CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 11 MEI 1977 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I — 1. Een burgerlijke kamer van de „Tribunale civile e penale" te Milaan heeft U bij beschikking van 29 april 1976 een aantal vragen gesteld, die zijn gerezen in een rechtsgeding tussen een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Italiaans recht, Ufficio Henry van Ameyde, en het Italiaanse centrale bureau voor automobielverzekeringen (Ufficio Centrale di assistenza assicurativa automobilisti in circulazione internazionale, UCI).

Verzoekster is een dochtermaatschappij van de Nederlandse vennootschap H. van Ameyde BV te Den Haag, die niet is toegetreden tot het Nederlands bureau van automobielverzekeraars en andere binnen de gemeenschappelijke markt en in Spanje gevestigde vennootschappen onder haar controle heeft. De Italiaanse dochtermaatschappij werd op 24 januari 1963 opgericht en stelt zich ten doel door verzekering gedekte schadegevallen voor rekening van verzekeringsmaatschappijen te behandelen en af te wikkelen.

Zij verricht daarmede het werk van de Engelse „loss-adjusters", zelfstandige medewerkers van verzekeringsmaatschappijen die als deskundigen de omstandigheden van het ongeval casu quo schadegeval, alsook het schadebedrag, vaststellen en de schadevergoeding voor rekening van een verzekeringsmaatschappij *afwikkelen.* De werkzaamheid van zulke bureaus draagt dikwijls een internationaal karakter; de opdrachtgevers zijn verzekeringsmaatschappijen uit verschillende landen die zich gesteld zien voor problemen, verband houdende met de afwikkeling van schadegevallen waarmede hun verzekeringnemers buitenslands te maken krijgen.

Naar Italiaans recht is deze met de verzekeringsbranche sterk verwante affaire daarvan nochtans afgegrensd. Voor het verlenen van assistentie bij de behandeling en afwikkeling van schadegevallen — door een vennootschap als verzoekster in het hoofdgeding — is, anders dan voor verzekeringsmaatschappijen, geen erkenning door de regering voorgeschreven.

UCI, verweerster in het hoofdgeding, is als vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Italiaans recht op 23 april 1953 door erkende w.a.-verzekeraars van motorrijtuigen opgericht om het op aanbeveling de dato 25 januari 1949 van de subcommissie wegvervoer van de economische commissie der Verenigde Naties voor Europa in 1952 door de verzekeraars in verschillende landen geïntroduceerde stelsel van de groene kaart ook in Italië in te voeren; met behulp van de groene kaart als internationaal verzekeringsdocument kon worden gewaarborgd dat w.a.-verzekeringen voor motorrijtuigen hun geldigheid behouden in landen waardoor zulke motorrijtuigen in het kader van het grensoverschrijdend wegvervoer rijden, en wel zulks overeenkomstig de rechtsvoorschriften van die landen.

Omdat naar Italiaans recht andere maatschappijen met beperkte aansprakelijkheid zich niet met de verzekeringsaffaire mogen inlaten, kan het UCI niet zelf als verzekeringsmaatschappij worden aangemerkt: het sluit geen verzekeringsovereenkomsten af en verplicht zich ook niet om tegen betaling van een premie te zorgen voor dekking van het risico van verkeersongevallen.

1 — Vertaald uit het Duits.

2. De reeds in alle Lid-Staten bestaande verplichte w.a.-verzekering van motorrijtuigen werd in Italië ingevoerd bij de wet van 24 december 1969, nr. 990, die zes maanden na publikatie van de uitvoeringsvoorschriften in werking zou treden. Die uitvoeringsvoorschriften zijn door de president van de republiek vastgesteld bij op 14 december 1970 gepubliceerd besluit van 24 november 1970; sinds 12 juni 1971 kent Italië derhalve de hierbedoelde verplichte verzekering.

Volgens artikel 6 van de wet van 24 december 1969

„moet voor in het buitenland toegelaten motorrijtuigen die tijdelijk op het gebied ... van de republiek verkeren, voor de duur van het verblijf in Italië een verzekering in de zin van deze wet worden aangegaan ...

Aan die verzekeringsplicht wordt geacht te zijn voldaan wanneer betrokkene in het bezit is van een door een bevoegd bureau in het buitenland afgegeven internationaal verzekeringsdocument waardoor het bestaan van een w.a.-verzekering voor door het motorrijtuig veroorzaakte schaden wordt bevestigd ... mits bedoeld document wordt erkend door een in Italië gevestigd soortgelijk bureau, dat tot inontvangstneming van voor de verzekerde bestemde stukken bevoegd is te achten en zich in de zin van deze wet belast met de *afwikkeling* van op het gebied van de republiek veroorzaakte schaden ..., de voldoening der desbetreffende vorderingen waarborgt en daartoe door het Ministerie van Industrie, Handel en Ambacht is *erkend*..."

Het „in Italië gevestigd soortgelijk bureau" is het UCI dat, na daartoe op 27 juni 1957 ministerieel verlof te hebben bekomen, lid is geworden van de te Londen gevestigde overkoepelende organisatie „Council of Bureaux", waarbij alle nationale bureaus zijn aangesloten; de erkenning als „soortgelijk bureau" heeft plaatsgevonden bij ministerieel besluit van 26 mei 1971. Het lidmaatschap van de UCI is verplicht voor alle Italiaanse ondernemingen die in de zin van artikel 10 van de wet van 24 december 1969 gerechtigd zijn hun bedrijf te maken van het verzekeren van motorrijtuigen, de vertegenwoordiging — in Italië — van buitenslands gevestigde verzekeringsmaatschappijen daaronder begrepen.

3. Aan de grenzen vond evenwel voor- en nacontrole op de aanwezigheid van de groene kaart plaats — met alle vertraging waartoe zulk een controle leidt —.

Om die formaliteit uit de wereld te helpen stelde de Raad richtlijn 72/166 van 24 april 1972 vast, waarbij wederom — op twee niveaus — een op overeenkomst berustende werkwijze werd ingevoerd:

- Via de Council of Bureaux te Londen, zijn de nationale bureaus bij het Comité européen des Assurances een zuiver privaatrechtelijke overeenkomst aangegaan opdat de afwikkeling van schadegevallen onafhankelijk van het bestaan van een verzekering zou worden gegarandeerd.
- Bovendien wordt er in de richtlijn van uitgegaan dat de onderscheiden nationale bureaus met hun overheden een overeenkomst zullen aangaan.

Het achterwege laten van de groene-kaart-controle aan de Italiaanse grenzen werd mogelijk gemaakt doordat het UCI bij ministerieel decreet van 12 oktober 1972 werd gemachtigd tot de afwikkeling van schaden door motorrijtuigen uit de andere vijf Lid-Staten (sinds het besluit van 11 december 1973 uit de negen Lid-Staten) veroorzaakt, alsook doordat het UCI op 16 oktober 1972 te Brussel met de bureaus van de vijf overige oorspronkelijke Lid-Staten van de EEG en op 12 december 1973 te Parijs met de bureaus van de nieuwe Lid-Staten de in artikel 2, lid 2, van 's Raads richtlijn van 24 april 1972 bedoelde overeenkomst heeft gesloten.

Volgens die overeenkomst wordt de afwikkeling van schadevorderingen terzake van ongevallen volgens de nationale

rechtsvoorschriften inzake de w.a.-verzekering gewaarborgd door het bureau van het land op welks grondgebied het ongeval heeft plaatsvonden, in dier voege dat de kosten van bedoeld bureau vergoed worden door het bureau van de staat van degene die het ongeval heeft veroorzaakt. Artikel 4 geeft voorschriften voor de betrekkingen tussen de bureaus die de vorderingen betalen onderscheidenlijk behandelen, alsook voor de betrekkingen tussen de Lid-Staten van bedoelde bureaus en de met onderzoek en afwikkeling van vorderingen belaste correspondenten. In artikel 4, sub a, wordt het volgende bepaald:

„Indien een lid van het bureau dat de betaling verricht in het land van het bureau dat de vordering behandelt een voor het bedrijfsmatig verzekeren van motorrijtuigen ingerichte organisatie bezit, laat dit laatste bureau desgewenst onderzoek en afwikkeling van een vordering aan de Lid-Staat over."

Van de in artikel 4, letter b, vervatte facultatieve clausule heeft het Italiaanse bureau alleen de volgende bepaling erkend:

„b. Een Lid-Staat van het bureau dat de betaling verricht kan het bureau dat de vordering behandelt verzoeken onderzoek en afwikkeling van vorderingen over te laten aan een daartoe benoemde correspondent, die ... zijn kan:

(i) een lid van het bureau dat de vordering behandelt."

Het heeft evenwel niet de factultatieve voorschriften erkend volgens welke de correspondent kan zijn:

„(ii) een organisatie — gevestigd in het land van het bureau dat de vordering behandelt —, ingericht voor het bedrijfsmatig verzekeren van motorrijtuigen of anderszins —;

(iii) een organisatie — gevestigd in het land van het bureau dat de vordering behandelt —, welke in het behandelen van schadegevallen voor verzekerden is gespecialiseerd."

De afschaffing van de controle op de groene kaart, zoals die per 1 juli 1973 voor de oorspronkelijke Lid-Staten was voorzien in *aanbeveling* 73/185 van de Commissie van 15 maart 1973 (PB L 194 van 16 juli 1973), is ten slotte ingevolge *beschikking* 74/166 van de Commissie van 6 februari 1974 (PB L 87 van 30 maart 1974, blz. 13) per 15 mei 1974 in de negen Lid-Staten van kracht geworden.

Dit bleef niet zonder gevolgen voor de rol der nationale bureaus en de plaats welke zij, vooral in Italië, aan de afwikkelingsbureaus wilden inruimen. Vóór invoering van de w.a.-verzekering in Italië moesten de door een buitenlands motorrijtuig gelaederde derden zich rechtstreeks tot de buitenlandse verzekeraar wenden. Het Italiaanse bureau trad daarbij slechts als assistentieverlenende instantie (servicing bureau) en niet als bureau van behandeling (handling bureau) op: als een verzekerde in het bezit van de groene kaart zich ten deze tot het Italiaanse bureau of een van zijn kantoren wendde, nam het iedere vordering tegen die verzekerde in onderzoek. Daartoe nam het terstond contakt op met het lid van het bureau van betaling dat de groene kaart had afgegeven — hetzij rechtstreeks hetzij via laatstgenoemd bureau —, waarbij over behandeling en onderzoek der vordering voor rekening van het lid van het betalend bureau — dat toestemming tot de afwikkeling had te geven — overeenstemming moest worden bereikt.

Het UCI erkende destijds de door de leden van buitenlandse bureaus aan het Ufficio Van Ameyde verstrekte vertegenwoordigingsopdrachten en vond goed dat genoemd bureau zijn medewerking verleende bij het onderzoek en de afwikkeling van schadegevallen waarbij buitenlandse en bij de betrokken leden der buitenlandse bureaus verzekerde motorrijtuigen betrokken waren; UCI behield

zich evenwel uitdrukkelijk het recht voor zijn standpunt te herzien voor het geval dat het in Italië tot een verplichte verzekering mocht komen.

Sinds de invoering der Italiaanse w.a.-verzekering voor motorrijtuigen kunnen en moeten de door een buitenlands motorrijtuig gelaederden zich voor alle op Italiaans grondgebied verzoorzaakte schaden ongeacht nationaliteit en domicilie van verzekeraar en verzekerde rechtstreeks tot het UCI wenden, aangezien de Italiaanse wetgever de openbare veiligheid op zijn territoir wenst te waarborgen door het *wettelijk monopolie voor het onderzoek en de afwikkeling* van internationale schadegevallen aan het UCI over te dragen.

De werkzaamheid van het UCI blijft daarmede niet tot het *onderzoek* van het geval — tezamen met de oorspronkelijke verzekeraar — beperkt; het is bureau van *behandeling* geworden en is uit dien hoofde, als had het zelf de polis opgesteld, bevoegd schadegevallen te onderzoeken en af te wikkelen. UCI blijft tegenover de gelaedeerde rechtstreeks aansprakelijk, ook wanneer het de afwikkeling van schadegevallen overdraagt aan verzekeringsmaatschappijen die in Italië als correspondent optreden voor buitenlandse verzekeringsmaatschappijen waar de verzekeringen werden aangegaan en de groene kaart werd afgegeven. Het is ook bevoegd rechtstreeks schadevergoeding toe te kennen wanneer het cas veroorzaakt is door een niet — in de zin van de wet van 24 december 1969 — verzekerd motorrijtuig en kan eventueel verhaal zoeken bij de eigenaars en bestuurders.

Van toen af aan regelde het Italiaanse bureau zelf de werkzaamheid van Italiaanse correspondenten voor buitenlandse w.a.-verzekeraars van buitenlanders die in Italië bij een verkeersongeval betrokken raken: het richtte zich met een desbetreffend schrijven tot de overige buitenlandse bureaus alsook tot hun leden en wees erop dat het voortaan nog slechts de aanwijzing van het plaatselijk bevoegde lid van het Italiaanse bureau als corresponderende verzekeringsmaatschappij zou erkennen en de te onderzoeken gevallen nog slechts aan die Italiaanse maatschappij zou toewijzen; ook moest de buitenlandse verzekeraar zich in de toekomst rechtstreeks tot de aldus aangewezen Italiaanse verzekeraar richten en *mocht* het zich niet meer tot het bureau wenden.

Lloyd's „Service Motor Policies", dat schadegevallen had toegewezen aan het Italiaanse bureau Van Ameyde, stelde dat bureau van de stand van zaken in kennis; omdat Lloyd's zich wel bij de situatie moest neerleggen verzocht het het bureau de lopende dossiers niet verder te onderzoeken en aan het Italiaanse bureau te doen toekomen.

Bovendien beklaagde het Italiaanse bureau er zich over dat een Franse vennootschap aan Van Ameyde schadegevallen was blijven toewijzen „ofschoon Van Ameyde sinds juni 1971 niet meer bevoegd is schadegevallen te onderzoeken" (brief van het Franse bureau van 9 september 1975).

De overige nationale bureaus stelden hun leden een ultimatum waarin van hun werd verlangd dat zij zich conform de overeenkomst der bureaus bij deze praktijk zouden aansluiten (brief van het Belgische bureau van 5 september 1975).

Onder deze omstandigheden onthield het Italiaanse bureau Van Ameyde zich — met inachtneming van de strikte aanwijzingen van zijn opdrachtgevers, de buitenlandse maatschappijen — van verder onderzoek van de in behandeling genomen dossiers, die het aan het Italiaanse bureau deed toekomen. Het beschouwde zich echter als slachtoffer van — niet meer en minder dan — een boycot, en wel zulks niet op grond van zijn nationaliteit (het ging om een Italiaanse maatschappij) maar wel als „privé" bureau — en wendde zich tot de rechtbank te Milaan met vordering tot onrechtma-

tigverklaring van de door UCI, gestelde eis dat het *onderzoeken en afwikkelen* van schadegevallen voortaan alleen zou worden opgedragen aan verzekeringsmaatschappijen die lid van UCI zijn.

Bij beschikking van 29 april 1976 schorste de Tribunale te Milaan het geding met verzoek aan het Hof van Justitie om beantwoording van de navolgende prejudiciële vragen:

1. Moeten richtlijn 72/166/EEG van de Raad (PB 1972, L 103), aanbeveling 73/185/EEG van de Commissie (PB 1973, L 194) en beschikking 74/166/EEG van de Commissie (PB 1974, L 87) aldus worden uitgelegd, dat zij niet in de weg staan aan nationale wettelijke bepalingen, aan overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde gedragingen van nationale bureaus van verzekeraars, dan wel aan een handelwijze van elk nationaal bureau afzonderlijk of van de daarbij aangesloten ondernemingen, die tot doel of tot gevolg hebben de concurrentie te beperken of te verhinderen van ondernemingen die zich uitsluitend bezig houden met de afwikkeling van door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakte ongevallen, en die werkzaamheden geheel voor te behouden aan de verzekeringsondernemingen die bij dat nationale bureau zijn aangesloten?
2. Ongeacht het antwoord op de eerste vraag: staan de artikelen 85, 86 en 90 EEG-Verdrag in de weg aan elke nationale wettelijke bepaling, elke overeenkomst tussen bureaus, elk besluit en elke onderling afgestemde gedraging of handelwijze, waarmee wordt beoogd de afwikkeling van door het internationale autoverkeer veroorzaakte schadegevallen voor te behouden aan bij het nationale bureau aangesloten verzekeringsondernemingen, met uitsluiting van gespecialiseerde afwikkelingsondernemingen die niet bij dat bureau zijn aangesloten, ook wanneer laatstbedoelde ondernemingen door de in het land van oorsprong gevestigde verzekeraar van het motorrijtuig dat de schade heeft veroorzaakt, zijn aangewezen?
3. Ongeacht het antwoord op de eerste vraag: verzetten het nondiscriminatiebeginsel (artikel 7 EEG-Verdrag) alsmede de bepalingen betreffende het recht van vestiging (artikel 52 e.v.) en het vrij verrichten van diensten (artikel 59 e.v.) zich tegen elke nationale wettelijke bepaling en tegen elke handelwijze die al dan niet rechtstreeks ertoe leidt in een Lid-Staat de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit bestaande in de afwikkeling van ongevallen door een op het grondgebied van die Lid-Staat gevestigde onderneming te belemmeren, ook wanneer die bepaling of handelwijze betrekking heeft op het nationale bureau van verzekeraars in de zin van richtlijn 72/166/EEG?
4. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: moeten de in die vraag genoemde gemeenschapshandelingen als geldig worden beschouwd, zulks gelet op de verenigbaarheid met de artikelen 7, 52, 59, 85, 86 en 90 EEG-Verdrag en voorts op enig ander geldigheidsgebrek zoals onvoldoende motivering en wezenlijke vormgebreken?

II — Ik meen ten aanzien van deze vragen als volgt mijn standpunt te moeten bepalen.

1. In de eerste vraag gaat het erom of de desbetreffende handelingen van de Gemeenschap, te weten richtlijn 72/166/EEG van de Raad van 24 april 1972 (PB L 103 van 2 mei 1972, blz. 1) aanbeveling 73/185/EEG van de Commissie van 15 mei 1973 (PB L 194 van 16 juli 1973, blz. 13) en beschikking 74/166/EEG van de Commissie van 6 februari 1974 (PB L 87 van 30 maart 1974, blz. 13) in die zin moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan nationale wettelijke bepalingen, aan overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde gedragingen die op een beperking van de werkzaamheid der „loss-

adjusters" of hun uitsluiting van de afwikkeling van door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakte schadegevallen neerkomen. Ik wil al aanstonds zeggen dat ik het met alle ten processe verkondigde opvattingen eens ben dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Richtlijn 72/166/EEG van de Raad inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid behelst, afgezien van de vraag naar het territoriaal toepassingsgebied van de garantie welke in de voor motorrijtuigen aangegane w.a.-verzekeringen besloten ligt, geen maatregelen ter coördinering of aanpassing van nationale rechtsvoorschriften. Er wordt in de richtlijn veeleer van uitgegaan dat de nationale bureaus een overeenkomst zullen afsluiten welke de afschaffing van de controle op de aanwezigheid van de groene kaart aan de intracommunautaire grenzen mogelijk moet maken. In artikel 2, lid 2, van de richtlijn wordt te dien aanzien het volgende bepaald:

„Het bepaalde in deze richtlijn, uitgezonderd de artikelen 3 en 4, wordt ten aanzien van voertuigen die gewoonlijk op het grondgebied van een der Lid-Staten zijn gestald, van kracht:
- nadat tussen de zes nationale bureaus van verzekeraars een overeenkomst tot stand is gekomen, waarbij elk nationaal bureau de afwikkeling van ongevallen waarborgt die zich op zijn grondgebied hebben voorgedaan en zijn veroorzaakt door deelneming aan het verkeer van al dan niet verzekerde voertuigen die gewoonlijk op het grondgebied van een andere Lid-Staat zijn gestald, overeenkomstig de eigen nationale wetgeving betreffende de verplichte verzekering;
- met ingang van de datum die de Commissie vaststelt nadat zij in nauwe samenwerking met de Lid-Staten zal hebben vastgesteld dat bovengenoemde overeenkomst tot stand is gekomen;
- voor de duur van deze overeenkomst."

In aanbeveling 73/185/EEG en in beschikking 74/166/EEG van de Commissie wordt alleen maar vastgesteld dat de in 's Raads richtlijn bedoelde overeenkomst tussen de nationale bureaus van de oorspronkelijke Lid-Staten op 16 oktober 1972 en die tussen de nationale bureaus van alle Lid-Staten op 12 december 1973 zijn gesloten, waaraan — overeenkomstig de richtlijn — de consequentie wordt verbonden dat de controle op de aanwezigheid van de groene kaart aan de intracommunautaire grenzen komt te vervallen. Noch aan de bewoordingen noch aan zin en doelstelling van genoemde communautaire handelingen kan worden afgelezen dat er plaats is voor enigerlei beperking van de werkzaamheid der „loss-adjusters".

De voorschriften van 's Raads richtlijn konden evenwel, naar de Italiaanse regering terecht heeft betoogd, pas van kracht worden nadat de overeenkomst tussen de nationale bureaus der Lid-Staten waren totstandgekomen; hun werkzaamheid bleef ook tot de geldingsduur dier overeenkomsten beperkt. Ter vaststelling van de draagwijdte van de communautaire voorschriften die de overeenkomst tussen bureaus moeten aanvullen en welker uitlegging van de interpretatie der overeenkomst afhankelijk is, moet dus ook een onderzoek naar die overeenkomst worden ingesteld.

Volgens verzoekster in het hoofdgeding bevatten de artikelen 4 b), 6 en 7 van de overeenkomst ontoelaatbare beperkingen van de mededinging. Mijns inziens is daarvan geen sprake. Dat artikel 4 b) aan de mogelijkheid dat een buitenlandse verzekeraar een andere vertegenwoordiger kiest dan een lid van het nationale bureau slechts een facultatieve bepaling heeft gewijd — zodat het nationale bu-

reau er bij het aangaan der overeenkomst al dan niet van gebruik kan maken — houdt verband met de omstandigheid dat de w.a.-verzekering van motorrijtuigen in de onderscheiden Lid-Staten rechtens en organisatorisch op zeer verschillende wijze is geregeld. Ieder nationaal bureau moet de overeenkomst dus kunnen aanvaarden in de vorm welke zich met het nationale recht verdraagt. Naar Italiaans recht kunnen slechts van overheidswege toegelaten personen als verzekeraar optreden, terwijl men wat zijn vermogen betreft aan bepaalde voorwaarden dient te voldoen, bepaalde garanties moet bieden en reserves moet vormen en ook aan overheidscontrole onderworpen is. Bovendien is de beslissing over de schadevergoeding aan het slachtoffer van een ongeval uitsluitend voorbehouden aan een in Italië gevestigde verzekeraar dan wel aan een buitenlandse verzekeraar die in Italië een vestiging heeft. Die regeling bracht mede dat het Italiaanse bureau alleen het onder letter i) van de facultatieve clausule gestelde kon aanvaarden. Dat UCI overigens vrijelijk zijn correspondent moet kunnen kiezen en de lastgeving te allen tijde kan herroepen, is een logisch gevolg van de aansprakelijkheid van UCI, tegenover het slachtoffer. Hetzelfde geldt voor de regelingen van de artikelen 6 en 7 der overeenkomst.

Verzoekster in het hoofdgeding meent dat de buitenlandse verzekeraar zonder vestiging in Italië door die overeenkomst op ontoelaatbare wijze bij de keuze van zijn medewerkers wordt beperkt, immers hij zou de regeling van het schadegeval niet kunnen toevertrouwen aan de „loss-adjuster" in wie hij vertrouwen stelt. Maar in werkelijkheid sluit de overeenkomst de inschakeling van een „loss-adjuster" — met de voor hem kenmerkende werkzaamheid: het onderzoeken van het cas en de voorbereiding van de afwikkeling door verzameling van alle voor de vaststelling van het schadebedrag relevante stukken — niet uit. Het wordt aan buitenlandse verzekeraars zonder vestiging in Italië namelijk door de overeenkomst niet belet om de Italiaanse verzekeraar die hij als correspondent wenst te doen optreden, casu quo die hem door UCI als correspondent wordt toegewezen, te verzoeken zich bij de regeling van het geval door een bepaalde „loss-adjuster" te doen bijstaan. Een „loss-adjuster" kan bovendien de afwikkeling toch al niet volledig voor zijn verantwoording nemen, immers hij kan de schadevergoeding niet zelfstandig bepalen en is daartoe naar Italiaans recht ook niet bevoegd.

Een en ander leidt tot de slotsom dat ook de overeenkomst tussen bureaus, die in zekere zin bestanddeel van de communautaire regeling is, geen machtiging tot enigerlei met de mededinging strijdige handeling behelst.

2. In de tweede vraag gaat het erom of de mededingingsvoorschriften van de artikelen 85, 86 en 90 van het EEG-Verdrag in de weg staan aan nationale wettelijke bepalingen, overeenkomsten tussen bureaus, besluiten en onderling afgestemde handelwijzen waardoor „loss-adjusters" ook van de afwikkeling van door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakte schaden worden uitgesloten wanneer zij door de in het land van oorsprong gevestigde verzekeraar van het motorrijtuig dat de schade heeft veroorzaakt, uitdrukkelijk zijn aangewezen.

a) Voor zover deze vraag de *overeenkomst tussen bureaus* betreft heb ik haar in mijn opmerkingen met betrekking tot de communautaire rechtsvoorschriften reeds in die zin beantwoord dat er geen voorschrift in te lezen valt dat de „loss-adjuster" van medewerking bij de afwikkeling van schadegevallen die door buitenlandse motorrijtuigen zijn veroorzaakt — in de vorm van de voor „loss-adjuster" typerende hulpwerkzaamheden — uitsluit. De overeenkomst is in zoverre noch met artikel 85 noch met artikel 86 van het EEG-Verdrag in strijd.

b) Het *Italiaanse recht* verlangt dat de afwikkeling van schaden die door buitenlandse motorrijtuigen op Italiaans grondgebied zijn veroorzaakt, onder verant-

woordelijkheid van UCI plaatsvindt. Die verantwoordelijkheid — en de aansprakelijkheid jegens de slachtoffers van ongevallen — blijven in stand wanneer UCI de afwikkeling overlaat aan een in Italië gevestigde verzekeraar dan wel aan de Italiaanse vestiging van een bevoegde buitenlandse verzekeraar — zoals naar Italiaans recht uitdrukkelijk is toegestaan —. De Italiaanse wet laat evenwel niet toe dat UCI, wanneer een buitenlandse verzekeraar zonder vestiging in Italië dat verlangt, hem rechtstreeks door een „loss-adjuster" doet bijstaan. Volgens de Italiaanse wet zijn namelijk alleen in Italië gevestigde verzekeraars casu quo verzekeraars met een vestiging in Italië gerechtigd de afdoening van een schadegeval — door vaststelling van de hoogte der schadevergoeding — te voltooien en tot betaling over te gaan. Die regeling acht ik met de Commissie — als in het belang van het slachtoffer — geoorloofd. Zou men namelijk toelaten dat een buitenlandse verzekeraar rechtstreeks dan wel via een „loss-adjuster" — die over de betaling der schadevergoeding geen eindbeslissing kan nemen — tot afdoening overgaat, dan zou het slachtoffer in geval van geschil zijn recht buiten Italië moeten zoeken, in welk geval hij wel nauwelijks zou kunnen controleren of men zich aan de voor schadevergoeding geldende voorwaarden en garantiebepalingen heeft gehouden. Zou men toelaten dat de „loss-adjuster" zelf namens de buitenlandse verzekeraar definitief over de schadevergoeding beslist, dan zou de Italiaanse wet worden ontdoken, nog daargelaten dat de „loss-adjuster" de aan zijn bevoegdheden gestelde grens zou overschrijden en de facto, met ontduiking van de voor verzekeraars geldende wettelijke bepalingen, zelf als verzekeraar zou optreden. Voor zover het Italiaanse recht dan ook de „loss-adjuster" als rechtstreekse correspondent van een buitenlandse verzekeraar zonder vestiging in Italië uitsluit, wordt ook het mededingingsrecht ongemoeid gelaten; wat de „loss-adjuster" doet gaat de verzekeraar niet aan; hij kan dus zelfs niet met hem concurreren. De typische werkzaamheid van de „loss-adjuster" bestaat juist in de krachtens opdracht aan een verzekeraar verleende assistentie, terwijl hij zelf als verzekeraar niet eens mag optreden.

Maar geen Italiaans rechtsvoorschrift verbiedt dat een verzekeraar bij de afdoening van aan motorrijtuigen overkomen ongevallen, onverschillig of er een buitenlands motorrijtuig bij betrokken is, voor de hierbedoelde vorm van assistentie een „loss-adjuster" in de arm neemt. Dat een buitenlandse verzekeraar zonder vestiging in Italië de „loss-adjuster" zijner keuze slechts via een Italiaanse correspondent kan inschakelen, houdt mijns inziens geen ongerechtvaardigde benadeling van zijn concurrentiepositie in, aangezien de inschakeling van de correspondent een geoorloofd en redelijk gevolg is van het ter bescherming van het slachtoffer noodzakelijke systeem.

Op grond van een en ander kan worden vastgesteld dat het Italiaanse recht binnen het bestek van het groene-kaartstelsel de mededinging niet op ongeoorloofde wijze beperkt.

c) Volgens verzoekster in het hoofdgeding hebben UCI en de erbij aangesloten maatschappijen zich bij de uitvoering van het groene-kaart-systeem in strijd met het EEG-mededingingsrecht gedragen: in de eerste plaats zou UCI de facultatieve clausule van artikel 4 b) iii) van de overeenkomst niet hebben aanvaard, voorts zou UCI hebben besloten „loss-adjusters" ook niet ter assistentie van verzekeraars bij de afwikkeling van schadegevallen waarbij buitenlandse motorrijtuigen betrokken zijn, toe te laten. Bovendien zouden UCI 's leden — blijkbaar op grond van een aanbeveling van UCI dan wel volgens een onderlinge afspraak — in de regel hebben geweigerd zich van „loss-adjusters" te bedienen wanneer buitenlandse verzekeraars zulks wensten.

Dat het niet aanvaarden van de facultatieve clausule van artikel 4 b) iii) van de overeenkomst uit het Italiaanse recht voortvloeide en geen met de mededin-

ging strijdige gevolgen heeft gehad, heb ik reeds aangetoond.

In hoeverre er kan worden gesproken van besluiten van UCI — dan wel van onderling afgestemde feitelijke gedragingen van UCI 's leden — waarbij de „loss-adjusters" volledig van de binnen hun bevoegdheidssfeer gelegen medewerking bij de afwikkeling van schadegevallen betreffende buitenlandse motorrijtuigen worden uitgesloten, moet door de rechter in het bodemgeschil worden beslist; UCI heeft een en ander bestreden. Mocht evenwel van zulk een gedragslijn blijken, dan zou er in meer dan een opzicht in strijd met de mededingingsvoorschriften van het EEG-Verdrag zijn gehandeld. Zulk een uitsluiting van de „loss-adjusters" van binnen hun bevoegdheidssfeer gelegen en voor hen kenmerkende hulpdiensten zou in bepaalde verzekeringsgevallen medebrengen dat de „loss-adjusters" bij het aanbieden van hun hulpdiensten in het geheel niet meer met de verzekeraars kunnen concurreren. Voorts zou het buitenlandse verzekeraars onmogelijk worden gemaakt een „loss-adjuster" hunner keuze althans indirect bij de afwikkeling van het schadegeval in te schakelen, terwijl zij bovendien bij de mededinging met andere verzekeraars van een belangrijk hulpmiddel verstoken zouden blijven. Zulk een benadeling van de mededinging van deze buitenlandse verzekeraars is, gezien de systematiek van de groene kaart, onnodig, en derhalve onredelijk. De aan UCI en zijn leden toegeschreven gedragslijn zou ook afbreuk doen aan het dienstverlenend verkeer tussen de Lid-Staten der EEG, immers het zou aan de in een Lid-Staat gevestigde ondernemingen onmogelijk worden gemaakt hun diensten aan ondernemingen uit een andere Lid-Staat aan te bieden, terwijl deze laatste ondernemingen niet langer van de diensten van eerstbedoelde ondernemingen gebruik zouden mogen maken. Daarmede zou ook in strijd zijn gehandeld met artikel 85, lid 1, van het EEG-Verdrag. Maar bovendien zou zulk een gedragslijn — waarmee UCI en zijn leden zich een wettelijke monopoliepositie zouden verschaffen — misbruik van een machtspositie in de zin van artikel 86 van het EEG-Verdrag inhouden. Daartegenover zijn de bepalingen van het Italiaanse recht die, naar wij zagen, de mededinging niet aan banden leggen, ook niet als in artikel 90, lid 1, van het EEG-Verdrag verboden maatregelen van staten te beschouwen.

3. In de derde vraag gaat het erom of de artikelen 7, 52 en 59 van het EEG-Verdrag een verbod inhouden van nationale rechtsvoorschriften of handelwijzen waardoor op het grondgebied van een Lid-Staat de werkzaamheid van een aldaar gevestigde „loss-adjuster" al dan niet rechtstreeks wordt belemmerd, ook wanneer zulke voorschriften betrekking hebben op een nationaal bureau van verzekeraars casu quo wanneer bedoelde handelwijze aan dat bureau mag worden toegerekend.

In artikel 7 van het EEG-Verdrag — als algemeen voorschrift — wordt discriminatie naar nationaliteit verboden. Voor de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting zijn er de speciale artikelen 52 en 59 van het EEG-Verdrag waarin de toepassing van het beginsel van artikel 7 op deze beide gebieden wordt verzekerd. Een regeling die met de artikelen 52 en 59 verenigbaar is, verdraagt zich dus ook met het beginsel van artikel 7.

Verzoekster in het hoofdgeding is een vennootschap naar Italiaans recht. Voor zover het Italiaanse recht en de erop berustende handelwijze van UCI de „loss-adjusters" als *indirecte* medewerkers van buitenlandse verzekeraars zonder vestiging in Italië, bij de afwikkeling van verzekeringsgevallen waarbij buitenlandse motorrijtuigen betrokken zijn uitsluit, gaat het om alle „loss-adjusters" ongeacht hun nationaliteit. Ik zie niet in hoe daarmede de artikelen 52 en 59 van het EEG-Verdrag kunnen worden overtreden. Maar ook een indirecte benadeling van de vrijheid van vestiging casu quo de

vrijheid van dienstverrichting als door verzoekster in het hoofdgeding gesteld, komt niet boven water. Want er is geen Italiaans rechtsvoorschrift volgens hetwelk de „loss-adjusters" ongeacht hun nationaliteit van de medewerking bij de afwikkeling van verzekeringsgevallen waarbij alleen Italiaanse motorrijtuigen betrokken zijn, worden uitgesloten. Ook van een daarop afgestemde praktijk van UCI of van de Italiaanse verzekeraars is niet gebleken. En dat buitenlandse verzekeraars zonder vestiging in Italië alleen via een Italiaanse verzekeraar een „loss-adjuster" van hun keuze bij de afwikkeling van schadegevallen waarbij buitenlandse motorrijtuigen betrokken zijn kunnen inschakelen, is naar ik reeds met klem van redenen betoogde, niet als een laakbare discriminatie van buitenlandse verzekeraars te beschouwen. Waarmede gezegd is dat ook artikel 62 van het EEG-Verdrag niet aan de orde komt: de wijziging van de rechtspositie van genoemde buitenlandse verzekeraars is niet van wezenlijke aard en bovendien door de invoering van de w.a.-verzekering voor motorrijtuigen in Italië geconditioneerd.

Een en ander leidt tot de slotsom dat het groene-kaart-systeem en de toepassing welke er in Italië aan is gegeven, noch aan de vrijheid van vestiging noch aan de vrijheid van dienstverrichting afbreuk doen.

4. De vierde vraag is alleen gesteld voor het geval dat de eerste vraag in bevestigende zin mocht worden beantwoord. De door mij voorgestelde negatieve beantwoording moet er dus toe leiden dat de vierde vraag onbeantwoord blijft.

III — Ik stel voor de vragen van de Tribunale civile e penale te Milaan als volgt te beantwoorden:

1. Noch 's Raads richtlijn 72/166/EEG noch aanbeveling 73/185/EEG van de Commissie noch beschikking 74/166/EEG van de Commissie mogen aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan nationale wettelijke bepalingen, overeenkomsten, besluiten, onderling afgestemde feitelijke gedragingen dan wel een handelwijze welke tot doel of tot gevolg hebben (heeft) dat de mededinging van ondernemingen die zich uitsluitend bezighouden met het afwikkelen — voor rekening van verzekeraars die de uiteindelijke beslissing hebben te nemen — van door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakte ongevallen, wordt beperkt of uitgesloten.

2. a) Een nationale wettelijke regeling of een overeenkomst tussen bureaus waarbij aan het nationale bureau van een Lid-Staat jegens het slachtoffer van het ongeval de uitsluitende verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van schaden die door buitenlandse motorrijtuigen op het grondgebied van die Lid-Staat zijn veroorzaakt wordt overgedragen, doch de assistentie van ondernemingen welker werkzaamheid uitsluitend in de afwikkeling van schadegevallen voor rekening van verzekeraars bestaat, niet wordt uitgesloten, zijn niet in strijd met de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag.

   b) Een besluit of handelwijze van een nationaal bureau dan wel onderling afgestemde feitelijke gedragingen van de leden van dat bureau welke

ten doel of ten gevolge hebben dat ondernemingen welker werkzaamheid uitsluitend in de afwikkeling van schadegevallen voor rekening van verzekeraars is gelegen, van zulk een voor hen typische medewerking bij de afwikkeling van door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakte schadegevallen worden uitgesloten, vallen onder het verbod van artikel 85 en, indien het nationale bureau een machtspositie inneemt, ook onder dat van artikel 86 van het EEG-Verdrag.

3) Een regeling of een handelwijze waarbij aan het nationale bureau van een Lid-Staat dan wel aan verzekeringsmaatschappijen die op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat gevestigd zijn of aldaar een vestiging hebben, de afwikkeling wordt voorbehouden van verzekeringsgevallen welke op het grondgebied van de Lid-Staat zijn veroorzaakt door in een andere Lid-Staat gestationeerde motorrijtuigen, zijn niet discriminerend in de zin van de artikelen 52 en 59 van het EEG-Verdrag, omdat zij ondernemingen — niet verzekeraars ongeacht hun nationaliteit van de afwikkeling van zulke schadegevallen uitsluiten.