RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 206/84 *

I — De feiten en de schriftelijke behandeling

1. Voor de sector co-assurantie — het gaat hierbij om verzekeringen waarin verscheidene verzekeraars deelnemen — gelden de navolgende harmonisatierichtlijnen:

a) *Richtlijn nr. 73/239* van de Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan (PB 1973, L 228, blz. 3) is vastgesteld krachtens artikel 57, lid 2, EEG-Verdrag. Zij heeft ten doel, de oprichting van agentschappen en bijkantoren van verzekeringsmaatschappijen uit andere Lid-Staten te vergemakkelijken door coördinatie van de voorwaarden betreffende de toegang tot en de uitoefening van het directe verzekeringsbedrijf, zowel voor de ondernemingen waarvan het hoofdkantoor binnen de Gemeenschap is gevestigd (artikelen 6 tot 22) als voor de binnen de Gemeenschap gevestigde agentschappen of bijkantoren van ondernemingen waarvan het hoofdkantoor buiten de Gemeenschap is gevestigd (artikelen 23 tot 29).

Ingevolge deze richtlijn is de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf op het grondgebied van een Lid-Staat zowel voor ondernemingen waarvan het hoofdkantoor binnen de Gemeenschap als voor die waarvan het hoofdkantoor buiten de Gemeenschap is gevestigd, afhankelijk van een vergunning (artikelen 6 en 23).

Ten aanzien van ondernemingen waarvan het hoofdkantoor binnen de Gemeenschap is gevestigd, is in artikel 6, leden 1 en 2, bepaald:

„1) Elke Lid-Staat stelt de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf op zijn grondgebied afhankelijk van een vergunning.

2) Deze vergunning moet bij de bevoegde autoriteit van de betrokken Lid-Staat worden aangevraagd door:

a) de onderneming die haar hoofdkantoor op het grondgebied van die Staat vestigt;

b) de onderneming die haar hoofdkantoor in een andere Lid-Staat heeft en die een agentschap of een bijkantoor op het grondgebied van die Lid-Staat opent;

c) de onderneming die de sub a) of sub b) bedoelde vergunning heeft verkregen en die haar werkzaamheden op het grondgebied van die Staat tot andere branches uitbreidt;

d) ..."

De richtlijn behelst ook regels voor het toezicht op de naleving van de uitoefeningsvoorwaarden voor het directe verzekeringsbedrijf, in het bijzonder wat betreft de financiële toestand van de toegelaten ondernemingen (artikel 13). Daartoe moet de toezichthoudende autoriteit van de Lid-Staat op wiens grondgebied het hoofdkantoor van de onderneming is gevestigd, de solvabiliteit van deze onderneming met betrekking tot het geheel van haar werkzaamheden controleren (artikel 14). Voorts moet met betrekking tot het geheel van de werkzaamheden een voldoende solvabiliteitsmarge worden gevormd, overeenkomend met het vrije vermogen van de onderneming (artikelen 16 tot en met 18). Ten aanzien van de technische reserves bepaalt de richtlijn, dat deze toereikend moeten zijn en gedekt moeten worden door congruente en in elk land van bedrijfsuitoefening gelokaliseerde activa (artikel 15); voor het overige

* Procestaal: Engels.

zal de coördinatie op dit gebied in later vast te stellen richtlijnen gestalte krijgen.

Met betrekking tot het toezicht op de betrokken ondernemingen bepaalt artikel 19:

„1) Elke Lid-Staat legt de ondernemingen die hun hoofdkantoor op zijn grondgebied hebben de verplichting op, jaarlijks, ten aanzien van al hun verrichtingen, verslag uit te brengen over de situatie waarin zij verkeren en over hun solvabiliteit.

2) De Lid-Staten eisen van de ondernemingen die op hun grondgebied werkzaam zijn, de periodieke overlegging van de voor het uitoefenen van het toezicht vereiste bescheiden en van de statistische documenten. De ter zake bevoegde toezichthoudende autoriteiten verstrekken elkaar de bescheiden en inlichtingen welke van belang zijn voor het uitoefenen van het toezicht."

Ten slotte dienen de Commissie en de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten volgens de richtlijn nauw samen te werken „ten einde het toezicht op het directe verzekeringsbedrijf binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken en de moeilijkheden te onderzoeken welke bij de toepassing van de richtlijn mochten rijzen" (artikel 33).

b) *Richtlijn nr. 78/473* van de Raad van 30 mei 1978 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op het gebied van de communautaire co-assurantie (PB 1978, L 151, blz. 25) is vastgesteld krachtens de artikelen 57, lid 2, en 66 EEG-Verdrag. Volgens artikel 1, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn is zij van toepassing op de „risico's waarvan de aard of de omvang zodanig is dat voor de verzekering ervan de deelneming van verscheidene verzekeraars nodig is". Volgens artikel 2, lid 1, is er sprake van communautaire coassurantie, wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

„a) het risico in de zin van artikel 1, lid 1, wordt gedekt door verscheidene verzekeringsondernemingen, hierna „co-assuradeuren" te noemen, zonder hoofdelijke aansprakelijkheid, door middel van één enkele overeenkomst tegen één premie voor het gehele risico, en voor dezelfde tijdsduur; één van deze ondernemingen is de eerste verzekeraar;

b) dit risico is binnen de Gemeenschap gelegen;

c) voor de dekking van dit risico is de eerste verzekeraar toegelaten onder de bij de eerste coördinatierichtlijn bepaalde voorwaarden, wat inhoudt dat hij wordt behandeld als ware hij de verzekeraar die het volledige risico dekt;

d) ten minste een van de co-assuradeuren neemt deel aan de overeenkomst via zijn hoofdkantoor, een agentschap of een bijkantoor, gevestigd in een andere Lid-Staat dan die van de eerste verzekeraar;

e) de eerste verzekeraar neemt volledig de taak op zich die volgens de geldende gebruiken inzake co-assurantie de zijne is; hij stelt met name de verzekerings- en tariferingscondities vast."

Op co-assurantietransacties die niet aan deze voorwaarden voldoen of die betrekking hebben op andere risico's dan de in artikel 1 bedoelde (waaronder niet is begrepen levensverzekering), blijven de bij de inwerkingtreding van deze richtlijn bestaande nationale wettelijke regelingen van toepassing (artikel 2, lid 2).

Met betrekking tot artikel 2, lid 1, wordt in de notulen van de vergadering van de Raad van 23 mei 1978 het navolgende verklaard:

„De Raad beklemtoont, dat de vaststelling van deze richtlijn en met name van artikel 2, lid 1, niet treedt in het meningsverschil tussen de Lid-Staten en de Commissie over de wijze waarop de arresten van het Hof van Justitie inzake het vrij verrichten van diensten (zaak 33/74, Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299) moeten worden uitgelegd.

Deze richtlijn houdt geen oordeel in over de nationale bepalingen betreffende de vestiging van de eerste verzekeraar, waarvan de geldigheid moet worden getoetst aan het Verdrag, zo nodig in laatste instantie door het Hof van Justitie."

Voor ondernemingen die hun hoofdkantoor in een Lid-Staat hebben en die onderworpen zijn en voldoen aan de voorschriften van richtlijn nr. 73/239, mag het recht tot deelneming aan een communautaire co-assurantietransactie van geen andere voorwaarden dan die van richtlijn nr. 78/473 afhankelijk worden gesteld (artikel 3).

Ten aanzien van de voorwaarden en de procedures voor de communautaire co-assurantie is het navolgende bepaald:

„Artikel 4

1) De omvang van de technische reserves wordt door de verschillende co-assuradeuren bepaald volgens de regels die zijn vastgesteld door de Lid-Staat waar zij gevestigd zijn of, bij gebreke daarvan, volgens de in die Staat geldende gebruiken. De reserve voor te betalen schaden moet echter ten minste gelijk zijn aan die welke door de eerste verzekeraar is bepaald volgens de regels of gebruiken die gelden in de Staat waar deze gevestigd is.

2) Tegenover de door de verschillende co-assuradeuren gevormde technische reserves moeten congruente activa staan. De Lid-Staten waar de co-assuradeuren zijn gevestigd, kunnen evenwel versoepelingen van de congruentieregel toestaan ten einde rekening te houden met de eisen van een goed beheer van de verzekeringsondernemingen. De activa zijn gelokaliseerd hetzij in de Lid-Staten waar de co-assuradeuren zijn gevestigd, hetzij in de Lid-Staat waar de eerste verzekeraar is gevestigd, zulks naar keuze van de verzekeraar.

Artikel 5

De Lid-Staten zien erop toe dat de op hun grondgebied gevestigde co-assuradeuren over statistische gegevens beschikken waaruit de omvang van de communautaire co-assurantietransacties alsmede de betrokken landen blijken.

Artikel 6

De toezichthoudende autoriteiten van de Lid-Staten werken nauw samen bij de uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn en verstrekken elkaar daartoe alle nodige inlichtingen."

Richtlijn nr. 78/473 voorziet voorts in een nauwe samenwerking tussen de Commissie en de toezichthoudende instanties van de Lid-Staten (artikel 8):

„De Commissie en de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten werken nauw samen ten einde de [moeilijkheden] te onderzoeken welke bij de toepasssing van deze richtlijn mochten rijzen.

In het kader van deze samenwerking worden met name eventuele handelwijzen onderzocht die aan het licht zouden brengen dat de doelstellingen van de bepalingen van deze richtlijn, met name van artikel 1, lid 2, en artikel 2, worden omzeild doordat de eerste verzekeraar niet de taak op zich neemt die volgens de geldende gebruiken inzake co-assurantie de zijne is of de dekking van de risico's kennelijk niet de deelneming van verscheidene verzekeraars behoeft."

Blijkens de eerste vier overwegingen van de richtlijn is zij voornamelijk om de navolgende redenen vastgesteld:

„overwegende dat de daadwerkelijke uitoefening van het communautaire co-assurantiebedrijf dient te worden vergemakkelijkt door een minimum aan coördinatie, ten einde mededingingsdistorsies en verschillen in behandeling te voorkomen, zonder dat daardoor inbreuk wordt gemaakt op de vrijheid die in verscheidene Lid-Staten op dit gebied bestaat;

overwegende dat deze coördinatie slechts betrekking heeft op de uit economisch oogpunt belangrijkste co-assurantietransacties, dat wil zeggen op die transacties die op grond van hun aard of hun omvang in aanmerking komen om door internationale coassurantie te worden gedekt;

overwegende dat met deze richtlijn derhalve een eerste stap wordt gezet naar de coördinatie van alle transacties die kunnen worden uitgevoerd via het vrij verrichten van diensten; dat dit overigens het doel is van het voorstel voor een tweede richtlijn van de Raad tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, tevens houdende bepalingen tot bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het verzekeringsbedrijf door middel van het verrichten van diensten...;

overwegende dat de eerste verzekeraar beter dan de andere co-assuradeuren in staat is om schaden te beoordelen en het minimumbedrag van de reserves voor te betalen schaden vast te stellen."

c) Dit voorstel voor een Tweede richtlijn, van de Raad (PB 1976, C 32, blz. 2), zoals in februari 1978 gewijzigd na advies van het Economisch en Sociaal Comité en van het Europees Parlement, voorziet in speciale voorschriften ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het vrij verrichten van diensten voor de onder richtlijn nr. 73/239 vallende verzekeringsondernemingen en -branches, met name wat betreft de berekening van de technische reserves, de voor verzekeringscontracten geldende regels en het toezicht op de betrokken ondernemingen.

Blijkens de stukken is op een aantal punten grote vooruitgang geboekt, onder meer wat betreft de definitie van grote risico's, het toepasselijk recht, verplichte verzekeringen en de procedures voor de toegang tot en de uitoefening van het verzekeringsbedrijf bij grote risico's en massarisico's.

Op andere vragen van meer technische aard zoals de overdracht van portefeuilles of de berekening van de technische reserves wordt daarentegen nog steeds gestudeerd. Tot dusver kon ook nog geen algemeen aanvaardbare oplossing worden gevonden wat betreft de toepassing van voorschriften over de congruentie en over de wijze van aanpak van bepaalde verzekeringsvormen. Hetzelfde geldt ten aanzien van fiscale problemen (wijze van heffing en controle). Ten slotte heerst nog steeds verschil van mening over de precieze afbakening tussen de vrijheid van dienstverlening en de vrijheid van vestiging op het gebied van de directe verzekering.

2. Met het oog op de omzetting van richtlijn nr. 78/473 in nationaal recht heeft *Ierland de European Communities (Co-insurance) Regulations 1983* vastgesteld (SI 1983, nr. 65; hierna: de regeling van 1983).

a) Ingevolge *artikel 4, lid 1*, mag een communautaire verzekeringsonderneming niet deelnemen aan de co-assurantie van een in Ierland gelegen risico, tenzij de eerste verzekeraar in het bezit is van een vergunning van de Ierse toezichthoudende instanties. Voor het verkrijgen van die vergunning moet de eerste verzekeraar volgens *artikel 9*

van de European Communities (Non-life Insurance) Regulations 1976 (SI 1976, nr. 115) hetzij zelf in Ierland zijn gevestigd hetzij voornemens zijn dit te doen.

b) In *artikel 4, lid 2,* wordt een uitzondering gemaakt voor bepaalde transportrisico's („rollend spoorwegmaterieel", „luchtvaartuigen", „zee- en binnenschepen", „vervoerde goederen", „WA luchtvaartuigen en WA zee- en binnenschepen"). Niettemin moet de eerste verzekeraar in die gevallen eerst de Ierse minister van Industrie, Handel en Toerisme op de hoogte brengen van zijn voornemen deel te nemen aan co-assurantietransacties ter zake en diens toestemming verkrijgen (artikel 8, lid 1, van de regeling van 1983 juncto artikel 4, lid 6, van die van 1976).

c) Ingevolge *punt 3 van de bijlage* bij de regeling van 1983 mogen communautaire verzekeringsmaatschappijen bovendien in Ierland niet deelnemen aan co-assurantietransacties waarbij de verzekerde som onder een bepaald minimum blijft. Zo mag bij de in *punt 2* van de bijlage omschreven risico's van de branches 8, 9 en 16 („brand en natuurevenementen", „andere schaden aan goederen" en „diverse geldelijke verliezen") de totale verzekerde som per contract niet lager zijn dan 50 miljoen RE. Bij de in punt 2 van de bijlage omschreven risico's van branche 13 („algemene WA") mag de omzet van de verzekerde bij de te dekken activiteiten niet lager zijn dan 200 miljoen RE.

d) Volgens *artikel 9* van de regeling van 1983 is elke natuurlijke of rechtspersoon die de voorschriften van deze regelingen overtreedt, strafbaar.

3. Van mening dat de hierboven weergegeven Ierse regeling in strijd was met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag alsook met richtlijn nr. 78/473, heeft de Commissie de Ierse regering op 6 oktober 1983 een *aanmaning* gezonden krachtens artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag.

In haar antwoord van 26 december 1983 stelde de Ierse regering onder meer, dat volgens 's Hofs rechtspraak bij gebreke van harmonisatie ter zake de Lid-Staten het vrij verrichten van diensten aan beperkingen van dit type mogen onderwerpen, indien deze hun rechtvaardiging vinden in het algemeen belang. Het vestigingsvereiste zou objectief noodzakelijk zijn om een behoorlijke bescherming van de verzekerde en van derden te verzekeren. Bovendien zou een vestigingsvereiste voor de eerste verzekeraar niet in strijd zijn met artikel 2, lid 1, van richtlijn nr. 78/473, gelet op de bepalingen van richtlijn nr. 73/239. De uitsluiting van de communautaire co-assurantie ten aanzien van contracten waarvan de verzekerde som de in de bijlage bij de regeling van 1983 vastgestelde minima niet overschrijdt, zou uitdrukkelijk zijn toegelaten in de artikelen 1, lid 2, en 8 van richtlijn nr. 78/473.

Daarop zond de Commissie Ierland op 22 mei 1984 een *met redenen omkleed advies* overeenkomstig artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag. Hierin stelde zij op grond van 's Hofs rechtspraak onder meer, dat de Lid-Staten niet het recht hadden het verrichten van co-assurantiediensten op hun grondgebied afhankelijk te stellen van het vereiste, dat de eerste verzekeraar aldaar is gevestigd of in het bezit is van een vergunning van de staat waar de diensten worden verricht, noch ook van bepaalde minima. Volgens de Commissie zijn dergelijke beperkingen verboden op grond van de artikelen 59 en 60 van het Verdrag.

In het met redenen omkleed advies werd de Ierse regering uitgenodigd, binnen een ter-

mijn van twee maanden na de kennisgeving ervan de nodige maatregelen te treffen om het advies op te volgen.

De Ierse regering heeft op dit met redenen omkleed advies gereageerd bij brief van 30 juli 1984. Daarbij handhaafde zij haar standpunt, dat de regeling van 1983 gerechtvaardigd is uit hoofde van de noodzaak van bescherming van het algemeen belang.

4. Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Hof op 14 augustus 1984, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op respectievelijk 29 november en 4 december 1984, hebben het Verenigd Koninkrijk en het Koninkrijk der Nederlanden verzocht te mogen tussenkomen ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie. Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op respectievelijk 22 oktober, 22 november en 10 december 1984, hebben het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken en de Franse Republiek verzocht te mogen tussenkomen ter ondersteuning van de conclusies van verweerder.

Bij beschikkingen van 24 oktober en 12 december 1984 heeft het Hof, de advocaat-generaal gehoord, de interventies toegestaan.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Commissie evenwel verzocht schriftelijk aan te geven, op welke bepalingen van richtlijn nr. 78/473 haars inziens de omstreden regeling inbreuk maakt.

De Commissie heeft geantwoord, dat de Ierse regeling volgens welke bij binnen deze Lid-Staat gelegen risico's de eerste verzekeraar aldaar gevestigd moet zijn en bevoegd om de verzekerde risico's aldaar alleen te dekken, een onjuiste omzetting van artikel 2, lid 1, sub c, vormt en een schending van artikel 3 van richtlijn nr. 78/473 inhoudt. Weliswaar is artikel 2, lid 1, sub c, niet erg duidelijk op het punt van de toelating en vestiging van de eerste verzekeraar in het land waar het risico gelegen is, aldus de Commissie. Deze bepaling zou evenwel moeten worden uitgelegd met inachtneming van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, zoals de Raad zelf beklemtoonde in de eerder genoemde genotuleerde verklaring bij de vaststelling van deze richtlijn. Bovendien wordt in artikel 2, lid 1, sub c, verwezen naar de Eerste coördinatierichtlijn nr. 73/239; volgens deze richtlijn zou de verzekeraar niet mogen worden verplicht, in de Lid-Staat waar het risico gelegen is een vergunning aan te vragen en zich aldaar te vestigen. Dit laatste vereiste zou in geen van de richtlijnen zijn te vinden. Ingevolge artikel 6 van de Eerste coördinatierichtlijn mag een vergunning worden verlangd door het land waarin de onderneming haar bedrijf uitoefent, dit wil zeggen het land waar de onderneming haar hoofdkantoor, een bijkantoor of een agentschap heeft opgericht voor het verrichten van verzekeringstransacties; de ligging van het verzekerde risico of de woonplaats van de verzekeringnemer zou daarbij echter geen enkele rol spelen. Volgens artikel 3 van de co-assurantierichtlijn mag het recht van ondernemingen uit de Gemeenschap om aan door de richtlijn gedekte co-assurantie deel te nemen — als eerste verzekeraar of enkel als co-assuradeur — niet van andere voorwaarden dan die van de richtlijn afhankelijk worden gesteld. Co-assurantietransacties die beneden de vastgestelde minima blijven, zouden moeten worden vrijgelaten krachtens artikel 59. De Ierse regering zou er duidelijk op uit zijn, deze vrijheid met behulp van de richtlijn en de uitlegging ervan te beperken. De Ierse regeling zou in zoverre een distor-

sie inhouden en dientengevolge een schending van de co-assurantierichtlijn, inzonderheid van artikel 1, lid 2.

II — Conclusies van partijen

De *Commissie,* ondersteund door het Verenigd Koninkrijk wat de conclusie sub 1 a betreft, en door het Koninkrijk der Nederlanden, concludeert dat het den Hove behage:

1) vast te stellen dat Ierland,

a) door de vaststelling van de bepalingen van artikel 4 van de European Communities (Co-insurance) Regulations 1983, die de communautaire verzekeringsondernemingen welke in Ierland als eerste verzekeraar diensten willen verrichten, verplichten in die Lid-Staat een vergunning te verkrijgen en er dus een vestiging te hebben, of, naar gelang van het geval, de bevoegde Ierse minister te informeren en zijn toestemming te verkrijgen, de krachtens de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

b) voor zover de bepalingen van punt 3 van de bijlage bij voornoemde Regulations de verzekeraars in de Gemeenschap beletten in Ierland diensten op het gebied van de co-assurantie te verrichten bij overeenkomsten met een totaal bedrag dat lager is dan het in dat punt vermelde, de krachtens de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag en richtlijn nr. 78/473 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

c) door de hiervóór bedoelde nationale bepalingen toe te passen in plaats van de bepalingen van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, de verplichtingen niet is nagekomen die voortvloeien uit de rechtstreekse werking van bedoelde verdragsbepalingen en uit de voorrang van het gemeenschapsrecht;

2) Ierland te verwijzen in de kosten van de procedure.

De *Ierse regering,* ondersteund door het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken en de Franse Republiek, concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep geheel dan wel gedeeltelijk niet-ontvankelijk te verklaren;

— het beroep, voor zover ontvankelijk, te verwerpen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure.

III — Middelen en argumenten van partijen

1. *De ontvankelijkheid*

a) De *Ierse regering* stelt, dat de Commissie met het instellen van het onderhavige beroep vooruit tracht te lopen op de procedures die door de Raad reeds zijn ingeleid krachtens artikel 57, lid 2, EEG-Verdrag. De Raad zou immers op dit moment studeren op het voorstel voor een Tweede richtlijn betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche; daarin zou ook co-assurantie aan de orde komen. In feite zou de Commissie willen, dat het Hof doet wat het Verdrag aan de Raad heeft opgedragen. In zoverre zou het beroep ten principale moeten worden verworpen.

b) De *Commissie* betoogt, dat de in de artikelen 57, lid 2, juncto 66 voorziene coördinatierichtlijnen zijn bedoeld om het vrij verrichten van diensten te bevorderen en niet om het tot stand te brengen, aangezien de vrijheid van dienstverlening reeds rechtstreeks voorvloeit uit de artikelen 59 en 60. De verwezenlijking van de vrijheid van dienstverlening zou dus geenszins ondergeschikt zijn aan de inwerkingtreding van coördinatierichtlijnen, hoe nuttig of noodzakelijk deze ook mogen zijn. De totstandkoming van de Tweede richtlijn zou in dit verband moeten worden gezien.

c) De *Britse regering* herinnert eraan, dat volgens artikel 57, lid 2, EEG-Verdrag het vaststellen van richtlijnen de taak van de Raad is, en dat de Commissie in haar beroep niet opkomt tegen een niet-nakoming door Ierland van zijn verplichtingen krachtens het voorstel voor een Tweede coördinatierichtlijn, maar tegen een schending van de artikelen 59 en 60. Bijgevolg kan haars inziens niet worden gesteld dat het Hof, zou het de Commissie in het gelijk stellen, datgene doet wat artikel 57, lid 2, aan de Raad heeft opgedragen. Bovendien had het in artikel 57, lid 2, voorziene coördinatieprogramma vóór het verstrijken van de overgangsperiode moeten zijn afgerond. Dit is echter niet haalbaar gebleken. Over het voorstel voor een Tweede richtlijn wordt reeds ruim negen jaar gedebatteerd, aldus de Britse regering. Onder deze omstandigheden zou de Commissie zonder meer het recht hebben stappen te ondernemen om Ierland tot nakoming van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag en van richtlijn nr. 78/473 te dwingen.

2. *Ten gronde*

i) *Algemene opmerkingen met betrekking tot de verdragsbepalingen en de harmonisatierichtlijnen inzake de vrijheid van dienstverlening*

a) De *Commissie* wijst erop, dat de Lid-Staten ingevolge de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag sedert het verstrijken van de overgangsperiode verplicht zijn, de vrije dienstverlening op alle gebieden mogelijk te maken, dus ook voor co-assurantie. Iedere nationale maatregel die het verrichten van diensten door de eerste verzekeraar of de co-assuradeuren bemoeilijkt, zou derhalve principieel onverenigbaar zijn met het Verdrag. Vereisten als dat de dienstverrichter over een vaste woonplaats moet beschikken in de staat waar de dienst moet worden verricht, zouden derhalve ingevolge deze artikelen moeten worden opgeheven, aangezien deze vereisten tot gevolg zouden hebben dat aan artikel 59 EEG-Verdrag elk nuttig effect wordt ontnomen.

In het kader van artikel 60, derde alinea, EEG-Verdrag — deze bepaling zou enkel betrekking hebben op het geval dat degene die de diensten verricht, daartoe zijn werkzaamheden moet uitoefenen in het land waar de dienst wordt verricht, en dan nog alleen voor zover deze werkzaamheid aldaar tijdelijk en door de betrokkene zelf wordt verricht — zou het Hof hebben erkend, dat niettemin bepaalde beperkingen mogen worden gesteld aan de vrijheid van dienstverlening, voor zover deze beperkingen objectief zijn, hun rechtvaardiging in het algemeen belang, noodzakelijk zijn ter bescherming van een bepaalde werkzaamheid of van de betrokken economische sector en voorzover zij gelden voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken staat werkzaam is. Dergelijke beperkingen zouden evenwel niet zijn toegestaan wanneer de dienstverrichter in de Lid-Staat van vestiging reeds aan soortgelijke regels is onderworpen.

De Commissie herinnert eraan, dat de in de artikelen 57, lid 2, en 66 voorziene coördinatierichtlijnen zijn bedoeld om het vrij verrichten van diensten te bevorderen, en niet om het tot stand te brengen. Wat co-assurantie betreft, zou derhalve noch de Eerste coördinatierichtlijn (nr. 73/239) noch richtlijn nr. 78/473 aldus mogen worden begrepen, dat de in het Verdrag voorziene vrijheden eerst door hun een feit zijn geworden. A fortiori zouden zij ook niet zo kunnen worden uitgelegd, als zouden zij het vrij verrichten van diensten in bepaalde opzichten (tijdelijk) beperken of zelfs verbieden. Beide richtlijnen zouden moeten worden uitgelegd conform de bepalingen van het EEG-Verdrag.

Wat meer in het bijzonder richtlijn nr. 78/473 betreft, verklaart de Commissie,

dat zij in het oorspronkelijke voorstel dat zij in mei 1974 aan de Raad voorlegde, de mogelijkheid had voorzien voor de Lid-Staten, te bepalen dat de eerste verzekeraar in het land van het risico een vestiging moest hebben. Naar aanleiding van het arrest van 3 december 1974 (zaak 33/74, Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299) had zij deze mogelijkheid evenwel geschrapt, omdat dit vestigingsvereiste strijdig moest worden geacht met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, zoals in de toelichting op het gewijzigde voorstel van mei 1975 werd uiteengezet. De andere bepalingen uit het oorspronkelijke voorstel, die waren overgenomen in het gewijzigde voorstel dat de Raad heeft aanvaard, zouden moeten worden gezien tegen de achtergrond van het gewijzigde standpunt van de Commissie. Met name zou in geen van deze bepalingen steun zijn te vinden voor een uitlegging van artikel 2, lid 1, sub c, van richtlijn nr. 78/473 in die zin, dat de Lid-Staten mogen voorschrijven dat de eerste verzekeraar moet zijn gevestigd in het land waar het risico is gelegen. De Commissie beklemtoont dat de richtlijn deze vraag heeft opengelaten, naar duidelijk blijkt uit de hierboven geciteerde verklaring uit het proces-verbaal van de vergadering van de Raad van 23 mei 1978, waarin de richtlijn werd aanvaard.

b) De *Nederlandse regering* herinnert eraan, dat het Hof herhaalde malen duidelijk heeft gesteld dat de bepalingen van artikel 59 bij het verstrijken van de overgangsperiode rechtstreeks en onvoorwaardelijk toepasselijk zijn geworden. Volgens vaste rechtspraak zou het evenwel niettemin zijn toegestaan, wegens de bijzondere aard van bepaalde diensten specifieke regels te stellen die het vrij verrichten van diensten kunnen beperken. Dit zou met name inhouden, dat op bijzonder gevoelige terreinen ter waarborging van het algemeen belang regelingen kunnen worden vastgesteld die gelden voor iedere persoon of onderneming op het grondgebied van de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, indien dit belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de Lid-Staat waar hij is gevestigd.

De Nederlandse regering geeft toe, dat de coördinatie ter zake niet volledig is, doch is van mening dat een voltooide coördinatie geen voorwaarde vooraf kan zijn voor de toepassing van artikel 59 en richtlijn nr. 78/473 (cf. arrest van 27 februari 1980, zaak 171/78, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1980, blz. 447, 446), te meer waar de voor een verantwoord toezicht in het land van vestiging essentiële eisen reeds zijn gecoördineerd bij richtlijn nr. 73/239.

c) De *Britse regering* betoogt, dat de huidige stand van de harmonisatie ter zake geen enkele invloed heeft op de gelding van het onder meer in artikel 59 tot uitdrukking komende elementaire disciminatieverbod. Gelet op de rechtstreekse werking van de verdragsbepalingen na het verstrijken van de overgangsperiode zouden de in het Verdrag voorziene harmonisatieprogramma's ten doel hebben, de uitoefening van de door het Verdrag gegarandeerde vrijheden te bevorderen, en niet om deze vrijheden tot stand te brengen. In zoverre zou het ontbreken van communautaire maatregelen waardoor de nationale vereisten worden gecoördineerd, geen rechtvaardiging vormen om het vrij verrichten van diensten te beperken. Weliswaar zouden richtlijnen onverminderd noodzakelijk zijn met het oog op de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels alsook met het oog op de

coördinatie van de nationale bepalingen betreffende de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan. Niettemin zou echter, wanneer het algemeen belang afdoende is beschermd door de regels van de Lid-Staat van vestiging van de dienstverrichter, de Lid-Staat waarin de dienst wordt verricht, geen beroep kunnen doen op het ontbreken van coördinatiemaatregelen om beperkingen op het vrij verrichten van diensten te rechtvaardigen.

d) De *Ierse regering* is van mening, dat bij de uitlegging van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag rekening moet worden gehouden zowel met de rechtspraak van het Hof, met name de arresten van 3 december 1974 (Van Binsbergen, reeds aangehaald), 26 november 1975 (zaak 39/75, Coenen, Jurispr. 1975, blz. 1547), 17 december 1981 (zaak 279/80, Webb, Jurispr. 1981, blz. 3305) en 10 februari 1982 (zaak 76/81, Transporoute, Jurispr. 1982, blz. 417), als met de besprekingen in de Raad in het kader van artikel 57, lid 2, van het Verdrag.

Volgens deze rechtspraak zouden de artikelen 59 en 60 rechtstreeks toepasselijk zijn en rechten in het leven roepen die door de nationale rechters dienen te worden gehandhaafd, ook zonder dat er door de Raad harmonisatierichtlijnen ter zake zijn vastgesteld; voorts zou een Lid-Staat ingevolge de verdragsregels ten aanzien van in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichters voor het uitoefenen van de vrijheid van dienstverlening niet als voorwaarde vooraf mogen stellen, dat zij zich op zijn grondgebied moeten vestigen. Niettemin zou het Hof uitzonderingen hierop hebben toegelaten.

Zo zou een Lid-Staat uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang onder meer als eis mogen stellen, het bezit van een door hem afgegeven vergunning.

e) De *Belgische regering* merkt op, dat de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag weliswaar rechtstreeks toepasselijk zijn, doch niet absoluut zijn. De vrijheid van dienstverlening zou voorwaardelijk zijn in die zin, dat zij niet geldt, wanneer het verrichten van de dienst onder de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen valt (artikel 60, eerste alinea, EEG-Verdrag).

Bovendien zou de dienst ingevolge artikel 60, derde alinea, moeten worden verricht met inachtneming van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het betrokken land, ongeacht of de dienstverrichter zich feitelijk verplaatst of door bemiddeling van tussenpersonen of bij wege van correspondentie optreedt.

Overigens zouden de verdragsbepalingen niet kunnen worden uitgelegd zonder daarbij te letten op de in artikel 57, lid 2, voorziene harmonisatierichtlijnen, zodat het bij gebreke van harmonisatie gerechtvaardigd zou zijn om tijdelijk bijzondere, aan de daaruit voortvloeiende objectieve situaties aangepaste maatregelen te handhaven.

Het Hof zou herhaaldelijk hebben erkend, dat nationale voorschriften en vereisten, hoewel zij het vrij verrichten van diensten bemoeilijken, nochtans in overeenstemming met het Verdrag kunnen zijn, indien zij hun rechtvaardiging vinden in het algemeen belang en objectief noodzakelijk zijn ter bereiking van de met deze voorschriften nagestreefde doelstellingen.

f) De *Deense regering* wijst er met name op, dat de communautaire bepalingen en de rechtspraak van het Hof inzake het vrije goederen- en dienstenverkeer op dezelfde

gedachten zijn gebaseerd, en dat de door de Lid-Staten om politieke redenen wenselijk geachte beschermingsomvang bij goederen alsook bij diensten moet worden geëerbiedigd, wanneer deze bescherming haar rechtvaardiging vindt in het algemeen belang en overigens voldoet aan de in 's Hofs rechtspraak gestelde eisen.

Dergelijke verschillen in beschermingsomvang zouden in het systeem van het Verdrag moeten worden opgeheven door harmonisatiemaatregelen. Zouden de Lid-Staten steeds verplicht zijn de invoer van in het land van herkomst rechtmatig verrichte diensten toe te laten, dan zou dit niet te overziene gevolgen hebben voor de mogelijkheid van de Lid-Staten om zelfstandig de in de betrokken staat gewenste beschermingsomvang te bepalen. Met betrekking tot het vrije verkeer van goederen zou het Hof onder meer in het arrest van 17 december 1981 (zaak 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, Jurispr. 1981, blz. 3277) hebben uitgemaakt, dat de Lid-Staat van invoer met het oog op de bescherming van bepaalde algemene belangen een nieuwe toelating mag verlangen, waarbij hij evenwel rekening moet houden met de in de Lid-Staat verrichte controles. Voor het dienstenverkeer zou uit deze rechtspraak volgen, dat bij gebreke van harmonisatie op communautair niveau de Lid-Staat een vergunningenstelsel mag handhaven, voor zover het dient ter bescherming van gerechtvaardigde algemene belangen, het niet discriminerend is en het noodzakelijk is om de gewenste beschermingsomvang te waarborgen, onder meer omdat de voorschriften van de staat van vestiging in dit opzicht ontoereikend zijn. Deze criteria zouden overeenkomen met die welke uit 's Hofs rechtspraak inzake het vrij verrichten van diensten kunnen worden afgeleid.

g) Volgens de *Franse regering* is het recht van vrije dienstverlening onvoorwaardelijk noch absoluut: Bij gebreke van harmonisatie zouden de Lid-Staten hun regelgevende bevoegdheid behouden, en iedere regeling zou per definitie beperkingen meebrengen voor de eronder vallende werkzaamheid. De Lid-Staten zouden die regeling overigens ook op niet-ingezeten dienstverrichters kunnen toepassen. Dit zou met name volgen uit artikel 60, derde alinea, dat uitdrukkelijk betrekking heeft op het verrichten van werkzaamheden door de dienstverrichter en niet op een feitelijke verlegging van diens plaats van vestiging. Bij gebreke van geharmoniseerde bepalingen of althans zolang deze harmonisatie slechts een beperkte omvang heeft, zouden de Lid-Staten bijgevolg bevoegd zijn voor alle dienstverrichtingen regelingen vast te stellen. Deze nationale regelingen zouden eveneens gelden voor niet in de desbetreffende staat gevestigde dienstverrichters, mits rekening wordt gehouden met de bijzonderheden die het tijdelijk verrichten van de werkzaamheid ten opzichte van de permanente verrichting daarvan meebrengt. Voorts zouden wegens de bijzondere aard van sommige diensten bijzondere eisen aan de dienstverrichter mogen worden gesteld, voor zover zij beantwoorden aan behoeften van algemeen belang, voortvloeien uit de toepassing van regelingen betreffende dit type van werkzaamheden, niet discriminerend worden toegepast en het betrokken belang niet reeds wordt beschermd door de voorschriften waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de staat waar hij gevestigd is.

ii) *De verplichting voor de eerste verzekeraar om in Ierland een vergunning te verkrijgen, en er dus een vestiging te hebben, dan wel, naar gelang van het geval, de bevoegde minister te informeren en diens toestemming te verkrijgen*

a) Volgens de *Commissie* vormt de verplichting voor de eerste verzekeraar om in

Ierland een vergunning te verkrijgen, en er dus een vestiging te hebben (artikel 4, lid 1, van de regeling van 1983), dan wel, naar gelang het geval, de minister van Industrie te informeren en diens toestemming te verkrijgen (artikel 4, lid 2, van die regeling) een ongerechtvaardigde beperking op de vrijheid van dienstverlening, in strijd met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag en richtlijn nr. 78/473.

Met betrekking tot het standpunt van de Ierse regering over de uitlegging van richtlijn nr. 78/473, verwijst de Commissie naar de hierboven beschreven ontstaansgeschiedenis ervan. De co-assurantierichtlijn zelf zou in wezen neutraal zijn geformuleerd en het in deze zaak aan de orde zijnde geschilpunt zou enkel kunnen worden beslist aan de hand van de uitlegging van de artikelen 59 en 60.

Volgens de Commissie zijn de op verzekeringsvlak verrichte diensten naar hun aard grensoverschrijdende transacties, waarbij drie gevallen kunnen worden onderscheiden:

— de verzekeraar begeeft zich daadwerkelijk naar het land waar het risico is gelegen (type 1);

— de verzekerde begeeft zich naar de plaats van bedrijfsuitoefening van de verzekeraar, in een andere Lid-Staat, en sluit daar het betrokken contract af (type 2);

— geen van beiden verplaatsen zij zich en het contract wordt gesloten door middel van een van de moderne communicatiemiddelen (type 3).

Volgens de Commissie wordt de vrijheid van dienstverlening in elk van deze drie gevallen illusoir gemaakt, wanneer de eerste verzekeraar in Ierland over een vestiging moet beschikken of ten minste de toestemming van de bevoegde Ierse minster moet verkrijgen. Wat de transacties van type 2 en 3 betreft, lijkt Ierland door het vestigingsvereiste niet enkel toezicht te willen uitoefenen op de werkzaamheden van de verzekeraars die zich daadwerkelijk op zijn grondgebied begeven, maar eveneens op het gedrag van verzekeraars die nimmer hun plaats van vestiging verlaten. Het zou de Lid-Staten evenwel niet vrijstaan te bepalen, welke methoden van dienstverlening zijn toegestaan en welke niet, nu deze diensten volgens het Verdrag vrij moeten kunnen worden verricht.

De door het Hof toegelaten beperkingen op het vrij verrichten van diensten zouden hoofdzakelijk betrekking hebben op transacties van type 1. De onderhavige problematiek zou evenwel veel verder reiken, aangezien de eerste verzekeraar zich voor het verrichten van co-assurantiediensten, te weten overneming van het risico, dekking van het risico of aanbod tot dekking daarvan, geenszins buitenslands behoeft te begeven. Bijgevolg zou geen van de door het Hof op grond van artikel 60, lid 3, EEG-Verdrag toegelaten uitzonderingen kunnen gelden voor de twee andere genoemde typen van dienstverrichtingen.

De Commissie ontkent niet, dat het de Lid-Staten tot op zekere hoogte is toegestaan om in het algemeen belang toezicht te houden op het co-assurantiewezen. Dit toezicht zou evenwel in geen geval ertoe mogen leiden, dat het recht van de eerste verzekeraar om zijn werkzaamheden in de vorm van

dienstverrichting uit te oefenen, wordt tenietgedaan. Bovendien zou dit toezicht, voor zover het beperkingen meebrengt, noodzakelijk moeten zijn. De Commissie bestrijdt, dat het vestigingsvereiste, of, wat de betrokken transportrisico's betreft, het vereiste van ministeriële toestemming objectief noodzakelijk is ter bescherming van de verzekerde en van derden. Naar zijn aard zou co-assurantie in de regel betrekking hebben op grotere risico's, voornamelijk op het gebied van de nijverheid, handel en transport, waarbij de verzekeringnemer zich niet in een zo ongelijke positie ten opzichte van de verzekeraar bevindt, dat hij bijzondere bescherming zou behoeven. Voorts zou het verzekeringswezen in alle Lid-Staten reeds vóór de Eerste coördinatierichtlijn aan een uitgebreid toezicht onderworpen zijn geweest. De verzekeraars uit de Lid-Staten zouden dus in elk geval ondernemingen zijn die in hun eigen land toestemming hebben om het verzekeringsbedrijf uit te oefenen. De financiële belangen van de verzekerden en van derden zouden voldoende bescherming vinden in de bestaande geharmoniseerde bepalingen van gemeenschapsrecht. Op grond van de Eerste richtlijn immers zou de algemene bevoegdheid tot het uitoefenen van toezicht, ook wat de financiële aspecten van de bedrijfsvoering van de verzekeringsmaatschappijen betreft, berusten bij de Lid-Staat van vestiging. De omzetting van de richtlijn in nationaal recht zou derhalve tot gevolg hebben, dat alle in een Lid-Staat gevestigde verzekeraars reeds voldoen aan de eisen die het algemeen belang meebrengt. De Lid-Staten waarin de dienst wordt verricht, zouden kunnen en moeten vertrouwen op de Lid-Staat van vestiging bij wie ingevolge de richtlijn de verantwoordelijkheid berust. Wat het toezicht betreft op gebieden die buiten de Eerste richtlijn vallen, zouden de Lid-Staten geen maatregelen mogen treffen waardoor het vrij verrichten van diensten in verhouding tot het nagestreefde doel onevenredig wordt beperkt. Tenslotte stelt de Commissie, dat het verzekeringswezen geen wezenlijk „gevoelige" sector is; het neemt in de economie van de ontwikkelde landen weliswaar een belangrijke plaats in, maar dit is op zich nog geen reden om het verzekeringswezen onder de ruime uitzondering te brengen die het Hof op artikel 59 van het Verdrag heeft toegelaten.

b) De *Nederlandse regering* bestrijdt de opvatting van de Ierse regering, dat volgens artikel 2, lid 1, sub c, van richtlijn nr. 78/473 de eerste verzekeraar toegelaten en gevestigd moet zijn in de Lid-Staat waar het risico gelegen is. Zij baseert zich op de hierboven beschreven ontstaansgeschiedenis van de richtlijn.

Indien de opvatting van de Ierse regering juist was, zou elk nuttig effect aan artikel 59 worden ontnomen, hetwelk juist ten doel heeft de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap door personen die niet zijn gevestigd in de Lid-Staat waar de dienst moet worden verricht, op te heffen.

In verband met de door richtlijn nr. 73/239 tot stand gebrachte coördinatie is het stellen van een toelatings- en vestigingsvereiste ter zake niet langer gerechtvaardigd, aldus de Nederlandse regering. De door Ierland geëiste toelating en vestiging zou leiden tot een dubbel toezicht, met als gevolg een niet te rechtvaardigen discriminatie van de in andere Lid-Staten gevestigde verzekeraars ten opzichte van de Ierse. Dergelijke maatregelen van toezicht zouden tevens in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, daar zij uit-

gaan boven hetgeen strikt noodzakelijk is voor het bereiken van het beoogde doel. Immers, de toezichthoudende autoriteit van de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, zou achteraf te allen tijde alle gewenste gegevens kunnen opvragen bij de desbetreffende verzekeraar en, zo nodig, in overleg treden met de toezichthoudende autoriteit van de Lid-Staat waar de verzekeraar is gevestigd.

c) Naar de mening van de *Britse regering* rechtvaardigt richtlijn nr. 78/473 in haar ware betekenis niet het stellen van de voorwaarde, dat de eerste verzekeraar bij communautaire co-assurantie moet zijn gevestigd in het land waar het risico gelegen is.

Volgens artikel 3 van deze richtlijn immers zouden de ondernemingen die hun hoofdkantoor in een Lid-Staat hebben en die onderworpen zijn en voldoen aan de voorschriften van richtlijn nr. 73/239, recht hebben om deel te nemen aan communautaire co-assurantie als bedoeld in artikel 2, lid 1, van richtlijn nr. 78/473, zonder dat ter zake andere voorwaarden dan die van laatstbedoelde richtlijn mogen worden gesteld. Bijgevolg zou het vereiste, dat de eerste verzekeraar toegelaten en gevestigd is in de Lid-Staat waar het risico gelegen is, slechts kunnen worden gesteld, wanneer dit in de richtlijn uitdrukkelijk dan wel impliciet is voorzien. Richtlijn nr. 78/473 zou dit nergens met zoveel woorden bepalen. Wat in het bijzonder artikel 2, lid 1, sub c, van de richtlijn betreft, is de Britse regering van mening, dat de voorwaarden van artikel 2, lid 1, enkel beschrijvend en niet normatief zijn: Zij geven de kenmerken aan van de co-assurantietransacties die onder de artikelen 4 tot en met 7 van de richtlijn vallen. Artikel 2, lid 1, sub c, verwijst weliswaar naar de voorwaarden van richtlijn nr. 73/239, doch deze richtlijn zou nergens voorzien in een speciale vergunning voor het uitoefenen van het verzekeringsbedrijf door middel van dienst-verrichting. Zou men in richtlijn nr. 78/473 wèl een vestigingsverplichting voor de eerste verzekeraar in het land van het risico lezen, dan zou co-assurantie onmogelijk worden in geval het risico in meer dan een Lid-Staat is gelegen. Multinationale risico's zouden echter nu juist het soort risico's vormen die om communautaire co-assurantie vragen. Indien de eerste verzekeraar moet zijn toegelaten in het land waar het risico is gelegen, zou er meer dan één eerste verzekeraar moeten zijn, hetgeen in strijd is met artikel 2, lid 1, sub a, van de richtlijn.

Voorts zou de beperking op het vrij verrichten van diensten in artikel 4, lid 1, van de regeling van 1983 discriminerend zijn en niet gerechtvaardigd door het algemeen belang. De Britse regering wijst er in dit verband op dat, wanneer een buitenlandse verzekeraar in Ierland als eerste verzekeraar wil optreden, de daarmee gepaard gaande kosten kunstmatig worden verhoogd doordat hij moet voldoen aan het bepaalde in artikel 4. Dit zou de concurrentiepositie van buitenlandse verzekeraars verslechteren en bevorderen, dat bij communautaire co-assurantie als eerste verzekeraar de reeds in Ierland gevestigde verzekeraars worden gevraagd. Gezien de aard van co-assurantie zou bovendien niet kunnen worden gesteld, dat beperkingen als die voorzien in artikel 4 in deze sector gerechtvaardigd zijn op grond van de consumentenbescherming. In elk geval zou richtlijn nr. 73/239 reeds een afdoende financieel toezicht mogelijk maken.

Wat ten slotte de onder artikel 4, lid 2, van de regeling van 1983 vallende transportrisico's betreft, zou het vereiste van voorafgaande ministeriële toestemming eveneens

een beperking inhouden; het zou afbreuk doen aan de mogelijkheden van de verzekeraar om in Ierland als eerste verzekeraar diensten te verrichten en zou de in andere Lid-Staten gevestigde verzekeraars duidelijk discrimineren ten opzichte van de Ierse.

d) De *Ierse regering* betoogt, dat artikel 4 van de regeling van 1983 in overeenstemming is met richtlijn nr. 78/473 en gerechtvaardigd wordt door het algemeen belang.

De toelatingsvereisten van artikel 4, lid 1, zouden door de richtlijn uitdrukkelijk worden toegestaan. Aangezien alle verzekeraars die deelnemen aan een communautaire coassurantie, volgens richtlijn nr. 73/239 reeds in een van de Lid-Staten moeten zijn toegelaten, zou met het bepaalde in artikel 2, lid 1, sub c, van richtlijn nr. 78/473 iets anders moeten zijn bedoeld voor wat de eerste verzekeraar betreft. Deze bepaling zou niets anders kunnen betekenen dan dat de eerste verzekeraar moet zijn gevestigd in de Lid-Staat waar het risico is gelegen. Deze uitlegging zou steun vinden in de vierde overweging en in de artikelen 2, lid 1, sub e, juncto 4 van richtlijn nr. 78/473: Deze bepalingen zouden enkel betekenis hebben in geval de eerste verzekeraar is gevestigd in de staat waar het risico is gelegen, met wiens wettelijke voorschriften de eerste verzekeraar bekend is en waar hij aan toezicht is onderworpen.

De Ierse regering stelt verder, dat het gelet op de gevoeligheid van de verzekeringssector en op de redenen van algemeen belang waardoor de nationale autoriteiten zich tot regulering van deze sector genoodzaakt zien, zonder meer duidelijk moet zijn, dat zonder voorafgaande harmonisatie van de nationale wetgevingen op het gebied van verzekering, een onbeperkte uitoefening van de vrijheid van dienstverlening het algemeen belang ernstig in gevaar zou kunnen brengen. Richtlijn nr. 73/239 zou niet alle aspecten van het toezicht op het verzekeringsbedrijf hebben willen harmoniseren, noch ook het verzekeringsrecht zelf. Dat een nadere harmonisatie noodzakelijk is, zou blijken uit de besprekingen over het voorstel voor een Tweede richtlijn. Zolang die harmonisatie ontbreekt, zou het toelatingsvereiste van artikel 4, lid 1, van de regeling van 1983 derhalve met het oog op een verantwoorde bescherming van verzekerden en van derden noodzakelijk zijn. De Ierse regering is van mening, dat het in de eerste plaats aan de Lid-Staat is op wiens grondgebied het risico ligt, om uit te maken wat het algemeen belang vereist met betrekking tot de op zijn grondgebied verrichte werkzaamheden. Wanneer een verzekeraar in moeilijkheden raakt, zouden alle bij hem verzekerden worden gedupeerd, zodat het zaak is om dergelijke situaties in het algemeen belang te voorkomen. Het vereiste dat de verzekeraar gevestigd is in het land waar het risico is gelegen, zou de minst beperkende maatregel zijn om een behoorlijk toezicht op het verzekeringsbedrijf te waarborgen.

Volgens de Ierse regering zou de betekenis van de bescherming van het algemeen belang op het betrokken gebied alsook de wisselwerking tussen dit belang en de artikelen 59 en 60 van het Verdrag door het Hof zijn erkend. Zij stelt met name, dat er in de rechtspraak van het Hof geen steun is te vinden voor het door de Commissie gemaakte onderscheid tussen de transacties van type 1, 2 en 3. Dit onderscheid zou gekunsteld en geforceerd zijn, en niet zou zijn in te zien waarom aan artikel 60, derde alinea, EEG-Verdrag en aan de door de Ierse regering aangevoerde gronden van algemeen belang moet worden voorbijgegaan in geval de dienst wordt verricht zonder materiële grensoverschrijding door de dienstverrichter.

Wat de in artikel 4, lid 2, voorziene ministeriële toestemming betreft, wijst de Ierse regering erop, dat deze toestemming generiek is en in de praktijk in alle gevallen wordt verleend.

e) Naar de mening van de *Belgische regering* is de betrokken regeling in overeenstemming met richtlijn nr. 78/473. Nadere beschouwing van de tekst van de richtlijn zou leren, dat zij is gebaseerd op de vooronderstelling, dat de eerste verzekeraar moet zijn toegelaten in het land van het risico overeenkomstig richtlijn nr. 73/239.

Dit zou onder meer blijken uit artikel 2, lid 1, sub c, van richtlijn nr. 78/473 in verband met richtlijn nr. 73/239 alsook uit artikel 4, lid 1, van richtlijn nr. 78/473, volgens hetwelk de reserve voor te betalen schaden ten minste gelijk moet zijn aan die welke de door de eerste verzekeraar is bepaald „volgens de regels of gebruiken die gelden in de Staat waar deze is gevestigd".

De bijzondere aard van het verzekeringswezen en de zeer lage harmonisatiegraad op dit gebied zouden de handhaving van nationale eisen ter zake van het toezicht in het land waar de dienst wordt verricht, rechtvaardigen. Deze eisen zouden hun rechtvaardiging vinden in het algemeen belang, dat hier samenvalt met de consumentenbescherming, en zij zouden objectief noodzakelijk zijn om de naleving van de voor de gevestigde ondernemingen geldende beroepsregels te verzekeren, zonder welke van gelijke kansen bij de mededinging geen sprake zou zijn.

De betrokken regeling is volgens de Belgische regering eveneens in overeenstemming met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag. Evenmin als richtlijn nr. 78/473 wil de Ierse regering de eerste verzekeraar dwingen, zich in Ierland te vestigen of daar een vergunning aan te vragen; de regeling zou enkel faciliteiten inhouden voor de co-assurадeuren, indien de eerste verzekeraar gevestigd (of toegelaten) is.

f) De *Deense regering* is van mening, dat het in Ierland geldende toelatings- en vestigingsvereiste voldoet aan de criteria van het gemeenschapsrecht. Immers, bepalingen die een toereikend gemeenschappelijk beschermingsniveau verzekeren en de opheffing van de nationale eisen mogelijk maken, zouden door de Raad tot dusver niet zijn vastgesteld; met name zou de harmonisatie bij richtlijn nr. 73/239 niet ten doel hebben gehad, een sluitende gemeenschappelijke bescherming vast te leggen en hierdoor een toereikende grondslag voor het vrije dienstenverkeer te scheppen.

De Deense regering acht het zinvol, een voorbeeld te nemen aan de ervaringen in de Verenigde Staten, waar het de deelstaten nog steeds is toegestaan om voorschriften vast te stellen voor alle in de betrokken staat werkzame verzekeringsmaatschappijen, ook voor die uit andere deelstaten. Deze bevoegdheid zou mede het stellen van toelatings- en vestigingseisen omvatten.

g) Volgens de *Franse regering* valt niet te ontkennen, dat de verzekering een bijzonder karakter draagt en dat de daarmee verband houdende overwegingen van openbare orde en van algemeen belang het rechtvaardigen, ter zake beroepsregels vast te stellen en te handhaven. De bij richtlijn nr. 73/239 tot stand gebrachte coördinatie zou in zoverre slechts partieel zijn. Volgens 's Hofs rechtspraak zouden de Lid-Staten dan ook bevoegd blijven, aan de niet-gevestigde dienstverrichters bijzondere, door het algemeen belang gerechtvaardigde eisen op te leggen die voortvloeien uit de toepassing van beroepsregels.

De Franse regering is op grond van de bepalingen van richtlijn nr. 78/473 van mening, dat Ierland deze op juiste wijze in nationaal recht heeft omgezet. Bovendien acht

zij de richtlijn noch de omzetting door Ierland daarvan in strijd met het EEG-Verdrag. Weliswaar zouden de door de Lid-Staten om redenen van openbare orde of van algemeen belang vastgestelde bepalingen moeten worden toegepast en nageleefd, doch zou de staat van herkomst van de dienstverrichter niet de mogelijkheid hebben na te gaan, of deze de bepalingen van het land waar de dienst wordt verricht, ook daadwerkelijk naleeft. Het vereiste van voorafgaande toestemming en/of van een vaste inrichting zou bovendien niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel en zou geenszins een herhaling vormen van de toelating die de verzekeraar in zijn land van herkomst moet aanvragen ingevolge richtlijn nr. 73/239. De toelating die de verzekeraar in zijn land van herkomst moet aanvragen, zou immers alleen gelden voor de bedrijfsactiviteiten op het grondgebied van die staat.

3. *Het verbod van co-assurantie bij risico's beneden een bepaalde minimumomvang*

a) Volgens de *Commissie* is Ierland zijn verplichtingen uit de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag niet nagekomen, doordat de bepalingen die Ierland voor de omzetting van richtlijn nr. 78/473 in nationaal recht heeft vastgesteld, het verrichten van co-assurantiediensten uitsluiten ten aanzien van risico's die beneden de in deze voorschriften vermelde minima blijven.

De Commissie geeft toe, dat de gecoördineerde regeling van richtlijn nr. 78/473 enkel geldt voor contracten van een bepaalde omvang. Zij verzet zich ook niet tegen de door de Lid-Staten vastgestelde minima, voor zover deze zijn bedoeld om het toepassingsgebied van deze richtlijn af te bakenen. In verband met de in de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag neergelegde fundamentele vrijheid van dienstverlening acht zij het echter onaanvaardbaar, dat een Lid-Staat op grond van richtlijn nr. 78/473 co-assurantie zou kunnen verbieden, indien de te dekken risico's beneden die minima blijven. Ingevolge het Verdrag zou co-assurantie ook beneden die minima moeten worden vrijgelaten en als zodanig moeten worden toegestaan, zonder dat van de eerste verzekeraar mag worden verlangd, zich te vestigen of zelfs maar de toestemming van de betrokken minister te verkrijgen.

b) De *Ierse regering* bestrijdt, dat op co-assurantie bij risico's beneden de in de regeling van 1983 bepaalde minimumomvang de in het Verdrag voorziene vrijheden toepassing zouden moeten vinden. Zij herinnert eraan, dat richtlijn nr. 78/473 principieel uitsluitend geldt voor die risico's waarvan de aard of omvang zodanig is, dat voor de verzekering ervan de deelneming van verscheidene verzekeraars nodig is. In dat geval zou het redelijk zijn om minima vast te stellen. Bovendien zouden deze minima niet eenzijdig of willekeurig zijn vastgesteld. Integendeel, zij zouden zijn bepaald in overleg met de bevoegde toezichthoudende organen van de Lid-Staten.

c) De *Belgische regering* wijst erop, dat het toepassingsgebied van de richtlijn blijkens artikel 1, lid 2, juncto artikel 8, tweede alinea, is beperkt tot een bepaald type van risico's. De faciliteiten van de richtlijn zouden dan ook vanzelfsprekend alleen gelden voor risico's met een zekere minimumomvang. Op co-assurantietransacties ten aanzien van andere risico's zouden dus overeenkomstig artikel 2, lid 2, van richtlijn nr. 78/473 de bij de inwerkingtreding van de richtlijn bestaande nationale wettelijke regelingen van toepassing blijven. Naar de mening van de Belgische regering is de Ierse regeling derhalve in overeenstemming met de richtlijn.

Overigens zoudens de transacties waarop de richtlijn niet van toepassing is, tot aan een latere coördinatie ter zake, onder de alge-

mene regeling voor het vrij verrichten van diensten vallen, die — gezien het Verdrag en 's Hofs rechtspraak — beperkingen toelaat. De Belgische regering acht de aangevochten regeling derhalve evenmin in strijd met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag.

iv) *De inbreuk op de rechtstreekse werking en de voorrang van het gemeenschapsrecht*

a) De *Commissie* stelt, dat Ierland de verplichtingen niet is nagekomen die voortvloeien uit de rechtstreekse werking van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag en uit de voorrang van het gemeenschapsrecht door een nationale regeling toe te passen die met deze artikelen in strijd is. Immers, indien een bepaling van gemeenschapsrecht rechtstreekse werking heeft, zouden de nationale autoriteiten verplicht zijn deze toe te passen, niettegenstaande het nationale recht. Het feit dat een Lid-Staat de voorrang van het gemeenschapsrecht in een dergelijk geval niet eerbiedigt, vormt volgens de Commissie een aparte inbreuk op het gemeenschapsrecht.

b) De *Ierse regering* houdt staande, zowel de uit de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag als de uit richtlijn nr. 78/473 voortvloeiende verplichtingen in nationaal recht te hebben omgezet. Voor het overige heeft zij verwezen naar haar voorafgaande opmerkingen, die mutatis mutandis betrekking zouden hebben op de derde grief van de Commissie.

c) De *Belgische* en de *Franse regering* menen, dat waar de Ierse regeling in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, de toepassing ervan evenmin een inbreuk kan opleveren.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 6 en 7 november 1985 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de regering van Ierland, verweerder, vertegenwoordigd door J. D. Cooke, SC, en J. O'Reilly, barrister, de Belgische regering, vertegenwoordigd door R. Hoebaer, de Deense regering, vertegenwoordigd door L. Mikaelsen, bijgestaan door C. Gulmann, de Franse regering, vertegenwoordigd door R. de Gouttes, de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door D. J. Keur, de Britse regering, vertegenwoordigd door N. Phillips, QC., en P. Lasok, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, verzoekster, vertegenwoordigd door D. Gilmour, bijgestaan door E. Steindorff en A. Philip.

Ter terechtzitting heeft de Commissie gepreciseerd, dat de tweede grief niet gericht is tegen het feit dat de hoogte van de minima eenzijdig is vastgesteld, maar tegen het bestaan van zulke minima als zodanig. Deze grief zou zijn gebaseerd op haar algemene stelling, dat elk toelatings- en vestigingsvereiste ter zake van het vrij verrichten van diensten in de verzekeringssector in strijd is met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, en dat de Lid-Staten bij de omzetting van de richtlijn in nationaal recht de vrijstelling van toelatings- en vestigingsvereisten niet mogen beperken tot co-assuradeuren die deelnemen aan verzekeringswerkzaamheden die, naar de opvatting van iedere staat, binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 20 maart 1986 conclusie genomen.

O. Due
rechter-rapporteur