ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 4ης Δεκεμβρίου 1986 *

Στην υπόθεση 206/84,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από το νομικό της Σύμβουλο D. R. Gilmour, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γ. Κρεμλή, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από

1) **το Βασίλειο των Κάτω Χωρών,** εκπροσωπούμενο από τον I. Verkade, γενικό γραμματέα του Υπουργείου Εξωτερικών, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την εδώ ολλανδική πρεσβεία, 5, rue C. M. Spoo,

2) **το Ηνωμένο Βασίλειο,** εκπροσωπούμενο από τον J. R. J. Braggins, του Treasury Solicitors' Department, Queen Anne's Chambers, Λονδίνο, επικουρούμενο από τον N. Phillips, QC, και τον P. Lasok, Barrister, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την εδώ βρετανική πρεσβεία, 28, boulevard Royal,

παρεμβαίνοντες,

κατά

Ιρλανδίας, εκπροσωπούμενης από τον L. J. Dockery, Chief State Solicitor, Dublin Castle, Δουβλίνο, επικουρούμενο από τους John D. Cooke, Senior Counsel, και J. O'Reilly, Barrister-at-law, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την εδώ ιρλανδική πρεσβεία, 28, route d'Arlon,

καθής,

υποστηριζόμενης από

1) **το Βασίλειο του Βελγίου,** διά του Υπουργού Εξωτερικών, εκπροσωπούμενου από τον R. Hoebaer, Διευθυντή του Υπουργείου Εξωτερικών Υποθέσεων, Εξωτερικού Εμπορίου και Συνεργασίας με τις Αναπτυσσόμενες Χώρες, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την εδώ βελγική πρεσβεία, 4, rue des Girondins,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

2) **το Βασίλειο της Δανίας,** εκπροσωπούμενο από τον L. Mikaelsen, νομικό σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον Claus Gulmann, καθηγητή Νομικής, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο το δανό επιτετραμμένο Ib Bodenhagen, υπουργικό σύμβουλο, βασιλική πρεσβεία της Δανίας, 11 B, boulevard Joseph-II,

3) **τη Γαλλική Δημοκρατία,** εκπροσωπούμενη από τον G. Guillaume, διευθυντή νομικών υποθέσεων στο Υπουργείο Εξωτερικών, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την εδώ γαλλική πρεσβεία, 2, rue Bertholet,

παρεμβαίνοντες,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Ιρλανδία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις κοινοτικές διατάξεις, ιδίως από τα άρθρα της 59 και 60 της Συνθήκης ΕΟΚ, όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα της συνασφαλίσεως, και την οδηγία 78/473 του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 1978, περί συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων στον τομέα της κοινοτικής συνασφαλίσεως (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 14),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, Y. Galmot, K. Κακούρη, T. F. O' Higgins και F. Schockweiler, προέδρους τμήματος, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann και R. Joliet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Sir Gordon Slynn
γραμματέας: J. A. Pompe, βοηθός γραμματέας

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση που συμπληρώθηκε μετά την προφορική διαδικασία της 6ης και 7ης Νοεμβρίου 1985,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 20ής Μαρτίου 1986,

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 14 Αυγούστου 1984, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ιρλανδία,

α) θεσπίζοντας τις διατάξεις του άρθρου 4 των European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 (ρύθμιση περί κοινοτικής συνασφαλίσεως — SI αριθ. 65 του 1983), που αποσκοπούν στη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 78/473 του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 1978, περί συντονισμού των νομοθετικών κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων στον τομέα της κοινοτικής συνασφαλίσεως (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 14), και οι οποίες υποχρεώνουν τις κοινοτικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις που επιδιώκουν την παροχή ασφαλιστικών υπηρεσιών στην Ιρλανδία ως κύριοι ασφαλιστές είτε να έχουν λάβει άδεια και επομένως να είναι εγκατεστημένες σ' αυτό το κράτος μέλος είτε, ανάλογα με την περίπτωση, να γνωστοποιήσουν αυτό στον αρμόδιο ιρλανδό υπουργό και να λάβουν την έγκρισή του, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης και την οδηγία 78/473·

β) κατά το μέτρο που οι διατάξεις της παραγράφου 3 του παραρτήματος της προαναφερθείσας ρύθμισης δεν επιτρέπουν στους ασφαλιστές της Κοινότητας την παροχή υπηρεσιών συνασφαλίσεως στην Ιρλανδία για συμβάσεις ασφαλίσεως συνολικού ποσού κατώτερου αυτού που ορίζεται στην παράγραφο αυτή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης και την οδηγία 78/473·

γ) εφαρμόζοντας τις προαναφερθείσες διατάξεις του εθνικού δικαίου αντί των διατάξεων των άρθρων 59 και 60 της Συνθήκης, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άμεσο αποτέλεσμα των εν λόγω άρθρων της Συνθήκης και την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου.

2 Η Επιτροπή άσκησε επίσης προσφυγές λόγω παραβάσεως κατά της Γαλλικής Δημοκρατίας (υπόθεση 220/83) και της Δανίας (υπόθεση 252/83), σχετικές με τη μεταφορά από αυτά τα κράτη μέλη της προαναφερθείσας οδηγίας 78/473 στην εσωτερική έννομη τάξη. Με τις προσφυγές αυτές η Επιτροπή προβάλλει αιτιάσεις που συμπίπτουν ευρέως με τις αιτιάσεις της παρούσας υπόθεσης. Εξάλλου, η Επιτροπή άσκησε κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (υπόθεση 205/84) προσφυγή περιλαμβάνουσα όμοιες αιτιάσεις, η οποία, όμως, βάλλει επίσης κατά των επιβαλλόμενων, επί παντός παρέχοντος υπηρεσίες στον τομέα γενικά της ασφάλισης, υποχρεώσεων λήψεως αδείας και εγκαταστάσεως.

3 Στην παρούσα υπόθεση, οι κυβερνήσεις του Βελγίου, της Δανίας και της Γαλλίας παρενέβησαν υπέρ της Ιρλανδίας, ενώ οι κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ολλανδίας παρενέβησαν υπέρ της Επιτροπής.

4 Όσον αφορά τις επίδικες διατάξεις της ιρλανδικής νομοθεσίας, τις κοινοτικές οδηγίες περί συντονισμού στον τομέα της ασφάλισης και τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα τόσο των κυρίων διαδίκων όσο και των παρεμβαινόντων, γίνεται παραπομπή στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Τα στοιχεία αυτά του φακέλου δεν επαναλαμβάνονται πιο κάτω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για να σχηματίσει κρίση το Δικαστήριο.

Ι — Ως προς το παραδεκτό

5 Προκαταρκτικώς, πρέπει να εξεταστούν ορισμένα προβλήματα παραδεκτού τα οποία συζητήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου.

6 Η ιρλανδική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή, ασκώντας όλες αυτές τις προσφυγές, επιχειρεί να προτρέξει των διαδικασιών που έχει ήδη κινήσει το Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου 57, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Η πρόταση περί της δεύτερης οδηγίας σχετικά με την πρωτασφάλιση εκτός της ασφαλίσεως ζωής (ECR 1976, C 32, σ. 2, καλούμενη εφεξής πρόταση δεύτερης οδηγίας), η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Συμβουλίου, αφορά τα ίδια ακριβώς προβλήματα οριοθετήσεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών τα οποία αποτελούν αντικείμενο της παρούσας δίκης. Πράγματι, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διασφαλίσει την αποστολή που, βάσει της Συνθήκης, έχει ανατεθεί στο Συμβούλιο.

7 Εν προκειμένω, πρέπει να τονιστεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 155 της Συνθήκης, η Επιτροπή μεριμνά για την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης. Στο πλαίσιο της εκπλήρωσης της αποστολής αυτής, στο Όργανο αυτό εναπόκειται, εφόσον κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη, να ασκήσει κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 προσφυγή. Το γεγονός και μόνο ότι έχει ήδη υποβληθεί στο Συμβούλιο πρόταση νομοθετικής πράξεως, η έκδοση και μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οποίας θα μπορούσαν να θέσουν τέρμα στην προβαλλόμενη από την Επιτροπή παράβαση, δεν εμποδίζει την Επιτροπή να ασκήσει μια τέτοια προσφυγή λόγω παραβάσεως.

8 Η γαλλική και ιρλανδική κυβέρνηση υποστήριξαν ότι, στην πραγματικότητα, η Επιτροπή αμφισβητεί ότι η οδηγία 78/473 είναι σύμφωνη προς τη Συνθήκη και, ως εκ τούτου, τη νομιμότητα της οδηγίας αυτής. Η Επιτροπή όμως δεν άσκησε εμπροθέσμως προσφυγή ακυρώσεως κατά της οδηγίας αυτής. Συνεπώς, οι κυβερνήσεις αυτές εκφράζουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς το παραδεκτό της προσφυγής της Επιτροπής, με την οποία αμφισβητείται πάλι ένα κείμενο κοινοτικού δικαίου θεωρούμενο ως οριστικό.

9 Διαπιστώνεται ότι η επιχειρηματολογία αυτή φέρει στο φως μια διάσταση ως προς την ερμηνεία της οδηγίας. Με την προσφυγή της, η Επιτροπή εννοεί την οδηγία σύμφωνα με την ερμηνεία που αυτή δίνει στα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης, ενώ οι δύο κυβερνήσεις την εννοούν κατά τρόπο αντίθετο προς την εν λόγω ερμηνεία των άρθρων 59 και 60. Όμως, αυτά τα προβλήματα ερμηνείας μπορούν να επιλυθούν μόνο κατά την εξέταση της ουσίας της υπόθεσης.

10 Υπό τις συνθήκες αυτές, τίποτα δεν εμποδίζει το Δικαστήριο να προβεί στην εξέταση της ουσίας.

II — Ως προς την ουσία

Α — *Όσον αφορά την πρώτη αιτίαση της Επιτροπής*

11 Κατ' ουσία, η Επιτροπή θεμελιώνει την αιτίαση αυτή στην άποψη ότι αντίκειται προς τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης το να υποχρεώνεται μια εγκατεστημένη σε κράτος μέλος ασφαλιστική επιχείρηση, η οποία επιδιώκει την άσκηση δραστηριοτήτων στο έδαφος άλλου κράτους μέλους υπό τη μορφή και μόνο παροχής υπηρεσιών, να έχει λάβει άδεια και να διαθέτει σταθερή εγκατάσταση στο τελευταίο αυτό κράτος. Κατά την Επιτροπή δεν συντρέχει κανένας λόγος να γίνεται εν προκειμένω διάκριση μεταξύ της κατάστασης του ασφαλιστή γενικά και της κατάστασης του κύριου ασφαλιστή ειδικότερα.

12 Η Επιτροπή, αναγνωρίζουσα ότι η προαναφερθείσα οδηγία 78/473 είναι ασαφής στο σημείο αυτό, υποστηρίζει ότι πρέπει να ερμηνευτεί κατά τρόπο συνάδοντα προς τη Συνθήκη, πράγμα που και τα κράτη μέλη αναγνώρισαν στην κοινή δήλωσή τους που περιέχεται στα πρακτικά της συνεδρίασης του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 1978. Κατά συνέπεια, κατ' ουδένα τρόπο μπορεί να θεωρηθεί ότι η οδηγία υποχρεώνει τον κύριο ασφαλιστή να λάβει άδεια και να εγκατασταθεί στο κράτος μέλος όπου βρίσκεται ο κίνδυνος. Από τις πιο πάνω σκέψεις έπεται ότι η Ιρλανδία παρέβη τόσο την οδηγία αυτή όσο και τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης όταν, μεταφέροντας στην εσωτερική της έννομη τάξη την οδηγία 78/473, απάλλαξε μόνο τους λοιπούς συνασφαλιστές, και όχι τον κύριο ασφαλιστή, από τις υποχρεώσεις αυτές.

13 Η ιρλανδική κυβέρνηση αμφισβητεί τη γενική θέση της Επιτροπής. Κατά την εν λόγω κυβέρνηση, συμβιβάζεται απολύτως προς τα άρθρα 59 και 60 το να υποχρεώνεται κάθε ασφαλιστική επιχείρηση, που ασκεί δραστηριότητες στο ιρλανδικό έδαφος, να είναι εγκατεστημένη σ' αυτό το κράτος μέλος και να έχει λάβει εκεί σχετική άδεια. Η οδηγία 78/473 δεν επιτάσσει την κατάργηση των υποχρεώσεων αυτών παρά μόνο ως προς τους λοιπούς, εκτός του κύριου ασφαλιστή, συνασφαλιστές. Αντιθέτως, παραπέμποντας η οδηγία αυτή, με το άρθρο της 2, παράγραφος 1, στοιχείο γ), στην οδηγία 73/239 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1973, περί συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη δραστηριότητος πρωτασφαλίσεως, εκτός της ασφαλίσεως ζωής, και την άσκηση αυτής (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 157), επιτρέπει ρητώς τη διατήρηση των υποχρεώσεων αυτών ως προς τον κύριο ασφαλιστή. Κατά συνέπεια, η ιρλανδική νομοθεσία δεν παραβιάζει ούτε την οδηγία 78/473 ούτε τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης.

14 Είναι αλήθεια ότι η εν λόγω διάταξη της οδηγίας προβλέπει ότι « ο κύριος ασφαλιστής αναλαμβάνει την εντολή υπό τους όρους που προβλέπονται στην πρώτη οδηγία συντονισμού, δηλαδή θεωρείται ως ο ασφαλιστής που θα κάλυπτε ολόκληρο τον κίνδυνο ». Εντούτοις, η οδηγία δεν αναφέρει σε ποιο κράτος μέλος ο κύριος ασφαλιστής πρέπει να έχει λάβει άδεια, ενώ, όπως δέχτηκε το Δικαστήριο με τη σημερινή του απόφαση στην υπόθεση 205/84 (Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, Συλλογή 1986, σ. 3755, 3793), ένας ασφαλιστής που έχει ήδη λάβει άδεια και εγκατασταθεί σε ένα κράτος μέλος δεν υποχρεούται οπωσδήποτε να είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος για να μπορεί να καλύπτει το σύνολο ενός κινδύνου ευρισκομένου στο έδαφος του τελευταίου αυτού κράτους.

15 Όπως δέχτηκε το Δικαστήριο με την απόφασή του της 13ης Δεκεμβρίου 1983 (Επιτροπή κατά Συμβουλίου, 218/82, Συλλογή σ. 4063), όταν μια διάταξη κοινοτικού παράγωγου δικαίου επιδέχεται περισσότερες από μια ερμηνείες, πρέπει να προτιμηθεί εκείνη που καθιστά τη διάταξη σύμφωνη με τη Συνθήκη και όχι εκείνη που συνεπάγεται το ασυμβίβαστό της προς τη Συνθήκη. Υπό τις περιστάσεις αυτές, δεν πρέπει να ερμηνευτεί η οδηγία μεμονωμένα, αλλά είναι ανάγκη να εξεταστεί αν οι εν λόγω απαιτήσεις είναι ή όχι αντίθετες προς τις προαναφερθείσες διατάξεις της Συνθήκης και να εφαρμοστεί το αποτέλεσμα της εξέτασης αυτής υπό το φως της ερμηνείας της οδηγίας.

16 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης έχουν άμεση εφαρμογή μετά το πέρας της μεταβατικής περιόδου χωρίς η δυνατότητα εφαρμογής τους να εξαρτάται από την εναρμόνιση ή το συντονισμό των νομοθεσιών των κρατών μελών. Τα άρθρα αυτά επιβάλλουν την κατάργηση όχι μόνο κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας εις βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες, αλλά και την κατάργηση κάθε

περιορισμού στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών που έχει επιβληθεί λόγω του ότι ο παρέχων τις υπηρεσίες είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό εντός του οποίου πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία.

17 Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει δεχτεί, ιδίως με τις αποφάσεις του της 18ης Ιανουαρίου 1979 (Van Wesemael, 110 και 111/78, ECR σ. 35) και της 17ης Δεκεμβρίου 1981 (Webb, 279/80, Συλλογή σ. 3305), ότι, δεδομένης της ιδιάζουσας φύσης ορισμένων παροχών υπηρεσιών, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως ασυμβίβαστες προς τη Συνθήκη ειδικές υποχρεώσεις επιβαλλόμενες στον παρέχοντα την υπηρεσία, οι οποίες δικαιολογούνται από την εφαρμογή κανόνων που διέπουν αυτό το είδος δραστηριοτήτων. Πάντως, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ως θεμελιώδης αρχή της Συνθήκης, μπορεί να περιοριστεί μόνο από ρυθμίσεις δικαιολογούμενες από το γενικό συμφέρον και επιβαλλόμενες σε κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση που ασκεί δραστηριότητα στο έδαφος του κράτους όπου παρέχονται οι υπηρεσίες, εφόσον το συμφέρον αυτό δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους όπου έχει την εγκατάστασή του. Εξάλλου, οι εν λόγω υποχρεώσεις πρέπει να είναι εξ αντικειμένου αναγκαίες για την εξασφάλιση της τήρησης των επαγγελματικών κανόνων και τη διασφάλιση της προστασίας των συμφερόντων, πράγμα που αποτελεί και το στόχο των τελευταίων.

18 Πρέπει να γίνει δεκτό ότι το να απαιτείται από μια ήδη εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος και έχουσα λάβει εκεί άδεια ασφαλιστική επιχείρηση, η οποία επιδιώκει την παροχή υπηρεσιών αποκλειστικά ως κύριος ασφαλιστής, να έχει λάβει άδεια από τις αρχές του κράτους όπου παρέχονται οι υπηρεσίες της και να διαθέτει εκεί σταθερή εγκατάσταση, συνιστά σοβαρό περιορισμό στην εκ μέρους του κύριου αυτού ασφαλιστή ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Δεδομένου ότι οι δραστηριότητες που ασκούν οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις ως κύριοι ασφαλιστές έχουν χαρακτήρα τυπικά περιστασιακό, η υποχρέωση ενημερώσεως του αρμόδιου υπουργού και η λήψη της έγκρισής του πρέπει επίσης να θεωρηθούν ως περιορισμός κατά την έννοια του άρθρου 59 της Συνθήκης, αυτό δε έστω και αν μια τέτοια έγκριση είναι γενική και, όπως βεβαίωσε και η ιρλανδική κυβέρνηση, χορηγείται, στην πράξη, σ' όλες τις περιπτώσεις.

19 Από τις προηγούμενες σκέψεις συνάγεται ότι οι υποχρεώσεις αυτές μπορούν να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης μόνο εφόσον αποδεικνύεται ότι υφίστανται, στον τομέα της εξεταζόμενης δραστηριότητας, επιτακτικοί λόγοι συνδεόμενοι με το γενικό συμφέρον δικαιολογούντες περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ότι το συμφέρον αυτό δεν έχει ήδη διασφαλιστεί από τους κανόνες του κράτους εγκαταστάσεως και ότι το ίδιο αυτό αποτέλεσμα δεν μπορεί να επιτευχθεί με κανόνες λιγότερο αναγκαστικούς.

20 Με τη σημερινή του απόφαση στην υπόθεση 205/84 (Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας), το Δικαστήριο δέχτηκε ότι υφίστανται, στον τομέα της ασφάλισης γενικά, επιτακτικοί λόγοι αναγόμενοι στην προστασία των καταναλωτών, τόσο ως συμβαλλομένων σε συμβάσεις ασφαλίσεως όσο και ως ασφαλισμένων, δυνάμενοι να δικαιολογήσουν περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Το Δικαστήριο αναγνώρισε επίσης ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου και ιδίως των εργασιών συντονισμού των σχετικών εθνικών κανόνων, το εν λόγω συμφέρον δεν διασφαλίζεται οπωσδήποτε από τους κανόνες του κράτους εγκαταστάσεως. Εξ αυτού, το Δικαστήριο συνήγαγε ότι, όσον αφορά τον τομέα των πρωτασφαλίσεων γενικά, η υποχρέωση λήψεως χωριστής άδειας από τις αρχές του κράτους εντός του οποίου παρέχονται ασφαλιστικές υπηρεσίες εξακολουθεί να δικαιολογείται υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Αντίθετα, το Δικαστήριο έκρινε ότι η υποχρέωση εγκαταστάσεως, η οποία συνιστά την ίδια την άρνηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, υπερβαίνει το απαραίτητο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου μέτρο και, ως εκ τούτου, η εν λόγω υποχρέωση είναι αντίθετη προς τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης.

21 Όσον αφορά, ειδικότερα, τη συνασφάλιση, το Δικαστήριο δέχτηκε με την ίδια απόφαση ότι η αναφερόμενη στην οδηγία 78/473 κατάσταση του κύριου ασφαλιστή διαφέρει σαφώς από αυτήν του ασφαλιστή γενικά και ότι, ως εκ τούτου, ούτε η υποχρέωση εγκαταστάσεως αλλ' ούτε και η υποχρέωση λήψεως άδειας από το κράτος όπου παρέχονται οι υπηρεσίες μπορούν να θεωρηθούν ασυμβίβαστες προς τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης.

22 Πράγματι, πρώτον, από το άρθρο 1, παράγραφος 2 της οδηγίας 78/473 προκύπτει ότι η οδηγία αυτή αφορά μόνο ασφαλίσεις έναντι κινδύνων οι οποίοι, λόγω της φύσεως ή της σπουδαιότητάς τους, απαιτούν για την εγγύησή τους τη συμμετοχή περισσότερων του ενός ασφαλιστών. Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο της 1, παράγραφος 1, η οδηγία αυτή εφαρμόζεται μόνο επί πράξεων κοινοτικής συνασφαλίσεως αφορουσών ορισμένους κινδύνους, απαριθμούμενους στο παράρτημα της οδηγίας 73/239. Παραδείγματος χάρη, η εν λόγω οδηγία δεν αφορά ούτε τις ασφαλίσεις ζωής ούτε τις ασφαλίσεις ατυχημάτων ή ασθενειών ή τις ασφαλίσεις αστικής ευθύνης από οδική κυκλοφορία. Οι αναφερόμενες στην οδηγία ασφαλίσεις συνάπτονται μόνο από μεγάλες επιχειρήσεις ή ομίλους επιχειρήσεων που είναι σε θέση να εκτιμήσουν και να διαπραγματευτούν τα ασφαλιστήρια συμβόλαια που τους προτείνονται· κατά συνέπεια, τα στηριζόμενα στην προστασία των καταναλωτών επιχειρήματα δεν είναι τόσο εύστοχα όπως στην περίπτωση των λοιπών τύπων ασφαλίσεων.

23 Δεύτερον, η οδηγία 78/473, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές της σκέψεις, αποσκοπεί στην πραγματοποίηση του ελάχιστου συντονισμού που θεωρείται αναγκαίος

για τη διευκόλυνση της αποτελεσματικής άσκησης των δραστηριοτήτων της κοινοτικής συνασφάλισης και οργανώνει ιδιαίτερη συνεργασία μεταξύ των ελεγκτικών αρχών των κρατών μελών και μεταξύ των αρχών αυτών και της Επιτροπής, πράγμα το οποίο, όσον αφορά τις παροχές υπηρεσιών στον τομέα γενικά της ασφάλισης, προβλέπεται μόνο στην πρόταση δεύτερης οδηγίας σχετικά με την πρωτασφάλιση εκτός της ασφαλίσεως ζωής, πρόταση που εκκρεμεί πάντοτε ενώπιον του Συμβουλίου. Επομένως, επιβάλλεται να γίνει δεκτό ότι, όσον αφορά την κοινοτική συνασφάλιση, υφίσταται ένα κείμενο το οποίο επιτρέπει στο κράτος μέλος εγκαταστάσεως να προστατεύει το γενικό συμφέρον ως προς τις παρεχόμενες σε άλλα κράτη μέλη υπηρεσίες.

24 Εξάλλου, δεν φαίνεται να δικαιολογείται εν προκειμένω από αντικειμενικούς λόγους διαφορετική μεταχείριση μεταξύ του κύριου ασφαλιστή και των λοιπών συνασφαλιστών. Πράγματι, καίτοι ο κύριος ασφαλιστής διαπραγματεύεται τη σύμβαση και εξασφαλίζει την εκτέλεσή της, τίποτα δεν τον εμποδίζει να καλύπτει ένα μέρος του κινδύνου σαφώς μικρότερο αυτού που καλύπτουν οι λοιποί συνασφαλιστές.

25 Υπό τις περιστάσεις αυτές, οι επίδικες υποχρεώσεις, δηλαδή η υποχρέωση λήψεως άδειας στο κράτος όπου παρέχονται οι υπηρεσίες και υπάρξεως εκεί σταθερής εγκαταστάσεως ή η υποχρέωση ενημερώσεως του αρμόδιου υπουργού και λήψεως της έγκρισής του δεν μπορούν να δικαιολογηθούν σε σχέση με ασφαλιστική επιχείρηση η οποία, όντας εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος και έχοντας λάβει εκεί άδεια, επιδιώκει να ασκήσει δραστηριότητες ως κύριος ασφαλιστής στο πλαίσιο της οδηγίας 78/473, υπό τη μορφή μόνο της παροχής υπηρεσιών. Τέτοιες υποχρεώσεις αντίκεινται στα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης και, επομένως, στην οδηγία.

26 Συνεπώς, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η Ιρλανδία, υποχρεώνοντας τις κοινοτικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις που επιδιώκουν την παροχή εντός της Ιρλανδίας, ως κύριοι ασφαλιστές, των αναφερόμενων στην οδηγία υπηρεσιών, είτε να έχουν λάβει άδεια και, επομένως, να διαθέτουν εγκατάσταση σ' αυτό το κράτος μέλος είτε, ανάλογα με την περίπτωση, να ενημερώσουν τον αρμόδιο ιρλανδό υπουργό και να λάβουν την έγκρισή του, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης ΕΟΚ και την οδηγία 78/473 του Συμβουλίου.

Β — *'Οσον αφορά τη δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής*

27 Κατά την ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι η αιτίαση αυτή δεν βάλλει κατά του ύψους των καθορισμένων στην Ιρλανδία κατώτατων ορίων

ασφαλιστικών ποσών για ορισμένους κινδύνους αποτελούντες αντικείμενο της κοινοτικής συνασφάλισης, ούτε κατά του γεγονότος ότι το ύψος αυτό καθορίστηκε μονομερώς από την Ιρλανδία, αλλά κατά της ίδιας της ύπαρξης τέτοιων κατώτατων ορίων ασφαλιστικών ποσών. Επομένως, η αιτίαση αυτή ερείδεται στη γενική άποψη της Επιτροπής, σύμφωνα με την οποία κάθε υποχρέωση λήψεως άδειας και εγκαταστάσεως σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα της ασφάλισης είναι αντίθετη προς τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης. Δεδομένου ότι, ως προς τα δύο αυτά σημεία, δεν μπορεί να υφίσταται καμιά διαφορά μεταξύ των υπαγόμενων στις διατάξεις της οδηγίας 78/473 συνασφαλίσεων και αυτών που δεν υπάγονται, τα κράτη μέλη δεν μπορούν, μεταφέροντας την οδηγία στην εσωτερική τους έννομη τάξη, να περιορίζουν την εξαίρεση από τις υποχρεώσεις εγκαταστάσεως και λήψεως άδειας στους συνασφαλιστές που μετέχουν σε ασφαλιστικές δραστηριότητες οι οποίες, σύμφωνα με την αντίληψη κάθε κράτους, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

28 Σχετικά, πρέπει να τονιστεί ότι το Δικαστήριο, εξετάζοντας την πρώτη αιτίαση, δέχτηκε ότι, στον τομέα της αναφερόμενης στην οδηγία 78/473 κοινοτικής συνασφάλισης, τόσο η υποχρέωση λήψεως άδειας όσο και η υποχρέωση εγκαταστάσεως είναι αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο, ενώ, με τη σημερινή του απόφαση στην υπόθεση 205/84 (Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας), το Δικαστήριο δέχτηκε ότι, εκτός του τομέα αυτού και στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, η υποχρέωση λήψεως άδειας δεν μπορεί να θεωρηθεί αδικαιολόγητη. Επομένως, πρέπει να αναγνωριστεί ότι είναι αναγκαία η ύπαρξη ενός συγκεκριμένου κριτηρίου διακρίσεως μεταξύ της κοινοτικής συνασφάλισης και των λοιπών ασφαλιστικών δραστηριοτήτων, τα δε αμφισβητούμενα κατώτατα όρια ασφαλιστικού ποσού αποτελούν ακριβώς ένα τέτοιο κριτήριο. Δεδομένου ότι έτσι δικαιολογείται η ύπαρξη τέτοιων κατώτατων ορίων, η σχετική αιτίαση δεν είναι βάσιμη.

29 Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι η δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί.

Γ — *Όσον αφορά την τρίτη αιτίαση της Επιτροπής*

30 Με την τρίτη αιτίασή της, η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ιρλανδία, εφαρμόζοντας τις αμφισβητούμενες στο πλαίσιο των δύο πρώτων αιτιάσεων διατάξεις, παρέβη την υποχρέωση σεβασμού του άμεσου αποτελέσματος των άρθρων 59 και 60 της Συνθήκης και, ως εκ τούτου, του σεβασμού της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου.

31 Εν προκειμένω, αρκεί να γίνει δεκτό ότι η μομφή αυτή αφορά την εφαρμογή της επίδικης ρύθμισης και δεν μπορεί ως εκ τούτου να θεωρηθεί ως χωριστή αιτίαση. Κατά συνέπεια, δεν συντρέχει λόγος να αποφανθεί το Δικαστήριο χωριστά.

III — Επί των δικαστικών εξόδων

32 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Σύμφωνα, όμως, με την παράγραφο 3, εδάφιο 1, του ίδιου άρθρου, το Δικαστήριο μπορεί να συμψηφίσει τα έξοδα ολικώς ή μερικώς σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων. Δεδομένου ότι κάθε διάδικος ηττήθηκε μερικώς, πρέπει να συμψηφιστούν τα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Η Ιρλανδία, υποχρεώνοντας τις κοινοτικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις που επιδιώκουν την παροχή εντός της Ιρλανδίας, ως κύριοι ασφαλιστές, των υπηρεσιών που αναφέρει η οδηγία 78/473 του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 1978, περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών μέτρων στον τομέα της κοινοτικής συνασφαλίσεως, είτε να λάβουν άδεια και επομένως να έχουν εγκατασταθεί σ' αυτό το κράτος μέλος είτε, ανάλογα με την περίπτωση, να γνωστοποιήσουν αυτό στον αρμόδιο ιρλανδό υπουργό και να λάβουν την έγκρισή του, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης ΕΟΚ και την οδηγία αυτή.

2) Απορρίπτει, κατά τα λοιπά, την προσφυγή.

3) Κάθε διάδικος, συμπεριλαμβανομένων των παρεμβαινόντων, φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Mackenzie Stuart Galmot Κακούρης O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Due Everling Bahlmann Joliet

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 4 Δεκεμβρίου 1986.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart