

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА

4 декември 1986 година\*

По дело 205/84

**Комисия на Европейските общности**, за която се явява г-н F.-W. Albrecht, юридически съветник, в качеството на представител, подпомаган от г-н E. Steindorff, от Правния отдел на университета в Munich, със съдебен адрес в Люксембург, в кантората на г-н M. Beschel, от Правния отдел, сграда Jean Monnet, Kirchberg,

ищец,

подпомаган от

**1. Кралство Нидерландия**, за което се явява г-н I. Verkade, главен секретар в Министерството на външните работи, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург, в нидерландското посолство, 5 rue C. M. Spoo,

**2. Обединеното кралство**, за което се явява г-н J. R. J. Braggins, от Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, London, в качеството на представител, подпомаган от г-н N. Phillips, QC, и г-н P. Lasok, Barrister, със съдебен адрес в Люксембург, в британското посолство, 28 boulevard Royal,

встъпили страни,

срещу

**Федерална република Германия**, за която се явява г-н M. Seidel, ministerialrat във Федералното министерство на икономиката, в качеството на представител, подпомаган от г-н R. Lukes, от Юридическия факултет на университета в Münster, със съдебен адрес в Люксембург, в посолството на Федерална република Германия, 20-22 avenue E. Reuter,

ответник,

подпомагана от

---

\* Език на производството: немски.

**1. Кралство Белгия**, в лицето на министъра на външните отношения, за когото се явява г-н R. Ноебаег, началник в Министерството на външните работи, отдел Отвъдморска търговия и сътрудничество с развиващите се страни, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург, в белгийското посолство, 4 rue des Girondins,

**2. Кралство Дания**, за което се явява г-н L. Mikaelson, правен съветник в Министерството на външните работи, в качеството на представител, подпомаган от г-н Claus Gulmann, професор по право, със съдебен адрес в Люксембург, в офиса на датския Charge d'Affaires, г-н Ib Vodenhagen, министерски съветник в датското посолство, 11b boulevard Joseph-II,

**3. Френската република**, за която се явява г-н G. Guillaume, началник на отдел Правни въпроси в Министерството на външните отношения, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург, във френското посолство, 2 rue Bertholet,

**4. Ирландия**, за която се явява г-н L. J. Dockery, Chief State Solicitor, Dublin Castle, Dublin, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург, в ирландското посолство, 28 route d'Arlon,

**5. Италианската република**, в лицето на г-н L. Ferrari Bravo, началник на отдел Спорни дипломатически въпроси, договори и законодателни въпроси, в качеството на представител, представляван и подпомаган от г-н O. Fiumara, avvocato dello Stato, със съдебен адрес в Люксембург, в италианското посолство, 5 rue Marie-Adelaide,

встъпили страни,

иск за обявяване неизпълнението от страна на Федерална република Германия на задълженията Ж по Договора за ЕИО и преди всичко по членове 59 и 60 от него във връзка със свободното предоставяне на услуги в областта на застраховането, включително на съзастраховането, както и на Директива 78/473/ЕИО на Съвета от 30 май 1978 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административни разпоредби относно съзастраховането в Общността (ОВ L 151, стр. 25),

СЪДЪТ,

в състав: лорд Mackenzie Stuart, председател, г-н Y. Galmot, г-н С. Kakouris, г-н Т. F. O'Higgins и г-н F. Schockweiler (председатели на състави), г-н G. Bosco, г-н Т. Коопmans, г-н O. Due, г-н U. Everling, г-н К. Bahlmann и г-н R. Joliet, съдии,

61984J0205 – ЦПР - финализиран

генерален адвокат: сър Gordon Slynn,

секретар: J. A. Rompre, заместник секретар,

като взе предвид доклада от заседанието, допълнен впоследствие на заседанието от 6 и 7 ноември 1985 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебно заседание от 20 март 1986 г.,

постанови настоящото

### Решение

1. С искане, депозирано в секретариата на Съда на 14 август 1984 г., Комисията на Европейските общности е завела иск по член 169 от Договора за ЕИО за обявяване, че:

а) чрез прилагането на *Versicherungsaufsichtsgesetz* (Законът за застрахователен надзор), изменен с *Vierzehntes Änderungsgesetz* (Четиринадесетият закон за изменението на *Versicherungsaufsichtsgesetz*) от 29 март 1983 г. (*Bundesgesetzblatt I*, стр. 377), по силата на който застрахователните предприятия от Общността, които искат да предоставят услуги във Федерална република Германия, свързани с пряко застраховане, освен транспортно застраховане, чрез пълномощници, представители, агенти и други посредници, следва да се установят на нейна територия и да получат разрешение, и забранява на застрахователните посредници, установени във Федерална република Германия да сключват застрахователни договори между лица, пребиваващи в нея и застрахователи, установени в друга държава-членка, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по членове 59 и 60 от Договора за ЕИО;

б) чрез влизането в сила и прилагането на *Vierzehntes Änderungsgesetz zum Versicherungsaufsichtsgesetz*, имащ за цел въвеждането в националното законодателство на Директива 78/473/ЕИО на Съвета от 30 май 1978 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административни разпоредби относно съзастраховането в Общността (ОВ 1978 г., L 151, стр. 25), Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по членове 59 и 60 от Договора за ЕИО и упоменатата директива, доколкото по отношение на дейностите по съзастраховане в Общността този закон изисква водещият застраховател (в случай, че рисковете се намира във Федерална република Германия) да пребивава в нея и да е получил разрешение за обхващане на рискове като самостоятелен застраховател;

в) при въвеждането в националното законодателство на упоменатата директива, като последица от определянето посредством *Bundesaufsichtsamt für das*

Versicherungswesen (Федерална служба за застрахователен надзор) на прекалено високи прагове за рисковете, свързани със застраховането от пожари, застраховането за гражданска отговорност на въздухоплавателни съдове и застраховането за общата гражданска отговорност, които могат да бъдат предмет на съзастраховане в Общността, съзастраховането се е оказало изключено като услуга във Федерална република Германия за рисковете, които попадат под тези прагове, като по този начин тя не е изпълнила задълженията си по член 1, параграф 2 и член 8 от упоменатата директива и членове 59 и 60 от Договора за ЕИО.

2. Също така, Комисията е завела искиве срещу Френската република (дело 220/83), Дания (дело 252/83) и Ирландия (дело 206/84) във връзка с въвеждането във вътрешното им законодателство на Директива 78/473. Основните оплаквания на Комисията по тези дела до голяма степен са посочените в букви б) и в) от оплакването Ж по настоящото дело. От друга страна, по тези дела не е формулирано оплакване, което да съответства на буква а), въпреки че законодателствата на тези държави-членки относно надзора на застрахователните предприятия съдържат ограничения, подобни на посочените в това оплакване.

3. Подкрепа за Федерална република Германия по тези дела са изразили белгийското, датското, френското, ирландското и италианското правителства, а правителствата на Обединеното кралство и Нидерландия са подкрепили Комисията.

4. В настоящото изложение се правят позовавания на протоколи от заседанията във връзка с разглежданите разпоредби на германското законодателство, директивите на Общността за координиране по въпросите на застраховането, а също изложенията и доводите на страните и участниците, само доколкото това е необходимо с оглед аргументацията на Съда.

## **I – По допустимостта**

5. Необходимо е най-напред да бъдат разгледани някои въпроси по допустимостта, които са повдигнати пред Съда.

6. Ирландското правителство твърди, че със завеждането на всичките упоменати по-горе искиве Комисията се опитва да изпревари процедурите, предприети вече от страна на Съвета по реда на член 57, параграф 2 от Договора. Предложението за втора директива относно прякото застраховане, различно от животозастраховането (ОВ 1976 г., С 32, стр. 2, наричано по-нататък “предложение за втора директива”), обсъждано понастоящем в Съвета, разглежда същите въпроси, като тези, които са повдигнати с тези искиве, що се отнася до определянето на обхвата на свободното предоставяне на услуги. Ирландското правителство счита, че в действителност Комисията иска от Съда да осъществи действие, което по силата на Договора е възложено на Съвета.

7. В тази връзка следва да се има предвид, че съгласно член 155 от Договора за ЕИО Комисията е призвана да следи за прилагането на неговите разпоредби. В изпълнение на това Комисията е оправомощена да заведе иск по реда на член 169, когато прецени, че държава-членка не е изпълнила някое от своите задължения по Договора. Само обстоятелство, че Съвета вече разглежда дадено предложение за законодателен акт, който ако би бил приет и въведен в националното законодателство би преустановил претендирано от Комисията нарушението, не е пречка Комисията да заведе един такъв иск.

8. Френското и ирландското правителство поддържат, че в действителност Комисията подлага на съмнение съответствието на Директива 78/473 с Договора, като по този начин оспорва законосъобразността на директивата. Комисията не е предприела навреме действия за обявяване недействителността на директивата. Поради това двете правителства изразяват сериозно съмнение относно допустимостта на иска на Комисията, целящ да постави на преразглеждане акт на правото на Общността, който следва да се счита за окончателен.

9. Този аргумент показва съществуването на различия при тълкуването на директивата. В своята жалба Комисията разглежда директивата съобразно своето тълкуване на членове 59 и 60 от Договора за ЕИО, докато виждането на двете правителства за директивата не съответства на това тълкуване на членове 59 и 60. Тези различия по тълкуването могат да бъдат разрешени само след разглеждане на делото по същество.

10. При тези обстоятелства не съществуват други основания, които да препятстват Съда да разгледа делото по същество.

## **II – По същество**

### **A – Относно първото възражение на Комисията**

#### **1. По предмета на оплакването**

11. От самия текст на заключенията на Комисията става ясно, че първото възражение се отнася до изискването за даване на разрешение и за установяване, наложени със Закона за застрахователен надзор на всеки, който по принцип предоставя услуга в областта на прякото застраховане, освен транспортното застраховане, за което няма такива задължения, както и до съзастраховането в Общността, което е предмет на второто и третото оплакване. Освен това, Съдът взема предвид, направеното от Комисията уточнение в хода на устното разглеждане, че жалбата не се отнася до задължителното застраховане.

12. От друга страна, в отговор на въпрос на Съда, Комисията обяснява, че за разлика от оплакванията, свързани със съзастраховането в Общността, първото възражение се отнася също така до животозастраховането. По време на заседанието

германското правителство е потвърдило, че никога не е оспорвало факта, че искът срещу него касае животозастраховането. Все пак, някои от правителствата, подкрепящи Федерална република Германия, считат, че отговорът на Комисията е опит да разшири предмета на иска, като по този начин ги лиши от възможността да представят доводи във връзка с особени случаи от областта на животозастраховането.

13. В това отношение следва да бъде отбелязано, че мотивираното становище и искът са съставени с общи разпоредби и посочват германски норми, които са приложими и към животозастраховането. Вярно е, че тези два документа упоменават само Първа директива 73/239/ЕИО на Съвета от 24 юли 1973 г. относно координирането на законите, подзаконовите и административните разпоредби относно достъпа до и упражняването на пряка застрахователна дейност, различна от животозастраховане (ОВ 1973 г., L 228, стр. 3) и упоменатата по-горе Директива 78/473 относно координирането на законите, подзаконовите и административните разпоредби относно съзастраховане в Общността, а не Първа директива 79/267/ЕИО на Съвета от 5 март 1979 г. за координиране на законите, подзаконови и административни разпоредби относно достъпа до и упражняването на пряка животозастрахователна дейност (ОВ 1979 г., L 63, стр. 1). Това може да бъде обяснено все пак, поради това, че Директивата от 1979 г. не се различава от Директивата от 1973 г. по въпросите, които са относими към настоящото производство. Въпреки, че животозастраховането действително поставя специфични проблеми, по-специално във връзка с условията на застраховане и инвестирането на техническите резерви, тези проблеми могат да бъдат отграничени от другите, които се отнасят до задължението за установяване и получаването на разрешение, които Комисията единствено оспорва в първото си оплакване. При тези обстоятелства, отговорът на Комисията следва да бъде възприет като разяснение, а не като разширяване на иска.

14. В своето първо възражение Комисията се позовава отделно на обстоятелството, че Законът за застрахователен надзор забранява на посредниците, установени във Федерална република Германия, да уреждат сключването на застрахователни договори между лица, пребиваващи в нея и застрахователи, установени в друга държава-членка. По време на производството пред Съда, Комисията и Обединеното кралство твърдят, че като дават съвети по отношение избора на застраховка и застраховател, тези посредници действат единствено в полза на лицата, желаещи да сключат застраховка. Поради това аргументите, обосновани със защитата на тези лица, които германското правителство изтъква, не могат по никакъв начин да оправдаят тази забрана, особено предвид това, че според него Законът за застрахователен надзор не забранява на лицата, които търсят застраховка и са пребиваващи във Федералната република да договарят пряко с чуждия застраховател.

15. В отговор германското правителство изтъква, че когато лицето желае да сключи застраховка пряко с чуждия застраховател по своя инициатива, то е наясно, че по

този начин прави отказ от закрилата, която неговото законодателство му предоставя. Обратно, когато това лице действа чрез посредник установен във Федерална република Германия, той ще договаря с местно предприятие, което така или иначе осъществява дейност в полза на застрахователни дружества, включително, в дадения случай, в полза на предприятието, което не е нито установено в Германия, нито има разрешение за осъществяване на дейност. Поради това въпросната забрана представлява необходим елемент от изискването за установяване и получаване на разрешение.

16. В тази връзка следва да бъде отбелязано, че професията на посредник в застраховането не е предмет на никакъв акт на законодателството на Общността, въз основа на който Съдът да може да определи дали посредникът действа в полза на едната или другата страна по договора за застраховка. В допълнение обстоятелството, че застраховката е била договорена с неупълномощен посредник на чуждия застраховател, не може да промени естеството на този договор, което се състои в предоставянето на услугата от този застраховател на ползващия застраховката. Следователно, що се отнася до правилата за свободното предоставяне на услуги, въпросът за упоменатата забрана не би могъл да бъде отделен от оплакването, отнасящо се до изискването за установяване и получаването на разрешение, наложени на застрахователите, в качеството им на предоставящи услуги. Поради това за Съда ще бъде достатъчно да се произнесе по това оплакване.

17. Следователно, може да се констатира, че първото възражение на Комисията се отнася до цялата застрахователна дейност, освен транспортното застраховане, съзастраховането в Общността и задължителното застраховане, като то е насочено към изискванията за установяване и получаването на разрешение, наложени от германското законодателство на застрахователите от Общността, в качеството им на предоставящи услуги по смисъла на Договора.

## **2. Предоставянето на услуги в областта на застраховането**

18. Съгласно член 59, параграф 1 от Договора за ЕИО, премахването на ограниченията за свободното предоставяне на услуги в рамките на Общността се отнася до всички услуги, предоставяни от граждани на държавите-членки, които са установени в държава на Общността, различна от тази, на лицето на което са предназначени услугите. Член 60, параграф 1 предвижда услуги по смисъла на Договора да са услугите, предоставяни обикновено срещу възнаграждение, доколкото не се уреждат от разпоредбите свързани със свободното движение на стоки, капитали и хора.

19. Тези текстове изискват премахването на всички ограничения пред свободното движение при предоставянето на така определените услуги, като все пак приложими са разпоредбите на член 61 и тези на членове 55 и 56, към които член 66 препраща. Въпреки, че тези разпоредби не са предмет на настоящото

производство, италианското правителство е напомнило, че съгласно член 61, параграф 2 либерализацията на застрахователните услуги, които са свързани със свободното движение на капитали следва да бъде съобразена с постепенната либерализация на свободното движение на капитали. В това отношение следва да бъде отбелязано, че Първата директива на Съвета по прилагането на член 67 от Договора от 11 май 1960 г. (ОВ 1960 г., стр. 921), вече е предвидила държавите-членки да предоставят всички права, които свободното движение на капитали изисква по отношение изпълнението на преводи по договорите за застраховка, доколкото и когато свободата на движение при предоставянето на услуги се простира спрямо тези договори в изпълнение на член 59 и последващите от Договора.

20. Поради това, колкото и правилата за свободното движение на капитали да не са от такова естество, че да ограничат свободата на сключване на застрахователни договори в рамките на предоставянето на услуги по членове 59 и 60, все пак е необходимо да бъде определен обхвата на тези членове по отношение разпоредбите на Договора относно правото на установяване.

21. В това отношение следва да се признае, че едно застрахователно предприятие от друга държава-членка, което има постоянно присъствие в дадената държава-членка, попада в обхвата на разпоредбите на Договора относно правото на установяване, дори когато това присъствие не е под формата на клон или представителство, а е само кантора, ръководена от персонал на същото предприятие или от независимо лице, оправомощено да действа по всяко време в полза на предприятието, както би действало едно негово представителство. Следователно, в контекста на посоченото определение, съдържащо се в член 60, параграф 1, такова застрахователно предприятие няма да може да се позове на членове 59 и 60 във връзка с дейностите си, които осъществява в тази държава-членка.

22. По подобен начин, както Съдът е установил в Решението си от 3 декември 1974 г. (Van Binsbergen, 33/74, Recueil стр. 1299), не би могло да бъде отричано правото на държавата-членка да предприеме мерки с оглед предотвратяването на случаи, при които свободата, която член 59 гарантирана на лице, предоставящо услуги, когато дейността му е изцяло или основно насочена към нейната територия, е използвана за избягване прилагането на професионалните правила за поведение, които биха били приложими за него, ако беше установен в тази държава. Подобно разрешение може да бъде предмет на съдебен контрол съгласно главата, отнасяща се до правото на установяване, а не на тази за предоставянето на услуги.

23. Накрая следва да бъде посочено, че доколкото обхватът на членове 59 и 60 е определен по отношение мястото на установяване или на пребиваване на предоставящия услугите и на техния получател, биха възникнали особени проблеми когато рискът, който застрахователния договор покрива се намира в държава, различна от държавата на застрахования, спрямо когото услугите по



застраховката са насочени. Съдът не взема отношение по тях в настоящото производство, доколкото те не са били и преди това предмет на разглеждане пред него. Поради това, по-нататъшното разглеждане засяга единствено застраховането срещу рискове, намиращи се в държавата-членка на застрахования (наричана по-долу “държава по предоставяне на услугата”).

24. От изложеното следва, че предоставянето на услуги, които следва да бъдат разгледани с оглед произнасянето по настоящото производство, се отнасят единствено договорите за застраховка срещу рискове, които се намират в държава-членка и са сключени между застрахован, установен или пребиваващ в тази държава и застраховател, установен в друга държава-членка, който няма никакво постоянно присъствие в първата държава, нито дейностите му са изцяло или основно насочени към нейната територия.

### **3. Съобразност на оспорваните изисквания с членове 59 и 60 от Договора**

25. Съгласно установената постоянна практика на Съда, членове 59 и 60 от Договора за ЕИО стават пряко приложими при изтичане на преходния период, без тяхната приложимост да е обусловена от хармонизирането или координирането на законите на държавите-членки. Тези членове изискват не само премахването на всяка дискриминация по отношение на доставящия услуги, основана на неговата националност, но също на всяко ограничение на свободата му на предоставяне на услуги, наложено поради обстоятелството, че е установен в държава-членка, различна от държавата, в която предоставя услугата.

26. Доколкото германското правителство и някои от встъпилите в делото други правителства се позовават на член 60, параграф 3, като основа на твърдението им, че държавата на застрахования може да прилага надзорно законодателство и спрямо застрахователи, установени в друга държава-членка, следва да бъде добавено, както Съдът ясно е установил, по-специално с Решението си от 17 декември 1981 г. (Webb, 279/80, Recueil стр. 3305), че основната цел на този параграф е да позволи на предоставящия услугите да осъществява дейността си в държавата-членка, в която предоставя услугата без да бъде дискриминиран в полза на гражданите на тази държава. Това обаче не означава, че цялото национално законодателство, приложимо към гражданите на тази държава и обикновено приложимо за постоянните дейности на предприятия, установени в нея, следва да бъде по същия начин приложимо в неговата цялост и за временните дейности на предприятия, които са установени в други държави-членки.

27. Все пак Съдът е приел, по-специално в своите решения от 18 януари 1979 г. (обединени дела Van Wesemael, 110 и 111/78, Recueil стр. 35 и от 17 декември 1981 г. (упоменатото по-горе дело Webb, 279/80,)), че предвид особената природа на някои услуги, налагането на специфични изисквания на предоставящия услугата не би могло да се счита за несъвместимо с Договора, когато целта е да бъдат прилагани правилата, регулиращи тази дейност. Въпреки това, свободното

предоставяне на услуги, като един от основните принципи на Договора, може да бъде ограничавано само от разпоредби, които се основават на обществения интерес и са приложими спрямо всички лица и предприятия, осъществяващи дейност на територията на държавата, в която услугата е предоставена, доколкото този интерес не е защитен от разпоредби, с които предоставящият услугите е обвързан в държавата-членка, където е установен. В допълнение, подобни изисквания могат да бъдат обективно оправдани от необходимостта да бъде осигурено спазването на професионалните привила за поведение и закрилата на интересите, които тези привила защитават.

28. Следва да се отбележи, че оспорваните в настоящото производство разпоредби, а именно, че даден застраховател, установен в друга държава-членка, получил разрешение за дейността си от нейния надзорен орган и обвързан от надзора на този орган, следва да бъде постоянно установен на територията на държавата, в която предоставя услугата, като следва да получи отделно разрешение от надзорния орган на тази държава, представлява ограничаване на свободното предоставяне на услуги, доколкото тези изисквания увеличават разходите за услугата в държавата, в която тя се предоставя, особено когато застрахователят осъществява дейността си в нея спорадично.

29. Следователно тези изисквания могат да бъдат разглеждани като съвместими с членове 59 и 60 от Договора за ЕИО единствено ако бъде установено, че по отношение на осъществяваната дейност са налице задължителни основания, свързани с обществения интерес, които биха оправдали ограничаването на свободното предоставяне на услуги, тогава когато общественият интерес не е бил защитен от правото на държавата, в която е установен предоставящият услугите и същият резултат не може да бъде постигнат с по-малко ограничителни разпоредби.

**а) Относно съществуването на интерес, оправдаващ някои ограничения на свободното предоставяне на застрахователни услуги**

30. Застрахователният сектор е особено чувствителна област от гледна точка на защитата на потребителя, в неговото качество на страна по застраховката или застрахован. Това твърдение се поддържа от германското правителство и от страните, встъпили в делото, без Комисията или правителствата на Обединеното кралство и Нидерландия да го оспорват. Това е така преди всичко поради особеното естество на предоставяната от застрахователя услуга, която е свързана с бъдещи събития, настъпването на които или поне времето на настъпването им не са сигурни към момента на сключване на договора. Застрахованото лице, което не получи сумата по застраховката след настъпването на събитието, на което се основава претенцията му, може да се окаже в много трудно положение. По подобен начин много е трудно за лицето, искащо да направи застраховка, да прецени доколко бъдещото развитие на финансовите възможности на застрахователя и обичайните условия на договора, които той му предлага, ще му предоставят

достатъчни гаранции за получаване на плащането по застраховката, в случай на настъпване на застрахователното събитие.

31. Следва да се има предвид, както германското правителство отбелязва, че в определени области застраховането се е превърнало в масово явление. Толкова голям брой договори биват сключвани от лица, които са страна по застраховката, че защитата на интересите на застрахованите лица и засегнатите трети лица засяга на практика цялото население.

32. Тези особени и специфични за сферата на застраховането характеристики са причината всички държави-членки да въведат законови разпоредби задължителни за застрахователните предприятия, както по отношение на тяхното финансово състояние, така и на условията, приложими към застраховането, като за тяхното изпълнение са предвидили осъществяването на постоянен надзор.

33. Поради това е явно, че в разглежданата сфера съществуват императивни основания, свързани с обществения интерес, които могат да обосноват въвеждането на ограничения за свободното предоставяне на услуги, при условие, че разпоредбите в държавата по мястото на установяване не са достатъчни за достигането на необходимото ниво на закрила, а тези на държавата по предоставяне на услугата не надвишават необходимите за това изисквания.

**б) Относно това дали общественият интерес вече е защитен от нормите на държавата по мястото на установяване**

34. Комисията и правителствата на Обединеното кралство и Нидерландия поддържат, че във всеки случай след приемането на първите директиви за координиране на законодателствата, а именно Първа директива 73/239 и Директива 79/267, надзорните органи на държавата по мястото на установяване са съобrazили в голяма степен посочените по-горе изисквания за закрила.

35. В този смисъл най-напред следва да бъде посочено, че съгласно техните преамбюли и формулирането на разпоредбите им, тези две директиви са предназначени да улеснят създаването на клонове и представителства в държави-членки, различни от държавата по местонахождение на управлението. Те създават правила, регулиращи отношенията между законодателството и надзорния орган на държавата по местонахождение на управлението от една страна, и от друга законодателствата и надзорните органи на държавите, в които предприятието установява свой клон или представителство, но не засягат дейностите извършвани в контекста на предоставянето на услуги, по смисъла на Договора. Като следствие от това разпоредбите на тези директиви не биха могли да се прилагат спрямо отношенията между държавата по мястото на установяване, където се намират управлението, клонът или представителството и държавата, в която се предоставя услугата. Това отношение е било поставено на разглеждане едва с предложението за втора директива.

36. Въпреки това е необходимо да се види дали двете първи директиви не са създали все пак условия за осъществяването на застрахователна дейност, които да са достатъчно уеднаквени за цялата Общност, както и на способности за надзор, които да са дотолкова ефективни, че ограниченията, налагани от държавите по предоставяне на услугите спрямо предоставящите ги предприятия, да бъдат изцяло или поне отчасти премахнати.

37. По отношение финансовото състояние на застрахователните предприятия двете директиви съдържат много подробни разпоредби за техните свободни активи, а именно собствения им капитал. Тези разпоредби целят да осигурят платежоспособността на предприятието, като директивите изискват надзорният орган на държавата-членка, в която се намира управлението, да се увери в платежоспособността на предприятието "по отношение на цялостната му дейност". Следва да се възприеме, че този израз обхваща и дейностите, осъществявани в контекста на предоставянето на услуги. Следователно държавата по предоставяне на услугата не е оправомощена да осъществява самостоятелно подобна проверка, а следва да приеме удостоверението за платежоспособност, изготвено от надзорният орган на държавата-членка, в която се намира управлението на предприятието, предоставящо услугата. Такъв е случаят и с Федерална република Германия, съгласно становището на германското правителство, което не е било оспорено от Комисията.

38. От друга страна двете директиви не хармонизират националните законодателства по отношение на техническите резерви или с други думи на финансовите ресурси, които се заделят за обезпечаване на отговорността по сключени договори и които не са част от собствения капитал на предприятието. Директивите изрично са оставили необходимата хармонизация в това отношение на последващите директиви. По този начин, съгласно Първа директива 73/239 и Директива 79/267 всяка държава-членка, в която се осъществява дейността, следва да създаде норми съобразно собственото си законодателство за изчисляването на тези резерви и за определянето на естеството и остойността на активите, които представляват тези резерви. Активите, покриващи дейността, осъществявана в държава-членка по предоставянето на услугата следва да бъдат с определено местонахождение в нея, а съществуването им - да бъде под контрола на надзорния орган в тази държава, макар че директивите предвиждат държавата по местонахождение на управлението да се увери, че балансът на предприятието показва активи които съвпадат и съответстват на поетите задължения във всички държави, в които то осъществява дейност. Премахването на това изискване за установяване на местонахождението е било предложено едва с проекта на втора директива, насочена най-вече към хармонизирането на националните разпоредби по отношение на техническите резерви.

39. В хода на производството пред Съда германското правителство и правителствата, встъпили в делото показват, че понастоящем съществуват

значителни различия в националните законодателства по отношение на техническите резерви и активите, които представляват такива резерви. При липсата на хармонизация в това отношение и на всякакви други правила, които да изискват от надзорния орган на държавата-членка по мястото на установяване да осъществява надзор за съответствие с действащите норми в държавата по предоставяне на услугите, следва да се признае, че тази последна държава има основание да изисква съобразяване с нейните разпоредби относно техническите резерви по отношение на предоставяните на нейна територия услуги и да контролира тяхното изпълнение, когато тези разпоредби не превишават необходимия праг за осигуряване защитата на лицата, които са страна по застраховката и на застрахованите лица.

40. Накрая, в първите две директиви за координиране на законодателствата няма разпоредби за хармонизиране на условията за застраховане и оставят на всяка държава-членка, в която се осъществява дейността, да осигури спазването на нейните задължителни норми по отношение на дейностите, осъществявани на нейна територия. Предложението за втора директива определя обхвата на тези задължителни норми и изключва тяхното приложение за някои видове търговско застраховки, които са подробно посочени. С оглед на значителните различия, които съществуват между националните разпоредби по този въпрос, следва да се отбележи също и в тази връзка, и със същата уговорка, че държавите-членки по предоставянето на услугата основателно предявяват изисквания и контролират съответствието със своите разпоредби на предоставяните на нейна територия услуги.

41. Поради това следва да се признае, че при настоящото състояние на правото на Общността, изложените по-горе съображения относно закрилата на лицата, които са страна по застраховката и на застрахованите лица, оправдава прилагането от страна на държавите-членки по предоставянето на услугата на тяхното собствено законодателство, отнасящо се до техническите резерви и условията на застраховане, стига разпоредбите на тези законодателства да не превишават необходимия за защитата на лицата, които са страна по застраховката и на застрахованите лица праг. Следователно остава да бъде разгледано дали е необходимо този надзор да бъде осъществяван в рамките на процедура по предоставянето на разрешение и при условие, че застрахователното предприятие е постоянно установено в държавата по предоставяне на услугата.

#### **в) Относно необходимостта от разрешителен режим**

42. Комисията не оспорва, че държавата по предоставяне на услугата има право да упражнява определен контрол по отношение на застрахователните предприятия, предоставящи услуги на нейна територия. В хода на разглеждането на делото тя дори е приела, че е допустимо да се предвидят някои мерки на надзор над предприятието, които да бъдат предварителни с оглед осъществяването на каквато и да е дейност по предоставянето на услуги. Тя все пак е настояла този надзор да

бъде по-малко рестриктивен отколкото е предоставянето на разрешение, без при това да посочи условията на един такъв режим.

43. Германското правителство и правителствата, встъпили в делото твърдят, че необходимият контрол може да бъде упражняван само в рамките на разрешителния режим, който дава възможност за предварително проучване на предприятието преди то да започне да осъществява своите дейности, а също и за последващото постоянно упражняване на надзор и оттеглянето на издаденото разрешение в случаите на сериозни и повтарящи се нарушения.

44. В това отношение следва да се отбележи, че във всички държави-членки надзорът над застрахователните предприятия е организиран под формата на разрешителен режим, като необходимостта от такъв режим е призната в първите две директиви за координиране на законодателствата по отношение на дейностите, за които те се отнасят. Член 6 от тези директиви предвижда всяка държава-членка да обуслови осъществяването на нейна територия на застрахователна дейност от получаването на официално разрешение. Следователно предприятие, което създава клонове или представителства в държави-членки, различни от държавата по местонахождение на управлението му, следва да получи разрешение от надзорния орган на всяка от тези държави.

45. Също така следва да се отбележи, че предложението за втора директива предвижда този режим да бъде запазен. Предприятието следва да получи официално разрешение от всяка държава-членка, в която иска да осъществява дейността си чрез предоставяне на услуги. Съгласно това предложение, когато разрешението следва да бъде получено от надзорния орган на държавата по мястото на установяване, той следва да се консултира най-напред с органа на държавата по предоставяне на услугата, като му изпрати цялата съответна документация. Проектът предвижда, също така, постоянното сътрудничество между двата надзорни органа, което да дава възможност най-вече на органа на държавата по мястото на установяване да предприема всички необходими мерки, включително оттегляне на разрешението, с оглед преустановяването на нарушения, за които е било уведомено от надзорния орган на държавата по предоставяне на услугата.

46. При тези условия следва да бъде приет доводът на германското правителство, според който единствено изискването за получаване на разрешение може да бъде ефективно средство за осигуряване на надзора, който предвид упоменатите по-горе съображения е оправдан що се отнася до защитата на потребителя, в неговото качество на страна по застраховката и на застрахован. Тъй като система, като предложената в проекта на втора директива, която предоставя осъществяването на разрешителния режим на държавата по мястото на установяване на предприятието, работеща в тяхно сътрудничество с държавата по предоставяне на услугата, може да бъде създадена единствено по законодателен път, следва да бъде също така

прието, че при настоящото състояние на правото на Общността, държавата по предоставяне на услугата е тази, която следва да издава и оттегля това разрешение.

47. При това следва да бъде подчертано, че разрешението трябва да бъде предоставяно при поискване за всяко предприятие, установено в друга държава-членка, което изпълнява условията на законодателството на държавата по предоставяне на услугата, като тези условия не могат да дублират установените по закон изисквания на държавата по мястото на установяване, които са били вече удовлетворени, а надзорният орган на държавата по предоставяне на услугата следва да вземе предвид контролът и проверките, които са били вече направени в държавата по мястото на установяване. Комисията не е възразила на твърдението на германското правителство, според което германският разрешителен режим е напълно съобразен с тези изисквания.

48. Необходимо е да бъде разгледано дали изискването за получаване на разрешение, което съгласно Закона за застрахователен надзор се прилага за всяка застрахователна дейност, освен транспортното застраховане, е като цяло оправдан. В това отношение е посочено преди всичко от правителството на Обединеното кралство, че свободното предоставяне на услуги е от най-голямо значение за търговското застраховане и по отношение на този особен вид застраховане основанията, свързани със закрилата на лицата, които са страна по застраховката, приведени от германското правителство и правителствата, встъпили в делото, не намират приложение.

49. От упоменатото по-горе следва, че изискването за получаване на разрешение може да бъде поддържано единствено доколкото е оправдано от поддържаните от германското правителство мотиви, отнасящи се до закрилата на лицата, които са страна по застраховката и на застрахованите. Следва също така да се признае, че тези мотиви нямат еднакво значение за всеки от секторите на застраховането, където може да има случаи, при които поради естеството на застрахователния риск и страната, искаща да направи застраховка, не се налага прилагането на императивни разпоредби на националното законодателство, за да бъде защитен последния.

50. Все пак, макар да е вярно, че предложението за втора директива отчита тези аргументи, като изключва именно търговските застраховки, дефинирани детайлно, от обхвата на задължителните норми на държавата, свързани с предоставяне на услугата, следва също така да бъде отбелязано, че в светлината на правните и фактически доводи, представени пред Съда, той не е в състояние да направи толкова общо разграничение и да установи границите на това разграничение с достатъчна точност, че да определи отделните случаи, при които нуждите от закрила, характерни за застрахователната дейност като цяло, не биха оправдали въвеждането на изискване за получаване на разрешение за осъществяване на дейността.

51. От упоменатото по-горе следва, че първото възражение на Комисията, доколкото е насочено срещу изискването за предоставяне на разрешение, следва да бъде отхвърлено.

#### **г) Относно необходимостта от установяване**

52. Ако изискването за получаване на разрешение представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, изискването за постоянно пребиваване е същинско отрицание на този принцип. То има за следствие лишаването от цялата му ефикасност на член 59 от Договора, който е разпоредба целяща именно премахването на ограниченията пред свободното предоставяне на услуги от страна на лица, които не са установени в държавата по предоставяне на услугата (вж. особено Решението от 3 декември 1974 г., упоменато по-горе и Решенията от 26 ноември 1975 г., Coenen, 39/75, Recueil стр. 1547, и от 10 февруари 1982 г., Transpogoute, 76/81, Recueil стр. 417 ). Ако подобно изискване бъде възприето, следва да се установи, че то представлява необходимо условие за постигането на търсената цел.

53. В този смисъл германското правителство отбелязва преди всичко, че изискването за установяване в държавата по предоставяне на услугата прави възможно извършването от страна на надзорния орган на проверки на място и постоянно да следи дейностите, осъществявани от застрахователя, получил разрешение за тях, като без наличието на това изискване органът не би бил в състояние да осъществява функциите си.

54. Съдът вече е изтъкнал в решенията си, последното от които от 3 февруари 1983 г. (Van Luipen, 29/82, Recueil стр. 151), че съображения от административен характер не могат да обосноват дерогирането от държава-членка на разпоредби на правото на Общността. Този принцип е още повече приложим когато подобно дерогиране служи за предотвратяване упражняването на една от основните свободи, гарантирани от Договора. В случаят не е достатъчно всички документи, необходими за упражняването на контрол от органите на държавата по предоставяне на услугата, да са налице на самото място, използвано от предприятието, за да бъде улеснено осъществяването на техните функции. Необходимо е също така да се установи, че дори при наличието на разрешителен режим тези органи не биха могли да осъществят своята контролна функция, освен ако предприятието не разполага в тази държава-членка с постоянно пребиваване, където да разполага с всички необходими документи.

55. Случаят не е такъв. Както беше упоменато по-горе, застрахователното право на Общността понастоящем не пречатства държавата по предоставяне на услугата да изисква активите, представляващи техническите резерви, съответстващи на осъществяваните на нейна територия дейности, да се намират в нея. В този случай наличието на тези активи би могло да бъде установено на място, дори когато предприятието не е изобщо постоянно установено в държавата. Що се отнася до



останалите условия за осъществяването на дейността, които са обект на надзор, Съдът намира, че този надзор може да бъде осъществяван въз основа на копия от балансите, счетоводните отчети и търговските документи, включително условията по застраховките и схемите за осъществяваните дейности, които биха се изпращали от държавата по мястото на установяване след надлежното им заверяване от органите на тази държава-членка. При наличието на разрешителен режим е възможно за предприятието да бъдат въведени подобни контролни изисквания, посредством включването на съответна клауза в разрешението за осъществяване на дейността, зачитането на която бъде гарантирано с евентуалното негово оттегляне.

56. Следователно не е установено, че възприетите по-горе съображения относно закрилата на лицата, които са страна по застраховката и на застрахованите пораждат необходимост от установяването на застрахователя на територията на държавата по предоставяне на услугата.

57. Поради това, що се отнася до първото възражение на Комисията, следва да се заключи, че Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по членове 59 и 60 от Договора, като е предвидила във *Versicherungsaufsichtsgesetz*, че когато застрахователни предприятия от Общността искат да предоставят услуги свързани с пряко застраховане, освен транспортно застраховане, чрез пълномощници, представители, агенти и други посредници, те следва да се установят на нейна територия. Все пак това неизпълнение не се отнася до задължителното застраховане и застраховането, при което застрахователят поддържа постоянно пребиваване, приравнено на представителство или клон, или е насочил дейността си изцяло или основно към територията на Федерална република Германия.

## **Б - Относно второто възражение на Комисията**

58. Чрез второто си възражение Комисията търси установяването на неизпълнение от страна на Федерална република Германия не само на членове 59 и 60 от Договора, но също така и на Директива 78/473 относно съзастраховането в Общността. Въпреки това, оплакването подобно на първото, се основава на виждането, че по отношение на целия застрахователен сектор изискването за получаване на разрешение и изискването за установяване противоречат на членове 59 и 60 от Договора. Поради това, според Комисията, няма основание да се прави разграничение между застрахователят по принцип и водещият застраховател, в частност. Тя счита, че Федерална република Германия е нарушила разпоредбите на тези тестове, когато при въвеждането на Директива 78/473 във вътрешното си право е освободила от тези изисквания останалите съзастрахователи, но не и водещия застраховател.

59. Комисията признава, че директивата е двусмислена в тази си част, но твърди, че тя следва да се тълкува съобразно смисъла на Договора. Това е било подкрепено от държавите-членки в тяхно общо становище, отразено в протокола от заседанието

на Съвета от 23 май 1978 г. Следователно, според Комисията, не би могло по никакъв начин да се счита, че директивата изисква водещият застраховател да получи разрешение и да се установи в държавата-членка, в която се намира рискът.

60. От своя страна германското правителство се позовава на разграничението, направено в Директива 78/473 между водещия застраховател и другите съзастрахователи. Нейните разпоредби, отнасящи се до водещия застраховател, и по-специално член 2, параграф 1, буква в), доколкото се позовава на Първа директива 73/239 сочат, че държавата на риска може да изиска водещият застраховател да се установи и да получи разрешение за нейната територия, така че да бъде в положение да покрие пълния размер на риска като самостоятелен застраховател. Поради това, според виждането на германското правителство, германското законодателство не нарушава Директива 78/473 или членове 59 и 60 от Договора за ЕИО.

61. Действително упоменатата разпоредба на директивата предвижда “водещият застраховател да получи разрешение съгласно условията определени в Първата директива относно координирането на законодателствата, т.е. той е третиран както ако беше застраховател, покриващ целия риск”. Все пак, директивата не посочва в коя държава-членка водещият застраховател следва да получи разрешение, а от аргументите на Съда, изложени по-горе в буква а) следва, че съгласно правото на Общността един застраховател, който вече е получил разрешение и се е установил в държава-членка не следва по необходимост да бъде установен в друга държава-членка за да може да обхваща изцяло рисковете, намиращи се на територията на тази държава.

62. Както Съдът е приел в своето Решение от 13 декември 1983 г. (Комисията/Съвета, 218/82, Recueil стр. 4063), когато текст на вторичното право на Общността може да бъде тълкуван по различен начин, следва да се предпочете тълкуването, което прави разпоредбата съвместима с Договора, отколкото това, което я прави несъвместима с него. Поради това директивата следва да не бъде интерпретирана изолирано, но да се прецени доколко относимите към случая разпоредби противоречат на упоменатите по-горе текстове на Договора, като този анализ послужи при тълкуването на директивата.

63. По отношение на застрахователния сектор като цяло, Съдът вече посочи по-горе, че изискването за установяване е несъвместимо с членове 59 и 60 от Договора. Следователно подобно изискване по отношение на водещия застраховател не може да бъде обосновано с Директива 78/473. Поради това е достатъчно да бъде разгледано дали изискването, според което водещият застраховател следва да получи разрешение в държавата на риска, е съобразено с правото на Общността.

64. В това отношение, съгласно съображенията на Съда по първото възражение изискването, наложено на застрахователното предприятие, предоставящо услуги да

получи разрешение в държавата по предоставяне на услугата, може да бъде разгледано като съвместимо с Договора само доколкото е оправдано от съображения, свързани със закрилата на потребителя, в неговото качество на лице, което е страна по застраховката или на застрахован. Съгласно член 1, параграф 2 от Директива 78/473, разпоредбите Ж се отнасят само до застраховане срещу рискове, покриването на които, съобразно естеството или размера им, изисква участието на няколко застрахователи. Освен това, съгласно член 1, параграф 1 директивата има приложимост само за съзастраховането в Общността, свързано с някои от рисковете изведени в приложението към Първа директива 73/239. Така например, тя не се отнася до животозастраховането, до застраховките за злополуки и болест, както и до застраховките за гражданска отговорност във връзка с движението по пътищата. Директивата се отнася до застраховките, осъществявани само от големи предприятия или групи от предприятия, имащи възможност да разглеждат и договарят застрахователни полици, които са им предложени. С оглед на това доводите свързани със закрилата на потребителите нямат същата стойност, каквато имат по отношение на други форми на застраховане.

65. Съображенията на Съда по първото възражение сочат също така, че изискването за получаване на разрешение в държавата по предоставяне на услугата не е оправдано, когато предприятието, предоставящо услугата вече е изпълнило равностойни изисквания в държавата по мястото на установяване, в която съществува и система на сътрудничество между надзорните органи на съответните държави-членки, осигуряваща ефективен контрол на изпълнението на тези изисквания, включително по отношение предоставянето на услуги. Съгласно преамбюла на Директива 78/473 с нея се цели установяването на минимално необходимо координиране за улесняване на ефективното осъществяване на дейностите по съзастраховане в Общността и организирането на специално сътрудничество между надзорните органи на държавите-членки и между тези органи и Комисията, която ще се отнася до предоставянето на услуги в застрахователната дейност като цяло, е предвидена едва в предложението за Втора директива.

66. Също така, различното третиране в това отношение на водещият застраховател и други съзастрахователи не се явява обективно оправдано. Въпреки, че водещият застраховател договаря споразумението и гарантира изпълнението му, няма пречки той да покрие значително по-малка част от риска, от частта на останалите съзастрахователи.

67. При тези обстоятелства и по отношение на застраховките, за които Директива 78/473 за съзастраховането се отнася, изискването водещият застраховател да има установяване, както и това той да получи разрешение, които са въведени със Закона за застрахователен надзор, противоречат на членове 59 и 60 от Договора, а следователно и на директивата.

68. Поради това следва да бъде констатирано, че Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по членове 59 и 60 от Договора за ЕИО и тези, произтичащи от Директива 78/473, доколкото разпоредбите на законодателството Ж предвиждат по отношение на съзастраховането в Общността водещият застраховател да има установяване и да получи разрешение във Федерална република Германия, когато рисковете се намират на нейна територия.

### **В - Относно третото възражение на Комисията**

69. Според наименованието си третото възражение се отнася до нивата на праговете, въведени от Федерална република Германия за някои рискове, които са обект на съзастраховане в Общността. Все пак, в хода на производството пред Съда Комисията уточнява, че това възражение е насочено в действителност срещу самото съществуване на такива прагове.

70. Следва да бъде посочено, обаче, че става дума за оплакване, което е различно и много по-широко по обхват от формулираното в заключителната част на иска. Поради това то не може да бъде допуснато за разглеждане. Що се отнася до първоначалното оплакване, Комисията не е представила доводи, които да показва, че нивата на праговете, въведени от германското законодателство са твърде високи.

71. Следователно третото възражение на Комисията следва да бъде отхвърлено.

### **По съдебните разноски**

72. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. Въпреки това, съгласно член 69, параграф 3 от същия правилник, Съдът може да разпредели съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, или поради изключителни обстоятелства.

По изложените съображения Съдът реши:

**1. Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по членове 59 и 60 от Договора за ЕИО, като е предвидила във *Versicherungsaufsichtsgesetz* застрахователните предприятия, които желаят да предоставят услуги на нейна територия във връзка с прякото осъществяване на застрахователна дейност, освен транспортно застраховане чрез пълномощници, представители, агенти и други посредници, следва да се установят на нейна територия, с изключение на задължителното застраховане и застраховането, при което застрахователят има постоянно пребиваване във**

**Федерална република Германия, приравнено на представителство или клон, или е насочил дейността си изцяло или основно към нейната територия.**

**2. Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по членове 59 и 60 от Договора и Директива 78/473/ЕИО на Съвета от 30 май 1978 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административни разпоредби относно съзастраховането в Общността, като е въвела изискването водещият застраховател да бъде установен във Федерална република Германия и да получи разрешение за осъществяването на услуги, свързани със съзастраховане в Общността, когато рисковете се намират на нейна територия.**

**3. Отхвърля искането в останалата му част.**

**4. Възлага на страните, включително на встъпилите правителства, да поемат направените от тях разноски.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 4 декември 1986 година.

Подписи