FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 4 april 2000 *

1. Denna tolkningsfråga har ställts mot bakgrund av en underlåtenhet att anpassa det franska rättsliga systemet för ömsesidiga försäkringsföreningar (mutuelles) till gemenskapsbestämmelserna om en harmonisering av försäkringsverksamheten i Europa. Det är främst fråga om det första direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring, det vill säga direktiv 73/239/EEG [1] (nedan kallat det första direktivet, direktiv 73/239 eller bara direktivet), i dess lydelse enligt direktiv 92/49/EEG [2], det tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring (nedan kallat direktiv 92/49 eller tredje direktivet).

Frågan rör konsekvenserna av den så kallade exklusivitetsprincipen, som slogs fast genom det första direktivet och som innebär att försäkringsföretag skall begränsa sin näringsverksamhet till försäkringsområdet och sådan verksamhet som är direkt anknuten till detta område, med uteslutande av all annan affärsverksamhet (artikel 8.1 b).

Enligt min uppfattning innehåller domen av den 20 april 1999 i målet Försäkringsaktiebolaget Skandia [3] (nedan kallad domen i målet Skandia) — om än indirekt — alla de upplysningar beträffande den gällande lagstiftningen som gemenskapsdomstolen kan lämna.

Den franska lagstiftningen

2. De nationella bestämmelserna om ömsesidiga försäkringsföreningar finns företrädesvis i Code de la mutualité [lagen om ömsesidiga försäkringsföreningar], i dess lydelse enligt lag nr 85-773 av den 25 juli 1985. [4]

3. Artikel L.111-1 i Code de la mutualité definierar en ömsesidig försäkringsförening som en gruppering utan vinstsyfte som främst genom avgifter från sina medlemmar, i dessas och deras anhörigas intresse, bedriver förebyggande, sammanhållande

* Originalspråk: spanska.

1 — Rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring (EGT L 228, s. 3; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 146).

2 — Rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) (EGT L 228, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 160).

3 — Mål C-241/97 (REG 1999, s. I-1879).

4 — *Journal officiel de la République française*, s. 8483.

och ömsesidigt understödjande verksamhet, med bland annat följande mål:

— Att förebygga sociala risker för den enskilde och kompensera följderna därav.

— Att stödja mödrar och att värna om barn, familjer, äldre och handikappade.

— Att främja medlemmarnas kulturella, moraliska, intellektuella och fysiska utveckling och att förbättra deras levnadsvillkor.

4. För att uppnå dessa mål får de ömsesidiga försäkringsföreningarna etablera hälsovårds-, kulturella, eller medicinskt sociala inrättningar eller enheter (artikel L.411-1).

5. De inrättningar eller enheter som därmed skapas utgör inte från den grundande ömsesidiga försäkringsföreningen skilda juridiska personer, även om deras respektive verksamheter skall bekostas med separata medel och ha särskild bokföring (artikel L.411-2). Verksamhet får startas på villkor att staten godkänner stadgarna för deras administrativa och ekonomiska förvaltning. Regeringen kan för detta ändamål, genom dekret och efter att ha konsulterat Conseil d'État (motsvarar ungefär lagrådet; "décret en Conseil d'État"), föreskriva typstadgar med obligatoriska bestämmelser (artikel L.411-6).

6. De ömsesidiga försäkringsföreningarna kan i syfte att etablera dessa inrättningar och enheter sinsemellan bilda sammanslutningar för ömsesidiga försäkringsföreningar som, i sin tur, kan bilda förbund av sammanslutningar av ömsesidiga försäkringsföreningar (artikel L.123-1). Bestämmelserna om ömsesidiga försäkringsföreningar är, om inte annat sägs, tillämpliga på sammanslutningarna och förbunden (artikel L.123-3).

7. Sammanslutningarnas och förbundens stämma består av enligt stadgarna valda ledamöter från de anslutna ömsesidiga försäkringsföreningarna. Beslut som i vederbörlig ordning fattats av stämman är bindande för de anslutna ömsesidiga försäkringsföreningarna (artikel L.123-2).

8. Den ömsesidiga försäkringsföreningens — och därmed sammanslutningens eller förbundets — stämma skall alltid yttra sig över ändringar i stadgarna, om en delning eller upplösning, eller en fusion med en annan ömsesidig försäkringsförening, samt om viss upplåning som till typ och belopp bestäms genom dekret. Var och en av medlemmarna eller de ömsesidiga

försäkringsföreningarna har rösträtt (artikel L.125-1 andra stycket).

9. I bilagorna till dekret nr 86-1359 av den 30 december 1986[5] anges typstadgar för ömsesidiga försäkringsföreningar och de obligatoriska bestämmelserna. Till de sistnämnda hör rätten för varje sammanslutning eller förbund att bland de anslutna ömsesidiga försäkringsföreningarna fördela rösterna på stämman, antingen i förhållande till antalet medlemmar i var och en av dem, eller i förhållande till deras respektive insatser eller i förhållande till båda dessa kriterier i förening (artikel 26).

10. I bilaga 2 till dekret nr 64-827 av den 23 juli 1964[6] finns typstadgar för ömsesidiga försäkringsföreningars syncentraler med uppgift om vilka bestämmelser som är obligatoriska.

Bland de obligatoriska bestämmelserna bör nämnas att syncentralen inte är en självständig juridisk person (artikel 1), samt att beslut om avvecklingen av en central alltid skall fattas av stämman enligt det förfarande som är föreskrivet för ändring av stadgarna (artikel 36).

5 — *Journal officiel de la République française*, s. 16013.

6 — *Journal officiel de la République française* s. 7329.

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

11. Gemenskapsrätten har på försäkringsområdet utvecklats i tre etapper:

— Den första generationen direktiv (direktiv 79/267/EEG[7] om livförsäkring och ovannämnda direktiv 73/239 om annan direkt försäkring än livförsäkring) syftade till att underlätta för försäkringsföretag att faktiskt utöva etableringsrätten.

— Den andra generationen direktiv underlättade det faktiska utövandet av sagda försäkringsverksamhet inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster.

— Den tredje generationen direktiv slutligen (direktiv 92/96/EEG[8] om livförsäkringar och ovannämnda direktiv 92/49 om annan direkt försäkring än livförsäkring) syftade till att fullborda den inre marknaden för försäkringar, enligt principen om en enda auktorisation och enligt ett system i vilket den ekonomiska tillsynen utövas av myn-

7 — Rådets första direktiv 79/267/EEG av den 5 mars 1979 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva direkt livförsäkringsrörelse (EGT L 63, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 20).

8 — Rådets direktiv 92/96/EEG av den 10 november 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser direkt livförsäkring och om ändring av direktiven 79/267/EEG och 90/619/EEG (tredje livförsäkringsdirektivet) (EGT L 360, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 180).

digheterna i den stat där försäkringsföretaget har sitt säte.

12. Gemenskapslagstiftningen har således å ena sidan inriktats på att försäkringsgivarna fritt skall kunna utöva sin verksamhet och å andra sidan på att medborgarna skall ges fri tillgång till ett så brett utbud som möjligt av de försäkringar som erbjuds inom gemenskapen samt garanteras ett tillfredsställande rättsligt och ekonomiskt skydd.

13. Det första målet krävde att de försäkringsgivare som var auktoriserade i någon av medlemsstaterna skulle kunna bedriva sin verksamhet i hela gemenskapen, med stöd såväl av etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster. För detta ändamål valde den tredje generationens direktiv "... att uppnå den grad av samordning som är väsentlig, nödvändig och tillräcklig för att uppnå ett ömsesidigt erkännande av auktorisationer och system för tillsyn av säkerheten och därigenom göra det möjligt att bevilja en enda auktorisation, som är giltig inom hela gemenskapen, samt att tillämpa principen om hemlandstillsyn". [9]

14. Sistnämnda princip innebär att varje medlemsstat skall ha tillsyn över den ekonomiska ställningen i de försäkringsföretag som står under dess kontroll och i synnerhet deras solvens och skapandet av tillräckliga tekniska avsättningar, samt över att dessa avsättningar täcks av matchande tillgångar. En samordning av de nationella reglerna på området blev därmed särskilt nödvändig inom ett system för ömsesidigt erkännande av auktorisationer och system för tillsyn.

15. I samma syfte förbjuder gemenskapsbestämmelserna att försäkringsföretagens näringsverksamhet utsträcks till att omfatta andra typer av affärsverksamhet. I detta avseende har artikel 8.1 b i såväl direktiv 73/239 som direktiv 79/267 en identisk lydelse enligt vilken hemlandet skall föreskriva att försäkringsföretag skall "begränsa sin näringsverksamhet till försäkringsområdet och sådan verksamhet som är direkt anknuten till detta område med uteslutande av all annan affärsverksamhet".

16. Dessutom föreskriver artikel 8.1 a i direktiv 73/239 att försäkringsföretag i Frankrike skall anta någon av formerna "société anonyme", "société à forme mutuelle", "mutuelle", "union de mutuelles". Efter ändringen genom direktiv 92/49 omfattar samma bestämmelse de juridiska formerna "société anonyme", "société d'assurance mutuelle", "institution de prévoyance régie par le code de la sécurité sociale", "institution de prévoyance régie par le code rural", "mutuelles régies par le code de la mutualité".

9 — Femte övervägandet till direktiv 92/49 och till direktiv 92/96.

17. Den nödvändiga samordningen av medlemsstaternas regler för de tekniska avsättningar som krävs av försäkringsgivarna för att täcka deras åtaganden var redan genomförd. Den tredje generationen av försäkringsdirektiv gick vidare på samma linje, genom att "[samordna d]e regler som styr spridningen, lokaliseringen och matchningen av de tillgångar som används för att täcka de tekniska avsättningarna... för att underlätta ett ömsesidigt erkännande av medlemsstaternas regler". [10]

18. I detta syfte omformulerades artiklarna om tekniska avsättningar i den första generationens direktiv (artikel 15 i direktiv 73/239 och artikel 17 i direktiv 79/267). Enligt dessa bestämmelser skall hemlandet föreskriva att varje försäkringsföretag gör tillräckliga tekniska avsättningar för hela verksamheten. Storleken av dessa avsättningar skall bestämmas enligt de regler som fastställs i direktiv 91/674/EEG [11] eller i direktiv 92/96. För de tekniska avsättningarna avseende verksamheten i sin helhet skall det finnas matchande tillgångar.

19. Direktiven reglerar det rättsliga systemet för spridning, lokalisering och matchning av dessa tillgångar. Närmare bestämt kan endast vissa kategorier av tillgångar (det vill säga, vissa investeringar, krediter och andra instrument) utgöra tekniska avsättningar. Medlemsstaterna skall dessutom för varje enskilt försäkringsföretag föreskriva att högst en viss procentandel av dess totala tekniska avsättningar får investeras i en viss typ av tillgångar.

20. De tillgångar som inte ingår i de tekniska avsättningarna utgör vad som kan kallas försäkringsföretagets "fria", "disponibla" eller "obundna" medel.

21. I sin nuvarande lydelse föreskriver artikel 18.1 i direktiv 73/239 att "[m]edlemsstaterna [inte får] fastställa några regler för valet av tillgångar som inte ingår i de tekniska avsättningar som avses i artikel 15".

22. Enligt artikel 57.1 första stycket i direktiv 92/49, slutligen, skulle medlemsstaterna senast den 31 december 1993 anta de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet och sätta det i kraft senast den 1 juli 1994.

23. Eftersom Frankrike, beträffande "mutuelles régies par le code de la mutualité", inte hade införlivat de ovannämnda

10 — Trettonde övervägandet till direktiv 92/49 och femtonde övervägandet till direktiv 92/96.

11 — Rådets direktiv 91/674/EEG av den 19 december 1991 om årsbokslut och sammanställd redovisning för försäkringsföretag (EGT L 374, s. 7; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 93).

bestämmelserna i den nationella rättsordningen fälldes medlemsstaten av domstolen för fördragsbrott i en dom av den 16 december 1999 i målet kommissionen mot Frankrike. [12]

Bakgrund

24. På begäran av Adour Mutualité (nedan kallat Adour) respektive Mutualité française Union des Pyrénées-Atlantiques (nedan kallat UPA) godkände Préfet du département des Pyrénées-Atlantiques föreskrifterna för syncentralerna genom kungörelser av den 10 maj 1995 och av den 20 maj 1996.

25. Av det yttrande som har avgivits av Association basco-béarnaise des opticiens indépendants (nedan kallat ABBOI), en regional sammanslutning av självständiga optiker och svarande i tvisten vid den nationella domstolen, framgår att Adour är en ömsesidig försäkringsförening med uppgift att erbjuda sina medlemmar en kompletterande sjukförsäkring samt tjänster vid en syncentral, medan UPA är en sammanslutning av ömsesidiga försäkringsföreningar som bedriver olika sociala verksamheter utan att bedriva någon försäkringsverksamhet.

26. ABBOI väckte talan mot de båda prefektkungörelserna vid den behöriga förvaltningsdomstolen Tribunal administratif de Pau som tillät Adour och UPA att intervenera på Préfet des Pyrénées sida.

27. Vid nämnda domstol hävdade ABBOI att prefektkungörelserna var rättsstridiga eftersom de var grundade på bestämmelser som inte är förenliga med föreskrifterna i direktiv 73/239 i ändrad lydelse vilka, i synnerhet vad gäller artikel 8.1 b, inte inom den föreskrivna tidsfristen hade införlivats i den franska rättsordningen.

28. Den nationella domstolen medger att den inte finner uppgifter i handlingarna som gör det möjligt att slå fast, dels att en sammanslutning av ömsesidiga försäkringsföreningar som inte bedriver någon försäkringsverksamhet omfattas av direktivets tillämpningsområde, dels att bestämmelserna i direktivet skall tolkas så att de utgör hinder för att förvaltningsmyndigheten med tillämpning av den relevanta nationella bestämmelsen kan godkänna stadgarna för ett organ för ömsesidig försäkring som bedriver affärsverksamhet.

29. I denna situation vilandeförklarade Tribunal administratif de Pau målet och ställde med stöd av artikel 177 i EG-

12 — Mål C-239/98 (REG 1999, s. I-8935).

fördraget (nu artikel 234 EG) följande frågor till domstolen:

"1) Skall artikel 8.1 b i direktiv 73/239/EEG tolkas på så sätt att den hindrar tillämpningen av artiklarna L.123-1 och L.123-2 i den franska Code de la mutualité, enligt vilka ömsesidiga försäkringsföreningar som enbart bedriver försäkringsverksamhet tillåts att dem emellan bilda organ för ömsesidig försäkring som är juridiska personer och som är rättsligt fristående och bedriver affärsverksamhet inom optikområdet?

2) Om direktivets bestämmelser inte är förenliga med fransk rätt, är då förbudet att bedriva affärsverksamhet för ett organ för ömsesidig försäkring, vilket har bildats av ömsesidiga försäkringsföreningar som enbart bedriver försäkringsverksamhet, generellt och absolut, eller har de behöriga myndigheterna i medlemsstaten möjlighet att fastställa de villkor och områden inom vilka affärsverksamhet får bedrivas?"

Upptagande till sakprövning

30. Nederländernas regering anser, i egenskap av intervenient, att de frågor som har ställts av Tribunal administratif de Pau inte uppfyller minimikraven för att tas upp till prövning.

Enligt den nederländska regeringen innehåller beslutet om hänskjutande inte klara uppgifter som möjliggör en bedömning av om direktiv 73/239 är tillämpligt. Dels beskrivs inte den verksamhet som bedrivs av de ömsesidiga försäkringsföreningarna till sin natur eller sin målsättning, varför det inte går att fastställa om de verkar inom det område för privata försäkringar som täcks av direktivet, eller om de i stället faller utanför detta område på grund av att de bedriver verksamhet som hör till det obligatoriska systemet för social trygghet, i den mening som avses i domen av den 26 mars 1996 i målet García m.fl. [13] Dels preciseras inte heller i beslutet i vilken mån den enhet som driver syncentralen är åtskild från de anslutna ömsesidiga försäkringsföreningarna eller vilken verksamhet som bedrivs av enheten, vilket är nödvändiga uppgifter för att fastställa om artikel 8.1 b i direktivet är relevant i fallet.

31. Enligt fast rättspraxis [14] krävs det, för att domstolen skall kunna ge ett användbart svar på den ställda frågan och för att de berörda parterna, i enlighet med artikel 20 i EG-stadgan för domstolen, effektivt skall kunna utöva sin rätt att avge yttranden, att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omstän-

13 — Mål C-238/94 (REG 1996, s. I-1673), punkt 10.

14 — Se till exempel beslut av den 21 april 1999 i de förenade målen C-28/98 och C-29/98, Charreire och Hirtsmann (REG 1999, s. I-1963).

digheter som ligger till grund för dessa frågor.

Följaktligen är det uppenbart att en begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol skall avvisas när den inte innehåller några uppgifter som uppfyller de ovannämnda kraven, varken uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna i målet eller om anledningen till att den anser att det är nödvändigt att begära ett förhandsavgörande från domstolen.

32. Enligt min uppfattning är det alldeles riktigt att beslutet om hänskjutande, som inte är ett mönster av klarhet, endast innehåller en mycket kortfattad redogörelse för de faktiska och rättsliga omständigheterna bakom tvisten. Av själva tolkningsfrågornas formulering framgår dock ett antal väsentliga uppgifter, med hjälp av vilka det är möjligt att ge den nationella domstolen en användbar tolkning av gemenskapsrätten samt för parterna i målet, medlemsstaterna och kommissionen att effektivt utöva sin rätt att avge yttranden.

Av dessa två frågor går det faktiskt att utläsa att den nationella domstolen vill veta om direktiv 73/239 i ändrad lydelse förbjuder att försäkringsföretag sinsemellan skapar enheter som utgör fristående juridiska personer vilka bedriver affärsverksamhet och om förbudet i så fall är av absolut eller relativ karaktär. Att de berörda ömsesidiga försäkringsföreningarna bör betecknas som försäkringsföretag i den mening som avses i artikel 1 i direktiv 92/49, och att de inte bedriver verksamhet som omfattas av det lagstadgade systemet för social trygghet, är två omständigheter som framgår av uttrycken "ömsesidiga försäkringsföreningar som enbart bedriver försäkringsverksamhet" och "organ för ömsesidig försäkring... som enbart bedriver försäkringsverksamhet" som används av den nationella domstolen i tolkningsfrågorna.

33. Jag anser därför att den begäran om förhandsavgörande som har framställts av Tribunal administratif de Pau under dessa omständigheter bör tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

34. Jag vill inledningsvis framhålla att den ovan beskrivna bakgrunden avser två skilda rättsliga situationer: medan syncentralen i Adours fall drivs direkt av en ömsesidig försäkringsförening, drivs den i UPA:s fall av en sammanslutning av ömsesidiga försäkringsföreningar, som är en separat juridisk person. Den nationella domstolens frågor avser dock endast det andra fallet. Det svar som jag kommer att föreslå är emellertid, som kommer att framgå, i samma mån tillämpligt i båda fallen.

Den första tolkningsfrågan

35. Genom den första frågan vill den nationella domstolen ha klarlagt om gemenskapsrätten, och särskilt artikel 8.1 b i direktiv 73/239 i ändrad lydelse, utgör hinder för nationella bestämmelser, som de i artiklarna L.123-1 och L.123-2 i franska Code de la mutualité, som tillåter att försäkringsföretag sinsemellan skapar enheter som är separata juridiska personer och bedriver affärsverksamhet.

Den omständighet att de berörda försäkringsföretagen har formen av en ömsesidig försäkringsförening, liksom att den enhet de bildar har till uppgift att driva en syncentral, kan ha betydelse i andra avseenden, men bör inte påverka domstolens svar. I den del som är relevant i förevarande mål innehåller inte direktivet några särskilda bestämmelser som är tillämpliga beroende på företagets juridiska form och föreskriver inte heller någon särbehandling av annan affärsverksamhet än försäkringsverksamhet som bedrivs av försäkringsföretagen, beroende på dess natur. [15]

36. Enligt ABBOI, sökande i tvisten vid den nationella domstolen, strider den franska lagstiftningen mot den princip om specialisering som slås fast i artikel 8.1 b i direktivet, genom att ge de ömsesidiga försäkringsföreningarna rätt att bilda en enhet som syncentralen, även om denna enhet är en separat juridisk person. Eftersom det i artikel L.123-2 andra stycket i Code de la mutualité föreskrivs att de avtal som antas i vederbörlig ordning av sammanslutningens stämma är bindande för de anslutna ömsesidiga försäkringsföreningarna (se ovan punkt 7), kan dessa enheter nämligen se sig föranledda att betala sammanslutningens förluster till ett belopp som kan överstiga deras ursprungliga insats och till och med deras fria medel. På detta sätt skulle ekonomiska svårigheter för en syncentral som drivs av en sammanslutning av ömsesidiga försäkringsföreningar, eller helt enkelt behovet att finansiera dess investeringar, kunna påverka de anslutna ömsesidiga försäkringsföreningarnas solvens. Syncentralens konkurs och avveckling skulle kunna få liknande konsekvenser.

Av ovanstående överväganden drar ABBOI slutsatsen att den franska lagstiftningen i sin nuvarande lydelse inte medför en fullständig juridisk, bokföringsmässig och ekonomisk separation mellan de ömsesidiga försäkringsföreningar som är anslutna till föreningen och själva föreningen, vilket strider mot artikel 8.1 b i direktivet.

37. Adour och UPA, de enheter som driver de syncentraler vars föreskrifter är föremål för tvisten vid den nationella domstolen, har avseende den andra tolkningsfrågan hävdat att artikel 8.1 b inte har direkt effekt eftersom medlemsstaterna förfogar över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att definiera vad som skall avses med verksamhet inom "försäkrings-

15 — En aspekt som kanske kan kritiseras *de lege ferenda* med tanke på de speciella särdragen hos ömsesidiga försäkringsföreningar för social stödverksamhet som kombinerar försäkringsverksamhet, baserad på den för dem utmärkande principen om risksolidaritet, med social verksamhet.

området och sådan verksamhet som är direkt anknuten till detta område".

Beträffande den första frågan har dessa enheter gjort gällande att direktiv 73/239 inte är tillämpligt på en sammanslutning av ömsesidiga försäkringsföreningar som inte bedriver någon försäkringsverksamhet alls och som är en fristående juridisk person.

38. Den nederländska regeringen anser, i linje med sitt resonemang i frågan om upptagande till sakprövning, angående sakfrågan att direktiv 73/239 inte är tillämpligt på ett nationellt system för social trygghet.

39. Den franska regeringen anser för sin del att artikel 8.1 b i direktiv 73/239 saknar direkt effekt på grund av den osäkerhet som föreligger i fråga om definitionen och omfattningen av begreppet affärsverksamhet i bestämmelsen.

40. Enligt Europeiska gemenskapernas kommission utgör direktiv 73/239 inte hinder för en nationell lagstiftning som ger försäkringsföretag rätt att delta i bildandet av en enhet som är en fristående juridisk person, som bedriver annan verksamhet än försäkringsverksamhet, under förutsättning att de deltagande företagens ansvar begränsas till deras ursprungliga insatser, inte överstiger deras fria medel och inte påverkar deras tekniska avsättningar eller deras solvensmarginal.

41. Jag delar helt kommissionens uppfattning.

Jag vill inledningsvis påpeka att den lösning som följer av detta vare sig entydigt förbjuder eller tillåter att försäkringsföretag bildar enheter som syncentralerna utan ställer det enda villkoret att detta inte påverkar andra tillgångar än dessa företags fria medel. Som jag ser det kan inga andra principer härledas ur gällande gemenskapsrätt. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om det är möjligt att göra detta krav gällande rättsligt inom ett område som inte har anpassats till samtliga bestämmelser i direktivet i dess ändrade lydelse, såsom i fråga om de ömsesidiga försäkringsföreningar som regleras av franska Code de la mutualité. Förutom de svårigheter som följer av de ömsesidiga försäkringsföreningarnas särskilda karaktär, är det troligt att de bestämmelser som reglerar dem, i deras nuvarande skick, inte är bekanta med en parameter som "fria medel", eller att den inte sammanfaller med föreskrifterna i gemenskapslagstiftningen. [16]

16 — Vars säkerhetsregler ställer högre krav än de som för närvarande gäller för ömsesidiga försäkringsföreningar. Se i detta avseende Jean-Charles, G. och Lafargue, G., *Les mutuelles face à l'Europe*, Paris, 1994, s. 62.

42. Jag inleder med att tillbakavisa de invändningar som har riktats mot denna lösning.

43. Enligt den nederländska regeringen är direktivets bestämmelser inte tillämpliga på en rättslig situation som faller inom ramen för ett system för social trygghet. Gemenskapsrätten inskränker nämligen inte medlemsstaternas befogenhet att utforma sina system för social trygghet. [17]

Det finns dock, som jag har utvecklat tidigare (se ovan punkt 32), ingen grund för att anta att Adour och UPA — eller rättare sagt de ömsesidiga försäkringsföreningar som ingår i den senare — är enheter som svarar för förvaltningen av det obligatoriska systemet för social trygghet. Akten innehåller ingen uppgift om arten av den verksamhet som bedrivs av de ömsesidiga försäkringsföreningar som ingår i UPA. Beträffande Adour utgör den, enligt ABBOI (se ovan punkt 25), en ömsesidig försäkringsförening med uppgift att erbjuda kompletterande sjukförsäkring, vilket snarare tycks antyda att den inte verkar inom området för det obligatoriska sociala skydd som hör till den sociala tryggheten. Slutsatsen blir att den erbjuder ett partiellt alternativ till det hälsovårdsskydd som erbjuds genom det lagfästa systemet. Denna verksamhet faller uttryckligen inom direktivets tillämpningsområde. [18] Av beslutet om hänskjutande framgår slutligen att såväl Adour som UPA är enheter som omfattas av Code de la mutualité och har en rättslig företagsform som finns upptagen i artikel 8.1 a i direktivet (se ovan punkt 16), vilket ger vid handen att de inte har ansvar för förvaltningen av det lagfästa systemet för social trygghet. [19]

I denna situation är det nödvändigt att hålla sig till tolkningsfrågans lydelse, som entydigt hänvisar till "ömsesidiga försäkringsföreningar som enbart bedriver försäkringsverksamhet". Det räcker att begränsa svarets omfattning till denna förutsättning, och det ankommer på den nationella domstolen att pröva om den föreligger. [20]

44. Enligt Adour och UPA är direktiv 73/239 inte tillämpligt på en sammanslutning av ömsesidiga försäkringsföreningar som inte själv bedriver försäkringsverksamhet. Även om denna invändning har framförts i anknytning till den andra tolkningsfrågan, är det med hänsyn till framställningens klarhet lämpligt att bemöta påståendet i detta skede av bedömningen. Härvidlag räcker det att notera att även om det är möjligt att en sammanslutning av ömsesidiga försäkringsföreningar, som den i förevarande mål, inte omfattas av direktivets tillämpningsområde, och därmed inte underkastas den exklusivitetsprincip som fastställs däri, så är ändå dessa båda till-

17 — Se artikel 2.1 d i direktiv 73/239 samt dom av den 7 februari 1984 i mål 238/82, Duphar m.fl. (REG 1984, s. 523), punkt 16, och av den 17 februari 1993 i de förenade målen C-159/91 och C-160/91, Poucet och Pistre (REG 1993, s. I-637), punkt 6.

18 — Vilket särskilt framgår av lydelsen av artikel 54 i direktiv 92/49.

19 — Trots att artikel L.111-2 sista stycket i Code de la mutualité föreskriver att ömsesidiga försäkringsföreningar, som förvaltar ett obligatoriskt system för social trygghet utan att det påverkar tillämpningen av dess egna föreskrifter, omfattas av den lagen. Vid förhandlingen kunde tyvärr inte företrädarna för vare sig Adour eller UPA skingra tveksamheterna om huruvida deras huvudmän bedrev en sådan verksamhet eller inte.

20 — Som även skall konstatera huruvida något av de övriga skäl att inte tillämpa direktivet, som anges i artiklarna 2 och 3 i detsamma, föreligger.

lämpliga på var och en av de ömsesidiga försäkringsföreningar som ingår i sammanslutningen, varför det är relevant att undersöka i vilken utsträckning dessa ömsesidiga försäkringsföreningar kan bedriva annan affärsverksamhet än försäkringsverksamhet, även om det sker genom en tredje juridisk person.

45. Adour och UPA anser även att artikel 8.1 b inte har direkt effekt eftersom den nationella lagstiftaren inte definierar begreppet verksamhet inom "försäkringsområdet och sådan verksamhet som är direkt anknuten till detta område". Den franska regeringen har hävdat samma inställning avseende begreppet "affärsverksamhet". [21]

46. Dessa invändningar saknar grund. Artikel 8.1 b som infördes i direktiv 73/239 genom direktiv 92/49 (se ovan punkt 15) fastslår en exklusivitetsprincip, som innebär att försäkringsföretag skall begränsa sin näringsverksamhet till de verksamheter som föreskrivs i direktivet och verksamhet som är direkt anknuten till dessa med uteslutande av all annan affärsverksamhet. Direktivet avgränsar preciserat sitt tillämpningsområde som generellt begränsas till rätten att starta och driva självständig direkt försäkringsverksamhet avseende de 18 försäkringsklasser som anges i avsnitt A i dess bilaga [22] (artikel 1). Artiklarna 2, 3 och 4 anger när direktivet inte är tillämpligt på grund av verksamhetens art (livförsäkring och tilläggsförsäkringar, livräntor, försäkring som ingår som en del av ett lagfäst system för social trygghet, verksamhet avseende "capital redemption" och verksamhet som utövas utan upprättande av tekniska reserver) samt på grund av försäkringsföretagets form eller egenskaper (vissa ömsesidiga försäkringsföreningar och särskilda offentligrättsliga organ).

Dessutom medger inte direktivet anpassningar av eller undantag från denna princip. [23]

47. Jag anser således att lydelsen av exklusivitetsprincipen i direktivet motsvarar de krav på precision och ovillkorlighet som är en förutsättning för att det skall kunna åberopas direkt.

48. Beträffande förevarande fall är det uppenbart att den verksamhet som bedrivs vid en syncentral, som enligt handlingarna [24] består i försäljning av produkter som exempelvis solglasögon och kontakt-

21 — Trots detta kunde inte nämnda regering, på domstolens och närmare bestämt denna generaladvokats förfrågan, vid förhandlingen förklara vilka preciseringar som gjorts av den franska lagstiftaren i fråga om de övriga rättsliga former som försäkringsföretag kan anta och som har varit föremål för införlivande, nämligen de som regleras genom Code des Assurances (société anonyme, société d'assurance mutuelle), eller genom Code de la sécurité sociale eller Code rural (institutions de prévoyance).

22 — Rådets direktiv 84/641/EEG av den 10 december 1984 om ändring, speciellt med avseende på reserisker, i första direktivet (73/239/EEG) (EGT L 339, s. 21; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 93).

23 — Till skillnad från vad som är fallet beträffande exempelvis den så kallade specialiseringsprincipen som föreskriver en separation mellan livförsäkringsverksamhet och annan försäkringsverksamhet.

24 — Se den notarieurkund som bifogades ABBOI:s yttrande.

linser till allmänheten, varken är försäkringsverksamhet eller kan sägas ha direkt anknytning till sådan verksamhet.[25] Verksamheten omfattas inte heller av de undantag som föreskrivs i artiklarna 2, 3 och 4 i direktivet, utan utgör i stället verksamhet av kommersiell art. Denna bedömning påverkas inte av det faktum att den enhet som svarar för verksamheten drivs utan vinstsyfte.[26] Till stöd för detta påstående kan det kriterium som domstolen har lagt fast inom det konkurrensrättsliga området framhållas, nämligen att "... begreppet företag [omfattar] varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett dess rättsliga status och dess sätt att finansiera verksamheten".[27] Det är dock bättre att gå till den omtvistade bestämmelsens *ratio legis*. Domstolen har förklarat att "... förbudet för försäkringsföretag att bedriva rörelsefrämmande affärsverksamhet, som stadgas i artikel 8.1 b i direktiven 73/239 och 79/267, i deras ändrade lydelser, bland annat syftar till att skydda försäkringstagarna mot de risker som utövandet av sådan verksamhet skulle kunna ge upphov till med avseende på försäkringsföretagens solvens".[28] Det råder således ingen tvekan om att driften av en syncentral medför förpliktelser av ekonomisk art, vilka kan leda till förluster som kan påverka ägarföretaget. Därigenom introduceras en riskfaktor som inte har någon som helst koppling till försäkringsverksamheten och som inte har beaktats vid säkerhetskalkylerna.[29]

Mot bakgrund av dessa överväganden bör domstolen tillbakavisa den andra invändningen och förklara att de försäkringsföretag som avses i artikel 8 i direktivet inte inom ramen för sin näringsverksamhet får inrätta och driva en syncentral för försäljning av optiska produkter.[30]

andet av kollektivt socialt arbete, bör förvaltas av en eller flera juridiska personer som är åtskilda från *institutet*" (artikel L.931-1 i Code de la sécurité sociale).

49. Av denna slutsats följer dock inte ett absolut förbud för försäkringsföretag att, ens indirekt, delta i annan affärsverksamhet än försäkringsverksamhet. Alla typer av engagemang påverkar nämligen inte verksamheten.

25 — Generellt föreskriver gemenskapslagstiftningen speciella tjänster endast inom området för turistassistans, som regleras genom direktiv 84/641 (ovan fotnot 22), även om det är riktigt att de inte förbjuds i någon bestämmelse.

26 — Vilket under alla omständigheter endast skulle vara korrekt i fråga om enheten och inte i fråga om den konkreta verksamheten bestående i försäljning av optiska produkter till allmänheten, som svårligen kan bedrivas utan vinstmarginal. Så uppfattas saken av Cour d'appel de Douai som i en dom av den 6 april 1998 anser att artikel L.111-1 i Code de la mutualité (ovan punkt 3) innebär ett krav på att en syncentral som drivs av en ömsesidig försäkringsförening begränsar sin verksamhet till medlemmarna i den förening som driver den (citerad i Rocardrapporten "Mission mutualité et droit communautaire", 1999, s. 9).

27 — Se avseende begreppet företag i den mening som avses i artiklarna 85 och 86 i fördraget, bland annat, dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90, Höfner och Elser (REG 1991, s. I-1979), punkt 21, i målen Poucet och Pistre (ovan fotnot 17), punkt 17, av den 19 januari 1994 i mål C-364/92, SAT Fluggesellschaft (REG 1994, s. I-43), punkt 18, och av den 16 november 1995 i mål C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances m.fl. (REG 1995, s. I-4013), punkt 14. Se särskilt dom av den 21 september 1999 i de förenade målen C-115/97, C-116/97 och C-117/97, Brentjens' Handelsonderneming (REG 1999, s. I-6025), punkt 71 ff., där en enhet som utan vinstsyfte ansvarade för förvaltningen av ett kompletterande pensionssystem med obligatorisk anslutning ansågs utgöra ett företag.

28 — Domen i målet Skandia (ovan punkt 1), punkt 47.

29 — Så som begreppet "annan affärsverksamhet än försäkringsverksamhet" beskrivs i Rocardrapporten (ovan fotnot 26), s. 29.

30 — Så verkar den franska lagstiftaren ha uppfattat saken då han mot bakgrund av direktiv 92/49 ändrade systemet för andra "institutions de prévoyance" än de former som anges i artikel 8.1 a i direktivet (ovan punkt 16), så att de fick rätt att "bedriva social verksamhet till förmån för sina deltagande medlemmar som, när den sker genom utför

50. I det mål som utmynnade i domen i målet Skandia var frågan huruvida medlemsstaterna kunde införa begränsningar i fråga om valet av disponibla tillgångar, som garanteras genom artikel 18.1 i direktivet (se ovan punkt 21). Som jag påpekade redan i mitt förslag till avgörande i det målet, [31] fastslås i direktiven begränsningen av försäkringsföretagens verksamhet till den verksamhet som är typisk för sektorn i precisa ordalag, som hänför sig till företagens "verksamhet". Denna skall begränsas till försäkringsverksamhet och verksamhet som är direkt anknuten till detta område. Om denna regel iakttas föreligger inte några hinder för försäkringsbolag att investera medel i enheter inom andra verksamhetsområden. Detta följer av att ägandet av en aktiepost utgör en andel av en fysisk eller juridisk persons tillgångar, vilket inte nödvändigtvis förutsätter eller innebär ett utövande av den affärsverksamhet som den berörda enheten i det aktuella fallet bedriver.

51. Jag anser således att det faktum att de fria tillgångarna placeras i aktier inte kan anses utgöra "annan verksamhet än försäkringsverksamhet" som är förbjuden för dessa bolag, såvida inte placeringen innebär en förvanskning av den verksamhet som föreskrivs för det försäkringsföretag som investerar sina fria medel på detta sätt. Endast om ett försäkringsföretags aktieägande syftar till att kringgå begränsningen av företagets verksamhet genom bildandet av instrumentella bolag, genom vilka det skulle kunna ägna sig åt annan verksamhet, skulle de nationella kontrollmyndigheterna kunna ingripa, i varje enskilt fall, för att undvika vad som skulle kunna utgöra en väsentlig förändring av försäkringsföretagets verksamhet.

52. I överensstämmelse med det ovan anförda förklarade domstolen att ordalydelsen i artikel 8.1 b i direktivet inte innebär "något som helst förbud för försäkringsföretag att, såvitt avser de fria medlen, inneha aktier i ett bolag som bedriver försäkringsrörelsefrämmande verksamhet". [32] Domstolen förklarade avslutningsvis att "bestämmelsen inte utgör hinder för försäkringsföretag att inneha aktier i aktiebolag som bedriver affärsverksamhet utanför försäkringsområdet. De ekonomiska riskerna är ju därvid begränsade till sistnämnda bolags kapital". [33]

53. Det är givet att samma lösning gäller för alla former av ägande i en utomstående enhet, under förutsättning att det garanteras att den ägande partens ansvar begränsas till dess satsade kapital.

54. Den nationella domstolens fråga bör därför besvaras så att artikel 8.1 b i direktivet inte utgör hinder för att ett försäkringsföretag äger andelar i andra enheter som bedriver annan näringsverksamhet än försäkringsverksamhet, under förutsättning att det satsade kapitalet inte till beloppet överskrider dess fria medel samt att dess ansvar begränsas till detta kapital.

31 — REG 1999, s. I-1881.

32 — Domen i det ovannämnda målet Skandia, punkt 46.

33 — *Ibidem*, punkt 47.

Den andra tolkningsfrågan

55. Genom den andra frågan vill den nationella domstolen veta om det eventuella förbudet för ett organ för ömsesidig försäkring att bedriva annan affärsverksamhet än försäkringsverksamhet är generellt och absolut eller om medlemsstaterna har möjlighet att fastställa de villkor och områden inom vilka sådan verksamhet får bedrivas.

56. Svaret på den andra frågan följer av det svar jag föreslår på den första frågan. Försäkringsföretags deltagande i annan näringsverksamhet än försäkringsverksamhet är möjlig genom att disponibla medel satsas i ett utomstående företag samt att ansvaret begränsas till denna insats. För övrigt har medlemsstaterna, såsom framgår av artikel 18.1 i direktivet i ändrad lydelse, inte rätt att föreskriva några regler avseende dessa tillgångar.

Förslag till avgörande

57. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall besvara de tolkningsfrågor som ställts av Tribunal administratif de Pau på följande sätt:

Rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring, i dess lydelse enligt rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar

som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG utgör inte hinder för ett försäkringsföretag att äga andelar i andra juridiska personer som bedriver annan affärsverksamhet än försäkringsverksamhet, under förutsättning att det satsade kapitalet inte till beloppet överskrider dess fria medel samt att dess ansvar begränsas till detta kapital.