DOMSTOLENS KENDELSE (Tredje Afdeling)
24. oktober 2002 *

I sag C-233/01,

angående en anmodning, som Giudice di pace di Palermo (Italien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Riunione Adriatica di Securtà SpA (RAS)

mod

Dario Lo Bue,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 8, stk. 3, i Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EFT L 228, s. 3), i den udgave, der følger af Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning

* Processprog: italiensk.

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), samt af artikel 29 og 39 i direktiv 92/49,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne F. Macken og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer),

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

efter at den forelæggende ret er blevet underrettet om, at Domstolen har til hensigt at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i henhold til procesreglementets artikel 104, stk. 3,

efter at hovedsagens parter, medlemsstaterne og de institutioner, der er nævnt i artikel 20 i EF-statutten for Domstolen, er blevet anmodet om at fremkomme med deres eventuelle bemærkninger hertil,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved kendelse af 4. maj 2001, indgået til Domstolen den 18. juni 2001, har Giudice di pace di Palermo i medfør af artikel 234 EF forelagt fire præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af artikel 8, stk. 3, i Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EFT L 228, s. 3), i den udgave, der følger af 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, herefter »direktiv 73/239«), samt af artikel 29 og 39 i direktiv 92/49.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en retssag, der føres mellem forsikringsselskabet Riunione Adriatica di Sicurtà SpA (herefter »RAS«) og Dario Lo Bue vedrørende størrelsen af den forsikringspræmie, som sidstnævnte skal betale inden for rammerne af en kontrakt om lovpligtig ansvarsforsikring i forbindelse med færdsel med motorkøretøjer.

De relevante retsregler

Fællesskabsretten

3 Artikel 6 i direktiv 92/49, der findes i direktivets afsnit II, som har overskriften »Adgang til udøvelse af forsikringsvirksomhed«, indeholder følgende bestemmelse:

»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.

[...]««

4 Artikel 29 i direktiv 92/49, der findes i direktivets afsnit III, som har overskriften »Harmonisering af betingelserne for udøvelse af forsikringsvirksomhed«, indeholder følgende bestemmelse:

»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.«

5 Artikel 39, stk. 2 og 3, i direktiv 92/49, der findes i direktivets afsnit IV, som har overskriften »Bestemmelser vedrørende fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser«, har følgende ordlyd:

»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.«

National lovgivning

6 Artikel 2, stk. 2-5, i lovdekret nr. 70 af 28. marts 2000 om hastende bestemmelser med henblik på at begrænse inflationen (GURI nr. 73 af 28.3.2000, s. 4), som

ændret ved lov nr. 137 af 26. maj 2000 om ophøjelse, med ændringer, af dette lovdekret til lov (GURI nr. 122 af 27.5.2000, s. 4, herefter »lovdekretet«), bestemmer:

»2. For så vidt angår kontrakter om lovpligtig ansvarsforsikring i forbindelse med færdsel med motorkøretøjer, med fartøjer til sejlads på have, indsøer og floder, der forlænges inden for et år efter dette dekrets ikrafttræden i henhold til tarifbestemmelser om ændring af præmier i tilfælde af indtrufne skader, må forsikringsselskaberne ikke forhøje præmierne for forsikringstagere, der ikke i den sidstforløbne forsikringsperiode er ansvarlige for skader forvoldt af føreren. Præmien for forsikringsaftaler, der er indgået inden for et år fra nævnte dato, og som indeholder tarifbestemmelser, hvorefter præmien kan ændres i tilfælde af skader, er den præmie, der var gældende på nævnte dato.

2a. Stk. 2 ovenfor finder anvendelse fra dette dekrets ikrafttræden på forsikringskontrakter vedrørende biler, knallerter og motorcykler, der anvender de tarifbestemmelser, der er omhandlet i artikel 12 i lov nr. 990 af 24. december 1969, samt på kontrakter, der tilbydes telefonisk eller elektronisk, og på kontrakter, der ikke indeholder nogen bestemmelse om stiltiende forlængelse, eller på kontrakter, der er opsagt af virksomheden, når de igen tilbydes det samme forsikringsselskab.

3. Forsikringsselskaberne må ikke ændre antallet af forsikringsklasser, koefficienterne for præmiefastsættelse eller gældende bestemmelser om tarifændringer, hvorefter præmien kan ændres i tilfælde af skader, inden for et år efter dette dekrets ikrafttræden.

4. Det følgende stykke indsættes i artikel 12 i lov nr. 990 af 24. december 1969: »2b. De selskaber, der tilbyder lovpligtig forsikring som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i lovdekret nr. 70 af 28. marts 2000, som ændret og ophøjet til lov ved stadfæstelsesloven, skal efter anmodning fra en forsikringstager afslutte aftaler også med præmiefastsættelse efter et bonus-malus-princip med en fast selvrisiko, der ikke kan gøres gældende over for en skadelidt tredjemand, for et beløb på mindst 500 000 og højst 1 mio. ITL. Valget af præmiefastsættelse efter et bonus-malus-princip med selvrisiko, samt af dennes beløb, foretages alene af forsikringstageren.«

5. Forsikringstageren kan, når de i stk. 2 og 3 fastlagte bestemmelser ikke længere er virksomme, i tilfælde af præmieforhøjelser — bortset fra forhøjelser i forbindelse med anvendelsen af de bestemmelser, der gælder for ændringer af de forskellige præmieordninger — der overstiger den sats for inflationen, der er fastsat, opsige aftalen ved anbefalet brev med modtagelsesbevis, eller ved telefax, der sendes til forsikringsselskabet eller den forsikringsagent, hos hvem policen blev tegnet. I dette tilfælde kan den forsikrede ikke påberåbe sig den frist, der er fastsat i den borgerlige lovbogs artikel 1901, stk. 2.«

Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at RAS har indstævnet Dario Lo Bue for Giudice di pace di Palermo, idet selskabet har nedlagt påstand om,

»principalt

— at det fastslås, at artikel 2, stk. 2, 3 og 4, i lovdekret nr. 70/2000, som ændret ved lov nr. 137/00, strider mod artikel 6, 29 og 39 i fællesskabsdirektiv

92/49/EØF, og at de nævnte nationale bestemmelser derfor ikke kan finde anvendelse som følge af uoverensstemmelsen med fællesskabsdirektivet

— at sagsøgte følgelig dømmes til at betale forsikringspræmie uden hensyn til de begrænsninger, der følger af lovdekret nr. 70/2000, som ændret ved lov nr. 137/00, med et beløb, der vil blive fastlagt ved senere dom

subsidiært

— såfremt retten ikke anser uoverensstemmelsen mellem artikel 2, stk. 2, 3 og 4, i lovdekret nr. 70/2000, som ændret ved lov nr. 137/00, og artikel 6, 29 og 39 i fællesskabsdirektiv 92/49/EØF for åbenbar, forelægges EF-Domstolen en anmodning om en præjudiciel afgørelse af spørgsmålet herom i medfør af artikel 234 EF [...].«

8 Det fremgår ligeledes af forelæggelseskendelsen, at Dario Lo Bue har bestridt RAS's krav, idet han har gjort gældende, at han havde betalt det beløb i forsikringspræmie, som RAS havde krævet, idet han var af den opfattelse, at dette beløb var eller burde være i overensstemmelse med det loft, der er fastsat i de gældende love, og idet han erklærede, at han ikke havde til hensigt at betale nogen præmieforhøjelse.

9 Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at RAS har nedlagt påstand om, at sagsøgte tilpligtes at betale den sum penge, som selskabet ville have krav på, såfremt der ikke var fastsat et loft for størrelsen af præmien for den bilforsikring, som Dario Lo Bue har tegnet, i det lovdekret, der var vedtaget med henblik på at bekæmpe inflationen.

10 Den nationale ret har i denne forbindelse anført, at lovdekretet indeholder et forbud for et år mod forhøjelse af forsikringspræmier for så vidt angår ansvarsforsikringer for motorkøretøjer ifølge aftaler, der bliver forlænget over for forsikringstagere, der ikke har haft skader i prøveperioden (jf. artikel 2, stk. 2, første afsnit), samt at det for nytegnede policers vedkommende er forbudt at ændre den på datoen for lovdekretets ikrafttræden gældende præmie (jf. artikel 2, stk. 2, andet afsnit).

11 Den forelæggende ret har endvidere bemærket, at de ovenfor gengivne bestemmelser tilsyneladende er i strid med artikel 8, stk. 3, i direktiv 73/239 og med artikel 29 og 39 i direktiv 92/49, hvorefter en medlemsstats beføjelser til godkendelse af »tarifforhøjelser« kun anerkendes, såfremt et krav herom er et »led i en almindelig priskontrolordning«.

12 Den forelæggende ret gør desuden gældende, at artikel 8, stk. 3, i direktiv 73/239 samt artikel 29 og 39 i direktiv 92/49 kun indrømmer medlemsstaten en beføjelse til at anvende en ordning vedrørende godkendelse af »tarifforhøjelser«, og ikke vedrørende andre vilkår i forsikringskontrakter. Lovdekretet må således ligeledes antages at være i strid med artikel 8, stk. 3, artikel 29 og 39, idet det indeholder et forbud mod ændringer af andre almindelige og specielle betingelser (artikel 2, stk. 3). Det samme er tilfældet for så vidt angår den bestemmelse, der pålægger forsikringsselskaberne en forpligtelse til efter anmodning fra forsikringstageren at udstede policer med præmiefastsættelse efter et bonus-malus-princip med en selvrisiko svarende til de i loven fastsatte minimums- og maksimumsbeløb (artikel 2, stk. 4).

13 Ifølge den nationale ret er lovdekretet i øvrigt i strid med de nævnte bestemmelser, idet det giver forsikringstageren en ret til at opsige forsikringsaftalen ved udløbet af tariffastfrysningsperioden, såfremt forsikringsselskabet ved den årlige policefornyelse kræver en forhøjelse af præmien, der ikke beror på policens særlige karakter, og som overstiger den sats for den beregnede inflation, som regeringen har fastlagt (artikel 2, stk. 5).

14 Henset til disse betragtninger har Giudice di pace di Palermo besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 8, stk. 3, tredje afsnit, i Rådets direktiv 73/239/EØF, som ændret ved artikel 6 i Rådets direktiv 92/49/EØF, fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning om inflationsbekæmpelse, der alene omfatter ansvarsforsikring for motorkøretøjer, men derimod ikke indeholder bestemmelser om kontrol med priser på varer og tjenesteydelser i almindelighed, dvs. om andre priser end præmierne for ansvarsforsikring for motorkøretøjer, der er bestemmende for udviklingen i forbrugerprisindekset?

2) Skal artikel 8, stk. 3, tredje afsnit, i Rådets direktiv 73/239/EØF, som ændret ved artikel 6 i Rådets direktiv 92/49/EØF, fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning om inflationsbekæmpelse, der indeholder et forbud mod ændring ikke blot af præmier, men også af antallet af forsikringsklasser, koefficienter for fastsættelse af præmien,

samt bestemmelserne om ændring af de tarifbestemmelser, hvorefter præmien kan ændres i tilfælde af skader eller af andre grunde?

3) Skal artikel 8, stk. 3, tredje afsnit, i Rådets direktiv 73/239/EØF, som ændret ved artikel 6 i Rådets direktiv 92/49/EØF, fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning om inflationsbekæmpelse, der endvidere pålægger forsikringsselskaberne efter anmodning fra forsikringstageren at indgå forsikringsaftaler med fastsættelse af præmien efter et bonus-malus-princip og bestemmelser om selvrisiko med et ved loven fastsat minimums- og maksimumsbeløb?

4) Skal artikel 8, stk. 3, tredje afsnit, i Rådets direktiv 73/239/EØF, som ændret ved artikel 6 i Rådets direktiv 92/49/EØF, fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning om inflationsbekæmpelse, der giver forsikringstageren en ret til ved udløbet af tariffastfrysningsperioden at opsige forsikringsaftalen, såfremt forsikringsgiveren ved den årlige policefornyelse kræver en forhøjelse af præmien, der ikke beror på forsikringstagerens forhold og overstiger den sats for den beregnede inflation, som regeringen har fastlagt?«

De præjudicielle spørgsmål

15 Det bemærkes, at den nationale ret med sine spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 8 stk. 3, i direktiv 73/239 samt artikel 29 og 39 i direktiv 92/49 er til hinder for nationale bestemmelser som dem, der er fastsat i lovdekretets artikel 2, stk. 2-5.

16 Da besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål klart kan udledes af retspraksis, har Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 104, stk. 3, meddelt den nationale ret, at den påtænker at træffe afgørelse ved begrundet kendelse, og har samtidig anmodet hovedsagens parter, medlemsstaterne og de institutioner, der er nævnt i artikel 20 i EF-statutten for Domstolen, om at fremsætte deres eventuelle bemærkninger hertil.

17 RAS og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber er af den opfattelse, at Domstolen ikke bør afgøre sagen ved begrundet kendelse i henhold til procesreglementets artikel 104, stk. 3, da de i modsætning til den italienske regering finder, at svaret på den nationale rets spørgsmål ikke klart kan udledes af den praksis, som Domstolen påtænker at støtte sig på.

18 Ifølge RAS og Kommissionen er direktiv 92/49 blev gennemført korrekt i national ret ved lovdekret nr. 175 af 17. marts 1995 (GURI nr. 114 af 18.5.1995, s. 4). De præjudicielle spørgsmål vedrører ikke spørgsmålet om en eventuel direkte virkning af bestemmelserne i direktiv 73/239 og 92/49, men derimod spørgsmålet om, hvorvidt lovdekretet er foreneligt med disse direktiver med henblik på i givet fald at undlade at anvende dette lovdekret til fordel for lovdekret nr. 175.

19 Med henblik på besvarelsen af den nationale rets spørgsmål bemærkes, at det af fast retspraksis ganske vist fremgår, at den nationale domstol ved anvendelsen af nationale retsforskrifter, hvadenten de er ældre eller yngre end direktivet, er forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke dem i lyset af direktivets ordlyd og formål og at fremkalde det med direktivet tilsigtede resultat og således handle i overensstemmelse med artikel 249, stk. 3, EF, men et direktiv kan ikke i sig selv skabe forpligtelser for private og kan således ikke som sådan påberåbes over for dem (jf. bl.a. dom af 14.9.2000, sag C-343/98, Collino og Chiappero, Sml. I, s. 6659, præmis 20 og 21).

20 I den foreliggende sag fremgår det af de oplysninger, der er afgivet af den forelæggende ret, og af de indlæg, der er indgivet til Domstolen, at genstanden for hovedsagen er et krav om, at den nationale ret bør undlade at anvende lovdekretet til fordel for nogle tidligere gældende bestemmelser — med den begrundelse, at lovdekretet er uforeneligt med direktiv 73/239 og 92/49 — således at der kan opnås dom over Dario Lo Bue til betaling af en forsikringspræmie med et højere beløb end det, der følger af en anvendelse af det nævnte lovdekret.

21 Den fortolkning af artikel 8, stk. 3, i direktiv 73/239 og af artikel 29 og 39 i direktiv 92/49, som den nationale ret har anmodet Domstolen om, kan imidlertid — i overensstemmelse med den retspraksis, der er omtalt i præmis 19 i nærværende kendelse — under alle omstændigheder ikke gøre det muligt at dømme Dario Lo Bue til betale et præmietillæg, der ikke har hjemmel i den nationale ret, der finder anvendelse på hovedsagen, nemlig lovdekretet.

22 De spørgsmål, der er forelagt Domstolen af den nationale ret, skal derfor besvares med, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private og således ikke som sådan kan påberåbes over for dem.

Sagens omkostninger

23 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

for ret:

Et direktiv kan ikke i sig selv skabe forpligtelser for private og kan således ikke som sådan påberåbes over for dem.

Således bestemt i Luxembourg den 24. oktober 2002.

R. Grass

Justitssekretær

J.-P. Puissochet

Formand for Tredje Afdeling