# ARREST VAN HET HOF

25 februari 2003 *

In zaak C-59/01,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door C. Tufvesson en A. Aresu als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Italiaanse Republiek**, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door G. de Bellis, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

betreffende een beroep tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek, door een systeem te hebben ingevoerd en te handhaven tot bevriezing van de tarieven voor alle contracten voor wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen tegen op Italiaans grondgebied gelegen risico's, zonder onderscheid tussen in Italië gevestigde verzekeringsmaatschappijen en die welke aldaar hun activiteiten uitoefenen via bijkantoren dan wel in het kader van het vrij verrichten van diensten, zulks in strijd met:

a) het beginsel van vrije tariefbepaling en afschaffing van preventief of stelselmatig toezicht op tarieven en contracten, bedoeld in de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn „schadeverzekering") (PB L 228, blz. 1);

b) de in artikel 44 van deze richtlijn vervatte regeling voor de inzameling van gegevens omtrent de premies, de schadegevallen en de provisies, de frequentie en de gemiddelde kosten van de schadegevallen, alsmede voor de uitwisseling van die gegevens tussen de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst,

de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens genoemde richtlijn op haar rusten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J.-P. Puissochet, M. Wathelet en C. W. A. Timmermans, kamerpresidenten, D. A. O. Edward, P. Jann, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur) en A. Rosas, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 16 april 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 juli 2002,

het navolgende

## Arrest

1 Bij op 12 februari 2001 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 226 EG

verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een systeem in te voeren en te handhaven tot bevriezing van de tarieven voor alle contracten voor wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen tegen op Italiaans grondgebied gelegen risico's, zonder onderscheid tussen in Italië gevestigde verzekeringsmaatschappijen en die welke aldaar hun activiteiten uitoefenen via bijkantoren dan wel in het kader van het vrij verrichten van diensten, zulks in strijd met:

a) het beginsel van vrije tariefbepaling en afschaffing van preventief of stelselmatig toezicht op tarieven en contracten, bedoeld in de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekering-branche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn „schadeverzekering") (PB L 228, blz. 1);

b) de in artikel 44 van deze richtlijn vervatte regeling voor de inzameling van gegevens omtrent de premies, de schadegevallen en de provisies, de frequentie en de gemiddelde kosten van de schadegevallen, alsmede voor de uitwisseling van die gegevens tussen de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst,

de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens genoemde richtlijn op haar rusten.

## Het rechtskader

*De gemeenschapsregeling*

2 Artikel 1 van richtlijn 92/49 luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

c) ‚Lidstaat van herkomst': de lidstaat waar het hoofdkantoor is gevestigd van de verzekeringsonderneming die het risico dekt;

[...]"

3 Artikel 6 van richtlijn 92/49, dat valt onder titel II, „Toegang tot het verzekeringsbedrijf", bepaalt:

„Artikel 8 van richtlijn 73/239/EEG wordt vervangen door:

*‚Artikel 8*

[...]

3. Deze richtlijn belet niet dat de lidstaten wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen handhaven of invoeren die voorzien in de goedkeuring van de statuten en in het mededelen van elk document dat voor de normale uitoefening van het toezicht vereist is.

De lidstaten stellen echter geen bepalingen vast waarin de voorafgaande goedkeuring of de systematische mededeling wordt geëist van de algemene en bijzondere voorwaarden van de verzekeringspolissen, de tarieven, en de formulieren en andere documenten waarvan de onderneming gebruik wil maken in haar betrekkingen met de verzekeringnemers.

De lidstaten kunnen de voorafgaande kennisgeving of de goedkeuring van voorgestelde tariefverhogingen alleen als onderdeel van een algemeen prijscontrolesysteem handhaven of invoeren.

[...]'"

4 Artikel 28 van richtlijn 92/49, dat valt onder titel III, „Harmonisatie van de uitoefeningsvoorwaarden", bepaalt:

„De lidstaat waar het risico is gelegen, kan de verzekeringnemer niet beletten een overeenkomst te sluiten met een verzekeringsonderneming die volgens de voorwaarden van artikel 6 van richtlijn 73/239/EEG een vergunning heeft verkregen, voorzover deze overeenkomst niet in strijd is met de wettelijke bepalingen van algemeen belang die in de lidstaat waar het risico is gelegen, gelden."

5 Artikel 29 van richtlijn 92/49, dat ook onder titel III valt, luidt:

„De lidstaten stellen geen bepalingen vast waarin de voorafgaande goedkeuring of de systematische mededeling wordt geëist van de algemene en bijzondere voorwaarden van de verzekeringspolissen, de tarieven, en de formulieren en andere documenten waarvan een verzekeringsonderneming gebruik wil maken in haar betrekkingen met de verzekeringnemers. Voor het toezicht op de naleving van de nationale bepalingen betreffende de verzekeringsovereenkomsten kunnen zij alleen een niet-systematische mededeling van deze voorwaarden en andere documenten eisen, zonder dat dit vereiste voor de verzekeringsonderneming een voorwaarde vooraf voor de uitoefening van haar werkzaamheden mag vormen.

