3. **Eine Regelung oder eine Verhaltensweise, welche bewirkt, daß dem nationalen Büro eines Mitgliedstaats oder seinen Mitgliedern oder den Versicherungsgesellschaften, die dort eine Niederlassung haben, die endgültige Entscheidung über die Zahlung von Schadensersatz an Geschädigte aus solchen Unfällen vorbehalten bleibt, die im Hoheitsgebiet dieses Staates von Kraftfahrzeugen mit gewöhnlichem Standort in einem anderen Mitgliedstaat verursacht werden, stellt keine Diskriminierung im Sinne der Artikel 52 und 59 des Vertrages dar.**

Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Juni 1977.

Der Kanzler Der Präsident

A. Van Houtte H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 11. MAI 1977

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — 1. Mit Beschluß vom 29. April 1976 hat Ihnen eine Zivilkammer des „Tribunale civile e penale" Mailand mehrere Fragen vorgelegt, die im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung italienischen Rechts — dem Ufficio Henry van Ameyde — und dem Italienischen Zentralbüro für Automobilversicherungen (Ufficio Centrale Italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circulazione internazionale, UCI) aufgeworfen worden sind.

Die Klägerin ist eine Tochtergesellschaft der niederländischen Gesellschaft mit beschränkter Haftung H. van Ameyde B. V., Den Haag, einer Gesellschaft, die dem niederländischen Büro der Kraftfahrzeugversicherer nicht angehört und die andere Gesellschaften im Gemeinsamen Markt und in Spanien kontrolliert. Die italienische Tochtergesellschaft wurde am 24. Januar 1963 gegründet und befaßt sich — für Rechnung von Versicherungsgesellschaften — mit der Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen, die durch Versicherungen gedeckt sind.

Sie übt damit eine Tätigkeit aus, die üblicherweise mit dem englischen Terminus „loss-adjuster" bezeichnet wird. Es handelt sich dabei um selbständige Hilfspersonen der Versicherungsgesellschaften, die als Sachverständige die Umstände eines Unfalls oder sonstigen Schadensfalls sowie die Höhe des Schadensersatzes feststellen und den Schadensersatz für Rechnung einer Versicherungsgesell-

schaft *regulieren*. Die Tätigkeit derartiger Büros hat häufig internationalen Charakter; ihre Auftraggeber sind Versicherungsgesellschaften aus verschiedenen Ländern die sich Problemen bei der Regulierung von im Ausland eingetretenen Schadensfällen gegenübersehen, in die ihre Versicherungsnehmer verwickelt sind.

Nach italienischem Recht ist diese Tätigkeit trotz ihrer Nähe zum Versicherungsgeschäft von diesem deutlich getrennt. Für die Hilfstätigkeit der Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen durch eine Gesellschaft wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens gilt nicht die für Versicherungsgesellschaften maßgebende Pflicht der Genehmigung durch die Regierung.

Die Beklagte des Ausgangsverfahrens, das UCI, ist am 23. April 1953 als Gesellschaft mit beschränkter Haftung italienischen Rechts von zugelassenen Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherern gegründet worden, um das im Anschluß an die Empfehlung des Unterausschusses für Straßenverkehr der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen vom 25. Januar 1949 von den Versicherern verschiedener Länder 1952 begründete System der „grünen Karte" auch in Italien einzuführen; durch dieses System sollte sichergestellt werden, daß Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungen mittels einer internationalen Versicherungsbescheinigung, der sogenannten „grünen Karte", ihre Geltung auch in den Ländern — und nach den Rechtsvorschriften dieser Länder — behalten, die von den betreffenden Kraftfahrzeugen im Rahmen des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs durchfahren werden.

Da die Führung von Versicherungsgeschäften nach italienischem Recht unter anderem Gesellschaften mit beschränkter Haftung untersagt ist, kann das UCI nicht selbst als Versicherungsgesellschaft qualifiziert werden: Es schließt keine Versicherungsverträge ab und verpflichtet sich auch nicht, gegen Zahlung einer Prämie Deckung für Risiken von Verkehrsunfällen zu bewähren.

2. Die obligatorische Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung — die bereits in allen anderen Mitgliedstaaten bestand — wurde in Italien durch Gesetz Nr. 990 vom 24. Dezember 1969 eingeführt, das sechs Monate nach der Veröffentlichung der Ausführungsbestimmungen in Kraft treten sollte. Diese Bestimmungen wurden vom Präsidenten der Republik durch Dekret vom 24. November 1970, veröffentlicht am 14. Dezember 1970, erlassen; somit besteht die Kraftfahrzeugpflichtversicherung in Italien seit dem 12. Juni 1971.

Nach Artikel 6 des Gesetzes vom 24. Dezember 1969

„muß für im Ausland zugelassene Kraftfahrzeuge ..., die vorübergehend auf dem Gebiet ... der Republik verkehren, für die Dauer des Aufenthaltes in Italien eine Versicherung im Sinne dieses Gesetzes abgeschlossen werden ...

Die Versicherungspflicht gilt als erfüllt, wenn der Benutzer im Besitz einer von einer zuständigen Einrichtung im Ausland ausgestellten internationalen Versicherungsbescheinigung ist, in der das Bestehen einer Haftpflichtversicherung für Schäden, die durch das Kraftfahrzeug verursacht werden, bestätigt wird ..., vorausgesetzt, daß die Bescheinigung von einer gleichartigen Einrichtung in Italien anerkannt wird, die als zur Entgegennahme von Zustellungen für den Versicherten bevollmächtigt gilt und nach Maßgabe dieses Gesetzes die *Regulierung* der auf dem Gebiet der Republik verursachten Schäden übernimmt ..., die Befriedigung der Anspruchsberechtigten garantiert und für diese Zwecke vom Ministerium für Industrie, Handel und Handwerk *anerkannt* ist ..."

Die „gleichartige Einrichtung in Italien" ist aufgrund der Anerkennung durch ministerielles Dekret vom 26. Mai 1971 das UCI, das nach Genehmigung durch den Minister vom 27. Juni 1957 Mitglied des „Council of Bureaux" in London — der Organisation, in der alle nationalen Büros zusammengeschlossen sind — gewor-

den war. Im UCI sind alle italienischen Unternehmen zwangsweise zusammengeschlossen, die berechtigt sind, im Sinne des Artikels 10 des Gesetzes vom 24. Dezember 1969 das Geschäft der Kraftfahrzeugversicherung zu betreiben, mit Einschluß der italienischen Vertretungen ausländischer Versicherungsgesellschaften.

3. An den Grenzen fand jedoch nach wie vor die Kontrolle der grünen Karte statt mit allen Verzögerungen, die eine solche Kontrolle mit sich bringt.

Um diese Formalität zu beseitigen, erließ der Rat die Richtlinie Nr. 72/166 vom 24. April 1972. Hierdurch wurde wiederum auf zwei Ebenen ein auf Übereinkommen beruhender Mechanismus eingeführt:

— Die nationalen Büros haben mit Unterstützung des Council of Bureaux in London beim Comité européen des Assurances ein rein privatrechtliches Abkommen abgeschlossen, um die Regulierung von Schadensfällen unabhängig vom Bestehen einer Versicherung zu garantieren.
— Darüber hinaus setzt die Richtlinie den Abschluß eines Abkommens zwischen den einzelnen nationalen Büros und ihren jeweiligen Verwaltungen voraus.

Die Abschaffung der Kontrolle der grünen Karte an den italienischen Grenzen wurde dadurch ermöglicht, daß das UCI durch ministerielles Dekret vom 12. Oktober 1972 ermächtigt wurde, die Regulierung von Schäden vorzunehmen, die durch Fahrzeuge aus den übrigen fünf Mitgliedstaaten (seit dem Dekret vom 11. Dezember 1973 auch durch Fahrzeuge aus den neuen Mitgliedstaaten) verursacht wurden, sowie dadurch, daß das UCI am 16. Oktober 1972 in Brüssel mit den Büros der fünf übrigen ursprünglichen Mitgliedstaaten der EWG und am 12. Dezember 1973 in Paris mit den Büros der drei neuen Mitgliedstaaten das in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie des Rates vom 24. April 1972 vorgesehene Abkommen geschlossen hat.

Nach diesem Abkommen wird die Regulierung von Ersatzansprüchen von Unfallgeschädigten nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften betreffend die Pflichtversicherung durch dasjenige nationale Büro, in dessen Gebiet sich der Unfall ereignet hat, gewährleistet, wobei die Aufwendungen dieses Büros durch das Büro des Staates, dem der Unfallverursacher angehört, erstattet werden. Artikel 4 des Abkommens enthält Bestimmungen über die Beziehungen zwischen dem zahlenden Büro und dem behandelnden Büro sowie die Beziehungen zwischen den Mitgliedern dieser Büros und den mit der Bearbeitung und Regulierung von Ansprüchen beauftragten Korrespondenzunternehmen. Artikel 4 Buchstabe a bestimmt:

„Wenn ein Mitglied des zahlenden Büros eine Organisation in dem Land des behandelnden Büros besitzt, die für den Betrieb der Kraftverkehrsversicherung eingerichtet ist, dann wird das behandelnde Büro, sofern erwünscht, die Bearbeitung und Regulierung eines Anspruchs dem Mitglied überlassen."

Von der in Artikel 4 Buchstabe b enthaltenen Fakultativklausel hat das italienische Büro nur die folgende Bestimmung anerkannt:

„b) Ein Mitglied des zahlenden Büros kann das behandelnde Büro bitten, die Bearbeitung und Regulierung von Ansprüchen einem zu diesem Zweck benannten Korrespondenzunternehmen zu überlassen, das eines der folgenden sein kann:
(i) ein Mitglied des behandelnden Büros".

Dagegen hat es nicht die fakultativen Bestimmungen anerkannt, nach denen das Korrespondenzunternehmen sein kann:

„(ii) eine in dem Land des behandelnden Büros ansässige Organisation, die für den Betrieb der Versicherung eingerichtet ist, sei es nun Kraftverkehrsversicherung oder eine andere Art von Versicherung;

(iii) eine in dem Land des behandelnden Büros ansässige Organisation, die sich auf die Bearbeitung von Schadensfällen für Versicherungen spezialisiert hat".

Die Abschaffung der Kontrolle der grünen Karte, die im Verhältnis zwischen den ursprünglichen Mitgliedstaaten *durch Empfehlung* Nr. 73/185 der Kommission vom 15. Mai 1973 (ABl. L 194 vom 16. Juli 1973) für den 1. Juli 1973 vorgesehen war, ist schließlich durch die *Entscheidung* Nr. 74/166 der Kommission vom 6. Februar 1974 (ABl. L 87 vom 30. März 1974, S. 13) vom 15. Mai 1974 ab für die neun Mitgliedstaaten wirksam geworden.

Hieraus folgte eine spürbare Veränderung der Rolle der nationalen Büros und des Spielraums, den diese den „Regulierungsbüros", insbesondere in Italien, überlassen wollten. Vor der Einführung der Pflichtversicherung in Italien mußten die von einem ausländischen Kraftfahrzeug geschädigten Dritten den ausländischen Versicherer unmittelbar in Anspruch nehmen. Das italienische Büro wurde hierbei lediglich als *„Hilfs*büro" (servicing bureau), nicht aber als „Behandelndes Büro" (handling bureau) tätig: Auf entsprechenden, an das italienische Büro oder eine seiner Vertretungen gerichteten Antrag eines Versicherten, der im Besitz der grünen Karte war, bearbeitete das italienische Büro jeden gegen diesen Versicherten geltend gemachten Anspruch. Es setzte sich zu diesem Zweck sofort mit dem Mitglied des zahlenden Büros in Verbindung, das die grüne Karte ausgestellt hatte, und zwar entweder unmittelbar oder unter Einschaltung des zahlenden Büros, um die Behandlung oder Bearbeitung des Anspruchs für Rechnung des Mitglieds des zahlenden Büros mit diesem abzustimmen, da die Regulierung des Anspruchs der Zustimmung dieses Mitglieds bedurfte.

Während dieses Zeitraums erkannte das UCI hierbei die von den Mitgliedern ausländischer Büros dem Ufficio Van Ameyde erteilten Aufträge für ihre Vertretung an und ließ die Mitwirkung dieses Büros bei der Bearbeitung und Regulierung solcher Schadensfälle zu, bei denen ausländische, bei den betreffenden Mitgliedern der ausländischen Büros versicherte Kraftfahrzeuge beteiligt waren: das UCI behielt sich jedoch ausdrücklich die Überprüfung seines Standpunkts im Falle der Einführung der Pflichtversicherung in Italien vor.

Seit der Einführung der Kraftfahrzeugpflichtversicherung in Italien können und müssen die durch ein ausländisches Kraftfahrzeug Geschädigten wegen aller auf italienischem Hoheitsgebiet verursachten Schäden unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Wohnsitz des Versicherers und des Versicherten das UCI unmittelbar in Anspruch nehmen, da der italienische Gesetzgeber die öffentliche Sicherheit in seinem Hoheitsgebiet durch Übertragung des *gesetzlichen Monopols für die Bearbeitung und Regulierung* internationaler Schadensfälle auf das UCI gewährleisten wollte.

Dessen Tätigkeit beschränkt sich nicht mehr auf die *Bearbeitung* des Falles zusammen mit dem ursprünglichen Versicherer, es ist vielmehr *behandelndes* Büro geworden und somit befugt, Schadensfälle zu bearbeiten und zu regulieren, als hätte es selbst die Police ausgestellt. Das UCI bleibt den Geschädigten gegenüber unmittelbar auch dann haftbar, wenn es die Regulierung von Schadensfällen solchen Versicherungsgesellschaften überträgt, die in Italien als Korrespondenzunternehmen der ausländischen Versicherungsgesellschaften tätig sind, bei denen die Versicherungen abgeschlossen wurden und die die grüne Karte ausgestellt haben. Es ist ferner befugt, unmittelbar Schadensersatz zu gewähren, wenn der Schadensfall durch ein nicht im Sinne des Gesetzes vom 24. Dezember 1969 versichertes Fahrzeug verursacht worden ist, doch kann es gegebenenfalls gegen den Eigentümer und den Fahrer des Fahrzeugs Rückgriff nehmen.

Von diesem Zeitpunkt an bestimmte das italienische Büro selbst das italienische

Korrespondenzunternehmen für die ausländischen Haftpflichtversicherer von Ausländern, die in einen Verkehrsunfall in Italien verwickelt wurden: Es richtete in diesem Sinne Schreiben sowohl an die übrigen ausländischen Büros als auch an deren Mitglieder und führte aus, es werde nur noch die Benennung des örtlich zuständigen Mitglieds des italienischen Büros als korrespondierende Versicherungsgesellschaft anerkennen und die zu bearbeitenden Fälle nur noch an diese italienische Gesellschaft übermitteln; ferner teilte es mit, der ausländische Versicherer müsse sich zukünftig unmittelbar an den so benannten italienischen Versicherer und *dürfe* sich nicht mehr an das Büro wenden.

Der Lloyd's „Service Motor Policies", der dem italienischen Büro Van Ameyde Schadensfälle zugewiesen hatte, unterrichtete das Büro von dieser Lage und fügte hinzu, er habe keine andere Wahl, als diesen Stand der Dinge zu akzeptieren, und bitte deshalb das Büro, die Bearbeitung der ihm zugewiesenen Fälle auszusetzen und diese dem italienischen Büro zu übergeben.

Darüber hinaus beschwerte sich das italienische Büro über eine französische Gesellschaft, die weiterhin dem Büro Van Ameyde Schadensfälle zuwies, „obwohl dieses seit Juni 1971 nicht mehr befugt ist, Fälle zu bearbeiten" (Schreiben des französischen Büros vom 9. September 1975).

Die übrigen nationalen Büros forderten ihre Mitglieder in ultimativer Form auf, sich dieser Praxis „in Übereinstimmung mit den Interbüro-Abkommen" anzuschließen (Schreiben des belgischen Büros vom 5. September 1975).

Unter diesen Bedingungen gab das italienische Büro Van Ameyde unter Befolgung der genauen Anweisungen, die ihm seine Auftraggeber — die ausländischen Gesellschaften — erteilt hatten, die Bearbeitung der ihm zugewiesenen Akten ab und übermittelte die Akten dem italienischen Büro. Da es sich aber als Opfer eines regelrechten Boykotts fühlte — zwar nicht aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, da es sich bei ihm um eine italienische Gesellschaft handelte, wohl aber infolge seiner Eigenschaft als „privates" Büro —, erhob es Klage vor dem Tribunale Mailand, um den vom UCI erhobenen Anspruch, die *Bearbeitung und Regulierung* von Schadensfällen nur solchen Versicherungsgesellschaften zu übertragen, die Mitglieder des UCI sind, für rechtswidrig erklären zu lassen.

Mit Beschluß vom 29. April 1976 setzte das Tribunale Mailand das Verfahren aus und legte dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Sind die Richtlinie 72/166/EWG des Rates (ABl. L 103 vom 2. Mai 1972), die Empfehlung 73/185/EWG der Kommission (ABl. L 194 vom 16. Juli 1973) und die Entscheidung 74/166/EWG der Kommission (ABl. L 87 vom 30. März 1974), dahin auszulegen, daß sie eine Ermächtigung für einzelstaatliche Normen, Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen den nationalen Versicherungsbüros oder für ein Verhalten der einzelnen nationalen Büros oder der diesen angeschlossenen Unternehmen darstellen, die eine Einschränkung oder Beseitigung des Wettbewerbs derjenigen Unternehmen beinhalten oder bezwekken, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachte Schadensfällen besteht, indem die genannten Maßnahmen derartige Tätigkeiten ausnahmslos den dem nationalen Büro angeschlossenen Versicherungsunternehmen vorbehalten?
2. Ungeachtet der Antwort auf Frage 1.: Verbieten die Artikel 85, 86 und 90 EWG-Vertrag einzelstaatliche Normen, Interbüro-Abkommen, Beschlüsse oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche die Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachte Schäden allein solchen Versicherungsunternehmen vorbehalten, die dem nationalen Büro angeschlossen sind und solche

Unternehmen ausschließen, die nur Regulierungsgeschäfte betreiben und dem Büro nicht angeschlossen sind, auch wenn diese Unternehmen von den im Herkunftsland tätigen Versicherungsunternehmen des Schädigers benannt sind?

3. Ungeachtet der Antwort auf Frage 1.: Verbieten der Grundsatz des Diskriminierungsverbots (Artikel 7 des Vertrages) und die Bestimmungen über das Niederlassungsrecht (Artikel 52 des Vertrages) sowie über den freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 59 des Vertrages) einzelstaatliche Normen und Verhaltensweisen, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unmittelbar oder mittelbar eine Behinderung der tatsächlichen Ausübung und Vornahme der wirtschaftlichen Betätigung des Regulierens von Schadensfällen durch ein im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats niedergelassenes Unternehmen bewirken, auch wenn sich die Norm oder das Verhalten auf ein nationales Versicherungsbüro im Sinne der in der Richtlinie 72/166/EWG gegebenen Definition bezieht?
4. Bei Bejahung der Frage 1.: Sind die dort genannten Gemeinschaftsakte unter Berücksichtigung sowohl der Artikel 7, 52, 59, 85, 86 und 90 EWG-Vertrag als auch jeder anderen Fehlermöglichkeit einschließlich fehlender Begründung und Verletzung wesentlicher Formvorschriften gültig?

II — Zu diesen Fragen nehme ich wie folgt Stellung.

1. Die erste Frage zielt darauf ab, festzustellen, ob die einschlägigen Akte der Gemeinschaft, nämlich die Richtlinie Nr. 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972 (ABl. L 103 vom 2. Mai 1972, S. 1), die Empfehlung Nr. 73/185/EWG der Kommission vom 15. Mai 1973 (ABl. L 194 vom 16. Juli 1973, S. 13) und die Entscheidung Nr. 74/166/EWG der Kommission vom 6. Februar 1974 (ABl. L 87 vom 30. März 1974, S. 13), dahin auszulegen sind, daß sie eine Ermächtigung für einzelstaatliche Normen, Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen enthalten, die auf eine Beschränkung der Tätigkeit der „loss-adjuster" oder deren Ausschluß von der Regulierung von ausländischen Kraftfahrzeugen verursachter Schadensfälle hinauslaufen. Ich möchte, um dies gleich vorwegzunehmen, diese Frage im Einklang mit allen in diesem Verfahren abgegebenen Stellungnahmen verneinen.

Die Richtlinie Nr. 72/166/EWG des Rates betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht enthält — abgesehen von der Frage des territorialen Geltungsbereichs der auf den Kraftfahrzeug - Haftpflichtversicherungsverträgen beruhenden Garantie — keinerlei Maßnahmen zur Koordinierung oder Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften. Sie setzt vielmehr den Abschluß eines Abkommens zwischen den nationalen Büros voraus, das die Aufhebung der Kontrolle der grünen Karte an den innergemeinschaftlichen Grenzen ermöglichen soll. Im einzelnen schreibt hierzu Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie vor:

„Bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines der Mitgliedstaaten haben, werden die Vorschriften dieser Richtlinie, mit Ausnahme der Artikel 3 und 4, wirksam:

— sobald zwischen den sechs nationalen Versicherungsbüros ein Übereinkommen geschlossen worden ist, wonach sich jedes nationale Büro nach Maßgabe der eigenen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften betreffend die Pflichtversicherung zur Regelung von Schadensfällen verpflichtet, die sich in seinem Gebiet ereignen und durch den Verkehr von versicherten oder nicht versicherten Fahrzeugen verursacht werden, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben;
— von dem Zeitpunkt an, den die Kommission bestimmen wird, nachdem sie in enger Zusammenarbeit mit den

Mitgliedstaaten das Bestehen eines solchen Übereinkommens festgestellt hat;
— für die Geltungsdauer dieses Übereinkommens."

Die Empfehlung Nr. 73/185/EWG und die Entscheidung Nr. 74/166/EWG der Kommission stellen lediglich den Abschluß der in der Richtlinie des Rates vorgesehenen Abkommen zwischen den nationalen Büros der ursprünglichen Mitgliedstaaten am 16. Oktober 1972 und zwischen den nationalen Büros aller Mitgliedstaaten am 12. Dezember 1973 fest und ziehen daraus die der Richtlinie entsprechende Konsequenz, daß nunmehr die Kontrolle der grünen Karte an den innergemeinschaftlichen Grenzen aufgehoben werde. Weder der Wortlaut noch der Sinn und Zweck der genannten Gemeinschaftsakte ergeben also einen Anhaltspunkt dafür, daß sie zu irgendwelchen Beschränkungen der Tätigkeit der „loss-adjuster" ermächtigen sollten.

Die Vorschriften der Richtlinie des Rates konnten jedoch — hierauf hat die italienische Regierung mit Recht hingewiesen — erst wirksam werden, nachdem die Abkommen zwischen den nationalen Büros der Mitgliedstaaten abgeschlossen worden waren; ihre Wirksamkeit ist auch auf die Geltungsdauer der genannten Abkommen beschränkt. Im Rahmen der ersten Frage muß also auch das Interbüro-Abkommen untersucht werden, um die Tragweite der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, zu deren Ausfüllung das Abkommen dient und deren Auslegung der Auslegung des Abkommens folgen muß, zu bestimmen.

Nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens enthalten die Artikel 4 b, 6 und 7 des Interbüro-Abkommens unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen. Davon kann meines Erachtens keine Rede sein. Die Tatsache, daß Artikel 4 b die Wahl eines anderen Vertreters als eines Mitglieds des nationalen Büros durch einen ausländischen Versicherer nur im Rahmen einer Fakultativklausel zuläßt, die das jeweilige nationale Büro beim Abschluß des Abkommens annehmen kann oder nicht, trägt dem Umstand Rechnung, daß Recht und Organisation der Kraftfahrzeugpflichtversicherung in den einzelnen Mitgliedstaaten völlig verschieden sind. Jedes nationale Büro muß daher das Abkommen in der Form annehmen können, die mit dem nationalen Recht vereinbar ist. Nach italienischem Recht kann als Versicherer nur tätig werden, wer vom Staat hierzu zugelassen ist, bestimmte Anforderungen hinsichtlich des Vermögens erfüllt, gewisse Sicherheiten leistet und Reserven bildet und staatlicher Kontrolle unterliegt. Überdies behält das italienische Gesetz die Entscheidung über die Entschädigung des Unfallopfers ausschließlich einem in Italien ansässigen oder einem solchen ausländischen Versicherer vor, der eine Niederlassung in Italien hat. Angesichts dieser Regelung konnte das italienische Büro aus der Fakultativklausel nur den Buchstaben i annehmen. Daß das UCI im übrigen in der Auswahl des Korrespondenzversicherers frei sein soll und das Mandat jederzeit widerrufen kann, ist eine logische Folge der Haftung des UCI gegenüber dem Unfallopfer. Das gleiche gilt für die Regelungen der Artikel 6 und 7 des Interbüro-Abkommens.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens meint, durch das Interbüro-Abkommen werde der ausländische Versicherer, der keine Niederlassung in Italien habe, in der Auswahl seines Gehilfen dadurch unzulässig beschränkt, daß er nicht einen „loss-adjuster" seines Vertrauens mit der Regulierung des Schadensfalles beauftragen könne. In Wahrheit schließt aber das Interbüro-Abkommen die Beauftragung eines „loss-adjuster" mit der für ihn kennzeichnenden Tätigkeit der Bearbeitung des Schadensfalles und der Vorbereitung der Regulierung durch Sammlung aller Unterlagen, die für die Feststellung der Höhe des Schadensersatzes von Bedeutung sind, nicht aus. Der ausländische Versicherer, der keine Niederlassung in Italien hat, wird nämlich durch das Interbüro-Abkommen nicht daran gehindert, den italienischen Versicherer, den er sich

