ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

28 april 2009 *

In zaak C-518/06,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 20 december 2006,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa en N. Yerrell als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door M. Fiorilli, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

ondersteund door

Republiek Finland, vertegenwoordigd door J. Himmanen als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts en M. Ilešič (rapporteur), kamerpresidenten, A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits en J.-J. Kasel, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 mei 2008,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 september 2008,

het navolgende

Arrest

1 Met haar beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek:

— door een wettelijke regeling vast te stellen en in stand te houden op grond waarvan de premies voor de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven (hierna: „wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen"), moeten worden berekend aan de hand van bepaalde parameters, en door deze premies retroactief aan toezicht te onderwerpen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (Derde richtlijn schadeverzekering) (PB L 228, blz. 1);

— door toezicht uit te oefenen op de wijze waarop verzekeringsondernemingen die hun hoofdkantoor in een andere lidstaat hebben maar in Italië hun werkzaamheden uitoefenen in het kader van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten, hun verzekeringspremies berekenen, en door met name voor dergelijke ondernemingen sancties te stellen op overtreding van de nationale bepalingen inzake de berekeningswijze van verzekeringspremies, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 9 van richtlijn 92/49, en

— door de verplichting tot verzekering van de wettelijke aansprakelijkheid van automobilisten in stand te houden voor alle verzekeringsondernemingen, ook die welke hun hoofdkantoor in een andere lidstaat hebben maar in Italië hun

werkzaamheden uitoefenen in het kader van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG.

I — Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

Richtlijnen 72/166/EEG, 84/5/EEG en 2005/14/EG

2 Om het reizigersverkeer tussen de lidstaten te vergemakkelijken, is bij richtlijn 72/166/EEG van de Raad van 24 april 1972 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid (PB L 103, blz. 1), een regeling ingevoerd die enerzijds is gebaseerd op de afschaffing van de controle op de groene verzekeringskaart bij de overschrijding van de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap, en anderzijds op de verplichting voor elke lidstaat om ervoor te zorgen dat de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van voertuigen aanleiding kan geven, door een verzekering is gedekt.

3 De tweede overweging van de considerans van deze richtlijn luidt:

„[…] elke controle aan de grens op de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, [heeft] de bescherming van de belangen van eventuele slachtoffers van een door deze motorrijtuigen veroorzaakt ongeval ten doel […]”.

4 De zevende overweging van de considerans van deze richtlijn luidt:

„[…] voor voertuigen die gewoonlijk zijn gestald in een lidstaat en die binnenkomen op het grondgebied van een andere lidstaat [kan] de opheffing van de controle op de groene kaart […] worden verwezenlijkt op basis van een overeenkomst tussen de […] nationale bureaus van verzekeraars, volgens welke elk nationaal bureau, overeenkomstig de nationale wetgeving, de vergoeding waarborgt van schaden waarvoor recht op vergoeding bestaat en die op zijn grondgebied zijn veroorzaakt door een van deze — al dan niet verzekerde — voertuigen".

5 Voorts wordt in de vijfde en de zesde overweging van de considerans van deze richtlijn benadrukt dat de liberalisatie van de regeling voor het verkeer van motorrijtuigen in het reizigersverkeer tussen de lidstaten bijdraagt tot de opening van de markten van de lidstaten.

6 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166 bepaalt:

„Iedere lidstaat treft […] de nodige maatregelen opdat de wettelijke aansprakelijkheid met betrekking tot de deelneming aan het verkeer van voertuigen die gewoonlijk op zijn grondgebied zijn gestald, door een verzekering is gedekt. […]"

7 De vijfde en de zesde overweging van de considerans van de Tweede richtlijn (84/5/EEG) van de Raad van 30 december 1983 inzake de onderlinge aanpassing van de

wetgevingen der lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven (PB 1984, L 8, blz. 17), luiden als volgt:

„[…] de bedragen ten belope waarvan de verzekering verplicht is, [moeten] in ieder geval de slachtoffers een toereikende schadevergoeding […] kunnen waarborgen, ongeacht de lidstaat waar het ongeval zich heeft voorgedaan;

[er] moet worden bepaald dat een orgaan waarborgt dat het slachtoffer schadevergoeding ontvangt ingeval het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt, niet is verzekerd of niet is geïdentificeerd; […]"

8 Ingevolge artikel 1, lid 4, van richtlijn 84/5 moesten de lidstaten een waarborgfonds instellen of erkennen dat de slachtoffers van ongevallen vergoedt, die worden veroorzaakt door voertuigen waarvoor niet aan de verplichting inzake de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen is voldaan.

9 In dezelfde bepaling wordt gepreciseerd dat deze verplichting geen afbreuk doet aan het recht van de lidstaten om aan de tussenkomst van dit orgaan al dan niet een subsidiair karakter te geven.

10 De richtlijnen 72/166 en 84/5 zijn laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2005/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 houdende wijziging van de richtlijnen 72/166/EEG, 84/5/EEG, 88/357/EEG en 90/232/EEG van de Raad en richtlijn 2000/26/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven (PB L 149, blz. 14). De omzetting van richtlijn 2005/14/EG in nationaal recht diende bij het verstrijken van de termijn gesteld in het laatste met redenen omkleed advies dat in deze zaak werd uitgebracht, nog niet te zijn voltooid.

11 Zoals in punt 1 van de considerans van deze richtlijn wordt benadrukt, zijn de versterking en consolidering van de interne markt op het gebied van motorrijtuigenverzekering een van de hoofddoelstellingen op het gebied van financiële diensten, gelet op het bijzondere belang van de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen voor de Europese burgers, ongeacht of zij verzekeringnemers dan wel slachtoffers van een ongeval zijn, enerzijds, en voor de verzekeringsondernemingen, anderzijds.

12 Voorts heet het in punt 21 van de considerans van richtlijn 2005/14 dat het recht om zich op de verzekeringsovereenkomst te beroepen en rechtstreeks een vordering bij de verzekeringsonderneming in te dienen, voor de bescherming van de slachtoffers van verkeersongevallen van groot belang is.

Richtlijn 92/49

13 De punten 1, 5 tot en met 7 en 18 van de considerans van richtlijn 92/49 luiden:

„(1) Overwegende dat de interne markt in de sector schadeverzekering zowel uit het oogpunt van de vrijheid van vestiging als uit dat van het vrij verrichten van diensten moet worden voltooid, teneinde het voor verzekeringsondernemingen die hun hoofdkantoor in de Gemeenschap hebben, gemakkelijker te maken in de Gemeenschap gelegen risico's te dekken;

[…]

(5) Overwegende dat met de onderhavige richtlijn wordt beoogd een wezenlijke, noodzakelijke en voldoende harmonisatie tot stand te brengen om te komen tot een wederzijdse erkenning van de vergunningen en van de stelsels van bedrijfseconomisch toezicht, waardoor een en dezelfde vergunning voor de gehele Gemeenschap geldig is en waarbij het beginsel geldt dat het toezicht wordt uitgeoefend door de lidstaat van herkomst;

(6) Overwegende dat voortaan voor de toegang tot en de uitoefening van het verzekeringsbedrijf derhalve één enkele administratieve vergunning is vereist, die wordt afgegeven door de autoriteiten van de lidstaat waar de verzekeringsonderneming haar hoofdkantoor heeft; dat deze vergunning de onderneming het recht geeft overal in de Gemeenschap haar werkzaamheden uit te oefenen, hetzij op grond van het recht van vestiging, hetzij in het kader van het vrij verrichten van diensten; […]

(7) Overwegende dat de verantwoordelijkheid inzake het toezicht op de financiële soliditeit van de verzekeringsondernemingen, met name op de solvabiliteit, de vorming van toereikende technische voorzieningen en de dekking van deze voorzieningen met congruente activa voortaan berust bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst van de verzekeringsonderneming;

[…]

(18) Overwegende dat de harmonisatie van het recht op het gebied van verzekeringsovereenkomsten geen prealabele voorwaarde is voor de totstandbrenging van de interne verzekeringsmarkt; dat derhalve de aan de lidstaten gelaten mogelijkheid om verzekeringsovereenkomsten tot dekking van op hun grondgebied gelegen risico's onder toepassing van hun recht te doen vallen, voldoende waarborgen biedt voor verzekeringnemers die behoefte hebben aan bijzondere bescherming".

14 In titel II, „Toegang tot het verzekeringsbedrijf", van richtlijn 92/49, bepaalt artikel 6:

„Artikel 8 van de [Eerste] richtlijn 73/239/EEG [van de Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan (PB L 228, blz. 3)] wordt vervangen door:

‚[…]

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

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

[…]'"

15 Artikel 9 van deze richtlijn, dat is opgenomen in titel III, „Harmonisatie van de uitoefeningsvoorwaarden", luidt:

„Artikel 13 van richtlijn 73/239/EEG wordt vervangen door:

‚[…]

1. Het financiële toezicht op een verzekeringsonderneming, met inbegrip van het toezicht op de werkzaamheden die zij door bijkantoren en in het kader van dienstverrichting uitoefent, behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaat van herkomst.

2. Het financiële toezicht omvat met name het controleren, met betrekking tot het geheel van de werkzaamheden van de verzekeringsonderneming, van de solvabiliteit van de verzekeringsonderneming, alsmede van de vorming van technische voorzieningen en de tegenover deze voorzieningen staande activa, zulks overeenkomstig de in de lidstaat van herkomst geldende voorschriften of gebruiken, op grond van de communautaire bepalingen ter zake.

[…]'"

16 Artikel 11 van deze richtlijn luidt:

„De leden 2 en 3 van artikel 19 van richtlijn 73/239/EEG worden vervangen door:

‚[…]

3. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat de bevoegde autoriteiten over de bevoegdheden en middelen beschikken die noodzakelijk zijn om toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van de verzekeringsondernemingen die hun hoofdkantoor op zijn grondgebied hebben, met inbegrip van de werkzaamheden die buiten dit grondgebied worden verricht, overeenkomstig de richtlijnen van de Raad betreffende deze werkzaamheden en met het oog op de toepassing ervan.

Deze bevoegdheden en middelen moeten aan de bevoegde autoriteiten met name de mogelijkheid verschaffen om:

[…]

b) jegens de verzekeringsonderneming, haar aansprakelijke bestuurders of degenen die zeggenschap over haar hebben, alle afdoende en noodzakelijke maatregelen te treffen om te bewerkstelligen dat de werkzaamheden van de verzekeringsonderneming blijven stroken met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke de verzekeringsonderneming in de onderscheiden lidstaten in acht moet nemen […]

[…]'"

17 Artikel 29 van richtlijn 92/49 bepaalt:

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

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

18 Artikel 39, leden 2 en 3, van deze richtlijn, dat is opgenomen in titel IV, „Bepalingen betreffende de vrije vestiging en het vrij verrichten van diensten", luidt als volgt:

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

maken, zonder dat dit vereiste voor de verzekeringsonderneming een voorwaarde vooraf voor de uitoefening van haar werkzaamheden mag vormen.

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

19 Artikel 40 van deze richtlijn bepaalt:

„[…]

3. Indien de bevoegde autoriteiten van een lidstaat vaststellen dat een verzekeringsonderneming die een bijkantoor op het grondgebied van die lidstaat heeft of aldaar in het kader van het vrij verrichten van diensten werkzaam is, zich niet houdt aan de rechtsvoorschriften van de lidstaat die op haar van toepassing zijn, verzoeken zij de betrokken onderneming een einde te maken aan deze onregelmatigheid.

4. Indien de betrokken onderneming niet het nodige doet, stellen de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst hiervan in kennis. Deze laatste treffen onverwijld alle passende maatregelen opdat de betrokken onderneming een eind maakt aan de onregelmatigheid. De aard van deze maatregelen wordt ter kennis van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat gebracht.

5. Indien de onderneming, ondanks de door de lidstaat van herkomst getroffen maatregelen, of omdat deze maatregelen ontoereikend zijn of die lidstaat geen maatregelen treft, inbreuk blijft maken op de in de betrokken lidstaat geldende rechtsregels, kan deze laatste, na de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst

daarvan op de hoogte te hebben gebracht, passende maatregelen nemen om verdere onregelmatigheden te voorkomen of te beteugelen en, voor zover zulks volstrekt noodzakelijk is, de onderneming te beletten op zijn grondgebied nog nieuwe verzekeringsovereenkomsten te sluiten. De lidstaten zorgen ervoor dat de voor deze maatregelen noodzakelijke kennisgevingen op hun grondgebied mogelijk worden gemaakt.

6. De leden 3, 4 en 5 laten de bevoegdheid van de betrokken lidstaten onverlet om in dringende gevallen passende maatregelen te treffen om inbreuken op hun grondgebied te voorkomen. Zo kunnen zij onder meer een verzekeringsonderneming beletten op hun grondgebied nog nieuwe verzekeringsovereenkomsten te sluiten.

7. De leden 3, 4 en 5 laten de bevoegdheid van de lidstaten onverlet om overtredingen op hun grondgebied te bestraffen.

[…]”

Nationale regeling

20 Artikel 11, lid 1, van Legge 24 dicembre 1969, n. 990, sull’assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti (wet nr. 990 van 24 december 1969 inzake de verplichte wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en vaartuigen; GURI nr. 2 van 3 januari 1970), zoals die gold ten tijde van de precontentieuze procedure (hierna: „wet nr. 990/69”), verplicht

verzekeringsondernemingen tot afsluiting van een wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen op verzoek van elke potentiële klant. Deze bepaling luidt:

„Verzekeringsondernemingen zijn gehouden, de hun voorgelegde voorstellen met betrekking tot de verplichte verzekering te aanvaarden overeenkomstig de polisvoorwaarden en tarieven die zij tevoren moeten vaststellen voor ieder risico waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen en vaartuigen aanleiding kan geven."

21 Deze contracteerplicht is in wezen gehandhaafd in artikel 132 van de bij Decreto Legislativo nr. 209 van 7 september 2005 vastgestelde Codice delle assicurazioni privati (wetboek particuliere verzekeringen), die op 1 januari 2006 in werking is getreden (gewoon supplement bij GURI nr. 239 van 13 oktober 2005; hierna: „wetboek particuliere verzekeringen"). Dit artikel bepaalt:

„1. Verzekeringsondernemingen zijn gehouden, de hun voorgelegde voorstellen met betrekking tot de verplichte verzekering te aanvaarden overeenkomstig de polisvoorwaarden en tarieven die zij tevoren moeten vaststellen voor ieder risico waartoe de deelneming aan het verkeer van motorvoertuigen en vaartuigen aanleiding kan geven, onverminderd de noodzakelijke beoordeling van de juistheid van de gegevens op de verklaring betreffende schadegevallen alsmede van de identiteit van de verzekeringnemer en de eigenaar van het voertuig, wanneer die niet de verzekeringnemer is.

2. Verzekeringsondernemingen kunnen met het oog op de naleving van de uit lid 1 voortvloeiende verplichtingen verzoeken dat de vergunning wordt beperkt tot risico's met betrekking tot wagen- of vaartuigparken."

22 Artikel 11, lid 1 bis, van wet nr. 990/69 bepaalt:

„Ter naleving van de in lid 1 bedoelde verplichtingen berekenen de ondernemingen bij de bepaling van hun tarieven de nettopremies en de toeslagen afzonderlijk volgens hun technische grondslagen, die voldoende ruim moeten zijn en ten minste vijf boekjaren moeten bestrijken. Wanneer deze grondslagen niet beschikbaar zijn, kunnen de ondernemingen gebruikmaken van marktstatistieken. Indien het [Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)] vaststelt dat de contracteerplicht met betrekking tot bepaalde geografische gebieden of bepaalde categorieën van verzekeringnemers wordt omzeild, legt het een geldboete op van 3 % van de premies voor de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen zoals die in de laatste goedgekeurde balans zijn opgenomen, met een minimum van 1 miljoen EUR en een maximum van 5 miljoen EUR. Bij herhaalde omzeiling van de contracteerplicht kan de vergunning voor de uitoefening van werkzaamheden op het gebied van de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen worden ingetrokken."

23 De belangrijkste punten van deze bepaling zijn overgenomen in de artikelen 35, lid 1, en 314, lid 2, van het wetboek particuliere verzekeringen.

24 Artikel 12 bis van wet nr. 990/69 bepaalt:

„1. Om de transparantie en mededinging bij het aanbieden van verzekeringsdiensten, alsook een adequate informatie voor gebruikers te waarborgen, maken de ondernemingen die actief zijn in de branche van de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen en vaartuigen aanleiding kan geven, de premies en de algemene en bijzondere polisvoorwaarden bekend die op het grondgebied van de Italiaanse Republiek gelden.

2. De door elke verzekeringsonderneming vastgestelde premies die gelden voor verzekeringnemers in de categorie met de maximumkorting over de afgelopen twee jaar, moeten gelijk zijn voor het hele nationale grondgebied.

3. De bekendmaking van de premies en polisvoorwaarden in de zin van lid 1 gebeurt via alle verkooppunten van de verzekeringsonderneming en via internetsites, zodat gebruikers premies kunnen berekenen en informatie kunnen verkrijgen over de voorwaarden van verzekeringspolissen […].

[…]

5. Voor iedere overtreding of onvolledige uitvoering van de in de leden 1 en 3 vervatte verplichtingen wordt een administratieve geldboete opgelegd, die tussen de 2 600 en de 10 300 EUR kan bedragen. Bij verzuim of vertraging van meer dan dertig dagen wordt de boete verdubbeld."

25 Deze regels zijn op de wezenlijke punten overgenomen in de artikelen 131 en 313 van het wetboek particuliere verzekeringen.

26 Ten slotte bepaalt artikel 12 quater, lid 1, van wet nr. 990/69:

„1. Overtreding of omzeiling door verzekeringsondernemingen van de verplichting overeenkomstig artikel 11 om voorstellen van potentiële verzekeringnemers met

betrekking tot de verplichte wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en vaartuigen te aanvaarden, wordt bestraft met een geldboete […].”

27 Naar analogie daarvan bepaalt artikel 314, lid 1, van het wetboek particuliere verzekeringen:

„1. Overtreding of omzeiling van de in artikel 132, lid 1, bedoelde contracteerplicht wordt bestraft met een administratieve geldboete tussen de 1 500 en de 4 500 EUR.”

II — Precontentieuze procedure

28 Bij brief van 22 maart 2004 wees de Commissie de Italiaanse Republiek op problemen in verband met de verenigbaarheid van wet nr. 990/69 en de toepassing daarvan door het ISVAP met de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49. De Commissie gaf aan klachten van verzekeringsondernemingen te hebben ontvangen over door het ISVAP opgelegde sancties op grond dat de in artikel 11, lid 1, van die wet neergelegde contracteerplicht door de vaststelling van buitensporige tarieven zou zijn omzeild.

29 Bij schrijven van 8 juni 2004 antwoordde de Italiaanse Republiek dat wet nr. 990/69 en de toepassing daarvan door het ISVAP in overeenstemming waren met het gemeenschapsrecht. Zij zette uiteen dat wet nr. 990/69 niet de voorafgaande goedkeuring van de tarieven noch de systematische mededeling daarvan aan het ISVAP verlangt. Deze wet laat de verzekeringsondernemingen de vrijheid om hun tarieven te kiezen, en garandeert de consument dat hij de verplichte wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen kan sluiten. In dit laatste verband benadrukte zij het sociale karakter van de wettelijke aansprakelijkheid voor schade die wordt veroorzaakt door de deelneming aan het verkeer van voertuigen.

30 Bij brief van 9 juli 2004 maande de Commissie de Italiaanse Republiek officieel aan, haar opmerkingen te doen toekomen over de verenigbaarheid van de artikelen 11, leden 1 en 1 bis, 12 bis en 12 quater van wet nr. 990/69, zoals uitgelegd en toegepast door het ISVAP, met richtlijn 92/49.

31 Bij schrijven van 31 augustus 2004 deelde de Italiaanse Republiek haar opmerkingen mee, die in wezen overeenkwamen met die welke zij bij brief van 8 juni 2004 had toegestuurd.

32 Op 22 december 2004 stuurde de Commissie een aanvullende aanmaningsbrief, waarin zij stelde dat volgens de beginselen die het Hof in zijn arrest van 5 oktober 2004, CaixaBank France (C-442/02, Jurispr. blz. I-8961), heeft geformuleerd, de contracteerplicht ook met de artikelen 43 EG en 49 EG in strijd is. De Italiaanse Republiek kreeg één maand de tijd om op deze aanvullende aanmaning te reageren.

33 Aangezien een antwoord op haar aanvullende aanmaningsbrief uitbleef, zond de Commissie de Italiaanse Republiek op 18 oktober 2005 een met redenen omkleed advies, waarin de in de twee aanmaningsbrieven aangevoerde grieven werden bevestigd en deze lidstaat werd verzocht, aan dat advies te voldoen binnen een termijn van twee maanden na kennisgeving ervan.

34 Bij schrijven van 3 november 2005 deelde de Italiaanse Republiek de bekendmaking van het wetboek particuliere verzekeringen mee.

35 Bij brief van 30 december 2005 antwoordde de Italiaanse Republiek op het met redenen omkleed advies, waarbij zij benadrukte dat de nationale regeling verenigbaar was met het gemeenschapsrecht.

36 Gelet op het antwoord van de Italiaanse Republiek, achtte de Commissie het nodig, haar grieven nader toe te lichten, en zij bracht bijgevolg op 10 april 2006 een aanvullend met redenen omkleed advies uit. De Italiaanse Republiek werd verzocht, aan dit met redenen omkleed advies te voldoen binnen een termijn van twee maanden na kennisgeving ervan.

37 Bij brief van 16 mei 2006 beantwoordde de Italiaanse Republiek het aanvullend met redenen omkleed advies. Zij herhaalde dat haar wettelijke regeling in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht.

38 Omdat de Commissie niet tevreden was met het antwoord van de Italiaanse Republiek, heeft zij besloten het onderhavige beroep in te stellen.

III — Procesverloop voor het Hof

39 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 20 december 2006, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld en het Hof verzocht, de in punt 1 van dit arrest genoemde vaststellingen te doen en de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.

40 De Italiaanse Republiek concludeert tot verwerping van het beroep.

41 Bij beschikking van 21 juni 2007 heeft de president van het Hof de Republiek Finland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Italiaanse Republiek.

Het beroep

42 In haar memorie van repliek heeft de Commissie aangegeven dat de belangrijkste schending van het gemeenschapsrecht die zij de Italiaanse Republiek verwijt, is gelegen in de onverenigbaarheid van de contracteerplicht met de artikelen 43 EG en 49 EG. Op deze grief moet dus eerst worden ingegaan.

De grief ontleend aan schending van de artikelen 43 EG en 49 EG als gevolg van de contracteerplicht

Argumenten van partijen

43 De Commissie stelt dat de contracteerplicht die geldt voor alle verzekeringsondernemingen die werkzaam zijn op het gebied van de wettelijke aansprakelijkheid van motorrijtuigen ten aanzien van alle voertuigeigenaren, alsmede de aan het ISVAP geboden mogelijkheid om bij niet-naleving van deze plicht sancties op te leggen, onverenigbaar zijn met de artikelen 43 EG en 49 EG.

44 Deze plicht weerhoudt verzekeringsondernemingen met zetel in een andere lidstaat ervan, zich in Italië te vestigen of aldaar diensten te verrichten, en belemmert dus de toegang tot de Italiaanse markt. In het bijzonder worden deze ondernemingen verhinderd, vrij te bepalen welke verzekeringsdiensten zij zullen aanbieden en aan wie zij dat zullen doen. Zij zijn dus genoodzaakt, met betrekking tot hun commerciële strategieën buitensporige kosten te dragen. Deze kosten zijn nog hoger voor ondernemingen die in Italië slechts sporadisch activiteiten willen verrichten.

45 De beperkende werking van de contracteerplicht is vergelijkbaar met de beperkende werking die door het Hof in het reeds aangehaalde arrest CaixaBank France werd vastgesteld.

46 De Commissie zet verder uiteen dat de contracteerplicht niet gerechtvaardigd is en niet in verhouding staat tot het nagestreefde doel.

47 Wat het door de Italiaanse Republiek aangevoerde doel betreft, namelijk de bescherming van de voertuigeigenaren, erkent de Commissie dat de contracteerplicht ertoe bijdraagt, te garanderen dat een voertuigeigenaar een verzekeringsonderneming vindt die bereid is, een wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen af te sluiten. De contracteerplicht gaat echter verder dan nodig is om het doel van de consumentenbescherming te bereiken, aangezien zij aan de verzekeringsondernemingen wordt opgelegd ten aanzien van alle voertuigeigenaren op het volledige Italiaanse grondgebied, terwijl de Italiaanse Republiek gewag heeft gemaakt van moeilijkheden om een verzekeringsonderneming te vinden die bereid is tot afsluiting van een wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen voor een specifiek geografisch gebied en een specifieke categorie van personen, te weten het zuiden van Italië en nieuwe bestuurders.

48 Wat het andere door de Italiaanse Republiek aangevoerde doel betreft, dat erin bestaat slachtoffers van verkeersongevallen een passende schadevergoeding te garanderen, is de Commissie van mening dat dit al is bereikt door de na de uitvoering van artikel 3 van richtlijn 72/166 aan voertuigeigenaren opgelegde verplichting om een wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen te sluiten en door het bestaan van een waarborgfonds in elke lidstaat overeenkomstig richtlijn 84/5.

49 Ten slotte merkt de Commissie op dat in andere lidstaten minder beperkende regelingen worden toegepast om dezelfde resultaten te bereiken als die welke met de Italiaanse wettelijke regeling worden nagestreefd. Zij noemt in dit verband het zowel in België als in Frankrijk opgerichte Centraal Tariferingsbureau, het Consorcio de Compensación de Seguros in Spanje, het consortium van belangrijkste verzekeringsondernemingen in Nederland en de in Portugal ingevoerde regeling voor medeverzekering.

50 De Italiaanse Republiek herinnert eraan dat de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen weliswaar een particuliere verzekering is, maar door sociale doelstellingen wordt geïnspireerd, met name garanderen dat slachtoffers van verkeersongevallen een schadevergoeding ontvangen. Om deze reden werd voor voertuigeigenaren de verplichting ingevoerd om een verzekering ter schadeloosstelling van derden te sluiten.

51 Door ervoor te kiezen, deze contracteerplicht zowel aan de verzekeringsondernemingen als aan de gebruikers van motorrijtuigen op te leggen, wilde de Italiaanse Republiek niet alleen de verzekeringnemer als consument maximaal beschermen tegen discriminatie op het vlak van de toegang tot de verplichte verzekering en de vrijheid van verkeer, maar ook de slachtoffers van verkeersongevallen een zo groot mogelijke bescherming bieden.

52 Volgens de Italiaanse Republiek mogen deze doelen niet in gevaar worden gebracht door de commerciële vrijheid van de ondernemingen. Zo het Hof de redenering van de Commissie aanvaardde, zou de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen een zuiver op marktlogica gebaseerde verzekering worden die veel van haar sociale karakter zou verliezen.

53 De Italiaanse Republiek benadrukt verder dat de contracteerplicht geen afschrikkende werking heeft op verzekeringsondernemingen met zetel in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek, die de Italiaanse markt willen betreden.

54 Voor het geval dat het Hof toch zou oordelen dat de contracteerplicht de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten beperkt, voert de Italiaanse Republiek aan dat die plicht geschikt is om de genoemde doelen van consumentenbescherming en bescherming van slachtoffers van verkeersongevallen te verwezenlijken.

55 De contracteerplicht is voorts in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Anders dan de Commissie betoogt, is het mogelijk noch rechtmatig, de contracteerplicht te beperken tot een aantal gebieden van het Italiaanse grondgebied of bepaalde types van consumenten. De beperking van deze plicht tot een aantal categorieën van consumenten zou discriminatieproblemen doen rijzen, terwijl de geografische beperking ervan de verzekeringsondernemingen ertoe zou aanzetten, hun werkzaamheden niet te ontplooien in gebieden waar de contracteerplicht geldt.

56 Met betrekking tot de alternatieve regelingen die in andere lidstaten zijn ingevoerd, betoogt de Italiaanse Republiek ten slotte dat bij gebrek aan een geharmoniseerde regeling voor de uitvoering van de contracteerplicht op het gebied van de wettelijke aansprakelijkheid van motorrijtuigen, elke lidstaat vrij blijft, de oplossing te kiezen die het meest aangewezen is voor de nationale sociale situatie. Overigens heeft de gemeenschapswetgever precies als gevolg van het gebrek aan homogeniteit van de verschillende nationale situaties op dit gebied geen harmonisatievoorschriften kunnen vaststellen.

57 De Republiek Finland zet uiteen dat de contracteerplicht hoe dan ook gerechtvaardigd is, ongeacht de vraag of daardoor de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten worden beperkt.

58 Dienaangaande benadrukt deze lidstaat dat er een nauw verband bestaat tussen de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en de sociale zekerheid wegens de vergoeding van de ziekenhuiskosten en de kosten van genezing van slachtoffers van verkeersongevallen alsmede van de kosten die betrekking hebben op het door hen gederfde loon.

59 Volgens de Republiek Finland is de contracteerplicht noodzakelijk en evenredig met de verwezenlijking van de nagestreefde doelen. Voor de consument is zij namelijk de eenvoudigste manier om aan zijn wettelijke plicht te voldoen.

Beoordeling door het Hof

— Bestaan van een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten

60 Vaststaat dat de contracteerplicht zonder onderscheid geldt voor alle ondernemingen die wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen op het Italiaanse grondgebied aanbieden.

61 De Commissie is evenwel van mening dat deze verplichting, voor zover die de mogelijkheid van de verzekeringsondernemingen beperkt om hun strategische marktkeuzes autonoom te treffen, de vestiging in Italië van en de dienstverrichting aldaar door ondernemingen met hoofdkantoor in een andere lidstaat belemmert.

62 Volgens vaste rechtspraak heeft het begrip „beperking" in de zin van de artikelen 43 EG en 49 EG betrekking op alle maatregelen die de uitoefening van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken (arrest CaixaBank France, reeds aangehaald, punt 11; arresten van 13 december 2007, Commissie/Italië, C-465/05, Jurispr. blz. I-11091, punt 17, en 17 juli 2008, Commissie/Frankrijk, C-389/05, Jurispr. blz. I-5337, punt 52).

63 Met betrekking tot de vraag in welke omstandigheden een zonder onderscheid toepasselijke maatregel, zoals de in casu aan de orde zijnde contracteerplicht, onder dat begrip kan vallen, zij eraan herinnerd dat een regeling van een lidstaat geen beperking in de zin van het EG-Verdrag vormt, enkel omdat andere lidstaten minder rigoureuze of economisch gunstigere regels toepassen op verrichters van soortgelijke diensten die op hun grondgebied zijn gevestigd (zie in die zin arresten van 10 mei 1995, Alpine Investments, C-384/93, Jurispr. blz. I-1141, punt 27, en 12 juli 2005, Schempp, C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 45).

64 Daarentegen omvat het begrip „beperking" de door een lidstaat genomen maatregelen die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, de toegang tot de markt voor ondernemingen van andere lidstaten ongunstig beïnvloeden en dus de intracommunautaire handel belemmeren (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Alpine Investments, punten 35 en 38, en CaixaBank France, punt 12).

65 In het onderhavige geval staat vast dat de contracteerplicht geen weerslag heeft op de erkenning door de Italiaanse autoriteiten van de in punt 13 van het onderhavige arrest genoemde administratieve vergunning, die verzekeringsondernemingen met hoofdkantoor in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek verkrijgen in de lidstaat van hun hoofdkantoor. De betrokken plicht doet dus geen afbreuk aan het uit die vergunning voortvloeiende recht op toegang tot de Italiaanse markt voor de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen.

66 Niettemin vormt de oplegging door een lidstaat van een contracteerplicht als de aan de orde zijnde een substantiële inmenging in de contractvrijheid die ondernemers in beginsel genieten.

67 In een sector als die van de verzekeringen beïnvloedt een dergelijke maatregel de toegang van de betrokken ondernemers tot de markt negatief, in het bijzonder wanneer verzekeringsondernemingen op grond daarvan niet alleen alle hun voorgestelde risico's moeten dekken, maar ook matige tarieven moeten hanteren.

68 Aangezien de contracteerplicht verzekeringsondernemingen die de Italiaanse markt betreden, noodzaakt, elke potentiële klant te aanvaarden, kan zij voor deze ondernemingen op het gebied van organisatie en investering aanzienlijke extra kosten meebrengen.

69 Om de Italiaanse markt te kunnen betreden onder met de Italiaanse wettelijke regeling verenigbare omstandigheden, zijn zij gehouden, hun commerciële beleid en strategie te overdenken, met name door hun aanbod aan verzekeringsdiensten aanzienlijk uit te breiden.

70 Doordat de contracteerplicht voor die ondernemingen aanpassingen en kosten van een dergelijke omvang impliceert, maakt zij de toegang tot de Italiaanse markt minder aantrekkelijk en vermindert zij bij betreding van die markt het vermogen van de betrokken ondernemingen om van meet af aan efficiënt te concurreren met de van oudsher in Italië gevestigde ondernemingen (zie in die zin arrest CaixaBank France, reeds aangehaald, punten 13 en 14).

71 Bijgevolg beperkt de contracteerplicht de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

— Rechtvaardiging van de beperking

72 Een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten is toelaatbaar indien blijkt dat zij dwingende redenen van algemeen belang dient, geschikt is om de verwezenlijking van het ermee beoogde doel te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (zie met name arresten van 5 december

2006, Cipolla e.a., C-94/04 en C-202/04, Jurispr. blz. I-11421, punt 61; 13 december 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e.a., C-250/06, Jurispr. blz. I-11135, punt 39, en 1 april 2008, Gouvernement de la Communauté française en gouvernement wallon, C-212/06, Jurispr. blz. I-1683, punt 55).

73 Ter rechtvaardiging van de contracteerplicht heeft de Italiaanse Republiek meerdere doelen aangevoerd, waaronder de sociale bescherming van slachtoffers van verkeersongevallen.

74 Dit doel van sociale bescherming, dat in wezen de vorm aanneemt van een garantie dat deze slachtoffers passend zullen worden vergoed, kan als een dwingende reden van algemeen belang worden beschouwd.

75 Zoals blijkt uit de in de punten 3 tot en met 12 van het onderhavige arrest weergegeven gemeenschapsregeling en zoals de Italiaanse Republiek en de Republiek Finland hebben benadrukt, bestaat het eigenlijke doel van de verplichte wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen namelijk erin, te waarborgen dat de slachtoffers van verkeersongevallen worden vergoed.

76 Uit die regeling blijkt ook dat deze schadevergoeding hoofdzakelijk wordt gefinancierd door met verzekeringsondernemingen gesloten overeenkomsten, terwijl het waarborgfonds dat in elke lidstaat is opgericht, bij de vergoeding voor slachtoffers van verkeersongevallen slechts een subsidiaire rol speelt, met name in de gevallen dat het ongeval is veroorzaakt door een voertuig waarvoor niet aan de verzekeringsplicht is voldaan.

77 Artikel 3 van richtlijn 72/166 verlangt dan ook van de lidstaten dat zij alle nodige maatregelen treffen om te verzekeren dat hun inwoners voldoen aan de verplichting tot sluiting van een wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen.

78 Vastgesteld zij dat een van de manieren waarop de lidstaten deze bij artikel 3 van richtlijn 72/166 opgelegde verplichting kunnen nakomen, erin bestaat, ervoor te zorgen dat elke voertuigeigenaar een dergelijke verzekering kan sluiten tegen een niet buitensporig tarief.

79 In dit verband kan het argument van de Commissie dat het doel van sociale bescherming van slachtoffers van verkeersongevallen hoe dan ook wordt verwezenlijkt doordat in elke lidstaat een waarborgfonds bestaat, niet slagen.

80 Het bestaan van het waarborgfonds garandeert inderdaad dat slachtoffers van ongevallen die zijn veroorzaakt door voertuigen waarvoor niet aan de verzekeringsplicht is voldaan, zullen worden vergoed. Niet in geding is dus dat, ook wanneer er geen sprake is van een contracteerplicht als die welke door de Italiaanse Republiek is ingevoerd, ieder slachtoffer van een verkeersongeval een schadevergoeding zal ontvangen.

81 Zoals uiteengezet in punt 76 van dit arrest, blijkt evenwel ook uit de gemeenschapsregeling dat het bestaan van een individuele wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en de mogelijkheid om rechtstreeks een vordering bij de verzekeringsonderneming in te dienen, de voornaamste grondslag van de bescherming van slachtoffers van verkeersongevallen vormen. In die omstandigheden kan de lidstaten niet worden verweten dat zij maatregelen treffen om te voorkomen dat voertuigeigenaren niet aan hun verplichting tot sluiting van een wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen kunnen voldoen.

82 Uit het voorgaande volgt dat de in casu aan de orde zijnde contracteerplicht geschikt is om bij te dragen tot de uitvoering van de gemeenschapsregeling inzake de verplichting voor elke voertuigeigenaar om een wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen te sluiten, en dus tot de verwezenlijking van het doel van die regeling, dat erin bestaat te garanderen dat slachtoffers van verkeersongevallen passend worden vergoed.

83 Met betrekking tot de vraag of de contracteerplicht zoals die geldt in de Italiaanse Republiek, verder gaat dan nodig is om het doel van sociale bescherming van slachtoffers van verkeersongevallen te bereiken, zij om te beginnen eraan herinnerd dat het in het licht van het evenredigheidsbeginsel niet nodig is dat de door de autoriteiten van een lidstaat getroffen beperkende maatregel overeenstemt met een door alle lidstaten gedeelde opvatting over de wijze waarop het betrokken rechtmatige belang moet worden beschermd.

84 De situatie met betrekking tot het wegverkeer en de relevante doelen van openbaar belang op dit gebied verschilt immers van lidstaat tot lidstaat. Bijgevolg moet de lidstaten op dit vlak een beoordelingsmarge worden toegekend. Weliswaar staat het aan de lidstaat die zich ter rechtvaardiging van een beperking in de zin van het Verdrag op een dwingend vereiste beroept, aan te tonen dat zijn regeling passend en noodzakelijk is om het nagestreefde, rechtmatige doel te bereiken, maar deze bewijslast kan niet zo zwaar zijn dat deze lidstaat positief moet aantonen, dat met geen enkele andere voorstelbare maatregel het bereiken van dit doel onder dezelfde omstandigheden kan worden verzekerd (arrest van 10 februari 2009, Commissie/Italië, C-110/05, Jurispr. blz. I-519, punten 65 en 66).

85 Bijgevolg kan het feit dat een aantal lidstaten ervoor heeft gekozen, een andere regeling dan de Italiaanse Republiek in te voeren om ervoor te zorgen dat iedere voertuigeigenaar een wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen kan sluiten tegen een niet buitensporig tarief, niet aantonen dat de contracteerplicht verder gaat dan nodig is ter bereiking van de nagestreefde doelen. De uitleg van de Commissie over in sommige andere lidstaten dan de Italiaanse Republiek ingevoerde regelingen kan verder niet leiden tot de conclusie dat die regelingen uiteindelijk minder beperkend en gunstiger voor de verzekeringsondernemingen zijn dan de door de Italiaanse wetgever ingevoerde contracteerplicht.

86 Voorts moet worden ingegaan op het betoog van de Commissie dat het onevenredig is, de verzekeringsondernemingen een contracteerplicht ten aanzien van alle potentiële klanten op het volledige Italiaanse grondgebied op te leggen.

87 Dienaangaande heeft de Italiaanse Republiek gesteld, zonder op dat punt door de Commissie te zijn weersproken, dat het zuidelijke deel van haar grondgebied moeilijke omstandigheden kent die verlangen dat de overheid corrigerende maatregelen neemt opdat de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen kan worden aangeboden tegen voorwaarden die zowel voor de verzekeringnemers als voor de verzekeringsondernemingen aanvaardbaar zijn.

88 Het aantal aangiften van verkeersongevallen bij de verzekeringsondernemingen blijkt in bepaalde delen van Zuid-Italië namelijk zeer hoog te liggen. Deze situatie heeft ertoe geleid dat de financiële risico's van deze ondernemingen in dat gebied aanzienlijk zijn toegenomen.

89 In die omstandigheden mocht de Italiaanse Republiek aannemen dat het passend was, alle op haar grondgebied actieve ondernemingen een contracteerplicht ten aanzien van alle in Italië woonachtige voertuigeigenaren op te leggen, om te voorkomen dat die ondernemingen zich uit het zuidelijke deel van het Italiaanse grondgebied terugtrekken en zo de aldaar woonachtige voertuigeigenaren de mogelijkheid ontnemen om de nochtans verplichte wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen te sluiten.

90 Voorts blijkt uit artikel 11, lid 1 bis, van wet nr. 990/69 en artikel 35, lid 1, van het wetboek particuliere verzekeringen dat de Italiaanse Republiek met deze maatregel de verzekeringsondernemingen niet heeft verboden, gedifferentieerde tarieven te hanteren op basis van statistieken uit het verleden van de gemiddelde risicokosten binnen voldoende ruim omschreven categorieën van verzekerden.

91 Met name staat vast dat de contracteerplicht de verzekeringsondernemingen niet belet een hoger tarief vast te stellen voor een verzekeringnemer die woonachtig is in een gebied met een hoog aantal ongevallen dan voor een verzekeringnemer die woont in een gebied met een lager risico.

92 Verder valt niet uit te sluiten dat een beperking van de contracteerplicht tot het zuidelijke deel van het Italiaanse grondgebied, zoals de Italiaanse Republiek betoogt, een juridisch twijfelachtige situatie zou doen ontstaan, voor zover voertuigeigenaren die in andere Italiaanse gebieden woonachtig zijn, ongelijkheid van behandeling zouden kunnen aanvoeren, wanneer zij in een gebied waar geen dergelijke contracteerplicht geldt, moeilijkheden zouden ondervinden om een verzekeringsonderneming te vinden die bereid is tot afsluiting van een wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen.

93 Uit het voorgaande volgt dat de contracteerplicht geschikt is om het daarmee nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig is ter bereiking daarvan.

94 Bijgevolg moet de grief ontleend aan schending van de artikelen 43 EG en 49 EG worden afgewezen.

De grief ontleend aan schending van de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49 als gevolg van de voor de berekening van de verzekeringspremies in acht te nemen criteria en het retroactieve toezicht op die premies

Argumenten van partijen

95 Volgens de Commissie volgt uit de vaststelling dat de bij artikel 11, lid 1, van wet nr. 990/69 opgelegde contracteerplicht onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, onvermijdelijk dat artikel 11, lid 1 bis, van deze wet onverenigbaar is met de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49. Zoals de Italiaanse Republiek zelf heeft uiteengezet, beogen de vastgestelde criteria ter berekening van de verzekeringspremies namelijk de naleving van de contracteerplicht te garanderen.

96 In het bijzonder vormen de verplichting voor verzekeringsondernemingen om de verzekeringspremies vast te stellen volgens hun „technische grondslagen, die voldoende ruim moeten zijn en ten minste vijf boekjaren moeten bestrijken", en af te stemmen op een bepaald marktgemiddelde, alsmede de onderwerping van die premies aan retroactief toezicht en de mogelijkheid voor het ISVAP om hoge geldboetes op te leggen, een schending van het in de genoemde artikelen van richtlijn 92/49 neergelegde beginsel van tariefvrijheid.

97 De Italiaanse Republiek wijst erop dat de in wet nr. 990/69 vervatte tariefbeginselen enkel tot doel hebben, de tendens te onderdrukken waarbij een aantal verzekeringsondernemingen door de vaststelling van een buitensporig tarief consumenten ervan weerhoudt, bij hen een verzekering te sluiten. Die beginselen stroken met de gewone technische regels voor de vaststelling van tarieven en de actuariële beginselen die door de verzekeringsondernemingen worden toegepast.

98 Volgens de Italiaanse Republiek verplichten die bepalingen verzekeringsondernemingen geenszins, prijzen te hanteren die overeenkomen met het marktgemiddelde, of niet in sterke mate af te wijken van de tarieven die in de afgelopen vijf jaar werden toegepast. Zij legt uit dat de ondernemingen hun tarieven bepalen op basis van de ontwikkeling die zij in het verleden hebben vastgesteld en dat zij hun verzekeringspremies zelfs aanzienlijk mogen verhogen op grond van een negatieve ontwikkeling op het vlak van schadevorderingen.

99 Met betrekking tot het ISVAP merkt de Italiaanse Republiek op dat deze autoriteit enkel optreedt tegen ondernemingen die verzekeringspremies zonder enige geldige technische rechtvaardiging hanteren, welke de weerspiegeling zijn van kennelijk tariefmisbruik en discriminerend gedrag jegens de verzekerden. Zij benadrukt dat het bij de gevallen waarin het ISVAP ingrijpt, niet gaat om gewoon hoge tarieven, maar om een werkelijk abnormale tariefberekening met het oog op weigering van verzekeringsdekking. Zo werd een aantal consumenten jaarpremies van meer dan 7 000 EUR voorgesteld.

Beoordeling door het Hof

100 De artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49 verbieden een lidstaat, een stelsel in te voeren van voorafgaande goedkeuring of systematische mededeling van de tarieven waarvan een verzekeringsonderneming op zijn grondgebied gebruik wil maken in haar betrekkingen met de verzekeringnemers.

101 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, heeft de gemeenschapswetgever zo het beginsel van tariefvrijheid in de schadeverzekeringsbranche willen waarborgen, mede met betrekking tot de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (arresten van 25 februari 2003, Commissie/Italië, C-59/01, Jurispr. blz. I-1759, punt 29, en 7 september 2004, Commissie/Luxemburg, C-346/02, Jurispr. blz. I-7517, punt 21).

102 In het onderhavige geval verplichten artikel 11, lid 1 bis, van wet nr. 990/69 en artikel 35, lid 1, van het wetboek particuliere verzekeringen verzekeringsondernemingen die de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen aanbieden, de nettopremies en de toeslagen afzonderlijk te berekenen volgens hun technische grondslagen, die voldoende ruim moeten zijn en ten minste vijf boekjaren moeten bestrijken.

103 Wat de vraag betreft of deze bepaling verenigbaar is met het genoemde beginsel van tariefvrijheid, zij ten eerste erop gewezen dat daarbij geen stelsel van voorafgaande goedkeuring of systematische mededeling van de tarieven wordt ingevoerd.

104 Ten tweede legt deze bepaling, anders dan de Commissie stelt, verzekeringsondernemingen niet de verplichting op, hun tarieven af te stemmen op het marktgemiddelde. Artikel 11, lid 1 bis, van wet nr. 990/69 en artikel 35, lid 1, van het wetboek particuliere verzekeringen bepalen integendeel dat de verzekeringsondernemingen hun tarieven berekenen volgens hun eigen technische grondslagen, waarbij wordt gepreciseerd dat wanneer deze grondslagen niet beschikbaar zijn, de ondernemingen gebruik kunnen maken van marktstatistieken.

105 Ten derde zij vastgesteld dat voor zover artikel 11, lid 1 bis, van wet nr. 990/69 en artikel 35, lid 1, van het wetboek particuliere verzekeringen een weerslag kunnen hebben op de tarieven omdat zij een technisch kader uittekenen waarbinnen de verzekeringsondernemingen hun premies moeten berekenen, een dergelijke beperking van de tariefvrijheid bij richtlijn 92/49 niet wordt verboden.

106 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat van een volledige tariefharmonisatie ter zake van schadeverzekeringen, met uitsluiting van iedere nationale maatregel die gevolgen voor de tarieven kan hebben, geen sprake kan zijn zolang de gemeenschapswetgever zijn wil daartoe niet duidelijk tot uitdrukking heeft gebracht (arrest Commissie/ Luxemburg, reeds aangehaald, punt 24).

107 De Commissie heeft overigens niet aangetoond en zelfs niet gesteld dat de door de Italiaanse wetgever opgelegde berekeningsregel onverenigbaar is met de technische regels voor de vaststelling van tarieven en de actuariële beginselen die in de verzekeringssector worden toegepast.

108 Uit het voorgaande volgt dat de grief ontleend aan schending van de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49 moet worden afgewezen.

De grief ontleend aan schending van artikel 9 van richtlijn 92/49 wegens het toezicht op de berekeningswijze van de verzekeringspremies en wegens de oplegging van sancties

Argumenten van partijen

109 Volgens de Commissie vormen het toezicht dat het ISVAP krachtens artikel 11, lid 1 bis, van wet nr. 990/69 en laatstelijk krachtens de artikelen 35, lid 1, en 314, lid 2, van het wetboek particuliere verzekeringen uitoefent op de wijze waarop verzekeringsondernemingen die in Italië hun werkzaamheden uitoefenen in het kader van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten, hun verzekeringspremies berekenen, en de oplegging van sancties een schending van de in artikel 9 van richtlijn 92/49 neergelegde bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst.

110 Uit punt 5 van de considerans van richtlijn 92/49 volgt dat het beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst een van de hoofddoelstellingen van deze richtlijn is. Elke afwijking van dit beginsel moet eng worden uitgelegd.

111 Het betrokken optreden van het ISVAP wordt evenwel door geen enkele bepaling gerechtvaardigd. Een aantal bepalingen van richtlijn 92/49, zoals de artikelen 11 en 40, kennen het beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst integendeel een zeer ruime werkingssfeer toe.

112 Uit deze bepalingen volgt dat wanneer het ISVAP voornemens is in te grijpen in verband met premies voor de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen die worden toegepast door verzekeringsondernemingen met hoofdkantoor in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek, het de vermeende onregelmatigheden bij de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst moet melden en deze moet verzoeken, de nodige maatregelen ter beëindiging van de inbreuken te treffen.

113 De Italiaanse Republiek wijst erop dat het optreden op het gebied van tarieven strekt tot bescherming van de consument en niet onder het financiële toezicht op verzekeringsondernemingen in de zin van artikel 9 van richtlijn 92/49 valt. De instrumenten ter bescherming van de financiële soliditeit, die uitsluitend door de autoriteiten van de lidstaat van herkomst mogen worden gebruikt, betreffen namelijk de solvabiliteitsmarges en de dekking van de technische reserves. Deze instrumenten hebben niets van doen met de bescherming van de rechten van de consument.

Beoordeling door het Hof

114 Zoals de Commissie heeft aangegeven, is in punt 5 van de considerans en artikel 9 van richtlijn 92/49 het beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst neergelegd.

115 Zoals evenwel ondubbelzinnig blijkt uit punt 7 van de considerans en artikel 9 van deze richtlijn, heeft dat beginsel enkel betrekking op het financiële toezicht op de verzekeringsondernemingen.

116 Artikel 9 van richtlijn 92/49 bakent de werkingssfeer van het beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst weliswaar niet op exhaustieve wijze af door te bepalen dat het financiële toezicht „met name" de controle op de solvabiliteit van de verzekeringsonderneming, alsmede op de vorming van technische voorzieningen omvat. Niettemin kan deze bepaling niet aldus worden uitgelegd dat volgens de opvatting van de gemeenschapswetgever de lidstaat van herkomst een exclusieve toezichtsbevoegdheid heeft die zich uitstrekt tot het commerciële gedrag van verzekeringsondernemingen.

117 Bijgevolg sluit artikel 9 de mogelijkheid van toezicht zoals dat door het ISVAP wordt uitgeoefend, niet uit.

118 Aan het voorgaande wordt niet afgedaan door de artikelen 11 en 40 van richtlijn 92/49, waarop de Commissie zich in haar memorie van repliek beroept.

119 Wat artikel 11 van richtlijn 92/49 betreft, zij vastgesteld dat daarbij een bepaling van richtlijn 73/239 wordt gewijzigd die, net als alle andere bepalingen die onder dezelfde afdeling van richtlijn 73/239 vallen, betrekking heeft op de financiële soliditeit van verzekeringsondernemingen. De Commissie kan zich dus niet beroepen op dat artikel 11 tot staving van haar betoog dat de daarin neergelegde bevoegdheid om toezicht uit te oefenen, verder reikt dan de kwestie van de financiële soliditeit.

120 Wat artikel 40 van richtlijn 92/49 betreft, volstaat de vaststelling dat, enerzijds, de Commissie de Italiaanse Republiek niet heeft verweten dat zij niet aan de in de leden 3 tot en met 5 van dat artikel geformuleerde verplichtingen heeft voldaan, en, anderzijds, artikel 40, lid 7, van deze richtlijn bevestigt dat de lidstaat van herkomst bevoegd is, overtredingen op zijn grondgebied te bestraffen.

121 Uit het voorgaande volgt dat deze grief moet worden afgewezen.

IV — Kosten

122 Ingevolge artikel 69, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. In het onderhavige geval is de Commissie in het ongelijk gesteld, maar heeft de Italiaanse Republiek niet geconcludeerd tot verwijzing van de Commissie in de kosten, zodat de Italiaanse Republiek en de Commissie elk in hun eigen kosten moeten worden verwezen.

123 Volgens artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering, dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. De Republiek Finland, interveniënte, draagt dus haar eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen, de Italiaanse Republiek en de Republiek Finland dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen