession og være etableret i den medlemsstat, — hvor risikoen består, medmindre dette fremgår udtrykkeligt eller forudsætningsvis af direktivet. Dette er ikke tilfældet. Hvad nærmere angår direktivets 78/473 artikel 2, stk. 1, litra c), må de i artikel 2, stk. 1, opregnede betingelser antages at være udtryk for en beskrivelse af en række typetilfælde, hvorimod der ikke er tale om nogen endegyldig retlig fastlæggelse af det pågældende begreb, og at bestemmelserne opregner en række karakteristiske træk ved de former for coassurancevirksomhed inden for Fællesskabet, som direktivets artikler 4-7 finder anvendelse på. Ganske vist henvises der i artikel 2, stk. 1, litra c), til de i direktiv 73/239 »fastsatte betingelser«, men direktivet indeholder ingen bestemmelser om, at udøvelse af virksomhed i form af præstering af tjenesteydelser kræver nogen særlig tilladelse. Såfremt direktiv 78/473 fortolkes således, at den ledende assurandør skal være etableret i risikolandet, ville det være umuligt at indgå en coassuranceaftale om dækning af en risiko, der består i mere end én medlemsstat. Det er netop i forbindelse med risici, der overskrider grænserne inden for Fællesskabet, at der må antages at være mest behov for EF-coassurancevirksomhed. Såfremt den ledende assurandør skulle have koncession i risikolandet, ville man være nødsaget til at have mere en én ledende assurandør, hvilket ville stride mod direktivets artikel 2, stk. 1, litra a).

Det anføres endvidere, at artikel 4, stk. 1, i 1983-bekendtgørelsen er udtryk for en restriktion for den fri udveksling af tjenesteydelser, som er diskriminatorisk og savner begrundelse i almene hensyn. Det forenede Kongerige anfører i denne forbindelse, at når et udenlandsk forsikringsselskab ønsker at være ledende assurandør i forbindelse med en forsikringsaftale i Irland, sker der en kunstig forhøjelse af de hermed forbundne omkostninger, fordi selskabet skal opfylde betingelserne efter artikel 4. Denne ordning påvirker de udenlandske forsikringsselskabers konkurrencemæssige stilling og medfører, at der i forbindelse med EF-coassuranceaftaler som ledende assurandører i højere grad benyttes forsikringsselskaber, der allerede er etableret i Irland. Når henses til de særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med coassurance, kan det endvidere ikke antages, at der foreligger forbrugerbeskyttelseshensyn, der kan begrunde restriktioner inden for denne sektor som dem, der følger af artikel 4. Hertil kommer, at der ved direktiv 73/239 allerede er blevet indført de fornødne regler om tilsyn med forsikringsselskabernes finansielle situation.

Hvad endelig angår spørgsmålet om de transportforsikringer, som artikel 4, stk. 2, i 1983-bekendtgørelsen finder anvendelse på, gøres det gældende, at kravet om, at der skal opnås tilladelse fra den irske minister,

åbenbart er af restriktiv karakter. Kravet formindsker et forsikringsselskabs muligheder for som ledende assurandør at præstere tjenesteydelser i Irland, og det er åbenbart udtryk for forskelsbehandling mellem henholdsvis forsikringsselskaber i Irland og forsikringsselskaber, der er etableret i andre medlemsstater.

d) *Den irske regering* har gjort gældende, at artikel 4 i 1983-bekendtgørelsen opfylder de krav, der fremgår af direktiv 78/473, og at bestemmelsen er tilstrækkeligt begrundet i almene hensyn.

Den irske regering anfører nærmere, at det må antages udtrykkeligt at fremgå af ordlyden af direktiv 78/473, at der er hjemmel for kravet om koncession i artikel 4, stk. 1. Da samtlige forsikringsselskaber, der deltager i en EF-coassuranceaftale, i henhold til direktiv 73/239 skal have koncession et sted i Fællesskabet, må der gælde noget særligt, for så vidt angår ledende assurandører som omhandlet i den udtrykkelige bestemmelse herom i artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 78/473. En fortolkning af denne bestemmelse må nødvendigvis lede til den antagelse, at den ledende assurandør skal have koncession i den medlemsstat, hvor risikoen består. Rigtigheden heraf støttes af fjerde betragtning til direktiv 78/473 og af dets artikel 2, stk. 1, litra e), og artikel 4, der kun kan give mening, såfremt det forudsættes, at den ledende assurandør er etableret i risikolandet, hvor han er fortrolig med de relevante bestemmelser, og hvor han er undergivet tilsyn.

Det anføres endvidere, at det åbenbart fremgår af de særlige problemer, der gør sig gældende inden for forsikringssektoren, og af de bestående almene hensyn, der tvinger de nationale myndigheder til at regulere virksomhed i denne sektor, at så længe der ikke er gennemført nogen harmonisering af de nationale lovgivninger om forsikringsvirksomhed, ville en uindskrænket ret til udveksling af tjenesteydelser på dette område udgøre en alvorlig trussel mod almenhedens interesser. Det har ikke været formålet med direktiv 73/239 at foretage en fuldstændig harmonisering med hensyn til alle forhold vedrørende det fornødne tilsyn med forsikringsvirksomhed eller af de gældende bestemmelser herom. Nødvendigheden af, at der først gennemføres en harmonisering, fremgår af de drøftelser, der har været ført om forslaget til andet direktiv. Så længe der ikke er gennemført en sådan harmonisering, er kravet om koncession i henhold til artikel 4, stk. 1, i 1983-bekendtgørelsen derfor nødvendigt for at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af forsikringstagerne og tredjemand. Det anføres herved, at det i første række er den medlemsstat, hvor risikoen består, der må afgøre, hvad almene hensyn tilsiger i forbindelse med en virksomhed, der udøves på dens område, og at det berører enhver, der er forsikret hos den pågældende forsikringsgiver, såfremt denne som ledende assurandør kommer i vanskeligheder, hvorfor almene hensyn tilsiger, at der træffes foranstaltninger med henblik på at forhindre, at en sådan situation opstår, idet det endelig anføres, at kravet om, at den ledende assurandør skal være etableret i risikolandet, er det mindst restriktive redskab, der kan sikre det fornødne tilsyn med forsikringsvirksomhed.

Den irske regering anfører endvidere, at det fremgår af Domstolens praksis, at der må lægges vægt på de almene hensyn, der gør sig gældende inden for denne sektor, og på samspillet mellem disse hensyn og traktatens artikler 59 og 60. Navnlig ses der ikke at være nogen støtte i Domstolens praksis for de sondringer, Kommissionen har opstillet mellem, hvad den benævner typetilfælde 1, 2 og 3. Disse sondringer er kunstige og uden hold i virkeligheden, og der er ingen logisk grund til at antage, at det skulle bero udelukkende på det tekniske forhold i forbindelse med præsteringen af tjenesteydelsen, at tjenesteyderen ikke fysisk omplacerer sig, om princippet i traktatens artikel 60, stk. 3, finder anvendelse, og om de af den irske regering anførte almene hensyn gør sig gældende.

Hvad endelig angår spørgsmålet om den tilladelse, der i henhold til artikel 4, stk. 2, i 1983-bekendtgørelsen skal indhentes fra ministeren, anfører den irske regering, at der er tale om en generel tilladelse, og at denne i praksis altid gives.

e) *Den belgiske regering* har gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser er forenelige med direktiv 78/473. Det må således antages at fremgå af en indgående analyse af direktivets ordlyd, at det er blevet affattet ud fra den forudsætning, at den ledende asurandør i overensstemmelse med direktiv 73/239 har koncession i risikolandet.

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

Den belgiske regering anfører endvidere, at de særlige forhold, der gør sig gældende på forsikringsområdet, og den meget ringe grad af harmonisering, der er gennemført, gør det begrundet, at der opretholdes nationale krav med hensyn til tilsyn i det land, hvor tjenesteydelsen præsteres. Sådanne krav er begrundet i almene hensyn, i nærværende forbindelse forbrugerbeskyttelseshensyn, og de er objektivt nødvendige for at sikre overholdelsen af de professionelle normer, der gælder for etablerede selskaber, idet der ikke uden sådanne normer kan bestå lige konkurrencevilkår.

Endelig gør den belgiske regering gældende, at de anfægtede bestemmelser er forenelige med traktatens artikler 59 og 60. Det anføres herved, at de nationale irske bestemmelser, ligesom det er tilfældet med direktiv 78/473, ikke har til formål at tvinge den ledende assurandør til at etablere sig eller opnå koncession i Irland, men at lette vilkårene for coassurandørerne i det tilfælde, hvor den ledende assurandør er etableret eller har koncession.

f) *Den danske regering* har anført, at de etablerings- og koncessionskrav, som er gældende i Irland, må antages at opfylde fællesskabsrettens kriterier for at være lovlige. De regler, som ville kunne sikre et tilstrækkeligt fælles beskyttelsesniveau, og som ville muliggøre ophævelsen af de nationale krav, er endnu ikke vedtaget af Rådet. Det anføres herved nærmere, at den ved det første direktiv, 73/239, gennemførte harmonisering ikke havde til formål at fastlægge et udtømmende fælles beskyttelsesniveau og dermed skabe det tilstrækkelige grundlag for en fri udveksling af tjenesteydelser.

Den danske regering henviser i denne forbindelse til erfaringerne fra USA, hvor det fortsat er anerkendt, at delstaterne kan fastsætte regler for alle forsikringsselskaber, som driver virksomhed i staten, herunder for selskaber fra andre delstater. Det fremhæves i denne forbindelse, at denne kompetence også omfatter ret til at stille krav om etablering og koncession.

g) *Den franske regering* har anført, at det er ubestrideligt, at tjenesteydelser på forsikringsområdet har en særlig karakter, og at de offentlige og almene hensyn, der i denne forbindelse gør sig gældende, kan begrunde, at der sker en fastlæggelse og gennemtvingelse af professionelle normer, som forsikringsgiverne skal overholde. På denne baggrund kan den ved direktiv 73/239 gennemførte samordning kun anses for delvis. Det fremgår af Domstolens praksis, at medlemsstaterne under disse omstændigheder er beføjet til at stille bestemte krav til ikke-etablerede forsikringsgivere, der er begrundet i almene hensyn og har til formål at gennemtvinge faglige normer på området.

Den franske regering gør gældende, at en gennemgang af bestemmelserne i direktiv 78/473 viser, at der i Irland er sket en korrekt gennemførelse af direktivet. Det gøres

endvidere gældende, at hverken direktivet eller den gennemførelse, der er sket af det i Irland, strider mod traktaten. Det er afgørende nødvendigt, at der sker en anvendelse og overholdelse af de regler, som medlemsstaterne har udstedt ud fra offentlige og almene hensyn, og oprindelsesstaten er ikke i stand til at sikre, at den, der præsterer tjenesteydelsen, overholder de i bestemmelsesstaten gældende regler. Det anføres endvidere, at kravet om forudgående koncession og / eller fast etablering ikke står i misforhold til det tilsigtede mål, og at der på ingen måde herved er tale om nogen overlapning i forhold til den koncession, som forsikringsselskabet i henhold til direktiv 73/239 skal være meddelt i oprindelsesstaten. Den koncession, som selskabet har skullet opnå i oprindelsesstaten, omfatter kun den virksomhed, det udøver i denne medlemsstat.

iii) *Forbudet mod coassuranceaftaler, hvorefter forsikringssummerne er mindre end bestemte beløbsgrænser*

a) *Kommissionen* har gjort gældende, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikler 59 og 60, idet der i henhold til de bestemmelser, som er udstedt i Irland med henblik på at gennemføre direktiv 78/473, ikke må indgås aftaler om præstering af tjenesteydelser i form af coassurancevirksomhed, når forsikringssummerne er mindre end de i disse bestemmelser fastsatte beløbsgrænser.

Kommissionen erkender, at den ved direktiv 78/473 gennemførte samordning kun omfatter forsikringsaftaler om dækning af risici, der repræsenterer en vis værdi. Kommissionen anfægter ikke, at medlemsstaterne har fastsat beløbsgrænser med henblik på at afgrænse anvendelsesområdet for direktiv 78/473. Når henses til den grundlæggende ret til fri udveksling af tjenesteydelser i medfør af traktatens artikler 59 og 60, finder Kommissionen det imidlertid uantageligt, at nogen af medlemsstaterne under henvisning til direktiv 78/473 skulle være beføjet til at fastsætte bestemmelser, hvorefter der ikke må indgås coassuranceaftaler om dækning af risici, der repræsenterer en mindre værdi end bestemte beløbsgrænser. Coassuranceaftaler om dækning af risici, der repræsenterer en mindre værdi end disse beløbsgrænser, er omfattet af den grundlæggende ret til fri udveksling af tjenesteydelser, der udspringer af traktaten, og der kan derfor ikke stilles krav om, at den ledende assurandør skal være etableret, og heller ikke om, at han skal opnå tilladelse fra ministeren.

b) *Den irske regering* har bestridt rigtigheden af den opfattelse, hvorefter coassuranceaftaler om dækning af risici, der repræsenterer mindre værdier end de i 1983-bekendtgørelsen fastsatte beløbsgrænser, skulle være omfattet af den grundlæggende ret til fri udveksling af tjenesteydelser, som traktaten hjemler. Det anføres herved, at det første princip i direktiv 78/473 er, at det udelukkende omfatter dækning af risici, som på grund af deres art eller betydning kun kan dækkes ved deltagelse af flere assurandører. Det er derfor velbegrundet at fastsætte bestemte beløbsgrænser. Endelig er beløbsgrænserne i den irske bekendtgørelse ikke fastsat ensidigt eller vilkårligt. De er tværtimod resultatet af et møde mellem forsikringstilsynsmyndighederne i Fællesskabet.

c) *Den belgiske regering* har anført, at i henhold til artikel 1, stk. 2, jfr. artikel 8, stk. 2, i direktiv 78/473 finder dette kun anvendelse på forsikringsaftaler om dækning af bestemte former for risici. Det må derfor være indlysende, at kun risici, hvis størrelse overstiger bestemte beløbsgrænser, er omfattet af reglerne i direktivet om lettelse af den fri udveksling af tjenesteydelser. Det følger herefter af artikel 2, stk. 2, i direktiv 78/473, at coassuranceaftaler om dækning af andre risici fortsat er omfattet af de nationale regler, der gjaldt på tidspunktet for direktivets ikrafttrædelse. Den belgiske regering gør på denne baggrund gældende, at den irske ordning er i overensstemmelse med direktivet.

Det anføres endvidere, at så længe der ikke er sket nogen yderligere samordning, må spørgsmålet om virksomhed, der ikke er

omfattet af direktivet, afgøres efter de almindelige regler om fri udveksling af tjenesteydelser, som indebærer visse midlertidige begrænsninger med hensyn til dette princips udstrækning, hvilket er i fuld overensstemmelse med traktaten og med, hvad der fremgår af Domstolens praksis. Den belgiske regering gør på denne baggrund gældende, at den anfægtede ordning heller ikke strider mod traktatens artikler 59 og 60.

iv) *Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af fællesskabsrettens direkte virkning og forrang*

a) *Kommissionen* har gjort gældende, at Irland har tilsidesat de forpligtelser, der følger af den direkte virkning af traktatens artikler 59 og 60 og princippet om fællesskabsrettens forrang, idet de irske myndigheder anvender nationale regler, der strider mod disse betemmelser. Når en fællesskabsretlig bestemmelse er umiddelbart anvendelig, påhviler det de nationale myndigheder at anvende den, uanset indholdet af national ret. Det anføres, at når en medlemsstat under de omhandlede omstændigheder undlader at anvende fællesskabsretten fremfor national ret, er dette i sig selv udtryk for en selvstændig tilsidesættelse af fællesskabsretten.

b) *Den irske regering* har gjort gældende, at den i irsk ret har gennemført de bestemmelser, som følger af de forpligtelser, der udspringer af såvel traktatens artikler 59 og 60 som direktiv 78/473. Den henviser endvidere til, hvad den har anført om de andre spørgsmål i sagen, idet dette også gælder, for så vidt angår Kommissionens tredje påstand.

c) *Den belgiske og den franske regering* har gjort gældende, at da de irske bestemmelser må antages at være i overensstemmelse med fællesskabsretten, kan det ikke være udtryk for nogen tilsidesættelse af fællesskabsretten at anvende dem.

IV — Mundtlig forhandling

Under retsmøderne den 6. og 7. november 1985 har følgende afgivet mundtlige indlæg: sagsøgte, Irland, ved J. D. Cooke, SC, og J. O'Reilly, Barrister-at-Law, den belgiske regering ved R. Hoebaer, den danske regering ved L. Mikaelsen, bistået af C. Gulmann, den franske regering ved R. de Gouttes, den nederlandske regering ved D. J. Keur, den britiske regering ved N. Phillips, QC, og P. Lasok, samt sagsøgeren, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved D. Gilmour, bistået af E. Steindorff og A. Philip.

Under retsmøderne har Kommissionen om den anden påstand præciseret, at denne ikke er rettet mod den ensidige fastsættelse af beløbsgrænsernes størrelse, men mod at der overhovedet fastsættes beløbsgrænser. Til støtte for denne påstand har Kommissionen gjort gældende, at ethvert krav om koncession og forretningssted i forbindelse med den fri udveksling af tjenesteydelser på forsikringsområdet strider mod traktatens artikler 59 og 60, og at medlemsstaterne ikke i forbindelse med gennemførelsen af direktivet kan begrænse undtagelser fra krav om etablering og koncession til coassurandører, der deltager i coassurancevirksomhed, som, alt efter hvad den enkelte medlemsstat mener, er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

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

O. Due
Referende dommer