DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

28. april 2009 *

I sag C-518/06,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 20. december 2006,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa og N. Yerrell, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

støttet af:

Republikken Finland ved J. Himmanen, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts og M. Ilešič (refererende dommer) samt dommerne A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits og J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. maj 2008,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. september 2008,

afsagt følgende

Dom

1 Med sin stævning har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at:

— 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) (EFT L 228, s. 1), idet den har indført og opretholdt en lovgivning, hvorefter præmier for ansvarsforsikring i forbindelse med anvendelse af motorkøretøjer (herefter »ansvarsforsikring for motorkøretøjer«) skal beregnes på baggrund af visse fastsatte parametre, og idet den har underkastet sådanne præmier en efterfølgende kontrol

— Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9 i direktiv 92/49, idet den har udøvet kontrol med, hvordan de forsikringsselskaber, der har hovedsæde i en anden medlemsstat, men som driver virksomhed i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, beregner deres præmier, og idet den har pålagt sådanne virksomheder sanktioner i tilfælde af overtrædelse af de italienske bestemmelser om præmieberegning

— Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF, idet den har opretholdt en forpligtelse for alle forsikringsselskaber til at indgå ansvarsforsikringsaftaler for motorkøretøjer, herunder de selskaber, som har

hovedsæde i en anden medlemsstat, men som driver virksomhed i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

I — Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Direktiv 72/166/EØF, 84/5/EØF og 2005/14/EF

2 Rådets direktiv 72/166/EØF af 24. april 1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse (EFT 1972 II, s. 345) har med henblik på at lette den frie bevægelighed for rejsende mellem medlemsstaterne indført et system, der er baseret dels på en ophævelse af kontrollen med de grønne forsikringskort ved passage af Det Europæiske Fællesskabs indre grænser, og dels på, at den enkelte medlemsstat forpligter sig til at sikre, at alle motorkøretøjer er dækket af en ansvarsforsikring.

3 Følgende fremgår af anden betragtning til dette direktiv:

»[…] al grænsekontrol med overholdelsen af pligten til at holde motorkøretøjer ansvarsforsikret har som formål at varetage de personers interesser, der måtte blive ofre for en ulykke forårsaget af disse køretøjer […]«.

4 Følgende fremgår af syvende betragtning til det nævnte direktiv:

»[…] kontrollen med grønne kort for motorkøretøjer, der hører hjemme i en af medlemsstaterne, og som indpasserer på en anden medlemsstats område, kan ophæves på grundlag af en overenskomst mellem de […] forsikringsbureauer, hvorefter hvert nationalt bureau efter den nationale lovgivning garanterer for dækning af erstatningskrav, der er opstået på landets område ved skade forvoldt af et sådant køretøj, hvad enten det er forsikret eller ej«.

5 Desuden understreges det i femte og sjette betragtning til samme direktiv, at en lempelse af reglerne om motorkøretøjstrafik i samfærdslen mellem medlemsstaterne bidrager til åbningen af medlemsstaternes markeder.

6 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/166 bestemmer:

»Hver medlemsstat træffer […] alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, at erstatningsansvaret for køretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er dækket af en forsikring. […]«

7 Følgende fremgår af femte og sjette betragtning til Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer (EFT 1984 L 8, s. 17):

»[…] de beløb, op til hvilke den lovpligtige forsikring dækker, skal under alle omstændigheder være af en sådan størrelse, at der sikres skadelidte tilstrækkelig erstatning, uanset i hvilken medlemsstat skaden indtræder

[…] det er nødvendigt at indføre bestemmelse om, at et organ skal garantere, at skadelidte opnår erstatning, dersom det køretøj, som har forårsaget uheldet, er uforsikret eller ukendt; […]«.

8 I henhold til artikel 1, stk. 4, i direktiv 84/5 har medlemsstaterne pligt til at oprette eller godkende en garantifond, der skal udbetale erstatning til ofre for ulykker, der forvoldes af et køretøj, for hvilket der ikke er tegnet lovpligtig ansvarsforsikring.

9 Det præciseres i samme bestemmelse, at denne forpligtelse ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at tillægge eller undlade at tillægge denne garantifonds intervention en subsidiær karakter.

10 Direktiv 72/166 og 84/5 er senest blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/14/EF af 11. maj 2005 om ændring af Rådets direktiv 72/166/EØF, 84/5/EØF, 88/357/EØF og 90/232/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/26/EF om ansvarsforsikring for motorkøretøjer (EUT L 149, s. 14). Fristen for gennemførelsen af direktiv 2005/14/EF var endnu ikke udløbet på tidspunktet for udløbet af den frist, som var fastsat i den sidste begrundede udtalelse i den foreliggende sag.

11 Som det understreges i første betragtning til dette direktiv, er det en væsentlig prioritet for Fællesskabet på området for finansielle tjenesteydelser at styrke og konsolidere det indre marked for motorkøretøjsforsikring, henset til den særlige betydning, som ansvarsforsikring for motorkøretøjer har for Europas borgere, uanset om de er forsikringstagere eller ofre for en ulykke, og den væsentlig betydning for forsikringsselskaberne.

12 Desuden fremgår det af betragtning 21 til direktiv 2005/14, at retten til at påberåbe sig en forsikringsaftale og rette et krav direkte mod forsikringsselskabet har væsentlig betydning for beskyttelsen af skadelidte ved en ulykke, som involverer et motorkøretøj.

Direktiv 92/49

13 Første, femte til syvende og attende betragtning til direktiv 92/49 fastslår:

»(1) Det er nødvendigt at gennemføre det indre marked for direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring på grundlag af både reglerne om fri etableringsret og reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser for at gøre det lettere for forsikringsselskaber med hjemsted i Fællesskabet at dække risici, der består inden for Fællesskabet.

[…]

(5) Den valgte fremgangsmåde består i at gennemføre en harmonisering på de vigtigste punkter og i det omfang, det er nødvendigt og tilstrækkeligt for at nå frem til en gensidig anerkendelse af tilladelser og forsigtighedstilsynsordninger, som vil gøre det muligt at udstede en enkelt tilladelse, som dækker hele Fællesskabet, og at anvende princippet om hjemlandstilsyn.

(6) Derfor er adgang til og udøvelse af forsikringsvirksomhed for fremtiden betinget af en enkelt administrativ tilladelse udstedt af myndighederne i den medlemsstat, hvor forsikringsselskabet har sit hjemsted; med denne tilladelse kan selskabet påbegynde sin virksomhed overalt i Fællesskabet i henhold til enten reglerne om fri etableringsret eller reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. […]

(7) Det påhviler for fremtiden de kompetente myndigheder i hjemlandet at føre tilsyn med forsikringsselskabets økonomiske soliditet, navnlig med dets solvens og oprettelsen af tilstrækkelige forsikringsmæssige hensættelser, og med, at disse dækkes af kongruente aktiver.

[…]

(18) Det er ikke en nødvendig forudsætning for gennemførelsen af det indre marked for forsikringer, at der er sket en samordning af forsikringsaftaleretten; medlemsstaternes mulighed for at gennemtvinge anvendelse af deres lovgivning på forsikringsaftaler, der dækker risici, som befinder sig på deres område, udgør en tilstrækkelig garanti for de forsikringstagere, der har behov for særlig beskyttelse.«

14 Artikel 6 i direktiv 92/49, som er indeholdt i direktivets afsnit II om »Adgang til udøvelse af forsikringsvirksomhed«, bestemmer:

»Artikel 8 i [Rådets] [første] direktiv 73/239/EØF [af 24. juli 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)] affattes således:

»[…]

[…] 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.

[…]««

15 Artikel 9 i direktiv 92/49, som er indeholdt i direktivets afsnit III om »Harmonisering af betingelserne for udøvelse af forsikringsvirksomhed«, bestemmer:

»Artikel 13 i direktiv 73/239/EØF affattes således:

»[…]

1. Ansvaret for det finansielle tilsyn med et forsikringsselskab, herunder tilsyn med den virksomhed, det udøver gennem filialer og som led i præstation af tjenesteydelser, henhører udelukkende under hjemlandets kompetence.

2. Det finansielle tilsyn dækker forsikringsselskabets samlede virksomhed og omfatter navnlig kontrol med selskabets solvens og oprettelsen af forsikringsmæssige hensættelser og de aktiver, der medgår til dækning heraf i overensstemmelse med de regler og den praksis, der gælder i hjemlandet, i henhold til bestemmelser, der er vedtaget på fællesskabsniveau.

[…]««

16 Det nævnte direktivs artikel 11 bestemmer:

»Artikel 19, stk. 2 og 3, i direktiv 73/239/EØF affattes således:

»[…]

3. Hver medlemsstat træffer alle passende foranstaltninger med henblik på, at de kompetente myndigheder har de nødvendige beføjelser og midler til at føre tilsyn med virksomheden i forsikringsselskaber, der har hjemsted på deres område, herunder virksomhed, der udøves uden for dette område i overensstemmelse med Rådets direktiver vedrørende denne virksomhed, og med henblik på disses gennemførelse.

Disse beføjelser og midler skal bl.a. give de kompetente myndigheder mulighed for:

[…]

b) at træffe tilstrækkelige og nødvendige foranstaltninger over for selskabet, dets ledelse eller de personer, som kontrollerer selskabet, for at sikre, at selskabets virksomhed er i overensstemmelse med de love og administrative bestemmelser, som selskabet skal overholde i de forskellige medlemsstater […]

[…]««

17 Artikel 29 i direktiv 92/49 bestemmer:

»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.«

18 Artikel 39, stk. 2 og 3, i direktiv 92/49, som er indeholdt i direktivets afsnit IV om »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.«

19 Direktivets artikel 40 bestemmer:

»[…]

3. Hvis de kompetente myndigheder i en medlemsstat konstaterer, at et selskab, der på denne medlemsstats område har en filial eller driver virksomhed i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, overtræder de retsregler i nævnte medlemsstat, der gælder for det, henstiller de til det pågældende selskab at bringe disse ulovlige forhold til ophør.

4. Foretager vedkommende selskab sig ikke det nødvendige, giver de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat de kompetente myndigheder i hjemlandet meddelelse herom. Disse træffer snarest muligt alle nødvendige foranstaltninger med henblik på, at det pågældende selskab bringer de ulovlige forhold til ophør. De kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat underrettes om arten af disse foranstaltninger.

5. Hvis selskabet trods de foranstaltninger, der er truffet af hjemlandet, eller fordi disse foranstaltninger viser sig at være utilstrækkelige, eller den pågældende medlemsstat ikke træffer nogen foranstaltninger, fortsat overtræder de retsregler, der gælder i den

pågældende medlemsstat, kan denne, efter at have givet de kompetente myndigheder i hjemlandet meddelelse herom, træffe egnede foranstaltninger for at forhindre eller standse yderligere overtrædelser og, såfremt det er strengt nødvendigt, forbyde selskabet at indgå flere forsikringsaftaler på dens område. Medlemsstaterne drager omsorg for, at det på deres område er muligt at give forsikringsselskaberne de nødvendige meddelelser.

6. Stk. 3, 4 og 5 berører ikke medlemsstaternes ret til i nødstilfælde at træffe egnede forholdsregler for at forhindre lovovertrædelser på deres område. Dette indebærer også mulighed for at forhindre et forsikringsselskab i at fortsætte med at indgå nye forsikringsaftaler på deres område.

7. Stk. 3, 4 og 5 berører ikke medlemsstaternes ret til at pålægge sanktioner ved overtrædelser på deres område.

[…]«

Nationale bestemmelser

20 Artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990 af 24. december 1969 om lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer og -fartøjer (assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti) (GURI nr. 2 af 3.1.1970), som var i kraft på tidspunktet for den administrative procedure, (herefter »lov

nr. 990/69«), pålægger forsikringsselskaberne en pligt til at levere ansvarsforsikring for motorkøretøjer efter anmodning herom fra enhver potentiel kunde. Den bestemmer:

»Forsikringsselskaber skal på grundlag af de aftalevilkår og tariffer, som de på forhånd fastsætter for enhver risiko vedrørende motorkøretøjer og -fartøjer, acceptere at tegne lovpligtige forsikringer, som de foreslås.«

21 Denne kontraheringspligt er i det væsentlige blevet opretholdt i henhold til artikel 132 i lovbog om privatforsikring (codice delle assicurazioni private) indført ved lovdekret nr. 209 af 7. september 2005 og ikrafttrådt den 1. januar 2006 (almindeligt tillæg til GURI nr. 239 af 13.10.2005, herefter »lovbog om privatforsikring«). Denne bestemmelse fastsætter:

»1. Forsikringsselskaber skal på grundlag af de aftalevilkår og tariffer, som de på forhånd fastsætter for enhver risiko vedrørende motorkøretøjer og -fartøjer, acceptere at tegne lovpligtige forsikringer, som de foreslås, idet de dog kan foretage den nødvendige vurdering af rigtigheden af de oplysninger, der fremgår af skadesattesten, og identifikation af forsikringstageren og køretøjets ejer, såfremt denne er en anden end forsikringstageren.

2. Forsikringsselskaber kan anmode om, at tilladelsen begrænses til vognparker med henblik på opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til stk. 1.«

22 Artikel 11, stk. 1a, i lov nr. 990/69 bestemmer:

»Med henblik på overholdelse af forpligtelserne i stk. 1 beregner forsikringsselskabet ved fastsættelsen af tarifferne rene præmier og tillæg separat, på baggrund af deres tekniske grundlag, som skal være tilstrækkeligt stort og dække mindst fem regnskabsår. Hvis sådanne grundlag ikke er tilgængelige, kan forsikringsselskabet anvende markedsstatistikker. Hvis [l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (herefter »ISVAP«)] konstaterer, at der foreligger en omgåelse af forpligtelsen til at indgå forsikringsaftaler for så vidt angår bestemte geografiske områder eller bestemte kategorier af forsikringstagere, pålægges en sanktion på 3% af præmieindtægten vedrørende motoransvarsforsikring i henhold til seneste godkendte regnskab, dog mindst 1 mio. EUR og højst 5 mio. EUR. Ved gentagne omgåelser af forsikringspligten kan tilladelsen til at drive virksomhed på området for ansvarsforsikring for motorkøretøjer inddrages.«

23 De vigtigste dele af denne bestemmelse gengives i artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2, i lovbog om privatforsikring.

24 Artikel 12a i lov nr. 990/69 bestemmer:

»1. Med henblik på at sikre åbenhed og konkurrence i leveringen af forsikringsydelser samt tilstrækkelig information til brugerne skal selskaber, som driver virksomhed inden for området for lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer og -fartøjer, offentliggøre deres præmier og de almindelige og særlige aftalevilkår, som de anvender på Den Italienske Republiks område.

2. De præmier, som de enkelte forsikringsselskaber fastsætter og anvender over for forsikringstagere på højeste bonustrin i de foregående to år, skal være ensartede for hele det nationale område.

3. Offentliggørelse af tariffer og aftalevilkår i henhold til stk. 1 skal foretages på alle forsikringsselskabets salgssteder og på internetsider, således at brugerne kan beregne præmierne og få oplysninger om aftalevilkårene […]

[…]

5. Hvert tilfælde af manglende eller ufuldstændig opfyldelse af forpligtelserne i henhold til stk. 1 og 3 medfører pålæggelse af en administrativ sanktion på mellem 2 600 EUR og 10 300 EUR. Ved undladelse eller forsinkelse af en varighed på mere end 30 dage fordobles sanktionen.«

25 Disse regler gengives i det væsentlige i artikel 131 og 313 i lovbog om privatforsikring.

26 Endelig bestemmer artikel 12c, stk. 1, i lov nr. 990/69:

»1. Forsikringsselskaber, som tilsidesætter eller omgår forpligtelsen til at acceptere at tegne lovpligtige ansvarsforsikringer for motorkøretøjer og -fartøjer foreslået af

potentielle forsikringstagere i overensstemmelse med artikel 11, pålægges en økonomisk sanktion […]«

27 Analogt bestemmer artikel 314, stk. 1, i lovbog om privatforsikring følgende:

»1. En tilsidesættelse eller omgåelse af kontraheringspligten i artikel 132, stk. 1, pålægges en administrativ økonomisk bøde på 1 500 — 4 500 EUR.«

II — Den administrative procedure

28 Ved skrivelse af 22. marts 2004 meddelte Kommissionen Den Italienske Republik, at den fandt, at lov nr. 990/69 og ISVAP's anvendelse heraf ikke var forenelige med artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49. Den angav i denne forbindelse, at den havde modtaget klager fra forsikringsselskaber i anledning af sanktioner pålagt af ISVAP under henvisning til, at kontraheringspligten i den nævnte lovs artikel 11, stk. 1, var blevet omgået ved fastsættelse af eksorbitante tariffer.

29 Ved skrivelse af 8. juni 2004 meddelte Den Italienske Republik, at den anså lov nr. 990/69 og ISVAP's anvendelse heraf for at være forenelige med fællesskabsretten. Den anførte, at lov nr. 990/69 ikke indeholder noget krav om en forudgående godkendelse af tarifferne eller noget krav om, at der løbende skal ske anmeldelse til ISVAP heraf. Denne lov lader det være op til forsikringsselskaberne at fastsætte deres tariffer, mens den sikrer, at forbrugerne har mulighed for at tegne den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer. Den Italienske Republik henviste i denne forbindelse til de sociale hensyn, som ligger bag ansvarsforsikringen for ulykker forårsaget af motorkøretøjer.

30 Den 9. juli 2004 fremsendte Kommissionen en formel åbningsskrivelse til Den Italienske Republik og anmodede medlemsstaten om at fremsætte sine bemærkninger til spørgsmålet om foreneligheden af artikel 11, stk. 1, artikel 11a, 12a og 12c i lov nr. 990/69, som fortolket og anvendt af ISVAP, med direktiv 92/49.

31 Ved skrivelse af 31. august 2004 fremsendte Den Italienske Republik sine bemærkninger, som i det væsentlige svarede til de bemærkninger, den havde fremsat i sin skrivelse af 8. juni 2004.

32 Den 22. december 2004 sendte Kommissionen en supplerende åbningsskrivelse til Den Italienske Republik, hvori den navnlig gjorde gældende i henhold til de principper, som Domstolen havde fastslået i dom af 5. oktober 2004, CaixaBank France (sag C-442/02, Sml. I, s. 8961), at kontraheringspligten ligeledes var i strid med artikel 43 EF og 49 EF. Kommissionen opfordrede Den Italienske Republik til at fremsætte sine bemærkninger til denne supplerende åbningsskrivelse inden for en frist på en måned.

33 Da den supplerende åbningsskrivelse ikke blev besvaret, sendte Kommissionen den 18. oktober 2005 Den Italienske Republik en begrundet udtalelse, hvori den gentog de klagepunkter, som var anført i de to åbningsskrivelser, og opfordrede Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens modtagelse.

34 Ved skrivelse af 3. november 2005 underrettede Den Italienske Republik Kommissionen om offentliggørelsen af lovbog om privatforsikring.

35 Ved skrivelse af 30. december 2005 anførte Den Italienske Republik som svar på Kommissionens begrundede udtalelse, at den italienske lovgivning fuldt ud var i overensstemmelse med fællesskabsretten.

36 I lyset af Den Italienske Republiks svar fandt Kommissionen det nødvendigt at præcisere sine klagepunkter, og den sendte den 10. april 2006 medlemsstaten en supplerende begrundet udtalelse. Kommissionen opfordrede Den Italienske Republik til at efterkomme denne begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens modtagelse.

37 Ved skrivelse af 16. maj 2006 besvarede Den Italienske Republik Kommissionens supplerende begrundede udtalelse. Den gentog, at dens lovgivning var i overensstemmelse med fællesskabsretten.

38 Da Kommissionen ikke var tilfreds med Den Italienske Republiks besvarelse, besluttede den at anlægge denne sag.

III — Retsforhandlingerne for Domstolen

39 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 20. december 2006 har Kommissionen anlagt nærværende søgsmål og nedlagt påstand om, at Domstolen giver Kommissionen medhold i de påstande, som fremgår af denne doms præmis 1, og tilpligter Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

40 Den Italienske Republik har nedlagt påstand om frifindelse.

41 Ved kendelse af 21. juni 2007 har Domstolens præsident givet Republikken Finland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Den Italienske Republiks påstande.

Om søgsmålet

42 Kommissionen har i sin replik angivet, at Den Italienske Republik navnlig foreholdes at have tilsidesat fællesskabsretten, fordi kontraheringspligten ikke er forenelig med artikel 43 EF og 49 EF. Dette klagepunkt må derfor først undersøges.

Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 43 EF og 49 EF på grund af kontraheringspligten

Parternes argumenter

43 Kommissionen har anført, at den kontraheringspligt, som er pålagt alle forsikringsselskaber, som udbyder den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer for så vidt angår alle indehavere af motorkøretøjer, såvel som ISVAP's mulighed for at pålægge sanktioner i tilfælde af overtrædelse af den nævnte pligt, er uforenelige med artikel 43 EF og 49 EF.

44 Denne pligt afholder forsikringsselskaber med hjemsted i andre medlemsstater fra at etablere sig og præstere tjenesteydelser i Italien, og hindrer således adgangen til det italienske marked. Navnlig hindres disse virksomheder i frit at bestemme, hvilke forsikringsydelser de ønsker at udbyde,og til hvem de ønsker at udbyde disse. De er således nødt til at bære omkostninger, som er helt uforholdsmæssige i forhold til deres virksomhedsstrategi. Sådanne omkostninger er endnu større for virksomheder, som kun lejlighedsvis ønsker at udøve virksomhed i Italien.

45 Den restriktive virkning af kontraheringspligten kan sammenlignes med den, som Domstolen fastslog forelå i CaixaBank France-dommen.

46 Kommissionen har dernæst anført, at kontraheringspligten ikke kan begrundes og er uforholdsmæssig i forhold til det forfulgte mål.

47 Hvad angår det af Den Italienske Republik påberåbte mål om beskyttelse af indehaverne af motorkøretøjer har Kommissionen anerkendt, at kontraheringspligten bidrager til at sikre, at en indehaver af et motorkøretøj finder et forsikringsselskab, som er villig til at indgå en aftale om ansvarsforsikring for motorkøretøjer. Kontraheringspligten går imidlertid videre end hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre målet om beskyttelse af forbrugerne, eftersom den pålægges forsikringsselskaber hvad angår alle indehavere af motorkøretøjer på hele det italienske område, mens Den Italienske Republik har henvist til vanskelighederne med at finde et forsikringsselskab, som er villigt til at indgå en aftale om ansvarsforsikring for motorkøretøjer for et bestemt geografisk område og en bestemt personkategori, nemlig det sydlige Italien og unge førere.

48 For så vidt angår målet om at sikre en passende erstatning til skadelidte ved motorkøretøjsulykker, som Den Italienske Republik ligeledes har påberåbt sig, er det Kommissionens opfattelse, at dette hensyn allerede varetages ved den pligt, som efter gennemførelsen af artikel 3 i direktiv 72/166 pålægges indehavere af motorkøretøjer til at tegne en ansvarsforsikring for motorkøretøjer, og ved, at der i hver medlemsstat findes en garantifond i henhold til direktiv 84/5.

49 Endelig har Kommissionen anført, at der i andre medlemsstater findes mindre restriktive ordninger til opnåelse af de samme resultater, som den italienske lovgivning tilsigter at opnå. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til Bureau central de tarification (det centrale tariferingsbureau) i såvel Belgien som i Frankrig, Consorcio de Compensación de Seguros (konsortiet for forsikringserstatninger) i Spanien, konsortiet for de største forsikringsselskaber i Nederlandene og det gensidige forsikringssystem i Portugal.

50 Den Italienske Republik har anført, at ansvarsforsikringen for motorkøretøjer, selv om den udgør en privatforsikring, er inspireret af sociale hensyn, herunder navnlig formålet om at sikre, at skadelidte ved motorkøretøjsulykker modtager erstatning. Dette er årsagen til, at der er blevet indført en pligt for indehavere af motorkøretøjer til at tegne en forsikring med henblik på skadesløsholdelse af tredjemænd.

51 Den Italienske Republik har ved at vælge at lade denne kontraheringspligt påhvile såvel forsikringsselskaber som brugere af motorkøretøjer ønsket i videst muligt omfang at beskytte dels forsikringstagerne i deres egenskab af forbrugere mod forskelsbehandling hvad angår adgang til den lovpligtige forsikring og den frie bevægelighed, dels skadelidte ved motorkøretøjsulykker.

52 Ifølge Den Italienske Republik kan disse mål ikke gøres virkningsløse af virksomhedernes forretningsfrihed. Det er denne medlemsstats opfattelse, at dersom Domstolen skulle tiltræde Kommissionens argumentation, ville ansvarsforsikringen for motorkøretøjer blive en forsikring, som udelukkende er baseret på markedets logik, og som ikke længere har en social karakter.

53 Den Italienske Republik har dernæst understreget, at kontraheringspligten ikke har nogen afskrækkende virkning på forsikringsselskaber med hjemsted i en anden medlemsstat end Den Italienske Republik, som ønsker at komme ind på det italienske marked.

54 For det tilfælde, at Domstolen ikke desto mindre måtte finde, at kontraheringspligten udgør en begrænsning af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, har Den Italienske Republik gjort gældende, at den nævnte pligt er velegnet til at nå ovennævnte mål om forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af skadelidte ved motorkøretøjsulykker.

55 Kontraheringspligten er desuden forenelig med proportionalitetsprincippet. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, er det hverken praktisk muligt eller lovligt at begrænse kontraheringspligten til visse zoner inden for det italienske område eller til visse typer af forbrugere. En begrænsning af denne pligt til visse kategorier af forbrugere ville resultere i problemer med forskelsbehandling, mens en geografisk begrænsning af den nævnte pligt ville tilskynde forsikringsselskaberne til ikke at involvere sig i zoner, som er underlagt en kontraheringspligt.

56 Hvad endelig angår alternative mekanismer indført i andre medlemsstater har Den Italienske Republik gjort gældende, at hver medlemsstat i mangel af harmoniserede regler om fremgangsmåden ved gennemførelsen af pligten vedrørende ansvarsforsikring for motorkøretøjer frit kan vælge den løsning, som bedst passer til deres nationale sociale forhold. Det er desuden netop på grund af den manglende ensartethed ved de forskellige nationale forhold, at fællesskabslovgiver ikke har kunnet indføre harmoniserede regler på dette område.

57 Republikken Finland har anført, at uafhængig af spørgsmålet, om kontraheringspligten begrænser etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, kan den under alle omstændigheder begrundes.

58 Denne medlemsstat har herved understreget, at der er en snæver forbindelse mellem ansvarsforsikringen for motorkøretøjer og den sociale sikkerhed på grund af godtgørelsen af udgifterne til hospitalsbehandling og revalidering af skadelidte ved motorkøretøjsulykker samt skadelidtes udgifter i forbindelse med indkomsttab.

59 Ifølge Republikken Finland er kontraheringspligten nødvendig og står i rimeligt forhold til de tilstræbte mål. Den udgør således for forbrugeren det letteste middel til at opfylde dennes lovpligt.

Domstolens bemærkninger

— Om der foreligger en restriktion for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser

60 Det er ubestridt, at kontraheringspligten finder anvendelse uden forskel på samtlige selskaber, som udbyder ansvarsforsikringer for motorkøretøjer på italiensk område.

61 Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at den nævnte pligt, for så vidt som den nedsætter forsikringsselskabernes mulighed for selvstændigt at foretage deres strategiske markedsvalg, er til hinder for, at selskaber med hjemsted i en anden medlemsstat etablerer sig og udbyder tjenesteydelser i Italien.

62 Det følger af fast retspraksis, at der ved »restriktion« i artikel 43 EF's og 49 EF's forstand skal forstås alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser mindre interessant (CaixaBank France-dommen, præmis 11, samt dom af 13.12.2007, sag C-465/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11091, præmis 17, og af 17.7.2008, sag C-389/05, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 5337, præmis 52).

63 Hvad angår spørgsmålet om, hvornår en foranstaltning, som anvendes uden forskel, såsom den i den foreliggende sag omhandlede kontraheringspligt, kan være omfattet af det nævnte begreb, bemærkes, at en medlemsstats lovgivning ikke udgør en restriktion i EF-traktatens forstand, blot fordi andre medlemsstater anvender mindre strenge bestemmelser over for tilsvarende tjenesteydere etableret på deres område (jf. i denne retning dom af 10.5.1995, sag C-384/93, Alpine Investments, Sml. I, s. 1141, præmis 27, og af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 45).

64 Derimod omfatter restriktionsbegrebet foranstaltninger truffet af en medlemsstat, som, selv om de anvendes uden forskel, påvirker adgangen til markedet for virksomheder fra andre medlemsstater og således hindrer samhandelen inden for Fællesskabet (jf. i denne retning Alpine Investments-dommen, præmis 35 og 38, og CaixaBank France-dommen, præmis 12).

65 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at kontraheringspligten ikke har nogen indvirkning på de italienske myndigheders accept af den administrative tilladelse, som er nævnt i denne doms præmis 13, som forsikringsselskaber med hjemsted i en anden medlemsstat end Den Italienske Republik opnår i den medlemsstat, hvor de har hjemsted. Den har således ingen betydning for den adgang til det italienske marked for ansvarsforsikringer for motorkøretøjer, som følger af den nævnte tilladelse.

66 En medlemsstats pålæggelse af en kontraheringspligt som den, der er omhandlet i den foreliggende sag, udgør ikke desto mindre et væsentligt indgreb i den aftalefrihed, som erhvervsdrivende i princippet er i besiddelse af.

67 I en sektor som forsikringssektoren påvirker en sådan foranstaltning de omhandlede erhvervsdrivendes adgang til markedet, herunder navnlig når den ikke blot underlægger forsikringsselskaberne en pligt til at påtage sig samtlige de risici, som de foreslås, men også underlægger dem betingelser med hensyn til at udøve mådehold ved fastsættelsen af deres tariffer.

68 Eftersom den pålægger forsikringsselskaber, som ønsker at få adgang til det italienske marked, at acceptere enhver potentiel kunde, kan denne kontraheringspligt således resultere i betydelige yderligere omkostninger for disse selskaber med hensyn til organisation og investeringer.

69 Disse har pligt til, hvis de ønsker at få adgang til det italienske marked under betingelser, som er forenelige med den italienske lovgivning, at genoverveje deres kommercielle politik og strategi, herunder navnlig ved i betydeligt omfang at udvide det spektrum af forsikringsydelser, som de udbyder.

70 Eftersom den medfører tilpasninger og omkostninger af en sådan størrelsesordning for de nævnte selskaber, gør kontraheringspligten adgangen til det italienske marked mindre interessant, og ved adgang til dette marked reducerer den de omhandlede selskabers mulighed for effektivt at konkurrere med selskaber, som traditionelt er beliggende i Italien (jf. i denne retning CaixaBank France-dommen, præmis 13 og 14).

71 Kontraheringspligten udgør derfor en begrænsning af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

— Om restriktionen kan begrundes

72 En restriktion for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser kan være berettiget, såfremt den er begrundet i tvingende almene hensyn, for så vidt som den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad

der er nødvendigt for at opnå dette formål (jf. navnlig dom af 5.12.2006, forenede sager C-94/04 og C-202/04, Cipolla m.fl., Sml. I, s. 11421, præmis 61, af 13.12.2007, sag C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium m.fl., Sml. I, s. 11135, præmis 39, og af 1.4.2008, sag C-212/06, Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, Sml. I, s. 1683, præmis 55).

73 Den Italienske Republik har som begrundelse for kontraheringspligten henvist til flere hensyn, herunder hensynet til den sociale beskyttelse af skadelidte ved motorkøretøjsulykker.

74 Dette hensyn til social beskyttelse, som hovedsageligt består i en garanti for, at nævnte skadelidte får en passende erstatning, kan anses for et tvingende alment hensyn.

75 Som det således fremgår af fællesskabsbestemmelserne nævnt ovenfor i denne doms præmis 3-12, og som Den Italienske Republik og Republikken Finland har understreget, er selve målet med den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer at sikre, at skadelidte ved motorkøretøjsulykker ydes en erstatning.

76 Det fremgår af samme bestemmelser, at den nævnte erstatning hovedsageligt finansieres på grundlag af aftaler indgået med forsikringsselskaber, mens garantifonden oprettet i hver medlemsstat kun spiller en sekundær rolle hvad angår udbetalingen af erstatning til de skadelidte ved motorkøretøjsulykker, herunder navnlig, hvor ulykken er blevet forårsaget af et motorkøretøj, som ikke opfylder forsikringsbetingelsen.

77 Artikel 3 i direktiv 72/166 pålægger medlemsstaterne at træffe alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, at deres statsborgere opfylder forpligtelsen til at tegne en ansvarsforsikring for motorkøretøjer.

78 Det bemærkes, at et af de midler, som gør det muligt for medlemsstaterne at overholde den forpligtelse, som pålægges i henhold til artikel 3 i direktiv 72/166, består i at sørge for, at alle indehavere af motorkøretøjer er i stand til at tegne en sådan forsikring til en tarif, som ikke er eksorbitant.

79 Kommissionens argumentation, hvorefter hensynet til den sociale beskyttelse af skadelidte ved motorkøretøjsulykker under alle omstændigheder varetages ved, at der i hver medlemsstat findes en garantifond, kan således ikke lægges til grund.

80 Ganske vist sikrer tilstedeværelsen af en garantifond, at skadelidte ved ulykker forårsaget af motorkøretøjer, som ikke opfylder forsikringsbetingelsen, ydes en erstatning. Det er således ubestridt, at selv i mangel af en kontraheringspligt som den, der er blevet indført af Den Italienske Republik, vil alle skadelidte ved motorkøretøjsulykker modtage en erstatning.

81 Som anført ovenfor i denne doms præmis 76, fremgår det imidlertid ligeledes af fællesskabsbestemmelserne, at den omstændighed, at der foreligger en individuel aftale om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og muligheden for at gøre denne gældende direkte over for forsikringsselskabet, udgør hovedfundamentet for beskyttelsen af skadelidte ved motorkøretøjsulykker. Under disse omstændigheder kan det ikke bebrejdes medlemsstaterne, at de tager initiativ til at undgå, at indehavere af motorkøretøjer ikke er stand til at opfylde deres pligt til at tegne en ansvarsforsikring for motorkøretøjer.

82 Det følger af det ovenstående, at den i den foreliggende sag omhandlede kontraheringspligt er egnet til at bidrage til gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne vedrørende pligten for hver indehaver af et motorkøretøj til at tegne en ansvarsforsikring for motorkøretøjer, og derfor til virkeliggørelsen af disse bestemmelsers formål, som er at sikre, at skadelidte ved motorkøretøjsulykker modtager en passende erstatning.

83 Hvad angår spørgsmålet, om en kontraheringspligt som den, der er gældende i Den Italienske Republik, går videre end nødvendigt med henblik på at virkeliggøre målet om en social beskyttelse af skadelidte ved motorkøretøjsulykker, bemærkes først og fremmest, at det hvad angår proportionalitetskriteriet ikke er nødvendigt, at den restriktive foranstaltning, der er truffet af en medlemsstats myndigheder, svarer til en opfattelse, der er fælles for samtlige medlemsstater med hensyn til de nærmere bestemmelser for beskyttelse af den pågældende legitime interesse.

84 Situationen for færdsel og for relevante almene hensyn på dette område varierer således fra en medlemsstat til en anden. Medlemsstaterne bør derfor gives en vis skønsmargen på dette område. Selv om det er korrekt, at det påhviler den medlemsstat, der påberåber sig tvingende hensyn for at berettige en restriktion i traktatens forstand, at bevise, at dens lovgivning er passende og nødvendig for at nå det forfulgte formål, kan man ikke på grundlag af denne bevisbyrde gå så vidt som til at kræve, at medlemsstaten positivt skal bevise, at ingen anden tænkelig foranstaltning kan gøre det muligt at nå det nævnte formål på de samme vilkår (jf. dom af 10.2.2009, sag C-110/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, 519, præmis 65 og 66).

85 Den omstændighed, at visse medlemsstater har valgt at indføre en anden ordning end den ordning, som Den Italienske Republik har indført for at sikre, at alle indehavere af motorkøretøjer kan tegne en ansvarsforsikring for motorkøretøjer til en tarif, som ikke er eksorbitant, kan således ikke tages til indtægt for, at kontraheringspligten går videre end hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre de tilstræbte mål. Kommissionens forklaringer vedrørende ordninger indført i visse andre medlemsstater end Den Italienske Republik gør det i øvrigt heller ikke muligt at konkludere, at disse ordninger i sidste ende er mindre indgribende og mere fordelagtige for forsikringsselskaberne end den kontraheringspligt, som er indført af den italienske lovgiver.

86 Det er dernæst nødvendigt at behandle Kommissionens argumentation, hvorefter det er uforholdsmæssigt at pålægge forsikringsselskaberne en kontraheringspligt over for samtlige potentielle kunder på hele det italienske område.

87 Den Italienske Republik har herved anført — uden at Kommissionen har bestridt det — at der i det sydlige Italien gælder vanskelige vilkår, som kræver en korrigerende foranstaltning fra de offentlige myndigheders side, for at ansvarsforsikringen for motorkøretøjer kan ydes under betingelser, som er acceptable for såvel forsikringstagerne som for forsikringsselskaberne.

88 Antallet af trafikulykker, som anmeldes til forsikringsselskaberne, er særligt højt i visse områder af den sydlige del af Italien. Denne situation har resulteret i en betydelig forhøjelse af de finansielle risici, som de nævnte selskaber påtager sig i denne region.

89 Under disse omstændigheder har Den Italiensk Republik været berettiget til at anse det for passende at pålægge samtlige selskaber, som udøver virksomhed på dens område, en kontraheringspligt over for alle indehavere af motorkøretøjer, som er bosiddende i Italien, for at undgå, at disse selskaber trækker sig ud af det sydlige Italien og således fratager indehavere af motorkøretøjer, som er bosat dér, muligheden for at tegne den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer.

90 Det fremgår desuden af artikel 11, stk. 1a, i lov nr. 990/69 og af artikel 35, stk. 1, i lovbog om privatforsikring, at Den Italienske Republik i forbindelse med vedtagelsen af nævnte foranstaltning ikke har forbudt forsikringsselskaberne at anvende differentierede tariffer fastsat ud fra tidligere statistikker over gennemsnitsudgiften ved risikoen inden for kategorier af forsikrede, som er defineret tilstrækkeligt bredt.

91 Navnlig er det ubestridt, at kontraheringspligten ikke hindrer forsikringsselskaberne i at beregne en højere tarif for en forsikringstager, som er bosat i et område, hvori der sker mange trafikuheld, end for en forsikringstager, som er bosat i et område med en lavere risiko.

92 Desuden kan det ikke udelukkes, at en begrænsning af kontraheringspligten — som Den Italienske Republik har anført — til udelukkende at omfatte den sydlige del af det italienske område, vil resultere i en juridisk tvivlsom situation, for så vidt som indehavere af motorkøretøjer, som er bosiddende i andre italienske regioner, vil kunne påberåbe sig en forskellig behandling for det tilfælde, at det i en region, hvor der ikke gælder en sådan kontraheringspligt, bliver vanskeligt for dem at finde et forsikringsselskab, som er villigt til at indgå en kontrakt om ansvarsforsikring for motorkøretøjer.

93 Det følger af det ovenstående, at kontraheringspligten er egnet til at virkeliggøre det mål, som den forfølger, og at den ikke går videre end nødvendigt med henblik på virkeliggørelsen af dette mål.

94 Det følger heraf, at klagepunktet om en overtrædelse af artikel 43 EF og 49 EF ikke kan lægges til grund.

Klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49 under henvisning til de kriterier, som skal overholdes ved beregningen af forsikringspræmierne, og under henvisning til den efterfølgende kontrol af disse præmier

Parternes argumenter

95 Det er Kommissionens opfattelse, at når først det er fastslået, at kontraheringspligten pålagt i henhold til artikel 11, stk. 1, i lov nr. 990/69 er uforenelig med fællesskabsretten, må det nødvendigvis konkluderes, at denne lovs artikel 11, stk. 1a, er i strid med artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49. Som Den Italienske Republik selv har bekræftet, tilsigter de kriterier, som er fastsat for beregningen af forsikringspræmierne, at sikre, at kontraheringspligten overholdes.

96 Navnlig udgør forsikringsselskabernes pligt til at fastsætte forsikringspræmierne på baggrund af »deres tekniske grundlag, som skal være tilstrækkeligt stort og dække mindst fem regnskabsår«, og at fastsætte dem i overensstemmelse med et vist markedsgennemsnit, ligesom den efterfølgende kontrol af disse præmier og ISVAP's mulighed for at pålægge sanktioner i form af betydelige beløb, en tilsidesættelse af princippet om fri tariffastsættelse i de nævnte bestemmelser i direktiv 92/49.

97 Den Italienske Republik har anført, at tariferingsprincipperne i lov nr. 990/69 udelukkende har til formål at dæmme op for det fænomen, som består i, at visse forsikringsselskaber afholder forbrugere fra at tegne en forsikringspolice hos dem ved at fastsætte en eksorbitant tarif. De omtalte principper opfylder de almindelige tekniske regler for fastsættelse af tariffer og aktuarmæssige principper, som følges af forsikringsselskaberne.

98 Ifølge Den Italienske Republik har forsikringsselskaberne ikke i henhold til de nævnte bestemmelser pligt til at fastsætte priser, som svarer til de gennemsnitlige markedspriser, ligesom de heller ikke har pligt til i væsentligt omfang ikke at fravige de tariffer, som er blevet anvendt de seneste fem år. Den Italienske Republik har forklaret, at selskaberne fastsætter deres tariffer på grundlag af den udvikling, som tarifferne tidligere har undergået, og at de har ret til endog væsentligt at forhøje prisniveauet for forsikringspræmierne på basis af en negativ udvikling med hensyn til antallet af ulykker.

99 For så vidt angår ISVAP har Den Italienske Republik anført, at denne myndighed kun griber ind over for selskaber, som anvender forsikringspræmier, som savner enhver teknisk berettigelse, og som er udtryk for et åbenlyst tarifært misbrug og en forskelsbehandling af de forsikrede. Den Italienske Republik har understreget, at i de tilfælde, hvor ISVAP griber ind, er der ikke blot tale om forhøjede tariffer, men om en egentlig unormal tarifering, som har til formål at nægte forsikringsdækning. Således er visse forbrugere blevet tilbudt årlige præmier på mere end 7 000 EUR.

Domstolens bemærkninger

100 Artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49 forbyder en medlemsstat at indføre en ordning med en forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af de tariffer, som et forsikringsselskab har til hensigt at anvende på dets område over for forsikringstagere.

101 Som Domstolen allerede har fastslået, har fællesskabslovgiver haft til hensigt at sikre princippet om fri tariffastsættelse inden for forsikringsområdet bortset fra livsforsikringer, herunder lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer (dom af 25.2.2003, sag C-59/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1759, præmis 29, og af 7.9.2004, sag 346/02, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 7517, præmis 21).

102 I den foreliggende sag har selskaber, som tilbyder ansvarsforsikring for motorkøretøjer i medfør af artikel 11a, i lov nr. 990/69 og artikel 35, stk. 1, i lovbog om privatforsikring, pligt til særskilt at beregne rene præmier og tillæg separat, på baggrund af deres tekniske grundlag, som skal være tilstrækkeligt omfattende og dække mindst fem regnskabsår.

103 Hvad angår spørgsmålet, om denne regel er forenelig med princippet om fri tariffastsættelse som gennemgået ovenfor, bemærkes for det første, at den ikke indfører en ordning med forudgående godkendelse eller løbende anmeldelse af tarifferne.

104 For det andet, og i modsætning til, hvad Kommissionen har anført, har forsikringsselskaberne ikke i medfør af den nævnte regel pligt til at indrette deres tariffer efter markedsgennemsnittet. Tværtimod fastsætter artikel 11, stk. 1a, i lov nr. 990/69 og artikel 35, stk. 1, i lovbog om privatforsikring, at forsikringsselskaberne skal beregne deres tariffer på baggrund af deres tekniske grundlag, alt imens de præciserer, at forsikringsselskaberne, hvis sådanne grundlag ikke er tilgængelige, kan anvende markedsstatistikker.

105 For det tredje, for så vidt som artikel 11, stk. 1a, i lov nr. 990/69 og artikel 35, stk. 1, i lovbog om privatforsikring kan have en indvirkning på tarifferne, eftersom de fastsætter en teknisk ramme, inden for hvilken forsikringsselskaberne skal beregne deres præmier, er en sådan begrænsning af den frie tariffastsættelse ikke forbudt i medfør af direktiv 92/49.

106 Det bemærkes herved, at så længe fællesskabslovgiver ikke klart har givet udtryk for en vilje hertil, er der ikke formodning for, at der skal gennemføres en fuldstændig harmonisering hvad angår tariferingen inden for forsikringsområdet, bortset fra livsforsikring, som udelukker enhver national foranstaltning, der kan påvirke tarifferne (dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 24).

107 Kommissionen har endvidere hverken ført bevis for eller gjort gældende, at den af den italienske lovgiver pålagte beregningsregel er uforenelig med de tekniske regler for beregning og aktuarmæssige principper, som anvendes i forsikringssektoren.

108 Det følger af det ovenstående, at klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 6, 29 og 39 i direktiv 92/49 ikke kan lægges til grund.

Klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 9 i direktiv 92/49 under henvisning til kontrollen af metoden for beregning af forsikringspræmierne og pålæggelsen af sanktioner

Parternes argumenter

109 Ifølge Kommissionen udgør den kontrol, som ISVAP i medfør af artikel 11, stk.1a, i lov nr. 990/69 og senest i medfør af artikel 35, stk. 1, og artikel 314, stk. 2, i lovbog om privatforsikring foretager af fremgangsmåden, hvorefter forsikringsselskaber, som udøver virksomhed i Italien inden for rammerne af etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, beregner deres forsikringspræmier samt pålæggelsen af sanktioner, en tilsidesættelse af kompetencefordelingen mellem oprindelsesmedlemsstaten og hjemlandet som fastsat i artikel 9 i direktiv 92/49.

110 Det følger af femte betragtning til direktiv 92/49, at princippet om hjemlandstilsyn udgør et af hovedformålene med nævnte direktiv. Enhver fravigelse af dette princip skal fortolkes strengt.

111 Der er ingen bestemmelser, som legitimerer de af ISVAP foretagne indgreb. Derimod er der visse bestemmelser i direktiv 92/49, såsom artikel 11 og 40, som fastlægger et meget bredt anvendelsesområde for princippet om hjemlandstilsyn.

112 Det følger af disse bestemmelser, at når ISVAP påtænker at gribe ind over for præmier for ansvarsforsikringer for motorkøretøjer, som anvendes af forsikringsselskaber med hjemsted i en anden medlemsstat end Den Italienske Republik, skal det underrette tilsynsmyndighederne i hjemlandet om de formodede uregelmæssigheder og anmode disse om at træffe passende foranstaltninger for at bringe overtrædelserne til ophør.

113 Den Italienske Republik har anført, at indgrebene på tarifområdet, som har til formål at beskytte forbrugerne, ikke er omfattet af det finansielle tilsyn med forsikringsselskaberne som omhandlet i artikel 9 i direktiv 92/49. Instrumenterne til beskyttelse af den finansielle stabilitet, som er forbeholdt myndighederne i hjemlandet, omfatter solvensmargener og kontrol med de tekniske midler. Sådanne instrumenter har imidlertid intet at gøre med beskyttelse af forbrugerrettigheder.

Domstolens bemærkninger

114 Som Kommissionen har anført, indfører direktiv 92/49 i dets femte betragtning samt i artikel 9 et princip om hjemlandstilsyn.

115 Som det imidlertid utvetydigt fremgår af syvende betragtning til og artikel 9 i det nævnte direktiv, omfatter dette princip kun det finansielle tilsyn med forsikringsselskaberne.

116 Det er ganske vist korrekt, at artikel 9 i direktiv 92/49 på ikke udtømmende vis definerer anvendelsesområdet for princippet om hjemlandstilsyn, idet det heraf fremgår, at finanstilsynet »navnlig« omfatter kontrol med selskabets solvens og oprettelsen af forsikringsmæssige hensættelser. Denne bestemmelse kan imidlertid ikke fortolkes således, at fællesskabslovgiver har haft til hensigt alene at gøre hjemlandet kompetent til at foretage en kontrol, som udstrækkes til at omfatte forsikringsselskabernes kommercielle adfærd.

117 Det følger heraf, at artikel 9 ikke udelukker muligheden for en kontrol som den, der udøves af ISVAP.

118 Ovenstående betragtninger anfægtes ikke af artikel 11 og 40 i direktiv 92/49, som Kommissionen har påberåbt sig i replikken.

119 Hvad angår artikel 11 i direktiv 92/49 må det konkluderes, at denne bestemmelse indfører ændringer til en bestemmelse i direktiv 73/239, der, som alle de andre bestemmelser i det samme afsnit i direktiv 73/239, vedrører forsikringsselskabernes økonomiske soliditet. Kommissionen kan således ikke på grundlag af artikel 11 gøre gældende, at den deri nævnte tilsynskompetence går videre end spørgsmålet om økonomisk soliditet.

120 Hvad angår artikel 40 i direktiv 92/49 bemærkes for det første, at Kommissionen ikke har foreholdt Den Italienske Republik at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 40, stk. 3-5, og for det andet, at det nævnte direktivs artikel 40, stk. 7, bekræfter, at hjemlandet har kompetence til at pålægge sanktioner ved overtrædelser begået på dets område.

121 Det følger af det ovenstående, at dette klagepunkt ikke kan lægges til grund.

IV — Sagens omkostninger

122 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen. Da Den Italienske Republik imidlertid har undladt at nedlægge påstand om, at Kommissionen tilpligtes at bære sagens omkostninger, bærer Den Italienske Republik og Kommissionen hver deres egne omkostninger.

123 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer de medlemsstater, der er interveneret i tvisten, deres egne omkostninger. Republikken Finland bør derfor pålægges at bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Den Italienske Republik frifindes.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Den Italienske Republik og Republikken Finland bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter