3. Regler eller adfærd, der bevirker, at den endelige afgørelse om betaling af erstatning til skadelidte ved skader forvoldt på en medlemsstats område af køretøjer hjemmehørende i en anden medlemsstat forbeholdes det nationale bureau i den pågældende medlemsstat eller dettes medlemmer eller forsikringsselskaber, som er etableret her, indebærer ingen forskelsbehandling i den i traktatens artikler 52 og 59 forudsatte betydning.

Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. juni 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 11. MAJ 1977 [1]

Høje Ret.

I — 1. Ved kendelse af 29. april 1976 har Tribunale civile e penale di Milano — en afdeling for civile sager — forelagt Domstolen en række spørgsmål, som er blevet rejst under en tvist mellem et selskab med begrænset ansvar i henhold til italiensk ret — Ufficio Henry van Ameyde — og det italienske centralbureau for automobilforsikring (Ufficio Centrale Italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circulazione internazionale, UCI).

Sagsøgeren er et datterselskab af det nederlandske selskab med begrænset ansvar H. van Ameyde B.V., Haag, et selskab, der ikke er tilsluttet det nederlandske automobilforsikringsbureau, og som kontrollerer andre selskaber i fællesmarkedet og i Spanien. Det italienske datterselskab blev stiftet den 24. januar 1963 og beskæftiger sig — på forsikringsselskabers vegne — med behandling og afvikling af skadestilfælde, som er dækket af forsikringer.

Således udøver selskabet en virksomhed, der sædvanligvis beskrives med det engelske udtryk »loss-adjuster«. Det drejer sig herved om selvstændige hjælpere for forsikringsselskaberne, der med status som

1 — Oversat fra tysk.

sagkyndige fastslår dels omstændighederne ved uheld eller øvrige skadestilfælde, dels erstatningens størrelse og afvikler erstatningen på et forsikringsselskabs vegne. Sådanne bureauers virksomhed er hyppigt af international karakter; arbejdsgivere er forsikringsselskaber fra forskellige lande, som står over for problemer ved afvikling af skadestilfælde, der er indtrådt i udlandet, og som deres forsikringstagere er impliceret i.

Efter italiensk ret er denne virksomhed, trods sin nære tilknytning til forsikringsvirksomhed, tydeligt adskilt herfra. Den hjælp, som består i behandling og afvikling af skadestilfælde, og som ydes af selskab som sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt *sagsøgeren*), er ikke undergivet det krav om tilladelse fra regeringen, som gælder for forsikringsselskaber.

Sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt *sagsøgte)* UCI blev den 23. april 1953 stiftet i henhold til italiensk ret som et selskab med begrænset ansvar, bestående af autoriserede selskaber, der driver virksomhed med ansvarsforsikring for motorkøretøjer, idet man, i tilslutning til anbefalingen fra arbejdsgruppen vedrørende landevejstransport under De forenede Nationers økonomiske Europakommission, også i Italien ville indføre en »grønt kort«-ordning, som var indført i 1952 af forskellige landes forsikringsgivere; dette system skulle sikre, at ansvarsforsikringer for motorkøretøjer ved hjælp af et internationalt forsikringsbevis, det såkaldte grønne kort, fortsat også skulle være gyldige i lande — og efter sådanne landes retsregler — som befares af de pågældende motorkøretøjer som et led i den internationale landevejstrafik.

Da italiensk ret forbyder blandt andet selskaber med begrænset ansvar at drive forsikringsvirksomhed, kan UCI ikke selv beskrives som forsikringsselskab: Det indgår ikke forsikringsaftaler og forpligter sig heller ikke til mod præmiebetaling at yde dækning for risici ved trafikuheld.

2. Den tvungne ansvarsforsikring for motorkøretøjer — der allerede fandtes i alle andre medlemsstater — blev i Italien indført ved lov nr. 990 af 24. december 1969, som skulle træde i kraft 6 måneder efter offentliggørelse af gennemførelsesbestemmelserne. Republikkens præsident udstedte disse ved dekret af 24. november 1970, offentliggjort den 14. december 1970; således har den lovpligtige automobilforsikring i Italien bestået siden den 12. juli 1971.

I medfør af artikel 6 i loven af 24. december 1969

»skal i udlandet godkendte motorkøretøjer ..., som midlertidigt befinder sig på republikkens land- ... territorium, for den tid, de befinder sig i Italien, være dækket af en forsikring i denne lovs forstand ...

Pligten til at tegne forsikring anses for opfyldt, når føreren er i besiddelse af et internationalt forsikringsbevis udstedt i et i udlandet hertil indrettet organ, der attesterer, at der er tegnet en forsikring mod ansvar for de af køretøjet ... forvoldte skader og på betingelse af, at beviset er anerkendt af et tilsvarende organ i Italien, i forhold til hvilket den sikrede anses for hjemmehørende, og som inden for denne lovs grænser ... forpligter sig til at *afvikle* skader forårsaget på republikkens territorium, og til at udbetale erstatningsbeløbene til de berettigede, og som er *anerkendt* hertil af ministeriet for industri, handel og håndværk ...

Det »tilsvarende organ i Italien« er UCI, som efter ministerens tilladelse af 27. juni 1957 var blevet medlem af »Council of Bureaux« i London — den organisation, hvori alle nationale bureauer er sammensluttet — hvilket skete på grundlag af anerkendelsen ved ministeriel bekendtgørelse af 26. maj 1971. I UCI er samtlige de italienske virksomheder sammensluttet obligatorisk, der er berettiget til at drive virksomhed med automobilforsikring, således som dette forstås efter artikel 10 i loven af 24. december 1969; de

italienske repræsentanter for udenlandske forsikringsselskaber er også medlemmer.

3. Ved grænserne fandt der imidlertid som hidtil kontrol sted af det grønne kort med alle de forsinkelser, som en sådan kontrol medfører.

For at fjerne denne formalitet udstedte Rådet direktiv nr. 72/166 af 24. april 1972. Herved blev der på to planer indført et på overenskomst hvilende system:
— De nationale bureauer har, med bistand af Council of Bureaux i London, ved Comité européen des Assurances, afsluttet en ren privatretlig aftale for at garantere afvikling af skadestilfælde uanset om der foreligger en forsikring.
— Endvidere forudsætter direktivet, at der træffes en aftale mellem de enkelte nationale bureauer og de respektive administrative myndigheder.

Afskaffelse af kontrollen med det grønne kort ved de italienske grænser blev muliggjort ved, at UCI ved ministeriel bekendtgørelse af 12. oktober 1972 blev bemyndiget til at afvikle skader, som blev forvoldt af køretøjer fra de øvrige fem medlemsstater (efter udstedelse af bekendtgørelse af 11. december 1973 også af køretøjer fra de nye medlemsstater), samt ved, at UCI den 16. oktober 1972 i Bruxelles og den 12. december 1973 i Paris med henholdsvis bureauerne i de fem øvrige oprindelige medlemsstater i EØF og bureauerne i de tre nye medlemsstater traf den overenskomst, der var forudset i artikel 2, stk. 2 i Rådets direktiv af 24. april 1972.

I henhold til den nævnte overenskomst afvikler det nationale bureau, i overensstemmelse med det pågældende lands regler om lovpligtig forsikring, erstatningskrav i forbindelse med uheld, som har fundet sted på landets område, hvorved dette bureaus udgifter refunderes af bureauet i skadevolderens hjemstat. Overenskomstens artikel 4 indeholder regler om forholdet mellem det udstedende bureau og det forvaltende bureau samt om forholdet mellem dette bureaus medlemmer og de forretningsforbindelser, som har fået overladt at behandle og afvikle erstatningskrav. Artikel 4, litra a) bestemmer:

»Råder et medlem af det udstedende bureau over et organ i det forvaltende bureaus land, som kan drive automobilforsikringsvirksomhed, skal det forvaltende bureau overlade behandling og afvikling af et krav til dette medlem, for så vidt der fremsættes ønske herom.«

Det italienske bureau har kun anerkendt følgende bestemmelse i den fakultative klausul, som indeholdes i artikel 4, litra b):
»b) Et medlem af det udstedende bureau kan anmode det forvaltende bureau om at overlade behandling og afvikling af krav til en med henblik herpå udpeget forretningsforbindelse, der blandt andet kan være:
(i) et medlem af det forvaltende bureau«.

Derimod har det ikke anerkendt de fakultative regler, hvorefter forretningsforbindelsen kan være:
»(ii) et i det forvaltende bureaus land hjemmehørende organ, som kan drive forsikringsvirksomhed, uanset om denne består i automobilforsikring eller anden forsikring;
(iii) et i det forvaltende bureaus land hjemmehørende organ med speciale i afvikling af skadestilfælde på forsikringsselskabers vegne.«

Afskaffelsen af kontrollen med det grønne kort, der mellem de oprindelige medlemsstater var forudset til den 1. juli 1973 *ved Kommissionens henstilling* nr. 173/85 af 15. maj 1973 (EFT L 194 af 16. 7. 1973), er endelig fra den 15. maj 1974 trådt i kraft for de nye medlemsstater ved Kommissionen *beslutning* nr. 74/166 af 6. februar 1974 (EFT L 87 af 30. 3. 1974, s. 13).

4. Dette forårsagede en mærkbar ændring af de nationale bureauers rolle og det spillerum, som disse ville overlade

»afviklingsbureauerne« (»Regulierungsbüros«), navnlig i Italien. Før indførelsen af den lovpligtige forsikring i Italien måtte de tredjemænd, som havde lidt en skade forvoldt af et udenlandsk motorkøretøj, rette deres krav direkte mod udenlandske forsikringsgivere. Herved kom det italienske bureau kun til at virke som »*hjælpe*bureau« (servicing bureau), men ikke som »forvaltende bureau« (handling bureau): På rette anmodning til det italienske bureau eller et af dettes repræsentanter fra en forsikret, der var i besiddelse af det grønne kort, behandlede det italienske bureau ethvert krav, som blev gjort gældende mod den pågældende forsikringstager. Med henblik herpå satte det sig omgående i forbindelse med det medlem af det udstedende bureau, som havde udleveret det grønne kort, hvilket enten skete direkte eller via det udstedende bureau for at koordinere behandlingen eller undersøgelsen af kravet på vegne af medlemmet af det udstedende bureau, da afviklingen af kravet krævede dette medlems samtykke.

I løbet af den pågældende periode anerkendte UCI herved de opgaver, der var overgivet af udenlandske bureauers medlemmer til Ufficio van Ameyde som deres repræsentant og tillod, at dette bureau medvirkede ved behandling og afvikling af sådanne skadestilfælde, hvori udenlandske motorkøretøjer, som var forsikret hos de pågældende medlemmer af de udenlandske bureauer, var impliceret; UCI forbeholdt sig dog udtrykkeligt at overveje sin stilling i tilfælde af, at der blev indført lovpligtig forsikring i Italien.

Efter indførelsen af den lovpligtige automobilforsikring i Italien kan og skal de, der har lidt en skade forvoldt af et udenlandsk motorkøretøj, rejse krav direkte over for UCI, når skaderne er forvoldt på italiensk territorium og uden hensyn til forsikringsgiverens og den forsikredes statsborgerskab og bopæl, da den italienske lovgiver ønskede at garantere den offentlige sikkerhed på sit territorium ved, at UCI fik overdraget det *lovbestemte monopol på behandling og afvikling* af internationale skadestilfælde.

Den nævnte institutions virksomhed indskrænker sig ikke mere til at *behandle* sagen sammen med den oprindelige forsikringsgiver, det er nu blevet *forvaltende* bureau og således bemyndiget til at behandle skadestilfælde og at afvikle dem, som om institutionen selv havde udstedt police. UCI hæfter stadig også umiddelbart over for skadelidte, hvis organet overdrager afviklingen af skadestilfældet til forsikringsselskaber, der i Italien arbejder som forretningsforbindelser for de udenlandske forsikringsselskaber, hos hvilke forsikringerne er tegnet, og som har udstedt det grønne kort. UCI har endvidere kompetence til at yde direkte dækning for skaden, dersom den er blevet forvoldt af et køretøj, som ikke er forsikret efter betydningen i loven af 24. december 1969, men UCI kan eventuelt gøre regres mod ejeren og brugeren af køretøjet.

Fra dette tidspunkt bestemte det italienske bureau selv, hvem der skulle være italiensk forretningsforbindelse for de udenlandske ansvarsforsikringsgivere for udlændinge, der blev impliceret i et færdselsuheld i Italien: I overensstemmelse hermed tilsendte organet skrivelser såvel til de øvrige udenlandske bureauer som til disses medlemmer og erklærede, at det kun ville anerkende udpegningen af det stedligt kompetente medlem af det italienske bureau som korresponderende forsikringsselskab og udelukkende overgive de opståede tilfælde til dette italienske selskab; endvidere meddelte organet, at den udenlandske forsikringsgiver for fremtiden direkte skulle henvende sig til den således udpegede italienske forsikringsgiver, så at han for fremtiden ikke måtte henvende sig til bureauet.

Lloyd's »Service Motor Policies«, der havde overladt det italienske bureau van Ameyde en række skadestilfælde, underrettede dette om situationen og tilføjede, at man ikke havde andet valg end at acceptere denne tingenes tilstand og derfor anmodede bureauet om at udsætte behandlingen af de tildelte opgaver og overgive dem til det italienske bureau.

Herudover klagede det italienske bureau over et fransk selskab, som vedblev at overlade van Ameyde-bureauet skadestilfælde, »skønt dette siden juni 1971 ikke længere har haft beføjelse til at foretage sagsbehandling« (det franske bureaus skrivelse af 9. september 1975).

De øvrige nationale bureauer opfordrede i ultimativ form deres medlemmer til at tilslutte sig denne praksis »i overensstemmelse med mellem-bureau-overenskomsten« (det belgiske bureaus skrivelse af 5. september 1975).

Under indtryk af disse omstændigheder afgav det italienske bureau Ameyde under overholdelse af de nøjagtige anvisninger, som bureauets mandanter — de udenlandske selskaber — havde givet, behandlingen af de bureauet tildelte sager og overgav dem til det italienske bureau. Da van Ameyde imidlertid følte sig som offer for en regelret boykot — dog ikke på grund af sin nationalitet, da det jo var et italiensk selskab, men som følge af sin egenskab af »privat« bureau — anlagde det sag ved Tribunale di Milano med påstand om, at det erklæredes for retstridigt, at UCI havde forbeholdt *behandling og afvikling* af skadestilfælde for forsikringsselskaber, der er medlemmer af UCI.

Ved kendelse af 29. april 1976 udsatte Tribunale di Milano sagen og forelagde Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Skal Rådets direktiv nr. 72/166/EØF (EFT 1972 II, s. 345; org.ref. ABl. L 103 af 2. 5. 1972), Kommissionens henstilling nr. 73/185/EØF (EFT L 194 af 16. 7. 1973) og Kommissionens beslutning nr. 74/166/EØF (EFT L 87 af 30. 9. 1974) fortolkes således, at disse retsakter tillader sådanne nationale lovbestemmelser, aftaler, beslutninger og samordnet praksis mellem de nationale forsikringsbureauer eller en sådan adfærd hos hvert enkelt nationalt bureau eller hos de hertil knyttede selskaber, som har til formål eller virkning at begrænse eller fjerne konkurrencen mellem selskaber, der udelukkende driver virksomhed med at behandle sager om skader forvoldt af udenlandske køretøjer, idet denne virksomhed i sin helhed ved de nævnte foranstaltninger forbeholdes de forsikringsselskaber, som er tilsluttet det pågældende nationale bureau?
2. Uanset svaret på spørgsmål 1., forbyder EØF-traktatens artikler 85, 86 og 90 enhver national lovbestemmelse, enhver aftale mellem bureauer og enhver beslutning, samordnet praksis eller adfærd, der forbeholder de forsikringsselskaber, der er tilsluttet det nationale bureau, behandlingen af sager om skader forvoldt af udenlandske køretøjer med udelukkelse af selskaber, der ikke er tilsluttet bureauet, og som alene driver virksomhed med behandling af erstatningssager, også når disse udpeges af det skadevoldende køretøjs forsikringsselskab i hjemstaten?
3. Uanset svaret på spørgsmål 1, forbyder princippet om ikke-forskelsbehandling (traktatens artikel 7) og bestemmelserne om etableringsretten (traktatens artikel 52) samt bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser (traktatens artikel 59) enhver national lovbestemmelse og enhver adfærd, der direkte eller indirekte bevirker, at en virksomhed, der er etableret på en medlemsstats område, faktisk forhindres i på denne medlemsstats område at drive erhvervsvirksomhed med behandling af erstatningssager, også når den pågældende bestemmelse eller adfærd vedrører et nationalt forsikringsbureau som omhandlet i direktiv nr. 72/166/EØF?
4. I tilfælde af et bekræftende svar på spørgsmål 1., skal de dér nævnte fællesskabsretsakter anses for lovlige under hensyn til såvel traktatens artikler 7, 52, 59, 85, 86 og 90 som enhver anden mangel, herunder manglende begrundelse og krænkelse af væsentlige formforskrifter?

II — Min opfattelse vedrørende disse spørgsmål er følgende.

1. Det første spørgsmål tilsigter at klargøre, om de relevante fællesskabsretsakter, nemlig Rådets direktiv nr. 72/166/EØF af 24. april 1972 (EFT 1972 II, s. 345; org.ref. ABl. L 103 af 2. 5. 1972, s. 1), Kommissionens henstilling nr. 73/185/EØF af 15. maj 1973 (EFT L 194 af 16. 7. 1973, s. 13) og Kommissionens beslutning nr. 74/166/EØF af 6. februar 1974 (EFT L 87 af 30. 3. 1974, s. 13) skal fortolkes således, at de indeholder bemyndigelse til at vedtage nationale lovbestemmelser, aftaler, beslutninger og samordnet praksis, der bevirker, at »loss-adjusternes« virksomhed begrænses, eller at disse udelukkes fra at afvikle skadestilfælde, der er forvoldt af udenlandske motorkøretøjer. Lad det være sagt straks: det var min opfattelse — som er i overenstemmelse med samtlige indlæg i denne sag — at dette spørgsmål bør besvares benægtende.

Rådets direktiv nr. 72/166/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse indeholder — bortset fra spørgsmålet om det geografiske gyldighedsområde for den garanti, som beror på aftalerne om lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer — ingen foranstaltninger til koordinering eller tilnærmelse af de nationale retsforskrifter. Derimod forudsætter den indgåelse af en overenskomst mellem de nationale bureauer, der skal gøre det muligt at ophæve kontrollen af det grønne kort ved grænserne inden for Fællesskabet. Direktivets artikel 2, stk. 2 bestemmer herom nærmere:

»For køretøjer, der er hjemmehørende på en af medlemsstaternes område, træder dette direktivs bestemmelser med undtagelse af artiklerne 3 og 4 i kraft:

— når der mellem de seks nationale forsikringsbureauer er truffet en overenskomst, hvorefter hvert nationalt bureau forpligter sig til i overensstemmelse med det pågældende lands regler om lovpligtig ansvarsforsikring at behandle de skadestilfælde, der forekommer på landets område forårsaget af forsikrede eller uforsikrede køretøjer, der hører hjemme i en af de andre medlemsstater;
— fra det af Kommissionen bestemte tidspunkt, efter at den i snævert samarbejde med medlemsstaterne har fastslået, at der er truffet en sådan overenskomst;
— for denne overenskomsts gyldighedsperiode.«

Kommissionens henstilling nr. 73/185/EØF og dens beslutning nr. 74/166/EØF bekræfter blot, at der den 16. oktober 1972 og 12. december 1973 blev truffet den overenskomst, som nævnes i Rådets direktiv, henholdsvis mellem de nationale bureauer i de oprindelige medlemsstater og mellem samtlige medlemsstaters nationale bureauer, og den drager heraf den konsekvens, der er i overensstemmelse med direktivet, at kontrollen med det grønne kort ved grænserne inden for Fællesskabet nu skal ophæves. Hverken ordlyd, mening eller formål med de nævnte fællesskabsretsakter giver altså noget holdepunkt for, at de skulle indeholde bemyndigelse til på en eller anden måde at begrænse virksomheden som »loss-adjuster«.

Bestemmelserne i Rådets direktiv kunne dog — det har den italienske regering med rette påpeget — først få retsvirkning, efter at overenskomsten mellem medlemsstaternes nationale bureauer var indgået; deres virkning er indskrænket til den nævnte overenskomsts gyldighedsperiode. Også mellem-bureau-overenskomsten må altså undersøges inden for rammerne af det første spørgsmål, for at rækkevidden af de fællesskabsretlige forskrifter, som overenskomsten tilsigter at udfylde, og hvis fortolkning må følge overenskomstens fortolkning, kan fastlægges.

Det er sagsøgers opfattelse, at mellem-bureau-overenskomstens artikler 4, litra b), 6 og 7 indeholder ulovlige konkurrencebegrænsninger. Efter min mening kan dette ikke tiltrædes. Den omstændighed,

at artikel 4, litra b) tillader, at den udenlandske forsikringsgiver blot kan vælge en anden repræsentant end et medlem af det nationale bureau på grundlag af en fakultativ klausul som hvert enkelt nationalt bureau står frit overfor ved indgåelse af overenskomsten, tager hensyn til, at retsreglerne om og systemet i den lovpligtige automobilforsikring i de enkelte medlemsstater er helt forskellige. Hvert enkelt nationalt bureau må derfor kunne acceptere overenskomsten i den form, der er forenelig med national ret. Efter italiensk ret kan man kun drive forsikringsvirksomhed, såfremt staten har givet tilladelse hertil, såfremt bestemte krav i henseende til kapital opfyldes, og såfremt der ydes visse garantier, dannes reserver, og der gives adgang til statslig kontrol. Desuden indeholder den italienske lovgivning den begrænsning, at det kun er en i Italien hjemmehørende eller en sådan udenlandsk forsikringsgiver, der har et datterselskab i Italien, som kan træffe afgørelse om erstatning til skadelidte. På baggrund af denne ordning kunne det italienske bureau kun acceptere punkt (i) i den fakultative klausul. At UCI i øvrigt frit skal kunne vælge en korresponderende forsikringsgiver og kan tilbagekalde hvervet til enhver tid, er en logisk følge af, at UCI hæfter over for skadelidte. Det samme gælder for reglerne i mellem-bureau-overenskomstens artikler 6 og 7.

Sagsøgeren mener, at mellem-bureau-overenskomsten uberettiget begrænser den udenlandske forsikringsgiver, der ikke har noget datterselskab i Italien, i hans valg af hjælpere ved, at han ikke kan overdrage afviklingen af skadetilfælde til en »loss-adjuster«, som har hans tillid. I virkeligheden udelukker mellem-bureau-overenskomsten imidlertid ikke, at en »loss-adjuster« får overdraget den for ham karakteristiske opgave at behandle skadestilfældet, ej heller udelukker den, at afviklingen forberedes ved indsamling af alle oplysninger, der er af betydning for fastsættelsen af erstatningens størrelse. Den udenlandske forsikringsgiver, der ikke har noget datterselskab i Italien, hindres nemlig ikke af mellem-bureau-overenskomsten i at anmode det italienske forsikringsselskab, som han har valgt som sin forretningsforbindelse, eller som UCI har udpeget for ham som forretningsforbindelse, om at tilkalde en bestemt »loss-adjuster« ved afvikling af skadestilfældet. En »loss-adjuster« kan alligevel ikke overtage hele afviklingen, da han ikke selvstændigt kan betale erstatningen og efter italiensk ret ej heller slet ikke er berettiget hertil.

Sammenfattende kan det altså konstateres, at også mellem-bureau-overenskomsten, der i en vis henseende er en del af fællesskabsordningen, ikke hjemler nogen form for konkurrencestridige handlinger.

2. Det andet spørgsmål er, om konkurrencereglerne i EØF-traktatens artikel 85, 86 og 90 forbyder enhver national lovbestemmelse, enhver aftale mellem bureauer og enhver beslutning eller samordnet praksis, der også udelukker »loss-adjusterne« fra at afvikle skadestilfælde, som er forårsaget af udenlandske køretøjer, når de udtrykkeligt er blevet udpeget af skadevolderens forsikringsgivere, som driver virksomhed i dennes hjemland.

a) For så vidt dette spørgsmål angår *mellem-bureau-overenskomsten,* har jeg allerede, i mine bemærkninger til de fællesskabsretlige forskrifter, besvaret det derhen, at mellem-bureau-overenskomsten ikke indeholder nogen bestemmelse, der udelukker »loss-adjusterne« fra at medvirke ved afvikling af skadestilfælde, som er forvoldt af udenlandske motorkøretøjer, når dette sker inden for deres typiske bistandsvirksomhed. Under denne synsvinkel strider overenskomsten hverken mod EØF-traktatens artikel 85 eller artikel 86.

b) *Italiensk ret* kræver, at opgørelse af skader, der er forvoldt af udenlandske motorkøretøjer på italiensk territorium, udelukkende sker på UCI 's ansvar. Dette ansvar og hæftelsen i forhold til skadelidte består også, hvis UCI overlader op-

gørelsen af skaden til en i Italien hjemmehørende forsikringsgiver eller et i Italien stiftet datterselskab af den kompetente udenlandske forsikringsgiver, hvilket udtrykkeligt er tilladt i italiensk ret. Derimod tillader italiensk lovgivning ikke, at UCI efter anmodning fra en udenlandsk forsikringsgiver, som ikke har noget datterselskab i Italien, fremskaffer en »loss-adjuster« til umiddelbar hjælp for denne. Thi efter italiensk lovgivning er kun sådanne forsikringsgivere, der er etableret i Italien eller har et datterselskab dér, berettiget til endeligt at træffe afgørelse om opgørelse af en skade ved at fastsætte erstatningens størrelse og udbetale den. Ligesom Kommissionen anser jeg denne ordning for berettiget, da den tjener til at beskytte skadelidte. Dersom man nemlig tillod, at en udenlandsk forsikringsgiver direkte eller under medvirken af en »loss-adjuster«, som jo ikke kan træffe den endelige afgørelse om betaling af erstatningen, foretager opgørelse af skadestilfælde, måtte skadelidte i tilfælde af tvist søge at opnå sin ret uden for Italien; således ville han komme til at stå over for vanskeligheder med at kontrollere, om de gældende betingelser og garantier med hensyn til erstatning blev overholdt. Hvis man derimod gav tilladelse til, at »loss-adjusteren« selv kan træffe den endelige afgørelse om erstatningen på den udenlandske forsikringsgivers vegne, ville dette være ensbetydende med en omgåelse af den italienske lov, helt bortset fra, at »loss-adjusteren« herved ville overskride sin kompetence og de facto drive virksomhed som sådan under omgåelse af de gældende lovbestemmelser om forsikringsvirksomhed. For så vidt italiensk ret derefter udelukker »loss-adjusteren« som umiddelbar forretningsforbindelse for en udenlandsk forsikringsgiver, der ikke har noget datterselskab i Italien, berører dette heller ikke konkurrenceretten, da en »loss-adjuster« i forhold til forsikringsgiveren er en uafhængig person (aliud) og derfor heller ikke på nogen måde kan komme til at konkurrere med denne. Thi »loss-adjusternes« typiske virksomhed består jo netop i, at han yder bistand for en forsikringsgiver på dennes anmodning, mens han selv slet ikke er berettiget til at drive forsikringsvirksomhed.

Derimod er der ingen bestemmelse i italiensk ret, der forbyder, at en »loss-adjuster« hidkaldes af en forsikringsgiver ved opgørelse af færdselskader, uanset om et udenlandsk køretøj er involveret heri, således at han yder den bistand, som denne form for virksomhed er kompetent til. At en udenlandsk forsikringsgiver, der ikke har noget datterselskab i Italien, kun via en italiensk korresponderende forsikringsgiver kan overlade denne bistandsvirksomhed til den »loss-adjuster«, han har tillid til, påvirker efter min opfattelse ikke hans konkurrenceretlige stilling uberettiget, fordi denne omvej er en rimelig og påkrævet følge af det nødvendige system til beskyttelse af skadelidte.

Sammenfattende kan det altså konstateres, at italiensk ret inden for rammerne af systemet med det grønne kort ikke forårsager nogen utilladelig konkurrencebegrænsning.

c) Sagsøgeren har gjort gældende, at UCI og de tilsluttede selskaber har lagt en *adfærd* for dagen, som er forbudt i henhold til EØF-traktatens konkurrenceret, da de gennemførte systemet med det grønne kort. Denne skulle efter sagsøgerens formening for det første bestå i, at UCI ikke accepterede den fakultative klausul i mellem-bureau-overenskomstens artikel 4, litra b), punkt iii). Endvidere besluttede UCI, at »loss-adjuster« heller ikke kunne yde bistand for forsikringsgivere ved afvikling af skadetilfælde, som udenlandske motorkøretøjer var impliceret i. Endvidere har sagsøgeren gjort gældende, at UCI's medlemmer — øjensynligt på grund af en anbefaling fra UCI eller ved gensidig enighed — i vidt omfang har afslået udenlandske forsikringsgiveres anmodning om at anvende »loss-adjustere« som hjælpere.

At italiensk rets afvisning af mellem-bureau-overenskomstens fakultative klausul i artikel 4, litra b), punkt iii) var betinget og ikke bevirkede noget konkurrence-

stridigt forhold, har jeg allerede forklaret ovenfor.

I hvilket omfang der findes beslutninger fra UCI eller samordnet praksis mellem de tilsluttede selskaber, som medfører, at »loss-adjusterne« fuldstændigt udelukkes fra den medvirken ved afvikling af skadestilfælde, som hører under deres kompetence, må afgøres af dommeren i hovedsagen, da UCI bestrider en sådan adfærd. Men skulle en sådan adfærd blive bevist, ville den af flere grunde stride mod EØF-traktatens konkurrenceregler. En sådan udelukkelse af »loss-adjusterne« fra bistandvirksomhed, som ligger inden for deres kompetence og er typiske for dem, ville i bestemte forsikringssager udelukke enhver konkurrence fra i forhold til forsikringsgiverne, når de tilbød deres hjælpevirksomhed. Udelukkelsen ville endvidere gøre det umuligt for udenlandske forsikringsgivere i det mindste middelbart at tilkalde en »loss-adjuster«, de har tillid til, ved afviklingen af skadestilfælde, hvilket ville fratage dem et vigtigt hjælpemiddel i konkurrencen med andre forsikringsgivere. Systemet med det grønne kort kræver ikke en sådan påvirkning af konkurrencen fra disse udenlandske forsikringsgivere og er derfor urimelig. UCI's og de tilsluttede selskabers påståede adfærd ville også påvirke udvekslingen af tjenesteydelser mellem EØF's medlemsstater, idet en medlemsstats virksomheder herved ville blive hindret i at tilbyde sine tjenester til en anden medlemsstats virksomheder, som på deres side ville være forhindret i at kunne modtage de førstnævntes tjenester. Den pågældende adfærd ville således stride mod EØF-traktatens artikel 85, stk. 1. Imidlertid ville samme adfærd også, når henses til UCI's og de tilsluttede selskabers lovbestemte monopol, være misbrug af en dominerende stilling i den i EØF-traktatens artikel 86 forudsatte betydning. Derimod ville bestemmelserne i italiensk ret, der som påvist ikke medfører indskrænkning i konkurrencen, heller ikke kunne antages at være statslige foranstaltninger, som falder ind under forbudet i EØF-traktatens artikel 90, stk. 1.

3. Det tredje spørgsmål er, om EØF-traktatens artikler 7, 52, og 59 forbyder enhver national lovbestemmelse eller adfærd, der direkte eller indirekte bevirker, at en i den pågældende medlemsstat hjemmehørende »loss-adjuster« hindres i at udøve sin virksomhed, også når den pågældende lovbestemmelse vedrører et nationalt forsikringsbureau, eller når adfærden kan tilskrives dette. Ved besvarelsen af dette spørgsmål kan jeg fatte mig yderst kort.

EØF-traktatens artikel 7 indeholder et almindeligt forbud mod enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling. For områderne fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser gælder de specielle regler i EØF-traktatens artikler 52 og 59, som sikrer anvendelse af grundsætningen i artikel 7 på hver deres område. Er en ordning således forenelig med artiklerne 52 og 59, er den også forenelig med grundsætningen i artikel 7.

Sagsøgeren er et selskab stiftet i henhold til italiensk ret. For så vidt italiensk ret og UCI's adfærd på dette grundlag udelukker »loss-adjusterne« fra at være *umiddelbare* medhjælpere for udenlandske forsikringsgivere, der ikke har noget datterselskab i Italien, ved afvikling af forsikringssager, som udenlandske motorkøretøjer er impliceret i, gælder dette alle »loss-adjustere« uanset nationalitet. Det ses derfor ikke, hvorledes dette kan stride mod EØF-traktatens artikel 52 eller artikel 59. Der kan imidlertid heller ikke fastslås en indirekte påvirkning af den frie etableringsret og den frie udveksling af tjensteydelser, således som det påstås af sagsøgeren. Thi der findes ingen bestemmelse i italiensk ret, hvorefter »loss-adjusterne«, uanset nationalitet, skal udelukkes fra at medvirke ved afvikling af forsikringssager, hvori kun italienske motorkøretøjer er impliceret. Der er heller ingen holdepunkter for, at UCI eller de italienske forsikringsgivere har lagt en sådan praksis for dagen. Jeg har allerede indgående gjort rede for, at der ikke opstår urimelig forskelsbehandling af de udenlandske forsikringsgivere ved, at de,

der ikke har noget datterselskab i Italien, kun via en italiensk forsikringsgiver kan overlade til en »loss-adjuster«, de har tillid til, at afvikle skadestilfælde, hvori udenlandske motorkøretøjer er impliceret. Af denne grund kan heller ikke EØF-traktatens artikel 62 gribe ind, da det kun drejede sig om en uvæsentlig ændring af retsstillingen for de nævnte udenlandske forsikringsgivere, som desuden var betinget af indførelsen af den lovpligtige automobilforsikring i Italien.

Sammenfattende må det altså fastslås, at hverken den frie etableringsret eller den frie udveksling af tjenesteydelser er blevet påvirket ved systemet med det grønne kort og håndhævelsen heraf i Italien.

4. Det fjerde spørgsmål ønskes kun besvaret, dersom det første spørgsmål besvares bekræftende. Da det er min opfattelse, at dette som anført bør besvares benægtende, er et svar på det fjerde spørgsmål overflødigt.

III — Jeg foreslår, at der gives følgende svar på de spørgsmål, som er stillet af Tribunale civile e penale di Milano:

1. Hverken Rådets direktiv nr. 72/166/EØF, Kommissionens henstilling nr. 73/185/EØF eller Kommissionens beslutning nr. 74/166/EØF skal fortolkes således, at disse retsakter tillader nationale lovbestemmelser, aftaler, beslutninger, samordnet praksis eller adfærd, som har til formål eller virkning, at de selskaber, hvis eneste virksomhed består i at afvikle skadestilfælde, der er forvoldt af udenlandske motorkøretøjer, på de forsikringsgiveres vegne, som har den endelige afgørelse, begrænses i eller udelukkes fra den nævnte virksomhed.

2. a) En national lovbestemt ordning eller aftale mellem bureauer, hvorved en medlemsstats nationale bureau får overdraget eneansvaret i forhold til skadelidte med hensyn til afvikling af skader, der er forvoldt af udenlandske motorkøretøjer på den pågældende medlemsstats område, men ikke udelukker, at selskaber, hvis eneste virksomhed består i at afvikle skadestilfælde på forsikringsgiveres vegne, kan tilkaldes som bistand ved denne afvikling, strider ikke mod EØF-traktatens artikler 85 og 86.

   b) En beslutning eller adfærd hos et nationalt bureau eller samordnet praksis mellem dettes medlemmer, som tilsigter eller er egnet til at udelukke selskaber, hvis eneste virksomhed består i at afvikle skadestilfælde på forsikringsgiveres vegne, fra den nævnte virksomhed, som typisk består i at medvirke ved afvikling af skadestilfælde forvoldt af udenlandske motorkøretøjer, falder ind under forbudet i artikel 85, samt forbudet i EØF-traktatens artikel 86, såfremt det nationale bureau indtager en dominerende stilling.

3. En ordning eller adfærd, der forbeholder en medlemsstats nationale bureau eller forsikringsselskaber, som er stiftet på den pågældende medlemsstats område eller har et datterselskab dér, at afvikle forsikringssager, som er

forvoldt på medlemsstatens område af i en anden medlemsstat hjemmehørende motorkøretøjer, er ikke ensbetydende med forskelsbehandling i den i EØF-traktatens artikler 52 og 59 forudsatte betydning, da virksomheder, som ikke er forsikringsgivere, uanset deres nationalitet herved udelukkes fra at afvikle sådanne skadestilfælde.