FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. MAZÁK

fremsat den 9. september 2008 [1]

I — Indledning

1. I dette søgsmål efter artikel 226 EF har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF, idet den bl.a. har pålagt forsikringsselskaber, som har tilladelse til at udbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien, kontraheringspligt. Efter italiensk ret er sådanne selskaber forpligtede til at indgå aftaler om lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer med alle kategorier af forsikrede og i samtlige regioner i Italien. Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik ved at indføre og opretholde en lovgivning, hvorefter præmier for ansvarsforsikring for motorkøretøjer skal beregnes på baggrund af visse fastsatte parametre, og ved at underkaste præmierne for sådanne forsikringer en efterfølgende kontrol har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, 9, 29 og 39 i 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) [2]. De omhandlede forpligtelser gælder for forsikringsselskaber, der har hovedsæde i Italien, og for forsikringsselskaber, der har hovedsæde i en anden medlemsstat, men som driver virksomhed i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser. Overtrædelse af den pågældende italienske lovgivning kan medføre sanktioner pålagt af Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (herefter »ISVAP«), det italienske tilsynsorgan for private forsikringer.

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

2. Artikel 6 i direktiv 92/49, som er indeholdt i direktivets afsnit II om »adgang til udøvelse af forsikringsvirksomhed«, bestemmer:

»[…]

1 — Originalsprog: engelsk.
2 — EFT L 228, s. 1.

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 direktivets afsnit III om »harmonisering af betingelserne for udøvelse af forsikringsvirksomhed«, bestemmer:

»[…]

1. Ansvaret for det finansielle tilsyn med et forsikringsselskab, herunder tilsyn med den virksomhed, det udøver gennem filialer og som led i præstation af tjenesteydelser, henhører udelukkende under hjemlandets kompetence.

2. Det finansielle tilsyn dækker forsikringsselskabets samlede virksomhed og omfatter navnlig kontrol med selskabets solvens og oprettelsen af forsikringsmæssige hensættelser og de aktiver, der medgår til dækning heraf i overensstemmelse med de regler og den praksis, der gælder i hjemlandet, i henhold til bestemmelser, der er vedtaget på fællesskabsniveau. […]

3. Hjemlandets kompetente myndigheder kræver, at der i alle forsikringsselskaber findes en tilfredsstillende administrativ og regnskabsmæssig praksis og fyldestgørende interne kontrolprocedurer.«

4. Artikel 29 i direktiv 92/49, som ligeledes er indeholdt i direktivets afsnit III, 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.«

5. Artikel 39 i direktiv 92/49, som er indeholdt i direktivets afsnit IV om »bestemmelser 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.«

B — *Nationale bestemmelser*

6. Artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990 af 24. december 1969 (offentliggjort i GURI nr. 2 af 3.1.1970) om lovpligtig ansvarsforsik-

ring for motorkøretøjer og -fartøjer (herefter »lov nr. 990/69«) bestemmer:

»Forsikringsselskaberne skal på grundlag af de aftalevilkår og tariffer, som er godkendt eller fastsat af ministeren for industri, handel og håndværk, acceptere at tegne lovpligtige forsikringer, som de foreslås i overensstemmelse med denne lov.«

7. Artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 bestemmer:

»Med henblik på overholdelsen af forpligtelserne i henhold til stk. 1 beregner forsikringsselskaberne ved fastsættelsen af tarifferne rene præmier og tillæg separat, på baggrund af deres tekniske grundlag, som skal være tilstrækkeligt omfattende og dække mindst fem år. Hvis sådanne grundlag ikke er tilgængelige, kan forsikringsselskaberne anvende markedsstatistikker. Hvis ISVAP konstaterer, at der foreligger en omgåelse af forpligtelsen til at indgå forsikringsaftaler for så vidt angår bestemte geografiske områder eller bestemte kategorier af forsikringstagere, pålægges en sanktion på 3% af præmieindtægten vedrørende motoransvarsforsikring i henhold til seneste godkendte regnskab, dog mindst 1 mio. EUR og højst 5 mio. EUR. Ved gentagne omgåelser af forsikringspligten kan tilladelsen til at drive virksomhed på området for ansvarsforsikring for motorkøretøjer inddrages.«

8. Artikel 12, litra a), i lov nr. 990/69 bestemmer:

»1. Med henblik på at sikre åbenhed og konkurrence i leveringen af forsikringsydelser samt tilstrækkelig information til brugerne skal selskaber, som driver virksomhed inden for området for lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer og -fartøjer, offentliggøre deres præmier og de almindelige og særlige aftalevilkår, som de anvender på Den Italienske Republiks område.

2. De præmier, som de enkelte forsikringsselskaber fastsætter og anvender over for forsikringstagere på højeste bonustrin i de foregående to år, skal være ensartede for hele det nationale område.

3. Offentliggørelse af tariffer og aftalevilkår i henhold til stk. 1 skal foretages på alle forsikringsselskabets salgssteder og på internetsider, således at brugerne kan beregne præmierne og få oplysninger om aftalevilkårene for de køretøjer, motorcykler, knallerter og motorfartøjer, der ønskes forsikret.

[…]

5. Hvert tilfælde af manglende eller ufuldstændig opfyldelse af forpligtelserne i henhold til stk. 1 og 3 medfører pålæggelse af en administrativ sanktion på mellem 2 600 EUR og 10 300 EUR. Ved undladelse eller forsinkelse af en varighed på mere end 30 dage fordobles sanktionen.«

9. Artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69 bestemmer:

»Forsikringsselskaber, som tilsidesætter eller omgår forpligtelsen til at acceptere at tegne lovpligtige ansvarsforsikringer for motorkøretøjer og -fartøjer foreslået af potentielle forsikringstagere i overensstemmelse med artikel 11, pålægges en sanktion på mellem 3 og 9 mio. ITL afhængigt af tilsidesættelsens karakter.«

10. Kontraheringspligten i henhold til artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 blev opretholdt i henhold til artikel 132, stk. 1, i lovdekret nr. 209 af 7. september 2005 — lovbog om privatforsikring (offentliggjort i GURI nr. 239 af 13.10.2005) (herefter »lovbogen«), som trådte i kraft den 1. januar 2006. Artikel 132, stk. 1, i lovbogen bestemmer:

»Forsikringsselskaber skal på grundlag af de aftalevilkår og tariffer, som de på forhånd fastsætter for enhver risiko vedrørende motorkøretøjer og -fartøjer, acceptere at tegne lovpligtige forsikringer, som de foreslås, idet de dog kan foretage den nødvendige vurdering af rigtigheden af de oplysninger, der fremgår af skadesattesten, og identifikation af forsikringstageren og køretøjets ejer, såfremt denne er en anden end forsikringstageren.«

11. Lovbogens artikel 132, stk. 2, som fastsætter en undtagelse til den generelle kontraheringspligt i artikel 132, stk. 1, bestemmer følgende:

»Forsikringsselskaber kan anmode om, at tilladelsen begrænses til vognparker med henblik på opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til stk. 1.«

12. Artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 blev erstattet af artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2, i lovbogen. Artikel 35, stk. 1, i lovbogen bestemmer:

»Forsikringsselskabet beregner ved fastsættelsen af tarifferne rene præmier og tillæg separat, i overensstemmelse med dets tekniske grundlag, som skal være tilstrækkeligt stort og dække mindst fem regnskabsår. Hvis sådanne grundlag ikke er tilgængelige, kan forsikringsselskabet anvende markedsstatistikker.«

13. Lovbogens artikel 314, stk. 2, bestemmer:

»Tilsidesættelse eller omgåelse af forsikringspligten i henhold til artikel 132, stk. 1, for så vidt angår bestemte geografiske områder eller bestemte kategorier af forsikringstagere straffes med en økonomisk, administrativ sanktion på mellem 1 og 5 mio. EUR.«

14. Artikel 12, litra a), i lov nr. 990/69 blev erstattet af lovbogens artikel 131 og 313. Artikel 131 bestemmer:

»1. Med henblik på at sikre åbenhed og konkurrence i leveringen af forsikringsydelser samt tilstrækkelig information til de udbydere, der skal overholde forpligtelsen til at forsikre motorkøretøjer og -fartøjer, skal selskaberne på alle salgssteder og på internettet offentliggøre en informationsseddel og de aftalevilkår, som de anvender på Den Italienske Republiks område.

2. Avertering af præmier skal foretages som tilbud beregnet på grundlag af forsikringstagers forhold på alle forsikringsselskabets salgssteder og på internetsider, hvorfra det skal være muligt at få det samme tilbud for de i

gennemførelsesbestemmelserne nævnte køretøjer og fartøjer. […]

3. ISVAP fastsætter gennem egne forskrifter, hvilke pligter der påhviler selskaber og mæglere.«

15. Lovbogens artikel 313 bestemmer:

»Ikke opfyldelse af forpligtelserne i henhold til artikel 131 straffes med en økonomisk, administrativ sanktion på mellem 1 000 og 10 000 EUR.«

16. Artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69 blev erstattet af lovbogens artikel 314, stk. 1, der bestemmer:

»Nægtelse af at opfylde forsikringspligten i henhold til artikel 132, stk. 1, eller omgåelse heraf straffes med en økonomisk, administrativ sanktion på mellem 1 500 til 4 500 EUR.«

III — Den administrative procedure og retsforhandlinger ved Domstolen

17. Ved skrivelse af 22. marts 2004 meddelte Kommissionen de italienske myndigheder, at den anså artikel 11, stk. 1, artikel 11, stk. 1, litra a), og artikel 12, litra a) og d), i lov nr. 990/69, som ændret, for ikke at være forenelige med artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49. Ved skrivelse af 8. juni 2004 meddelte de italienske myndigheder, at de anså den italienske lovgivning om lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer for at være forenelig med fællesskabsretten og navnlig med artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49.

18. Den 9. juli 2004 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Den Italienske Republik. Kommissionen skrev, at den havde modtaget klager fra tre forsikringsselskaber, som udbød motorkøretøjsforsikringer i Italien inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser, vedrørende ISVAP's anvendelse af artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69. Kommissionen fandt, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49 og anmodede medlemsstaten om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder. Den Italienske Republik besvarede Kommissionens åbningsskrivelse ved skrivelse af 31. august 2004, hvori den anførte, at italiensk lovgivning efter dens opfattelse var fuldt ud i overensstemmelse med fællesskabsretten.

19. Den 22. december 2004 sendte Kommissionen i kølvandet af Domstolens dom i CaixaBank France-sagen [3] en supplerende åbningsskrivelse til Den Italienske Republik. Kommissionen fandt navnlig, at den kontraheringspligt, som var pålagt alle selskaber med tilladelse til at udbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien, udgjorde en begrænsning af etableringsretten i henhold til artikel 43 EF og den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 49 EF. Kommissionen opfordrede Den Italienske Republik til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på en måned.

20. Da den supplerende åbningsskrivelse ikke blev besvaret, sendte Kommissionen den 18. oktober 2005 Den Italienske Republik en begrundet udtalelse. Kommissionen anførte i den begrundede udtalelse, at Den Italienske Republik efter dens opfattelse havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49 samt artikel 43 EF og 49 EF. Kommissionen opfordrede Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

21. Den 3. november 2005 underrettede Den Italienske Republik Kommissionen om offentliggørelsen af lovbogen i Den Italienske Republiks officielle tidende (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* — GURI). Den Italienske Republik fandt, at lovbogens artikel 132, stk. 2, som bestemmer, at et forsikringsselskab kan anmode om, at dets tilladelse begrænses til vognparker, imødegik de klagepunkter, som Kommissionen havde rejst i åbningsskrivelsen.

22. Ved skrivelse af 30. december 2005 anførte Den Italienske Republik som svar på Kommissionens begrundede udtalelse, at den italienske lovgivning fuldt ud var i overensstemmelse med fællesskabsretten. Den Italienske Republik oplyste også, at ISVAP's sag mod de tre forsikringsselskaber, som udbød motorkøretøjsforsikringer i Italien inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser, og som havde klaget til Kommissionen, var blevet stillet i bero. Den Italienske Republik henledte endvidere endnu engang Kommissionens opmærksomhed på lovbogens artikel 132, stk. 2.

23. I lyset af Den Italienske Republiks svar på Kommissionens begrundede udtalelse sendte Kommissionen den 10. april 2006 medlemsstaten en supplerende begrundet udtalelse. Kommissionen anførte, at kontraheringspligten i artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 var knyttet til forsikringsselskabernes pligt til at beregne tariffer på baggrund af deres tekniske grundlag, som skal være tilstrækkeligt omfattende og dække mindst fem år. Ifølge Kommissionen var reguleringen af tariffer i strid med artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49. Kommissionen fandt endvidere, at ISVAP's finansielle tilsyn med beregningen af tariffer er i strid med artikel 9 i direktiv 92/49, som bestemmer, at ansvaret for dette tilsyn

3 — Dom af 5.10.2004, sag C-442/02, Sml. I, s. 8961.

henhører under hjemlandets kompetence. Kommissionen fandt desuden, at kontraheringspligten i artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 udgjorde en ubegrundet begrænsning af etableringsfriheden i henhold til artikel 43 EF og af den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 49 EF.

24. Den 18. maj 2006 gentog Den Italienske Republik som svar på Kommissionens supplerende begrundede udtalelse, at kontraheringspligten i henhold til italiensk ret og bestemmelserne om beregning af tariffer efter dens opfattelse var i overensstemmelse med fællesskabsretten. Den Italienske Republik henledte igen Kommissionens opmærksomhed på bestemmelserne i lovbogens artikel 132, stk. 2. Den Italienske Republik anførte desuden, at de omhandlede italienske lovbestemmelser bl.a. var begrundet i samfundsmæssige hensyn.

25. Da Kommissionen anså de argumenter, som Den Italienske Republik havde fremført som svar på den supplerende begrundede udtalelse, for utilstrækkelige, besluttede den at anlægge denne sag.

26. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 21. juni 2007 har Republikken Finland fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Den Italienske Republiks påstande.

27. Der er afgivet skriftlige indlæg af Kommissionen, Den Italienske Republik og Republikken Finland. Kommissionen og Den Italienske Republik har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 13. maj 2008.

IV — Parternes påstande

28. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik:

— ved at indføre og opretholde en lovgivning, hvorefter præmier for ansvarsforsikring for motorkøretøjer skal beregnes på baggrund af visse fastsatte parametre

— ved at underkaste præmierne for ansvarsforsikringer for motorkøretøjer en efterfølgende kontrol

har tilsidesat sine forpligtelser om den frie markedsføring af forsikringsprodukter i henhold til bestemmelserne om fri tariffast-

sættelse i artikel 6, 29 og 39 i Rådets direktiv 92/49/EØF […],

— ved at udøve kontrol med, hvorledes de forsikringsselskaber, der har hovedsæde i en anden medlemsstat, men som driver virksomhed i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, beregner deres præmier

— ved at pålægge sanktioner i tilfælde af overtrædelse af de italienske bestemmelser om præmieberegning, selv hvad angår forsikringsvirksomheder, der har hovedsæde i en anden medlemsstat, men som driver virksomhed i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser

har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9 i direktiv 92/49,

— ved at opretholde en forpligtelse for alle forsikringsselskaber til at indgå ansvarsforsikringsaftaler for motorkøretøjer, herunder de selskaber, som har hovedsæde i en anden medlemsstat, men som driver virksomhed i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser

har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF.

Kommissionen har desuden nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29. Italien har nedlagt påstand om frifindelse.

V — Formaliteten

30. Under retsmødet den 13. maj 2008 gjorde Den Italienske Republik gældende, at den foreliggende sag bør afvises. Ifølge Den Italienske Republik har Kommissionen »vendt fuldstændigt op og ned på logikken i sine påstande« over for medlemsstaten. Den Italienske Republik mener, at Kommissionen oprindeligt kritiserede de nationale tarifbe-

stemmelser. Efterfølgende havde Kommissionen alene indvendinger mod den kontraheringspligt, som den relevante italienske lovgivning pålægger forsikringsselskaber.

31. Kommissionen mener, at den foreliggende sag kan antages til realitetsbehandling.

32. Efter min opfattelse er den af Den Italienske Republiks repræsentant nedlagte afvisningspåstand noget uklar. Det synes imidlertid at fremgå af den direkte henvisning til »sagens afvisning« [4], at den administrative procedure forud for anlæggelsen af traktatbrudssagen efter medlemsstatens opfattelse har været behæftet med uregelmæssigheder, eftersom Kommissionen ændrede den relative vægt af visse af dens klagepunkter vedrørende den italienske lovgivning i løbet af den administrative procedure og anlæggelsen af traktatbrudssagen.

33. Det fremgår af fast retspraksis, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter [5]. En forskriftsmæssig administrativ procedure udgør således en i henhold til EF-traktaten væsentlig garanti med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder. Kun når denne garanti har været iagttaget, kan den kontradiktoriske procedure for Domstolen gøre det muligt for denne at afgøre, om medlemsstaten faktisk har undladt at opfylde de forpligtelser, som Kommissionen påstår er tilsidesat [6].

34. Det skal desuden bemærkes, at selv om den begrundede udtalelse i henhold til artikel 226 EF skal indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for grundene til, at den pågældende medlemsstat efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten, kan der ikke stilles samme strenge krav med hensyn til åbningsskrivelsen, som nødvendigvis kun kan være en kortfattet første sammenfatning af klagepunkterne [7].

35. Det skal i betragtning af denne retspraksis undersøges, om Kommissionen sikrede, at Den Italienske Republiks ret til forsvar blev overholdt under den administrative procedure.

4 — Jf. punkt 30 ovenfor.

5 — Jf. bl.a. dom af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3463, præmis 23, af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 305, præmis 10, og af 27.11.2003, sag C-185/00, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 14189, præmis 79.

6 — Jf. bl.a. dom af 5.6.2003, sag C-145/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5581, præmis 17.

7 — Jf. bl.a. dom af 28.3.1985, sag 274/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1077, præmis 21, af 16.9.1997, sag C-279/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4743, præmis 15, og af 18.5.2006, sag C-221/04, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4515, præmis 36.

36. Det bemærkes, at Kommissionen i sin supplerende begrundede udtalelse anførte, at kontraheringspligten i artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 er knyttet til forsikringsselskabernes pligt til at beregne tariffer på en særlig måde, som strider mod artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49. Kommissionen anførte endvidere, at ISVAP's finansielle tilsyn med beregningen af tariffer er i strid med artikel 9 i direktiv 92/49. Kommissionen fandt desuden, at den kontraheringspligt, som den italienske lovgivning pålægger forsikringsselskaber, udgør en ubegrundet begrænsning af etableringsfriheden i henhold til artikel 43 EF og af den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 49 EF.

37. Efter min opfattelse bygger den supplerende begrundede udtalelse og stævningen i denne sag på de samme påstande. Rækkefølgen af påstandene i stævningen svarer således til klagepunkterne i den supplerende begrundede udtalelse. Endvidere kritiserede Kommissionen i åbningsskrivelsen og den supplerende åbningsskrivelse — i modsætning til, hvad Den Italienske Republik har hævdet [8] — specifikt den kontraheringspligt, som er pålagt forsikringsselskaber, og tarifbestemmelserne i den relevante italienske lovgivning [9].

38. Jeg mener derfor, at de klagepunkter, som Kommissionen rejste under den administrative procedure, var tilstrækkeligt klare til at gøre det muligt for Den Italienske Republik at gøre sin modargumentation gældende i sagen for Domstolen.

39. Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at Kommissionens repræsentant under retsmødet anførte, at den af Den Italienske Republik rejste formalitetsindsigelse var relateret til det forhold, at Kommissionen i sin replik havde ændret den relative vægt af de klagepunkter, den havde fremsat over for Den Italienske Republik, i lyset af de forklaringer, som medlemsstaten havde fremført i sit svarskrift. Kommissionen hævdede endvidere, at den forstod Den Italienske Republiks svarskrift i denne sag således, at »sanktionerne alene havde til formål at sikre overholdelsen af kontraheringspligten«.

40. Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen i replikken faktisk i lyset af Den Italienske Republiks svarskrift og den relative vægt, som medlemsstaten havde tillagt de i stævningen rejste klagepunkter, anførte, at klagepunkterne vedrørende for det første tilsidesættelse af artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49 og for det andet tilsidesættelse af artikel 9 i direktiv 92/49 alene er sekundære i forhold til hovedklagepunktet om tilsidesættelse af artikel 43 EF og 49 EF som følge af forsikringsselskabernes kontraheringspligt.

8 — Jf. punkt 30 ovenfor.
9 — Jf. punkt 18 og 19 ovenfor.

41. Efter min opfattelse må Kommissionens replik og dens indlæg under retsmødet vedrørende den relative vægt, som skal tillægges dens klagepunkter, fortolkes i lyset af artikel 42, stk. 2, i Domstolens procesreglement. Det bestemmes heri, at nye anbringender ikke må fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

42. Jeg mener ikke, at Kommissionen har fremsat nye anbringender i replikken, som ikke allerede var blevet fremsat i stævningen. Desuden udgør ændringen af den relative vægt af Kommissionens klagepunkter over for Den Italienske Republik og valget af klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 43 EF og 49 EF på grund af kontraheringspligten i henhold til artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69, som ændret, som hovedklagepunkt efter min opfattelse ikke et nyt anbringende i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i procesreglementets artikel 42, stk. 2, men blot en uddybning af et anbringende, og bør admitteres [10].

43. Følgelig bør Den Italienske Republiks afvisningspåstand ikke tages til følge.

10 — Dom af 19.5.1983, sag 306/81, Verros mod Parlamentet, Sml. s. 1755, præmis 9, og af 15.12.2005, sag C-66/02, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 10901, præmis 86.

VI — Realiteten

A — *Indledende bemærkning*

44. Den foreliggende sag er baseret på tre klagepunkter. Da begge parter i sagen tilsyneladende anser Kommissionens påstand om, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF, for at være hovedklagepunktet, skal dette behandles først.

B — *Det første klagepunkt: tilsidesættelse af artikel 43 EF og 49 EF*

1. Parternes argumenter

45. Efter Kommissionens opfattelse udgør den kontraheringspligt, som i henhold til artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 [11] er pålagt alle forsikringsselskaber med tilladelse til at udbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien for så vidt angår alle kategorier af forsikrede og i samtlige regioner i Italien, en begrænsning af etableringsfriheden i henhold til artikel 43 EF og den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 49 EF. Også artikel 11, stk. 1, litra a),

11 — Nu lovbogens artikel 132, stk. 1.

artikel 12, litra a), og artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69 [12], som giver ISVAP mulighed for at pålægge sanktioner, og som nævnte myndighed alene anvender med henblik på at forhindre omgåelse af kontraheringspligten, begrænser etableringsfriheden i henhold til artikel 43 EF og den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 49 EF.

46. Under retsmødet den 13. maj 2008 anførte Kommissionen, at en kontraheringspligt er den værste begrænsning, lovgiver kan pålægge en virksomhed, da den fratager virksomheden den grundlæggende frihed til at vælge, til hvem den vil sælge varer eller levere tjenesteydelser. Kommissionen erkender, at en kontraheringspligt dog i nogle tilfælde, som f.eks. i forhold til levering af vand, gas og elektricitet, kan være berettiget.

47. Ifølge Kommissionen afholder kontraheringspligten i henhold til italiensk lovgivning forsikringsselskaber, der har hjemsted i andre medlemsstater, fra at etablere sig og levere tjenesteydelser i Italien, og dermed hindrer den adgangen til det italienske marked. Som følge af kontraheringspligten kan forsikringsselskaberne ikke foretage strategiske markedsvalg ved frit at vælge, hvilke forsikringsydelser de ønsker at udbyde, og hvem de skal være rettet mod. Med henblik på at efterleve den italienske lovgivning må forsikringsselskaberne bære omkostninger, som er helt uforholdsmæssige i forhold til deres virksomhedsstrategi. Sådanne yderligere omkostninger, som effektivt afskrækker forsikringsselskaber fra at gå ind på det italienske marked, er endnu mere begrænsende for forsikringsselskaber, som udbyder motorkøretøjsforsikringer i Italien inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser, og som således ønsker lejlighedsvis at gennemføre et begrænset antal transaktioner på det italienske marked. Forsikringsselskaber i Fællesskabet afskæres fra gradvist at udvikle deres virksomhed i Italien, og deres indtræden på det italienske marked for lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer bliver derved for dyr og risikabel. Kommissionen har også påpeget, at forsikringsselskaber fra andre medlemsstater afskæres fra at udbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i visse italienske regioner, hvor det af sproglige eller geografiske årsager ville være fordelagtigt for dem at gøre det.

48. Kommissionen har desuden i replikken anført, at italienske forsikringsselskaber kan opveje de økonomiske ulemper som følge af forpligtelsen til at indgå aftale med alle, der ønsker den omhandlede forsikringsdækning, ved at udnytte muligheden for at sælge forskellige typer forsikringer til de pågældende personer.

49. Kommissionen har fremhævet de vanskeligheder, som mødte tre forsikringsselskaber fra Frankrig, Belgien og Irland, der udbød lovpligtige ansvarsforsikringer for motorkøre-

12 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, artikel 314, stk. 2, artikel 131 og 313 samt artikel 314, stk. 1.

tøjer i Italien inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser. I det første tilfælde var der tale om et fransk skadesforsikringsselskab med filialer i 14 medlemsstater, hvor det driver virksomhed efter samme forretningsmodel inden for forsikring til erhverv og industri og udbud af motorkøretøjsforsikring for store erhvervsvognparker. ISVAP havde siden 2003 hævdet, at selskabet i lyset af de tariffer, det anvendte, forsøgte at omgå sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i lov nr. 990/69. ISVAP krævede, at selskabet løbende meddelte ISVAP sine tariffer og fastsatte tariffer for alle kategorier af forsikringstager i alle geografiske områder, herunder i områder, hvor selskabet ikke havde noget strategisk ønske om at drive virksomhed. ISVAP pålagde selskabet bøder på 1 mio. EUR. Kommissionen henviste også til et belgisk forsikringsselskab med filialer i 13 medlemsstater, som inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser udbyder motorkøretøjsforsikringer sammen med andre former for dækning til multinationale selskaber. ISVAP hævdede i 2003, at selskabet omgik sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i lov nr. 990/69, og navnlig at selskabets tariffer var væsentligt højere end gennemsnittet for markedet og var fastsat med henblik på omgåelse af forpligtelsen til at indgå forsikringsaftaler. ISVAP pålagde det belgiske selskab en bøde på 1 mio. EUR. Endelig omtalte Kommissionen et forsikringsselskab med hjemsted i Irland, som indgår i en multinational biludlejningskoncern. Selskabet har filialer i otte medlemsstater og er et lille foretagende med blot ti ansatte, som tilbyder forsikringsdækning til sine moderselskaber uden nogen intention om at sælge forsikringer til offentligheden i nogen af de ni medlemsstater, hvor det driver virksomhed. Selv om selskabets virksomhed i Italien siden 1997 havde været begrænset til motorkøretøjsforsikring over for selskaber tilhørende dets moderselskaber, fandt ISVAP, at selskabet skulle overholde artikel 11 i lov nr. 990/69. Ifølge Kommissionen ville det have krævet meget store investeringer for det pågældende selskab at opfylde ISVAP's krav, bl.a. til konstruktion af en webside, beregning af tariffer i overensstemmelse med ISVAP's retningslinjer, opdatering af websiden og etablering af en tjeneste til at besvare potentielle forsikringstageres anmodninger om tilbud. Hvis selskabet skulle tilbyde motorkøretøjsforsikringer til offentligheden i Italien, ville dette desuden have en direkte indvirkning på dets forpligtelser med hensyn til solvensmargener. Det pågældende selskab ophørte på grund af de byrder, som ISVAP pålagde det, med at drive virksomhed i Italien, og dets moderselskaber tegner nu motorkøretøjsforsikringer hos et forsikringsselskab uden for koncernen.

50. Ifølge Kommissionen var de pågældende forsikringsselskaber i en situation, der kan sidestilles med den spanske banks situation i CaixaBank France-sagen [13]. I denne sag fastslog Domstolen, at et forbud mod at forrente indlån på anfordringskonti som det, der var fastsat i den franske lovgivning, udgjorde en

13 — Nævnt ovenfor i fodnote 3.

alvorlig hindring for, at selskaber fra andre medlemsstater end Den Franske Republik kunne udøve deres virksomhed gennem et datterselskab i Frankrig, hvilket påvirkede deres markedsadgang.

51. Kommissionen har anført, at der med vedtagelsen af lovbogens artikel 132, stk. 2, ganske vist blev indført en undtagelse til den generelle kontraheringspligt, som måske nok løste det ene af de i punkt 49 nævnte forsikringsselskabers problemer, men efter Kommissionens opfattelse har bestemmelsen kun en ganske lille indvirkning på kontraheringspligtens meget vide anvendelsesområde.

52. Desuden udgør kontraheringspligten efter Kommissionens opfattelse en hindring, som ikke er begrundet og ikke står i et rimeligt forhold til det mål, der forfølges. I henhold til Domstolens praksis kan begrebet den offentlige orden påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Som Domstolen gentagne gange har fastslået, må undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden dog fortolkes snævert som alle andre undtagelser fra et af traktatens grundlæggende principper. Kommissionen har medgivet, at forbrugerbeskyttelsen udgør et formål af almen interesse, som kan begrunde en begrænsning af traktatfæstede grundlæggende frihedsrettigheder. Kommissionen mener imidlertid, at forpligtelsen til at tilbyde forsikringsdækning i henhold til italiensk ret i virkeligheden ikke forbedrer forbrugerbeskyttelsen, idet den forhindrer fremkomsten af specialiserede forsikringsselskaber, som måske tjener forbrugernes interesser bedre, og medfører færre forsikringsselskaber i Italien.

53. Kommissionen mener desuden, at den kontraheringspligt, som er indført ved lov nr. 990/69 og lovbogen, ikke — som hævdet af Den Italienske Republik — er en egnet foranstaltning til at sikre, at den skadelidte tredjemand får en tilstrækkelig erstatning. Den skadelidte tredjemand nyder en passende beskyttelse gennem andre, mere hensigtsmæssige foranstaltninger, som vedtages i medfør af fællesskabsretten med henblik på at forhindre fremkomsten af andre ukoordinerede nationale foranstaltninger med lovlige formål begrundet i den offentlige orden, som imidlertid kan medføre en unødvendig begrænsning af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. I denne henseende bestemmes det i artikel 3 i Rådets direktiv 72/166/EØF af 24. april 1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse [14], at hver medlemsstat skal træffe alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, at erstatningsansvaret for køretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er dækket af en forsikring. I henhold til Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer [15] skal hver medlemsstat desuden oprette et organ, der skal erstatte skader, der forvoldes af et uforsikret eller ukendt køretøj. Endvidere følger det af artikel 32 og 35 i direktiv 92/49, at ethvert forsikringsselskab, der ønsker at udbyde lovpligtige ansvarsforsikringer for motorkøretøjer, skal blive medlem af den nationale

14 — EFT L 103, s. 1.
15 — EFT 1984 L 8, s. 17.

garantifond. Kommissionen mener endvidere, at kontraheringspligten ikke kan begrundes i hensynet til at begrænse den godtgørelse, der betales af garantifonden, eller de udgifter, der påføres de sociale sikringsordninger på grund af ulykker forvoldt af uforsikrede førere. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at Domstolen i sin praksis konsekvent har fastholdt, at rent finansielle eller økonomiske forhold ikke kan anses for at være tvingende hensyn, der kan begrunde restriktioner af de traktatsikrede frihedsrettigheder.

54. Kommissionen har desuden anført, at den ved italiensk lovgivning indførte generelle kontraheringspligt er for restriktiv i forhold til det erklærede formål at sikre, at bestemte kategorier af førere eller førere i visse regioner i Italien kan opnå forsikringsdækning. Dette gælder tilsvarende for det af Den Italienske Republik anførte formål om at beskytte skadelidte tredjemænd.

55. Kommissionen har fremhævet, at Den Italienske Republik udtrykkeligt har anført, at de omhandlede lovbestemmelser blev vedtaget for at forhindre forskelsbehandling af unge førere og førere i det sydlige Italien. Følgelig burde man have vedtaget en særlig retsakt med henblik på at løse disse føreres problemer med at opnå forsikringsdækning i stedet for at indføre en generel kontraheringspligt. Kommissionen har endvidere anført, at Den Italienske Republik har undladt at fremlægge oplysninger om omfanget af problemet for de unge førere eller førere i visse regioner i Italien. Desuden er der ingen absolut ret til frit at føre et køretøj. Eftersom denne ret kan begrænses af hensyn til den offentlige sikkerhed, f.eks. hvor personer kører under påvirkning af stoffer eller alkohol, bør forsikringsselskaber også have lov til at nægte at tilbyde sådanne førere dækning.

56. Kommissionen har fremhævet det forhold, at andre medlemsstater såsom Frankrig, Belgien, Spanien, Nederlandene og Portugal har vedtaget mindre restriktive ordninger end den i italiensk lovgivning fastsatte kontraheringspligt med henblik på at nå de mål, som Den Italienske Republik nævner. Når en fører nægtes en lovpligtig ansvarsforsikring for sit motorkøretøj i disse medlemsstater, træder et offentligt organ til med henblik på at sikre, at føreren opnår forsikringsdækning. Den italienske lovgiver har imidlertid lagt denne klart offentlige byrde over på private virksomheder ved at pålægge disse en kontraheringspligt.

57. Den Italienske Republik og Republikken Finland mener, at der er et direkte symmetrisk eller bilateralt forhold mellem den forpligtelse, der er pålagt førere til at tegne lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, og den forpligtelse, der er pålagt forsikringsselskaber til at indgå forsikringsaftaler.

58. Ifølge Den Italienske Republik har de lovpligtige ansvarsforsikringer for motorkøretøjer, selv om de er private, et samfundsmæssigt formål, nemlig at sikre, at skadelidte, der har været involveret i ulykker som tredjepart, får hurtig og effektiv erstatning. Med henblik på at sikre opfyldelsen af dette formål blev den europæiske konvention om lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer vedtaget i Strasbourg den 20. april 1959. Den Italienske Republik ønsker med den kontraheringspligt, som den har pålagt forsikringsselskaberne, at beskytte førere — i deres egenskab af forbrugere — mod forskelsbehandling og at beskytte skadelidte ved motorkøretøjsulykker. Kontraheringspligten skal derfor ses i sammenhæng med dens samfundsmæssige funktion, som er knyttet til hensyn begrundet i den offentlige orden. Ifølge den italienske forfatningsdomstol er beskyttelsen af skadelidte ved motorkøretøjsulykker begrundet i offentlige hensyn som et middel til at opfylde kravet om social solidaritet i den italienske forfatnings artikel 2. Den forpligtelse til at indgå forsikringsaftaler, som er pålagt både førere og forsikringsselskaber, er også knyttet til færdselssikkerheden, idet den tager sigte på at begrænse skader forvoldt ved ulykker. Efter Den Italienske Republiks opfattelse bør disse målsætninger ikke bringes i fare på grund af friheden til at drive forretningsvirksomhed. Hvis Kommissionens argumenter accepteres, vil ordningen med lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer komme til at hvile på markedshensyn alene og miste sit samfundsmæssige formål.

59. Den Italienske Republik har anført, at hvis forsikringsselskaberne får lov til at afvise uønskede kunder, vil de pågældende førere måske ty til tvivlsomme foretagender og forfalskning af dokumenter. Hvis forsikringsselskaber ikke ligesom førere var pålagt en pligt til at indgå forsikringsaftaler, ville det medføre en stigning i antallet af uforsikrede førere og ulykker forårsaget af dem, en stigning i den godtgørelse, der ville skulle udbetales til ulykkesofre af den italienske garantifond for skadelidte ved motorkøretøjsulykker, flere retssager og et farvel til hurtig og effektiv erstatning til skadelidte. I 2005 udbetalte den italienske fond 113,4 mio. EUR i forbindelse med ulykker, der involverede uforsikrede førere, hvilket var udtryk for en stigning på 17,1% i forhold til 2004. Samme år blev der udredt erstatning i 13 771 sager — en stigning på 21,8% i forhold til det foregående år. De relative udgifter til dækning af skader forvoldt ved ulykker, hvori et uforsikret køretøj var involveret, steg for den italienske garantifond, der også udbetaler godtgørelse for bl.a. skader, der involverer ukendte køretøjer, fra 7,4% i 1995 til 12,6% i 2000, derefter til 27,4% i 2004 og endelig til 30,6% i 2005. Den Italienske Republik mener, at en af årsagerne til stigningen i denne type ulykker skal findes i visse forsikringsselskabers nægtelse af at indgå forsikringsaftaler med visse kategorier af førere og førere i det sydlige Italien. Hvad angår Kommissionens argument om, at Den Italienske Republik ikke kan påberåbe sig

begrundelser baseret på rent finansielle hensyn, jf. punkt 53 ovenfor, har Den Italienske Republik anført, at ovennævnte oplysninger vedrørende det allerede betydelige og stigende problem med føreres omgåelse af forpligtelsen til at tegne en forsikring viser, at en afskaffelse af forsikringsselskabernes kontraheringspligt netop ville få alvorlige følger for den offentlige orden og den sociale sikringsordning.

60. Den Italienske Republik har kategorisk afvist, at den omhandlede lovgivning skulle stille nationale forsikringsselskaber i en gunstigere situation end selskaber, der driver virksomhed i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Den Italienske Republik har desuden anført, at den omhandlede forpligtelse ikke afholder forsikringsselskaber fra andre medlemsstater fra at gå ind på det italienske marked. Den Italienske Republik har i denne forbindelse oplyst, at næsten en tredjedel af de 100 forsikringsselskaber, som tilbyder lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien, er fra andre medlemsstater. Kontraheringspligten gør desuden ikke forsikringsselskaber fra andre medlemsstater mindre profitable end italienske selskaber. Den Italienske Republik mener, at de vigtigste omkostninger for selskaber, der tilbyder lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, er relateret til etablering af en salgsstruktur for forsikringspolicer og et netværk for erstatningsudredning. Disse omkostninger er ikke større for udenlandske foretagender end for italienske. Under retsmødet anførte Den Italienske Republik, at den kontraheringspligt, som er pålagt forsikringsselskaberne, er uden betydning i den forstand, at disse selskaber frit kan fastsætte deres priser og derfor har deres frie økonomiske initiativ i behold.

61. Hvad angår Kommissionens argument om, at kontraheringspligten skulle have en afskrækkende virkning på selskaber med hovedsæde i en anden medlemsstat end Italien, fordi de ikke kan begrænse deres aktiviteter til visse regioner i Italien, mener Den Italienske Republik, at Kommissionen har misforstået det tekniske grundlag for lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer. Denne type forsikring kan kun tilbydes i forhold til en stor kreds af forsikrede. Som svar på Kommissionens argument om, at kontraheringspligten forhindrer fremkomsten af specialiserede forsikringsselskaber, har Den Italienske Republik endvidere anført, at det er urealistisk at forvente, at der vil opstå forsikringsselskaber med speciale i forsikringsdækning af »uønskede« kunder i Italien.

62. For det tilfælde, at Domstolen finder, at kontraheringspligten begrænser etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, har Den Italienske Republik anført, at begrænsningen er egnet til at virkeliggøre formålene vedrørende den offentlige orden, beskyttelsen af den sociale sikringsordning, færdselssikkerheden og forbrugerbeskyttelsen. Kontraheringspligten har gjort det muligt for Den Italienske Republik at dæmme op for det fænomen med uforsikrede førere, som man har set i andre medlemsstater, hvor forsikringsselskaberne ikke har kontraheringspligt. Den Italienske Republik mener, at den har godtgjort både forekomsten og omfanget af forsikringsselskabers nægtelse af at indgå aftaler om lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien. Den Italienske Republik har i denne forbindelse givet eksempler på opkrævning af fuldstændigt ubegrundede præmier på 10 000 EUR. Den Italienske Republik har desuden henvist til den stadige stigning i det beløb, som garantifonden udbetaler i godtgørelse til skadelidte, og til det forhold, at ISVAP kun har indledt sager om omgåelse af kontraheringspligten i ganske få tilfælde vedrørende de groveste tilsidesættelser.

63. Den Italienske Republik finder, at kontraheringspligten er forholdsmæssig. I modsætning til det af Kommissionen hævdede ville det hverken være praktisk muligt eller lovligt at begrænse forpligtelsen til kun at omfatte bestemte kategorier af førere eller bestemte geografiske områder i Italien, da dette ville medføre forskelsbehandling og tilskynde selskaberne til ikke at drive virksomhed i de områder, hvor forpligtelsen gælder. Den Italienske Republik har også fremhævet det forhold, at lovbogens artikel 132, stk. 2, har medført en betydelig lempelse af kontraheringspligten. Hvad angår de alternative ordninger, som er indført i andre medlemsstater med henblik på at sikre, at førere kan opnå lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, mener Den Italienske Republik, at disse måske nok er hensigtsmæssige i relation til visse problemer såsom indtagelse af alkohol og stoffer, men at de ikke er egnede til at løse problemerne i Italien, hvor en stor del af befolkningen ville blive nægtet forsikringsdækning. Desuden er fænomenet med førere, der ikke har forsikringsdækning, ifølge Den Italienske Republik ikke forsvundet i Spanien, hvor et offentligt organ (Consorcio de Compensación de Seguros) gennem direkte intervention forsikrer køretøjer, som er blevet nægtet dækning, og hvor 1 mio. køretøjer alligevel er uden forsikring, svarende til, at 14% af bilerne og 54% af knallerterne er uforsikrede. I Det Forenede Kongerige forårsagede førere uden forsikring 41 000 ulykker i 2004 med udgifter på 750 mio. EUR til følge. På grund af den manglende harmonisering på fællesskabsplan af gennemførelsen af forpligtelsen for førere af motorkøretøjer til at tegne lovpligtig ansvarsforsikring er det overladt til de enkelte medlemsstater at vælge den løsning, der bedst modsvarer de samfundsmæssige forhold i landet.

64. Republikken Finland har begrænset sin intervention i sagen til støtte for Den Italienske Republiks påstande til anbringendet vedrørende tilsidesættelse af artikel 43 EF og 49 EF. Republikken Finland er af den opfattelse, at selv hvis kontraheringspligten begrænser etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, er forpligtelsen begrundet i hensynet til den offentlige

orden og forbrugerbeskyttelsen. Ifølge Republikken Finland skal den kontraheringspligt, som italiensk lovgivning pålægger forsikringsselskaber, sikre, at skadelidte ved trafikulykker er garanteret hurtig og effektiv erstatning. Medlemsstaten finder, at der er en direkte forbindelse mellem lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer og den sociale sikringsordning. I forbindelse med ulykker, der involverer tredjemand, betaler forsikringsselskaberne bl.a. hospitalsudgifter og erstatter tabt arbejdsfortjeneste.

65. Republikken Finland har anført, at Domstolen i dommen i Omega-sagen [16] fastslog, at forbuddet mod kommercielle underholdningsspil, der indebærer simulering af voldshandlinger mod personer, navnlig udøvelse af simulerede drab på mennesker, ganske vist begrænsede den frie udveksling af tjenesteydelser, men at denne begrænsning var begrundet i hensynet til den offentlige orden. Behovet for at yde skadelidte ved motorkøretøjsulykker beskyttelse — som er begrundelsen for forpligtelsen for førere til at tegne og for forsikringsselskaber til at tilbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer — er i endnu højere grad baseret på hensyn til den offentlige orden, som berettiger en restriktion af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Det forhold, at en række medlemsstater har valgt ikke at pålægge forsikringsselskaber en kontraheringspligt, betyder ikke, at den omhandlede italienske foranstaltning er uforholdsmæssig.

16 — Dom af 14.10.2004, sag C-36/02, Sml. I, s. 9609.

2. Stillingtagen

66. Det er uomtvistet i sagen, at artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 [17] pålægger alle forsikringsselskaber, der udbyder lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien, en forpligtelse til at forsikre alle kategorier af personer i alle regioner i Italien. Denne forsikringspligt gælder for både nationale forsikringsselskaber og selskaber, der tilbyder forsikringsdækning i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Lovbogens artikel 132, stk. 2, fastsætter en undtagelse til denne forpligtelse til at tilbyde dækning. I henhold til denne bestemmelse kan forsikringsselskaber anmode om, at deres tilladelse til at udbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer begrænses til vognparker.

67. Det bemærkes endvidere, at artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 [18] i det væsentlige bestemmer, at forsikringsselskaber, med henblik på at opfylde forpligtelsen til at tilbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, skal beregne deres tariffer på en bestemt måde. I henhold til samme bestemmelse kan ISVAP desuden pålægge et forsik-

17 — Nu lovbogens artikel 132, stk. 1.

18 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2.

ringsselskab store bøder, hvis organet konstaterer, at selskabet har omgået forsikringspligten for så vidt angår bestemte geografiske områder eller bestemte kategorier af forsikringstagere. Disse bøder kan være på mellem 1 og 5 mio. EUR. Artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69 [19] giver desuden mulighed for at pålægge andre bøder i tilfælde af tilsidesættelse af forsikringspligten. Artikel 12, litra a), i lov nr. 990/69 [20] bestemmer, at forsikringsselskaber også skal offentliggøre deres tariffer og aftalevilkår.

68. Det skal bemærkes, at Kommissionen i stævningen anførte, at de ovenfor i punkt 66 og 67 nævnte italienske lovbestemmelser finder anvendelse uden forskel på nationale forsikringsselskaber og forsikringsselskaber, som udbyder forsikringsdækning i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. I replikken har Kommissionen imidlertid gjort gældende, at den omhandlede italienske lovgivning rammer selskaber, der tilbyder forsikringsdækning i Italien i henhold til reglerne om fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser, hårdere [21]. Efter min opfattelse fremgår det ikke fuldstændigt klart af Kommissionens anbringender i den foreliggende sag, om den mener, at den omhandlede italienske lovgivning gælder uden forskel for både nationale forsikringsselskaber og selskaber, der udbyder forsikringer i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, eller om lovgivningen efter Kommissionens opfattelse udgør en indirekte forskelsbehandling af sidstnævnte selskaber.

69. Jeg mener ikke, at Kommissionen, som har bevisbyrden inden for rammerne af en traktatbrudssag, i tilstrækkeligt omfang har godtgjort, at artikel 11, stk. 1, artikel 11, stk. 1, litra a), artikel 12, litra a), og artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69, nu lovbogens artikel 35, stk. 1, artikel 131, artikel 132, stk. 1 og 2, artikel 313 og artikel 314, stk. 1 og 2, har en forskellig indvirkning på nationale forsikringsselskaber og selskaber, der tilbyder forsikringsdækning i Italien i henhold til reglerne om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser [22], hvis det overhovedet har været dens hensigt.

70. Etableringsretten i henhold til artikel 43 EF, sammenholdt med artikel 48 EF, anerkendes for såvel fysiske personer med statsborgerskab i en medlemsstat som for

19 — Nu lovbogens artikel 314, stk. 1.
20 — Nu lovbogens artikel 131 og 313.
21 — Jf. punkt 48 ovenfor.
22 — Dom af 21.10.2004, sag C-288/02, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 10071, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis.

juridiske personer i sidstnævnte bestemmelses forstand. Den indebærer — med forbehold af de fastsatte undtagelser og betingelser — adgang til enhver form for selvstændig virksomhed og udøvelsen heraf på en hvilken som helst anden medlemsstats område samt oprettelse og drift af virksomheder og oprettelse af agenturer, filialer eller datterselskaber. Artikel 43 EF stiller krav om ophævelse af restriktioner for etableringsfriheden. Alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af denne frihed mindre interessant, skal betragtes som sådanne begrænsninger [23].

71. Artikel 49 EF kræver ophævelse af restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser. Det følger af Domstolens faste praksis, at den frie udveksling af tjenesteydelser ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grund af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion, selv om denne restriktion gælder uden forskel for indenlandske tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemsstater, der kan forbyde, hindre eller indebære større ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser [24].

72. Da både artikel 43 EF og 49 EF er til hinder for nationale foranstaltninger, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for fællesskabsborgerne at udøve de i traktaten sikrede grundlæggende friheder, skal det undersøges, om den i italiensk lovgivning indførte forpligtelse til at indgå forsikringsaftaler [25] potentielt kan vanskeliggøre eller genere den virksomhed, som udøves af forsikringsselskaber, der tilbyder lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

73. Efter min opfattelse har Kommissionen i denne sag fyldestgørende godtgjort, at forpligtelserne i henhold til artikel 11, stk. 1, artikel 11, stk. 1, litra a), artikel 12, litra a), og artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69 [26] vedrørende lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien bevirker, at selskaber, der driver virksomhed på det italienske marked, grundlæggende ikke [27] uden at risikere store bøder kan specialisere sig i levering af denne type forsikringsdækning til bestemte kategorier af forsikringstagere eller koncentrere deres indsats om bestemte geografiske eller sproglige områder i Italien.

23 — Jf. bl.a. CaixaBank France-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 9 og 11.

24 — Jf. bl.a. dom af 29.11.2001, sag C-17/00, De Coster, Sml. I, s. 9445, præmis 29, af 8.9.2005, forenede sager C-544/03 og C-545/03, Mobistar og Belgacom Mobile, Sml. I, s. 7723, præmis 29, af 5.12.2006, forenede sager C-94/04 og C-202/04, Cipolla m.fl., Sml. I, s. 11421, præmis 56, og af 11.1.2007, sag C-208/05, ITC, Sml. I, s. 181, præmis 55.

25 — Samt de tilhørende forpligtelser.

26 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, artikel 131, artikel 132, stk. 1, artikel 313 og artikel 314, stk. 1 og 2.

27 — Jf. dog lovbogens artikel 132, stk. 2.

74. Et forsikringsselskab, som har tilladelse til at udbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien, skal således fra datoen for tilladelsens meddelelse i realiteten efter den omhandlede italienske lovgivning være parat til at kontrahere med og tilbyde alle potentielle kunder lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer.

75. Efter min opfattelse har Kommissionen ligeledes godtgjort, at forpligtelsen til at yde forsikringsdækning i henhold til italiensk lovgivning kan medføre yderligere finansielle og logistiske byrder for forsikringsselskaber og således udsætte selskaber, der driver virksomhed i Italien, for øgede finansielle risici. I denne forbindelse har Den Italienske Republik i sit skriftlige indlæg anført, at de vigtigste omkostninger i forbindelse med levering af lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien ikke er større for selskaber, der driver virksomhed i henhold til reglerne om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser, end for nationale selskaber [28]. Jeg vil dog gerne understrege, at Kommissionen — uimodsagt af Den Italienske Republik — har anført, at forpligtelsen til at yde forsikringsdækning i henhold til italiensk lovgivning havde en direkte indvirkning på et forsikringsselskabs forpligtelser med hensyn til solvensmargener [29].

76. Det fremgår desuden, at forpligtelsen til at yde forsikringsdækning gælder uanset forsikringsselskabets markedsstrategi og specialisering, finansielle og logistiske kapacitet og erfaring på det pågældende marked.

77. Jeg mener derfor, at Kommissionen har bevist, at den omhandlede italienske lovgivning potentielt kan gøre det vanskeligere [30] for forsikringsselskaber med speciale i at yde forsikringsdækning i nicheområder eller på specialiserede markeder at trænge ind på markedet for lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien [31]. Jeg mener desuden, at Kommissionen har bevist, at den omhand-

28 — Jf. punkt 60 ovenfor.

29 — Jf. punkt 49 ovenfor. I henhold til tredje betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/13/EF af 5.3.2002 om ændring af Rådets direktiv 73/239/EØF for så vidt angår krav til solvensmargenen for skadesforsikringsselskaber (EFT L 77, s. 17) er kravet om, at forsikringsselskaber etablerer en solvensmargen til at beskytte dem mod negative udsving i deres forretninger, et vigtigt element i systemet med forsigtighedstilsyn til beskyttelse af forsikrede personer og forsikringstagere.

30 — Det kan ikke udelukkes, at forsikringsselskaberne vil benytte sig af »selvhjælps«-foranstaltninger for at begrænse den virkning, som den pågældende lovgivning de facto har, f.eks. ved at rette deres reklamemateriale mod bestemte kategorier af potentielle forsikringstagere eller geografiske eller sproglige områder, men sådanne foranstaltninger ændrer ikke ved det forhold, at selskaberne i henhold til italiensk lovgivning skal yde forsikringsdækning til alle forsikringstagere, som ønsker det, og opfylde de ved italiensk ret pålagte krav med henblik på at sikre overholdelsen af kontraheringspligten.

31 — I dom af 25.2.2003, sag C-59/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1759, fastslog Domstolen i præmis 25, at »[…] det fremgår […] af 19. betragtning til direktivet, at det inden for rammerne af det indre marked er i forsikringstagerens interesse at have adgang til det størst mulige udvalg af forsikringsydelser, der tilbydes i Fællesskabet, således at han kan vælge den forsikring, der passer bedst til hans behov«.

lede italienske lovgivning potentielt kan gøre det vanskeligere for forsikringsselskaber at få adgang til markedet for lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien, da den kan forhindre dem i at gå gradvist eller progressivt ind på markedet eller i kun at operere lejlighedsvist eller ikke vedvarende på dette [32].

78. Efter min opfattelse er de forhold vedrørende tre forsikringsselskaber, som Kommissionen har beskrevet i sit skriftlige indlæg — og som i det store hele er ubestridte af Den Italienske Republik — ikke nødvendigvis repræsentative for de vanskeligheder, som virksomheder, der går ind på markedet for lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, generelt støder på, men de viser, at de hindringer, som den pågældende lovgivning skaber, er af en vis størrelse og ikke blot hypotetiske eller ubetydelige [33].

79. Undtagelsen i lovbogens artikel 132, stk. 2, kan måske nok være en hjælp for nogle forsikringsselskaber — nemlig dem, der søger om tilladelse med begrænsning til vognparker [34] — men den har efter min opfattelse et meget snævert anvendelsesområde. Jeg mener ikke, at den pågældende undtagelse begrænser de restriktioner, der følger af kontraheringspligten [35], og som bl.a. rammer forsikringsselskaber, der har specialiseret sig i forsikringsdækning inden for andre nicheområder end vognparker [36]. Forsikringsselskaber kan faktisk blive nødt til at foretage betydelige ændringer i deres forretningsmodel [37] for at leve op til den italienske lovgivning.

80. Det følger af Domstolens faste praksis, at nationale foranstaltninger, der begrænser udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, kun kan være berettigede, hvis de opfylder fire betingelser: De skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet [38].

32 — Jeg skal bemærke, at ifølge Domstolens faste praksis kan selve sondringen mellem præstering af tjenesteydelser og etablering bero på, om en virksomhed udøves på stabil og vedvarende måde eller midlertidigt. Jf. i denne retning dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 21-26.

33 — Jeg skal endvidere bemærke, at Kommissionen under retsmødet anførte, at ISVAP for nylig havde pålagt et tysk, et italiensk og et schweizisk forsikringsselskab bøder på mellem 1 og 2 mio. EUR på grund af manglende overholdelse af kontraheringspligten, hvilket ikke blev bestridt af Den Italienske Republik.

34 — Som en sidebemærkning kan nævnes, at Den Italienske Republiks vedtagelse af lovbogens artikel 132, stk. 2, viser, at den har været opmærksom på, at der findes specialisering på området for lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer over for tredjemand.

35 — Og de italienske lovbestemmelser, som skal sikre den fulde virkning af denne forpligtelse.

36 — Et eksempel kunne være forsikringsselskaber, der specialiserer sig i levering af lovpligtige ansvarsforsikringer for motorkøretøjer til selvstændige taxivognmænd.

37 — Den pågældende italienske lovgivning kan i realiteten påvirke virksomhedens forretningsmetode.

38 — Jf. dom af 4.7.2000, sag C-424/97, Haim, Sml. I, s. 5123, præmis 57.

81. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke har godtgjort, at de omhandlede italienske lovbestemmelser har en forskellig indvirkning på nationale forsikringsselskaber og selskaber, der driver virksomhed i Italien i henhold til reglerne om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser [39]. Hvad angår spørgsmålet, om de er begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn, har Den Italienske Republik gjort gældende, at dette er tilfældet af to årsager. For det første sikrer kontraheringspligten, at visse kategorier af førere, som f.eks. unge førere eller førere i visse regioner i Italien, har mulighed for at tegne lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer. For det andet sikrer den kontraheringspligt, som forsikringsselskaberne er pålagt, at skadelidte, der har været involveret i motorkøretøjsulykker som tredjemand, får erstatning for den skade, de har lidt, og at sådanne skader ikke fører til en dræning af den sociale sikringsordnings ressourcer. Den Italienske Republik og Republikken Finland mener, at der er en direkte forbindelse mellem den forpligtelse, der er pålagt førere til at tegne lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, og den forpligtelse, der er pålagt forsikringsselskaber til at indgå de pågældende forsikringsaftaler.

82. Hvad angår det første forhold mener jeg, at hensynet til forbrugerbeskyttelsen kan begrunde en begrænsning af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser [40]. Som anført i punkt 77 ovenfor, kan de krav, som forsikringsselskaber er pålagt ved artikel 11, stk. 1, artikel 11, stk. 1, litra a), artikel 12, litra a), og artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69 [41] med hensyn til lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, efter min opfattelse potentielt hindre bl.a. fremkomsten af specialiserede forsikringsselskaber i Italien [42]. Selv om fravær af eller en nedgang i antallet af specialiserede forsikringsselskaber i Italien kan være ufordelagtig for i hvert fald visse forbrugere i Italien [43], mener jeg, abstrakt set, at hensynet til at sikre, at forbrugere af lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer ikke udsættes for urimelig forskelsbehandling på grundlag af deres alder eller bopæl, kan begrunde begrænsninger af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

83. Den Italienske Republik — der som begrundelse for begrænsningerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjene-

39 — Hvis det overhovedet har været dens hensigt. Jf. punkt 69 ovenfor.

40 — Jf. med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser dom af 9.7.1997, forenede sager C-34/95 — C-36/95, De Agostini og TV-Shop, Sml. I, s. 3843, præmis 53, af 6.11.2003, sag C-243/01, Gambelli m.fl., Sml. I, s. 13031, præmis 67, og af 6.3.2007, forenede sager C-338/04, C-359/04 og C-360/04, Placanica m.fl., Sml. I, s. 1891, præmis 46.

41 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, artikel 131, artikel 132, stk. 1, artikel 313 og artikel 314, stk. 1 og 2.

42 — Inden for andre områder end forsikring af vognparker, jf. lovbogens artikel 132, stk. 2.

43 — Og klart modvirker et af de vigtigste formål med direktiv 92/49, jf. fodnote 31.

steydelser har henvist til de problemer med at opnå forsikringsdækning, som bestemte kategorier af førere og førere i det sydlige Italien oplever — må derfor fremlægge tilstrækkelige beviser for Domstolen for, at de pågældende problemer ville være tilbøjelige til at bestå eller forværres, hvis kontraheringspligten blev afskaffet. Den Italienske Republik har i denne forbindelse gjort gældende, at en afskaffelse af forsikringsselskabernes kontraheringspligt ville have »ødelæggende« konsekvenser, især i det sydlige Italien (Il Mezzogiorno). Jeg må imidlertid konstatere, at Den Italienske Republik — bortset fra de fremlagte konkrete tal, der på trods af den gældende generelle kontraheringspligt vidner om et stadigt stigende problem med ulykker, der involverer uforsikrede førere, i Italien som helhed [44] — har fremlagt så godt som ingen dokumentation, der ville kunne tolkes i retning af, at førere i det sydlige Italien og unge førere ville blive udsat for forskelsbehandling eller øget forskelsbehandling, hvis forpligtelsen blev afskaffet [45].

84. Hvis det imidlertid antages, at der — uden kontraheringspligten — ville være risiko for forskelsbehandling af unge førere og førere i det sydlige Italien, må det undersøges, om de foranstaltninger, Den Italienske Republik har truffet, går videre, end hvad der er objektivt nødvendigt [46].

85. Det er åbenbart, at den kontraheringspligt, som er pålagt ved artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69, nu lovbogens artikel 132, stk. 1, er af generel karakter og finder anvendelse uafhængigt af, hvilken kategori af forbrugere der er tale om, og uanset deres bopæl. Denne forpligtelse synes således, i det mindste ved første øjekast, at være uforholdsmæssig og overdrevent restriktiv, da den er langt mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt for at nå det tilstræbte mål [47].

86. Den Italienske Republik har imidlertid i det væsentlige gjort gældende, at det ikke er muligt at begrænse kontraheringspligten til bestemte kategorier af forbrugere, da dette i

44 — Jf. punkt 59 ovenfor.

45 — Den Italienske Republik har eksempelvis anført, at de forsikringspræmier, der i dag (hvor der er kontraheringspligt) betales i Il Mezzogiorno, bidrager til BNP med 2% mindre end gennemsnittet for landet som helhed, og at 70% af skadespræmierne udelukkende vedrører lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer. Den Italienske Republik har endvidere fremhævet et eksempel med en 45-årig fører fra Napoli med elitebiliststatus, som skulle betale 10 000 EUR i årlig præmie til sit forsikringsselskab, et eksempel med en 21-årig fører, som havde haft kørekort i to år, men som blev involveret i et uheld og måtte betale en årlig præmie på 8 000 EUR, og et eksempel, hvor en fører, der netop havde fået kørekort, blev opkrævet en årlig præmie på 7 000 EUR.

46 — Jf. i denne retning dom af 11.3.2004, sag C-496/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2351, præmis 68.

47 — Jf. analogt dom af 5.6.2007, sag C-170/04, Rosengren m.fl., Sml. I, s. 4071, præmis 51.

sig selv ville medføre forskelsbehandling. Hvis kontraheringspligten blev begrænset til kun at gælde i bestemte regioner i Italien, ville det desuden efter Den Italienske Republiks opfattelse anspore forsikringsselskaber til ikke at drive virksomhed i disse regioner. Den Italienske Republik mener også, at de forskellige ordninger, som andre medlemsstater har indført for at løse problemet med førere, der ikke kan opnå lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, og som er mindre restriktive end kontraheringspligten, ville være utilstrækkelige til at løse problemerne i Italien.

87. Efter min opfattelse kan det, som det følger af Domstolens praksis, ikke alene på grundlag af den omstændighed, at andre medlemsstater har valgt en beskyttelsesordning, der er forskellig fra den, Den Italienske Republik har indført, udelukkes, at Den Italienske Republiks foranstaltninger er forholdsmæssige [48]. Der kan være særlige omstændigheder i Italien, der taler imod indførelse af ordninger, som er blevet foretrukket i andre medlemsstater. Uden andre beviser end Den Italienske Republiks uunderbyggede påstande er jeg imidlertid ikke overbevist om, at det hverken er praktisk eller retligt muligt for Den Italienske Republik at begrænse kontraheringspligten [49] til kun at gælde i forhold til personer med bopæl i bestemte regioner i Italien eller i forhold til bestemte kategorier af forbrugere. Jeg er derfor af den opfattelse, at artikel 11, stk. 1, artikel 11, stk. 1, litra a), artikel 12, litra a), og artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69 [50] går videre, end hvad der er objektivt nødvendigt for at nå det tilstræbte mål om at beskytte bestemte førere mod forskelsbehandling.

88. Hvad angår Den Italienske Republiks påstand om, at kontraheringspligten er begrundet i hensynet til at beskytte den skadelidte tredjemand ved ulykker, der involverer uforsikrede førere, mener jeg, at et sådant formål som udgangspunkt hører til de hensyn, der kan berettige en restriktion af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser [51].

48 — Jf. i denne retning dom af 21.9.1999, sag C-124/97, Läärä m.fl., Sml. I, s. 6067, præmis 36, af 21.10.1999, sag C-67/98, Zenatti, Sml. I, s. 7289, præmis 34, og af 11.9.2003, sag C-6/01, Anomar m.fl., Sml. I, s. 8621, præmis 80.

49 — Jeg skal hertil bemærke, at Den Italienske Republik har pålagt specifikke sanktioner i medfør af artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69, nu lovbogens artikel 314, stk. 2, for en tilsidesættelse af kontraheringspligten i artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69, nu lovbogens artikel 132, stk. 1, i forhold til bestemte geografiske områder i Italien eller kategorier af forsikringstagere.

50 — Og lovbogens artikel 35, stk. 1, artikel 131, artikel 132, stk. 1, artikel 313 og artikel 314, stk. 1 og 2. De forpligtelser og sanktioner, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, artikel 12, litra a), og artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69 og lovbogens artikel 131, artikel 132, stk. 1, artikel 313 og artikel 314, stk. 1, er af generel karakter og finder anvendelse uafhængigt af, hvilket geografisk område i Italien eller hvilken kategori af forsikringstagere der er tale om. Sanktionerne i artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 og lovbogens artikel 314, stk. 2, finder anvendelse i tilfælde af tilsidesættelse af den generelle forsikringspligt, som er fastsat i artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 og lovbogens artikel 132, stk. 1, for så vidt angår bestemte geografiske områder i Italien og kategorier af forsikringstagere. Sanktionsbestemmelserne i artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69, nu lovbogens artikel 314, stk. 2, synes ganske vist at opfylde kravet om, at foranstaltninger skal være forholdsmæssige, men efter min opfattelse henviser disse bestemmelser til og er indholdsmæssigt knyttet til henholdsvis den generelle kontraheringspligt i artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 og nu lovbogens artikel 132, stk. 1. Såfremt det fastslås, at Den Italienske Republik som følge af kontraheringspligten i artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 og lovbogens artikel 132, stk. 1, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF, må det samme efter min opfattelse nødvendigvis fastslås i relation til artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 og lovbogens artikel 314, stk. 2.

51 — Dette er heller ikke bestridt af Kommissionen.

89. Jeg mener imidlertid ikke, at Den Italienske Republik har fremlagt bevis for sin påstand om, at der er en direkte forbindelse mellem fraværet af en forpligtelse for forsikringsselskaber til at tilbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i forhold til alle potentielle kunder og en stigning i antallet af skadelidte, der som tredjemand involveres i ulykker med uforsikrede køretøjer. Den Italienske Republik har ganske vist fremlagt foruroligende tal vedrørende andre medlemsstater, hvor der ikke er kontraheringspligt, og antallet af uforsikrede køretøjer og ulykker forårsaget af sådanne køretøjer [52], men den har på ingen måde påvist nogen direkte sammenhæng mellem tallene. Den Italienske Republik har derimod fremlagt ganske mange oplysninger, der viser en markant stigning i anmeldte skader til og udbetalt godtgørelse fra den italienske garantifond — og dette i en medlemsstat, hvor forsikringsselskaberne er pålagt kontraheringspligt [53]. På grundlag af de for Domstolen forelagte sagsakter synes kontraheringspligten i henhold til italiensk lovgivning [54] ikke at være et passende middel til at nå målet om at beskytte skadelidte tredjemænd ved motorkøretøjsulykker.

90. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF.

C — *Det andet klagepunkt: tilsidesættelse af artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49*

1. Parternes argumenter

91. Kommissionen finder, at artikel 11, stk. 1, litra a), artikel 12, litra a), og artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69 [55] tilsidesætter princippet om fri tariffastsættelse. Kommissionen har anført, at såfremt Domstolen finder, at den kontraheringspligt, som pålægges ved artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 [56], er uforenelig med fællesskabsretten, må det nødvendigvis konkluderes, at artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 var i strid med artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49. Den Italienske Republik har selv anført, at ordningen med efterfølgende kontrol af præmierne netop blev indført for at sikre, at kontraheringspligten ikke blev omgået.

92. Ifølge Kommissionen tilsidesætter forpligtelsen for forsikringsselskaberne til at fastsætte præmierne på »baggrund af deres tekniske grundlag, som skal være tilstrækkeligt omfattende og dække mindst fem år«, sammen med ISVAP's beføjelse til at kontrollere præmierne efterfølgende og pålægge høje sanktioner, princippet om fri tariffastsættelse. Selv om der efter italiensk lovgivning ikke er

52 — Jf. punkt 63 ovenfor.
53 — Jf. punkt 59 ovenfor.
54 — Og de bestemmelser, som er vedtaget med henblik på at sikre den fulde virkning heraf.
55 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, artikel 131 og 313 samt artikel 314, stk. 1 og 2.
56 — Nu lovbogens artikel 132, stk. 1.

noget krav om hverken forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af tariffer til ISVAP, sikrer denne lovgivning ikke desto mindre, at de svarer til markedsgennemsnittet. Der er med den italienske lovgivning indført en ordning med regulerede præmier, som følgelig hindrer forsikringsselskaberne i frit at markedsføre deres ydelser, som de finder det passende, og dermed hindrer den italienske lovgivning gennemførelsen af det indre marked på forsikringsområdet.

93. Den Italienske Republik har anført, at der efter italiensk lovgivning ikke kræves forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af tariffer. Ifølge Den Italienske Republik tager bestemmelserne om præmiernes niveau i lov nr. 990/69 og lovbogen blot sigte på at sikre, at kontraheringspligten ikke omgås ved opkrævning af eksorbitante priser hos forbrugerne. De pågældende bestemmelser svarer til de almindelige bestemmelser og aktuarmæssige principper, som følges af forsikringsselskaber. Det er således med urette, at Kommissionen har anført, at formålet med den italienske lovgivnings bestemmelser er at sikre, at tarifferne svarer til markedsgennemsnittet. Forsikringsselskaberne kan forhøje tarifferne, endda ganske betydeligt, for at tage hensyn til en udvikling i negativ retning i antallet af anmeldte skader eller træffe andre tekniske foranstaltninger med henblik på at opretholde deres økonomiske stabilitet. ISVAP vedtager sjældent foranstaltninger over for forsikringsselskaber og skrider da også kun ind, når de tariffer, de opkræver, er udtryk for misbrug eller forskelsbehandling.

2. Stillingtagen

94. Direktiv 92/49 er vedtaget i henhold til EF-traktatens artikel 57, stk. 2, og artikel 66 (efter ændring nu artikel 47, stk. 2, EF og artikel 55 EF) og tilsigter at gennemføre det indre marked for direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring på grundlag af både reglerne om fri etableringsret og reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser for at gøre det lettere for forsikringsselskaber med hjemsted i Fællesskabet at dække risici, der består inden for Fællesskabet [57]. Direktivet tager sigte på at etablere det frie marked for forsikringsydelser i Fællesskabet inden for den berørte sektor [58].

95. Domstolen har i relation til artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49 fastslået, at fællesskabslovgiver har haft til hensigt at sikre princippet om fri tariffastsættelse inden for forsikringsområdet bortset fra livsforsikringer, herunder lovpligtige forsikringer såsom lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer. Dette princip indebærer, 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

57 — Jf. første betragtning til direktiv 92/49.

58 — Dommen af 25.2.2003 i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 31, præmis 26.

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« [59].

96. Sagens parter er enige om, at artikel 11, stk. 1, litra a), artikel 12, litra a), og artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69 [60] ikke indfører en ordning med forudgående eller løbende meddelelse eller godkendelse af tariffer i Italien, og at ISVAP's indgriben i forhold til disse tariffer alene sker efterfølgende. Det er imidlertid nødvendigt at undersøge, om artikel 11, stk. 1, litra a), artikel 12, litra a), og artikel 12, litra d), nr. 1, i lov nr. 990/69 [61] faktisk medfører, at det princip om fri tariffastsættelse, som fremgår af Domstolens praksis, bliver virkningsløst.

97. Efter min opfattelse er det åbenbart, at forsikringsselskaber, som har tilladelse til at udbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Italien, ikke efter artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 [62] fuldstændigt frit kan fastsætte deres basistariffer. Et forsikringsselskabs overtrædelse af bestemmelserne om fastsættelse af præmier i artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 [63] kan faktisk medføre, at det pålægges en bøde på mellem 1 og 5 mio. EUR [64].

98. Jeg mener imidlertid ikke, at den frie tariffastsættelse i henhold til direktiv 92/49 gælder helt uden begrænsninger. Forsikringsselskaber kan ikke fastsætte deres præmier uden konsekvenser [65]. Det følger således af Domstolens praksis, at så længe fællesskabslovgiver ikke klart har tilkendegivet det, er der ikke formodning for, at der skal gennemføres en fuldstændig harmonisering af tariferingen inden for forsikringsområdet, bortset fra livsforsikring, som udelukker enhver national foranstaltning, der kan påvirke tarifferne [66].

99. I den foreliggende sag har Den Italienske Republik udtrykkeligt anført, at bl.a. artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 [67] blev vedtaget

59 — Jf. bl.a. dom af 7.9.2004, sag C-347/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 7557, præmis 22.

60 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, artikel 131 og 313 samt artikel 314, stk. 1 og 2.

61 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, artikel 131 og 313 og artikel 314, stk. 1 og 2.

62 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2.

63 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2.

64 — Artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 bestemmer, at ved »gentagne omgåelser af forsikringspligten kan tilladelsen til at drive virksomhed på området for ansvarsforsikring for motorkøretøjer inddrages«. Denne bestemmelse synes ikke at være blevet opretholdt i lovbogen.

65 — Efter min opfattelse vil underbudspriser og en vildledende eller svigagtig prisfastsættelsespolitik ikke være tilladt i medfør af artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49.

66 — Jf. dommen af 7.9.2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 59, præmis 25.

67 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2.

for at forhindre omgåelse af kontraheringspligten i samme lovs artikel 11, stk. 1 [68].

D — *Det tredje klagepunkt: tilsidesættelse af artikel 9 i direktiv 92/49*

1. Parternes argumenter

100. Som det fremgår af mine bemærkninger ovenfor i punkt 66-90, finder jeg, at kontraheringspligten som fastsat i artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 [69] udgør en ubegrundet begrænsning af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Følgelig finder jeg, at artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 [70], som tilsigter at forhindre omgåelse af den reststridige kontraheringspligt, udgør en ubegrundet tilsidesættelse af princippet om fri tariffastsættelse.

101. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at fastslå, at Den Italienske Republik ved at indføre og opretholde en lovgivning om beregning af præmier, som tager sigte på at forhindre omgåelse af kontraheringspligten, har tilsidesat sine forpligtelser med hensyn til princippet om fri tariffastsættelse som omhandlet i artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49.

102. Kommissionen finder, at den kontrol, som udøves, og de sanktioner, som pålægges af ISVAP i henhold til artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69, nu lovbogens artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2, i forhold til forsikringsselskaber, som driver virksomhed i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, udgør en tilsidesættelse af den i artikel 9 i direktiv 92/49 fastsatte kompetencefordeling mellem oprindelsesmedlemsstaten og værtsmedlemsstaten.

103. I henhold til femte betragtning til direktiv 92/49 er princippet om hjemlandstilsyn et af de grundlæggende formål med direktivet, og enhver undtagelse fra dette princip skal fortolkes indskrænkende og være enten direkte eller indirekte hjemlet ved andre bestemmelser i direktiv 92/49 eller andre direktiver vedrørende lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer over for tredjemand. Desuden giver artikel 11 og 40 i direktiv 92/49 princippet om hjemlandstilsyn et vidt anvendelsesområde. Såfremt ISVAP ønsker at gribe ind over for præmier, der

68 — Nu lovbogens artikel 132, stk. 1.
69 — Nu lovbogens artikel 132, stk. 1.
70 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2.

opkræves af et selskab med hovedsæde i en anden medlemsstat, skal ISVAP give tilsynsorganet i hjemlandet meddelelse om de formodede ulovlige forhold og anmode det om at træffe de nødvendige foranstaltninger.

104. Den Italienske Republik har anført, at de foranstaltninger, den har vedtaget af hensyn til forbrugerbeskyttelsen, ikke har nogen forbindelse til det finansielle tilsyn med forsikringsselskaber som fastsat i artikel 9 i direktiv 92/49. Ansvaret for det finansielle tilsyn med et forsikringsselskab henhører udelukkende under hjemlandets kompetence, og det omfatter solvensmargener og kontrol med de tekniske midler snarere end forbrugerbeskyttelse.

106. Adgangen til og udøvelsen af forsikringsvirksomhed er således betinget af en enkelt administrativ tilladelse udstedt af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor forsikringsselskabet har sit hjemsted, hvormed selskabet kan påbegynde virksomhed overalt i Fællesskabet i henhold til enten reglerne om fri etableringsret eller reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. Desuden kan filialmedlemsstaten eller den medlemsstat, hvor der præsteres tjenesteydelser, ikke længere afkræve forsikringsselskaber, der ønsker at udøve forsikringsvirksomhed dér, og som allerede har fået en tilladelse i hjemlandet [72], en ny tilladelse [73]. Hertil kommer, som en naturlig følge af princippet om, at tilladelsen udstedes af hjemlandet, at ansvaret for det finansielle tilsyn med forsikringsselskaber i henhold til artikel 9 i direktiv 92/49 henhører udelukkende under hjemlandet. Det finansielle tilsyn omfatter [74] »forsikringsselskabets samlede virksomhed og omfatter navnlig kontrol med selskabets solvens og oprettelsen af forsikringsmæssige hensættelser og de aktiver, der medgår til dækning heraf […]« [75].

2. Stillingtagen

105. Direktiv 92/49 tager sigte på »[…] at gennemføre en harmonisering på de vigtigste punkter og i det omfang, det er nødvendigt og tilstrækkeligt for at nå frem til en gensidig anerkendelse af tilladelser og forsigtighedstilsynsordninger, som vil gøre det muligt at udstede en enkelt tilladelse, som dækker hele Fællesskabet, og at anvende princippet om hjemlandstilsyn« [71].

107. Efter min opfattelse udgør det i direktiv 92/49 fastsatte princip om én tilladelse og om, at hjemstaten varetager det finansielle tilsyn, selve fundamentet for udøvelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser inden for forsikringsområdet bortset fra livsforsikringer.

71 — Jf. femte betragtning til direktivet.

72 — I henhold til artikel 1, litra c), i direktiv 92/49 forstås ved »hjemland« den medlemsstat, hvor hjemstedet for det forsikringsselskab, der dækker risikoen, er beliggende.

73 — Jf. sjette betragtning til direktivet.

74 — Men er efter min opfattelse ikke begrænset til.

75 — Jf. artikel 9 i direktiv 92/49.

108. I henhold til ordlyden af artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69, nu lovbogens artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2, skal forsikringsselskaber med tilladelse til at udbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer over for tredjemand i Italien, herunder forsikringsselskaber, der driver virksomhed i henhold til reglerne om fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser, beregne deres præmier på en bestemt måde. Hertil kommer, at forsikringsselskaber, der undlader at følge den foreskrevne metode til beregning af præmier i henhold til artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69, nu lovbogens artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2, under visse omstændigheder kan blive pålagt store bøder af ISVAP. Som anført i punkt 99 ovenfor, har artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69, nu lovbogens artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2, alene til formål at forhindre omgåelse af kontraheringspligten.

109. Efter min opfattelse udgør et forsikringsselskabs beslutninger om at yde forsikringstagere dækning og fastsættelse af tariffer en væsentlig bestanddel af dets virksomhed, som kan have betydning for selskabets økonomiske ligevægt. Bestemmelserne i artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 [76] om beregning af præmier og de kontrol- og sanktionsbeføjelser, som ISVAP er tildelt i henhold hertil, indebærer, at et forsikringsselskab skal stå til regnskab ikke alene over for den kompetente tilsynsmyndighed i hjemlandet i henhold til direktiv 92/49, men også over for ISVAP hvad angår forhold, der kan have betydning for selskabets økonomiske ligevægt.

110. Jeg mener følgelig, at der må gives Kommissionen medhold i klagepunktet om, at artikel 11, stk. 1, litra a), i lov nr. 990/69 [77], som tilsigter at forhindre omgåelse af den retsstridige kontraheringspligt, udgør en tilsidesættelse af artikel 9 i direktiv 92/49.

VII — Sagens omkostninger

111. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger. Den Italienske Republik har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger.

112. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

76 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2.

77 — Nu lovbogens artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2.

VIII — Forslag til afgørelse

113. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»— Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF ved at indføre og opretholde en forpligtelse for alle forsikringsselskaber, herunder de selskaber, som har hovedsæde i en anden medlemsstat, men som driver virksomhed i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, til at tilbyde lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer.

— Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser 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) ved at indføre og opretholde bestemmelser om beregning af præmier med henblik på at forhindre omgåelse af kontraheringspligten i strid med princippet om fri tariffastsættelse som omhandlet i artikel 6, 29 og 39 i nævnte direktiv.

— Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 92/49 ved at indføre og opretholde bestemmelser om, hvorledes forsikringsselskaber, der har hovedsæde i en anden medlemsstat, men som driver virksomhed i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, beregner deres præmier, og ved at pålægge sanktioner i tilfælde af overtrædelse af

disse bestemmelser i strid med princippet om, at tilsynet henhører under hjemlandets kompetence, jf. artikel 9 i nævnte dette direktiv.

— Den Italienske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

— Republikken Finland bærer sine egne omkostninger.«