De lidstaten kunnen de voorafgaande kennisgeving of de goedkeuring van voorgestelde tariefverhogingen alleen als onderdeel van een algemeen prijscontrolesysteem handhaven of invoeren."

6 Artikel 30, lid 2, van richtlijn 92/49, dat onder genoemde titel III valt, luidt:

„Niettegenstaande elke strijdige bepaling, kan een lidstaat die bepaalde verzekeringen verplicht stelt, eisen dat van de algemene en bijzondere voorwaarden van de verplichte verzekeringen aan zijn bevoegde autoriteiten kennisgeving wordt gedaan, voordat van deze voorwaarden gebruik wordt gemaakt."

7 Artikel 39, leden 2 en 3, van titel IV van richtlijn 92/49, met het opschrift „Bepalingen betreffende de vrije vestiging en het vrij verrichten van diensten", bepaalt:

„2. De lidstaat van het bijkantoor of de lidstaat van dienstverrichting stelt geen bepalingen vast waarin de voorafgaande goedkeuring of de systematische mededeling wordt geëist van de algemene en bijzondere voorwaarden van de verzekeringspolissen, de tarieven, en de formulieren en andere documenten waarvan een verzekeringsonderneming gebruik wil maken in haar betrekkingen met de verzekeringnemers. Voor het toezicht op de naleving van zijn nationale bepalingen betreffende verzekeringsovereenkomsten kan hij van een verzekeringsonderneming die op zijn grondgebied in het kader van het recht van vestiging of in het kader van het vrij verrichten van diensten het verzekeringsbedrijf wenst uit te oefenen, slechts een niet-systematische mededeling eisen van deze voorwaarden of andere documenten waarvan zij gebruik wenst te maken, zonder dat dit vereiste voor de verzekeringsonderneming een voorwaarde vooraf voor de uitoefening van haar werkzaamheden mag vormen.

3. De lidstaat van het bijkantoor of de lidstaat van dienstverrichting kan de voorafgaande kennisgeving of de goedkeuring van voorgestelde tariefverhogingen alleen als onderdeel van een algemeen prijscontrolesysteem handhaven of invoeren."

8 Artikel 44 van richtlijn 92/49, dat eveneens in titel IV daarvan is opgenomen, bepaalt bovendien:

„1. Artikel 22 van richtlijn 88/357/EEG vervalt.

2. Iedere verzekeringsonderneming moet, afzonderlijk voor in het kader van vestiging en in het kader van het vrij verrichten van diensten tot stand gekomen verzekeringen en verrichtingen, de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst in kennis stellen van de per lidstaat en per branchegroep geboekte premies, schadegevallen en provisies, telkens zonder aftrek van herverzekering, alsmede voor branche 10 van punt A van de bijlage bij richtlijn 73/239/EEG, met uitzondering van de wettelijke aansprakelijkheid van de vervoerder, de frequentie en de gemiddelde kosten van de schadegevallen.

De branchegroepen zijn als volgt gedefinieerd:

[...]

— voertuigenverzekering (nr. 3, nr. 7 en nr. 10; de cijfers betreffende branche nr. 10, met uitzondering van de wettelijke aansprakelijkheid van de vervoerder, worden afzonderlijk gespecificeerd);

[...]

De bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst delen de bedoelde gegevens binnen een redelijke termijn in geaggregeerde vorm mee aan de bevoegde autoriteiten van elke betrokken lidstaat die daarom verzoeken."

*De nationale regelgeving*

9 Artikel 2, leden 2 tot en met 5 quinquies, van decreto-legge nr. 70 van 28 maart 2000 houdende dringende bepalingen voor de beperking van de inflatoire stijgingen (GURI nr. 73 van 28 maart 2000, blz. 4), zoals gewijzigd bij wet nr. 137 van 26 mei 2000 houdende omzetting, met wijzigingen, van genoemd decreto-legge (GURI nr. 122 van 27 mei 2000, blz. 4; hierna: „decreto-legge") bepaalt:

„2. Met betrekking tot de contracten inzake de verplichte wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen en vaartuigen voor zeevaart of binnenvaart, die in het jaar volgend op de inwerkingtreding van dit decreto-legge worden voortgezet volgens een tariefformule die de premie afhankelijk stelt van eventuele schadegevallen, kunnen de verzekeringsmaatschappijen ten aanzien van contractanten waaraan met betrekking tot de laatste controleperiode geen enkel door de bestuurder veroorzaakt schadegeval kan worden toegerekend, geen enkele tariefverhoging doorvoeren. Ten aanzien van contracten die in het jaar volgend op de inwerkingtreding van dit decreto-legge zijn gesloten en waarbij een tariefformule wordt toegepast die de premies afhankelijk stelt van eventuele schadegevallen, wordt het tarief toegepast dat op de betrokken datum van kracht was.

2-bis. Het voorgaande lid 2 is met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit decreto-legge van toepassing op verzekeringsovereenkomsten met betrekking tot personenauto's, bromfietsen en motoren waarbij de in artikel 12 van wet

nr. 990 van 24 december 1969 genoemde tariefformules worden toegepast, alsmede op per telefoon of telecommunicatiemiddelen aangeboden overeenkomsten en op overeenkomsten die niet in stilzwijgende verlenging voorzien of op overeenkomsten die door de onderneming worden opgezegd wanneer zij opnieuw aan dezelfde verzekeraar worden aangeboden.

3. Gedurende een periode van één jaar, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van dit decreto-legge, wijzigen de verzekeringsondernemingen noch het aantal bonus-categorieën, noch de coëfficiënten voor de premiebepaling, noch de regels met betrekking tot de ontwikkeling van de tariefformule die in een van eventuele schadegevallen afhankelijke variatie van de premie voorziet.

4. Het volgende lid wordt toegevoegd aan artikel 12 van legge nr. 990 van 24 december 1969: ‚2-bis. De maatschappijen die actief zijn in de branche van verplichte verzekeringen, bedoeld in artikel 2, lid 2, van decreto-legge nr. 70 van 28 maart 2000, zoals gewijzigd bij de desbetreffende omzettingswet, dienen op verzoek van de contractpartij overeenkomsten te accepteren waarbij de bonus-malus-tariefformule wordt toegepast met een forfaitaire franchise van minimaal honderdduizend en maximaal een miljoen ITL, die in geval van schade niet aan benadeelde derden kan worden tegengeworpen. De keuze voor de bonus-malusformule met franchise alsook de keuze voor het bedrag van genoemde franchise komt uitsluitend toe aan de verzekerde.'

5. Wanneer de werking van de bepalingen van de leden 2 en 3 eindigt, kan de verzekerde in geval van tariefverhoging — niet zijnde een verhoging die het gevolg is van de toepassing van de overgangsregels in de diverse tariefformules — die het vastgestelde inflatiepercentage overschrijdt, de overeenkomst opzeggen door verzending van een aangetekend schrijven met ontvangstbevestiging of een fax naar het hoofdkantoor van de maatschappij of het agentschap waarmee de overeenkomst is gesloten. De verzekerde kan in dat geval geen gebruik maken van het uitstel waarin artikel 1901, lid 2, van de Codice civile voorziet.

5-bis. Het Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) ziet toe op de naleving van de bepalingen van dit artikel door de verzekeringsmaatschappijen.

5-ter. De verzekeringsmaatschappijen die de bepalingen van de leden 2, 2-bis, 3 en 4 niet in acht nemen, krijgen voor iedere overtreding een administratieve boete opgelegd, die varieert van drie tot negen miljoen ITL.

5-quater. Ter verbetering van de fraudepreventie in de sector van verplichte verzekering van in Italië registreerde motorrijtuigen, wordt bij het ISVAP een databank opgericht voor schadegevallen waarbij deze voertuigen betrokken zijn. De ISVAP draagt zorg dat deze databank met ingang van 1 januari 2001 volledig operationeel is. Met ingang van deze datum dient iedere verzekeringsmaatschappij een keer per trimester op door het ISVAP vastgestelde wijze het ISVAP de gegevens mee te delen ter zake van ongevallen die voor rekening van haar verzekerden komen. Het ISVAP stelt de procedures en werkwijze van de databank vast, na raadpleging van de verzekeringsmaatschappijen. De beheerskosten van de databank worden over de verzekeringsmaatschappijen verdeeld volgens de criteria die worden gehanteerd voor de verdeling van de kosten van het door het ISVAP uitgeoefende toezicht.

5-quinquies. Niet-inachtneming van de verplichting, het ISVAP de vereiste gegevens mee te delen, leidt tot het opleggen van de volgende administratieve boetes:

a) twee tot zes miljoen ITL ingeval geen gegevens worden verzonden;

b) een tot drie miljoen ITL ingeval gegevens te laat of onvolledig worden verstrekt.

Voornoemde boetes worden bij iedere recidive met 10 % verhoogd."

**De precontentieuze procedure**

10 Bij brief van 14 april 2000 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten gewezen op de problemen die de toepassing van het decreto-legge in de versie van 28 maart 2000, gelet op het gemeenschapsrecht, veroorzaakte en om nadere uitleg verzocht. De Italiaanse autoriteiten hebben bij brief van 5 juni 2000 geantwoord.

11 Omdat het antwoord van de Italiaanse autoriteiten voor haar niet volstond, heeft de Commissie bij aanmaningsbrief van 13 juli 2000 deze autoriteiten de gelegenheid geboden binnen een termijn van drie weken na ontvangst van genoemde brief hun opmerkingen in te dienen ter zake van de tegen het decreto-legge ingebrachte grieven. De Italiaanse autoriteiten hebben met twee brieven, van respectievelijk 3 augustus en 3 oktober 2000, geantwoord.

12 Omdat zij de antwoorden van de Italiaanse autoriteiten onvoldoende achtte, heeft de Commissie bij brief van 27 oktober 2000 de Italiaanse Republiek een met redenen omkleed advies gezonden en deze laatste verzocht binnen een termijn van drie weken na kennisgeving van dit advies eraan te voldoen.

13 De Italiaanse autoriteiten hebben op dit advies geantwoord bij brief van 20 november 2000, waaraan een brief van het ministerie van Industrie, Handel en Ambacht als bijlage was toegevoegd.

14 Omdat zij van mening was dat de in het met redenen omkleed advies genoemde inbreuken voortduurden en het antwoord van de Italiaanse autoriteiten op dat advies niet bevredigend was, heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

## Het beroep

*De grief: schending van de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49*

Argumenten van partijen

15 Met haar eerste grief verwijt de Commissie de Italiaanse Republiek, in het decreto-legge maatregelen te hebben vastgesteld die ertoe strekken:

— de verzekeringsmaatschappijen te verbieden de tarieven te verhogen van overeenkomsten voor verplichte wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen, die tijdens het jaar waarin het decreto-legge van kracht is, moeten worden voortgezet en waarin de premies afhankelijk zijn

gesteld van de eventuele schadegevallen (zogenoemde „bonus-malusclausule"), wanneer de verzekerde gedurende de referentieperiode geen enkel schadegeval heeft veroorzaakt (artikel 2, lid 2, eerste zin, van het decreto-legge);

— de verzekeringsmaatschappijen te verplichten op alle nieuwe, in het jaar volgend op de inwerkingtreding van het decreto-legge gesloten contracten waarbij een tariefformule wordt gehanteerd volgens welke de premie varieert naargelang het aantal schadegevallen, de op 29 maart 2000 geldende tarieven toe te passen (artikel 2, lid 2, tweede zin);

— de toepassing van artikel 2, lid 2, van het decreto-legge uit te breiden tot de verkoop van verzekeringsproducten via telefoon of telecommunicatiemiddelen (artikel 2, lid 2 bis);

— de verzekeringsmaatschappijen te verbieden gedurende één jaar volgend op de inwerkingtreding van het decreto-legge het aantal bonus-categorieën, de coëfficiënten voor premiebepaling en de regels met betrekking tot de ontwikkeling van de tariefformule die in een van het aantal schadegevallen afhankelijke variatie van de premie voorziet, te wijzigen (artikel 2, lid 3);

— de verzekeringsmaatschappijen te verplichten om op verzoek van de andere contractpartij overeenkomsten te accepteren waarin de bonus-malus-tariefformule wordt toegepast samen met een forfaitaire franchise tussen honderdduizend en een miljoen ITL, die in geval van schade niet aan benadeelde derden kan worden tegengeworpen, met dien verstande dat de keuze voor de bonus-malusformule alsook de keuze van het bedrag van de franchise aan de verzekerde toekomt (artikel 2, lid 4), en

— de verzekerden toe te staan hun overeenkomsten na beëindiging van de werking van artikel 2, leden 2 en 3, van het decreto-legge, op te zeggen in geval van een tariefverhoging — niet zijnde een tariefverhoging welke het gevolg is van de toepassing van de overgangsregels in de diverse tariefformules — die het vastgestelde inflatiepercentage overschrijdt (artikel 2, lid 5).

16 De Commissie betoogt dat de maatregelen waarin artikel 2, leden 2, 3, 4 en 5, van het decreto-legge voorziet, in strijd zijn met de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49. Zij leiden in de eerste plaats tot een bevriezing van de tarieven, doordat de betrokken ondernemingen niet meer het recht hebben de verzekerspremies vrijelijk vast te stellen, rekening houdend met de schadegevallen en de beheerskosten, en in de tweede plaats tot een beperking van de contractvrijheid doordat bijvoorbeeld een verplichte franchiseregeling wordt ingevoerd. De verzekeringsmaatschappijen die werkzaam zijn op Italiaans grondgebied, daaronder begrepen in het kader van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten, beschikken bijgevolg met betrekking tot de tariefontwikkeling van hun contracten over geen enkele vrijheid meer, terwijl in genoemde bepalingen van richtlijn 92/49 het beginsel van tariefvrijheid van de ondernemingen die in de schadeverzekeringsbranche actief zijn, en de daaruit voortvloeiende afschaffing van preventief of stelselmatig toezicht op tarieven en contractuele bedingen, is neergelegd.

17 De Commissie merkt op dat de lidstaten van de verzekeringsmaatschappijen kunnen verlangen dat zij niet-systematisch algemene en bijzondere voorwaarden van verzekeringspolissen en van overeenkomsten meedelen, mits dit vereiste voor deze ondernemingen geen voorwaarde is om hun activiteit te mogen uitoefenen. Met betrekking tot verplichte verzekeringen mogen de lidstaten krachtens artikel 30, lid 2, van richtlijn 92/49 de verplichting tot stelselmatige voorafgaande mededeling van algemene en bijzondere voorwaarden van verzekeringspolissen handhaven, zonder dat dat echter een controle impliceert dat de desbetreffende tarieven economisch adequaat zijn.

18 De Commissie betoogt dat op het onlangs door het Hof in zijn arrest van 11 mei 2000, Commissie/Frankrijk (C-296/98, Jurispr. blz. I-3025, punt 29), erkende beginsel van tariefvrijheid slechts in de door richtlijn 92/49 limitatief opgesomde

gevallen afwijkingen of beperkingen toelaatbaar zijn, te weten wanneer de betrokken maatregelen deel uitmaken van een „algemeen prijscontrolesysteem" [artikel 8, lid 3, derde alinea, van de Eerste richtlijn (73/239/EEG) van de Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringbranche, en de uitoefening daarvan (PB L 228, blz. 3), zoals gewijzigd bij richtlijn 92/49 (hierna: „richtlijn 73/239"), alsmede de artikelen 29, tweede alinea, en 39, lid 3, van richtlijn 92/49] of wanneer zij vallen onder „wettelijke bepalingen van algemeen belang die in de lidstaat waar het risico is gelegen gelden" (artikel 28 van richtlijn 92/49). De bevoegdheid van de lidstaat waar het risico is gelegen, moet dus worden uitgeoefend met inachtneming van de bepalingen van richtlijn 92/49, met name van het beginsel van tariefvrijheid, dat de afwezigheid impliceert van ieder stelsel van voorafgaand of stelselmatig, materieel toezicht op polissen en tarieven van verzekeringsondernemingen die op het grondgebied van de Europese Unie actief zijn.

19 De in het decreto-legge neergelegde tariefregeling kan echter noch als „algemeen prijscontrolesysteem", noch als „bepalingen van algemeen belang" in de zin van richtlijn 92/49 worden gekwalificeerd.

20 De Italiaanse Republiek stelt dat de litigieuze maatregelen deel uitmaken van een „algemeen prijscontrolesysteem". Zij merkt op dat het decreto-legge in zijn oorspronkelijke versie van 28 maart 2000 een reeks maatregelen bevatte die bedoeld waren om de inflatoire gevolgen in bepaalde economische sectoren te beperken, en dat het parlement bij de omzetting ervan in een wet, met het oog op rationalisering van de wetgeving, heeft besloten voor de betrokken sector een afzonderlijke wet te redigeren, zodat de bepalingen met betrekking tot de wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen niet meer zijn opgenomen bij de maatregelen ten behoeve van de inflatiebestrijding in andere economische sectoren.

21 De Italiaanse Republiek is van mening dat de verschillende prijsinterventies, waartoe de litigieuze maatregelen behoren, geacht moeten worden deel uit te

maken van een „algemeen prijscontrolesysteem", ook al zijn zij niet in één rechtsinstrument, noch voor eenzelfde periode vastgesteld.

22 Tot de maatregelen die deel uitmaken van het betrokken algemeen prijscontrolesysteem behoren besluit nr. 30/2000 van het Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, met als titel „Direttive per il contenimento dell'inflazione" („richtlijnen voor inflatiebeheersing"), dat gouvernementele richtlijnen bevat met betrekking tot de tarieven van de overheidsdiensten op regionaal en gemeentelijk niveau, alsook een door het ministerie van Financiën en Industrie genomen administratieve maatregel houdende vermindering van de tot en met 31 december 2000 op petroleumproducten toepasselijke accijns, die vervolgens in artikel 24 van wet nr. 388 van 23 december 2000 (GURI nr. 302, supplement nr. 219 van 29 december 2000, blz. 1) is opgenomen.

23 Volgens de Italiaanse Republiek is het, om een interventie als „algemeen" te kunnen beschouwen, niet nodig dat zij alle prijzen van eenzelfde categorie goederen of diensten betreft en kan het ook gaan om een interventie die beperkt is tot de sectoren die het meest aan inflatie onderhevig zijn. Er is sprake van een prijscontrolesysteem zodra er, zoals in het onderhavige geval, sprake is van initiatieven ter bestrijding van inflatoire stijgingen met aan de prijsontwikkeling in iedere sector aangepaste interventies.

24 De Italiaanse Republiek betoogt eveneens dat de litigieuze maatregelen „bepalingen van algemeen belang" in de zin van artikel 28 van richtlijn 92/49 vormen. Zij maken het mogelijk, de inflatie op juiste en evenredige wijze te bestrijden. Nu het tijdelijk verbod de tarieven van bepaalde contracten te verhogen het enige middel vormt dat de toenemende stijging van deze tarieven onmiddellijk kan beïnvloeden, is het gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de consument en om redenen van sociale aard, aangezien de wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen een verplichte verzekering is. De litigieuze maatregelen hebben het bovendien mogelijk gemaakt, fraude en mededingingsverstorende gedragingen op de betrokken markt te bestrijden.

Beoordeling door het Hof

25 Volgens de eerste overweging van de considerans van richtlijn 92/49 heeft deze tot doel de interne markt in de sector van het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringbranche, zowel uit het oogpunt van de vrijheid van vestiging als uit dat van het vrij verrichten van diensten te voltooien, teneinde het voor verzekeringsondernemingen die hun hoofdkantoor in de Gemeenschap hebben, gemakkelijker te maken aldaar gelegen risico's te dekken. Volgens de negentiende overweging van de considerans van deze richtlijn is het in het kader van de interne markt overigens in het belang van de verzekeringnemer dat deze toegang heeft tot een zo breed mogelijke waaier van in de Gemeenschap aangeboden verzekeringsproducten, opdat hij de keuze kan maken die het best aan zijn behoeften voldoet.

26 Richtlijn 92/49 beoogt aldus het vrij op de markt brengen in de Gemeenschap van verzekeringsproducten in de betrokken sector te verwezenlijken (arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 29).

27 Daartoe verbieden artikel 8, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 73/239 en de artikelen 29, eerste alinea, en 39, lid 2, van richtlijn 92/49 de lidstaten, de voorafgaande goedkeuring of de systematische mededeling te eisen van onder meer de algemene en bijzondere voorwaarden van verzekeringspolissen alsook van de tarieven die een onderneming van plan is op hun grondgebied in haar betrekkingen met de verzekeringnemers te hanteren.

28 Bovendien kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 8, lid 3, derde alinea, van richtlijn 73/239 en de artikelen 29, tweede alinea, en 39, lid 3, van richtlijn 92/49 de voorafgaande kennisgeving of de goedkeuring van voorgestelde tariefver-

hogingen alleen als onderdeel van een algemeen prijscontrolesysteem invoeren of handhaven. Daar komt nog bij dat volgens artikel 30, lid 2, van richtlijn 92/49 een lidstaat die het afsluiten van een verzekering verplicht stelt, alleen kan eisen dat de algemene en bijzondere voorwaarden van de verplichte verzekeringen voorafgaand aan het gebruik ervan aan zijn bevoegde autoriteit worden meegedeeld.

29 Hieruit volgt dat het duidelijk de bedoeling van de communautaire wetgever is geweest, het beginsel van tariefvrijheid te waarborgen in de schadeverzekeringsbranche, met inbegrip van de verplichte verzekering als de wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen. Dit beginsel impliceert een verbod op ieder stelsel van voorafgaande of systematische mededeling en goedkeuring van de tarieven die een verzekeringsmaatschappij voornemens is in haar betrekkingen met de verzekeringnemers te hanteren. De enige afwijking van dit beginsel die richtlijn 92/49 toelaat, betreft de voorafgaande mededeling en de goedkeuring van „tariefverhogingen" in het kader van een „algemeen prijscontrolesysteem".

30 Het is juist dat ingevolge artikel 28 van richtlijn 92/49 de lidstaat waar het risico is gelegen, een verzekeringnemer mag beletten met een verzekeringsmaatschappij een overeenkomst te sluiten, indien deze overeenkomst in strijd is met de wettelijke bepalingen van algemeen belang die in deze staat gelden.

31 Deze bepaling kan echter in geen geval zo worden uitgelegd dat aan de in punt 28 van dit arrest genoemde bepalingen van de richtlijn, die de rechtvaardigingsgronden voor een afwijking van het beginsel van tariefvrijheid uitdrukkelijk opsommen, de nuttige werking wordt ontnomen. Deze conclusie wordt geschraagd door de omstandigheid dat artikel 28 van richtlijn 92/49 onmiddellijk voorafgaat aan een tot hetzelfde hoofdstuk behorende bepaling, die het op lidstaten rustende verbod om de tariefvrijheid anders dan als onderdeel van een algemeen prijscontrolesysteem te beperken, nadrukkelijk herhaalt.

32 In het onderhavige geval zijn partijen het erover eens dat de tariefregeling van artikel 2, leden 2 tot en met 5, van het decreto-legge de vrijheid van de verzekeringsmaatschappijen, met inbegrip van die welke in het kader van de vrije vestiging en het vrij verrichten van diensten actief zijn, ten aanzien van de vaststelling en ontwikkeling van de tarieven in het kader van overeenkomsten ter zake van wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen met betrekking tot een op Italiaans grondgebied gelegen risico, aanzienlijk beperkt.

33 De Italiaanse regering betoogt niettemin dat ofschoon genoemde regeling de tariefvrijheid van de verzekeringsmaatschappijen beperkt, zij gerechtvaardigd kan zijn, in de eerste plaats als onderdeel van een „algemeen prijscontrolesysteem" in de zin van artikel 8, lid 3, derde alinea, van richtlijn 73/239 en de artikelen 29, tweede alinea, en 39, lid 3, van richtlijn 92/49.

34 Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat voorzover de voorafgaande kennisgeving of de goedkeuring van tariefverhogingen die een lidstaat de verzekeringsmaatschappijen overeenkomstig voormelde bepalingen kan opleggen, afwijkt van het beginsel van tariefvrijheid, deze afwijking restrictief moet worden uitgelegd. In ieder geval veronderstelt een algemeen prijscontrolesysteem met name dat de constituerende elementen een dwingend karakter hebben en dat dit systeem door een zekere mate van algemeenheid en homogeniteit wordt gekenmerkt.

35 In casu moet worden vastgesteld dat de litigieuze tariefregeling een gerichte interventie inhoudt in een specifieke sector van de schadeverzekering, te weten die van de verplichte motorvoertuigenverzekering, en dat zij bijgevolg op zich niet kan voldoen aan het criterium van algemeenheid waarvan bij een controlesysteem sprake moet zijn om een afwijking van het beginsel van tariefvrijheid te rechtvaardigen. Dit is te meer het geval nu, zoals de Commissie heeft opgemerkt zonder door de Italiaanse Republiek te zijn weersproken, de verzekeringspremies in de betrokken sector slechts 0,22 % uitmaken van het goederen- en dienstenpakket op basis waarvan de inflatieontwikkeling in Italië wordt berekend.

36 Met betrekking tot de overige maatregelen die de Italiaanse regering ter rechtvaardiging van een algemeen prijscontrolesysteem aanvoert, volstaat de vaststelling dat, ook al hebben deze daadwerkelijk betrekking op andere sectoren dan die van de wettelijke aansprakelijkheid voor motorvoertuigen, het niettemin om zeer gerichte, niet-homogene interventies gaat, die deels niet dwingend zijn en noch onderling noch met de door het decreto-legge vastgestelde regeling enig rechtstreeks verband vertonen.

37 De litigieuze tariefregeling kan derhalve niet als onderdeel van een algemeen prijscontrolesysteem in de zin van artikel 8, lid 3, derde alinea, van richtlijn 73/239 en de artikelen 29, tweede alinea, en 39, lid 3, van richtlijn 92/49 worden beschouwd en valt bijgevolg niet onder de uitzondering waarin deze bepalingen voorzien, zelfs los van de vraag in hoeverre de verschillende onderdelen van genoemde regeling onder een regeling voor „tariefverhogingen" in de zin van genoemde bepalingen vallen.

38 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de verschillende overwegingen van algemeen belang die de Italiaanse Republiek aanvoert om de litigieuze tariefregeling op basis van artikel 28 van richtlijn 92/49 te rechtvaardigen, volgt uit punt 31 van dit arrest dat het in deze bepaling genoemde algemeen belang hoe dan ook niet kan worden ingeroepen om de invoering of handhaving te legitimeren van nationale bepalingen die inbreuk maken op het beginsel van tariefvrijheid, waarop de uitzonderingen worden beheerst door in de artikelen 6, 29 en 39 van deze richtlijn geharmoniseerde regels.

39 De eerst grief van de Commissie, betreffende de schending van de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49, moet aldus worden aanvaard.

*De grief: schending van artikel 44 van richtlijn 92/49*

Argumenten van partijen

40 De Commissie merkt op dat de verzekeringsmaatschappijen die in de branche van de wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen actief zijn in het kader van het recht van vestiging of van het vrij verrichten van diensten, krachtens artikel 2, lid 5 quater, van het decreto-legge een informatieplicht hebben die niet verenigbaar is met het door artikel 44 van richtlijn 92/49 ingestelde mechanisme, volgens hetwelk deze ondernemingen de gegevens ter zake van onder meer het aantal schadegevallen uitsluitend aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst dienen te verstrekken. De gegevens die de Italiaanse Republiek noodzakelijk acht voor de fraudebestrijding, moeten uitsluitend door tussenkomst van de autoriteiten van de lidstaat van herkomst worden verkregen, met het risico dat er inbreuk op het door richtlijn 92/49 vastgestelde mechanisme van samenwerking tussen staten wordt gemaakt. Eenvoudige overwegingen van administratieve orde kunnen een uitzondering op de regel waarin genoemd artikel 44 voorziet, niet rechtvaardigen. Er volgt eveneens uit dat de verplichting van de verzekeringsmaatschappijen, met inbegrip van die welke hun activiteiten in het kader van het recht van vestiging of van het vrij verrichten van diensten uitoefenen, bij te dragen aan de financiering van de databank waarin genoemd artikel 2, lid 5 quater, voorziet, in strijd is met het gemeenschapsrecht.

41 De Italiaanse regering betoogt in de eerste plaats, onder verwijzing naar het arrest van 24 maart 1994, Schindler (C-275/92, Jurispr. blz. I-1039, punt 58), dat de bestrijding van criminaliteit een afwijking van het beginsel van het vrij verrichten van diensten kan rechtvaardigen, en in de tweede plaats dat het op verzoek meedelen van gegevens door de lidstaat van herkomst in plaats van het inzamelen van gegevens bij de verzekeringsmaatschappijen, het niet mogelijk maakt de fraude zo snel en grondig als nodig is, te bestrijden. Voor een effectieve fraudebestrijding lijkt de oprichting van een databank in Italië het enige geschikte instrument.

Beoordeling door het Hof

42 Overeenkomstig artikel 2, lid 5 quater, van het decreto-legge dient iedere verzekeringsmaatschappij het ISVAP de gegevens mee te delen ter zake van ongevallen die voor rekening van haar verzekerden komen. Deze bepaling voorziet daartoe in de oprichting van een databank die door de verzekeringsmaatschappijen moet worden medegefinancierd. Artikel 2, lid 5 quinquies, voorziet in de betaling van een boete in geval van schending of te late uitvoering van de verplichting de betrokken gegevens mee te delen.

43 Artikel 44, tweede alinea, van richtlijn 92/49 bepaalt op zijn beurt dat de verzekeringsondernemingen de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst, afzonderlijk voor in het kader van het recht van vestiging en in het kader van het vrij verrichten van diensten tot stand gekomen verzekeringen en verrichtingen, in kennis stellen van de per lidstaat en per branchegroep geboekte premies, schadegevallen en provisies, alsmede, voor de branche van de motorvoertuigenverzekeringen, de frequentie en de gemiddelde kosten van de schadegevallen. Volgens artikel 44, vierde alinea, dienen de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst de bedoelde gegevens binnen een redelijke termijn in geaggregeerde vorm mee te delen aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten die daarom verzoeken.

44 Uit deze bepaling volgt dat volgens het door richtlijn 92/49 vastgestelde mechanisme de verzekeringsmaatschappijen de gegevens over de verzekeringsactiviteit betreffende premies, schadegevallen en provisies aan de autoriteiten van de lidstaat van herkomst moeten verschaffen, welke autoriteiten deze binnen een redelijke termijn in geaggregeerde vorm aan de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten moeten meedelen, wanneer die daarom verzoeken.

45 Dit mechanisme van mededeling van essentiële gegevens met betrekking tot de activiteit van verzekeringsmaatschappijen via de nationale autoriteiten heeft tot doel, ongerechtvaardigde belemmeringen van de uitoefening van de vrije vestiging en het vrij verrichten van diensten in het door richtlijn 92/49 bestreken domein te voorkomen.

46 Uit het dossier volgt echter dat de inzameling van de in artikel 2, lid 5 quater, van het decreto-legge bedoelde individuele gegevens een andere fraudebestrijding nastreeft dan artikel 44 van richtlijn 92/49. Bovendien vermeldt de Commissie de op de betrokken verzekeringsmaatschappijen rustende verplichting, aan de financiering van de bij het decreto-legge ingestelde databank bij te dragen, en de sancties in geval van niet-inachtneming van de mededelingsplicht, alleen om vervolgens te verklaren dat zij het door het decreto-legge ingestelde mechanisme versterken en eruit af te leiden dat zij op dezelfde grond ongeldig moeten worden geacht.

47 Aangezien de Commissie alleen met betrekking tot artikel 44 van richtlijn 92/49 de verenigbaarheid van dit mechanisme met het gemeenschapsrecht aan de orde heeft gesteld, dient de tweede grief derhalve te worden verworpen.

48 Mitsdien moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door een systeem te hebben ingevoerd en te handhaven tot bevriezing van de tarieven voor alle contracten voor wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen tegen op Italiaans grondgebied gelegen risico's, zonder onderscheid tussen in Italië gevestigde verzekeringsmaatschappijen en die welke aldaar hun activiteiten uitoefenen via bijkantoren dan wel in het kader van het vrij verrichten van diensten, zulks in strijd met het beginsel van vrije tariefbepaling bedoeld in de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49, de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

## Kosten

49 Volgens artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Commissie slechts gedeeltelijk in het gelijk is gesteld, dient elke partij haar eigen kosten te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) Door een systeem te hebben ingevoerd en te handhaven tot bevriezing van de tarieven voor alle contracten voor wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen tegen op Italiaans grondgebied gelegen risico's, zonder onderscheid tussen op Italiaans grondgebied gevestigde verzekeringsmaatschappijen en die welke aldaar hun activiteiten uitoefenen via bijkantoren dan wel in het kader van het vrij verrichten van diensten, zulks in strijd met

**het beginsel van vrije tariefbepaling bedoeld in de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn „schadeverzekering"), is de Italiaanse Republiek de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Het beroep wordt voor het overige verworpen.**

3) **Elke partij draagt haar eigen kosten.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet Timmermans

Edward Jann Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues Rosas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 februari 2003.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias