DOMSTOLENS DOM
den 16 november 1995 *

I mål C-244/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget från Frankrikes Conseil d'État att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Fédération française des sociétés d'assurance,

Société Paternelle-Vie,

Union des assurances de Paris-Vie,

Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs

och

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche,

angående tolkningen av artikel 85 och följande artiklar i EG-fördraget,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN

sammansatt av G.C. Rodríguez Iglesias, ordförande, C.N. Kakouris och D.A.O. Edward, avdelningsordförande, samt G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida (referent) P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm och L. Sevón, domare,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: H.A. Rühl, avdelningsdirektör,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— kärandena i målet vid den nationella domstolen, genom Dominique Voillemot, advokat i Paris,

— den franska regeringen, genom Edwige Belliard, directeur adjoint vid juridiska avdelningen vid utrikesministeriet, och Claude Chavance, attaché principal d'administration centrale vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Richard Lyal, vid rättstjänsten, och Géraud de Bergues, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att kärandena i målet vid den nationella domstolen, företrädda av Michel Guénaire och Marie-Pia Hutin, advokater i Paris, den franska regeringen, företrädd av Claude Chavance, och kommissionen, företrädd av Richard Lyal och

Géraud de Bergues, har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 13 juni 1995,

och efter att den 13 juli 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Frankrikes Conseil d'État har genom beslut av den 24 juni 1994, som har inkommit till domstolens kansli den 9 september samma år, enligt artikel 177 i EG-fördraget begärt ett förhandsavgörande beträffande en fråga som rör tolkningen av artikel 85 och följande artiklar i EG-fördraget.

2 Frågan har uppkommit i ett mål som anhängiggjorts av Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie och Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs angående ogiltigförklaring, på grund av maktmissbruk, av förordning ("décret") nr 90-1051 av den 26 november 1990 om ett system för frivillig tilläggspensionsförsäkring för egenföretagare inom jordbrukssektorn, som införts med tillämpning av artikel 1122-7 i jordbrukslagen (JORF av den 27 november 1990, s. 14581, nedan kallad "förordning nr 90-1051").

3 I förordning nr 90-1051 fastställs organisationen och förvaltningssättet för systemet för frivillig tilläggspensionsförsäkring för egenföretagare inom jordbrukssektorn. Systemet finansieras genom frivilliga avgifter, som är avdragsgilla från den beskattningsbara förvärvsinkomsten. Systemet inrättades genom lag nr 88-1202 av den 30 december 1988 om jordbrukets anpassning till sin ekonomiska och sociala miljö (JORF av den 31 december 1988, s. 16741).

4 Enligt första stycket i artikel 1 i förordning nr 90-1051 skall det nya kompletterande systemet tillhandahållas av Caisse nationale d'assurance vieillesse mutuelle agricole (rikskassan för pensionsförsäkringar inom jordbrukssektorn, nedan kallad "Cnavma"), med bistånd av regionala socialförsäkringskassor inom jordbrukssektorn (nedan kallade "MSA-kassor").

5 Sökandena gjorde i det nationella målet vid Conseil d'État gällande att Cnavma, genom att det fått monopol på att med bistånd av MSA-kassorna administrera det ifrågavarande systemet, hade försatts i en situation där det kunde eliminera konkurrerande försäkringsbolag från marknaden för livförsäkringar, sparformer där upplupen ränta läggs till kapitalbeloppet och pensionssparande. Förordning nr 90-1051 skulle därför stå i strid med artikel 85 och följande artiklar i fördraget.

6 Conseil d'État, som bedömt att en tolkning av gemenskapsrätten är nödvändig för att avgöra tvisten, har beslutat att vilandeförklara målet och fråga domstolen huruvida

"ett organ som saknar vinstsyfte och som administrerar ett genom lag infört frivilligt pensionsförsäkringssystem, vilket är avsett att komplettera ett obligatoriskt grundsystem och förvaltas enligt kapitaliseringsprincipen och enligt av lagstiftaren fastställda bestämmelser om bland annat anslutningsvillkor, avgifter och förmåner, kan anses som ett företag enligt artikel 85 och följande artiklar i fördraget".

7 Enligt den franska regeringen är Cnavma — som genom fusion den 1 januari 1994 med de två andra centralkassorna för familjeförmåner och bistånd inom jordbrukssektorn bildade ett gemensamt organ, Centralkassan för sociala bidrag inom jordbruket (nedan kallat "CCMSA") — inte ett företag enligt artikel 85 och följande

artiklar i EG-fördraget. För att visa detta har regeringen anfört följande egenskaper som kännetecknar systemet för tilläggspension för egenföretagare inom jordbrukssektorn, kallat "Coreva", och det organ som anförtrotts administrationen av systemet.

8 För det första tjänar Coreva-systemet, enligt den franska regeringen, ett socialt ändamål. Det har skapats för att skydda en folkgrupp — som kännetecknas av att den har lägre inkomster och högre medelålder än andra samhälls-och yrkesgrupper — för vilken det grundläggande pensionsförsäkringssystemet inte är tillräckligt. Att Coreva-systemet förvaltas enligt en princip om att upplupen ränta skall läggas till kapitalbeloppet (kapitaliseringsprincipen) i stället för att den delas ut (utdelningsprincipen) beror på att sistnämnda princip endast kan tillämpas i obligatoriska system där en princip om solidaritet mellan ett stort antal individer tillämpas, vilket inte är fallet med det förevarande systemet.

9 För det andra är rättigheter och skyldigheter i förhållandet mellan det administrerande organet och de försäkrade inte reglerade genom ett privaträttsligt avtal, utan härrör från en offentligrättslig stadga, som inte kan ändras på initiativ av parterna eller för att tillgodose deras intressen. Den franska regeringen har i detta hänseende påpekat följande. Coreva-systemet är knutet till det grundläggande pensionsförsäkringssystemet. MSA-kassorna kan inte göra något urval bland de personer som tillhör den person-och yrkeskrets som avses i artikel 1122-7 i jordbrukslagen. För att bli inskriven krävs inte heller något frågeformulär eller någon medicinsk journal. Avgifterna står i proportion till förvärvsinkomsterna och får inte uppgå till mer än tre gånger den grundavgift som finns i grundsystemet för social trygghet, dvs. 4,5 procent (eller 7 procent om den högre avgiften, som kan väljas för en tid om fem år, tillämpas). Slutligen betalas förmånerna aldrig ut i form av livränta och aldrig som engångsbelopp. Det är endast det sätt på vilket förvärvspriset och storleken av de kompletterande pensionsutbetalningarna bestäms — vilket faller under CCMSA-styrelsens behörighet — som skiljer Coreva-systemet från ett obligatoriskt, lagstadgat system som förvaltas enligt utdelningsprincipen.

10 För det tredje är Coreva-systemet baserat på en princip om solidaritet. De anslutna personer som på grund av sjukdom inte har möjlighet att betala sina avgifter kan

av en särskild kommitté få dispens från att betala dessa, vilka då betalas av en social aktionsfond, som finansieras genom avdrag från avgifterna till det kompletterande systemet med ett belopp motsvarande 0,5 procent av de årliga bruttoavgifterna. Dessutom kan varje ansluten utträda ur systemet utan att drabbas av någon straffavgift och med bibehållen rätt till hela den intjänade pensionen. Om den anslutne skulle avlida i förtid kan de intjänade pensionspoängen — i motsats till vad som gäller enligt livförsäkrings-eller pensionsförsäkringsavtal — inte överföras till arvingarna. De mot poängen svarande pensionsmedlen ställs i stället till systemets förfogande och används för att räkna upp de pensioner som skall betalas ut.

11 För det fjärde har det administrerande organet inte något vinstsyfte med sin verksamhet. Administrationen sköts av frivilliga, som valts enligt de villkor som anges i artikel 1011 i jordbrukslagen, och verksamheten är underställd både jordbruksministerns och finansministerns granskning. Dessutom får de disponibla medel som MSA-kassorna eventuellt kan ha endast utnyttjas för sådana finansiella placeringar som är tillåtna enligt förordningen ("arrêté") av den 27 februari 1987, vilken ändrat förordningen ("arrêté") av den 13 mars 1973 om kapitalplaceringar samt in-och utlåning för socialförsäkringskassorna inom jordbrukssektorn (JORF den 16 april 1987, s. 4332). Kostnaderna för administrationen täcks genom att en särskild avgift tas ut, vars maximibelopp har fastställts i en av jordbruksministern antagen förordning ("arrêté").

12 Den franska regeringen har hävdat att Coreva-systemet, med hänsyn till det ovan anförda, inte är konkurrenskraftigt till sin natur och att det administrerande organet uppfyller samtliga de förutsättningar som föranlett domstolen att i sin dom av den 17 februari 1993, Poucet och Pistre (C-159/91 och C-160/91, Rec. s. I-637), slå fast att organ som anförtrotts att administrera sådana system för social trygghet som då var uppe till prövning inte är företag enligt artiklarna 85 och 86 i fördraget.

13 Den franska regeringen har i andra hand hävdat att beviljandet av exklusiva rättigheter till CCMSA inte strider mot artikel 90 i EG-fördraget. Enbart

utövandet av dessa rättigheter kan inte innebära att det administrerande organet missbrukar sin dominerande ställning och är inte heller ägnat att ge upphov till någon situation där detta organ skulle kunna begå något sådant missbruk.

14 Det bör erinras om att domstolen i konkurrensrättsliga sammanhang har slagit fast att företagsbegreppet omfattar varje enhet som bedriver en ekonomisk verksamhet, oberoende av enhetens rättsliga ställning och finansieringssätt (se särskilt domar av den 23 april 1991, Höfner och Elser, C-41/90, Rec. s. I-1979, punkt 21, samt i det ovan nämnda målet Poucet och Pistre, punkt 17).

15 Dessutom har domstolen, i den ovan nämnda domen i målet Poucet och Pistre, från detta begrepp uteslutit organ som anförtrotts att administrera vissa obligatoriska system för social trygghet som är baserade på en solidaritetsprincip. I det moderskaps-och sjukförsäkringssystem som ingick i det större system som domstolen hade att pröva i det målet, var förmånerna identiska för alla förmånstagare, medan avgifterna var proportionerliga mot inkomsterna. I pensionsförsäkringssystemet tryggades pensionerna av de förvärvsarbetande arbetstagarna. Dessutom stod pensions-rättigheterna, som var fastställda i lag, inte i proportion till de avgifter som betalades in till pensionsförsäkringssystemet. Slutligen fick system som hade finansiella problem av strukturell art hjälp med finansieringen av system med ekonomiskt överskott. En sådan solidaritet förutsätter med nödvändighet att de olika systemen administreras av ett enda organ och att anslutningen till dessa system är av obligatorisk karaktär.

16 Det är i ljuset av dessa överväganden som man bör pröva frågan om det företagsbegrepp som avses i artikel 85 och följande artiklar i fördraget omfattar ett sådant organ som sökanden i målet vid den nationella domstolen.

17 I detta hänseende bör det först påpekas att anslutningen till Coreva-systemet är frivillig, att systemet förvaltas enligt kapitaliseringsprincipen och att de förmåner

som det ger rätt till helt och hållet är beroende av storleken på de avgifter som betalas in av förmånstagarna, liksom av det ekonomiska utfallet av de investeringar som det administrerande organet gör. CCMSA bedriver således en ekonomisk verksamhet i konkurrens med livförsäkringsföretag. Som kommissionen mycket riktigt har hävdat, skulle en jordbrukare som önskar komplettera sin grundpension, ställd inför valet mellan CCMSA och ett försäkringsbolag, välja den lösning som innebär den bästa penningplaceringen för honom.

18 De element av solidaritet som detta system innehåller, liksom de andra kännetecken som den franska regeringen har framhållit, är inte av sådan beskaffenhet att de upphäver denna kvalifikation av systemet.

19 Först bör anmärkas att solidaritetsprincipen i detta fall tar sig uttryck i att avgifterna bestäms oberoende av riskerna, att medlen som motsvarar de inbetalda avgifterna ställs till systemets förfogande om den anslutne avlider i förtid, att man vid sjukdom kan bli befriad från att betala avgifterna och slutligen att betalningen av avgifterna tillfälligt kan inställas på grund av orsaker hänförliga till rörelsens ekonomiska förutsättningar. Bestämmelser med detta innehåll existerar dock redan i vissa grupplivförsäkringar, eller kan tas in däri. I vart fall har solidaritetsprincipen en extremt begränsad räckvidd på grund av systemets frivilliga karaktär. Vid sådana förhållanden kan solidaritetsprincipen inte frånta det administrerande organets verksamhet dess ekonomiska karaktär.

20 Därefter bör konstateras att det sociala ändamålet, de krav som följer av solidaritetsprincipen samt de andra bestämmelser som nämnts av den franska regeringen — särskilt beträffande det administrerande organets och de anslutnas rättigheter och skyldigheter, organets rättsliga ställning samt de begränsningar som gäller för det i fråga om investeringar — visserligen kan medföra att de tjänster som Corevasystemet tillhandahåller blir mindre konkurrenskraftiga än motsvarande tjänster

som tillhandahålls av livförsäkringsföretag. Förekomsten av de nämnda skyldigheterna medför likväl inte att den av CCMSA bedrivna verksamheten inte skall anses som en ekonomisk verksamhet. Det återstår dock att pröva huruvida dessa skyldigheter skulle kunna åberopas för att exempelvis rättfärdiga att detta organ beviljats en exklusiv rättighet att tillhandahålla sådana pensionsförsäkringar vars avgifter är avdragsgilla från den beskattningsbara förvärvsinkomsten.

21 Enbart den omständigheten att CCMSA inte är vinstdrivande kan inte frånta verksamheten dess ekonomiska karaktär, eftersom den — med hänsyn till de i punkt 17 angivna egenskaperna — kan ge upphov till handlingssätt som konkurrensreglerna syftar till att beivra.

22 Den nationella domstolens fråga skall därför besvaras så, att ett organ som saknar vinstsyfte och som administrerar ett genom lag infört frivilligt pensionsförsäkringssystem, vilket är avsett att komplettera ett obligatoriskt grundsystem och förvaltas enligt kapitaliseringsprincipen och enligt av lagstiftaren fastställda bestämmelser om bland annat anslutningsvillkor, avgifter och förmåner, är ett företag enligt artikel 85 och följande artiklar i fördraget.

Rättegångskostnader

23 De kostnader som har förorsakats den franska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 24 juni 1994 förts vidare av Frankrikes Conseil d'État — följande dom:

Ett organ som saknar vinstsyfte och som administrerar ett genom lag infört frivilligt pensionsförsäkringssystem, vilket är avsett att komplettera ett obligatoriskt grundsystem och förvaltas enligt kapitaliseringsprincipen och enligt av lagstiftaren fastställda bestämmelser om bland annat anslutningsvillkor, avgifter och förmåner, är ett företag enligt artikel 85 och följande artiklar i EG-fördraget.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann

Ragnemalm Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 november 1995.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande