DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

7. september 2004 *

I sag C-346/02

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

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

sagsøger,

mod

Storhertugdømmet Luxembourg ved P. Gramegna, som befuldmægtiget, bistået af advokat A. Schmitt,

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,

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 Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat forpligtelser, som påhviler det 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 det har indført og opretholdt en bonus-malus-ordning, som har automatiske og bindende følger for tarifferne, som gælder for alle bilforsikringskontrakter indgået på luxembourgsk område af fysiske personer, uanset om kontrakterne indgås med forsikringsselskaber, som har hjemsted i Luxembourg, eller med forsikringsvirksomheder, som udøver deres virksomhed dér ved filialer eller tjenesteydelser, idet ordningen strider mod princippet om fri tariffastsættelse og ophævelse af forudgående eller systematisk kontrol af tariffer og kontrakter, som 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 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 Ved storhertugelig bekendtgørelse af 20. december 1994, der er udstedt til gennemførelse af artikel 17, stk. 2 og 3, i den ændrede lov af 7. april 1976 om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og om fastsættelse af kravene til aftaler om ansvarsforsikring for motorkøretøjer (*Mémorial* A 1994, s. 2776, herefter »bekendtgørelsen«), blev der bl.a. indført et system for fastsættelse af forsikringspræmier, hvorefter de forsikrede får nedsat præmien, når de har kørt skadefrit i flere år, hvorimod præmien forhøjes ved forvoldelse af en skade.

6 Bekendtgørelsens artikel 3 bestemmer:

»Det er forbudt at fastsætte klausuler i en forsikringsaftale, som har til formål eller til følge:

[...]

5. at udelukke anvendelsen af bonus-malus-skalaen i artikel 7 og 8 på forsikringsaftalen.«

7 Bekendtgørelsens artikel 7 fastsætter ufravigelige betingelser for alle forsikringsaftaler om ansvarsforsikring for motorkøretøjer med sædvanligt hjemsted i Luxembourg, der indgås af fysiske personer.

8 Efter denne ordning bliver en ny forsikringstager indplaceret på trin 11 på bonus-malus-skalaen (hvor bonusen udgør 0%). Såfremt der køres skadefrit inden for observationsperioden, rykker den pågældende et trin ned på skalaen. Det laveste trin på bonus-malus-skalaen er »– 3«, hvor forsikringstageren kun betaler 45% af basispræmien.

9 Enhver skade, der forvoldes inden for referenceperioden, medfører derimod en oprykning med tre trin. Det højeste trin på bonus-malus-skalaen er trin 22, hvor forsikringstageren betaler en præmie på 250% af basispræmien.

10 Den obligatoriske bonus-malus-skala gælder kun for forsikringsaftaler, der indgås af fysiske personer. I øvrigt berører bonus-malus-ordningen kun præmien for ansvarsforsikringen. De øvrige elementer, der indgår i den samlede præmie for bilforsikringen, såsom risici vedrørende glasskader, tyveri og brand samt retsbeskyttelse, er ikke omfattet af ordningen.

Administrativ procedure

11 Den 25. juli 2001 tilsendte Kommissionen Storhertugdømmet Luxembourg en åbningsskrivelse, hvori den gjort gældende, at ordningen for fastsættelse af forsikringspræmier var i strid med visse bestemmelser i direktiv 92/49, navnlig artikel 6, stk. 3, samt artikel 29 og 39.

12 Da åbningsskrivelsen forblev ubesvaret, rettede Kommissionen den 20. december 2001 en begrundet udtalelse til Storhertugdømmet Luxembourg, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden to måneder efter meddelelsen heraf.

13 Den luxembourgske regering besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 6. marts 2002. Den gjorde heri gældende, at selv om det forudsættes, at den frie tariffastsættelse udgør et princip, der er fastslået ved direktiv 92/49, er fastsættelsen af basistariffen overladt til forsikringsselskabernes frie skøn. I svarskrivelsen fremhævede den luxembourgske regering endvidere, at bonus-malus-ordningen bidrager til at beskytte forbrugerne og til at forebygge ulykker.

14 Da Kommissionen fandt, at de luxembourgske myndigheder ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af forpligtelserne efter direktiv 92/49, besluttede den at anlægge nærværende sag.

Realiteten

Parternes argumenter

15 Kommissionen har gjort gældende, at den luxembourgske 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).

16 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, såfremt de automatisk påvirker tarifferne, hvilket er tilfældet med den luxembourgske bonus-malus-ordning.

17 Kommissionen erkender, at forsikringsselskaberne i Luxembourg principielt kan fastsætte basispræmierne frit. Efter Kommissionens opfattelse kræver princippet om fri tariffastsættelse imidlertid ikke blot, at basispræmien fastsættes frit af forsikringsselskaberne, men også alle de elementer, der indgår i forsikringspræmien.

18 Den frie tariffastsættelse vil imidlertid i vidt omfang forblive illusorisk, hvis forsikringsselskaberne ved tilpasningen af præmien på grundlag af et så grundlæggende kriterium som den forsikredes skadeshyppighed er tvunget til at anvende forud fastlagte forskrifter. Det gælder så meget mere, som den påbudte tilpasning ikke har en helt ubetydelig virkning for præmiens størrelse, men kan variere så meget, at præmien fordobles.

19 Den luxembourgske regering har under henvisning til præmis 29 i nævnte dom i sagen Kommissionen mod Italien gjort gældende, at bekendtgørelsen er i overensstemmelse med princippet om den frie tariffastsættelse, da den hverken kræver, at der gives meddelelse til en tilsyns- eller kontrolmyndighed om de tariffer, som anvendes af forsikringsselskaberne, før de bringes i anvendelse, eller at de forud herfor godkendes af en sådan myndighed.

20 Endvidere anfører den luxembourgske regering, at det i kraft af bonus-malus-ordningen er muligt at tilpasse forsikringspræmien i forhold til forsikringstagerens antecedentia og de antal skader, som den forsikrede har været ansvarlig for. Der er

tale om en ordning for efterfølgende individualisering af præmien, som kun angår ændringer i forsikringspræmien. Derimod respekterer ordningen fuldt ud forsikringsselskabernes frihed til at bestemme alle de elementer, som indgår i beregningen af præmien for motorkøretøjsforsikringen.

Domstolens bemærkninger

21 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 i 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«.

22 I samme dom i sagen Kommissionen mod Italien fandt 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).

23 Den luxembourgske bonus-malus-ordning, som den foreliggende 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 luxembourgske 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.

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

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

26 I øvrigt hævder Kommissionen ikke, at den luxembourgske 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.

27 Følgelig har Kommissionen ikke godtgjort, at Storhertugdømmet Luxembourg med 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.

28 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

29 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Storhertugdømmet Luxembourg 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) **Storhertugdømmet Luxembourg frifindes.**

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter.