DOMSTOLENS DOM

den 25 februari 2003 *

I mål C-59/01,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. Tufvesson och A. Aresu, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av G. de Bellis, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiven 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) (EGT L 228, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 160) genom att inrätta och bibehålla ett system för frysning av priser, vilket är tillämpligt på alla avtal om ansvarsförsäkring för motorfordonstrafik som täcker den risk som är belägen i Italien, utan åtskillnad mellan de försäkringsbolag som har säte i Italien och de försäkringsbolag som där bedriver verksamhet genom filialer eller med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster, i strid med

a) principen om frihet att fastställa priser och om avskaffande av förhandskontroller och löpande kontroller av tariffer och avtal enligt artiklarna 6, 29, och 39 i nämnda direktiv,

b) bestämmelserna i artikel 44 i nämnda direktiv om systemet för inhämtande av uppgifter om summan av premier, försäkringsersättningar och provisioner, om skadefrekvens och genomsnittliga försäkringsersättningar och om utbytet mellan tillsynsmyndigheterna i ursprungsmedlemsstaten och tillsynsmyndigheterna i värdmedlemsstaten,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.-P. Puissochet, M. Wathelet och C.W.A. Timmermans samt domarna D.A.O. Edward, P. Jann, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (referent) och A. Rosas,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 16 april 2002,

och efter att den 4 juli 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 12 februari 2001, med stöd av artikel 226 EG väckt talan

om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) (EGT L 228, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 160) genom att inrätta och bibehålla ett system för frysning av priser, vilket är tillämpligt på alla avtal om ansvarsförsäkring för motorfordonstrafik som täcker den risk som är belägen i Italien, utan åtskillnad mellan de försäkringsbolag som har säte i Italien och de försäkringsbolag som där bedriver verksamhet genom filialer eller med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster, i strid med

a) principen om frihet att fastställa priser och om avskaffande av förhandskontroller och löpande kontroller av tariffer och avtal enligt artiklarna 6, 29, och 39 i nämnda direktiv,

b) bestämmelserna i artikel 44 i nämnda direktiv om systemet för inhämtande av uppgifter om summan av premier, försäkringsersättningar och provisioner, om skadefrekvens och genomsnittliga försäkringsersättningar och om utbytet mellan tillsynsmyndigheterna i ursprungsmedlemsstaten och tillsynsmyndigheterna i värdmedlemsstaten.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 I artikel 1 i direktiv 92/49 föreskrivs följande:

"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

c) hemland: medlemsstat där det försäkringsföretag som försäkrar en risk har sitt huvudkontor.

..."

3 I artikel 6 i avdelning II med rubriken "Etablering inom försäkringsverksamhet" i direktiv 92/49 anges följande:

"Artikel 8 i direktiv 73/239/EEG skall ersättas med följande:

'*Artikel* 8

...

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

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

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

..."

4 I artikel 28 i avdelning III med rubriken "Samordning av villkoren för försäkringsrörelse" i direktiv 92/49 föreskrivs följande:

"Den medlemsstat där risken är belägen får inte hindra en försäkringstagare från att sluta avtal med ett försäkringsföretag som auktoriserats på de villkor som anges i artikel 6 i direktiv 73/239/EEG, om detta avtal inte strider mot rättsreglerna till skydd för det allmänna bästa i den medlemsstat där risken är belägen."

5 Artikel 29 i nämnda avdelning III i direktiv 92/49 har följande lydelse:

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

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

6 I artikel 30.2 i nämnda avdelning III i direktiv 92/49 anges följande:

"Utan hinder av bestämmelser om motsatsen får en medlemsstat som föreskriver obligatorisk försäkring kräva att de allmänna och särskilda villkoren för den obligatoriska försäkringen skall överlämnas till dess behöriga myndighet innan de får spridas."

7 I artikel 39.2 och 39.3 i avdelning IV med rubriken "Bestämmelser beträffande etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster" i direktiv 92/49 föreskrivs följande:

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

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

8 I artikel 44 i nämnda avdelning IV i direktiv 92/49 anges dessutom följande:

"1. Artikel 22 i direktiv 88/357/EEG skall upphöra att gälla.

2. Varje försäkringsföretag skall, uppdelat på verksamhet som bedrivs med stöd av etableringsfriheten och verksamhet som bedrivs inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster, underrätta den behöriga myndigheten i sitt hemland om summan av premier, försäkringsersättningar och provisioner, utan avdrag för återförsäkring, angivna per medlemsstat och per grupp av försäkringsklasser samt även, vad gäller klass 10 punkt A i bilagan till direktiv 73/239/EEG, exklusive fraktförares ansvar, skadefrekvens och genomsnittliga försäkringsersättningar.

Försäkringsklasserna grupperas enligt följande:

...

— Fordonsförsäkring (3, 7 och 10; sifferuppgifter för klass 10, exklusive fraktförares ansvar, anges separat).

...

Den behöriga myndigheten i hemlandet skall inom rimlig tid vidarebefordra en sammanställning av dessa uppgifter till varje berörd medlemsstat som så begär."

Den nationella lagstiftningen

9 I artikel 2.2—2.5d i lagdekret nr 70 av den 28 mars 2000 om bestämmelser om brådskande åtgärder för att begränsa inflationstoppar (GURI nr 73 av den 28 mars 2000, s. 4), i ändrad lydelse enligt lag nr 137 av den 26 maj 2000, som omvandlade och medförde ändringar av nämnda lagdekret (GURI nr 122 av den 27 maj 2000, s. 4, nedan kallat lagdekretet), föreskrivs följande:

"2. Vad avser avtal om obligatorisk ansvarsförsäkring för trafik med motorfordon och vattenfordon som förnyas inom ett år från detta dekrets ikraftträdande enligt en tariff enligt vilken premiens storlek beror på om skada inträffat, får försäkringsbolagen inte öka tariffen för försäkringstagare som inte vållat någon skada under den senaste observationsperioden. Vad avser de avtal som ingås inom ett år från detta lagdekrets ikraftträdande och för vilka en tariff enligt vilken premiens storlek beror på om någon skada inträffat tillämpats skall den tariff tillämpas som gäller vid den tidpunkt då avtalet ingås.

2a. Punkt 2 ovan skall börja tillämpas från detta dekrets ikraftträdande beträffande försäkringsavtal för personbilar, mopeder och motorcyklar som ingåtts med tillämpning av de tariffer som avses i artikel 12 i lag nr 990 av

den 24 december 1969. Detta gäller även avtal som erbjudits per telefon eller på elektronisk väg, avtal som inte innehåller någon klausul om automatisk förnyelse, samt avtal som sagts upp av företaget och åter erbjudits samma försäkringstagare.

3. Inom ett år från den tidpunkt då detta dekret träder i kraft får försäkringsföretagen inte ändra antalet tariffkategorier, koefficienterna för fastställandet av premien eller de regler om ändring av tarifferna enligt vilka premiernas storlek beror på om skada uppkommit eller inte.

4. Följande punkt är ett tillägg till artikel 12 i lag nr 990 av den 24 december 1969: '2a. Försäkringsbolag som bedriver verksamhet med obligatorisk försäkring enligt artikel 2.2 i lagdekret nr 70 av den 28 mars 2000, i dess lydelse enligt omvandlingslagen, är på begäran av försäkringstagaren skyldiga att ingå avtal vari tariffen bestäms enligt ett bonussystem med en fast självrisk om mellan 500 000 ITL och 1 000 000 ITL. Denna självrisk gäller inte tredje man som lidit skada. Valet av bonussystem med självrisk samt av självriskens belopp ankommer enbart på försäkringstagaren.'

5. När bestämmelserna i punkterna 2 och 3 inte längre gäller kan försäkringstagaren säga upp avtalet om tarifferna höjs mer än den beräknade inflationsnivån. Detta gäller emellertid inte höjningar till följd av tillämpningen av de regler om anpassning som finns i de olika tarifferna. Uppsägning skall ske genom rekommenderat brev med mottagningsbevis eller genom telefax, vilka skall sändas till försäkringsbolagets säte eller till den försäkringsagent där avtalet har ingåtts. I detta fall kan försäkringstagaren inte utnyttja fristen i artikel 1901.2 i codice civile.

5a. Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) skall övervaka att försäkringsbolagen iakttar bestämmelserna i föregående artikel.

5b. Försäkringsbolag som inte iakttar bestämmelserna i punkterna 2, 2a, 3 och 4 påförs en administrativ avgift om mellan 3 000 000 ITL och 9 000 000 ITL per överträdelse.

5c. I syfte att förbättra bekämpningen av bedrägerier på området för obligatoriska försäkringar för motorfordon som är registrerade i Italien skall ISVAP upprätta en databas med uppgifter om skador där sådana fordon är inblandade. ISVAP skall svara för att databasen skall kunna tas i bruk fullt ut den 1 januari 2001. Från och med nämnda datum förpliktas samtliga försäkringsbolag att tre gånger om året och enligt de förfaranden som ISVAP fastställer lämna information till ISVAP om de skador som deras försäkringstagare är ansvariga för. ISVAP skall efter att ha rådgjort med försäkringsbolagen fastställa förfarandena och funktionssätten för databasen. Kostnaderna för hanteringen av databasen skall fördelas mellan försäkringsbolagen enligt de fördelningskriterier som tillämpas för kostnaderna för ISVAP:s tillsyn.

5d. Vid underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att ge in erforderliga uppgifter till ISVAP påförs följande administrativa avgifter:

a) 2 000 000 ITL till 6 000 000 ITL vid underlåtenhet att ge in uppgifter,

b) 1 000 000 ITL till 3 000 000 ITL vid för sent inlämnande av uppgifter eller vid inlämnande av ofullständiga uppgifter.

Nämnda belopp höjs med 10 procent för varje upprepad förseelse."

Det administrativa förfarandet

10 Genom en skrivelse av den 14 april 2000 gjorde kommissionen de italienska myndigheterna uppmärksamma på de problem som tillämpningen av lagdekretet i dess lydelse av den 28 mars 2000 medförde med avseende på gemenskapsrätten och begärde förklaringar av de italienska myndigheterna i detta avseende. De italienska myndigheterna inkom med en svarsskrivelse av den 5 juni 2000.

11 Eftersom kommissionen inte fann de italienska myndigheternas svar tillfredsställande, sände den den 13 juli 2000 en formell underrättelse till myndigheterna med en uppmaning att inkomma med ett yttrande avseende anmärkningarna mot lagdekretet inom tre veckor efter mottagandet av underrättelsen. De italienska myndigheterna svarade genom två skrivelser av den 3 augusti respektive den 3 oktober 2000.

12 Kommissionen ansåg att de italienska myndigheternas svar var otillfredsställande och skickade därför den 27 oktober 2000 ett motiverat yttrande till Republiken Italien, genom vilket sistnämnda stat uppmanades att efterkomma yttrandet inom tre veckor efter delgivningen av det.

13 De italienska myndigheterna besvarade yttrandet genom en skrivelse av den 20 november 2000, till vilken en skrivelse av ministern för industri, handel och hantverk var bifogad.

14 Kommissionen ansåg att de överträdelser som påtalades i det motiverade yttrandet kvarstod och att de italienska myndigheternas svar på det motiverade yttrandet inte var tillfredsställande, varför den väckte talan i förevarande mål.

Talan

Anmärkningen avseende överträdelse av artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49

Parternas argument

15 Kommissionen har genom sin första anmärkning klandrat Republiken Italien för att genom lagdekretet ha vidtagit åtgärder i syfte att

— förbjuda försäkringsbolagen att höja tariffer i de avtal om obligatorisk ansvarsförsäkring för biltrafik som skulle förnyas under det år då lagdekretet trädde i kraft och som innehöll bestämmelser om premieändring vid skada

(så kallade bonusklausuler) i fall där den försäkrade inte har vållat någon skada under referensperioden (artikel 2.2 första meningen i lagdekretet),

— förplikta försäkringsbolagen att tillämpa de tariffer som gällde den 29 mars 2000 på alla nya avtal som ingicks inom ett år från lagdekretets ikraftträdande och för vilka en tariff tillämpades enligt vilken premien skulle ändras vid skada (artikel 2.2 andra meningen),

— utvidga tillämpningsområdet för artikel 2.2 i lagdekretet till att omfatta försäljning av försäkringsprodukter per telefon eller på elektronisk väg (artikel 2.2a),

— förbjuda försäkringsbolag att inom ett år från lagdekretets ikraftträdande ändra antalet bonuskategorier, koefficienterna för fastställandet av premien eller de regler om ändring av de tariffer enligt vilka premien skulle ändras vid skada (artikel 2.3),

— förplikta försäkringsbolagen att på begäran av försäkringstagaren avtala om bonussystem med en fast självrisk på mellan 500 000 och 1 000 000 ITL, som inte gäller tredje man som lidit skada, varvid det preciserats att valet av bonussystem samt av självriskens belopp ankommer på försäkringstagaren (artikel 2.4), och

— tillåta försäkringstagaren att, när bestämmelserna i artikel 2.2 och 2.3 i lagdekretet inte längre gällde, säga upp avtalet vid tariffhöjningar som överskred den beräknade inflationsnivån, förutom vid höjningar till följd av tillämpningen av de regler om anpassning som finns i de olika tarifferna (artikel 2.5).

16 Kommissionen har gjort gällande att åtgärderna enligt artikel 2.2, 2.3, 2.4 och 2.5 i lagdekretet strider mot artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49. De innebär dels en frysning av tarifferna, eftersom de berörda företagen inte längre fritt får fastställa försäkringspremierna med utgångspunkt i skador och förvaltningskostnader, dels en begränsning av avtalsfriheten, till exempel genom att bestämmelser om obligatorisk självrisk införs. De försäkringsbolag som är verksamma i Italien, inklusive de som utövar verksamhet med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster, har därmed inte längre någon frihet att ändra tarifferna i sina avtal, fastän nämnda bestämmelser i direktiv 92/49 syftar till att principen om frihet att fastställa priser skall gälla för företag som är verksamma inom sektorn för annan direkt försäkring än livförsäkring och till att förhandskontroller eller löpande kontroller av tariffer och avtalsklausuler därför skall avskaffas.

17 Medlemsstaterna får enligt kommissionen kräva att försäkringsbolagen vid enstaka tillfällen företer allmänna och särskilda villkor i försäkringsbrev och avtal, på villkor att nämnda krav inte är en förutsättning för att försäkringsbolagen skall få bedriva verksamhet. Vad beträffar obligatoriska försäkringar får medlemsstaterna enligt artikel 30.2 i direktiv 92/49 behålla kravet på förhandsanmälan och löpande anmälan av de allmänna och särskilda villkoren i försäkringsbreven, vilket dock inte får innebära en kontroll av att motsvarande tariffer är ekonomiskt likvärdiga.

18 Kommissionen har anfört att principen om frihet att fastställa priser, som domstolen nyligen fastställde i sin dom av den 11 maj 2000 i mål C-296/98, kommissionen mot Frankrike (REG 2000, s. I-3025), punkt 29, endast kan

frångås eller begränsas i de fall som anges i den uttömmande uppräkningen i direktiv 92/49, det vill säga när åtgärderna i fråga ingår som en del i "allmänna priskontrollsystem" (artikel 8.3 tredje stycket i rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring (EGT L 228, s. 3; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 146) i dess lydelse enligt direktiv 92/49 (nedan kallat direktiv 73/239), samt artiklarna 29 andra stycket och 39.3 i direktiv 92/49) eller när åtgärderna är en del av "rättsreglerna till skydd för det allmänna bästa i den medlemsstat där risken är belägen" (artikel 28 i direktiv 92/49). Den medlemsstat där risken är belägen skall således utöva sin behörighet med iakttagande av bestämmelserna i direktiv 92/49 och, särskilt, av principen om frihet att fastställa priser, vilken innebär att system för materiell förhandskontroll eller löpande materiell kontroll av försäkringsbrev och tariffer som används av de försäkringsföretag som bedriver verksamhet i Europeiska unionen inte får finnas.

19 De tariffbestämmelser som har införts genom lagdekretet kan dock varken betraktas som "allmänna priskontrollsystem" eller som "rättsregler till skydd för det allmänna bästa" i den mening som avses i direktiv 92/49.

20 Republiken Italien har gjort gällande att de omtvistade åtgärderna ingår i ett "allmänt priskontrollsystem". Nämnda stat har anfört att lagdekretet i sin ursprungliga lydelse av den 28 mars 2000 innehöll en rad åtgärder som syftade till att begränsa inflationsverkningarna inom vissa ekonomiska sektorer och att parlamentet, när dekretet omvandlades till en lag, beslutade att upprätta en särskild text för sektorn i fråga för att rationalisera lagstiftningen, varför bestämmelserna om ansvarsförsäkring för biltrafik inte längre återfinns bland de åtgärder som har vidtagits i syfte att bekämpa inflationen inom andra ekonomiska sektorer.

21 Republiken Italien anser att de olika ingripandena i fråga om priser, bland annat de omtvistade åtgärderna, skall anses ingå i ett "allmänt system" för priskontroll

även om de inte har gjorts med ett och samma rättsliga instrument eller för samma period.

22 Bland de åtgärder som ingår i det allmänna priskontrollsystemet i fråga finns enligt Republiken Italien beslut nr 30/2000 av Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica med rubriken "Direttive per il contenimento dell'inflazione" (Direktiv för att kontrollera inflationen), som innehåller riktlinjer från regeringen avseende tariffer för offentliga tjänster som regioner och lokala administrativa enheter tillhandahåller. Vidare ingår en administrativ åtgärd som finans- och industriministern har vidtagit för att minska punktskatten på oljeprodukter fram till den 31 december 2000, vilken därefter upprepades genom artikel 24 i lag nr 388 av den 23 december 2000 (GURI nr 302, tillägg nr 219 av den 29 december 2000, s. 1) i systemet.

23 För att ett ingripande skall betraktas som allmänt behöver det enligt Republiken Italien inte avse samtliga priser i en kategori av varor eller tjänster, och det kan begränsas till att avse de sektorer som berörs mest av inflationen. Ett allmänt priskontrollsystem föreligger när det, såsom i förevarande fall, i syfte att motverka tendenser till inflation har vidtagits en rad initiativ om ingripanden som är anpassade efter prisutvecklingen inom varje sektor.

24 Republiken Italien har vidare gjort gällande att de omtvistade åtgärderna utgör "rättsregler till skydd för det allmänna bästa" i den mening som avses i artikel 28 i direktiv 92/49. Åtgärderna gör det möjligt att bekämpa inflationen på ett lämpligt och proportionerligt sätt. Det tillfälliga förbudet mot att höja tarifferna i vissa avtal var det enda sättet att omedelbart agera mot den fortgående höjningen av sådana tariffer och motiverades av konsumentskyddshänsyn och av sociala skäl, med hänsyn till att ansvarsförsäkringen för biltrafik är obligatorisk. De omtvistade åtgärderna gjorde det vidare möjligt att bekämpa bedrägeri och konkurrensbegränsande ageranden på marknaden i fråga.

Domstolens bedömning

25 Direktiv 92/49 syftar enligt dess första skäl till att genomföra den inre marknaden i fråga om annan direkt försäkring än livförsäkring med hänsyn till såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster, så att det blir lättare för försäkringsföretag med huvudkontor inom gemenskapen att täcka risker belägna inom gemenskapen. Enligt nittonde skälet i samma direktiv ligger det vidare, inom ramen för en inre marknad, i försäkringstagarnas intresse att ha tillgång till bredast möjliga utbud av de försäkringsprodukter som finns att tillgå inom gemenskapen så att de kan välja vad som bäst motsvarar deras behov.

26 Syftet med direktiv 92/49 är sålunda att förverkliga fri försäljning inom gemenskapen av försäkringsprodukter inom sektorn i fråga (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 29).

27 I detta syfte är det enligt artikel 8.3 andra stycket i direktiv 73/239 samt artiklarna 29 första stycket och 39.2 i direktiv 92/49 förbjudet för medlemsstaterna att kräva förhandsgodkännande eller löpande anmälan av bland annat allmänna och särskilda villkor i försäkringsbrev eller av tariffer som företaget avser att använda i sina mellanhavanden med försäkringstagarna inom landet.

28 Enligt artikel 8.3 tredje stycket i direktiv 73/239 samt artiklarna 29 andra stycket och 39.3 i direktiv 92/49 får medlemsstaterna inte heller införa eller upprätthålla krav på förhandsanmälan eller förhandsgodkännande av föreslagna tariffhöj-

ningar, utom då detta ingår som en del i allmänna priskontrollsystem. Till detta kommer att en medlemsstat som föreskriver obligatorisk försäkring enligt artikel 30.2 i direktiv 92/49 endast får kräva att de allmänna och särskilda villkoren för den obligatoriska försäkringen skall överlämnas till dess behöriga myndighet innan de får spridas.

29 Härav följer att gemenskapslagstiftaren klart har avsett att säkerställa principen om frihet att fastställa priser avseende annan direkt försäkring än livförsäkring, inklusive avseende sådan obligatorisk försäkring som ansvarsförsäkring för biltrafik. Principen innebär ett förbud mot alla system för förhandsanmälan eller löpande anmälan och för godkännande av de tariffer som ett försäkringsföretag avser att använda i sina mellanhavanden med försäkringstagarna. Det enda undantag från principen som är tillåtet enligt direktiv 92/49 är förhandsanmälan och förhandsgodkännande av "premiehöjningar" inom ramen för ett "allmän[t] priskontrollsystem".

30 Enligt artikel 28 i direktiv 92/49 får visserligen den medlemsstat där risken är belägen hindra en försäkringstagare från att sluta avtal med ett försäkringsbolag, om avtalet strider mot rättsreglerna till skydd för allmänintresset i den medlemsstaten.

31 Sistnämnda bestämmelse kan dock inte under några omständigheter ges en sådan tolkning att de ovan i punkt 28 i förevarande dom nämnda bestämmelserna, i vilka de skäl som kan motivera ett undantag från principen om frihet att fastställa priser uttryckligen stadgas, fråntas sin ändamålsenliga verkan. Denna slutsats stöds av den omständigheten att artikel 28 i direktiv 92/49 omedelbart föregår en bestämmelse i samma kapitel där det uttryckligen upprepas att det är förbjudet för medlemsstaterna att inskränka friheten att fastställa priser om det inte är en del av allmänna priskontrollsystem.

32 I förevarande fall är parterna överens om att tariffbestämmelserna i artikel 2.2—2.5 i lagdekretet avsevärt inskränker friheten för försäkringsbolagen, inklusive de försäkringsbolag som utövar sin verksamhet med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, att fastställa och ändra tariffer för avtal om ansvarsförsäkring för biltrafik med avseende på en risk som är belägen i Italien.

33 Den italienska regeringen har dock gjort gällande att nämnda bestämmelser, även om de innebär en inskränkning i försäkringsbolagens frihet att fastställa priser, för det första kan motiveras som en del av "allmänna priskontrollsystem" i den mening som avses i artikel 8.3 tredje stycket i direktiv 73/239 samt artiklarna 29 andra stycket och 39.3 i direktiv 92/49.

34 I detta avseende noterar domstolen att den förhandsanmälan eller det godkännande av tariffhöjningar som en medlemsstat kan kräva av försäkringsbolagen enligt nämnda bestämmelser utgör ett undantag från principen om frihet att fastställa priser och att nämnda undantag därmed måste tolkas restriktivt. Ett allmänt priskontrollsystem förutsätter i vart fall bland annat att systemets bestämmelser är tvingande och att systemet präglas av ett visst mått av allmängiltighet och homogenitet.

35 Domstolen konstaterar dock att de omtvistade tariffbestämmelserna utgör ett enstaka ingripande i en särskild sektor för annan direkt försäkring än livförsäkring, nämligen obligatorisk bilförsäkring, och att de därmed inte i sig uppfyller kriteriet avseende den allmängiltighet som ett kontrollsystem måste uppvisa för att ett undantag från principen om frihet att fastställa priser skall vara motiverat. Det sagda gäller i än högre grad då försäkringspremierna inom sektorn i fråga, såsom kommissionen har anfört utan att motsägas av Republiken Italien, endast utgör 0,22 procent av de varor och tjänster som används för att beräkna inflationsutvecklingen i Italien.

36 Vad beträffar de övriga åtgärder som den italienska regeringen har åberopat till stöd för påståendet att det finns ett allmänt priskontrollsystem behöver domstolen endast konstatera att det, även om ingripandena förvisso rör andra ekonomiska sektorer än sektorn för ansvarsförsäkring för biltrafik, dock rör sig om enstaka, icke homogena och delvis icke tvingande ingripanden, som inte har något direkt samband vare sig med varandra eller med tariffbestämmelserna i lagdekretet.

37 De omtvistade tariffbestämmelserna kan därför inte betraktas som en del av allmänna priskontrollsystem i den mening som avses i artikel 8.3 tredje stycket i direktiv 73/239 samt artiklarna 29 andra stycket och 39.3 i direktiv 92/49, och de omfattas därmed inte av undantaget i artiklarna, oavsett i vilken mån de olika delarna av tariffbestämmelserna avser ett system för "premiehöjningar" i den mening som avses i artiklarna.

38 Vad för det andra beträffar de olika hänsyn till allmänintresset som Republiken Italien har åberopat för att motivera de omtvistade tariffbestämmelserna med stöd av artikel 28 i direktiv 92/49, erinrar domstolen om att det framgår av punkt 31 i förevarande dom att det allmänintresse som avses i artikeln inte under några omständigheter kan åberopas till stöd för rätten att införa eller bibehålla nationella bestämmelser som strider mot den princip om frihet att fastställa priser som har varit föremål för harmoniserade undantagsbestämmelser genom artiklarna 6, 29 och 39 i samma direktiv.

39 Kommissionens första anmärkning, som avser överträdelse av artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49, är således välgrundad.

Anmärkningen avseende överträdelse av artikel 44 i direktiv 92/49

Parternas argument

40 Kommissionen har gjort gällande att försäkringsbolag som bedriver verksamhet inom sektorn för ansvarsförsäkring för biltrafik med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster har en upplysningsskyldighet enligt artikel 2.5c i lagdekretet som strider mot bestämmelserna i artikel 44 i direktiv 92/49, enligt vilken försäkringsbolagen endast är skyldiga att underrätta de behöriga myndigheterna i ursprungsmedlemsstaten om bland annat antalet skador. De uppgifter som Republiken Italien anser sig behöva för att bekämpa bedrägeri skall inhämtas endast genom myndigheterna i ursprungsmedlemsstaten för att inte systemet för samarbete mellan medlemsstater enligt direktiv 92/49 skall åsidosättas. Rent administrativa hänsyn kan inte motivera ett undantag från bestämmelsen i nämnda artikel 44. Härav följer vidare att skyldigheten för försäkringsbolagen, inklusive de som utövar verksamhet med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, att bidra till finansieringen av databasen enligt artikel 2.5c strider mot gemenskapsrätten.

41 Den italienska regeringen har med åberopande av dom av den 24 mars 1994 i mål C-275/92, Schindler (REG 1994, s. I-1039, punkt 58; svensk specialutgåva, tillägg, s. 119) anfört att brottsbekämpning kan motivera undantag från principen om frihet att tillhandahålla tjänster. Vidare anser den italienska regeringen att det inte går att motverka bedrägerier tillräckligt snabbt och fullständigt genom att begära in upplysningar av ursprungsmedlemsstaten, i stället för att inhämta dem från försäkringsbolagen. Att upprätta en databas i Italien framstår som det enda instrument som gör det möjligt att effektivt bekämpa bedrägeri.

Domstolens bedömning

42 Enligt artikel 2.5c i lagdekretet är samtliga försäkringsbolag skyldiga att lämna information till ISVAP om de skador som deras försäkringstagare är ansvariga för. I samma bestämmelse föreskrivs att det för detta ändamål skall upprättas en databas, som försäkringsbolagen skall bidra till finansieringen av. I artikel 2.5d i lagdekretet föreskrivs att en administrativ avgift skall erläggas om skyldigheten att ge in uppgifterna i fråga inte fullgörs eller fullgörs för sent.

43 I artikel 44 andra stycket i direktiv 92/49 anges att försäkringsföretagen skall, uppdelat på verksamhet som bedrivs med stöd av etableringsfriheten och verksamhet som bedrivs inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster, underrätta den behöriga myndigheten i sin ursprungsmedlemsstat om summan av premier, försäkringsersättningar och provisioner, angivna per medlemsstat och per grupp av försäkringsklasser, samt även, vad gäller klassen för bilförsäkringar, skadefrekvens och genomsnittliga försäkringsersättningar. Enligt artikel 44 fjärde stycket skall den behöriga myndigheten i ursprungsmedlemsstaten inom rimlig tid lämna en sammanställning av dessa uppgifter till myndigheterna i varje medlemsstat som så begär.

44 Det framgår av sistnämnda bestämmelse att försäkringsbolagen enligt systemet i direktiv 92/49 skall ge in uppgifterna om försäkringsverksamheten med avseende på premier, skador och provisioner till myndigheterna i ursprungsmedlemsstaten, som inom rimlig tid skall lämna en sammanställning av dem till myndigheterna i övriga medlemsstater när dessa så begär.

45 Detta system för meddelande av de huvudsakliga uppgifterna om försäkringsbolagens verksamhet genom de nationella myndigheterna syftar till att undvika omotiverade hinder för åtnjutandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster på det område som omfattas av direktiv 92/49.

46 Det framgår emellertid av handlingarna i målet att inhämtandet av enskilda uppgifter enligt artikel 2.5c i lagdekretet är ägnat att bekämpa bedrägeri och därmed har ett annat syfte än artikel 44 i direktiv 92/49. Vad vidare beträffar dels de berörda försäkringsbolagens skyldighet att bidra till finansieringen av den databas som har upprättats med stöd av lagdekretet, dels de sanktioner som föreskrivs för det fall uppgiftsskyldigheten inte iakttas, har kommissionen endast nämnt dessa för att tillägga att de förstärker det system som har inrättats genom lagdekretet och för att dra slutsatsen att de av samma anledning skall avskaffas.

47 Den andra anmärkningen är således ogrundad, eftersom kommissionen endast har gjort gällande att nämnda system strider mot gemenskapsrätten med avseende på artikel 44 i direktiv 92/49.

48 Domstolen konstaterar således att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 92/49 genom att i strid med principen om frihet att fastställa priser enligt artiklarna 6, 29 och 39 i nämnda direktiv inrätta och bibehålla ett system för frysning av priser, vilket är tillämpligt på alla avtal om ansvarsförsäkring för motorfordonstrafik som täcker den risk som är belägen i Italien, utan åtskillnad mellan de försäkringsbolag som har säte i Italien och de försäkringsbolag som där bedriver verksamhet genom filialer eller med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster.

Rättegångskostnader

49 Om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter kan domstolen enligt artikel 69.3 i rättegångsreglerna besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad. Eftersom kommissionens talan endast delvis har bifallits, skall vardera parten bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiven 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) genom att i strid med principen om frihet att fastställa priser enligt artiklarna 6, 29 och 39 i nämnda direktiv**

inrätta och bibehålla ett system för frysning av priser, vilket är tillämpligt på alla avtal om ansvarsförsäkring för motorfordonstrafik som täcker den risk som är belägen i Italien, utan åtskillnad mellan de försäkringsbolag som har säte i Italien och de försäkringsbolag som där bedriver verksamhet genom filialer eller med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster.

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Vardera parten skall bära sin rättegångskostnad.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet Timmermans

Edward Jann Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues Rosas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 februari 2003.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande