# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 15 november 2001 [1]

1. Cour d'appel i Bryssel har i förevarande mål ställt frågan huruvida gemenskapsrätten, särskilt det tredje livförsäkringsdirektivet, [2] utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att ett erbjudande om livförsäkring eller, i avsaknad av ett erbjudande, försäkringsbrevet skall informera försäkringstagaren om att hävning, nedsättning eller återköp av ett existerande livförsäkringsavtal i syfte att ingå ett annat livförsäkringsavtal i allmänhet är till nackdel för försäkringstagaren.

## Gemenskapsrätten

2. Det tredje livförsäkringsdirektivet syftar till att fullborda den inre marknaden för direkt livförsäkring så att det blir enklare för försäkringsföretag med huvudkontor i gemenskapen att fullgöra åtaganden inom gemenskapen. [3]

3. I ingressen till direktivet anges följande:

"(9) Vissa bestämmelser i detta direktiv avser minimikrav. Hemlandet [4] får dock fastställa strängare regler för försäkringsföretag som är auktoriserade av dess egna behöriga myndigheter.

...

1 — Originalspråk: engelska.

2 — 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 (EGT L 360, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 180).

3 — Första övervägandet. Utvecklingen hade redan förts framåt genom det första och det andra livförsäkringsdirektivet (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, och rådets direktiv 90/619/EEG av den 8 november 1990 om samordning av lagar och andra författningar om direkt livförsäkring, och med bestämmelser avsedda att göra det lättare att effektivt utnyttja friheten att tillhandahålla tjänster, och om ändring av direktiv 79/267/EEG, EGT L 330, s. 50, svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 67).

4 — I artikel 1 d definieras hemland som den medlemsstat där huvudkontoret för det försäkringsföretag som svarar för ett åtagande är beläget.

(19) Harmoniseringen av försäkringsavtalsrätten är inte en förutsättning för att uppnå en inre marknad för försäkringar. Den möjlighet som ges medlemsstaterna att föreskriva att deras respektive lagar skall tillämpas på försäkringsavtal som täcker åtaganden inom deras territorier bör därför ge tillräckligt skydd för försäkringstagare.

(20) Inom ramen för en inre marknad ligger det i försäkringstagarnas intresse att ha tillgång till bredast möjliga utbud av försäkringsprodukter som finns att tillgå inom gemenskapen så att de kan välja vad som bäst motsvarar deras behov. Det åligger den medlemsstat där åtagandet har gjorts [5] att se till att det inom dess territorium inte finns några hinder mot att tillhandahålla alla försäkringsprodukter som saluförs inom gemenskapen, förutsatt att produkterna inte strider mot i medlemsstaten gällande lagstiftning till skydd för det allmänna bästa och i den utsträckning skyddet för det allmänna bästa inte säkerställts genom lagstiftning i hemlandet, samt med kravet att sådana rättsregler tillämpas på alla företag med verksamhet i medlemsstaten utan diskriminering av något företag och att de är objektivt sett nödvändiga och står i proportion till det åsyftade ändamålet.

...

(23) På den inre marknaden för försäkringsområdet får försäkringstagaren ett bredare och mer varierat utbud av försäkringar att välja mellan. För att fullt ut kunna dra nytta av denna mångfald och den ökade konkurrensen skall försäkringstagaren ha tillgång till all den information som är nödvändig för att kunna välja den försäkring som bäst motsvarar hans behov. Detta informationsbehov är så mycket större som åtagandena kan sträcka sig över lång tid. Bestämmelser om minimikrav måste därför harmoniseras, så att försäkringstagare kan få klara och exakta besked om de väsentliga egenskaperna hos de försäkringsprodukter som erbjuds och uppgift om de organ till vilka försäkringstagare, försäkrade eller förmånstagare kan rikta klagomål."

4. I artikel 31 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Innan ett försäkringsavtal ingås skall minst den information som förtecknats i punkt A i bilaga 2 lämnas till försäkringstagaren.

5 — Den medlemsstat där åtagandet har gjorts definieras i artikel 2 e i det andra livförsäkringsdirektivet (ovan fotnot 3) som den medlemsstat där försäkringstagaren är stadigvarande bosatt eller, om försäkringstagaren är en juridisk person, den medlemsstat där försäkringstagarens etableringsställe, för vilket avtalet gäller, är beläget.

2. Försäkringstagaren skall under hela avtalstiden hållas informerad om ändringar ifråga om information förtecknad i punkt B i bilaga 2.

3. Den medlemsstat i vilken åtagandet gjorts, kan kräva av försäkringsföretagen att de lämnar information utöver den som förtecknats i bilaga 2 endast om det är nödvändigt för att försäkringstagaren rätt skall förstå de väsentliga delarna av åtagandet.

4. Närmare regler för genomförandet av denna artikel och bilaga 2 skall fastställas av den medlemsstat där åtagandet har gjorts."

5. Bilaga II har rubriken Information till försäkringstagare. I inledningen till bilagan föreskrivs följande:

"Innan ett försäkringsavtal ingås (A) eller under avtalets löptid (B) skall försäkringstagaren lämnas följande skriftliga information, vilken skall vara klart och tydligt formulerad och avfattad på ett officiellt språk i den medlemsstat där åtagandet gjorts."

6. Under avsnitt A i bilaga II uppräknas detaljerad information om försäkringsavtalet och dess ingående, bland annat följande:

"a. 4. Definition av förmåner och optioner

a. 5. Avtalets löptid

a. 6. Hur avtalet kan avbrytas

a. 7. Hur premier skall betalas och premieperioder

a. 8. Hur återbäring beräknas och fördelas

a. 9. Angivande av återköpsvärde, fribrevs-värde och i vilken omfattning dessa är garanterade

a.10. Uppgifter om premier för varje förmån, såväl huvudförmåner som, i tillämpliga fall, tilläggsförmåner..."

7. Under avsnitt B i bilaga II föreskrivs att försäkringstagaren skall informeras om (1) varje ändring av försäkringsföretagets kontaktinformation, (2) alla uppgifter om åtagandet som upptas under avsnitt A vid ändring av försäkringsvillkoren eller den lagstiftning som gäller för avtalet och (3) återbäringssituationen varje år.

8. Det kan vara av värde att redan här förklara de olika sätt som ett sådant livförsäkringsavtal som är i fråga i förevarande mål kan sägas upp på. En försäkringstagare som inte önskar erlägga ytterligare premier har flera valmöjligheter. Om avtalet inte har något återköpsvärde kan försäkringstagaren säga upp avtalet genom att bara sluta att betala premier. Om försäkringsavtalet har ett återköpsvärde kan han återköpa det och försäkringsgivaren skall återbetala detta belopp. Alternativt kan försäkringstagaren vilja upphöra med att betala premier men behålla försäkringen. I sådant fall reduceras försäkringsbeloppet för att beakta att ett lägre belopp än det som ursprungligen avtalades har betalats i form av premier, vilket är allmänt känt som nedsättning.

## Den nationella lagstiftningen

9. Den nationella lagstiftning som är i fråga är artikel 4.2 b i det kungliga dekretet av den 17 december 1992 om livförsäkringsverksamhet.

I artikel 4.2 b i det kungliga dekretet föreskrivs att "ett erbjudande om livförsäkring, eller i avsaknad av ett erbjudande försäkringsbrevet, skall informera försäkringstagaren om att hävning, nedsättning eller återköp av ett existerande livförsäkringsavtal i syfte att ingå ett annat livförsäkringsavtal i allmänhet är till nackdel för försäkringstagaren".

10. Den nationella domstolen har i sin begäran om förhandsavgörande angett att det kungliga dekretet av den 17 december 1992 om livförsäkring antogs för att införliva det tredje livförsäkringsdirektivet. Kommissionen har i sin skriftliga inlaga emellertid angett att enligt uppgifter från de belgiska myndigheterna införlivades direktivet genom tre kungliga dekret från år 1994. [6] Särskilt artikel 31 i direktivet och bilaga II till direktivet införlivades ordagrant genom två av de senare dekreten. [7]

## Förfarandet

11. I begäran om förhandsavgörande anges endast att Axa Royale Belge SA yrkar

6 — Kungligt dekret av den 12 augusti 1994 om ändring av lag av den 9 juli 1975 om övervakning av försäkringsföretag, Kungligt dekret av den 12 augusti 1994 om ändring av kungligt dekret av den 22 februari 1991 om reglering av övervakningen av försäkringsföretag samt kungligt dekret av den 22 november 1994 om ändring av kungligt dekret av den 22 februari 1991 om reglering av övervakningen av försäkringsföretag.

7 — I artikel 20.2 i lag av den 9 juli 1975 i ändrad lydelse och artikel 15 i kungligt dekret av den 22 februari 1991 i ändrad lydelse.

1) fastställelse av att Stratégie Finance Sprl har åsidosatt nationella regler om god affärssed[8], genom att handla i strid med artikel 4.2 b i det kungliga dekretet av den 17 december 1992 och att 2) bolaget skall föreläggas att upphöra med detta handlande. Tvisten uppstod genom att en försäkringsmäklare strök den varning som krävs enligt artikel 4.2 b från erbjudanden om livförsäkring och därigenom, efter vad som uppgivits, uppmuntrade försäkringstagare att ersätta existerande livförsäkringsavtal som tidigare ingåtts med AXA.

12. Innan Cour d'appel avgör målet önskar den vägledning från domstolen beträffande frågan huruvida medlemsstater mot bakgrund av direktiv 92/96/EEG kan kräva att konsumenter som funderar över hävning, nedsättning eller återköp av en pågående livförsäkring i syfte att förvärva en annan livförsäkring skall informeras om att en sådan handling i allmänhet är till skada för försäkringstagaren.

13. AXA har påpekat att Cour d'appel felaktigt har angett att artikel 4.2 b i det kungliga dekretet är tillämplig då en konsument funderar över hävning, nedsättning eller återköp av en pågående livförsäkring, eftersom den artikeln enligt sin ordalydelse faktiskt är tillämplig på alla som erbjuder en livförsäkring. Denna tolkning kan väl vara korrekt men jag kan inte se att det skulle göra någon skillnad beträffande den nationella domstolens analys, eftersom den praktiska effekten av artikel 4.2 b är begränsad till fall där en konsument funderar på att säga upp ett existerande avtal för att ersätta det med ett nytt.

14. I sin begäran om förhandsavgörande har Cour d'appel ställt frågan huruvida artikel 4.2 b i det kungliga dekretet är förenligt med direktivet, eftersom

— en konsument som informerats om att hävning, nedsättning eller återköp av ett existerande livförsäkringsavtal i allmänhet är till skada för försäkringstagaren inte uppmuntras att jämföra de olika försäkringsprodukter som erbjuds i gemenskapen för att bland dessa välja den som bäst motsvarar hans behov utan i stället uppmuntras att behålla sitt existerande avtal. Det framgår emellertid tydligt av ingressen till direktivet att syftet är att ge försäkringstagaren tillgång till bredast

8 — Artiklarna 93 och 94 i lag av den 14 juli 1991 om affärsseder och skydd av och information till konsumenter.

möjliga utbud av försäkringsprodukter inom gemenskapen så att han kan välja den som bäst motsvarar hans behov, särskilt genom att säkerställa att försäkringstagaren erhåller klara och exakta besked om de väsentliga egenskaperna hos de försäkringsprodukter som erbjuds,

— skyldigheten, att informera försäkringstagare om att hävning, nedsättning eller återköp av ett existerande livförsäkringsavtal i syfte att ingå ett nytt avtal i allmänhet är till skada för försäkringstagaren, kan tänkas ge en konkurrensfördel åt försäkringsbolag som var verksamma på nationellt territorium när det kungliga dekretet trädde i kraft, trots att det tydligt framgår av övervägandena i ingressen till direktivet att det åligger den medlemsstat där åtagandet har gjorts att se till att det inom dess territorium inte finns några hinder mot att tillhandahålla någon av de försäkringsprodukter som saluförs inom gemenskapen, och

— fördelen i allmänhet, med att informera konsumenter om att hävning, nedsättning eller återköp av ett existerande livförsäkringsavtal i syfte att ingå ett nytt avtal generellt sett är till skada för dem, inte förefaller framgå tillräckligt tydligt genom enbart en varning om att en sådan handling i allmänhet är till skada för konsumenten, medan övervägandena i ingressen till direktivet understryker att bestämmelser för det allmänna bästa objektivt sett skall vara nödvändiga och stå i proportion till det åsyftade ändamålet.

15. Cour d'appel ställde därför den i punkt 1 ovan angivna frågan.

16. Båda parterna i förfarandet vid den nationella domstolen har inkommit med skriftliga yttranden liksom den österrikiska, den belgiska, den grekiska och den spanska regeringen samt kommissionen. Såväl parterna som kommissionen var representerade vid förhandlingen.

**Huruvida artikel 4.2 b i det kungliga dekretet är förenlig med direktivet**

17. AXA och den österrikiska, den belgiska och den grekiska regeringen anser i huvudsak att den nationella lagstiftningen i fråga är förenlig med gemenskapsrätten och att den ställda frågan följaktligen skall besvaras nekande. Stratégie Finance och kommissionen är av motsatt åsikt. Den spanska regeringens ståndpunkt ligger någonstans mellan dessa båda åsikter. Den anser att lagstiftningen är förenlig med gemenskapsrätten, i den utsträckning som den före-

skrivna varningen hänvisar till de allmänt negativa följderna av hävning eller nedsättning, men att den är oförenlig i den utsträckning som den hänvisar till återköp.

19. Kommissionen anser också att artikel 4.2 b är oförenlig med direktivets syfte. Det kan avskräcka försäkringstagare från att byta livförsäkring och följaktligen från att dra nytta av utbudet och mångfalden bland olika tillgängliga produkter om det ges en allmänt utformad varning vilken omöjliggör för försäkringstagaren att utvärdera följderna av att byta sin försäkring.

18. Kommissionen hävdar att artikel 4.2 b i det kungliga dekretet är skriven i mycket allmänna och abstrakta ordalag. Medan direktivets krav är tillämpliga på samtliga omständigheter under vilka en livförsäkring kan hävas, nedsättas eller återköpas, är artikel 4.2 b endast tillämplig när en försäkringstagare agerar i syfte att ingå ett nytt försäkringsavtal. Kommissionen betvivlar att en sådan varning är tillräcklig för att skydda försäkringstagare som omfattas av det mera omfattande skydd som ges enligt direktivet. Även om medlemsstater kan förbättra konsumentinformationen i enlighet med artikel 31 i direktivet får denna information inte innebära en fördel för existerande försäkringsgivare eller avtal. Den information som krävs enligt artikel 4.2 b är emellertid inte ytterligare information i den mening som följer av artikel 31, eftersom, för det fall att försäkringstagaren redan har den särskilda information som krävs enligt direktivet (och enligt den belgiska lagstiftning varigenom direktivet införlivas), enbart en varning inte synes ersätta denna information på ett sådant sätt att försäkringstagarens förståelse av de väsentliga delarna av åtagandet underlättas i den mening som följer av artikel 31.

20. Den österrikiska, den belgiska, den grekiska och den spanska regeringen hänvisar samtliga till tjugonde övervägandet i direktivet till stöd för argumentet att artikel 4.2 b i det kungliga dekretet är förenlig [9] med direktivet, eftersom den är för det allmänna bästa, inte utgör diskriminering, är objektivt sett nödvändig och står i proportion till det åsyftade ändamålet. Den österrikiska regeringen hävdar att syftet med artikel 4.2 b är att skydda konsumenten och att den således återspeglar ett av direktivets syften, nämligen att ge konsumenten möjlighet att väga fördelar och nackdelar med att ingå ett nytt försäkringsavtal mot varandra och på så sätt välja det avtal som bäst motsvarar hans behov. [10] Domstolen har angett att konsumentskyddet kan utgöra ett tvingande krav i det allmänna intresset och motivera begränsningar av de grundläggande friheterna. [11] Den belgiska regeringen hävdar att bestämmelsen objektivt

9 — Delvis vad gäller den spanska regeringen.

10 — Se tjugotredje övervägandet.

11 — Dom av den 4 december 1986 i mål 205/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1986, s. 3755; svensk specialutgåva, volym 8, s. 741).

sett är nödvändig för att säkerställa konsumentskyddet på detta område där terminologin är teknisk och konsumenten är den svagare parten. En bestämmelse om att information skall lämnas är dessutom det minst restriktiva sättet att skydda konsumenten på. Den grekiska regeringen anser att en konsument som informerats i enlighet med artikel 4.2 b i det kungliga dekretet är i stånd att jämföra fördelarna och nackdelarna med att avsluta en befintlig försäkring. Den spanska regeringen anser på ett liknande sätt att bestämmelser såsom artikel 4.2 b är lagenliga förutsatt att de inte begränsar försäkringstagarens tillgång till största möjliga utbud av livförsäkringsprodukter inom gemenskapen för att kunna välja det avtal som bäst motsvarar hans behov.

21. Det är klart att en nationell bestämmelse som är avsedd att skydda konsumenter kan ligga i allmänintresset [12], och följaktligen kan en nationell begränsning av rätten att marknadsföra livförsäkringar vara förenlig med direktivet under förutsättning att den inte är diskriminerande och står i proportion till det åsyftade ändamålet. Detta stadgas uttryckligen i artikel 28 i direktivet vari föreskrivs att medlemsstaten för åtagandet inte får hindra en försäkringstagare från att teckna ett avtal med ett försäkringsföretag som auktoriserats i enlighet med det första livförsäkringsdirektivet "om detta avtal inte strider mot rättsreglerna till skydd för det allmänna bästa i medlemsstaten för åtagandet". Denna ordalydelse påminner tydligt om ordalydelsen i tjugonde övervägandet i ingressen, vilket kommissionen åberopat i sitt yttrande. Jag anser därför att detta övervägande handlar om artikel 28. Vad som sägs i ingressen stöder en sådan ståndpunkt; artonde övervägandet har ett nära samband med artikel 27, tjugoförsta och tjugoandra övervägandena har ett nära samband med artikel 29, tjugotredje övervägandet med artikel 31 och tjugofjärde övervägandet med artikel 41.

22. Förevarande mål handlar enligt min åsikt emellertid om tillämpningsområdet för artikel 31 i direktivet snarare än för artikel 28, eftersom det rör den särskilda typ av restriktion som regleras i artikel 31. Det är ostridigt att det enligt artikel 4.2 b i det kungliga dekretet krävs att en potentiell försäkringstagare innan försäkringsavtalet sluts skall ges den föreskrivna informationen, och det utöver den information som föreskrivs i artikel 31.1 i direktivet. Artikel 31.1 är uppenbarligen en minimibestämmelse. Enligt denna artikel kan den medlemsstat i vilken åtagandet gjorts, kräva av försäkringsföretagen att de lämnar information utöver den som föreskrivs i artikel 31.1. Sådan ytterligare information kan emellertid krävas enligt denna artikel "endast om det är nödvändigt för att försäkringstagaren rätt skall förstå de väsentliga delarna av åtagandet". Utgångspunkten för en bedömning av huruvida artikel 4.2 b i det kungliga dekretet är lagenlig är således enligt min mening artikel 31.3 i direktivet.

12 — Målet kommissionen mot Tyskland, ovan fotnot 11, punkterna 30—33.

23. Frågan huruvida artikel 4.2 b i det kungliga dekretet är förenlig med direktivet beror följaktligen på huruvida den information som enligt denna artikel skall ges beträffande erbjudande eller avtal om livförsäkring är "nödvändig för att försäkringstagaren rätt skall förstå de väsentliga delarna av åtagandet" i den mening som följer av artikel 31.3.

24. Denna bestämmelse föreslår tydligen att enbart särskild information som är relevant för ett bestämt åtagande är tillåten. Jag anser inte att en allmän varning om att det kan få skadliga följder att häva, nedsätta eller återköpa en existerande försäkring i syfte att ersätta den kan utgöra sådan information.

25. Den tolkningen stöds av vad som sägs i tjugotredje övervägandet i ingressen till direktivet, vari föreskrivs att "[b]estämmelser om minimikrav måste därför harmoniseras, så att försäkringstagare kan få klara och exakta besked om de väsentliga egenskaperna *hos de försäkringsprodukter som erbjuds*". [13]

26. Det bekräftas även av förklaringen i den först publicerade versionen av artikel 31, nämligen artikel 27 i förslaget till det tredje livförsäkringsdirektivet. [14] Artikel 27.1, 27.2 och 27.3 är avfattad på i stort sett samma sett som artikel 31.1, 31.2 och 31.3 i direktivet. Bilaga II till förslaget är likaså i stort sett identisk med bilaga II till direktivet. I sitt förklarande memorandum anger kommissionen följande:

"Förteckningen i bilaga II är en minimiförteckning till vilken medlemsstater kan göra tillägg vad gäller åtaganden som rör dess invånare. Det skall dock hållas i åtanke att syftet med informationsskyldigheten är att skydda konsumenter genom att ge försäkringstagaren en bättre förståelse av de väsentliga delarna av hans avtal och inte att begränsa urvalet av tillgängliga produkter."

27. Onekligen kan en sådan varning som krävs enligt artikel 4.2 b i det kungliga dekretet synas ligga i konsumentskyddets intresse. Även om en sådan allmän varning med fog anses utgöra ett verkligt konsumentskydd berör det enbart en aspekt av konsumentens intresse. Utan information om andra alternativ, vilket möjliggör för konsumenten att bedöma fördelarna och nackdelarna med de olika försäkringsprodukter som finns tillgängliga, är varje typ

13 — Min kursivering.

14 — Förslag till ett tredje direktiv av rådet om samordning av lagar och andra författningar som avser direkt livförsäkring och om ändring av direktiven 79/267/EEG och 90/619/EEG, KOM(91) 57 av den 22 mars 1991, EGT C 99, s. 2.

av konsumentskydd som ges i enlighet med artikel 4.2 b uppenbarligen inte fullständig. Det är tydligt att, genom att reglera den information som försäkringstagare skall ges, direktivet fastställer vad gemenskapslagstiftningen anser vara en lämplig jämvikt mellan konsumentskydd och öppnandet av marknaden för livförsäkringsprodukter för konkurrens och den gör det dessutom på ett sätt som utesluter ett krav av den typ som stadgas i artikel 4.2 b i det kungliga dekretet.

## Förslag till avgörande

28. Jag anser därför att den fråga som ställts av Cour d'appel i Bryssel skall besvaras enligt följande:

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 utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att ett erbjudande om livförsäkring eller, i avsaknad av ett erbjudande, försäkringsbrevet skall informera försäkringstagaren om att hävning, nedsättning eller återköp av ett existerande livförsäkringsavtal i syfte att ingå ett annat livförsäkringsavtal i allmänhet kommer att vara till nackdel för försäkringstagaren.