# DOMSTOLENS DOM
16. november 1995 *

I sag C-244/94,

angående en anmodning, som Frankrigs Conseil d'État i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

**Fédération française des sociétés d'assurance,**

**Société Paternelle-Vie,**

**Union des assurances de Paris-Vie,**

**Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs**

mod

**Ministère de l'Agriculture et de la Pêche,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 85 ff.,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris og D.A.O. Edward samt dommerne G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm og L. Sevón,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— sagsøgerne i hovedsagen ved advokat Dominique Voillemot, Paris

— den franske regering ved directeur adjoint Edwige Belliard og attaché principal d'administration centrale Claude Chavance, Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Richard Lyal, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og Géraud de Bergues, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 13. juni 1995 er afgivet mundtlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen ved advokat Michel Guénaire og advokat Marie-Pia Hutin, Paris, af den franske regering ved Claude Chavance og af Kommissionen ved Richard Lyal og Géraud de Bergues,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. juli 1995,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved beslutning af 24. juni 1994, indgået til Domstolen den 9. september 1994, har Frankrigs Conseil d'État i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 85 ff.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag, hvorunder Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie og Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs har nedlagt påstand om annullation af dekret nr. 90-1051 af 26. november 1990 om en supplerende, frivillig alderdomsforsikring for selvstændige inden for landbruget, der er udstedt i henhold til artikel 1122-7 i code rural (JORF (fransk lovtidende) af 27.11.1990, s. 14581, herefter »dekret nr. 90-1051«) på grund af magtoverskridelse.

3 Dekret nr. 90-1051 indeholder de nærmere regler om funktion og opbygning af den supplerende ordning om alderdomsforsikring for selvstændige inden for landbruget, der finansieres ved frivillige bidrag, der kan fradrages i den skattepligtige erhvervsindkomst, og som blev indført ved lov nr. 88-1202 af 30. december 1988 om økonomisk og social tilpasning af landbrugserhvervet (JORF af 31.12.1988, s. 16741).

4 I henhold til artikel 1, stk. 2, i dekret nr. 90-1051 forvaltes den nye supplerende ordning af Caisse nationale d'assurance vieillesse mutuelle agricole (herefter »CNAVMA«) i samarbejde med de departementale eller multidepartementale gensidige socialforsikringskasser for landbruget (herefter »forsikringskasserne«).

5 Sagsøgerne i hovedsagen har under sagen for Conseil d'État gjort gældende, at den omstændighed, at CNAVMA har eneret på at forvalte den pågældende ordning i samarbejde med forsikringskasserne, og at der er indrømmet skattefradragsret for de bidrag, der indbetales til CNAVMA, har gjort det muligt for CNAVMA at eliminere konkurrerende forsikringsselskaber på markedet for livsforsikring, kapital- og pensionsopsparinger. Dekret nr. 90-1051 er derfor i strid med traktatens artikel 85 ff.

6 Da Conseil d'État nærer tvivl om, hvorledes fællesskabsretten skal fortolkes, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal et organ uden vinding for øje, som forvalter en alderdomsforsikringsordning, der er indført i henhold til lov som en frivillig ordning til supplement af en obligatorisk forsikring, og som i henhold til administrativt fastsatte bestemmelser har form af en kapitalforsikring, navnlig for så vidt angår tilslutning, bidrag og ydelser, anses for en virksomhed, som omhandlet i traktatens artikel 85 ff.?«

7 Ifølge den franske regering er CNAVMA, der siden den 1. januar 1994 har været sluttet sammen med to andre centrale, gensidige kasser, en kasse for børnetilskud og hjælpekassen for landbruget, til et fælles organ, Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (herefter »CCMSA«), ikke en virksomhed i traktatens artikel 85

ff.'s forstand. Som begrundelse herfor har regeringen henvist til de karakteristika, der kendetegner den supplerende pensionsordning for selvstændige inden for landbruget, »Coreva«, samt det organ, der forvalter ordningen.

8 For det første varetages der sociale formål med Coreva-ordningen. Ordningen blev indført for at beskytte en befolkningsgruppe, der kendetegnes af en lavere indkomst og en højere gennemsnitsalder end andre erhvervsgrupper, og for hvem den almindelige alderspensionsforsikringsordning ikke er tilstrækkelig, mod forskellige risici. Når Coreva-ordningen har form af en kapitaliseringsordning, og ikke en fordelingsordning, beror dette på, at sidstnævnte ordning kun foreligger ved lovpligtige ordninger, der bygger på et solidaritetsprincip, som omfatter et stort antal personer, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

9 For det andet er de rettigheder og forpligtelser, der består i forholdet mellem forvaltningsorganet og forsikringstagerne, ikke reguleret ved en privatretlig aftale, men hviler på et offentligretligt grundlag, der ikke kan ændres på de berørte parters initiativ eller efter deres interesser. Den franske regering har herved anført, at Coreva-ordningen bygger på den almindelige alderspensionsforsikringsordning, at forsikringskasserne ikke kan foretage en udvælgelse blandt de personer, der er omfattet af ordningens personlige og erhvervsmæssige anvendelsesområde, som fastsat i artikel 1122-7 i code rural, da der ikke kræves spørgeskema eller lægelige oplysninger forud for optagelsen, at bidragene fastsættes i forhold til erhvervsindtægten, samt at bidragene ikke kan overstige det loft, der er fastsat i den almindelige sociale sikringsordning gange tre, nemlig 4,5% (eller 7% ved forhøjet bidrag, der frit kan tilvælges for et tidsrum af fem år), samt at ydelserne udbetales i form af livrenter, aldrig i form af en kapitalydelse. Coreva-ordningen adskiller sig alene fra en lovbestemt obligatorisk ordning, der er baseret på fordelingsprincippet, med hensyn til fastsættelse af værdien af pensionspoints og af den supplerende alderspension, der foretages af CCMSA.

10 For det tredje er Coreva-ordningen baseret på et solidaritetsprincip. De medlemmer, der ikke er i stand til at betale bidrag på grund af sygdom, kan således af en

særlig kommission fritages for betaling af bidrag, der i så tilfælde betales af en social hjælpefond, der finansieres ved hensættelse af 0,5% af de årlige bruttobidrag, der indbetales til den supplerende ordning. I øvrigt kan ethvert medlem træde ud af ordningen uden nogen form for straf, da den pågældende i det hele bevarer de pensionsrettigheder, han har erhvervet. Såfremt den tilsluttede dør, inden forsikringen kommer til udbetaling, udbetales det kumulerede beløb ikke til arvingerne som ved en livsforsikring eller en pensionsopsparing, men midlerne stilles til rådighed for ordningen og anvendes til opskrivning af de løbende pensioner.

11 For det fjerde handler forvaltningsorganet uden vinding for øje. Dets administration varetages af frivillige, der vælges på de i artikel 1011 i code rural fastsatte betingelser, og forvaltningen er underlagt landbrugs- og finansministrenes fælles kontrol. Eventuelle frie midler, som forsikringskasserne måtte have til rådighed, kan endvidere kun anvendes til investeringer, der er godkendt ved bekendtgørelse af 27. februar 1987 om ændring af bekendtgørelse af 13. marts 1973 om anbringelse af midler, udlån og låneoptagelse, der foretages af gensidige socialkasser inden for landbruget (JORF af 16.4.1987, s. 4332). Administrationsomkostningerne dækkes gennem et særligt bidrag, som ikke kan overstige det ved Landbrugsministeriets bekendtgørelse herom fastsatte.

12 På grundlag af det således anførte finder den franske regering, at Corevaordningen ifølge sin natur ikke er en konkurrerende ordning, samt at dets forvaltningsorgan opfylder samtlige de betingelser, på grundlag af hvilke Domstolen i dom af 17. februar 1993 (forenede sager C-159/91 og C-160/91, Poucet og Pistre, Sml. I, s. 637) antog, at organer, der varetager administrationen af særlige sociale sikringsordninger som de i disse sager omhandlede, ikke er virksomheder i traktatens artikel 85 og 86's forstand.

13 Den franske regering har subsidiært henvist til, at den omstændighed, at CCMSA er tillagt eneret, ikke er i strid med EF-traktatens artikel 90. Udøvelsen af en sådan

eneret i sig selv bevirker ikke, at forvaltningsorganet misbruger sin dominerende stilling og kan ikke antages at ville føre til en situation, i hvilken organet vil kunne begå misbrug.

14 Det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at inden for konkurrenceretten omfatter begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde (jf. bl.a. dom af 23.4.1991, sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. I, s. 1979, præmis 21, og førnævnte Poucet og Pistre-dom, præmis 17).

15 Domstolen fastslog endvidere i Poucet og Pistre-sagen, at dette begreb ikke omfatter organer, der varetager administrationen af visse lovpligtige sociale sikringsordninger, der bygger på et solidaritetsprincip. For så vidt angik den ordning vedrørende syge- og moderskabsforsikring, som i den nævnte sag var forelagt Domstolen, udbetaltes der ganske vist identiske ydelser til medlemmerne, men disses bidrag afhang af indkomsten; alderspensionerne i henhold til alderdomsforsikringsordningen finansieredes af de arbejdstagere, der var i beskæftigelse; endvidere var de i henhold til lov fastsatte pensionsrettigheder ikke proportionale med de bidrag, der var indbetalt til alderdomsforsikringen; endelig bidrog ordninger, der gav overskud, til finansieringen af ordninger, der havde strukturelt betingede økonomiske vanskeligheder. Denne solidaritet indebar nødvendigvis, at de forskellige ordninger måtte administreres af ét organ, samt at medlemskabet af disse ordninger var obligatorisk.

16 Spørgsmålet om, hvorvidt begrebet virksomhed i traktatens artikel 85 ff. omfatter et organ, som det i hovedsagen omhandlede, skal vurderes på grundlag af disse betragtninger.

17 Med hensyn hertil bemærkes først, at medlemskab af Coreva-ordningen er frivilligt, at ordningen bygger på et kapitaliseringsprincip, samt at de ydelser, ordningen

giver ret til, udelukkende afhænger af de indbetalte medlemsbidrag samt af de økonomiske resultater af forvaltningsorganets investeringer. CCMSA udøver således en økonomisk virksomhed i konkurrence med livsforsikringsselskaberne. Som Kommissionen med rette har anført, vil en landbruger, der ønsker at supplere sin almindelige alderspension, ved et valg mellem CCMSA og et forsikringsselskab, vælge den løsning, der sikrer ham den bedste anbringelse af sine midler.

18 De elementer af solidaritet ordningen indeholder, og de øvrige karakteristika, som den franske regering har henvist til, kan ikke ændre denne konstatering.

19 For det første indebærer solidaritetsprincippet i det foreliggende tilfælde, at bidragenes størrelse er uafhængige i forhold til risikoen, at indbetalte bidrag stilles til rådighed for ordningen, såfremt den tilsluttede dør, før forsikringen kommer til udbetaling, at der kan meddeles fritagelse for betaling af bidrag i tilfælde af sygdom samt i en midlertidig suspension med betaling af bidrag, begrundet i bedriftens økonomiske forhold. Sådanne bestemmelser findes også i visse gruppelivsforsikringer eller kan indføjes heri. Under alle omstændigheder har solidaritetsprincippet en særdeles begrænset rækkevidde, hvilket beror på ordningens frivillige karakter. Henset hertil fratager dette ikke forvaltningsorganets virksomhed dens økonomiske karakter.

20 Det bemærkes endvidere, at selv om varetagelse af sociale formål, kravene om solidaritet samt de øvrige regler, som den franske regering har henvist til, bl.a. i henseende til de rettigheder og forpligtelser, der påhviler forvaltningsorganet og de forsikrede, og i henseende til vedtægter og begrænsningerne med hensyn til investeringer, kan bevirke, at den ydelse, Coreva kan tilbyde, er mindre konkurrence-

dygtig end den tilsvarende ydelse, der tilbydes af livsforsikringsselskaber, er disse begrænsninger dog ikke til hinder for at anse CCMSA's virke for en økonomisk virksomhed. Herefter skal det undersøges, om disse begrænsninger eksempelvis kan påberåbes til støtte for at antage, at organet har en eneret til at tilbyde alderdomsforsikringer, hvis bidrag kan fradrages i den skattepligtige erhvervsindkomst.

21 Den omstændighed i sig selv, at CCMSA ikke har vinding for øje, er ikke til hinder for, at den virksomhed, organet udøver, er af økonomisk karakter, når denne, henset til de i præmis 17 anførte karakteristika, kan medføre en adfærd, som konkurrencereglerne har til formål at hindre.

22 Den nationale rets spørgsmål skal følgelig besvares med, at et organ uden vinding for øje, der forvalter en alderdomsforsikringsordning, der er indført i henhold til lov som en frivillig ordning til supplement af en obligatorisk forsikring, og som i henhold til administrativt fastsatte bestemmelser har form af en kapitalforsikring, navnlig for så vidt angår betingelser for tilslutning, bidrag og ydelser, er en virksomhed i traktatens artikel 85 ff.'s forstand.

## Sagens omkostninger

23 De udgifter, der er afholdt af den franske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 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

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Frankrigs Conseil d'État ved beslutning af 24. juni 1994, for ret:

**Et organ uden vinding for øje, der forvalter en alderdomsforsikringsordning, der er indført i henhold til lov som en frivillig ordning til supplement af en obligatorisk forsikring, og som i henhold til administrativt fastsatte bestemmelser har form af en kapitalforsikring, navnlig for så vidt angår betingelser for tilslutning, bidrag og ydelser, er en virksomhed i EF-traktatens artikel 85 ff.'s forstand.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann

Ragnemalm Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. november 1995.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident