DOMSTOLENS DOM

25. februar 2003 *

I sag C-59/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Tufvesson og A. Aresu, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. de Bellis, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje »skadesforsikringsdirektiv«) (EFT L 228, s. 1), idet den har indført og opretholdt en ordning med fastfrysning af de tariffer, der gælder for alle aftaler om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, der dækker risici på italiensk område, og som gælder uden forskel for forsikringsselskaber, der er hjemmehørende i Italien, og selskaber, som udøver deres virksomhed dér gennem datterselskaber eller i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. Der er nærmere bestemt tale om en tilsidesættelse af:

a) princippet om fri tariffastsættelse og om ophævelse af løbende forhåndskontrol med tariffer og aftaler som omhandlet i direktivets artikel 6, 29 og 39

b) bestemmelserne i direktivets artikel 44 om ordningen med indsamling af oplysninger om præmiebeløb, skadesudgifter og provisioner, skadesfrekvensen og de gennemsnitlige skadesudgifter samt udvekslingen af oplysninger mellem hjemlandets kompetente myndigheder og myndighederne i værtsmedlemsstaten,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, M. Wathelet og C.W.A. Timmermans samt dommerne D.A.O. Edward, P. Jann, F. Macken. N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer) og A. Rosas,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 16. april 2002,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. juli 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. februar 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt

sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje »skadesforsikringsdirektiv«) (EFT L 228, s. 1), idet den har indført og opretholdt en ordning med fastfrysning af de tariffer, der gælder for alle aftaler om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, der dækker risici på italiensk område, og som gælder uden forskel for forsikringsselskaber, der er hjemmehørende i Italien, og selskaber, som udøver deres virksomhed dér gennem datterselskaber eller i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. Der er nærmere bestemt tale om en tilsidesættelse af:

a) princippet om fri tariffastsættelse og om ophævelse af løbende forhåndskontrol med tariffer og aftaler som omhandlet i direktivets artikel 6, 29 og 39

b) bestemmelserne i direktivets artikel 44 om ordningen med indsamling af oplysninger om præmiebeløb, skadesudgifter og provisioner, skadesfrekvensen og de gennemsnitlige skadesudgifter samt udvekslingen af oplysninger mellem hjemlandets kompetente myndigheder og myndighederne i værtsmedlemsstaten.

De relevante retsregler

Fællesskabsretlige bestemmelser

2 Artikel 1 i direktiv 92/49 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

c) hjemland: den medlemsstat, hvor hjemstedet for det forsikringsselskab, der dækker risikoen, er beliggende

[...]«

3 Artikel 6 i direktiv 92/49, der befinder sig i afsnit II med overskriften »Adgang til udøvelse af forsikringsvirksomhed«, bestemmer:

»Artikel 8 i direktiv 73/239/EØF affattes således:

»*Artikel 8*

[...]

3. Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller indfører love eller administrative bestemmelser, der foreskriver godkendelse af vedtægterne og fremlæggelse af alt materiale, der er nødvendigt for den normale gennemførelse af tilsynet.

Medlemsstaterne må dog ikke fastsætte bestemmelser, der foreskriver forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af de almindelige og specielle betingelser i forsikringspolicer, af tariffer og af formularer og andre trykte dokumenter, som et selskab agter at anvende over for forsikringstagerne.

Medlemsstaterne må hverken opretholde eller indføre krav om forudgående anmeldelse eller godkendelse af tarifforhøjelser, medmindre sådanne krav er et led i en almindelig priskontrolordning.

[...]««

4 Artikel 28 i direktiv 92/49, der befinder sig i afsnit III med overskriften »Harmonisering af betingelserne for udøvelse af forsikringsvirksomhed«, bestemmer:

»Den medlemsstat, hvor risikoen består, kan ikke forhindre forsikringstageren i at indgå en aftale med et forsikringsselskab, der har fået tilladelse i henhold til artikel 6 i direktiv 73/239/EØF, når aftalen ikke er i strid med gældende retsregler begrundet i almene hensyn i den medlemsstat, hvor risikoen består.«

5 I samme afsnit af direktiv 92/49 findes artikel 29, der har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne må ikke fastsætte bestemmelser om, at der kræves forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af de almindelige og specielle betingelser i forsikringspolicer, af tariffer og af formularer og andre trykte dokumenter, som et forsikringsselskab agter at anvende over for forsikringstagerne. Med henblik på at kontrollere, at nationale bestemmelser om forsikringsaftaler overholdes, kan de alene kræve, at de pågældende betingelser og de øvrige dokumenter på opfordring skal kunne forelægges, uden at dette dog må gøres til en forhåndsbetingelse for, at et selskab kan udøve sin virksomhed.

Medlemsstaterne må hverken opretholde eller indføre krav om forudgående meddelelse om eller godkendelse af tarifforhøjelser, medmindre krav herom alene er et led i en almindelig priskontrolordning.«

6 Artikel 30, stk. 2, i direktiv 92/49, der befinder sig i afsnit III, fastsætter følgende:

»Uanset om andet måtte være fastsat, kan en medlemsstat, der pålægger forpligtelse til at tegne en forsikring, kræve, at dens kompetente myndighed får meddelelse om de almindelige og specielle betingelser i de lovpligtige forsikringer, før de anvendes.«

7 Artikel 39, stk. 2 og 3, i afsnit IV i direktiv 92/49 med overskriften »Bestemmelser vedrørende fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser« bestemmer:

»2. Filialmedlemsstaten eller den medlemsstat, hvor tjenesteydelserne præsteres, må ikke fastsætte bestemmelser om, at der kræves forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af de almindelige og specielle betingelser i forsikringspolicer, af tariffer og af formularer og andre trykte dokumenter, som selskabet agter at anvende over for forsikringstagerne. Med henblik på at kontrollere, at deres nationale bestemmelser om forsikringsaftaler overholdes, kan de alene kræve, at ethvert selskab, der ønsker at udøve forsikringsvirksomhed på deres område i henhold til reglerne om fri etableringsret eller reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, på opfordring skal kunne forelægge de betingelser og andre dokumenter, som det agter at anvende, uden at dette dog må gøres til en forhåndsbetingelse for, at selskabet kan udøve sin virksomhed.

3. Filialmedlemsstaten eller den medlemsstat, hvor tjenesteydelserne præsteres, må hverken opretholde eller indføre krav om forudgående meddelelse om eller godkendelse af tarifforhøjelser, medmindre krav herom alene er et led i en almindelig priskontrolordning.»

8 Desuden bestemmer artikel 44 i direktiv 92/49, der også findes i afsnit IV:

»1. Artikel 22 i direktiv 88/357/EØF udgår.

Forsikringsselskaber skal særskilt for forsikringsvirksomhed, der udøves i henhold til reglerne om fri etableringsret, og for forsikringsvirksomhed, der udøves i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, meddele den kompetente myndighed i hjemlandet beløbet for præmier, skadesudgifter og provisioner, uden fradrag af genforsikringsandelen, for hver medlemsstat og for hver gruppe af klasser samt, for så vidt angår forsikringsklasse 10 i punkt A i bilaget til direktiv 73/239/EØF, bortset fra fragtførerens ansvar, skadesfrekvensen og de gennemsnitlige skadesudgifter.

Grupperne af klasser defineres således:

[...]

— bilforsikring (3, 7 og 10; tallene vedrørende klasse 10, bortset fra fragtførerens ansvar, præciseres senere)

[...]

Hjemlandets kompetente myndigheder videregiver inden for en rimelig frist og i samlet form disse oplysninger til de kompetente myndigheder i de berørte medlemsstater, der anmoder derom.«

De nationale bestemmelser

9 Artikel 2, stk. 2-5d, i lovdekret nr. 70 af 28. marts 2000 om hastende bestemmelser med henblik på at begrænse inflationen (GURI nr. 73 af 28.3.2000, s. 4), som ændret ved lov nr. 137 af 26. maj 2000, med ændringer, af dette lovdekret til lov (GURI nr. 122 af 27.5.2000, s. 4, herefter »lovdekretet«), bestemmer:

»2. For så vidt angår aftaler om lovpligtig ansvarsforsikring i forbindelse med færdsel med motorkøretøjer, med fartøjer til sejlads på have, indsøer og floder, der forlænges inden for et år efter dette dekrets ikrafttræden i henhold til tarifbestemmelser om ændring af præmier i tilfælde af indtrufne skader, må forsikringsselskaberne ikke forhøje tarifferne for forsikringstagere, der ikke i den sidstforløbne forsikringsperiode er ansvarlige for skader forvoldt af føreren. Præmien for forsikringsaftaler, der er indgået inden for et år fra nævnte dato, og som indeholder tarifbestemmelser, hvorefter præmien kan ændres i tilfælde af skader, er den præmie, der var gældende på nævnte dato.

2a. Stk. 2 ovenfor finder anvendelse fra dette dekrets ikrafttræden på forsikringsaftaler vedrørende biler, knallerter og motorcykler, der anvender de tarifbestemmelser, der er omhandlet i artikel 12 i lov nr. 990 af 24. december 1969,

samt på aftaler, der tilbydes telefonisk eller elektronisk, og på aftaler, der ikke indeholder nogen bestemmelse om stiltiende forlængelse, eller på aftaler, der er opsagt af virksomheden, når de igen tilbydes det samme forsikringsselskab.

3. Forsikringsselskaberne må ikke ændre antallet af bonusklasser, koefficienterne for præmiefastsættelse eller gældende bestemmelser om tarifændringer, hvorefter præmien kan ændres i tilfælde af skader, inden for et år efter dette dekrets ikrafttræden.

4. Det følgende stykke indsættes i artikel 12 i lov nr. 990 af 24. december 1969: »2a. De selskaber, der tilbyder lovpligtig forsikring som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i lovdekret nr. 70 af 28. marts 2000, som ændret og gjort til lov ved stadfæstelsesloven, skal efter anmodning fra en forsikringstager afslutte aftaler også med præmiefastsættelse efter et bonus-malus-princip med en fast selvrisiko, der ikke kan gøres gældende over for en skadelidt tredjemand, for et beløb på mellem 500 000 og 1 000 000 ITL. Valget af præmiefastsættelse efter et bonus-malus-princip med selvrisiko samt af selvrisikoens størrelse foretages alene af forsikringstageren.«

5. Forsikringstageren kan, når de i stk. 2 og 3 fastlagte bestemmelser ikke længere er virksomme, i tilfælde af tarifforhøjelser — bortset fra forhøjelser i forbindelse med anvendelsen af de bestemmelser, der gælder for ændringer af de forskellige tarifordninger — der overstiger den fastsatte inflationsrate, opsige aftalen ved anbefalet brev med modtagelsesbevis, eller ved telefax, der sendes til forsikringsselskabet eller til den forsikringsagent, hos hvem policen blev tegnet. I dette tilfælde kan forsikringstageren ikke påberåbe sig den frist, der er fastsat i den borgerlige lovbogs artikel 1901, stk. 2.

5a. L'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) fører tilsyn med, at forsikringsselskaberne overholder bestemmelserne i denne artikel.

5b. De forsikringsselskaber, der ikke overholder bestemmelserne i stk. 2, 2a, 3 og 4, pålægges for hver overtrædelse en administrativ fastsat bøde på mellem tre og ni millioner ITL.

5c. Med det formål at forbedre forsikringstagernes beskyttelse mod svigagtig adfærd inden for området med lovpligtig forsikring af motorkøretøjer, der er indregistreret i Italien, oprettes en database hos ISVAP, der indeholder oplysninger om ulykker, hvori disse køretøjer har været involveret. ISVAP sørger for, at denne database er fuldt funktionsdygtig fra den 1. januar 2001. Med virkning fra denne dato er hvert forsikringsselskab forpligtet til en gang i kvartalet at videregive oplysninger til ISVAP om ulykker, for hvilke selskabets kunder har været ansvarlige, efter nærmere retningslinjer, der fastsættes af ISVAP. ISVAP fastsætter fremgangsmåden og de nærmere retningslinjer for anvendelse af databasen efter at have rådført sig med forsikringsselskaberne. Omkostningerne til drift af databasen fordeles mellem forsikringsselskaberne efter kriterier, der anvendes for de omkostninger, der er forbundet med den overvågning, ISVAP udfører.

5d. Manglende overholdelse af forpligtelsen til at meddele ISVAP de fornødne oplysninger medfører, at følgende administrative bøder pålægges:

a) fra to til seks millioner ITL i tilfælde af manglende afgivelse af oplysningerne

b) fra en til tre millioner ITL i tilfælde af forsinket afgivelse af oplysninger eller afgivelse af ufuldstændige oplysninger.

De nævnte bøder hæves med 10% for hvert gentagelsestilfælde.«

Den administrative procedure

10 Ved skrivelse af 14. april 2000 henledte Kommissionen de italienske myndigheders opmærksomhed på de problemer, anvendelsen af lovdekretet af 28. marts 2000 gav i forhold til fællesskabsretten, og anmodede disse om forklaringer hertil. De italienske myndigheder svarede ved skrivelse af 5. juni 2000.

11 Da Kommissionen ikke var tilfreds med svaret, fremsendte den den 13. juli 2000 en åbningsskrivelse til de italienske myndigheder, hvori den opfordrede dem til at fremsætte deres bemærkninger til de klagepunkter, der var fremført i relation til lovdekretet, inden for en frist på tre uger fra modtagelsen af skrivelsen. De italienske myndigheder svarede ved skrivelse af henholdsvis 3. august og 3. oktober 2000.

12 Kommissionen, der ikke fandt de italienske myndigheders svar tilfredsstillende, fremsatte den 27. oktober 2000 en begrundet udtalelse til Den Italienske Republik og opfordrede medlemsstaten til at efterkomme denne udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

13 De italienske myndigheder besvarede denne udtalelse ved skrivelse af 20. november 2000. Skrivelsen var bilagt en skrivelse fra Ministeren for Industri, Handel og Håndværk.

14 Da Kommissionen fandt, at de overtrædelser, der var opregnet i den begrundede udtalelse, fortsat bestod, og at de italienske myndigheders svar på den begrundede udtalelse ikke var tilfredsstillende, besluttede Kommissionen at anlægge nærværende sag.

Søgsmålet

Klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49

Parternes argumenter

15 Med sit første klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at Den Italienske Republik med urette ved lovdekretet har vedtaget foranstaltninger, der tilstræber, at

— forbyde forsikringsselskaberne at forhøje tariffer, der gælder for aftaler vedrørende lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, der forlænges inden for det år, hvor lovdekretet er gældende, og som foreskriver en ændring af præmierne i tilfælde af indtrufne skader (en såkaldt »bonus-malus-

klausul«), når forsikringstageren i referenceperioden ikke har forvoldt nogen skade (lovdekretets artikel 2, stk. 2, første punktum)

— forpligte forsikringsselskaberne til at anvende de tariffer, der var gældende den 29. marts 2000, på alle nye aftaler, der indgås året efter lovdekretets ikrafttræden, og som indeholder tarifbestemmelser, hvorefter præmien kan ændres i tilfælde af indtrufne skader (artikel 2, stk. 2, andet punktum)

— udstrække anvendelsen af lovdekretets artikel 2, stk. 2, til forsikringsydelser, der indgås telefonisk eller elektronisk (artikel 2, stk. 2a)

— forbyde forsikringsselskaberne i løbet af et år efter lovdekretets ikrafttræden at ændre antallet af bonusklasser, koefficienterne for præmiefastsættelse og tarifbestemmelserne, hvorefter præmien kan ændres i tilfælde af indtrufne skader (artikel 2, stk. 3)

— forpligte forsikringsselskaberne til efter anmodning fra en forsikringstager at indgå aftaler med præmiefastsættelse efter bonus-malus-princippet med en fast selvrisiko mellem 500 000 og 1 000 000 ITL, der ikke kan gøres gældende over for en skadelidt tredjemand, idet valget af præmiefastsættelse efter et bonus-malus-princip med selvrisiko samt af selvrisikoens størrelse alene foretages af forsikringstageren (artikel 2, stk. 4)

— tillade forsikringstagerne, når retsvirkningerne efter lovdekretets artikel 2, stk. 2 og 3, er ophørt, at opsige deres aftaler i tilfælde af tarifforhøjelser, bortset fra forhøjelser i forbindelse med anvendelsen af de bestemmelser, der gælder for ændringer af de forskellige tarifordninger, der overstiger den fastsatte inflationsrate (artikel 2, stk. 5).

16 Kommissionen er af den opfattelse, at de foranstaltninger, der er truffet i medfør af lovdekretets artikel 2, stk. 2, 3, 4 og 5, er i strid med artikel 6, 29, og 39 i direktiv 92/49. Disse foranstaltninger indebærer dels, at tarifferne fastfryses, idet de berørte selskaber ikke længere har ret til selv at fastsætte forsikringspræmierne i forhold til skaderne og administrationsomkostningerne, dels en begrænsning af kontraktfriheden, idet der f.eks. indføres en ordning med obligatorisk selvrisiko. De forsikringsselskaber, der driver virksomhed på det italienske område, inklusive selskaber, der udøver deres virksomhed dér i henhold til reglerne om fri etableringsret og reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, råder følgelig ikke over nogen frihed med hensyn til fastsættelse af tarifferne for deres forsikringsaftaler og det på trods af, at de nævnte bestemmelser i direktivet indfører princippet om, at virksomheder, der beskæftiger sig med andre former for forsikringer end livsforsikringer, har ret til frit at fastsætte deres tariffer, og påbyder den efterfølgende ophævelse af den løbende forhåndskontrol med tariffer og aftaleklausuler.

17 Kommissionen har gjort gældende, at medlemsstaterne kan kræve, at forsikringsselskaberne på opfordring forelægger de almindelige og specielle betingelser for deres forsikringspolicer og aftaler, uden at dette dog må gøres til en forhåndsbetingelse for, at et selskab kan udøve sin virksomhed. For så vidt angår lovpligtige forsikringer kan medlemsstaterne i henhold til artikel 30, stk. 2, i direktiv 92/49 opretholde en forpligtelse til en løbende og forudgående meddelelse af oplysninger om de almindelige og specielle betingelser i forsikringspolicerne uden at dette dog indebærer en kontrol af, at de gældende tariffer er passende.

18 Kommissionen har gjort gældende, at det princip om fri tariffastsættelse, som Domstolen på det seneste har anerkendt i dom af 11. maj 2000, Kommissionen mod Frankrig (sag C-296/98, Sml. I, s. 3025, præmis 29), kun kan fraviges og

begrænses i de tilfælde, der er udtømmende opregnet i direktiv 92/49, dvs. når de omhandlede foranstaltninger er et led i »en almindelig priskontrolordning« (artikel 8, stk. 3, tredje afsnit, i Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24.7.1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EFT L 228, s. 3), som ændret ved direktiv 92/49 (herefter »direktiv 73/239«), samt artikel 29, stk. 2, og artikel 39, stk. 3, i direktiv 92/49), eller når de er et resultat af »retsregler begrundet i almene hensyn i den medlemsstat, hvor risikoen består« (artikel 28 i direktiv 92/49). Kompetencen for den medlemsstat, hvor risikoen består, skal således udøves under overholdelse af bestemmelserne i direktiv 92/49, og navnlig under overholdelse af princippet om fri tariffastsættelse, hvilket indebærer, at policer og tariffer for selskaber, der udøver forsikringsvirksomhed på Den Europæiske Unions område, ikke underkastes nogen form for forudgående eller løbende materiel kontrol.

19 Ifølge Kommissionen kan de tarifbestemmelser, der er indført ved lovdekretet, imidlertid hverken kvalificeres som »en almindelig priskontrolordning« eller »retsregler begrundet i almene hensyn« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 92/49.

20 Den Italienske Republik har gjort gældende, at de omtvistede foranstaltninger er et led i »en almindelig priskontrolordning«. Den har i den forbindelse anført, at lovdekretet i dets oprindelige udformning af 28. marts 2000 indeholdt en række foranstaltninger, der var beregnet til at begrænse visse økonomiske sektorers inflationsskabende virkninger, og at parlamentet, da dekretet blev ophøjet til lov, på baggrund af rationaliseringshensyn besluttede at udarbejde en særlig tekst for den berørte sektor med det resultat, at bestemmelserne vedrørende ansvarsforsikringer for motorkøretøjer ikke længere figurerer side om side med de foranstaltninger, der er beregnet til at bekæmpe inflationen i andre økonomiske sektorer.

21 Den Italienske Republik er af den opfattelse, at de forskellige indgreb i prisdannelsen, hvorunder de omtvistede foranstaltninger hører, må anses for

»en almindelig ordning« med kontrol af priserne, selv om de ikke er blevet vedtaget ved hjælp af en enkelt retsakt eller for den samme periode.

22 Blandt de foranstaltninger, der indgår i den almindelige priskontrolordning, er udtalelse nr. 30/2000 fra Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica med overskriften »Direttive per il contenimento dell'inflazione« (»direktiv med henblik på at bringe inflationen under kontrol«), der indeholder regeringens retningslinjer for de tariffer, der opkræves for ydelser fra de offentlige organer, der henhører under regionerne og de lokale myndigheder, samt en administrativ foranstaltning fra finans- og industriministeren, hvorved den forbrugsafgift, der er pålagt olieprodukter, nedsættes indtil den 31. december 2000. Den administrative foranstaltning blev efterfølgende kodificeret ved artikel 24 i lov nr. 388 af 23. december 2000 (GURI nr. 302, supplement nr. 219 af 29.12.2000, s. 1).

23 Ifølge Den Italienske Republik er det ikke nødvendigt for, at et indgreb kan anses for at være »almindeligt«, at det omfatter alle priser i den samme kategori af goder eller tjenesteydelser, og det kan begrænses til de sektorer, der er mest berørt af inflationen. Der er tale om en almindelig priskontrolordning, når der som i det foreliggende tilfælde findes en række initiativer, der er beregnet til at bekæmpe inflationen, og som omfatter indgreb, der er afpasset efter prisudviklingen i hver sektor.

24 Den Italienske Republik har ligeledes anført, at de omtvistede foranstaltninger udgør »retsregler begrundet i almene hensyn« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 28 i direktiv 92/49. De gør det muligt at bekæmpe inflationen på en hensigtsmæssig og afpasset måde. Det midlertidige forbud mod at hæve tarifferne i visse aftaler er — da det udgør det eneste middel, der har umiddelbar indvirkning på disse stadigt stigende tariffer — sagligt begrundet i hensynet til at beskytte forbrugerne og i hensyn af social karakter, idet ansvarsforsikringen for motorkøretøjer er af obligatorisk karakter. De omtvistede foranstaltninger har ligeledes gjort det muligt at bekæmpe svig og konkurrencefordrejende adfærd på det berørte marked.

Domstolens bemærkninger

25 I overensstemmelse med første betragtning til direktiv 92/49 er formålet med direktivet at gennemføre det indre marked for direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring på grundlag af både reglerne om etableringsfriheden og reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser for at gøre det lettere for forsikringsselskaber med hjemsted i Fællesskabet at dække risici inden for dette. Det fremgår desuden af nittende betragtning til direktivet, at det inden for rammerne af det indre marked er i forsikringstagerens interesse at have adgang til det størst mulige udvalg af forsikringsydelser, der tilbydes i Fællesskabet, således at han kan vælge den forsikring, der passer bedst til hans behov.

26 Direktiv 92/49 tilsigter således at etablere det frie marked for forsikringsydelser i Fællesskabet inden for den berørte sektor (præmis 29 i dommen sagen Kommissionen mod Frankrig).

27 I dette øjemed forbyder artikel 8, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 73/239 og artikel 29, stk. 1, samt artikel 39, stk. 2, i direktiv 92/49 medlemsstaterne at stille krav om forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af bl.a. de almindelige og specielle betingelser i forsikringspolicer og af tariffer, som et selskab agter at anvende over for forsikringstagere på deres område.

28 I henhold til artikel 8, stk. 3, tredje afsnit, i direktiv 73/239 og artikel 29, stk. 2, samt artikel 39, stk. 3, i direktiv 92/49 kan medlemsstaterne desuden kun indføre eller opretholde krav om forudgående meddelelse om eller godkendelse af

tarifforhøjelser, hvis disse krav er et led i en almindelig priskontrolordning. Hertil kommer, at en medlemsstat, når den pålægger en forpligtelse til at tegne en forsikring, ifølge artikel 30, stk. 2, i direktiv 92/49 kun kan kræve, at dens kompetente myndighed får meddelelse om de almindelige og specielle betingelser i de lovpligtige forsikringer, før de anvendes.

29 Det følger heraf, at fællesskabslovgiver klart har haft til hensigt at sikre princippet om fri tariffastsættelse inden for forsikringsområdet bortset fra livsforsikringer, herunder også lovpligtige forsikringer, såsom lovpligtig ansvarsforsikringer for motorkøretøjer. Dette princip indebærer, at enhver ordning med forudgående meddelelse om eller løbende godkendelse af tariffer, som et selskab agter at anvende over for forsikringstagerne, ikke er tilladt. Den eneste undtagelse fra dette princip, der er fastsat i direktiv 92/49, vedrører forudgående meddelelse om eller godkendelse af »tarifforhøjelser«, der er et led i »en almindelig priskontrolordning«.

30 I henhold til artikel 28 i direktiv 92/49 kan den medlemsstat, hvor risikoen består, forhindre forsikringstageren i at indgå en aftale med et forsikringsselskab, hvis aftalen er i strid med gældende retsregler begrundet i almene hensyn i denne medlemsstat.

31 Denne bestemmelse kan dog på ingen måde fortolkes således, at de bestemmelser, der er nævnt ovenfor i præmis 28, og som udtrykkeligt angiver de grunde, der kan begrunde en fravigelse af princippet om fri tariffastsættelse, mister deres effektive virkning. Denne konklusion understøttes af den omstændighed, at artikel 28 i direktiv 92/49 går umiddelbart forud for en bestemmelse i samme kapitel, der udtrykkeligt gentager medlemsstaternes forbud mod at begrænse den frie adgang til selv at fastsætte tarifferne, bortset fra tilfælde, hvor det sker som led i en almindelig priskontrolordning.

32 I det foreliggende tilfælde er parterne enige om, at den tarifordning, der er fastsat i lovdekretets artikel 2, stk. 2-5, i væsentligt omfang begrænser forsikringsselskabernes frihed — herunder selskaber, der udøver forsikringsvirksomhed i henhold til reglerne om etableringsfriheden eller reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser — i forbindelse med fastsættelse og ændring af tariffer, der gælder for aftaler om lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer, der dækker en risiko, der består på det italienske område.

33 Den italienske regering har ikke desto mindre anført, at de nævnte nationale bestemmelser, uanset om de begrænser forsikringsselskabernes adgang til at fastsætte tarifferne, kan være begrundet i »en almindelig priskontrolordning« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, stk. 3, tredje afsnit, i direktiv 73/239 og artikel 29, stk. 2, samt artikel 39, stk. 3, i direktiv 92/49.

34 Hertil bemærkes, at i det omfang det krav om forudgående meddelelse om eller godkendelse af tarifforhøjelser, som en medlemsstat kan pålægge forsikringsselskaberne i medfør af de nævnte bestemmelser, fraviger princippet om fri tariffastsættelse, må denne fravigelse fortolkes restriktivt. Under alle omstændigheder indebærer en almindelig priskontrolordning bl.a., at de elementer, der indgår i den, er af bindende karakter, og at en sådan ordning er kendetegnet ved en vis grad af almindelig og ensartet anvendelse.

35 Det må imidlertid fastslås, at de omtvistede tarifbestemmelser er en punktforanstaltning, der berører en særlig forsikringssektor uden for området for livsforsikringer, nemlig lovpligtig motorkøretøjsforsikring, og at de derfor ikke selvstændigt kan opfylde det kriterium, en priskontrolordning skal opfylde om, at foranstaltningen skal finde almindelig anvendelse for at kunne begrunde, at princippet om fri tariffastsættelse fraviges. Dette gælder så meget desto mere, som — som Kommissionen har anført uden at blive modsagt af Den Italienske Republik — forsikringspræmierne i den berørte sektor kun repræsenterer 0,22% af det udvalg af goder og tjenesteydelser, der anvendes til at beregne inflationsudviklingen i Italien.

36 Hvad angår de øvrige foranstaltninger, som den italienske regering har henvist til som begrundelse for, at der er tale om en almindelig priskontrolordning, skal det blot konstateres, at selv om de rent faktisk vedrører andre økonomiske sektorer end ansvarsforsikring for motorkøretøjer, er der ikke desto mindre tale om punktforanstaltninger, der ikke anvendes ensartet, som delvis ikke er bindende, og som hverken er direkte forbundne indbyrdes eller med de tarifbestemmelser, der er indført ved lovdekretet.

37 De omtvistede tarifbestemmelser kan herefter ikke anses for at være et led i en almindelig priskontrolordning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, stk. 3, tredje afsnit, i direktiv 73/239 og artikel 29, stk. 2, samt artikel 39, stk. 3, i direktiv 92/49, og er derfor ikke omfattet af den undtagelse, der er fastsat i disse bestemmelser. Det er i den forbindelse ikke engang nødvendigt at belyse spørgsmålet om, hvorvidt de nævnte bestemmelser indgår i en ordning med »tarifforhøjelser« i de nævnte bestemmelsers forstand.

38 Hvad dernæst angår de forskellige almene hensyn, som Den Italienske Republik har påberåbt sig med henblik på at påvise, at de omtvistede tarifbestemmelser er omfattet af artikel 28 i direktiv 92/49, bemærkes, at det af præmis 31 i nærværende dom fremgår, at det almene hensyn, der forfølges med denne bestemmelse, under alle omstændigheder ikke kan påberåbes med henblik på at berettige indførelse eller opretholdelse af nationale bestemmelser, der er i strid med princippet om fri tariffastsættelse, idet undtagelserne fra dette princip har været genstand for samordnede regler i artikel 6, 29 og 39 i samme direktiv.

39 Kommissionen må således gives medhold i sit første klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49.

Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 44 i direktiv 92/49

Parternes argumenter

40 Kommissionen har gjort gældende, at de forsikringsselskaber, der driver virksomhed med ansvarsforsikring for motorkøretøjer, i henhold til reglerne om fri etableringsret og reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, i medfør af lovdekretets artikel 2, stk. 5c, er underlagt en oplysningspligt, der er uforenelig med den ordning, der er indført ved artikel 44 i direktiv 92/49, hvorefter disse selskaber udelukkende skal give oplysninger om bl.a. antallet af skader til de kompetente myndigheder i hjemlandet. De oplysninger, Den Italienske Republik anser for at være nødvendige for at bekæmpe svigagtig adfærd, skulle imidlertid opnås udelukkende ved myndighederne i hjemlandets mellemkomst med risiko for at svække den ordning med samarbejde mellem medlemsstaterne, der er fastsat ved direktiv 92/49. Almindelige administrative betragtninger kan ikke begrunde en fravigelse af den regel, der er fastsat i artikel 44. Det følger ligeledes heraf, at den forpligtelse, som forsikringsselskaberne — inkl. selskaber, driver virksomhed i henhold til reglerne om fri etableringsret og reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser — har til at bidrage til finansieringen af den databank, der er omhandlet i artikel 2, stk. 5c, er i strid med fællesskabsretten.

41 Den italienske regering har under henvisning til dommen af 24. marts 1994, Schindler (sag C-275/92, Sml. I, s. 1039, præmis 58), anført dels, at forebyggelse af lovovertrædelser kan berettige indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser, dels at meddelelse af oplysninger fra hjemlandet efter anmodning frem for indsamling af oplysninger fra forsikringsselskaberne ikke gør det muligt at forebygge svigagtig adfærd med den nødvendige hurtighed og fuldstændighed. Oprettelse af en database i Italien er formentlig det eneste instrument, der er egnet til effektivt at bekæmpe svigagtig adfærd.

Domstolens bemærkninger

42 I medfør af lovdekretets artikel 2, stk. 5c, er hvert forsikringsselskab forpligtet til at videregive oplysninger til ISVAP om ulykker, for hvilke selskabets kunder har været ansvarlige. I dette øjemed fastsættes det i bestemmelsen, at der skal oprettes en database, som forsikringsselskaberne skal bidrage til at finansiere. I bestemmelsens stk. 5d er det fastsat, at der skal betales en bøde i tilfælde af tilsidesættelse af eller forsinket opfyldelse af forpligtelsen til at afgive de pågældende oplysninger.

43 Artikel 44, stk. 2, i direktiv 92/49 bestemmer, at forsikringsselskaberne særskilt for forsikringsvirksomhed, der udøves i henhold til reglerne om fri etableringsret, og for forsikringsvirksomhed, der udøves i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, skal meddele den kompetente myndighed i hjemlandet beløbet for præmier, skadesudgifter og provisioner for hver medlemsstat og for hver gruppe af klasser samt, for så vidt angår klassen vedrørende forsikring af motorkøretøjer, skadesfrekvensen og de gennemsnitlige skadesudgifter. Ifølge bestemmelsens stk. 4 skal de pågældende oplysninger videregives inden for en rimelig frist og i samlet form fra den kompetente myndighed i hjemlandet til de kompetente myndigheder i de medlemsstater, der anmoder derom.

44 Det fremgår af denne bestemmelse, at ifølge den ordning, der er indført ved direktiv 92/49, skal oplysninger om forsikringsvirksomhed vedrørende præmier, skadesudgifter og provisioner meddeles af forsikringsselskaberne til myndighederne i hjemlandet, der inden for en rimelig frist og i samlet form skal videregive dem til myndighederne i de øvrige medlemsstater, når de anmoder herom.

45 Denne ordning med meddelelse af vigtige oplysninger vedrørende forsikringsselskabernes virksomhed ved de nationale myndigheders mellemkomst har til formål at undgå uberettigede hindringer for udøvelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser inden for det område, der er omfattet af direktiv 92/49.

46 Det fremgår imidlertid af sagens akter, at den indsamling af individualiserede oplysninger, der er omhandlet i lovdekretets artikel 2, stk. 5c, forfølger et formål vedrørende bekæmpelse af svig, der er forskellig fra det, der forfølges med artikel 44 i direktiv 92/49. Da der desuden er tale om en forpligtelse for de berørte forsikringsselskaber til at bidrage til finansieringen af den database, der er indført ved lovdekretet, og da der er fastsat straffebestemmelser i tilfælde af manglende overholdelse af oplysningspligten, nævner Kommissionen dem kun for at tilføje, at de forstærker den ordning, der er indført ved lovdekretet, og for at konkludere, at de af samme grund bør erklæres ugyldige.

47 Da Kommissionen kun har anfægtet foreneligheden af denne ordning med fællesskabsretten i forhold til artikel 44 i direktiv 92/49, må det andet klagepunkt forkastes.

48 Det må herefter fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49, for så vidt som den i strid med princippet om fri tariffastsættelse har indført og opretholdt en ordning med fastfrysning af de priser, der gælder for alle aftaler om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, der dækker risici på italiensk område, og som gælder uden forskel for forsikringsselskaber, der er hjemmehørende i Italien, og selskaber, som udøver deres virksomhed dér gennem datterselskaber eller i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser.

Sagens omkostninger

49 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen kun delvis har fået medhold i sine påstande, skal hver part bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, 29 og 39 i Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje »skadesforsikringsdirektiv«), for så vidt som den i strid med princippet om fri tariffastsættelse har indført og opretholdt en ordning**

med fastfrysning af de priser, der gælder for alle aftaler om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, der dækker risici på italiensk område, og som gælder uden forskel for forsikringsselskaber, der er hjemmehørende i Italien, og selskaber, som udøver deres virksomhed dér gennem datterselskaber eller i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser.

2) **I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.**

3) **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet Timmermans

Edward Jann Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. februar 2003.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident