FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 28. oktober 1999 *

A — Indledning

1. Kommissionen har i nærværende traktatbrudssag rejst kritik af en administrativ praksis i den franske myndighed, der fører kontrol med forsikring, hvilken praksis er hjemsted ved en lovgivning, hvorefter der regelmæssigt indhentes forskellige oplysninger om enhver forsikringskontrakttype, når denne for første gang tages i brug på fransk område; den er efter Kommissionens opfattelse i strid med de to direktiver om direkte forsikring, hvorefter sådanne oplysninger — såsom vilkår i forsikringspolicer, præmier osv. — netop ikke omfattes af en forpligtelse til forudgående underretning eller godkendelse. Det drejer sig om Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239//EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv) [1], samt Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv) [2].

Retsregler

2. De relevante bestemmelser i den franske forsikringslov findes i artikel L. 310-8, hvorefter forsikrings- eller pensionsforsikringsselskaber, når en forsikringskontrakt første gang tages i brug i Frankrig, skal give underretning herom til Økonomi- og Finansministeriet i henhold til betingelser, der er fastsat ved ministeriel bekendtgørelse [3]. I artikel A 310-1 er det bestemt, at underretning som omhandlet i artikel L. 310-8, stk. 1, skal gives i form af et oplysningsskema, som udarbejdes på fransk og indeholder de oplysninger, der er nævnt i bilaget til nærværende artikel [4].

3. Dette oplysningsskema, der også betegnes »markedsføringsskema« eller »identifikationsskema«, skal indeholde forskellige oplysninger med angivelse af forsikringsselskabets navn, policetype og dennes særegenheder.

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 228, s. 1.

2 — EFT L 360, s. 1.

3 — Lov nr. 94-5 af 4.1.1994.

4 — Bekendtgørelse af 8.8.1994.

4. Det er Kommissionens opfattelse, at kravet om, at der løbende skal gives oplysninger som nævnt — den er blevet bekendt med dette krav gennem klager fra virksomheder i forsikringsbranchen — er i strid med direktiv 92/49 og 92/96. Den har til støtte for sin argumentation påberåbt sig følgende afsnit i de relevante bestemmelser i disse to direktiver:

Artikel 6, stk. 3, første til tredje afsnit, i direktiv 92/49, der har følgende ordlyd:

»Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller indfører love eller administrative bestemmelser, der foreskriver godkendelse af vedtægterne og fremlæggelse af alt materiale, der er nødvendigt for den normale gennemførelse af tilsynet.

Medlemsstaterne må dog ikke fastsætte bestemmelser, der foreskriver forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af de almindelige og specielle betingelser i forsikringspolicer, af tariffer og af formularer og andre trykte dokumenter, som et selskab agter at anvende over for forsikringstagerne.

Medlemsstaterne må hverken opretholde eller indføre krav om forudgående anmeldelse eller godkendelse af tarifforhøjelser, medmindre sådanne krav er et led i en almindelig priskontrolordning.«

Artikel 29 i direktiv 92/49, der har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne må ikke fastsætte bestemmelser om, at der kræves forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af de almindelige og specielle betingelser i forsikringspolicer, af tariffer og af formularer og andre trykte dokumenter, som et forsikringsselskab agter at anvende over for forsikringstagerne. Med henblik på at kontrollere, at nationale bestemmelser om forsikringsaftaler overholdes, kan de alene kræve, at de pågældende betingelser og de øvrige dokumenter på opfordring skal kunne forelægges, uden at dette dog må gøres til en forhåndsbetingelse for, at et selskab kan udøve sin virksomhed.

[...]«

Artikel 39, stk. 2, i direktiv 92/49, der har følgende ordlyd:

»Filialmedlemsstaten eller den medlemsstat, hvor tjenesteydelserne præsteres, må ikke fastsætte bestemmelser om, at der kræves forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af de almindelige og

specielle betingelser i forsikringspolicer, af tariffer og af formularer og andre trykte dokumenter, som selskabet agter at anvende over for forsikringstagerne. Med henblik på at kontrollere, at deres nationale bestemmelser om forsikringsaftaler overholdes, kan de alene kræve, at ethvert selskab, der ønsker at udøve forsikringsvirksomhed på deres område i henhold til reglerne om fri etableringsret eller reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, på opfordring skal kunne forelægge de betingelser og andre dokumenter, som det agter at anvende, uden at dette dog må gøres til en forhåndsbetingelse for, at selskabet kan udøve sin virksomhed.«

hensættelser, uden at dette dog må gøres til en forhåndsbetingelse for, at et selskab kan udøve sin virksomhed.

Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller indfører love eller administrative bestemmelser, der foreskriver godkendelse af vedtægterne og fremlæggelse af alt materiale, der er nødvendigt for den normale gennemførelse af tilsynet.«

Artikel 5, stk. 3, første til tredje afsnit, i direktiv 92/96:

Artikel 29, første og andet afsnit, i direktiv 92/96, der har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne må ikke fastsætte bestemmelser om, at der kræves forudgående godkendelser eller løbende anmeldelse af de almindelige og specielle betingelser i forsikringspolicer, af tariffer, af det tekniske grundlag for beregningen af bl.a. tariffer og forsikringsmæssige hensættelser og af formularer og andre trykte dokumenter, som et forsikringsselskab agter at anvende over for forsikringstagerne.

»Medlemsstaterne må ikke fastsætte bestemmelser om, at der kræves forudgående godkendelser eller løbende anmeldelse af de almindelige og specielle betingelser i forsikringspolicer, af tariffer, af det tekniske grundlag for beregningen af bl.a. tariffer og forsikringsmæssige hensættelser og af formularer og andre trykte dokumenter, som et forsikringsselskab agter at anvende over for forsikringstagerne.

Uanset stk. 1 kan hjemlandet med det ene formål at kontrollere, at nationale bestemmelser vedrørende de aktuarmæssige principper overholdes, kræve løbende anmeldelse af det tekniske grundlag for beregningen af tariffer og forsikringsmæssige

Uanset stk. 1 kan hjemlandet med det ene formål at kontrollere, at de nationale bestemmelser vedrørende de aktuarmæssige principper overholdes, kræve løbende anmeldelse af det tekniske grundlag for beregningen af tariffer og forsikringsmæssige hensættelser, uden at dette dog må

gøres til en forhåndsbetingelse for, at et selskab kan udøve sin virksomhed.«

Artikel 39, stk. 2, i direktiv 92/96, der har følgende ordlyd:

«Filialmedlemsstaten eller den medlemsstat, hvor tjenesteydelserne præsteres, må ikke fastsætte bestemmelser om, at der kræves forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af de almindelige og specielle betingelser i forsikringspolicer, af tariffer, af det tekniske grundlag for beregningen af bl.a. tariffer og forsikringsmæssige hensættelser og af formularer og andre trykte dokumenter, som selskabet agter at anvende over for forsikringstagerne. Med henblik på at kontrollere, at deres nationale bestemmelser om forsikringsaftaler overholdes, kan de alene kræve, at ethvert selskab, der ønsker at udøve forsikringsvirksomhed på deres område i henhold til reglerne om fri etableringsret eller reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, på opfordring skal kunne forelægge de betingelser og andre trykte dokumenter, som det agter at anvende, uden at dette dog må gøres til en forhåndsbetingelse for, at selskabet kan udøve sin virksomhed.«

Den administrative procedure og sagens behandling

5. Kommissionen indledte den administrative procedure forud for traktatbrudssøgsmålet ved åbningsskrivelse af 17. januar 1997.

Den franske regering oplyste i sit svar på åbningsskrivelsen af 25. marts 1997, at der efter direktiverne retmæssigt kunne gennemføres en efterfølgende, stikprøvevis kontrol. De oplysninger, der anmodes om, har efter dens opfattelse et andet indhold end de oplysninger, som det efter direktiverne er forbudt at kræve meddelt løbende på forhånd. Kravet om fremlæggelse af identifikationsskema kan ikke ligestilles med et krav om forudgående godkendelse af de pågældende kontrakter. Den franske regering har dog indvilget i at gennemgå forsikringsloven for at fjerne eventuelle uklarheder.

Kommissionen fastholdt alle sine klagepunkter i den begrundede udtalelse af 3. december 1997. Den franske regering besvarede ikke denne udtalelse. Kommissionen anlagde derefter traktatbrudssag ved Domstolen.

6. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

Det fastslås, at den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten og artikel 6, stk. 3, artikel 29 og

39 i Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juli 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv) samt artikel 5, stk. 3, artikel 29 og 39 i Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 790/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv), idet den har opretholdt artikel L. 310-8 og A 310-1 i Code des Assurances (forsikringslov), hvorefter

a) forsikrings- eller investeringsselskaber, når de i Frankrig introducerer en standardforsikringskontrakt, skal underrette Økonomi- og Finansministeriet herom i henhold til de i gennemførelsesbestemmelserne til nævnte lov fastsatte betingelser

b) den i stk. 1 i artikel L. 310-8 omhandlede underretning skal gives i form af et dokument udarbejdet på fransk og indeholdende de oplysninger, der kræves efter bilaget til nævnte artikel.

— Den Franske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

7. Den franske regering har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

B — Analyse

8. Det er Kommissionens opfattelse, at de franske myndigheders krav om en løbende underretning til myndighederne er i strid med ånd og bogstav i direktiv 92/49 og 92/96. Det er i direktiverne bestemt, at forsikringsselskaber godkendes i deres hjemland og er underkastet tilsyn dér[5]. Det anføres, at den kompetente tilsynsmyndighed derefter underretter tilsynsmyndigheden i den medlemsstat, på hvis område selskabet agter at drive virksomhed og udbyde tjenesteydelser[6], hvad der viser, at

5 — Jf. artikel 34 i direktiv 92/49 samt artikel 34 i direktiv 92/96.

6 — Jf. artikel 35 i direktiv 92/49 og artikel 35 i direktiv 92/96.

myndighederne i den pågældende medlemsstat har et fuldstændigt kendskab til virksomheden i forsikringsselskaber, der har opnået godkendelse i andre medlemsstater. Efter Kommissionens opfattelse er derfor en løbende opgørelse af alle de nye forsikringsydelser, der udbydes, ikke nødvendig for at føre en efterfølgende, stikprøvevis kontrol. Den må antages at udgøre en hindring for udenlandske forsikringsselskaber, som kan ligestilles med en forklædt løbende kontrol.

9. Det er Kommissionens opfattelse, at den kritiserede praksis er i strid med bestemmelserne i og formålet med direktiv 92/49 og 92/96. Den har hermed navnlig henvist til betragtning 20 og 21 til direktiv 92/96, hvorfra den har citeret følgende afsnit:

«(21) [...] Medlemsstaterne skal kunne sikre, at forsikringsprodukterne og de aftaledokumenter, der anvendes ved dækning af risici, der består på deres område, hvad enten der er tale om virksomhed udøves i henhold til reglerne om fri etableringsret eller i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, overholder gældende specifikke retsregler begrundet i almene hensyn; de tilsynsordninger, der skal anvendes, bør tilpasses kravene i det indre marked uden at være en forudsætning for udøvelsen for forsikringsvirksomhed; det forekommer ikke rimeligt at oprette ordninger med forudgående godkendelse af forsikringsbetingelserne [...]«

10. Kommissionen gør gældende, at de relevante bestemmelser i direktiverne indeholder et klart forbud mod at kræve forudgående godkendelse af nogen art eller løbende meddelelse om almindelig og særlige forretningsbetingelser i forsikringspolicer, vedrørende præmier, og de blanketter og andre tryksager, som forsikringsselskaberne agter at benytte i forholdet til forsikringstagerne. Medlemsstaterne kan alene stille krav om stikprøvevis, efterfølgende underretning om betingelser og dokumenter i øvrigt, uden at kravet herom kan gøres til en betingelse for et forsikringsselskabs adgang til at drive virksomhed.

11. Den franske regering har hertil svaret, at de oplysninger, der anmodes om i identifikationsskemaet, ikke udgør almindelige forretningsvilkår i forsikringspolicer, som ikke kan kræves meddelt løbende. Den har anført, at der ikke er givet nogen definition af begrebet »almindelige betingelser i forsikringspolicer« i direktiverne. I teorien forstås ved dette begreb noget andet end indholdet af identifikationsskemaet. Desuden er dette markedsføringsskema nødvendigt for at gennemføre en normal kontrol, der ifølge direktivet er tilladt. Endelig gennemføres kontrollen med de almindelige betingelser i forsikringspolicerne i Frankrig i praksis efterfølgende og stikprøvevis.

Den franske regering har afslutningsvis anført, at forsikringsloven vil blive ændret. Det er hensigten at ændre de materielretlige bestemmelser i artikel L. 310-8 således, at

der indføres en ordning om, at forsikringsselskaberne skal give finans- og økonomiministeren underretning på en måde, der fastlægges af ministeren senest tre måneder efter markedsføringen af et nyt forsikringsprodukt.

12. Under den mundtlige forhandling har det kunnet konstateres, at den omtalte lovændring i mellemtiden er blevet gennemført. Kommissionen har fremsat sine bemærkninger hertil og har herved gjort gældende, at forpligtelsen til løbende at give underretning efterfølgende også er i strid med direktiverne.

Vurdering

13. Det eneste retsspørgsmål, der har betydning for afgørelsen af nærværende sag, er spørgsmålet, om den franske tilsynsmyndigheds løbende kontrol med enhver ny type forsikringsaftale — enten før eller umiddelbart efter dennes markedsføring — er i strid med direktiv 92/49 og 92/96.

14. Man må give den franske regering ret i, at direktivet ikke indeholder en definition af, hvad der skal forstås ved »almindelige forsikringsbetingelser i forsikringspolicer«. Desuden kan man for så vidt angår den foreliggende sag anerkende, at de oplysninger, en forvaltning efter anmodning skal have meddelt på en formular, ikke udgør almindelige forretningsbetingelser i forsikringspolicer i almindelig juridisk forstand. Man kan derfor opgive en mere præcis teoretisk definition af begrebet »almindelige kontraktvilkår«.

15. Kommissionen har med sit søgsmål i denne sag ønsket at få Domstolens afgørelse af, ikke om identifikations- eller markedsføringsskemaet skal anses for en anmodning om underretning om almindelige kontraktvilkår, der udtrykkeligt er forbudt, men om forpligtelsen til at give underretning om enhver ny kontrakttype under anvendelse af en formular skal anses for at udgøre en hindring for forsikringsselskaberne, der kan ligestilles med en løbende forpligtelse til at give oplysninger om de almindelige forsikringsbetingelser i forsikringspolicer.

16. Efter denne synsmåde skal Kommissionens påstande tages til følge. Direktiv 92/49 og 92/96 må anses for den centrale retsanordning for liberaliseringen i forsikringssektoren, hvis formål er gennemførelsen af et indre forsikringsmarked. Afskaffelsen af og et permanent forbud mod hindringer for forsikringsselskabernes øko-

nomiske virksomhed over grænserne inden for Fællesskabet udgør en væsentlig bestanddel af dette indre marked. Den type hindringer, der skal undgås, angives flere gange i de omhandlende direktiver[7] i udtryk, der ligger meget tæt herpå.

17. Det er faktisk helt i strid med direktivernes formål, at medlemsstaterne indfører hindringer for de former for økonomisk virksomhed, der er blevet liberaliseret ved direktiverne, når der er tale om hindringer, hvis virkninger svarer til virkningerne af hindringer, der udtrykkeligt er forbudt, og det er herved ufornødent endeligt at tage stilling til, om de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet, svarer til de foranstaltninger, der i henhold til direktiverne er forbudt. Af en samlet vurdering af de sammenhængende bestemmelser i artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49 og artikel 5, 29 og 39 i direktiv 92/96 fremgår, at medlemsstaterne har ønsket at udelukke løbende meddelelser af alle kontrakttyper som betingelse for et forsikringsselskabs udøvelse af økonomisk virksomhed på et andet medlemslands statsområde. For godkendelsen af og kontrollen med forsikringsselskaber er det i princippet hjemlandet[8], der har kompetencen, selv om den medlemsstat, hvor der præsteres tjenesteydelser, ikke mister enhver adgang til at føre kontrol, f.eks. med, at den nationale aftalerets regler følges.

18. Udøvelsen af en sådan kontrol kræver imidlertid blot, at den pågældende medlemsstats myndigheder underrettes om forsikringsselskabets virksomhed og således har adgang til de nødvendige dokumenter. Men efter direktiv 92/49 og 92/96 er den i den sammenhæng fornødne udveksling af oplysninger mellem myndighederne i forvejen etableret[9]. Den franske regerings argument om, at en effektiv kontrol ikke er mulig uden en løbende indhentning af de nødvendige oplysninger ved hjælp af identifikationsskemaet, skal derfor forkastes.

19. Det kan således antages, at det faste krav om udfyldning af identifikations- og markedsføringsskema udgør en uforholdsmæssig hindring, der er i strid med bestemmelserne i direktiv 92/49 og 92/96.

Sagens omkostninger

20. Efter procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Henset til det ovenfor anførte, skal den Franske Republik dømmes til at betale sagens omkostninger.

7 — Jf. de ovenfor i punkt 4 nævnte bestemmelser.

8 — Jf. artikel 4, 5 og 6 i direktiv 92/49 og artikel 3, 4 og 5 i direktiv 92/96.

9 — Jf. artikel 35 i de to direktiver.

C — Forslag til afgørelse

21. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen af træffe følgende afgørelse:

»1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3, artikel 29 og 39 i Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv) samt artikel 5, stk. 3, artikel 29 og 39 i Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv), idet den har opretholdt artikel L. 310-8 og A 310-1 i den franske forsikringslov, hvorefter

a) forsikrings- eller investeringsselskaber, når de i Frankrig introducerer en standardforsikringskontrakt, skal underrette Økonomi- og Finansministeriet herom i overensstemmelse med de i gennemførelsesbestemmelserne til nævnte lov fastsatte betingelser

b) den i stk. 1 i artikel L. 310-8 nævnte underretning skal gives i form af et dokument udarbejdet på fransk og indeholdende de oplysninger, der kræves i bilaget til nævnte artikel.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.«