FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JÁN MAZÁK

föredraget den 9 september 2008 [1]

I — Inledning

1. Kommissionen påstår i detta förfarande enligt artikel 226 EG att Republiken Italien bryter mot artiklarna 43 EG och 49 EG genom att bland annat föreskriva skyldighet att ingå avtal för försäkringsföretag som har rätt att meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon. Italiensk lagstiftning föreskriver att sådana företag ska meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon för alla slag av försäkrade personer i alla delar av Italien. Kommissionen gör också gällande att Republiken Italien genom att införa och bibehålla lagstiftning enligt vilken premier för ansvarsförsäkring för motorfordon ska beräknas på grund av fastställda villkor och genom att låta premierna för sådan försäkring kontrolleras i efterhand bryter mot artiklarna 6, 9, 29 och 39 i rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring). [2] Ifrågavarande skyldigheter gäller för företag som har sitt huvudkontor i Italien och företag som har sitt huvudkontor i en annan medlemsstat men som bedriver verksamhet i Italien enligt reglerna om etableringsfrihet eller friheten att tillhandahålla tjänster. Åsidosättande av den italienska lagstiftningen i fråga kan föranleda sanktioner genom beslut av Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), den italienska tillsynsmyndigheten för privat försäkring.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Lagstiftning inom gemenskapen*

2. Artikel 6 i direktiv 92/49, som återfinns i avdelning II med rubriken ”Etablering inom försäkringsverksamhet”, har följande lydelse:

”…

1 — Originalspråk: engelska.

2 — EGT L 228, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 160.

3. Detta direktiv hindrar inte medlemsstaterna från att upprätthålla eller införa lagar och andra författningar som föreskriver godkännande av stiftelseurkund och bolagsordning samt att alla andra handlingar som krävs för normal tillsyn skall företes.

Medlemsstaterna får dock inte anta bestämmelser med krav på förhandsgodkännande eller löpande anmälan av allmänna och särskilda försäkringsvillkor, premietariffer eller andra tryckta handlingar som företaget avser att använda i sina mellanhavanden med försäkringstagarna.

Medlemsstaterna får inte upprätthålla eller införa krav på förhandsanmälan eller förhandsgodkännande av föreslagna premiehöjningar, utom då detta ingår som en del i allmänna priskontrollsystem.

…”

3. Artikel 9 i direktiv 92/49, som återfinns i avdelning III med rubriken ”Samordning av villkoren för försäkringsrörelse”, har följande lydelse:

”…

1. Hemlandet är ensamt ansvarigt för den finansiella tillsynen över försäkringsföretagen, även i fråga om den del av deras verksamhet som de utövar via filialer eller med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster.

2. I den finansiella tillsynen skall ingå kontroll av försäkringsföretagets hela verksamhet, av dess solvens, bildandet av tekniska avsättningar och de tillgångar som täcker dessa enligt de regler som hemlandet fastställt, eller den praxis som hemlandet följer med iakttagande av bestämmelser som antagits på gemenskapsnivå. …

3. De behöriga myndigheterna i hemlandet skall kräva att varje försäkringsföretag skall ha sunda metoder för administration och bokföring och adekvata rutiner för intern kontroll.”

4. Artikel 29 i direktiv 92/49, som också återfinns i avdelning III, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får inte anta bestämmelser med krav på förhandsgodkännande eller löpande anmälan av allmänna och särskilda avtalsvillkor, premietariffer eller formulär och andra tryckta handlingar för användning i mellanhavanden med försäkringstagarna. De får endast kräva att sådana avtalsvillkor och andra dokument företes vid enstaka tillfällen så att deras överensstämmelse med de nationella bestämmelserna om försäkringsavtal skall kunna kontrolleras, och detta krav får inte vara en förutsättning för att företaget skall få bedriva verksamhet.

Medlemsstaterna får inte upprätthålla eller införa system med förhandsanmälan eller förhandsgodkännande av föreslagna premiehöjningar, om detta inte är en del av allmänna priskontrollsystem.”

5. Artikel 39 i direktiv 92/49, som återfinns i avdelning IV med rubriken ”Bestämmelser beträffande etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster”, har följande lydelse:

”…

2. Filialstaten eller den medlemsstat där tjänsterna utförs får inte anta bestämmelser om krav på förhandsgodkännande eller löpande redovisning av allmänna och särskilda villkor, premietariffer eller av formulär och andra tryckta handlingar för användning i mellanhavanden med försäkringstagarna. För att kontrollera överensstämmelsen med nationell lagstiftning rörande försäkringsavtal får denna stat, av företag som avser att bedriva försäkringsverksamhet inom dess territorium med stöd av etableringsfriheten eller inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster, endast i enstaka fall kräva redovisning av dess villkor och andra tryckta handlingar. Detta krav får inte utgöra en förutsättning för att företaget skall få bedriva verksamhet.

3. Filialstaten eller den medlemsstat där tjänsterna utförs får inte upprätthålla eller införa system med förhandsanmälan eller förhandsgodkännande av föreslagna premiehöjningar, om detta inte är en del av allmänna priskontrollsystem.”

B — *Den nationella lagstiftningen*

6. Artikel 11.1 i lag nr 990 av den 24 december 1969 (offentliggjord i *Republiken Italiens officiella tidning*, nr 2 av den 3 januari 1970) om obligatorisk försäkring avseende civil-

rättsligt ansvar för användning av motorfordon och fartyg (nedan kallad lag nr 990) har följande lydelse:

”Försäkringsföretag är skyldiga att anta förslag beträffande obligatorisk försäkring som de mottar enligt denna lag på de kontraktsvillkor och till de premier som godkänts eller fastställts av industri- och handelsministern.”

7. Artikel 11.1 a i lag nr 990 har följande lydelse:

”Företag ska vid beräkning av premietariffer enligt de skyldigheter som anges i punkt 1 beräkna nettopremier och extrapremier för sig enligt deras tekniska underlag som ska vara tillräckligt breda och avse minst fem år. Om dessa underlag saknas kan företagen använda sig av statistik på marknaden. Om ISVAP finner att det föreligger kringgående av skyldigheten att meddela försäkring för särskilda områden eller kategorier av försäkringstagare ska böter utgå med 3 procent av premierna för ansvarsförsäkring för motorfordon enligt den senaste fastställda balansräkningen, dock lägst en miljon och högst fem miljoner euro. För det fall att kringgåendet av skyldigheten att meddela försäkring upprepas, kan tillståndet att meddela ansvarsförsäkring för motorfordon dras in.”

8. Artikel 12 a i lag nr 990 har följande lydelse:

”1. I syfte att säkerställa såväl öppenhet och konkurrens vid tillhandahållandet av försäkringstjänster som relevant information till användarna ska företag som meddelar obligatorisk ansvarsförsäkring för användningen av motorfordon och fartyg publicera uppgifter om premier och allmänna och särskilda kontraktsvillkor som tillämpas i Republiken Italien.

2. De premier som varje försäkringsföretag tillämpar för försäkringstagare med högsta bonus under de föregående två åren ska vara enhetliga inom hela landet.

3. Annonsering enligt punkt 1 om premier och kontraktsvillkor ska ske på varje försäkringsbolags försäljningsställe och på hemsidor på Internet, så att kunderna kan beräkna premierna och få information om försäkringsvillkoren för de fordon, motorcyklar, mopeder och fartyg som ska försäkras.

…

5. Varje åsidosättande eller bristande uppfyllelse av skyldigheterna enligt punkterna 1 och 3 medför en administrativ påföljd som varierar mellan 2 600 och 10 300 euro. För det fall en underlåtenhet eller ett dröjsmål överstiger trettio dagar ska påföljden uppgå till det dubbla beloppet.”

9. Artikel 12 d 1 i lag nr 990 har följande lydelse:

”Om ett försäkringsbolag bryter mot eller kringgår skyldigheten att anta anbud från potentiella försäkringstagare enligt artikel 11 avseende obligatorisk ansvarsförsäkring för användningen av motorfordon och fartyg, ska det åläggas en påföljd om tre till nio miljoner lire beroende på den begångna överträdelsen.”

10. Skyldigheten att ingå avtal som föreskrevs i artikel 11.1 i lag nr 990 upprätthölls i artikel 132.1 i förordning nr 209 av den 7 september 2005 – lag om privat försäkring (offentliggjord i *Republiken Italiens officiella tidning*, nr 239 av den 13 oktober 2005) (nedan kallad lagen), som trädde i kraft den 1 januari 2006. Artikel 132.1 i lagen har följande lydelse:

”Försäkringsföretag är skyldiga att, med tillämpning av de kontraktsvillkor och försäkringspremier som de ska fastställa på förhand för varje risk avseende motorfordon och fartyg, anta anbud som de erhåller avseende obligatorisk försäkring varvid de har rätt att utföra erforderlig kontroll av uppgifterna i försäkran beträffande tidigare skadefall och av försäkringstagarens identitet samt av fordonets ägare om denne är en annan än försäkringstagaren.”

11. Artikel 132.2 i lagen, som innehåller ett undantag från den allmänna skyldigheten att ingå avtal enligt artikel 132.1 i lagen, har följande lydelse:

”I syfte att fullgöra skyldigheterna i punkt 1 kan försäkringsföretag begära att tillståndet begränsas till fordonsparkförsäkring.”

12. Artikel 11.1 a i lag nr 990 har ersatts av artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen. Artikel 35.1 i lagen har följande lydelse:

”Vid fastställande av premiesatserna ska företaget beräkna nettopremier och extrapremier för sig i överensstämmelse med dess tekniska underlag, som ska vara tillräckligt omfattande och sträcka sig över i vart fall fem räkenskapsår. Om detta underlag saknas får företaget använda sig av statistiska uppgifter på marknaden.”

13. Artikel 314.2 i lagen har följande lydelse:

”Åsidosättande eller kringgående av skyldigheten i artikel 132.1 att meddela försäkring, som har begåtts avseende vissa geografiska områden eller vissa kategorier av försäkringstagare, ska påföras en administrativ avgift om en till fem miljoner euro.”

14. Artikel 12 a i lag nr 990 har ersatts med artiklarna 131 och 313 i lagen. Artikel 131 i lagen har följande lydelse:

”1. I syfte att säkerställa öppenhet och konkurrens vid tillhandahållandet av såväl försäkringstjänster som lämplig information beträffande dem som har att fullgöra skyldigheterna att försäkra motorfordon och fartyg, ska företagen på varje försäljningsställe och på Internet offentliggöra ett informationsblad samt de avtalsvillkor som tillämpas i Republiken Italien.

2. Annonsering om premier ska ske genom särskilt utformade beräkningar som gjorts på varje försäkringsbolags försäljningsställe och på Internet, där det ska vara möjligt att få

samma beräkning beträffande fordon och fartyg som angetts i införlivandeförordningen …

3. ISVAP ska utfärda föreskrifter vari de skyldigheter fastställs som åvilar företag och mäklare.”

15. Artikel 313 i lagen har följande lydelse:

”Vid bristande uppfyllelse av de skyldigheter som anges i artikel 131 ska en administrativ avgift om ett tusen till tio tusen euro utgå.”

16. Artikel 12 d 1 i lag nr 990 har ersatts av artikel 314.1 i lagen, som har följande lydelse:

”Bristande uppfyllelse eller kringgående av skyldigheten att meddela försäkring enligt artikel 132.1 föranleder en administrativ avgift om ett tusen fem hundra till fyra tusen fem hundra euro.”

III — Det administrativa förfarandet och rättegången vid domstolen

17. I skrivelse av den 22 mars 2004 underrättade kommissionen de italienska myndigheterna om att den ansåg att artiklarna 11.1, 11.1 a, 12 a och 12 d i lag nr 990, i deras ändrade lydelse, inte var förenliga med artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49. De italienska myndigheterna anförde i brev av den 8 juni 2004 att de ansåg att den italienska lagstiftningen om obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon var förenlig med gemenskapsrätten och i synnerhet med artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49.

18. Kommissionen skickade den 9 juli 2004 en formell underrättelse till Republiken Italien. Kommissionen angav att den mottagit klagomål från tre försäkringsbolag, vilka meddelade motorfordonsförsäkring i Italien enligt reglerna för friheten att tillhandahålla tjänster, på ISVAP:s tillämpning av artikel 11.1 a i lag nr 990. Kommissionen ansåg att Republiken Italien åsidosatt artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49 och erbjöd den medlemsstaten att inkomma med yttrande inom två månader. Republiken Italien besvarade kommissionens formella underrättelse i brev av den 31 augusti 2004 och anförde att den ansåg att italiensk lag var helt förenlig med gemenskapsrätten.

19. Mot bakgrund av domstolens dom i målet CaixaBank France [3], sände kommissionen den 22 december 2004 en kompletterande formell underrättelse. Kommissionen ansåg i synnerhet att skyldigheten att träffa avtal som ålåg alla företag som hade rätt att meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien utgjorde en begränsning av etableringsfriheten enligt artikel 43 EG och av friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 49 EG. Kommissionen erbjöd Republiken Italien att inkomma med yttrande inom en månad.

20. Då den inte erhöll något svar på den kompletterande formella underrättelsen sände kommissionen den 18 oktober 2005 ett motiverat yttrande till Republiken Italien. Kommissionen angav i sitt motiverade yttrande att den ansåg att Republiken Italien inte uppfyllde sina skyldigheter enligt artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49 samt enligt artiklarna 43 EG och 49 EG. Kommissionen anmodade Republiken Italien att inom två månader från delgivningen därav vidta nödvändiga åtgärder för att följa det motiverade yttrandet.

21. Republiken Italien underrättade kommissionen den 3 november 2005 om offentliggörandet av lagen i *Republiken Italiens offentliga tidning* (*Gazetta Ufficale della Repubblica Italiana*). Republiken Italien ansåg att artikel 132.2 i lagen, enligt vilken ett försäkringsföretag kan begära att dess tillstånd begränsas till fordonsparkverksamhet, är förenlig med de krav som kommissionen framställt i sin formella underrättelse.

22. I skrivelse av den 30 december 2005 hävdade Republiken Italien som svar på kommissionens motiverade yttrande att den italienska lagstiftningen var helt förenlig med gemenskapsrätten. Republiken Italien uppgav också att de förfaranden som inletts av ISVAP mot de tre försäkringsbolag som meddelade motorfordonsförsäkring i Italien enligt reglerna för friheten att tillhandahålla tjänster och som framfört klagomål till kommissionen hade skjutits upp. Härutöver riktade Republiken Italien ännu en gång kommissionens uppmärksamhet på artikel 132.2 i lagen.

23. Mot bakgrund av Republiken Italiens svar på kommissionens motiverade yttrande sände kommissionen den 10 april 2006 ett kompletterande motiverat yttrande till den medlemsstaten. Kommissionen uppgav att skyldigheten att träffa avtal i artikel 11.1 i lag nr 990 var knuten till försäkringsföretagens skyldighet att beräkna sina premiesatser på grund av det tekniska underlaget som skulle vara tillräckligt omfattande och avse minst fem år. Enligt kommissionen stred regleringen av premietarifferna dessutom mot artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49. Kommissionen ansåg härutöver att den finansiella tillsynen som ISVAP utövade vad gäller beräkningen av premietariffer stred mot artikel 9 i direktiv 92/49, vari föreskrivs att

3 — Dom av den 5 oktober 2004 i mål C-442/02 (REG 2004, s. I-8961).

ansvaret för sådan tillsyn tillkommer hemlandet. Kommissionen ansåg också att skyldigheten att ingå avtal i artikel 11.1 i lag nr 990 är en omotiverad inskränkning av etableringsfriheten enligt artikel 43 EG och av friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 49 EG.

24. Som svar på kommissionens kompletterande motiverade yttrande vidhöll Republiken Italien den 18 maj 2006 att skyldigheten att ingå avtal som införts i italiensk rätt och bestämmelserna om beräkning av premietarifferna var förenliga med gemenskapsrätten. Republiken Italien riktade återigen kommissionens uppmärksamhet på bestämmelserna i artikel 132.2 i lagen. Republiken Italien anförde också att de ifrågavarande bestämmelserna i italiensk rätt var motiverade av hänsyn bland annat till allmänintresset.

25. Kommissionen beslutade att väcka ifrågavarande talan eftersom den ansåg att Republiken Italiens skäl i svaret på det kompletterande motiverade yttrandet var otillräckliga.

26. Domstolens ordförande beslutade den 21 juni 2007 att ge Republiken Finland rätt att intervenera till stöd för Republiken Italiens yrkanden.

27. Kommissionen, Republiken Italien och Republiken Finland har ingett skriftliga yttranden. Kommissionen och Republiken Italien har yttrat sig muntligen vid förhandlingen den 13 maj 2008.

IV — Sökandens yrkanden

28. Kommissionen yrkar att domstolen

dels ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter avseende friheten att tillhandahålla försäkringsprodukter enligt bestämmelserna om fri prissättning i artiklarna 6, 29 och 39 i rådets direktiv 92/49/EEG …,

— genom att införa och bibehålla lagstiftning enligt vilken premier för ansvarsförsäkringar för motorfordon ska beräknas enligt fastställda villkor, och

— genom att föreskriva en retroaktiv kontroll av premier för ansvarsförsäkringar för motorfordon,

har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9 i direktiv 92/49,

— genom att kontrollera hur försäkringsföretag med huvudkontor i en annan medlemsstat men som bedriver verksamhet i Italien med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster beräknar sina försäkringspremier, och

— genom att föreskriva sanktionsåtgärder vid åsidosättande av de italienska bestämmelserna avseende beräkningssättet för försäkringspremierna även med avseende på försäkringsföretag med huvudkontor i en annan medlemsstat men som bedriver verksamhet i Italien med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster,

samt har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 43 och 49 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

— genom att bibehålla en skyldighet för samtliga försäkringsföretag, inbegripet försäkringsföretag med huvudkontor i en annan medlemsstat men som bedriver verksamhet i Italien med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster, att tillhandahålla ansvarsförsäkringar för motorfordon,

dels förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

29. Italien har yrkat att talan ska ogillas.

V — Upptagande till sakprövning

30. Republiken Italien har vid förhandlingen den 13 maj 2008 yrkat att ifrågavarande ansökan ska avvisas. Republiken Italien har gjort gällande att ”kommissionen helt ändrat grunden för sin talan” mot den medlemsstaten. Republiken Italien anser att kommissionen inledningsvis kritiserade de nationella bestämmelserna om premietariffer. Därefter har kommissionen endast invänt mot skyldig-

heten att ingå avtal för försäkringsföretag enligt den relevanta italienska lagstiftningen.

31. Kommissionen anser att förevarande talan kan upptas till sakprövning.

32. Jag anser att det yrkande om avvisning som framställts av företrädaren för Republiken Italien är något oklart. Av den särskilda hänvisningen som framförts av företrädaren för Republiken Italien till ”att talan i förevarande mål ska avvisas” [4] kan emellertid framgå att den medlemsstaten anser att det administrativa förfarande som ledde till att talan väcktes i förevarande mål är utan verkan, eftersom kommissionen ändrade den relativa vikten av vissa av dess invändningar mot italiensk lagstiftning under det administrativa förfarandets gång fram till dess att ansökan ingavs.

33. Enligt fast rättspraxis är det administrativa förfarandets syfte att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, dels göra invändningar mot klagomål framställda av kommissionen. [5] Ett korrekt genomförande av det administrativa förfarandet är således nödvändigt enligt EG-fördraget, som en grundläggande garanti för skyddet av den berörda medlemsstatens rättigheter. Det är bara med utgångspunkt i ett korrekt genomfört administrativt förfarande som det kontradiktoriska förfarandet inför domstolen ger denna möjlighet att avgöra om medlemsstaten faktiskt har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som kommissionen påstår att staten har åsidosatt. [6]

34. Det bör dessutom konstateras att även om det motiverade yttrande som avses i artikel 226 EG ska innehålla en sammanhängande och detaljerad redogörelse för skälen till kommissionens uppfattning att den berörda staten har åsidosatt en av de skyldigheter som åligger den enligt fördraget, kan lika stränga krav på noggrannhet inte ställas på den formella underrättelsen, som omöjligen kan utgöra annat än en första kort sammanfattning av anmärkningarna. [7]

35. Det är mot bakgrund av denna rättspraxis nödvändigt att utreda om kommissionen har iakttagit Republiken Italiens rättigheter i det administrativa förfarandet.

4 — Se punkt 30 ovan.

5 — Se, bland annat, dom av den 10 maj 2001 i mål C-152/98, kommissionen mot Nederländerna (REG 2001, s. I-3463), punkt 23, av den 15 januari 2002 i mål C-439/99, kommissionen mot Italien (REG 2002, s. I-305), punkt 10, och av den 27 november 2003 i mål C-185/00, kommissionen mot Finland (REG 2003, s. I-14189), punkt 79.

6 — Se, i synnerhet, dom av den 5 juni 2003 i mål C-145/01, kommissionen mot Italien (REG 2003, s. I-5581), punkt 17.

7 — Se, i synnerhet, dom av den 28 mars 1985 i mål 274/83, kommissionen mot Italien (REG 1985, s. 1077), punkt 21, av den 16 september 1997 i mål C-279/94, kommissionen mot Italien (REG 1997, s. I-4743), punkt 15, och av den 18 maj 2006 i mål C-221/04, kommissionen mot Spanien (REG 2006, s. I-4515), punkt 36.

36. Det bör erinras om att kommissionen i sitt kompletterande motiverade yttrande hävdade att skyldigheten att ingå avtal i artikel 11.1 i lag nr 990 är knuten till försäkringsföretagets skyldighet att beräkna sina premietariffer på ett särskilt sätt som strider mot artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49. Kommissionen ansåg dessutom att den finansiella tillsyn som utövas av ISVAP vad gäller beräkningen av premietariffer strider mot artikel 9 i direktiv 92/49. Kommissionen ansåg därutöver att skyldigheten att ingå avtal som för försäkringsföretag föreskrivs i italiensk rätt innebär en omotiverad begränsning av etableringsfriheten enligt artikel 43 EG och för friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 49 EG.

37. Jag anser att det kompletterande motiverade yttrandet och ansökan i förevarande mål har samma grunder. Indelningen av grunderna i ansökan i förevarande mål är faktiskt densamma som anmärkningarna i det kompletterande motiverade yttrandet. Tvärtemot vad Republiken Italien påstår, [8] kritiserade kommissionen särskilt, i sin formella underrättelse och i tillägg till den formella underrättelsen, skyldigheten att ingå avtal för försäkringsföretag och bestämmelserna om premietariffer enligt den ifrågavarande italienska lagstiftningen [9].

38. Jag anser därför att kommissionens invändningar i det administrativa förfarandet var tillräckligt tydliga för att göra det möjligt för Republiken Italien att utföra sin talan i det ifrågavarande målet inför domstolen.

39. För fullständighetens skull ska det noteras att kommissionens företrädare vid förhandlingen framhöll att Republiken Italiens yrkande om avvisning rörde det förhållandet att kommissionen i sitt svar hade ändrat den inbördes betydelsen av dess grunder för anmärkningarna mot Republiken Italien mot bakgrund av de uttalanden som gjorts av den medlemsstaten i svaromålet. Kommissionen framhöll också att den uppfattat Republiken Italiens svaromål i förevarande mål så att ”det enda syftet med sanktionerna var att säkerställa att skyldigheten att träffa avtal uppfylldes”.

40. I sitt svar i förevarande mål uppgav kommissionen i det avseendet faktiskt att, mot bakgrund av Republiken Italiens bestridande och den relativa vikt som den medlemsstaten tillmätte anmärkningarna i kommissionens ansökan, anmärkningarna avseende åsidosättande av artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49 och åsidosättande av artikel 9 i direktiv 92/49 endast var underordnade den huvudsakliga anmärkningen beträffande åsidosättande av artikel 43 EG och artikel 49 EG på grund av skyldigheten för försäkringsföretagen att ingå avtal.

8 — Se punkt 30 ovan.
9 — Se punkterna 18 och 19 ovan.

41. Jag anser att kommissionens svar och dess yttrande vid förhandlingen rörande den relativa vikt som ska tillmätas dess anmärkningar, ska tolkas i ljuset av artikel 42.2 i domstolens rättegångsregler. I den artikeln föreskrivs att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

42. Jag anser att kommissionen inte åberopat några nya grunder som inte redan var angivna i kommissionens ansökan i förevarande mål. Jag anser dessutom att omgrupperingen av kommissionens anmärkningar mot Republiken Italien och valet av anmärkningen avseende åsidosättande av artiklarna 43 EG och 49 EG, bestående i skyldigheten att ingå avtal enligt artikel 11.1 i lag nr 990 i ändrad lydelse, som huvudgrund, inte innebär någon ny grund i den mening som avses i artikel 42.2 i rättegångsreglerna utan endast en vidareutveckling av en grund som ska anses vara tillåten. [10]

43. Republiken Italiens invändning om rättegångshinder ska följaktligen avslås.

10 — Dom av den 19 maj 1983 i mål 306/81, Verros mot parlamentet (REG 1983, s. 1755), punkt 9, och av den 15 december 2005 i mål C-66/02, Italien mot kommissionen (REG 2005, s. I-10901), punkt 86.

VI — Prövning i sak

A — *Inledande kommentar*

44. Förevarande talan avser tre anmärkningar. Eftersom båda parterna i målet förefaller anse att kommissionens påstående att Republiken Italien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 43 EG och 49 EG är huvudanmärkningen, kommer jag att behandla den anmärkningen först.

B — *Den första anmärkningen – Åsidosättande av artiklarna 43 EG och 49 EG*

1. Parternas argument

45. Kommissionen anser att skyldigheten att ingå avtal, enligt artikel 11.1 i lag nr 990 [11], för samtliga försäkringsföretag som har rätt att meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien i förhållande till alla kategorier av försäkrade personer och i alla regioner i Italien, innebär en begränsning av etableringsfriheten enligt artikel 43 EG och friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 49 EG. Artiklarna 11.1 a, 12 a och 12 d 1 i lag nr 990 [12], som ger ISVAP rätt att meddela sanktioner, tillämpas av den myndigheten uteslutande för att förhindra kring-

11 — Därefter artikel 132.1 i lagen.

12 — Därefter artiklarna 35.1, 314.2, 131, 313 och 314.1 i lagen.

gående av skyldigheten att träffa avtal. Dessa bestämmelser begränsar också etableringsfriheten enligt artikel 43 EG och friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 49 EG.

46. Kommissionen anförde vid förhandlingen den 13 maj 2008 att en skyldighet att ingå avtal är den mest långtgående begränsning som lagstiftaren kan införa för ett företag, eftersom företaget därigenom förvägras den grundläggande friheten att välja till vem det ska sälja sina varor eller tjänster. Kommissionen medger att det kan finnas situationer, som exempelvis leverans av vatten, gas och elektricitet, där en skyldighet att ingå avtal är motiverad.

47. Kommissionen anser att skyldigheten att ingå avtal enligt den italienska lagstiftningen avskräcker försäkringsföretag i andra medlemsstater från att etablera sig i Italien och från att tillhandahålla tjänster där. Den försvårar således tillträdet till den italienska marknaden. Som en följd av skyldigheten att ingå avtal kan försäkringsföretag inte fatta strategiska marknadsbeslut genom att fritt välja de försäkringstjänster de vill tillhandahålla och vilka mottagarna av sådana tjänster ska vara. I syfte att efterleva den italienska lagstiftningen ådrar sig försäkringsföretagen kostnader som är helt överdrivna i förhållande till deras affärsstrategier. Sådana ytterligare kostnader, som i praktiken avskräcker försäkringsföretag från att ge sig in på den italienska marknaden, är till och med mer begränsande för försäkringsföretag som meddelar motorfordonsförsäkringar i Italien med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster och som således avser att tillfälligtvis genomföra ett begränsat antal transaktioner på den italienska marknaden. Försäkringsföretag inom gemenskapen är förhindrade att progressivt utveckla sin verksamhet i Italien. Deras tillträde till den italienska marknaden för obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon blir därmed alltför kostsamt och riskabelt. Kommissionen framhåller också att försäkringsföretag från andra medlemsstater förhindras att erbjuda obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i vissa regioner i Italien där det av språkskäl eller på grund av den geografiska närheten är fördelaktigt för dem att göra det.

48. Kommissionen anför också i sitt svar att inhemska försäkringsföretag kan kompensera de ekonomiska nackdelarna till följd av skyldigheten att ingå avtal med personer som önskar sådant skydd med möjligheten att sälja olika slags försäkringar till dessa personer.

49. Kommissionen har framhållit svårigheterna för tre försäkringsföretag från Frankrike, Belgien och Irland, som med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster tillhandahöll obli-

gatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien. Det första fallet gällde ett franskt försäkringsföretag, som meddelade annan försäkring än livförsäkring, med filialkontor i 14 medlemsstater där det bedriver verksamhet och med liknande affärsupplägg avseende kommersiell och industriell försäkring och marknadsför motorfordonsförsäkring för stora kommersiella fordonsparker. ISVAP har sedan 2003 gjort gällande att det försäkringsföretaget genom sin premiesättning försökt kringgå sina skyldigheter enligt artikel 11 i lag nr 990. ISVAP krävde att företaget löpande skulle underrätta ISVAP om dess premietariffer och att erbjuda premier till samtliga kategorier av försäkringstagare i alla geografiska områden inbegripet sådana där företaget saknade strategiska skäl att närvara. ISVAP påförde företaget böter om 1 miljon euro. Kommissionen nämnde också ett belgiskt försäkringsföretag med filialer i 13 medlemsstater som med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster marknadsförde motorfordonsförsäkring, som en del av andra försäkringar, för multinationella bolag. ISVAP påstod 2003 att företaget kringgick sina skyldigheter enligt artikel 11 i lag nr 990 och i synnerhet att företagets tariffer dels var avsevärt högre än genomsnittet på marknaden, dels syftade till att kringgå skyldigheten att meddela försäkring. ISVAP påförde företaget böter om 1 miljon euro. Kommissionen tog slutligen upp ett försäkringsföretag med säte i Irland, som var en del av en multinationell biluthyrningskoncern. Företaget, som hade filialer i åtta medlemsstater, var en liten verksamhet med endast tio anställda, som förmedlade försäkringsskydd till dess moderbolag utan avsikt att erbjuda försäkringar till allmänheten i någon av de nio medlemsstater där det var etablerat. Trots att företagets verksamhet i Italien sedan 1997 endast avsåg meddelande av motorfordonsförsäkring för bolag som ägdes av dess moderbolag, ansåg ISVAP att företaget skulle följa artikel 11 i lag nr 990. Att följa ISVAP:s krav skulle enligt kommissionen ha inneburit mycket stora investeringar från företagets sida såsom en hemsida på Internet, beräkning av tariffer enligt ISVAP:s riktlinjer, uppdatering av hemsidan och inrättandet av en kundtjänst för att besvara förfrågningar från presumtiva försäkringstagare om en offert. Om företaget hade erbjudit motorfordonsförsäkring till allmänheten i Italien skulle detta dessutom direkt ha inverkat på dess skyldigheter vad gäller solvensmarginaler. På grund av de betungande förpliktelser som föreskrevs av ISVAP upphörde företaget i fråga med sin verksamhet i Italien och dess moderbolag erhåller nu motorfordonsförsäkring av en fristående försäkringsgivare.

50. Kommissionen anser att ifrågavarande försäkringsföretag var i samma situation som den spanska banken i målet CaixaBank France [13]. Domstolen fann i det målet att förbud mot ränta på avistakonton enligt fransk lagstiftning innebar ett allvarligt

13 — Ovan fotnot 3.

hinder för bolag från andra medlemsstater än Frankrike att bedriva sin verksamhet genom ett dotterbolag i den senare medlemsstaten, vilket påverkade deras tillträde till marknaden.

51. Kommissionen anser att artikel 132.2 i lagen, genom vilken det infördes ett undantag från den allmänna skyldigheten att ingå avtal och som kunde ha löst problemen för ett av de tre försäkringsföretagen omnämnda i punkt 49 ovan, endast har liten inverkan på den mycket omfattande skyldigheten att ingå avtal.

52. Enligt kommissionen utgör dessutom skyldigheten att ingå avtal ett hinder som varken är motiverat eller står i proportion till det eftersträvade syftet. Enligt domstolens rättspraxis kan begreppet allmän ordning åberopas då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen. Undantaget avseende allmän ordning, liksom alla avvikelser från en grundläggande princip i fördraget, ska emellertid, som domstolen upprepade gånger uttalat, tolkas restriktivt. Kommissionen medger att konsumentskyddet är ett mål av allmänintresse som kan motivera en begränsning av de grundläggande friheterna i fördraget. Kommissionen anser emellertid att skyldigheten att meddela försäkring i italiensk rätt faktiskt inte förbättrar konsumentskyddet, eftersom den förhindrar bildandet av specialiserade försäkringsföretag, vilket bättre motsvarar konsumenternas behov och minskar antalet försäkringsföretag i Italien.

53. Kommissionen anser också att skyldigheten att ingå avtal i lag nr 990 och i lagen inte är en lämplig åtgärd, som Republiken Italien hävdat, för att säkerställa att en skadad tredje man ersätts på ett lämpligt sätt. En skadad tredje man skyddas på ett lämpligt sätt genom andra mer passande åtgärder som utformats enligt gemenskapsrätten för att förhindra uppkomsten av andra icke-samordnade nationella åtgärder med mål av legitimt allmänintresse men som i onödan kan begränsa etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. I artikel 3 i rådets direktiv 72/166/EEG av den 24 april 1972 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet [14] föreskrivs att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fordon som normalt är hemmahörande inom dess territorium ska omfattas av ansvarsförsäkring. Enligt rådets andra direktiv 84/5/EEG av den 30 december 1983 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon [15] ska dessutom varje medlemsstat inrätta ett organ med uppgift att svara för ersättning för skada orsakad av ett oförsäkrat eller oidentifierat fordon. Dessutom måste enligt artiklarna 32 och 35 i direktiv 92/49 varje försäkringsföretag, som med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster avser att meddela

14 — EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 111.

15 — EGT L 8, s. 17; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 160.

ansvarsförsäkring för motorfordon, bli medlem av den nationella garantifonden i värdmedlemsstaten. Kommissionen anser också att skyldigheten att ingå avtal inte kan motiveras för att begränsa ersättningen från garantifonden eller kostnaderna som uppstår i det sociala trygghetssystemet på grund av olyckor där oförsäkrade förare är inblandade. Kommissionen framhåller att domstolen genomgående i sina avgöranden funnit att rena ekonomiska eller finansiella skäl inte kan vara tvingande behov som motiverar begränsningar av den fria rörligheten som garanteras i fördraget.

54. Kommissionen hävdar också att den allmänna skyldigheten att ingå avtal som föreskrivs i den italienska lagstiftningen är överdrivet begränsande för att nå det uppgivna målet att säkerställa att vissa kategorier av förare eller förare som är bosatta i vissa delar av Italien ska kunna erhålla försäkring. Dessa överväganden gäller också med vederbörliga ändringar beträffande det av Republiken Italien angivna syftet att skydda en skadad tredje man.

55. Kommissionen framhåller att, eftersom Republiken Italien särskilt angav att ifrågavarande lagbestämmelser infördes för att hindra diskriminering av unga förare och förare som är bosatta i södra Italien, borde en särskild rättslig åtgärd ha vidtagits för att ta hand om de svårigheter som dessa förare hade att erhålla försäkring snarare än att införa en allmän skyldighet att ingå avtal. Kommissionen hävdar också att Republiken Italien underlåtit att presentera uppgifter om omfattningen av de problem som orsakas genom unga förare och förare som är bosatta i vissa delar av Italien. Det finns dessutom enligt kommissionen inte någon absolut rätt att fritt framföra ett fordon. Då rätten i fråga kan begränsas av hänsyn till allmän säkerhet, till exempel när personer kör under påverkan av droger eller alkohol, bör också försäkringsföretag ha rätt att vägra meddela försäkring för sådana förare.

56. Kommissionen betonar också det förhållandet att medlemsstater som Frankrike, Spanien, Nederländerna och Portugal har infört en mindre begränsande ordning än den skyldighet att ingå avtal som föreskrivs i italiensk rätt, för att uppnå de syften som angetts av Republiken Italien. När en förare förvägras obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i dessa medlemsstater träder ett offentligt organ in för att säkerställa att föraren erhåller försäkring. Den italienske lagstiftaren har emellertid ”vältrat över” denna klart offentliga börda på privata företag genom att ålägga dem en skyldighet att ingå avtal.

57. Republiken Italien och Republiken Finland anser att det finns ett direkt symmetriskt eller tvåsidigt samband mellan skyldigheten för fordonsförare att skaffa obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon och skyldigheten för försäkringsföretag att ingå avtal.

58. Republiken Italien anser att den obligatoriska ansvarsförsäkringen för motorfordon, samtidigt som den är en privat försäkring, har ett socialt syfte, nämligen behovet av att säkerställa att tredje man som drabbas av en bilolycka får en effektiv och snabb skadeersättning. I syfte att nå detta mål antogs den 20 april 1959 Europeiska konventionen om obligatorisk försäkring mot skadeståndsansvar i Strasbourg. Genom att föreskriva en skyldighet att ingå avtal för försäkringsföretag söker Republiken Italien dels skydda förare i deras egenskap av konsumenter mot diskriminering och dels skydda dem som drabbas av trafikolyckor. Skyldigheten att ingå avtal ska därför betraktas med utgångspunkt i dess sociala funktion som är knuten till hänsyn till allmän ordning. Enligt den italienska författningsdomstolen ligger skyddet för trafikoffer i det allmänna intresset, eftersom det är ett medel för att uppfylla kraven på social solidaritet som fastställts i artikel 2 i den italienska författningen. Skyldigheten att ingå avtal, som gäller för både förare och försäkringsföretag, är också förknippad med trafiksäkerheten, eftersom den syftar till att minska den skada som orsakas av olyckor. Republiken Italien anser att ifrågavarande syften inte ska äventyras av näringsfriheten. Om kommissionens ståndpunkt godtas kommer systemet med obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon att ha sin grund endast i marknadens villkor och kommer att förlora sitt sociala syfte.

59. Republiken Italien påstår att om försäkringsföretagen tillåts att avvisa oönskade kunder skulle dessa förare komma att vända sig till oseriösa företag eller förfalska dokument. Om förare hade varit skyldiga att ingå avtal men inte försäkringsföretag, skulle detta leda till en ökning av antalet oförsäkrade förare och olyckor orsakade av dem, till en ökning av ersättningen till trafikoffer från den italienska garantifonden för trafikoffer, till en ökning av rättegångar, och till att en effektiv och snabb skadereglering för trafikoffer upphör. Den italienska fonden betalade år 2005 ut 113,4 miljoner euro för olyckor där oförsäkrade förare var inblandade, vilket är en ökning med 17,1 procent sedan år 2004. Under år 2005 förliktes också 13 771 krav, vilket innebär en ökning med 21,8 procent från föregående år. Den relativa kostnaden för olyckor där oförsäkrade fordon var inblandade som betalades av den italienska garantifonden, som också ersätter krav där oidentifierade fordon var inblandade, ökade från 7,4 procent under år 1995 till 12,6 procent under år 2000, sedan till 27,4 procent under år 2004 innan den nådde 30,6 procent under år 2005. Republiken Italien anser att en av orsakerna till ökningen av sådana olyckor står att finna i att vissa försäkringsföretag vägrar att meddela försäkring åt vissa kategorier av förare och förare som är bosatta i södra Italien. Vad gäller kommissionens påstående i punkt 53 ovan, att Republiken Italien inte

kan hävda rättfärdigande av rent finansiella skäl, anser Republiken Italien att ovanstående uppgifter om det redan väsentliga och ökande problemet med att skyldigheten att teckna försäkring kringgås, verkligen visar att allvarliga följder skulle uppstå för den allmänna ordningen och det sociala trygghetssystemet om skyldigheten att ingå avtal för försäkringsföretagen skulle avskaffas.

60. Republiken Italien har med bestämdhet vidhållit att ifrågavarande lagstiftning inte sätter nationella försäkringsföretag i en privilegierad ställning jämfört med de företag som är verksamma i Italien med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Den hävdar dessutom att skyldigheten i fråga inte avhåller försäkringsföretag från andra medlemsstater från att etablera sig på den italienska marknaden. Republiken Italien framhåller i det avseendet att nästan en tredjedel av de hundra försäkringsföretag som meddelar obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien kommer från andra länder. Skyldigheten att ingå avtal medför dessutom inte att försäkringsföretag från andra medlemsstater är mindre vinstgivande än italienska företag. Republiken Italien anser att de huvudsakliga kostnaderna för företag som meddelar obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon avser upprättandet av en organisation för försäljning av försäkringar och ett nätverk för skadereglering. Dessa kostnader är inte större för utländska företag än för italienska företag. Republiken Italien har vid förhandlingen anfört att skyldigheten att ingå avtal för försäkringsföretag inte har någon inverkan, eftersom sådana företag fritt kan bestämma sina priser så att deras frihet att bestämma över sin ekonomi garanteras.

61. Vad gäller kommissionens påstående, att skyldigheten att ingå avtal har en avskräckande inverkan på företag som har sin huvudsakliga verksamhet i en annan medlemsstat än Italien då de inte kan begränsa sin verksamhet till vissa regioner i Italien, anser Republiken Italien att kommissionen missförstått de tekniska grunderna för obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon. Obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon kan endast förmedlas i stor omfattning. Republiken Italien har dessutom, som svar på kommissionens påstående att skyldigheten att ingå avtal hindrar uppkomsten av specialiserade försäkringsföretag, anfört att det är orealistiskt att förvänta sig att försäkringsföretag som är specialiserade på att meddela försäkring till ”oönskade” konsumenter skulle uppstå i Italien.

62. För det fall att domstolen skulle finna att skyldigheten att ingå avtal begränsar etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster, anser Republiken Italien att begränsningen är lämplig för att uppnå syften i den allmänna ordningens intresse, för att bevara det sociala trygghetssystemet, för trafiksäkerheten och för konsumentskyddet. Skyldigheten att ingå avtal har gjort det möjligt för Republiken Italien att tygla företeelsen med oförsäkrade förare, som visat sig i andra medlemsstater där försäkringsföretag inte har en skyldighet att ingå avtal. Republiken Italien anser att den visat såväl förekomsten som omfattningen av italienska försäkringsföretags vägran att ingå avtal om obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon. Republiken Italien har i det avseendet gett exempel på fall där helt oberättigade premier om 10 000 euro tagits ut av förarna. Republiken Italien hänförde sig också till den konstanta ökningen av den ersättning som betalades ut från garantifonden till trafikoffren, och till förhållandet att ISVAP endast förde talan om kringgående av skyldigheten att ingå avtal i ett litet antal fall rörande de mest uppenbara överträdelserna.

63. Republiken Italien anser att skyldigheten att ingå avtal är proportionerlig. Tvärtemot vad kommissionen hävdar hade det varken varit praktiskt möjligt eller lagligt att begränsa skyldigheten till vissa kategorier av förare eller till vissa geografiska områden i Italien, eftersom detta skulle föranleda diskriminering och förmå företag att inte bedriva verksamhet i de regioner där skyldigheten gällde. Republiken Italien betonar också förhållandet att skyldigheten att ingå avtal har mildrats betydligt genom artikel 132.2 i lagen. Vad gäller de alternativa system som tillämpas i andra medlemsstater för att säkerställa att förare kan erhålla obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon, anser Republiken Italien att dessa alternativ, samtidigt som de kan vara lämpade för vissa problem såsom bruk av alkohol och droger, inte passar för att ta hand om de problem som förekommer i Italien där en stor del av befolkningen skulle vägras försäkringsskydd. Republiken Italien hävdar dessutom att i Spanien, där det finns ett offentligt organ (Consorcio de Compensación de Seguros) som ingriper direkt för att försäkra fordon som nekats försäkring, har förhållandet att förare inte erhåller försäkring inte upphört, eftersom en miljon fordon är oförsäkrade, det vill säga att 14 procent av bilarna är oförsäkrade jämte 54 procent av mopederna. Härtill kommer att 41 000 olyckor orsakades av oförsäkrade förare under år 2004 i Förenade kungariket till en kostnad av 750 miljoner euro. Mot bakgrund av bristen på harmonisering inom gemenskapen beträffande införandet av skyldigheten för förare att teckna obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon har varje medlemsstat rätt att välja den lösning som bäst passar de sociala förhållandena i landet.

64. Republiken Finland har begränsat sin intervention till stöd för Republiken Italien till att avse åsidosättandet av artiklarna 43 EG och 49 EG. Republiken Finland anser att skyldigheten att ingå avtal, även om den begränsar etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, är motiverad av hänsyn till den allmänna ordningen och till

konsumentskyddet. Republiken Finland anser att syftet med skyldigheten, i italiensk lagstiftning, för försäkringsföretag att ingå avtal är att säkerställa att trafikoffer garanteras snabb och effektiv skadereglering. Ifrågavarande medlemsstat anser att det finns ett direkt samband mellan obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon och det sociala trygghetssystemet. I fall av olyckor som inkluderar tredje man betalar försäkringsföretagen bland annat sjukhuskostnader och inkomstförlust.

65. Republiken Finland påpekar att domstolen i målet Omega [16] fann att samtidigt som förbudet mot anordnande i vinstsyfte av spel där våldshandlingar mot personer simulerades, i synnerhet simulering av att döda människor, begränsade friheten att tillhandahålla tjänster, var den begränsningen motiverad av hänsyn till allmän ordning. Behovet av att bereda skydd för dem som skadats i trafikolyckor, vilket är orsaken till skyldigheten för förare att teckna, och för försäkringsbolag att meddela, obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon, grundar sig i hänsynen till allmän ordning som motiverar en begränsning av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Det förhållandet att ett antal medlemsstater har valt att inte införa en skyldighet att ingå avtal för försäkringsföretag innebär inte att de italienska åtgärderna är oproportionerliga.

2. Bedömning

66. Det är ostridigt i detta mål att det i artikel 11.1 i lag nr 990 [17] föreskrivs en skyldighet för alla försäkringsföretag, i vars verksamhet ingår obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien, att meddela sådan försäkring åt alla kategorier av försäkringstagare i samtliga regioner i Italien. Skyldigheten att meddela sådan försäkring gäller för både inhemska försäkringsföretag och företag som meddelar försäkring i Italien med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Artikel 132.2 i lagen innehåller ett undantag från skyldigheten att meddela sådan försäkring. Enligt den bestämmelsen kan försäkringsföretag begära att tillståndet att meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon begränsas till fordonsparkförsäkring.

67. I artikel 11.1 a i lag nr 990 [18] föreskrivs härutöver i huvudsak att försäkringsföretagen, för att säkerställa att skyldigheten att meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon uppfylls, ska beräkna sina premier på ett särskilt sätt. Enligt samma bestämmelse får ISVAP härutöver besluta om

16 — Dom av den 14 oktober 2004 i mål C-36/02 (REG 2004, s. I-9609).

17 — Därefter artikel 132.1 i lagen.

18 — Därefter artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen.

höga böter om den finner att det föreligger ett kringgående av skyldigheten att meddela försäkring avseende vissa geografiska områden eller vissa kategorier av försäkringstagare. Ifrågavarande böter sträcker sig från 1 till 5 miljoner euro. I artikel 12 d 1 i lag nr 990 [19] föreskrivs också andra böter för det fall att skyldigheten att meddela försäkring åsidosätts. I artikel 12 a i lag nr 990 [20] föreskrivs att försäkringsföretag ska hålla uppgifter om premier och avtalsvillkor tillgängliga för allmänheten.

68. Det bör framhållas att kommissionen i ansökan har gjort gällande att de bestämmelser i italiensk rätt som anges i punkterna 66 och 67 ovan gäller utan åtskillnad för inhemska försäkringsföretag och de företag som meddelar försäkringsskydd i Italien med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. I sitt svar har kommissionen emellertid gjort gällande att ifrågavarande italienska lagstiftning har en större inverkan på företag som meddelar försäkringsskydd med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. [21] Jag anser inte att det av kommissionens yttranden i detta mål klart framgår huruvida den anser att ifrågavarande italienska lagstiftning gäller utan åtskillnad för både inhemska försäkringsföretag och de företag som meddelar försäkringsskydd i Italien med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, eller om kommissionen anser att denna lagstiftning indirekt diskriminerar de sistnämnda företagen.

69. Jag anser att kommissionen, som har bevisbördan i ett förfarande om fördragsbrott, i inte erforderlig mån har lyckats visa att artiklarna 11.1, 11.1 a, 12 a, 12 d 1 i lag nr 990, och därefter artiklarna 35.1, 131, 132.1, 132.2, 313, 314.1 och 314.2 i lagen, har olika inverkan på inhemska försäkringsföretag och på de företag som meddelar försäkring i Italien med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster [22], om detta nu har varit kommissionens avsikt.

70. Etableringsrätten enligt artikel 43 EG, jämförd med artikel 48 EG, tillkommer både fysiska personer som är medborgare i en medlemsstat i gemenskapen, och sådana

19 — Därefter artikel 314.1 i lagen.
20 — Därefter artiklarna 131 och 313 i lagen.
21 — Se punkt 48 ovan.
22 — Dom av den 21 oktober 2004 i mål C-288/02, kommissionen mot Grekland (REG 2004, s. I-10071), punkt 35 och där angiven rättspraxis.

juridiska personer som avses i artikel 48 EG. Den omfattar, med förbehåll för föreskrivna undantag och villkor, en rätt att på varje annan medlemsstats territorium starta och bedriva all slags verksamhet som egenföretagare samt en rätt att bilda och driva företag och att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag. I artikel 43 EG föreskrivs att inskränkningar i etableringsfriheten ska avskaffas. Som sådana inskränkningar ska anses varje åtgärd som innebär att utövandet av denna frihet förbjuds, hindras eller blir mindre attraktivt. [23]

71. I artikel 49 EG föreskrivs att begränsningar av friheten att tillhandahålla tjänster ska avskaffas. Enligt domstolens fasta rättspraxis innebär friheten att tillhandahålla tjänster inte bara att all form av diskriminering på grund av nationalitet av tjänsteföretag som är etablerade i andra medlemsstater ska avskaffas, utan även att varje inskränkning – även om den är tillämplig på inhemska tjänsteföretag och tjänsteföretag från andra medlemsstater utan åtskillnad – ska avskaffas som innebär att tjänster som tillhandahålls av ett tjänsteföretag som är etablerat i en annan medlemsstat, där detta företag lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre fördelaktiga. [24]

72. Mot bakgrund av att syftet med både artikel 43 EG och artikel 49 EG är att utgöra hinder för varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering med avseende på nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för gemenskapsmedborgarna att utöva de grundläggande friheter som garanteras enligt fördraget, är det nödvändigt att pröva om skyldigheten att meddela försäkring i den italienska lagstiftningen [25] kan hindra eller på ett väsentligt sätt negativt påverka de försäkringsbolag som meddelar obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.

73. Jag anser att kommissionen i detta mål på ett tillräckligt sätt har visat att skyldigheterna i artiklarna 11.1, 11.1 a, 12 a och 12 d 1 i lag nr 990 [26], i samband med meddelande av obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien, medför att företag som är verksamma på den marknaden i princip inte, [27] utan att utsätta sig för risken för höga böter, får specialisera sig på att meddela sådana försäkringar åt särskilda kategorier av försäkringstagare eller inrikta sina ansträngningar på vissa geografiska områden eller språkområden i Italien.

23 — Se, bland annat, domen i målet CaixaBank France (ovan fotnot 3), punkterna 9 och 11.

24 — Se, bland annat, dom av den 29 november 2001 i mål C-17/00, De Coster (REG 2001, s. I-9445), punkt 29, av den 8 september 2005 i de förenade målen C-544/03 och C-545/03, Mobistar och Belgacom (REG 2005, s. I-7723), punkt 29, av den 5 december 2006 i de förenade målen C-94/04 och C-202/04, Cipolla m.fl. (REG 2006, s. I-11421), punkt 56, och av den 11 januari 2007 i mål C-208/05, ITC (REG 2007, s. I-181), punkt 55.

25 — Och de därtill hörande skyldigheterna.

26 — Därefter artiklarna 35.1, 131, 132.1, 313, 314.1 och 314.2 i lagen.

27 — Se emellertid artikel 132.2 i lagen.

74. Ett försäkringsföretag som har fått tillstånd att meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien måste enligt ifrågavarande italienska lagstiftning nämligen i praktiken vara kommersiellt tillgängligt för, och meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon till, alla potentiella kunder från och med den dag det erhöll tillståndet.

75. Kommissionen har också enligt min uppfattning visat att skyldigheten att meddela försäkring i den italienska lagstiftningen kan medföra ytterligare finansiell och praktisk belastning för försäkringsföretag, och således utsätta företag som har verksamhet i Italien för ökade finansiella risker. Republiken Italien har i det avseendet uttalat att de huvudsakliga kostnader som är förknippade med förmedlandet av obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien inte drabbar företag som bedriver verksamhet med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster i större utsträckning än inhemska företag. [28] Jag anser emellertid att det ska framhållas att kommissionen, utan att bli motsagd av Republiken Italien, har anfört att skyldigheten att meddela försäkring enligt italiensk rätt hade en direkt inverkan på ett försäkringsföretags skyldigheter vad gäller dess solvensmarginaler. [29]

76. Skyldigheten att meddela försäkring förefaller dessutom gälla oavsett vilken marknadsstrategi eller specialisering försäkringsföretaget har och oavsett dess finansiella ställning och hur det är organiserat eller dess erfarenhet av marknaden i fråga.

77. Jag anser därför att kommissionen har visat att den italienska lagstiftningen i fråga utgör hinder [30] för försäkringsföretag, som är specialiserade att meddela försäkringsskydd inom ett särskilt område eller på särskilda marknader, att komma in på marknaden för obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien. [31] Jag anser vidare att kommissionen visat att den italienska lagstiftningen i fråga skulle kunna utgöra hinder för

28 — Se punkt 60 ovan.

29 — Se punkt 49 ovan. Enligt skäl 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/13/EG av den 5 mars 2002 om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG när det gäller solvensmarginalkraven för skadeförsäkringsföretag (EGT L 77, s. 17) är kravet på att försäkringsföretagen, utöver de tekniska avsättningar de gör för att kunna uppfylla sina åtaganden enligt försäkringsavtalen, också ska upprätthålla en solvensmarginal som ska fungera som buffert vid en ogynnsam affärsutveckling ett viktigt inslag i systemet för stabilitetstillsyn till skydd för försäkrade och försäkringstagare.

30 — Det kan inte uteslutas att försäkringsföretagen kan vidta egna motåtgärder för att minska den faktiska effekten av ifrågavarande lagstiftning genom att exempelvis inrikta annonseringen på vissa kategorier av presumtiva försäkringstagare eller på geografiska områden eller språkområden. Sådana åtgärder ändrar emellertid inte det förhållandet att företagen enligt den italienska lagstiftningen måste meddela försäkringsskydd åt samtliga försäkringstagare som begär det och att de måste uppfylla kraven i italiensk rätt för att tillse att skyldigheten att ingå avtal efterlevs.

31 — I dom av den 25 februari 2003 i mål C-59/01, kommissionen mot Italien (REG 2003, s. I-1759), punkt 25, uttalade domstolen att det ”… enligt [skäl 19] i ingressen till [direktiv 92/49] ligger det vidare, inom ramen för en inre marknad, i försäkringstagarnas intresse att ha tillgång till bredast möjliga utbud av de försäkringsprodukter som finns att tillgå inom gemenskapen så att de kan välja vad som bäst motsvarar deras behov”.

försäkringsföretag att komma in på marknaden för obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien, eftersom de kan förhindras att komma in på den marknaden gradvis eller tillfälligtvis. [32]

78. Jag anser att situationen för de tre företag, vilken kommissionen redogjort för i sina yttranden och vilken i stort sett inte har bestritts av Republiken Italien, visar att de hinder som skapas av ifrågavarande lagstiftning kan vara betydande och inte endast hypotetiska eller orealistiska, trots att dessa situationer inte nödvändigtvis är representativa för de hinder som samtliga företag utsätts för vid inträde på marknaden för obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon. [33]

79. Trots att undantaget i artikel 132.2 i lagen kan medföra lättnad för vissa försäkringsföretag, nämligen för dem som begär att tillståndet ska begränsas till fordonparksförsäkringar [34], anser jag att det är ytterst begränsat till sin omfattning. Jag anser att detta undantag inte minskar de begränsningar som orsakas av den skyldighet att ingå avtal [35] som exempelvis åligger försäkringsbolag som specialiserat sig på att meddela försäkringsskydd på andra nischmarknader än för fordonparksförsäkringar. [36] I praktiken kan försäkringsföretag tvingas att i betydande omfattning ändra sina rådande affärsupplägg [37] som en följd av den ifrågavarande italienska lagstiftningen.

80. Det framgår av fast rättspraxis att nationella åtgärder som utgör hinder för utövandet av de grundläggande friheter som garanteras av fördraget kan vara berättigade endast om de uppfyller fyra förutsättningar. De ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, de ska motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, de ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och de ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning. [38]

32 — Jag konstaterar att enligt domstolens praxis kan skillnaden mellan tillhandahållande av tjänster och etablering bero på om en verksamhet bedrivs stadigvarande och kontinuerligt eller tillfälligtvis. Se, för ett sådant resonemang, dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard (REG 1996, s. I-4165), punkterna 21–26.

33 — Jag konstaterar också att kommissionen vid förhandlingen utan invändning från Republiken Italien uppgav att ISVAP nyligen ålagt ett tyskt, ett italienskt och ett schweiziskt försäkringsföretag böter om 1 till 2 miljoner euro på grund av deras underlåtenhet att ingå avtal.

34 — Jag konstaterar som en sidokommentar att det förhållandet att Republiken Italien antagit artikel 132.2 i lagen visar att den varit medveten om specialiseringen vid meddelande av obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon.

35 — Och bestämmelserna i italiensk rätt som har som syfte att ge den skyldigheten full verkan.

36 — Man kan exempelvis tänka sig att ett försäkringsföretag inriktar sig på att meddela obligatorisk ansvarsförsäkring åt taxichaufförer som är egenföretagare.

37 — Den italienska lagstiftningen kan i praktiken påverka företagets sätt att bedriva sin verksamhet.

38 — Se dom av den 4 juli 2000 i mål C-424/97, Haim (REG 2000, s. I-5123), punkt 57.

81. I detta sammanhang vill jag erinra om att kommissionen i detta mål inte har visat att den ifrågavarande italienska lagstiftningen har en olikartad inverkan på försäkringsföretag som är verksamma i Italien med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster. [39] Vad gäller frågan om huruvida dessa bestämmelser kan motiveras av tvingande skäl i det allmännas intresse hävdar Republiken Italien att detta är möjligt av två skäl. För det första säkerställer skyldigheten att ingå avtal att vissa kategorier av förare såsom unga förare eller förare i vissa delar av Italien kan erhålla obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon. För det andra säkerställer skyldigheten, för försäkringsföretag, att ingå avtal att tredje man som skadas av motorfordon ersätts för liden skada och att sådana skador inte belastar det sociala trygghetssystemet. Republiken Italien och Republiken Finland anser att det finns ett direkt förhållande mellan skyldigheten för förare att teckna en obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon och skyldigheten för försäkringsföretagen att meddela sådant skydd.

82. Vag gäller det först nämnda skälet kan konsumentskydd enligt min uppfattning motivera inskränkning i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. [40] Som jag anfört i punkt 77 ovan kan kraven på försäkringsföretagen enligt artiklarna 11.1, 11.1 a, 12 a och 12 d 1 i lag nr 990 [41], i samband med meddelande av obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon, förhindra bland annat uppkomsten av specialiserade försäkringsföretag. [42] Samtidigt som en brist på eller minskning av antalet specialiserade försäkringsföretag i Italien kan vara till skada för vissa konsumenter i Italien [43], anser jag i teorin att behovet av att säkerställa att konsumenter i fråga om obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon inte drabbas av oskälig diskriminering på grund av ålder eller bosättningsort kan motivera begränsningar av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.

83. Det åvilar därför Republiken Italien, som, till stöd för att begränsningarna av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla

39 — Om detta verkligen var dess avsikt. Se punkt 69 ovan.

40 — Se, vad gäller friheten att tillhandahålla tjänster, dom av den 9 juli 1997 i de förenade målen C-34/95–C-36/95, De Agostini (REG 1997, s. I-3843), punkt 53, av den 6 november 2003 i mål C-243/01, Gambelli m.fl. (REG 2003, s. I-13031), punkt 67, och av den 6 mars 2007 i de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica m.fl., (REG 2007, s. I-1891), punkt 46.

41 — Därefter artiklarna 35.1, 131, 132.1, 313, 314.1 och 314.2 i lagen.

42 — Andra än som meddelar fordonsparksförsäkring, se artikel 132.2 i lagen.

43 — Och omintetgör enligt min uppfattning ett av huvudsyftena med direktiv 92/49, se fotnot 31.

tjänster är motiverade, har åberopat svårigheterna för vissa kategorier av förare och för förare som är bosatta i södra Italien, att presentera tillräcklig bevisning för domstolen för att visa att sådana svårigheter skulle föreligga eller öka om skyldigheten att ingå avtal inte hade funnits. Republiken Italien hävdade i det avseendet att avskaffandet av skyldigheten för försäkringsföretag att ingå avtal skulle ha ”förödande” effekter, särskilt i södra Italien (*Il Mezzogiorno*). Jag konstaterar emellertid att Republiken Italien, bortsett från de konkreta statistiska uppgifterna som den presenterat och som visar ett ökande vidsträckt problem i hela Italien beträffande olyckor med fordon som trots den föreliggande allmänna skyldigheten att ingå avtal är oförsäkrade, [44] knappast har presenterat någon bevisning som skulle kunna visa att förare som är bosatta i södra Italien och unga förare hade utsatts för diskriminering eller ökad diskriminering om denna skyldighet inte förelåg. [45]

84. Om det emellertid godtas att det skulle finnas en risk för diskriminering av unga förare och förare bosatta i södra Italien i avsaknad av skyldigheten för försäkringsföretag att ingå avtal, blir det nödvändigt att pröva om de åtgärder som Republiken Italien vidtagit inte går utöver vad som objektivt sett är nödvändigt. [46]

85. Det är uppenbart att skyldigheten att ingå avtal i artiklarna 11.1 i lag nr 990, och därefter artikel 132.1 i lagen, är allmänt utformad och gäller samtliga konsumenter oavsett kategori eller bosättningsort. Skyldigheten synes därför i vart fall vid första anblicken vara oproportionerlig och överdrivet inskränkande, eftersom det förefaller vara uppenbart att den går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet. [47]

86. Republiken Italien har emellertid i huvudsak hävdat att det inte är möjligt att begränsa skyldigheten att ingå avtal till vissa kategorier av konsumenter, eftersom detta

44 — Se punkt 59 ovan.

45 — Exempelvis framhöll Republiken Italien att bidraget av premier i Mezzogiorno till GDP för närvarande (när det föreligger en skyldighet att ingå avtal) är 2 procent mindre än det nationella genomsnittet och att 70 procent av skadepremierna avser enbart obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon. Republiken Italien framhöll härutöver fallet med en 45-årig man från Neapel med lägsta bonus som debiterades en årlig premie om 10 000 euro av ett försäkringsföretag, ett fall där en 21-årig förare med körkort gällande för två år men som varit med om en trafikolycka debiterades en årlig premie om 8 000 euro samt ett fall där en förare med ett nytt körkort debiterades en årlig premie om 7 000 euro.

46 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 mars 2004 i mål C-496/01, kommissionen mot Frankrike (REG 2004, s. I-2351), punkt 68.

47 — Se, analogt, dom av den 5 juni 2007 i mål C-170/04, Rosengren m.fl. (REG 2007, s. I-6067), punkt 51.

i sig skulle leda till diskriminering. Enligt Republiken Italien skulle en begränsning av skyldigheten att ingå avtal till att avse vissa regioner i Italien uppmuntra försäkringsföretag att inte bedriva verksamhet i de regionerna. Republiken Italien anser också att de olika system som andra medlemsstater tillämpar för att få bukt med problemen för de förare som inte kan erhålla obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon, och som är mindre begränsande än skyldigheten att ingå avtal, inte skulle vara tillräckliga för de problem som finns i Italien.

87. Enligt min mening, och i enlighet med domstolens praxis, kan de åtgärder som vidtagits av Republiken Italien inte anses oproportionerliga endast på grund av att andra medlemsstater har valt ett annat skyddssystem än det som antagits av Republiken Italien. [48] Det kan finnas andra omständigheter i Italien som skulle tala mot att tillämpa system som valts av andra medlemsstater. Mot bakgrund av att Republiken Italien, med undantag för grundlösa uttalanden, inte har framlagt några bevis, är jag emellertid inte övertygad om att det skulle vara praktiskt eller rättsligt omöjligt för den medlemsstaten att begränsa skyldigheten att ingå avtal, [49] till att endast avse personer bosatta i vissa regioner i Italien eller till vissa kategorier av konsumenter. Jag anser därför att artiklarna 11.1, 11.1 a, 12 a, och 12 d 1 i lag nr 990 [50] går utöver vad som objektivt sett är nödvändigt för det uppgivna målet att skydda vissa förare mot diskriminering.

88. Vad gäller Republiken Italiens påstående, att skyldigheten att ingå avtal är berättigad för att skydda tredje man i egenskap av trafikoffer i olyckor där oförsäkrade förare är inblandade, anser jag att ett sådant mål i princip ska räknas som ett intresse som motiverar en begränsning av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. [51]

48 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 1999 i mål C-124/97, Läärä m.fl. (REG 1999, s. I-6067), punkt 36, av den 21 oktober 1999 i mål C-67/98, Zennati (REG 1999, s. I-7289), punkt 34, och av den 11 september 2003 i mål C-6/01, Anomar m.fl. (REG 2003, s. I-8621), punkt 80.

49 — Jag konstaterar i det avseendet att Republiken Italien förordnade om särskilda sanktioner enligt artikel 11.1 a i lag nr 990, därefter artikel 314.2 i lagen, vid åsidosättande av skyldigheten att ingå avtal enligt artikel 11.1 i lag nr 990, därefter artikel 132.1 i lagen, avseende vissa geografiska områden i Italien eller kategorier av försäkringstagare.

50 — Och artiklarna 35.1, 131, 132.1, 313, 314.1 och 314.2 i lagen. Skyldigheterna och sanktionerna i artiklarna 11.1, 12 a, och 12 d 1 i lag nr 990 och artiklarna 131, 132.1, 313, och 314.1 i lagen är allmänt utformade och gäller oavsett vilket geografiskt område i Italien eller vilken kategori av försäkringstagare det är fråga om. Sanktionerna enligt artikel 11.1 a i lag nr 990 och artikel 314.2 i lagen gäller när det föreligger ett åsidosättande av den allmänna skyldigheten att meddela försäkring i artikel 11.1 i lag nr 990 och artikel 132.1 i lagen avseende vissa geografiska områden i Italien eller kategorier av försäkringstagare. Bestämmelsen om sanktioner i artikel 11.1 a i lag nr 990, därefter artikel 314.2 i lagen, tycks vara förenliga med kravet att åtgärderna ska vara proportionerliga. Jag anser dock att dessa bestämmelser avser och är i grunden förknippade med den allmänna skyldigheten att ingå avtal i artikel 11.1 i lag nr 990 och därefter artikel 132.1 i lagen. Jag anser därför att om domstolen finner att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 43 EG och 49 EG på grund av skyldigheten i artiklarna 11.1 i lag nr 990 och 132.1 i lagen att ingå avtal, följer härav att detta gäller även beträffande artikel 11.1 a i lag nr 990 och artikel 314.2 i lagen.

51 — Detta förhållande har inte heller bestridits av kommissionen.

89. Jag anser emellertid att Republiken Italien inte har lyckats lägga fram bevisning för sitt påstående att det finns ett direkt samband mellan avsaknaden av en skyldighet för försäkringsföretag att meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon till alla presumtiva försäkringstagare och en ökning av antalet trafikoffer där oförsäkrade fordon är inblandade. Samtidigt som Republiken Italien har lagt fram alarmerande siffror i andra medlemsstater, där det inte föreligger någon skyldighet att ingå avtal, beträffande antalet oförsäkrade fordon och olyckor där dessa är inblandade, [52] har den inte på något sätt bevisat något direkt samband mellan dessa uppgifter. Republiken Italien har verkligen presenterat en avsevärd mängd uppgifter som visar en klar ökning av antalet fall där ersättning begärts från och betalts ur den italienska garantifonden, och detta i en medlemsstat där försäkringsföretag är skyldiga att ingå avtal. [53] Av handlingarna i detta mål att döma, förefaller skyldigheten, i italiensk lagstiftning, att ingå avtal [54] inte vara ett lämpligt medel att uppnå målet att skydda tredje man vid trafikolyckor.

90. Jag föreslår därför att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina förpliktelser enligt artiklarna 43 EG och 49 EG.

C — Den andra anmärkningen – Åsidosättande av artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49

1. Parternas argument

91. Kommissionen anser att artiklarna 11.1 a, 12 a och 12 d 1 i lag nr 990 [55] strider mot principen om fri premiesättning. Kommissionen har hävdat att om domstolen finner att skyldigheten, i artikel 11.1 i lag nr 990 [56], att ingå avtal är oförenlig med gemenskapsrätten innebär detta oundvikligen att artikel 11.1 a i lag nr 990 strider artiklarna 6, 29 och 49 i direktiv 92/49. Republiken Italien har gjort gällande att systemet med ISVAP:s granskning i efterhand av premier infördes just för att säkerställa att skyldigheten att ingå avtal inte skulle kringgås.

92. Kommissionen anser att skyldigheten för försäkringsföretag att beräkna premierna ”enligt deras tekniska grunder som ska vara tillräckligt omfattande och avse minst fem år” i förening med rätten för ISVAP att kontrollera premierna i efterhand och påföra kännbara sanktioner, åsidosätter principen om fri premiesättning. Även om den italienska lagstiftningen varken innehåller krav på

52 — Se punkt 63 ovan.
53 — Se punkt 59 ovan.
54 — Och de bestämmelser som antagits för att ge den full effekt.
55 — Därefter artiklarna 35.1, 131, 313, 314.1 och 314.2.i lagen.
56 — Därefter artikel 132.1 i lagen.

godkännande i förväg eller på att ISVAP löpande ska underrättas om premiesättningen, medför den ändå att premierna motsvarar genomsnittet på marknaden. Den italienska lagstiftningen har resulterat i inrättandet av ett system för premiereglering och hindrar således försäkringsföretagen från att marknadsföra sina tjänster på sätt de finner lämpligt, varigenom genomförandet av den inre marknaden för försäkringar skulle äventyras.

93. Republiken Italien hävdar att italiensk lagstiftning inte förutsätter godkännande i förväg eller löpande underrättelser om premiesättningen. Reglerna om premienivåer i lag nr 990 och i lagen avser enligt Republiken Italien endast att säkerställa att skyldigheten att ingå avtal inte kringgås genom att konsumenterna påförs orimliga priser. Bestämmelserna i fråga motsvarar sedvanliga tekniska regler och försäkringstekniska principer som tillämpas av försäkringsföretagen. Kommissionen har således felaktigt påstått att syftet med bestämmelserna i den italienska lagstiftningen är att säkerställa att premierna ska motsvara genomsnittet på marknaden. Försäkringsbolagen kan öka sina tariffer till och med i betydande omfattning för att uppväga en negativ utveckling av skadefall eller vidta andra tekniska åtgärder för att bibehålla sin finansiella stabilitet. ISVAP vidtar sällan åtgärder och ingriper egentligen endast när försäkringsföretagens tariffer utgör ett missbruk eller tillämpas i diskriminerande syfte.

2. Bedömning

94. Direktiv 92/49, som antogs med stöd av artikel 57.2 EG och artikel 66 EG (nu efter ändring artikel 47.2 EG och artikel 55 EG), syftar till att genomföra den inre marknaden i fråga om annan direkt försäkring än livförsäkring med hänsyn till såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster så att det blir lättare för försäkringsföretag med huvudkontor inom gemenskapen att täcka risker belägna inom gemenskapen. [57] Direktiv 92/49 är avsett att förverkliga fri försäljning inom gemenskapen av försäkringsprodukter inom sektorn i fråga. [58]

95. Vad gäller artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49 har domstolen uttalat att gemenskapslagstiftaren avsett att säkerställa principen om frihet att fastställa priser avseende annan direkt försäkring än livförsäkring, inklusive sådan obligatorisk försäkring som ansvarsförsäkring för biltrafik. Principen innebär ett förbud mot alla system för förhandsanmälningar eller löpande anmälningar och för godkännande av de tariffer som ett försäkringsföretag avser att använda i sina mellanhavanden med försäkringsta-

57 — Se skäl 1 i direktiv 92/49.
58 — Domen i mål C-59/01, kommissionen mot Italien (ovan fotnot 31), punkt 26.

garna. Det enda undantag från principen som är tillåtet enligt direktiv 92/49 är förhandsanmälan och förhandsgodkännande av ”premiehöjningar” i samband med ett ”allmän[t] priskontrollsystem”. [59]

96. Parterna i detta mål är överens om dels att artiklarna 11.1 a, 12 a, och 12 d 1 i lag nr 990 [60] inte innebär inrättande av ett system för löpande underrättelser om eller godkännande i förväg av premietariffer i Italien, dels att ISVAP:s ingripande i fråga om sådana tariffer endast sker i efterhand. Det är emellertid nödvändigt att pröva om artiklarna 11.1 a, 12 a och 12 d 1 i lag nr 990 [61] i praktiken innebär hinder mot principen om fri premiesättning, såsom denna har fastställts i domstolens praxis.

97. Jag anser det vara klart att försäkringsföretag som har tillstånd att meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien inte i enlighet med artikel 11.1 a i lag nr 990 [62] är helt fria att bestämma grundpremiens storlek. Avsteg från bestämmelserna om fastställande av premien enligt artikel 11.1 a i lag nr 990 [63] kan faktiskt medföra böter för ett försäkringsföretag på 1–5 miljoner euro. [64]

98. Jag anser emellertid att friheten att bestämma premier enligt direktiv 92/49 inte är helt utan begränsningar. Försäkringsföretag kan inte bestämma sina premier utan risk för påföljder. [65] I enlighet med domstolens praxis är en fullständig harmonisering på området för annan försäkring än livförsäkring som utesluter nationella åtgärder som kan inverka på premierna inte tänkbar, utan att gemenskapslagstiftaren tydligt gett uttryck för detta. [66]

99. Republiken Italien har i detta mål tydligt hävdat att, bland annat, artikel 11.1 a i lag nr 990 [67] antagits för att hindra kringgående av

59 — Se, bland annat, dom av den 7 september 2004 i mål C-347/02, kommissionen mot Frankrike (REG 2004, s. I-7557), punkt 22.

60 — Därefter artiklarna 35.1, 131, 313, 314.1 och 314.2 i lagen.

61 — Därefter artiklarna 35.1, 131, 313, 314.1 och 314.2 i lagen.

62 — Därefter artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen.

63 — Därefter artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen.

64 — Enligt artikel 11.1 a i lag nr 990 kan tillståndet, i fall av ”upprepat kringgående av tillståndet att bedriva verksamhet inom området för ansvarsförsäkring för motorfordon [,] … dras in”. Denna bestämmelse tycks inte ha överförts till lagen.

65 — Jag anser inte att underprissättning eller vilseledande eller bedrägliga metoder för prissättning kan skyddas av artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49.

66 — Se domen i mål C-347/02, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 59), punkt 25.

67 — Därefter artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen.

skyldigheten att ingå avtal som anges i artikel 11.1 i lag nr 990. [68]

D — *Den tredje anmärkningen – Åsidosättande av artikel 9 i direktiv 92/49*

1. Parternas argument

100. Som jag utvecklat i punkterna 66–90 ovan anser jag att skyldigheten, i artikel 11.1 i lag nr 990, [69] att ingå avtal innebär en omotiverad begränsning av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Jag anser därför att artikel 11.1 a i lag nr 990 [70], vars syfte är att förhindra kringgående av den ogiltigförklarade skyldigheten att ingå avtal, utgör ett omotiverat åsidosättande av principen om fri premiesättning.

101. Jag föreslår därför att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter vad gäller principen om fri premiesättning enligt artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49, genom att införa och bibehålla lagstiftning om beräkning av premier vars syfte är att hindra kringgående av skyldigheten att ingå avtal.

102. Kommissionen anser att den tillsyn som ISVAP utövar och de sanktioner som utdöms enligt artikel 11.1 a i lag nr 990, och därefter enligt artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen, gentemot försäkringsföretag som bedriver verksamhet i Italien med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, strider mot den uppdelning av behörigheten mellan hemlandet och värdlandet som ska göras enligt artikel 9 i direktiv 92/49.

103. Enligt skäl 5 i direktiv 92/49 är principen om hemlandstillsyn ett av de väsentliga målen med detta direktiv. Varje undantag därifrån ska tolkas snävt och ska antingen vara förutsett direkt eller underförstått i andra bestämmelser i direktiv 92/49 eller i andra direktiv som rör obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon. Enligt artiklarna 11 och 40 har principen om tillsyn av hemlandet dessutom ett brett tillämpningsområde. För det fall att ISVAP vill ingripa avseende premier som tas ut av ett försäkringsföretag

68 — Därefter artikel 132.1 i lagen.
69 — Därefter artikel 132.1 i lagen.
70 — Därefter artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen.

med huvudkontor i en annan medlemsstat, måste ISVAP underrätta tillsynsorganet i hemlandet angående de förmodade felaktigheterna och begära att det vidtar lämpliga åtgärder.

104. Republiken Italien hävdar att de åtgärder som den vidtagit för att säkerställa konsumentskyddet inte har något samband med den finansiella tillsynen över försäkringsföretagen som anges i artikel 9 i direktiv 92/49. Den finansiella tillsynen över ett försäkringsföretag, som helt ankommer på hemlandet, rör frågor om solvensmarginaler och tekniska tillgångar snarare än konsumentskydd.

2. Bedömning

105. Direktiv 92/49 har till syfte att ”… uppnå den grad av samordning som är väsentlig, nödvändig och tillräcklig för att uppnå ett ömsesidigt erkännande av auktorisationer och system för tillsyn av säkerheten och därigenom göra det möjligt att bevilja en enda auktorisation, som är giltig inom hela gemenskapen, samt att tillämpa principen om hemlandstillsyn” [71].

106. Etablering och verksamhet inom försäkringsbranschen kräver således en enda officiell auktorisation som utfärdas av behörig myndighet i den medlemsstat där försäkringsföretaget har sitt huvudkontor och som gör det möjligt för försäkringsföretaget att bedriva verksamhet i hela gemenskapen med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster. Den medlemsstat där en filial är belägen eller där tjänster tillhandahålls får inte längre kräva att försäkringsföretag som vill bedriva försäkringsverksamhet där och som redan har auktoriserats i hemlandet [72] ansöker om ny auktorisation. [73] Som en naturlig följd av principen om hemlandsauktorisation är hemlandet dessutom enligt artikel 9 i direktiv 92/49 ensamt ansvarigt för den finansiella tillsynen av försäkringsföretagen. Finansiell tillsyn omfattar [74] kontroll ”av försäkringsföretagets hela verksamhet, av dess solvens, bildandet av tekniska avsättningar och de tillgångar som täcker dessa …” [75].

107. Jag anser att principen om ”engångsauktorisation” och principen om hemlandets finansiella tillsyn, vilka fastställs i direktiv 92/49, utgör hörnstenarna för etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster i sektorn för annan försäkring än livförsäkring.

71 — Se skäl 5 i direktiv 92/49.

72 — Enligt artikel 1 c i direktiv 92/49 är ”hemland: medlemsstat där det försäkringsföretag som försäkrar en risk har sitt huvudkontor”.

73 — Se skäl 6 i direktiv 92/49.

74 — Men är enligt min uppfattning inte begränsat därtill.

75 — Se artikel 9 i direktiv 92/49.

108. I enlighet med artikel 11.1 a i lag nr 990, och därefter artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen, ska försäkringsföretag som auktoriserats att meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien, däribland de som bedriver verksamhet med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, beräkna sina premier på ett särskilt sätt. Om ett försäkringsföretag underlåter att beräkna premierna på det föreskrivna sättet enligt dessa regler kan det under vissa förhållanden ådra sig höga böter efter beslut av ISVAP. Som påpekats ovan i punkt 99 är det enda syftet med artikel 11.1 a i lag nr 990, och därefter artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen, att förhindra kringgående av skyldigheten att ingå avtal.

109. Jag anser att beslutet att meddela försäkring åt försäkringstagarna och fastställandet av premietarifferna utgör kärnan i ett försäkringsföretags verksamhet och kan påverka dess finansiella jämvikt. De regler som fastställts i artikel 11.1 a i lag nr 990 [76] avseende beräkningen av premier, och de tillsyns- och disciplinfunktioner som tilldelats ISVAP däri, innebär ett krav på att ett försäkringsföretag ska följa inte bara de behöriga myndigheter som är ansvariga för finansiell tillsyn i hemlandet enligt direktiv 92/49 utan också ISVAP i frågor som kan gälla dess finansiella jämvikt.

110. Jag anser därför att kommissionens anmärkning – enligt vilken artikel 11.1 a i lag nr 990 [77], som har till syfte att hindra kringgående av den ogiltigförklarade skyldigheten att ingå avtal, utgör ett åsidosättande av artikel 9 i direktiv 92/49 – är välgrundad.

VII — Kostnader

111. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

112. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna ska de medlemsstater som har intervenerat i målet bära sina rättegångskostnader.

76 — Därefter artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen..

77 — Därefter artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen.

VIII — Förslag till avgörande

113. Jag föreslår därför att domstolen ska

— fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 43 EG och artikel 49 EG genom att införa och bibehålla en skyldighet för samtliga försäkringsföretag, inbegripet försäkringsföretag med huvudkontor i en annan medlemsstat men som bedriver verksamhet i Italien med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster, att meddela obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon,

— fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) genom att införa och bibehålla regler om beräkning av premier i syfte att hindra kringgående av skyldigheten att ingå avtal, i strid mot principen om fri premiesättning i artiklarna 6, 29 och 39 i det direktivet,

— fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 92/49 genom att införa och bibehålla regler enligt vilka försäkringsföretag som har sitt huvudkontor i en annan medlemsstat men som med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster bedriver verksamhet

i Italien ska beräkna sina försäkringspremier och genom att föreskriva sanktionsåtgärder vid åsidosättande av dessa regler i strid mot principen om hemlandstillsyn berörd i artikel 9 i det direktivet,

— förplikta Republiken Italien att bära sina och ersätta kommissionens rättegångskostnader, och

— förplikta Republiken Finland att bära sina rättegångskostnader.