als Korrespondenzunternehmen ausgewählt hat oder der ihm vom UCI als Korrespondenzunternehmen benannt wird, zu bitten, bei der Regulierung des Schadensfalles einen bestimmten „loss-adjuster" beizuziehen. Die gesamte Regulierung kann ein „loss-adjuster" ohnehin nicht übernehmen, da er nicht selbständig den Schadensersatz bezahlen kann und nach italienischem Recht hierzu auch gar nicht befugt ist.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß auch das Interbüro-Abkommen, das in gewisser Hinsicht Bestandteil der Gemeinschaftsregelung ist, zu keinerlei wettbewerbswidrigen Handlungen ermächtigt.

2. Die zweite Frage geht dahin, ob die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften der Artikel 85, 86 und 90 des EWG-Vertrags einzelstaatliche Normen, Interbüro-Abkommen, Beschlüsse oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen verbieten, die die „loss-adjuster" von der Regulierung der von ausländischen Kraftfahrzeugen verursachten Schäden auch dann ausschließen, wenn sie von den im Herkunftsland tätigen Versicherern des Schädigers ausdrücklich benannt worden sind.

a) Soweit diese Frage das *Interbüro-Abkommen* betrifft, habe ich sie bereits in meinen Ausführungen zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften in dem Sinne beantwortet, daß das Interbüro-Abkommen keine Vorschrift enthält, die die „loss-adjuster" von der Mitwirkung bei der Regulierung von Schadensfällen, die von ausländischen Kraftfahrzeugen verursacht worden sind, im Rahmen der für sie typischen Hilfstätigkeit ausschließt. Das Abkommen verstößt also unter diesem Gesichtspunkt weder gegen Artikel 85 noch gegen Artikel 86 des EWG-Vertrags.

b) Das *italienische Recht* fordert, daß die Liquidation von Schäden, die durch ausländische Kraftfahrzeuge im italienischen Staatsgebiet verursacht worden sind, ausschließlich unter der Verantwortung von UCI vorgenommen wird. Diese Verantwortung und die Haftung gegenüber dem Unfallopfer bleiben auch dann erhalten, wenn UCI die Liquidation des Schadens einem in Italien ansässigen Versicherer oder der in Italien bestehenden Niederlassung des zuständigen ausländischen Versicherers überläßt, was das italienische Recht ausdrücklich erlaubt. Dagegen gestattet es das italienische Gesetz nicht, daß das UCI auf Anforderung eines ausländischen Versicherers, der keine Niederlassung in Italien hat, einen „loss-adjuster" zu dessen unmittelbarem Gehilfen bestellt. Denn nach dem italienischen Gesetz sind nur solche Versicherer, die in Italien ansässig sind oder dort eine Niederlassung haben, berechtigt, abschließend über die Liquidation eines Schadens durch Festsetzung der Höhe des Schadensersatzes zu entscheiden und diesen zu zahlen. Diese Regelung halte ich ebenso wie die Kommission für gerechtfertigt, da sie dem Schutz des Unfallopfers dient. Würde man nämlich zulassen, daß ein ausländischer Versicherer unmittelbar oder unter Einschaltung eines „loss-adjuster", der ja die Endentscheidung über die Zahlung des Schadensersatzes nicht treffen kann, die Liquidation des Schadensfalles vornimmt, so müßte das Unfallopfer im Streitfall sein Recht außerhalb Italiens suchen; es wäre ihm dann sehr erschwert, die Einhaltung der für den Schadensersatz geltenden Bedingungen und Garantien zu kontrollieren. Würde man es aber gestatten, daß der „loss-adjuster" die endgültige Entscheidung über den Schadensersatz namens des ausländischen Versicherers selbst trifft, so liefe dies auf eine Umgehung des italienischen Gesetzes hinaus, ganz abgesehen davon, daß der „loss-adjuster" seine Kompetenzen überschreiten und de facto unter Umgehung der für Versicherer geltenden gesetzlichen Bestimmungen als solcher tätig würde. Soweit danach das italienische Recht den „loss-adjuster" als unmittelbares Korrespondenzunternehmen eines ausländischen Versicherers, der keine Niederlassung in Italien hat, ausschaltet, berührt dies auch das Wettbewerbsrecht nicht, da ein „loss-adjuster" gegenüber einem Versicherer ein Aliud darstellt und deshalb

mit diesem auch gar nicht in Konkurrenz treten kann. Denn die typische Tätigkeit des „loss-adjuster" besteht ja gerade in der auf einem Auftrag beruhenden Hilfstätigkeit für einen Versicherer, während er selbst als Versicherer gar nicht tätig sein darf.

Dagegen verbietet keine Bestimmung des italienischen Rechts, daß ein „loss-adjuster" von einem Versicherer im Rahmen der Liquidation von Kraftfahrzeugunfällen, sei nun an ihnen ein ausländisches Fahrzeug beteiligt oder nicht, zu den in der Zuständigkeit dieser Unternehmensart liegenden Hilfstätigkeiten herangezogen wird. Daß ein ausländischer Versicherer, der in Italien keine Niederlassung hat, den „loss-adjuster" seines Vertrauens nur auf dem Umweg über einen italienischen Korrespondenzversicherer mit dieser Hilfstätigkeit beauftragen kann, beeinträchtigt meines Erachtens seine wettbewerbsrechtliche Stellung nicht in ungerechtfertigter Weise, weil dieser Umweg eine angemessene und zumutbare Folge des zum Schutz des Unfallopfers notwendigen Systems ist.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß das italienische Recht im Rahmen des Systems der grünen Karte keine unerlaubte Einschränkung des Wettbewerbs verursacht.

c) Die Klägerin des Ausgangsverfahrens behauptet, UCI und dessen Mitgliedgesellschaften hätten in der Durchführung des Systems der grünen Karte ein durch das Wettbewerbsrecht des EWG-Vertrags verbotenes *Verhalten* an den Tag gelegt. Dieses habe einmal darin bestanden, daß UCI die Fakultativklausel des Artikels 4 b, iii) des Interbüro-Abkommens nicht angenommen habe. Ferner habe UCI den Beschluß gefaßt, „loss-adjuster" auch nicht als Gehilfen von Versicherern bei der Regulierung von Schadensfällen, an denen ausländische Kraftfahrzeuge beteiligt waren, zuzulassen. Auch hätten sich die Mitglieder von UCI — offensichtlich aufgrund einer Empfehlung von UCI oder einer gegenseitigen Abstimmung — weitgehend geweigert, auf Anforderung ausländischer Versicherer „loss-adjuster" als Gehilfen zuzuziehen.

Daß die Nichtannahme der Fakultativklausel des Artikels 4 b, iii) des Interbüro-Abkommens durch das italienische Recht bedingt war und keine wettbewerbswidrigen Folgen hatte, habe ich bereits oben dargestellt.

Inwieweit es Beschlüsse des UCI, oder abgestimmte Verhaltensweisen seiner Mitgliedsgesellschaften gibt, die auf einen völligen Ausschluß der „loss-adjuster" von der im Rahmen ihrer Zuständigkeit liegenden Mitarbeit bei der Regulierung von Schadensfällen, an denen ausländische Kraftfahrzeuge beteiligt waren, hinauslaufen, muß, da ein solches Verhalten von UCI bestritten wird, vom Richter des Ausgangsverfahrens geklärt werden. Sollte aber ein solches Verhalten bewiesen werden, so würde dieses aus mehreren Gründen gegen die Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrags verstoßen. Ein derartiger Ausschluß der „loss-adjuster" von ihm Rahmen ihrer Zuständigkeit liegenden und für sie typischen Hilfstätigkeiten würde für bestimmte Versicherungsfälle jeden Wettbewerb der „loss-adjuster" beim Anbieten ihrer Hilfstätigkeit gegenüber den Versicherern beseitigen. Er würde es ferner ausländischen Versicherern unmöglich machen, einen „loss-adjuster" ihres Vertrauens in die Regulierung des Schadensfalles wenigstens mittelbar einzuschalten, und würde ihnen damit ein wichtiges Hilfsmittel in der Konkurrenz mit anderen Versicherern nehmen. Eine solche Beeinträchtigung des Wettbewerbs dieser ausländischen Versicherer wäre vom System der grünen Karte her unnötig und deshalb unangemessen. Das behauptete Verhalten von UCI und seinen Mitgliedsgesellschaften würde auch den Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten der EWG beeinträchtigen, indem es Unternehmen eines Mitgliedstaats daran hindern würde, ihre Dienste Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats anzubieten, und letztere daran hindern würde, sich der Dienste ersterer zu bedienen. Es

verstieße daher gegen Artikel 85 Absatz 1 des EWG-Vertrags. Das gleiche Verhalten würde aber auch angesichts der gesetzlichen Monopolstellung des UCI und damit ihrer Mitgliedgesellschaften einen Mißbrauch einer beherrschenden Stellung im Sinne des Artikels 86 des EWG-Vertrags darstellen. Dagegen könnten die Bestimmungen des italienischen Rechts, die, wie wir gesehen haben, keine Einschränkung des Wettbewerbs zur Folge haben, auch nicht als staatliche Maßnahmen, die unter das Verbot des Artikels 90 Absatz 1 des EWG-Vertrags fallen, angesehen werden.

3. Die dritte Frage geht dahin, ob die Artikel 7, 52 und 59 des EWG-Vertrags einzelstaatliche Normen oder Verhaltensweisen verbieten, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unmittelbar oder mittelbar eine Behinderung der Tätigkeit eines in diesem Mitgliedstaat niedergelassenen „loss-adjuster" bewirken, auch wenn sich die Norm auf ein nationales Versicherungsbüro bezieht oder das Verhalten diesem zuzurechnen ist. Bei der Beantwortung dieser Frage kann ich mich sehr kurz fassen.

Artikel 7 des EWG-Vertrags verbietet als allgemeine Vorschrift jede Diskriminierung aus Günden der Staatsangehörigkeit. Für die Bereiche des der Niederlassungsfreiheit und der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs bestehen die speziellen Vorschriften der Artikel 52 und 59 des EWG-Vertrags, die die Anwendung des Grundsatzes des Artikels 7 in ihrem Bereich garantieren. Ist also eine Regelung mit den Artikeln 52 und 59 vereinbar, so ist sie es auch mit dem Grundsatz des Artikels 7.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist eine Gesellschaft des italienischen Rechts. Soweit das italienische Recht und die sich daraus ergebende Handlungsweise des UCI die „loss-adjuster" als *unmittelbare* Gehilfen ausländischer Versicherer, die in Italien keine Niederlassung haben, bei der Regulierung von Versicherungsfällen, an denen ausländische Kraftfahrzeuge beteiligt sind, ausschließt, bezieht sich dies auf alle „loss-adjuster" ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit. Es ist also nicht ersichtlich, wieso dies einen Verstoß gegen Artikel 52 oder Artikel 59 des EWG-Vertrags darstellen soll. Aber auch eine indirekte Beeinträchtigung der Niederlassungsfreiheit und der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, wie sie von der Klägerin des Ausgangsverfahrens behauptet wird, ist nicht festzustellen. Denn es gibt keine Bestimmung des italienischen Rechts, wonach die „loss-adjuster" ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit von der Mitwirkung bei der Regulierung von Versicherungsfällen, an denen nur italienische Kraftfahrzeuge beteiligt sind, ausgeschlossen sein sollen. Auch für eine entsprechende Praxis des UCI oder der italienischen Versicherer bestehen keinerlei Anhaltspunkte. Daß endlich darin, daß ausländische Versicherer, die keine Niederlassung in Italien haben, einen „loss-adjuster" ihres Vertrauens nur auf dem Umweg über einen italienischen Versicherer mit der Regulierung von Schadensfällen, an denen ausländische Kraftfahrzeuge beteiligt sind, betrauen können, keine unangemessene Diskriminierung der ausländischen Versicherer liegt, habe ich bereits eingehend dargelegt. Aus diesem Grund kann auch Artikel 62 des EWG-Vertrags nicht eingreifen, da es sich nur um eine unwesentliche und überdies durch die Einführung der Kraftfahrzeugpflichtversicherung in Italien bedingte Veränderung der Rechtsstellung der genannten ausländischen Versicherer handelte.

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß weder die Niederlassungsfreiheit noch die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs durch das System der grünen Karte und seine Handhabung in Italien beeinträchtigt werden.

4. Die vierte Frage ist nur für den Fall einer Bejahung der ersten Frage gestellt. Da diese meines Erachtens, wie dargestellt, negativ beantwortet werden muß, erübrigt sich eine Beantwortung der vierten Frage.

III — Ich schlage vor, auf die Fragen des Tribunale civile e penale di Milano wie folgt zu antworten:

1. Weder die Richtlinie Nr. 72/166/EWG des Rates noch die Empfehlung Nr. 73/185/EWG der Kommission noch die Entscheidung Nr. 74/166/EWG der Kommission sind dahin auszulegen, daß sie zu einzelstaatlichen Normen, Vereinbarungen, Beschlüssen, aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen oder einem Verhalten ermächtigen, die darauf abzielen oder zur Folge haben, diejenigen Unternehmen, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachte Schadensfälle für Rechnung von Versicherern, denen die endgültige Entscheidung obliegt, besteht, in dieser Tätigkeit zu beschränken oder von ihr auszuschließen.

2. a) Eine nationale gesetzliche Regelung oder ein Interbüro-Abkommen, die dem nationalen Büro eines Mitgliedstaats die ausschließliche Verantwortung gegenüber dem Unfallopfer für die Regulierung von Schäden, die durch ausländische Kraftfahrzeuge im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats verursacht worden sind, übertragen, aber die Möglichkeit, daß Unternehmen, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von Schadensfällen für Rechnung von Versicherern besteht, als Gehilfen zu dieser Regulierung herangezogen werden können, nicht ausschließen, verstoßen nicht gegen die Artikel 85 und 86 des EWG-Vertrags.

   b) Ein Beschluß oder ein Verhalten eines nationalen Büros oder abgestimmte Verhaltensweisen seiner Mitglieder, die dazu bestimmt oder geeignet sind, Unternehmen, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von Schadensfällen für Rechnung von Versicherern besteht, von dieser für sie typischen Mitwirkung bei der Regulierung von Schadensfällen, die durch ausländische Kraftfahrzeuge verursacht worden sind, auszuschließen, fallen unter das Verbot des Artikels 85 und, falls das nationale Büro eine beherrschende Stellung einnimmt, des Artikels 86 des EWG-Vertrags.

3. Eine Regelung oder ein Verhalten, die dem nationalen Büro eines Mitgliedstaats oder Versicherungsgesellschaften, die in dem Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats ansässig sind oder dort eine Niederlassung haben, die Regulierung von Versicherungsfällen, die in dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats von in einem anderen Mitgliedstaat stationierten Kraftfahrzeugen verursacht worden sind, vorbehalten, sind nicht diskriminierend im Sinne der Artikel 52 und 59 des EWG-Vertrags, da sie Unternehmen, die nicht Versicherer sind, ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit von der Regulierung solcher Versicherungsfälle ausschließen.