URTEIL DES GERICHTSHOFES

25. Februar 2003 *

In der Rechtssache C-59/01

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch C. Tufvesson und A. Aresu als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch U. Leanza als Bevollmächtigten im Beistand von G. de Bellis, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) (ABl. L 228, S. 1) verletzt hat, dass sie unter Verstoß gegen

a) den Grundsatz der Tariffreiheit und die Abschaffung der präventiven oder systematischen Überwachung der Tarife und Verträge gemäß den Artikeln 6, 29 und 39 der Richtlinie 92/49 sowie

b) die in Artikel 44 dieser Richtlinie enthaltene Regelung für die Erhebung von Informationen über die Prämienbeträge, die Höhe der Erstattungsleistungen und die Rückstellungen, die Häufigkeit und die durchschnittlichen Kosten der Erstattungsleistungen und für Mitteilungen zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden des Herkunftsmitgliedstaats und denen des betroffenen Mitgliedstaats

eine Regelung eingeführt und in Geltung belassen hat, nach der Verträge über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, die die Tarife für die Schadensfälle auf italienischem Gebiet betreffen, ohne Unterscheidung zwischen Versicherungsunternehmen mit Sitz in Italien einerseits und denen, die ihre Tätigkeit mittels Zweigniederlassungen oder im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs ausüben, andererseits eingefroren werden,

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet, M. Wathelet und C. W. A. Timmermans, der Richter D. A. O. Edward und P. Jann, der Richterinnen F. Macken und N. Colneric sowie der Richter S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter) und A. Rosas,

Generalanwalt: S. Alber
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 16. April 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 4. Juli 2002,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 12. Februar 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß

Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) (ABl. L 228, S. 1) verletzt hat, dass sie unter Verstoß gegen

a) den Grundsatz der Tariffreiheit und die Abschaffung der präventiven oder systematischen Überwachung der Tarife und Verträge gemäß den Artikeln 6, 29 und 39 der Richtlinie 92/49 sowie

b) die in Artikel 44 dieser Richtlinie enthaltene Regelung für die Erhebung von Informationen über die Prämienbeträge, die Höhe der Erstattungsleistungen und die Rückstellungen, die Häufigkeit und die durchschnittlichen Kosten der Erstattungsleistungen und für Mitteilungen zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden des Herkunftsmitgliedstaats und denen des betroffenen Mitgliedstaats

eine Regelung eingeführt und in Geltung belassen hat, nach der Verträge über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, die die Tarife für die Schadensfälle auf italienischem Gebiet betreffen, ohne Unterscheidung zwischen Versicherungsunternehmen mit Sitz in Italien einerseits und denen, die ihre Tätigkeit mittels Zweigniederlassungen oder im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs ausüben, andererseits eingefroren werden.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2 In Artikel 1 der Richtlinie 92/49 heißt es:

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet

...

c) Herkunftsmitgliedstaat: der Mitgliedstaat, in welchem sich der Sitz des Versicherungsunternehmens befindet, das das Risiko deckt;

..."

3 In Titel II — Aufnahme der Versicherungstätigkeit — bestimmt Artikel 6 der Richtlinie 92/49:

„Artikel 8 der Richtlinie 73/239/EWG erhält folgende Fassung:

‚Artikel 8

...

(3) Diese Richtlinie steht der Möglichkeit nicht entgegen, dass die Mitgliedstaaten Rechts- oder Verwaltungsvorschriften einführen oder beibehalten, die die Genehmigung der Satzung und die Übermittlung aller für die ordnungsgemäße Aufsicht erforderlichen Dokumente vorschreiben.

Jedoch sehen die Mitgliedstaaten keine Vorschriften vor, in denen eine vorherige Genehmigung oder eine systematische Übermittlung der allgemeinen und besonderen Versicherungsbedingungen, der Tarife sowie der Formblätter und sonstigen Druckstücke, die das Unternehmen im Verkehr mit den Versicherungsnehmern zu verwenden beabsichtigt, verlangt wird.

Die Mitgliedstaaten dürfen die vorherige Mitteilung oder die Genehmigung der vorgeschlagenen Tarifanhebungen nur als Element eines allgemeinen Preiskontrollsystems beibehalten oder einführen.

...“‘

4 Artikel 28 der Richtlinie 92/49 in Titel III — Harmonisierung der Bedingungen für die Ausübung der Tätigkeit — lautet:

„Der Mitgliedstaat, in dem das Risiko belegen ist, darf den Versicherungsnehmer nicht daran hindern, einen Vertrag zu unterzeichnen, der mit einem gemäß Artikel 6 der Richtlinie 73/239/EWG zugelassenen Versicherungsunternehmen abgeschlossen wurde, solange der Vertrag nicht im Widerspruch zu den in dem Mitgliedstaat, in dem das Risiko belegen ist, geltenden Rechtsvorschriften des Allgemeininteresses steht."

5 Im selben Titel III hat Artikel 29 der Richtlinie 92/49 folgenden Wortlaut:

„Die Mitgliedstaaten sehen keine Vorschriften vor, in denen eine vorherige Genehmigung oder eine systematische Übermittlung der allgemeinen und besonderen Versicherungsbedingungen, der Tarife sowie der Formblätter und sonstigen Druckstücke, die das Unternehmen im Verkehr mit den Versicherungsnehmern zu verwenden beabsichtigt, verlangt wird. Um die Einhaltung der nationalen Rechtsvorschriften über die Versicherungsverträge zu überwachen, können sie nur die nichtsystematische Übermittlung dieser Bedingungen und sonstigen Dokumente verlangen, ohne dass dies für das Unternehmen eine Voraussetzung für die Ausübung seiner Tätigkeit darstellen darf.

Die Mitgliedstaaten dürfen die vorherige Mitteilung oder die Genehmigung der vorgeschlagenen Tariferhöhungen nur als Bestandteil eines allgemeinen Preiskontrollsystems beibehalten oder einführen."

6 Artikel 30 Absatz 2 der Richtlinie 92/49, der zu diesem Titel III zählt, schreibt vor:

„Ungeachtet gegenteiliger Vorschriften kann ein Mitgliedstaat, der den Abschluss einer Versicherung verpflichtend vorschreibt, fordern, dass der zuständigen Behörde dieses Mitgliedstaats die allgemeinen und besonderen Versicherungsbedingungen der Pflichtversicherungen vor ihrer Verwendung mitgeteilt werden."

7 In Titel IV der Richtlinie 92/49 — Bestimmungen über die freie Niederlassung und den freien Dienstleistungsverkehr — enthält Artikel 39 Absätze 2 und 3 folgende Regelung:

„(2) Der Mitgliedstaat der Zweigniederlassung oder der Dienstleistung sieht keine Vorschriften vor, in denen eine vorherige Genehmigung oder eine systematische Übermittlung der allgemeinen und besonderen Versicherungsbedingungen, der Tarife sowie der Formblätter und sonstigen Druckstücke, die das Unternehmen im Verkehr mit den Versicherungsnehmern zu verwenden beabsichtigt, verlangt wird. Um die Einhaltung der nationalen Rechtsvorschriften über die Versicherungsverträge zu überwachen, kann er von jedem Unternehmen, das in seinem Staatsgebiet im Rahmen der Niederlassungs- oder der Dienstleistungsfreiheit tätig werden will, nur die nichtsystematische Übermittlung dieser Bedingungen und sonstigen Dokumente verlangen, ohne dass dies für das Unternehmen eine Voraussetzung für die Ausübung seiner Tätigkeit darstellen darf.

(3) Der Mitgliedstaat der Zweigniederlassung oder der Dienstleistung darf die vorherige Mitteilung oder die Genehmigung der vorgeschlagenen Tariferhöhungen nur als Bestandteil eines allgemeinen Preiskontrollsystems beibehalten oder einführen."

8 Ferner bestimmt Artikel 44 Absatz 2 der Richtlinie 92/49, der gleichfalls zu diesem Titel IV gehört:

„(1) Artikel 22 der Richtlinie 88/357/EWG wird aufgehoben.

(2) Jedes Versicherungsunternehmen muss der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats für im Rahmen der Niederlassungsfreiheit getätigte Geschäfte und getrennt davon für im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit getätigte Geschäfte die gebuchten Prämienbeträge, die Höhe der Erstattungsleistungen und der Rückstellungen — ohne Abzug der Rückversicherung — pro Mitgliedstaat und pro Versicherungszweig sowie in Bezug auf den Zweig 10 von Buchstabe A des Anhangs der Richtlinie 73/239/EWG — ausschließlich der Haftung des Frachtführers —, die Häufigkeit und die durchschnittlichen Kosten der Erstattungsleistungen mitteilen.

Die Gruppen von Versicherungszweigen sind:

...

— Kraftfahrzeuge (Zweige 3, 7 und 10; die den Zweig 10 betreffenden Zahlen ausschließlich der Haftung des Frachtführers sind zu präzisieren);

...

Die zuständige Behörde des Herkunftsmitgliedstaats teilt den zuständigen Behörden jedes betroffenen Mitgliedstaats auf Antrag innerhalb einer vertretbaren Frist die Angaben zusammengefasst mit."

Nationales Recht

9 Artikel 2 Absätze 2 bis 5d des Decreto-legge Nr. 70 vom 28. März 2000 mit dringlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Inflationsschübe (GURI Nr. 73 vom 28. März 2000, S. 4) in der Fassung des Gesetzes Nr. 137 vom 26. Mai 2000 zur Umwandlung dieses Decreto-legge mit Änderungen (GURI Nr. 122 vom 27. Mai 2000, S. 4, im Folgenden: Decreto-legge) bestimmt:

„2. Für die Kfz- und Wasserfahrzeug-Haftpflichtversicherungsverträge, die innerhalb eines Jahres ab dem Inkrafttreten dieses Decreto in den Tarifklassen erneuert werden, die Änderungen der Prämie im Hinblick auf das Eintreten oder Nichteintreten von Schadensfällen vorsehen, dürfen die Versicherungsunternehmen keine Tariferhöhung bei Versicherungsnehmern vornehmen, bei denen es während des letzten Betrachtungszeitraums keine vom Fahrzeugführer verursachten Schadensfälle gegeben hat. Für Verträge, die innerhalb eines Jahres ab diesem Zeitpunkt in den Tarifklassen abgeschlossen werden, die Änderungen der Prämie nach Maßgabe des Eintritts von Schadensfällen vorsehen, sind die zu diesem Zeitpunkt geltenden Tarife maßgebend.

2a. Absatz 2 gilt ab dem Inkrafttreten dieses Decreto auch für Versicherungsverträge für Personenkraftwagen, Mopeds und Motorräder in den Tarifklassen des Artikels 12 des Gesetzes Nr. 990 vom 24. Dezember 1969 sowie für Verträge,

deren Abschluss telefonisch oder telematisch angeboten wurde, und für Verträge, die keine Klausel über die stillschweigende Verlängerung enthalten oder vom Unternehmen gekündigt wurden, sofern sie demselben Versicherer erneut angetragen werden.

3. Die Versicherungsunternehmen dürfen für die Dauer eines Jahres ab dem Inkrafttreten dieses Decreto weder die Anzahl der Schadenfreiheitsrabattstufen noch die Koeffizienten zur Berechnung der Prämie oder die entsprechenden Evolutivklauseln der Tarifklassen ändern, die Änderungen der Prämie nach Maßgabe des Eintritts von Schadensfällen vorsehen.

4. In Artikel 12 des Gesetzes Nr. 990 vom 24. Dezember 1969 wird folgender Absatz eingefügt: ‚2a. Die Unternehmen, die im Bereich der Pflichtversicherung im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 des Decreto-legge Nr. 70 vom 28. März 2000 in der Fassung des Umwandlungsgesetzes tätig sind, sind verpflichtet, auf Verlangen des Versicherungsnehmers Verträge auch in der Bonus-Malus-Tarifklasse mit einem obligatorischen Selbstbehalt von mindestens 500 000 Lire und höchstens einer Million Lire abzuschließen; dieser kann dem Drittgeschädigten nicht entgegenhalten werden. Die Wahl der Bonus-Malus-Tarifklasse mit Selbstbehalt sowie die Wahl der Höhe dieses Selbstbehalts steht ausschließlich dem Versicherungsnehmer zu.'

5. Nach Ablauf der Wirkungen der Absätze 2 und 3 kann der Versicherungsnehmer im Fall von Tarifanhebungen, die die Soll-Inflationsrate überschreiten, mit Ausnahme derjenigen, die mit der Anwendung der Evolutivklauseln in den verschiedenen Tarifklassen zusammenhängen, den Vertrag durch Mitteilung per Einschreiben mit Rückschein oder per Fax an den Sitz des Unternehmens oder an die Geschäftsstelle, bei der der Versicherungsvertrag abgeschlossen wurde, kündigen. In diesem Fall gilt die Toleranzfrist des Artikels 1901 Absatz 2 des Codice Civile zugunsten des Versicherten nicht.

5a Das ‚Instituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo' (ISVAP) überwacht die Einhaltung der Bestimmungen dieses Artikels durch die Versicherungsgesellschaften.

5b Gegen Versicherungsgesellschaften, die die Bestimmungen in den Artikeln 2, 2a, 3 und 4 nicht einhalten, kann für jeden Fall der Zuwiderhandlung eine Geldbuße von 3 bis 9 Millionen ITL verhängt werden.

5c Zur Verbesserung der Betrugsbekämpfung im Bereich der Haftpflichtversicherung für in Italien zugelassene Kraftfahrzeuge wird bei dem ISVAP eine Datenbank für diese Fahrzeuge betreffende Schadensfälle errichtet. Das ISVAP trägt dafür Sorge, dass diese Datenbank ab 1. Januar 2001 voll einsatzfähig ist. Ab diesem Zeitpunkt sind sämtliche Versicherungsgesellschaften verpflichtet, dem ISVAP nach von diesem festzulegenden Modalitäten vierteljährlich Angaben über die bei ihren Versicherten eingetretenen Schadensfälle zu machen. Das ISVAP legt die Verfahren und Modalitäten für die Funktionsweise der Datenbank nach Konsultation der Versicherungsgesellschaften fest. Die Kosten für den Betrieb der Datenbank werden unter den Versicherungsgesellschaften nach den Verteilungskriterien aufgeteilt, die für die Kosten der durch das ISVAP ausgeübten Aufsicht gelten.

5d Bei Missachtung der Pflicht zur Mitteilung der geforderten Daten an das ISVAP können Geldbußen in folgender Höhe verhängt werden:

a) von 2 Millionen bis zu 6 Millionen ITL bei fehlender Übermittlung der Daten;

b) 1 bis 3 Millionen ITL bei verspäteter oder unvollständiger Übermittlung der Daten.

Diese Geldbußen werden im Wiederholungsfalle jeweils um 10 % erhöht."

Vorverfahren

10 Die Kommission machte Italien mit Schreiben vom 14. April 2000 auf die Probleme aufmerksam, die die Anwendung des Decreto-legge in der Fassung vom 28. März 2000 aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht aufwarf, und forderte es auf, hierzu Stellung zu nehmen. Italien antwortete mit Schreiben vom 5. Juni 2000.

11 Da die italienische Antwort die Kommission nicht zufrieden stellte, übersandte sie am 13. Juli 2000 ein Mahnschreiben mit der Aufforderung, zu den in Bezug auf das Decreto-legge vorgebrachten Rügen innerhalb von drei Wochen nach Erhalt dieses Schreibens Stellung zu nehmen. Italien antwortete mit zwei Schreiben vom 3. August und vom 3. Oktober 2000.

12 Da die italienischen Antworten die Kommission erneut nicht zufrieden stellten, richtete sie mit Schreiben vom 27. Oktober 2000 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Italienische Republik, in dem diese aufgefordert wurde, dieser Stellungnahme innerhalb einer Frist von drei Wochen ab Bekanntgabe nachzukommen.

13 Italien antwortete auf diese Stellungnahme mit Schreiben vom 20. November 2000, dem ein Schreiben des Ministers für Industrie, Handel und Handwerk beigefügt war.

14 Da die Kommission der Auffassung war, dass die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme aufgeführten Zuwiderhandlungen fortbestünden und die italienische Antwort auf diese Stellungnahme nicht zufrieden stellend ausgefallen sei, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Zur Rüge einer Verletzung der Artikel 6, 29 und 39 der Richtlinie 92/49

Parteivorbringen

15 Mit ihrer ersten Rüge wirft die Kommission der Italienischen Republik vor, sie habe mit dem Decreto-legge Maßnahmen erlassen, die darauf gerichtet seien,

— den Versicherungsgesellschaften zu verbieten, für die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsverträge, die innerhalb des Jahres, in dem das Decreto-legge gelte, erneuert werden müssten und in denen Änderungen der Prämie nach Maßgabe des Eintritts von Schadensfällen vorgesehen seien (so

genannte Bonus-Malus-Klausel), eine Tariferhöhung vorzunehmen, wenn der Versicherte während des Bezugszeitraums keinen Schadensfall verursacht habe (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Decreto-legge);

— die Versicherungsgesellschaften zu verpflichten, die am 29. März 2000 geltenden Tarife für alle neuen Verträge anzuwenden, die in dem Jahr nach dem Inkrafttreten des Decreto-legge geschlossen würden und in denen eine Tarifklasse angewandt werde, in der Änderungen der Prämie nach Maßgabe des Eintritts von Schadensfällen vorgesehen seien (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2);

— die Anwendung von Artikel 2 Absatz 2 des Decreto-legge auf den Verkauf von Versicherungsprodukten per Telefon oder auf telematischem Wege zu erstrecken (Artikel 2 Absatz 2a);

— den Versicherungsgesellschaften zu verbieten, innerhalb eines Jahres ab dem Inkrafttreten des Decreto-legge die Anzahl der Schadenfreiheitsrabattstufen, die Koeffizienten zur Berechnung der Prämie und die Evolutivklauseln der Tarifklassen, in denen Änderungen der Prämie nach Maßgabe des Eintritts von Schadensfällen vorgesehen seien, zu ändern (Artikel 2 Absatz 3);

— die Versicherungsgesellschaften zu verpflichten, auf Verlangen des Versicherungsnehmers Verträge in der Bonus-Malus-Tarifklasse mit einem Selbstbehalt von mindestens 500 000 Lire und höchstens einer Million Lire abzuschließen; dieser könne dem Drittgeschädigten nicht entgegenhalten werden, wobei die Wahl der Bonus-Malus-Tarifklasse sowie der Höhe des Selbstbehalts dem Versicherungsnehmer zustehe (Artikel 2 Absatz 4), und

— den Versicherungsnehmern zu ermöglichen, nach Ablauf der Wirkungen des Artikels 2 Absätze 2 und 3 des Decreto-legge im Fall von Tarifanhebungen, die die Soll-Inflationsrate überschritten, mit Ausnahme derjenigen, die mit der Anwendung der Evolutivklauseln in den verschiedenen Tarifklassen zusammenhingen, den Vertrag zu kündigen (Artikel 2 Absatz 5).

16 Nach Ansicht der Kommission stehen die in Artikel 2 Absätze 2, 3, 4 und 5 des Decreto-legge vorgesehenen Maßnahmen im Widerspruch zu den Artikeln 6, 29 und 39 der Richtlinie 92/49. Sie führten zu einem Einfrieren der Tarife dadurch, dass die betreffenden Unternehmen nicht mehr das Recht hätten, die Versicherungsprämien nach Maßgabe der Schadensfälle und der Verwaltungskosten frei festzulegen, und außerdem zu einer Beschränkung der Vertragsfreiheit dadurch, dass z. B. ein obligatorischer Selbstbehalt eingeführt werde. Dementsprechend verfügten die auf italienischem Gebiet tätigen Versicherungsgesellschaften einschließlich derjenigen, die im Rahmen der Niederlassungs- oder der Dienstleistungsfreiheit tätig seien, in Bezug auf die Tarifentwicklung ihrer Verträge über keinerlei Freiheit mehr, obwohl in den genannten Bestimmungen der Richtlinie 92/49 der Grundsatz der Tariffreiheit der im Versicherungssektor (mit Ausnahme der Lebensversicherung) operierenden Unternehmen und die dadurch bedingte Abschaffung der präventiven oder systematischen Aufsicht über die Tarife und die Vertragsklauseln verankert seien.

17 Die Mitgliedstaaten könnten von Versicherungsgesellschaften die nichtsystematische Mitteilung der allgemeinen und besonderen Bedingungen der Versicherungspolicen und -verträge unter der Voraussetzung verlangen, dass dies keine Vorbedingung für die Ausübung der Tätigkeit dieser Gesellschaften darstelle. Für die Pflichtversicherungen könnten die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 30 Absatz 2 der Richtlinie 92/49 die Verpflichtung zur vorherigen und systematischen Mitteilung der allgemeinen und besonderen Versicherungsbedingungen beibehalten, ohne dass dies jedoch eine Kontrolle der wirtschaftlichen Angemessenheit der entsprechenden Tarife einschlösse.

18 Ausnahmen von dem kürzlich vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 11. Mai 2000 in der Rechtssache C-296/98 (Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-3025, Randnr. 29) anerkannten Grundsatz der Tariffreiheit seien nur in den in der

Richtlinie 92/49 abschließend aufgeführten Fällen zulässig, d. h. dann, wenn die betreffenden Maßnahmen zu einem „allgemeinen Preiskontrollsystem" gehörten (Artikel 8 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Ersten Richtlinie 73/239/EWG des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung [mit Ausnahme der Lebensversicherung] [ABl. L 228, S. 3] in der Fassung der Richtlinie 92/49 [im Folgenden: Richtlinie 73/239] sowie Artikel 29 Absatz 2 und 39 Absatz 3 der Richtlinie 92/49) oder wenn sie „zu den in dem Mitgliedstaat, in dem das Risiko belegen ist, geltenden Rechtsvorschriften des Allgemeininteresses" (Artikel 28 der Richtlinie 92/49) zählten. So sei die Befugnis des Mitgliedstaats, in dem das Risiko belegen sei, unter Beachtung der Bestimmungen der Richtlinie 92/49 und insbesondere des Grundsatzes der Tariffreiheit auszuüben, der bedeute, dass es kein System der vorherigen und systematischen Inhaltskontrolle der Policen und Tarife der im Gebiet der Europäischen Union tätigen Versicherungsunternehmen gebe.

19 Die durch das Decreto-legge eingeführte Tarifregelung könne aber weder als ein „allgemeines Preiskontrollsystem" noch als „Vorschriften des Allgemeininteresses" im Sinne der Richtlinie 92/49 gewertet werden.

20 Die Italienische Republik führt aus, dass die streitigen Maßnahmen zu einem „allgemeinen Preiskontrollsystem" gehörten. Das Decreto-legge habe in seiner ursprünglichen Fassung vom 28. März 2000 eine Reihe von Maßnahmen enthalten, mit denen die inflationstreibenden Wirkungen einiger Wirtschaftszweige begrenzt werden sollten; bei seiner Umwandlung in ein Gesetz habe das Parlament im Bemühen um eine rationelle Gesetzgebung beschlossen, für den betreffenden Sektor eine andere Fassung zu erstellen, so dass die Bestimmungen über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung nicht mehr im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung in anderen Wirtschaftszweigen aufgeführt seien.

21 Die verschiedenen Interventionen in Bezug auf die Preise, zu denen die streitigen Maßnahmen gehörten, seien als Bestandteile eines „allgemeinen Systems" der

Preiskontrolle anzusehen, auch wenn sie weder durch ein einziges Rechtsinstrument noch für einen einheitlichen Zeitraum erlassen worden seien.

22 Zu den Maßnahmen, die Bestandteil eines allgemeinen Preiskontrollsystems seien, gehörten der Beschluss Nr. 30/2000 des Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica „Direttive per il contenimento dell'inflazione" (Richtlinien zur Bewältigung der Inflation) mit den Leitlinien der Regierung für die Tarife der von regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften abhängigen öffentlichen Dienstleistungen sowie eine vom Minister für Finanzen und Industrie getroffene Verwaltungsmaßnahme zur Senkung der für Mineralölerzeugnisse geltenden Verbrauchsteuern bis zum 31. Dezember 2000, die in der Folgezeit in Artikel 24 des Gesetzes Nr. 388 vom 23. Dezember 2000 (GURI Nr. 302, Beilage Nr. 219, vom 29. September 2000, S. 1) aufgenommen worden sei.

23 Eine Maßnahme könne auch dann als „allgemein" angesehen werden, wenn sie nicht alle Preise für eine bestimmte Kategorie von Gütern oder Dienstleistungen betreffe; sie könne auf die von der Inflation am stärksten betroffenen Sektoren beschränkt werden. Ein allgemeines Preiskontrollsystem liege vor, wenn wie hier eine Reihe von Initiativen zur Bekämpfung von Inflationsschüben bestünden, zu denen nach Maßgabe der Preisentwicklung in jedem Sektor abgestimmte Interventionen gehörten.

24 Ferner handele es sich bei den streitigen Maßnahmen um „Vorschriften des Allgemeininteresses" im Sinne von Artikel 28 der Richtlinie 92/49. Sie erlaubten eine geeignete und angemessene Inflationsbekämpfung. Da das zeitlich begrenzte Verbot der Tariferhöhung für bestimmte Verträge das einzige Mittel gewesen sei, mit dem unverzüglich gegen die zunehmenden Anhebungen dieser Tarife habe vorgegangen werden können, sei es angesichts der Pflicht zum Abschluss einer Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung durch das Anliegen des Verbraucherschutzes und Beweggründe sozialer Natur gerechtfertigt. Zudem hätten die streitigen Maßnahmen es erlaubt, gegen Betrug und wettbewerbswidriges Verhalten auf dem betreffenden Markt vorzugehen.

Würdigung durch den Gerichtshof

25 Nach der ersten Begründungserwägung der Richtlinie 92/49 hat diese das Ziel, den Binnenmarkt in der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) unter dem doppelten Gesichtspunkt der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs zu vollenden, um es den Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft zu erleichtern, in der Gemeinschaft belegene Risiken zu decken. Zudem liegt es nach der neunzehnten Begründungserwägung dieser Richtlinie im Rahmen des Binnenmarktes im Interesse des Versicherungsnehmers, dass er Zugang zu einer möglichst weiten Palette von in der Gemeinschaft angebotenen Versicherungsprodukten hat, um aus ihnen das seinen Bedürfnissen am besten entsprechende Angebot auswählen zu können.

26 Mit der Richtlinie 92/49 soll somit der freie Vertrieb von Versicherungsprodukten in der Gemeinschaft in dem betreffenden Sektor verwirklicht werden (Urteil Kommission/Frankreich, Randnr. 29).

27 Zu diesem Zweck verbieten die Artikel 8 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Richtlinie 73/239, 29 Absatz 1 und 39 Absatz 2 der Richtlinie 92/49 den Mitgliedstaaten, die vorherige Genehmigung oder die systematische Mitteilung insbesondere der allgemeinen und besonderen Bedingungen der Versicherungspolicen und -tarife zu verlangen, die ein Unternehmen in ihem Gebiet in seinen Beziehungen zu den Versicherungsnehmern zu verwenden beabsichtigt.

28 Außerdem dürfen die Mitgliedstaaten gemäß den Artikeln 8 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Richtlinie 73/239, 29 Absatz 2 und 39 Absatz 3 der Richtlinie 92/49 die vorherige Mitteilung oder Genehmigung vorgeschlagener Tariferhöhungen nur

als Bestandteil eines allgemeinen Preiskontrollsystems einführen oder beibehalten. Zudem kann ein Mitgliedstaat, wenn er den Abschluss einer Versicherung verpflichtend vorschreibt, nur vorschreiben, dass der zuständigen Behörde dieses Mitgliedstaats die allgemeinen und besonderen Versicherungsbedingungen der Pflichtversicherungen vor ihrer Verwendung mitgeteilt werden.

29 Daraus ergibt sich klar, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber die Absicht hatte, den Grundsatz der Tariffreiheit im Versicherungssektor (mit Ausnahme der Lebensversicherung) einschließlich der Pflichtversicherung wie der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung zu gewährleisten. Dieser Grundsatz umfasst das Verbot jeder Regelung einer vorherigen oder systematischen Mitteilung und der Genehmigung der Tarife, die ein Versicherungsunternehmen in seinen Beziehungen zu den Versicherungsnehmern zu verwenden beabsichtigt. Die einzige in der Richtlinie 92/49 zugelassene Ausnahme von diesem Grundsatz betrifft die vorherige Mitteilung und die Genehmigung von „Tariferhöhungen" im Rahmen eines „allgemeinen Preiskontrollsystems".

30 Artikel 28 der Richtlinie 92/49 ermöglicht es zwar dem Mitgliedstaat, in dem das Risiko belegen ist, den Versicherungsnehmer am Abschluss eines Versicherungsvertrags zu hindern, wenn dieser Vertrag im Widerspruch zu den in diesem Staat geltenden Rechtsvorschriften des Allgemeininteresses steht.

31 Jedoch darf diese Bestimmung nicht dahin ausgelegt werden, dass sie den in Randnummer 28 des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen, in denen die eine Abweichung vom Grundsatz der Tariffreiheit rechtfertigenden Gründe ausdrücklich genannt werden, ihre praktische Wirksamkeit nimmt. Dem entspricht es, dass Artikel 28 der Richtlinie 92/49 unmittelbar vor einer Bestimmung desselben Kapitels steht, in der das an die Mitgliedstaaten gerichtete Verbot, die Tariffreiheit anders als im Rahmen eines „allgemeinen Preiskontrollsystems" zu beschränken, ausdrücklich wiederholt wird.

32 Im vorliegenden Fall sind die Parteien übereinstimmend der Auffassung, dass die in Artikel 2 Absätze 2 bis 5 des Decreto-legge vorgesehene Tarifregelung die Freiheit der Versicherungsgesellschaften, einschließlich derjenigen, die ihre Tätigkeit im Rahmen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs ausüben, in Bezug auf die Festlegung und Entwicklung der Tarife im Rahmen von Schadensfällen auf italienischem Gebiet betreffenden Verträgen über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung erheblich beschränke.

33 Die italienische Regierung vertritt jedoch die Ansicht, dass diese Regelung, obwohl sie die Tariffreiheit der Versicherungsgesellschaften beschränke, als Bestandteil eines „allgemeinen Preiskontrollsystems" im Sinne der Artikel 8 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Richtlinie 73/239, 29 Absatz 2 und 39 Absatz 3 der Richtlinie 92/49 gerechtfertigt werden könne.

34 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass eine vorherige Mitteilung oder eine Genehmigung von Tariferhöhungen, die ein Mitgliedstaat den Versicherungsgesellschaften nach diesen Bestimmungen vorschreiben kann, als Ausnahme vom Grundsatz der Tariffreiheit eng auszulegen ist. Zudem setzt ein allgemeines Preiskontrollsystem u. a. voraus, dass seine Bestandteile verbindlich sind und dass dieses System ein gewisses Maß an genereller Geltung und an Homogenität aufweist.

35 Demgegenüber stellt die streitige Tarifregelung einen punktuellen Eingriff in einen speziellen Versicherungssektor, nämlich den der Kraftfahrzeug-Pflichtversicherung, dar. Sie kann somit für sich genommen dem Kriterium der generellen Geltung, ohne die ein Kontrollsystem keine Abweichung vom Grundsatz der Tariffreiheit rechtfertigen kann, nicht genügen. Dies gilt auch deshalb, weil die Kommission — von der Italienischen Republik unwidersprochen — vorgetragen hat, dass die Versicherungsprämien in dem betreffenden Sektor in dem der Berechnung der Inflationsentwicklung in Italien dienenden Korb der Waren und Dienstleistungen nur 0,22 % ausmachen.

36 Die übrigen Maßnahmen, auf die sich die italienische Regierung berufen hat, um die Existenz eines allgemeinen Preiskontrollsystems geltend zu machen, betreffen zwar tatsächlich andere Wirtschaftssektoren als den der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung. Gleichwohl handelt es sich um sehr punktuelle, uneinheitliche und teilweise unverbindliche Interventionen, die zudem weder untereinander noch mit der durch das Decreto-legge eingeführten Tarifregelung in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen.

37 Somit kann die streitige Tarifregelung nicht als Bestandteil eines allgemeinen Preiskontrollsystems im Sinne der Artikel 8 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Richtlinie 73/239, 29 Absatz 2 und 39 Absatz 3 der Richtlinie 92/49 angesehen werden und fällt daher, ganz abgesehen davon, inwieweit die einzelnen Bestandteile dieser Regelung zu einem System von „Tariferhöhungen" im Sinne dieser Bestimmungen gehören, nicht unter die dort vorgesehene Ausnahme.

38 Was zweitens die unterschiedlichen Erwägungen des Allgemeininteresses betrifft, die die Italienische Republik vorgebracht hat, um die streitige Tarifregelung auf der Grundlage von Artikel 28 der Richtlinie 92/49 zu rechtfertigen, so geht aus Randnummer 31 des vorliegenden Urteils hervor, dass das in dieser Bestimmung angesprochene Allgemeininteresse jedenfalls nicht die Einführung oder Beibehaltung nationaler Bestimmungen rechtfertigen kann, die gegen den Grundsatz der Tariffreiheit verstoßen, da die Ausnahmen von diesem Grundsatz durch Vorschriften geregelt sind, die durch die Artikel 6, 29, und 39 dieser Richtlinie harmonisiert wurden.

39 Der ersten auf eine Verletzung der Artikel 6, 29, und 39 der Richtlinie 92/49 gestützten Rüge der Kommission ist somit stattzugeben.

Zur Rüge einer Verletzung des Artikels 44 der Richtlinie 92/49

Parteivorbringen

40 Die Kommission trägt vor, dass die Versicherungsunternehmen, die im Rahmen der Niederlassungsfreiheit oder der Dienstleistungsfreiheit in der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung tätig sind, gemäß Artikel 2 Absatz 5c des Decreto-legge einer Mitteilungspflicht unterworfen seien, die mit dem durch Artikel 44 der Richtlinie 92/49 eingeführten Mechanismus, nach dem diese Unternehmen nur den zuständigen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats die Informationen u. a. über die Zahl der Erstattungsleistungen zu liefern haben, unvereinbar sei. Die Informationen, die die Italienische Republik zur Verbrechensbekämpfung für erforderlich halte, dürften ausschließlich durch Vermittlung der Behörden des Herkunftsmitgliedstaats erlangt werden, da sonst der durch die Richtlinie 92/49 eingeführte Mechanismus der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten Schaden nehmen könnte. Schlichte Überlegungen verwaltungstechnischer Art könnten eine Abweichung von der in Artikel 44 vorgesehenen Regel nicht rechtfertigen. Demzufolge verstoße auch die Verpflichtung der Versicherungsunternehmen, einschließlich derjenigen, die ihre Tätigkeit im Rahmen der Niederlassungsfreiheit oder der Dienstleistungsfreiheit ausübten, zur Finanzierung der in Artikel 2 Absatz 5c vorgesehenen Datenbank beizutragen, gegen das Gemeinschaftsrecht.

41 Die italienische Regierung trägt — gestützt auf das Urteil vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-275/92 (Schindler, Slg. 1994, I-1039, Randnr. 58) — vor, dass die Verhinderung von Straftaten eine Abweichung vom Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen könne und dass außerdem die Information durch den Herkunftsmitgliedstaat auf Anfrage es anders als die Informationserhebung bei den Versicherungsunternehmen nicht ermögliche, Betrügereien mit der erforderlichen Schnelligkeit und Gründlichkeit entgegenzuwirken. Die Errichtung einer Datenbank in Italien erscheine als das einzige Instrument, mit dem sich betrügerisches Verhalten effektiv bekämpfen lasse.

Würdigung durch den Gerichtshof

42 Gemäß Artikel 2 Absatz 5c des Decreto-legge sind sämtliche Versicherungsgesellschaften verpflichtet, dem ISVAP vierteljährlich Angaben über die bei ihren Versicherten eingetretenen Schadensfälle zu machen. Hierfür ist die Errichtung einer Datenbank vorgesehen, zu deren Finanzierung die Versicherungsgesellschaften beizutragen haben. Gemäß Artikel 2 Absatz 5d des Decreto-legge ist bei fehlender oder verspäteter Wahrnehmung der Verpflichtung zur Übermittlung der fraglichen Angaben eine Geldbuße zu zahlen.

43 Nach Artikel 44 Absatz 2 der Richtlinie 92/49 teilen die Versicherungsunternehmen der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats für im Rahmen der Niederlassungsfreiheit getätigte Geschäfte und getrennt davon für im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit getätigte Geschäfte die gebuchten Prämienbeträge, die Höhe der Erstattungsleistungen und der Rückstellungen pro Mitgliedstaat und pro Versicherungszweig sowie in Bezug auf den Zweig der Kraftfahrzeugversicherung die Häufigkeit und die durchschnittlichen Kosten der Erstattungsleistungen mit. Gemäß Artikel 44 Absatz 4 der Richtlinie 92/49 sind die fraglichen Angaben von der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats den Behörden der dies beantragenden Mitgliedstaaten innerhalb einer vertretbaren Frist zusammengefasst mitzuteilen.

44 Nach dieser Bestimmung haben die Versicherungsunternehmen gemäß dem durch die Richtlinie 92/49 eingeführten Mechanismus die Informationen über die Versicherungstätigkeit in Bezug auf Prämien, Erstattungsleistungen und Rückstellungen den Behörden des Herkunftsmitgliedstaats zu liefern, der sie den Behörden der anderen Mitgliedstaaten auf Anfrage innerhalb einer vertretbaren Frist zusammengefasst mitzuteilen hat.

45 Dieser Mechanismus der Mitteilung wesentlicher Daten über die Tätigkeit der Versicherungsgesellschaften durch Vermittlung der nationalen Behörden soll ungerechtfertigte Hindernisse für die Ausübung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit in dem durch die Richtlinie 92/49 erfassten Bereich vermeiden.

46 Den Akten zufolge dient jedoch die Erhebung von Einzelinformationen gemäß Artikel 2 Absatz 5c des Decreto-legge mit der Betrugsbekämpfung einem anderen Zweck als Artikel 44 der Richtlinie 92/49. Die Verpflichtung der betreffenden Versicherungsunternehmen, zur Finanzierung der durch das Decreto-legge eingeführten Datenbank beizutragen, sowie die für den Verstoß gegen diese Mitteilungspflicht vorgesehenen Sanktionen führt die Kommission nur als Verstärkung des durch das Decreto-legge eingeführten Mechanismus an; sie meint, diese müssten aus dem gleichen Grund ungültig sein.

47 Da die Kommission nur den Verstoß dieses Mechanismus gegen Artikel 44 der Richtlinie 92/49 rügt, ist die zweite Rüge somit zurückzuweisen.

48 Daher ist festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 92/49 verletzt hat, dass sie unter Verstoß gegen den Grundsatz der Tariffreiheit gemäß den Artikeln 6, 29 und 39 dieser Richtlinie eine Regelung eingeführt und in Geltung belassen hat, nach der Verträge über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, die die Tarife für die Schadensfälle auf italienischem Gebiet betreffen, ohne Unterscheidung zwischen Versicherungsunternehmen mit Sitz in Italien einerseits und denen, die ihre Tätigkeit mittels Zweigniederlassungen oder im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs ausüben, andererseits eingefroren werden.

Kosten

49 Nach Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Da der Klage der Kommission nur teilweise stattgegeben wird, trägt jede Partei ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) verletzt, dass sie unter Verstoß gegen den Grundsatz der Tariffreiheit gemäß den Artikeln 6, 29 und**

39 der Richtlinie 92/49 eine Regelung eingeführt und in Geltung belassen hat, nach der Verträge über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, die die Tarife für die Schadensfälle auf italienischem Gebiet betreffen, ohne Unterscheidung zwischen Versicherungsunternehmen mit Sitz in Italien einerseits und denen, die ihre Tätigkeit mittels Zweigniederlassungen oder im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs ausüben, andererseits eingefroren werden.

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet Timmermans

Edward Jann Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues Rosas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Februar 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias