DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

7. september 2004*

I sag C-347/02

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 30. september 2002

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Tufvesson og M. J.-F. Pasquier, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved G. de Bergues, P. Boussaroque og C. Mercier, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), C. Gulmann og J.N. Cunha Rodrigues samt dommerne R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta og K. Lenaerts,

generaladvokat: C. Stix-Hackl,
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. februar 2004,

efter at der er afgivet indlæg af parterne,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. marts 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat forpligtelser, som påhviler den i henhold til 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) (EFT L 228, s. 1), idet den har indført og opretholdt en

bonus-malus-ordning, som har automatiske og bindende følger for tarifferne, og som gælder for alle bilforsikringskontrakter indgået på fransk område, uanset om kontrakterne indgås med forsikringsselskaber, som har hjemsted i Frankrig, eller med forsikringsvirksomheder, som udøver deres virksomhed dér ved filialer eller tjenesteydelser. Denne ordning er ifølge Kommissionen i strid med princippet om fri tariffastsættelse og ophævelse af forudgående eller systematisk kontrol af tariffer og kontrakter, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 3, samt artikel 29 og 39.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Artikel 6 i direktiv 92/49, som er indeholdt i afsnit II om »[a]dgang til udøvelse af forsikringsvirksomhed«, bestemmer:

»Artikel 8 i direktiv 73/239/EØF affattes således:

»Artikel 8

[...]

3. 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.

[...]««.

3 Artikel 29 i direktiv 92/49, som er indeholdt i direktivets afsnit III om »[h]armonisering af betingelserne for udøvelse af forsikringsvirksomhed«, bestemmer:

»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.

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

4 Artikel 39, stk. 2 og 3, i direktiv 92/49, som er indeholdt i direktivets afsnit IV om »[b]estemmelser vedrørende fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser«, bestemmer:

»2. 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.

3. Filialmedlemsstaten eller den medlemsstat, hvor tjenesteydelserne præsteres, må hverken opretholde eller indføre krav om forudgående meddelelse om eller godkendelse af tarifforhøjelser, medmindre krav herom alene er et led i en almindelig priskontrolordning.«

Nationale retsforskrifter

5 Artikel A. 121-1, stk. 1, i den franske forsikringslov bestemmer:

»De forsikringsaftaler, som er omfattet af de i forsikringslovens artikel R. 321-1, nr. 3 og 10, nævnte grupper, og som vedrører motordrevne køretøjer på landjorden, skal indeholde den i bilaget til denne artikel indeholdte klausul om nedsættelse eller forhøjelse af præmier eller bidrag.«

6 Bilaget til artikel A. 121-1 indeholder 14 artikler. De bestemmer, at forsikringsselskabet skal fastsætte en referencepræmie — på grundlag af hvilken den årlige præmie, som forsikringstageren skal betale, beregnes. Den årlige præmie beregnes ved at gange referencepræmien med en nedsættelses-/ forhøjelseskoefficient, der som udgangspunkt fastsættes til 1. Ved udgangen af hvert skadefrit år nedsættes denne koefficient med 5%. Den kan dog ikke være mindre end 0,50. Omvendt forhøjes koefficienten med 25%, når der indtræffer en skade i løbet af et år, og hver yderligere skade medfører en forhøjelse med yderligere 25%. Der foretages dog ingen forhøjelse på grund af den første skade, som indtræffer, efter at der er forløbet en periode på mindst tre år, hvorunder nedsættelses-/forhøjelseskoefficienten har udgjort 0,5%. I øvrigt kan forhøjelseskoefficienten ikke under nogen omstændigheder overstige 3,5%.

Den administrative procedure

7 Efter en første informationsudveksling mellem de franske myndigheder og Kommissionen tilsendte denne den 7. juli 1997 Den Franske Republik en

åbningsskrivelse, hvori den gjorde gældende, at den i Frankrig eksisterende bonus-malus-ordning er uforenelig med bestemmelserne i direktiv 92/49.

8 Den franske regering besvarede denne åbningsskrivelse ved en note af 23. oktober 1997, som blev suppleret med en anden note, der blev tilsendt Kommissionen den 31. juli 1998.

9 Efter en yderligere skriftveksling mellem det franske Ministerium for Økonomi, Finanser og Industri og Kommissionen tilstillede denne ved skrivelse af 20. april 2001 Den Franske Republik en begrundet udtalelse, hvori den bekræftede sin vurdering af, at den nationale bonus-malus-ordning strider mod fællesskabsretten og opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden to måneder efter dens meddelelse.

10 De franske myndigheder besvarede Kommissionens begrundede udtalelse ved skrivelse af 18. juli 2001, hvori de gjorde gældende, dels at bonus-malus-ordningen ikke berører den frie tariffastsættelse, dels at ordningen er begrundet i almene hensyn, som er anerkendt i Domstolens praksis.

11 Da Kommissionen fandt, at de franske myndigheder ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til at opfylde forpligtelserne efter direktiv 92/49, besluttede den at anlægge nærværende sag.

Realiteten

Parternes argumenter

12 Kommissionen har anført, at den franske bonus-malus-ordning er i strid dels med princippet om fri tariffastsættelse, der følger af bestemmelserne i direktiv 92/49 — som forbyder medlemsstaterne at kræve meddelelse, forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af de tariffer eller tarifforhøjelser, som en forsikringsvirksomhed agter at anvende på medlemsstaternes område — dels med selve direktivets formål, som er at sikre den frie markedsføring af forsikringsprodukter inden for Fællesskabet. Kommissionen mener, at dens fortolkning bekræftes af Domstolens dom af 11. maj 2000 i sagen Kommissionen mod Frankrig (sag C-296/98, Sml. I, s. 3025), og af 25. februar 2003 i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-59/01, Sml. I, s. 1759).

13 Kommissionen bestrider ikke, at medlemsstaterne har mulighed for at indføre en skala, der tager hensyn til de forsikredes skadehyppighed, eller endda indføre en ensartet bonus-malus-ordning. Sådanne ordninger strider imidlertid efter Kommissionens opfattelse mod direktiv 92/49, når de automatisk påvirker tarifferne, hvilket er tilfældet med den franske bonus-malus-ordning.

14 Kommissionen erkender, at forsikringsselskaberne ikke forhindres i at fastsætte basispræmien (eller referencepræmien) frit, og at der findes andre kriterier end nedsættelses/forhøjelseskoefficienten, som påvirker udviklingen i den præmie, der skal betales af forsikringstageren. Denne frihed er imidlertid i vidt omfang illusorisk,

hvis forsikringsselskaberne ved tilpasningen af præmien på grundlag af et så grundlæggende kriterium som den forsikredes skadeshyppighed er tvunget til at anvende forskrifterne i bilaget til den franske forsikringslovs artikel A. 121-1.

15 Kommissionen tilføjer, at den tilpasning, som er foreskrevet i denne nationale bestemmelse, ikke har en helt ubetydelig virkning for præmiens størrelse, men kan variere så meget, at præmien fordobles. I øvrigt finder Kommissionen, at de begrænsninger, som den franske bonus-malus-ordning medfører for virksomhederne, påvirker basispræmiens størrelse, som stiger, jo strengere begrænsningerne er. Det kan derfor ikke med rette fastholdes, at ordningen er baseret på en »neutral skabelon«, der ikke påvirker den frie tariffastsættelse.

16 Heroverfor har den franske regering for det første anført, at forpligtelsen til at give forudgående meddelelse om tarifferne blev afskaffet i 1994, og at de nationale myndigheder siden 1987 ikke længere fører kontrol med tariffernes størrelse.

17 Regeringen er endvidere af den opfattelse, at direktiv 92/49 ikke indeholder nogen bestemmelser, som foreskriver et uindskrænket princip om fri tariffastsættelse, der også gælder for den måde, hvorpå forsikringspræmierne beregnes.

18 Navnlig foreligger der ikke noget princip i direktiv 92/49 eller i Domstolens praksis, som indebærer et forbud mod, at der i metoden for beregningen af forsikringspræmierne indarbejdes en obligatorisk koefficient, der ikke påvirker præmiernes udgangsniveau, og som kun i meget ringe omfang indvirker på disses størrelse, da fastsættelsen af den endelige præmie i det store og hele fortsat er fri.

19 Endelig fremhæver den franske regering, at anvendelsen af en bonus-malus-koefficient ikke giver de nationale myndigheder mulighed for at kontrollere præmiernes udgangsniveau eller i det væsentlige kontrollere disses udvikling.

20 Hvad angår præmiernes udgangsniveau følger dette direkte af referencepræmien, som forsikringsselskaberne kan fastsætte helt frit under anvendelse af de kriterier, som de finder bedst egnede.

21 Hvad angår udviklingen i præmien anfører den franske regering, at anvendelsen af bonus-malus-ordningen ikke udgør et middel for de nationale myndigheder til at føre kontrol med tarifferne, men blot en af flere faktorer, som påvirker udviklingen i præmiernes niveau. Forsikringsselskaberne kan nemlig i sidste ende frit ændre deres tariffer og er ikke tvunget til mekanisk at følge udviklingen i bonus-malus-koefficienten.

Domstolens bemærkninger

22 Som Domstolen fastslog i præmis 29 i dommen i sagen Kommissionen mod Italien, har fællesskabslovgiver haft til hensigt at sikre princippet om fri tariffastsættelse inden for forsikringsområdet bortset fra livsforsikringer, herunder lovpligtige forsikringer såsom lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer. Som Domstolen

præciserede i samme præmis af dommen, indebærer dette princip, at enhver ordning med forudgående eller løbende meddelelse om eller godkendelse af tariffer, som et forsikringsselskab agter at anvende over for forsikringstagerne, ikke er tilladt. Den eneste undtagelse fra dette i direktiv 92/49 fastsatte princip vedrører forudgående meddelelse om eller godkendelse af »tarifforhøjelser«, der er et led i »en almindelig priskontrolordning«.

23 I samme dom i sagen Kommissionen mod Italien fastslog Domstolen, at det var i strid med princippet om fri tariffastsættelse at anvende en ordning med fastfrysning af priser, der berører såvel fastsættelsen som udviklingen i de tariffer, der gælder for aftaler om lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, der dækker en risiko, som består på det italienske område (nævnte dom i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 32 og 48).

24 Den franske bonus-malus-ordning, som denne sag vedrører, adskiller sig hvad angår dens virkninger for forsikringsselskabernes tariffer fra den italienske lovgivning, som nævnte dom i sagen Kommissionen mod Italien vedrørte. Ganske vist påvirker ordningen udviklingen i præmierne, men den medfører ikke, at staten direkte fastsætter tarifferne, da forsikringsselskaberne frit kan fastsætte basispræmiernes størrelse. Den franske bonus-malus-ordning kan derfor ikke betragtes som en sådan ordning for godkendelse af tariffer, som var omhandlet i nævnte doms præmis 29, og som strider mod princippet om fri tariffastsættelse.

25 Så længe fællesskabslovgiver ikke klart har tilsigtet det, er der ikke formodning for, at der skal gennemføres en fuldstændig harmonisering af tariferingen inden for forsikringsområdet, bortset fra livsforsikring, som udelukker enhver national foranstaltning, der kan påvirke tarifferne.

26 Følgelig kan der ikke gives Kommissionen medhold i den argumentation, som sagen er baseret på, og hvorefter den franske bonus-malus-ordning trods den omstændighed, at basispræmien kan fastsættes helt frit, strider mod princippet om fri tariffastsættelse, blot fordi ordningen påvirker udviklingen i basispræmien.

27 I øvrigt hævder Kommissionen ikke, at den franske ordning indebærer et krav om forudgående eller løbende meddelelse af de tariffer, som en forsikringsvirksomhed agter at anvende over for forsikringstagerne, eller et krav om godkendelse af sådanne tariffer.

28 Følgelig har Kommissionen ikke godtgjort, at Den Franske Republik ved indførelsen og opretholdelsen af sin bonus-malus-ordning har handlet i strid med det princip om fri tariffastsættelse og ophævelse af forudgående eller løbende kontrol med tariffer og forsikringsaftaler, som er fastsat i artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49.

29 Da Kommissionen har begrænset genstanden for den begrundede udtalelse og den foreliggende sag til en konstatering af, at den sagsøgte medlemsstat har tilsidesat det princip om fri tariffastsættelse og ophævelse af forudgående eller løbende kontrol med tariffer og forsikringsaftaler, som følger af de i den foregående præmis nævnte bestemmelser, må den sagsøgte medlemsstat frifindes.

Sagens omkostninger

30 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da denne har tabt sagen, bør den pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Den Franske Republik frifindes.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.

Underskrifter.