ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 28ης Απριλίου 2009*

Στην υπόθεση C-518/06,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 20 Δεκεμβρίου 2006,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον E. Traversa και τη N. Yerrell, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον I. M. Braguglia, επικουρούμενο από τον M. Fiorilli, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

υποστηριζόμενη από την

Δημοκρατία της Φινλανδίας, εκπροσωπούμενη από τη J. Himmanen, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνουσα,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts και M. Ilešič (εισηγητή), προέδρους τμήματος, A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits και J.-J. Kasel, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mazák
γραμματέας: M. Ferreira, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 13ης Μαΐου 2008,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2008,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία:

— θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ νομοθεσία βάσει της οποίας τα ασφάλιστρα για την ασφάλιση της αστικής ευθύνης που προκύπτει από την κυκλοφορία αυτοκινήτων οχημάτων έναντι τρίτων (στο εξής: ασφάλιση αστικής ευθύνης από αυτοκίνητα) πρέπει να υπολογίζονται βάσει συγκεκριμένων παραμέτρων και επιβάλλοντας εκ των υστέρων έλεγχο στα ασφάλιστρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 6, 29 και 39 της οδηγίας 92/49/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την πρωτασφάλιση, εκτός της ασφάλειας ζωής, και για την τροποποίηση των οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 88/357/ΕΟΚ (τρίτη οδηγία για την «πρωτασφάλιση εκτός της ασφάλειας ζωής») (ΕΕ L 228, σ. 1)

— ασκώντας έλεγχο επί του τρόπου κατά τον οποίο οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις που έχουν την κύρια έδρα τους σε άλλο κράτος μέλος, αλλά ασκούν τις δραστηριότητές τους στην Ιταλία στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, υπολογίζουν τα ασφάλιστρά τους και επιβάλλοντας κυρώσεις, ιδίως όσον αφορά τις επιχειρήσεις αυτές, σε περίπτωση παράβασης των ιταλικών κανόνων περί του τρόπου υπολογισμού των ασφαλίστρων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 9 της οδηγίας 92/49, και

— διατηρώντας την υποχρέωση της συνάψεως ασφάλισης αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα για όλες τις ασφαλιστικές εταιρίες, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που έχουν την κύρια έδρα τους σε άλλο κράτος μέλος, αλλά λειτουργούν

στην Ιταλία στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική νομοθεσία

Οι οδηγίες 72/166/ΕΟΚ, 84/5/ΕΟΚ και 2005/14/ΕΚ

2 Για τη διευκόλυνση της μετακίνησης των ταξιδιωτών μεταξύ των κρατών μελών, η οδηγία 72/166/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Απριλίου 1972, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των Κρατών μελών των σχετικών με την ασφάλιση της αστικής ευθύνης που προκύπτει από την κυκλοφορία αυτοκινήτων οχημάτων και με τον έλεγχο της υποχρεώσεως προς ασφάλιση της ευθύνης αυτής (ΕΕ ειδ. έκδ.06/001, σ. 1), έθεσε σε εφαρμογή ένα σύστημα που βασίζεται, αφενός, στην κατάργηση του ελέγχου της πράσινης κάρτας ασφάλισης κατά τη διέλευση των συνόρων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και, αφετέρου, στην υποχρέωση κάθε κράτους μέλους να διασφαλίσει ότι η αστική ευθύνη που προκύπτει από την κυκλοφορία των οχημάτων θα καλύπτεται από ασφάλιση.

3 Σύμφωνα με τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής:

«[…] οι συνοριακοί έλεγχοι της υποχρεώσεως προς ασφάλιση της αστικής ευθύνης, που προκύπτει από την κυκλοφορία αυτοκινήτων οχημάτων, έχει ως στόχο τη διαφύλαξη των συμφερόντων των προσώπων τα οποία είναι δυνατόν να καταστούν θύματα ατυχημάτων, που προξενούνται από τέτοια οχήματα […]».

4 Η έβδομη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας ορίζει:

«[…] η κατάργηση του ελέγχου της πράσινης κάρτας για τα οχήματα με συνήθη στάθμευση σε ένα κράτος μέλος, τα οποία εισέρχονται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, δύναται να πραγματοποιηθεί με συμφωνία μεταξύ των […] εθνικών γραφείων ασφαλίσεως βάσει της οποίας κάθε εθνικό γραφείο εγγυάται σύμφωνα με τις διατάξεις της εθνικής του νομοθεσίας την αποζημίωση οποιασδήποτε ζημίας από την οποία γεννάται δικαίωμα αποκαταστάσεως και που προεκλήθη στο έδαφός του εξ ενός των οχημάτων αυτών, ασφαλισμένου ή όχι».

5 Εξάλλου, η πέμπτη και έκτη αιτιολογική σκέψη της ίδιας οδηγίας υπογραμμίζουν ότι η ελευθέρωση του καθεστώτος κυκλοφορίας των αυτοκινήτων που μετακινούνται μεταξύ των κρατών μελών συμβάλλει στο άνοιγμα των αγορών τους.

6 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 72/166 ορίζει:

«Κάθε κράτος μέλος λαμβάνει […] όλα τα απαραίτητα μέτρα ώστε η αστική ευθύνη η σχετική με την κυκλοφορία οχημάτων με συνήθη στάθμευση στο έδαφός του να καλύπτεται από ασφάλιση. […]»

7 Η πέμπτη και έκτη αιτιολογική σκέψη της δεύτερης οδηγίας 84/5/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 30ής Δεκεμβρίου 1983, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών των σχετικών με την ασφάλιση της αστικής ευθύνης που προκύπτει από την κυκλοφορία αυτοκινήτων οχημάτων (ΕΕ 1984, L 8, σ. 17), ορίζουν:

«[…] τα ποσά μέχρι τα οποία είναι υποχρεωτική η ασφάλιση πρέπει να διασφαλίζουν οπωσδήποτε στα θύματα ικανοποιητική αποζημίωση όποιο κι αν είναι το κράτος μέλος στο οποίο έγινε το ατύχημα

[…] είναι ανάγκη να προβλεφθεί ένας οργανισμός που θα εξασφαλίζει ότι το θύμα δεν θα παραμένει χωρίς αποζημίωση στην περίπτωση που το όχημα που προξένησε το ατύχημα δεν είναι ασφαλισμένο ή είναι αγνώστων στοιχείων […]».

8 Το άρθρο 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 84/5, υποχρεώνει τα κράτη μέλη να ιδρύσουν ή να εγκρίνουν έναν οργανισμό αποζημιώσεως των θυμάτων ατυχημάτων που προκλήθηκαν από οχήματα για τα οποία δεν υπήρχε ασφάλιση αστικής ευθύνης.

9 Με την ίδια διάταξη διευκρινίζεται ότι η υποχρέωση αυτή δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να προσδώσουν ή όχι στην παρέμβαση του οργανισμού αυτού επικουρικό χαρακτήρα.

10 Οι οδηγίες 72/166 και 84/5 τροποποιήθηκαν τελευταία με την οδηγία 2005/14/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2005, για τροποποίηση των οδηγιών 72/166/ΕΟΚ, 84/5/ΕΟΚ, 88/357/ΕΟΚ και 90/232/ΕΟΚ του Συμβουλίου και της οδηγίας 2000/26/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ασφάλιση αστικής ευθύνης που προκύπτει από την κυκλοφορία οχημάτων (ΕΕ L 149, σ. 14). Η μεταφορά της οδηγίας 2005/14/ΕΚ στο εσωτερικό δίκαιο δεν είχε ακόμη ολοκληρωθεί κατά την ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας που τάχθηκε με την τελευταία αιτιολογημένη γνώμη που εκδόθηκε στην υπό κρίση υπόθεση.

11 Όπως υπογραμμίζει η πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής, η ενίσχυση και η εδραίωση της ενιαίας ασφαλιστικής αγοράς όσον αφορά την ασφάλιση αυτοκινήτων θα πρέπει να αποτελέσει βασικό στόχο της δράσης της Κοινότητας στο πεδίο των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, δεδομένης της ιδιαίτερης σημασίας που έχει η ασφάλιση της αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα για τους ευρωπαίους πολίτες, είτε ως ασφαλισμένους είτε ως θύματα ατυχήματος, αφενός, και για τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις, αφετέρου.

12 Εξάλλου, η εικοστή πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2005/14 ορίζει ότι το δικαίωμα του θύματος τροχαίου ατυχήματος να επικαλείται την ασφαλιστική σύμβαση και να στρέφεται ευθέως κατά της ασφαλιστικής επιχείρησης έχει μεγάλη σημασία για την προστασία του.

Η οδηγία 92/49

13 Η πρώτη, πέμπτη έως έβδομη και δέκατη ένατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 92/49 ορίζουν:

«(1) ότι είναι αναγκαίο να ολοκληρωθεί η εσωτερική αγορά στον τομέα της πρωτασφάλισης εκτός της ασφάλειας ζωής, τόσο όσον αφορά την ελευθερία εγκατάστασης όσο και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, προκειμένου να διευκολυνθεί η κάλυψη των κινδύνων στο εσωτερικό της Κοινότητας από τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις που έχουν την έδρα στο έδαφός της

[…]

(5) ότι η προσέγγιση που υιοθετήθηκε συνίσταται στην επίτευξη βασικής, αναγκαίας και επαρκούς εναρμόνισης για την αμοιβαία αναγνώριση των αδειών και των συστημάτων προληπτικού ελέγχου, επιτρέπουσας τη χορήγηση ενιαίας άδειας με ισχύ σε όλη την Κοινότητα και την εφαρμογή της αρχής του ελέγχου από το κράτος μέλος καταγωγής

(6) ότι, ως εκ τούτου, η πρόσβαση στην ασφαλιστική δραστηριότητα και η άσκησή της εξαρτώνται εφεξής από τη χορήγηση ενιαίας διοικητικής άδειας από τις αρχές του κράτους μέλους στο οποίο εδρεύει η ασφαλιστική επιχείρηση ότι η άδεια αυτή επιτρέπει στην επιχείρηση να ασκεί δραστηριότητες σε ολόκληρη την Κοινότητα, είτε υπό καθεστώς εγκατάστασης είτε υπό καθεστώς ελεύθερης παροχής υπηρεσιών […]

(7) ότι την ευθύνη για την εποπτεία της χρηματοοικονομικής ευρωστίας της ασφαλιστικής επιχείρησης, ιδίως όσον αφορά τη φερεγγυότητά της και τη σύσταση επαρκών τεχνικών αποθεματικών, καθώς και την κάλυψη αυτών των αποθεματικών από νομισματικώς αντίστοιχα στοιχεία ενεργητικού, έχουν εφεξής οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους καταγωγής

[…]

(18) ότι η εναρμόνιση του δικαίου που διέπει την ασφαλιστική σύμβαση δεν αποτελεί προϋπόθεση για την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς των ασφαλίσεων ότι, κατά συνέπεια, η δυνατότητα που δίδεται στα κράτη μέλη να επιβάλουν την εφαρμογή της νομοθεσίας τους στα ασφαλιστήρια συμβόλαια που καλύπτουν κινδύνους στο έδαφός τους, παρέχει επαρκείς εγγυήσεις στους αντισυμβαλλομένους οι οποίοι χρειάζονται ειδική προστασία».

14 Υπό τον τίτλο ΙΙ της οδηγίας 92/49, «Πρόσβαση στην ασφαλιστική δραστηριότητα», το άρθρο 6 ορίζει:

«Το άρθρο 8 της [πρώτης] οδηγίας 73/239/ΕΟΚ [του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1973, περί συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη δραστηριότητος πρωτασφαλίσεως, εκτός της ασφαλίσεως ζωής, και την άσκηση αυτής (ΕΕ L 228, σ. 3)] αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο.

“[…]

[…] [Τ]α κράτη μέλη δεν προβλέπουν διατάξεις με τις οποίες απαιτείται η προηγούμενη έγκριση ή η συστηματική κοινοποίηση των γενικών και ειδικών όρων των ασφαλιστηρίων συμβολαίων, των τιμολογίων και άλλων εντύπων που η επιχείρηση προτίθεται να χρησιμοποιήσει στις σχέσεις της με τους αντισυμβαλλομένους.

Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να διατηρούν ή να καθιερώνουν την προηγούμενη κοινοποίηση ή την έγκριση των προτεινόμενων αυξήσεων τιμολογίων παρά μόνο στο πλαίσιο ενός γενικότερου συστήματος ελέγχου των τιμών.

[…]”»

15 Το άρθρο 9 της οδηγίας αυτής, το οποίο περιλαμβάνεται στον τίτλο της ΙΙΙ, «Εναρμόνιση των όρων άσκησης της ασφαλιστικής δραστηριότητας», έχει ως εξής:

«Το άρθρο 13 της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο.

“[…]

1. Η χρηματοπιστωτική εποπτεία μιας ασφαλιστικής επιχείρησης, συμπεριλαμβανομένης της εποπτείας των δραστηριοτήτων που αυτή ασκεί μέσω υποκαταστημάτων και υπό καθεστώς παροχής υπηρεσιών, υπόκειται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους μέλους καταγωγής.

2. Η εν λόγω χρηματοπιστωτική εποπτεία περιλαμβάνει ιδίως την εξακρίβωση, για το σύνολο των δραστηριοτήτων της ασφαλιστικής επιχείρησης, της κατάστασης της φερεγγυότητάς της και της σύστασης τεχνικών αποθεματικών και αντιπροσωπευτικών στοιχείων ενεργητικού σύμφωνα με τους κανόνες και τις πρακτικές του κράτους μέλους καταγωγής, δυνάμει των διατάξεων που θεσπίζονται σε κοινοτικό επίπεδο.

[…]”»

16 Το άρθρο 11 της εν λόγω οδηγίας ορίζει:

«Στο άρθρο 19 της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ, οι παράγραφοι 2 και 3 αντικαθίστανται από το ακόλουθο κείμενο.

"[…]

3. Κάθε κράτος μέλος λαμβάνει όλα τα χρήσιμα μέτρα ώστε οι αρμόδιες αρχές να διαθέτουν τις απαραίτητες εξουσίες και μέσα για την εποπτεία των δραστηριοτήτων των ασφαλιστικών επιχειρήσεων που έχουν την εταιρική τους έδρα στο έδαφός τους, συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων που ασκούνται εκτός του εδάφους αυτού, σύμφωνα με τις οδηγίες του Συμβουλίου σχετικά με τις εν λόγω δραστηριότητες και εν όψει της εφαρμογής τους.

Οι προαναφερόμενες εξουσίες και μέσα πρέπει ιδίως να παρέχουν στις αρμόδιες αρχές τη δυνατότητα:

[…]

β) να λαμβάνουν, έναντι της επιχείρησης, των υπεύθυνων διευθυντικών στελεχών της ή των προσώπων που την ελέγχουν, όλα τα κατάλληλα και αναγκαία μέτρα ώστε οι δραστηριότητες της επιχείρησης να είναι πάντα σύμφωνες με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις τις οποίες υποχρεούται να τηρεί η επιχείρηση στα διάφορα κράτη μέλη […]

[…]”».

17 Το άρθρο 29 της οδηγίας 92/49 ορίζει:

«Τα κράτη μέλη δεν θεσπίζουν διατάξεις που απαιτούν την προηγούμενη έγκριση ή τη συστηματική κοινοποίηση των γενικών και ειδικών όρων των ασφαλιστηρίων συμβολαίων, των τιμολογίων και άλλων εντύπων που η ασφαλιστική επιχείρηση προτίθεται να χρησιμοποιήσει στις σχέσεις της με τους αντισυμβαλλόμενους. Προκειμένου να ελέγχουν την τήρηση των εθνικών διατάξεων σχετικά με τα ασφαλιστήρια συμβόλαια, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν μόνο τη μη συστηματική κοινοποίηση αυτών των όρων και λοιπών εγγράφων, χωρίς η απαίτηση αυτή να μπορεί να συνιστά για την επιχείρηση προϋπόθεση για την άσκηση της δραστηριότητάς της.

Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να διατηρήσουν ή να καθιερώσουν την προηγούμενη κοινοποίηση ή την έγκριση των προτεινόμενων αυξήσεων τιμολογίων παρά μόνο στο πλαίσιο γενικού συστήματος ελέγχου των τιμών.»

18 Υπό τον τίτλο IV της οδηγίας 92/49, «Διατάξεις για την ελεύθερη εγκατάσταση και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών», το άρθρο 39, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας ορίζει:

«2. Το κράτος μέλος του υποκαταστήματος ή το κράτος μέλος της παροχής των υπηρεσιών δεν θεσπίζει διατάξεις που απαιτούν την προηγούμενη έγκριση ή τη συστηματική ανακοίνωση των γενικών και ειδικών όρων των ασφαλιστηρίων συμβολαίων, των τιμολογίων και άλλων εντύπων που η επιχείρηση προτίθεται να χρησιμοποιήσει στις σχέσεις της με τους αντισυμβαλλόμενους. Προκειμένου να ελέγξει την τήρηση των εθνικών διατάξεων που αφορούν τις ασφαλιστικές συμβάσεις, το εν λόγω κράτος μέλος μπορεί να απαιτεί από κάθε επιχείρηση που επιθυμεί να πραγματοποιήσει ασφαλιστικές εργασίες στο έδαφός τους, υπό καθεστώς εγκατάστασης ή υπό καθεστώς ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, μόνο τη μη συστηματική κοινοποίηση των όρων αυτών ή των άλλων εγγράφων που προτίθεται να

χρησιμοποιήσει, χωρίς όμως η τήρηση αυτής της απαίτησης να συνιστά για την επιχείρηση απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση της δραστηριότητάς της.

3. Το κράτος μέλος του υποκαταστήματος ή το κράτος μέλος της παροχής των υπηρεσιών δεν μπορεί να διατηρήσει ή να καθιερώσει την προηγούμενη κοινοποίηση ή την έγκριση των προτεινόμενων αυξήσεων τιμολογίων παρά μόνο στο πλαίσιο γενικού συστήματος ελέγχου των τιμών.»

19 Το άρθρο 40 της εν λόγω οδηγίας προβλέπει:

«[…]

3. Αν οι αρμόδιες αρχές κράτους μέλους διαπιστώσουν ότι μια επιχείρηση που έχει υποκατάστημα ή λειτουργεί υπό καθεστώς ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο έδαφός του δεν τηρεί τους κανόνες δικαίου που ισχύουν στη συγκεκριμένη περίπτωση σ' αυτό το κράτος μέλος, καλούν την εν λόγω επιχείρηση να θέσει τέρμα στην αντικανονική αυτή κατάσταση.

4. Αν η εν λόγω επιχείρηση δεν πράξει τα δέοντα, οι αρμόδιες αρχές του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους ενημερώνουν σχετικά τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους καταγωγής. Οι τελευταίες λαμβάνουν, το συντομότερο δυνατό, όλα τα κατάλληλα μέτρα ώστε η εν λόγω επιχείρηση να θέσει τέρμα στην αντικανονική αυτή κατάσταση. Η φύση αυτών των μέτρων ανακοινώνεται στις αρμόδιες αρχές του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους.

5. Αν, παρά τα ληφθέντα από το κράτος μέλος καταγωγής μέτρα ή σε περίπτωση ανεπάρκειας των μέτρων αυτών ή έλλειψης κατάλληλων μέτρων σ' αυτό το κράτος μέλος, η επιχείρηση εξακολουθεί να παραβιάζει τους κανόνες δικαίου που ισχύουν στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, το τελευταίο μπορεί, αφού ενημερώσει σχετικά τις

αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους καταγωγής, να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την πρόληψη ή την καταστολή νέων παρατυπιών, και, εφόσον είναι απόλυτα αναγκαίο, να απαγορεύσει τη σύναψη νέων ασφαλιστικών συμβάσεων από την επιχείρηση αυτή στο έδαφός του. Τα κράτη μέλη φροντίζουν να παρέχεται η δυνατότητα διενέργειας στο έδαφός τους των κοινοποιήσεων στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις.

6. Οι παράγραφοι 3, 4 και 5 δεν θίγουν το δικαίωμα των ενδιαφερομένων κρατών μελών, σε επείγουσες περιπτώσεις, να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την πρόληψη παρατυπιών που διαπράττονται στο έδαφός τους. Αυτά περιλαμβάνουν τη δυνατότητα απαγόρευσης της σύναψης νέων ασφαλιστικών συμβάσεων από ασφαλιστική επιχείρηση στο έδαφός τους.

7. Οι παράγραφοι 3, 4 και 5 δεν θίγουν την εξουσία των κρατών μελών να επιβάλλουν κυρώσεις για τις διαπραττόμενες στο έδαφός τους παραβάσεις.

[…]»

Η εθνική νομοθεσία

20 Το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου 990 περί υποχρεωτικής ασφάλισης αστικής ευθύνης εξ ατυχημάτων από την κυκλοφορία αυτοκινήτων και σκαφών (assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), της 24ης Δεκεμβρίου 1969 (*GURI* αριθ. 2, της 3ης Ιανουαρίου 1970), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας (στο εξής:

νόμος 990/69), επιβάλλει στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις την υποχρέωση να παρέχουν ασφάλιση αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα σε οποιονδήποτε υποψήφιο πελάτη. Ο νόμος αυτός ορίζει:

«Οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις υποχρεούνται, σύμφωνα με τους συμβατικούς όρους και τις τιμές ασφαλίστρων που έχουν υποχρέωση να καθορίζουν εκ των προτέρων για όλους τους κινδύνους από την κυκλοφορία αυτοκινήτων και σκαφών, να αποδέχονται τις προτάσεις για σύναψη συμβάσεων υποχρεωτικής ασφαλίσεως που τους υποβάλλονται.»

21 Αυτή η υποχρέωση συνάψεως συμβάσεως επαναλαμβάνεται κατά τα ουσιώδη στο άρθρο 132 του κώδικα ιδιωτικών ασφαλίσεων (codice delle assicurazioni private) που θεσπίστηκε με το νομοθετικό διάταγμα 209, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, και άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 2006 (τακτικό συμπλήρωμα της *GURI* αριθ. 239, της 13ης Οκτωβρίου 2005, στο εξής: κώδικας ιδιωτικών ασφαλίσεων). Το άρθρο αυτό ορίζει:

«1. Οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις υποχρεούνται, σύμφωνα με τους συμβατικούς όρους και τις τιμές ασφαλίστρων που έχουν υποχρέωση να καθορίζουν εκ των προτέρων για όλους τους κινδύνους από την κυκλοφορία αυτοκινήτων και σκαφών, να αποδέχονται τις προτάσεις για σύναψη συμβάσεων υποχρεωτικής ασφαλίσεως που τους υποβάλλονται, με την επιφύλαξη του αναγκαίου ελέγχου της ακριβείας των στοιχείων που εμφανίζονται στο πιστοποιητικό ιστορικού ατυχημάτων και των στοιχείων που αφορούν την ταυτότητα του ασφαλισμένου και του κυρίου του οχήματος, εφόσον αυτός είναι διαφορετικός από τον ασφαλισμένο.

2. Οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις μπορούν να ζητήσουν να περιοριστεί η άδεια, για τους σκοπούς της τήρησης των υποχρεώσεων της παραγράφου 1, στους κινδύνους που απορρέουν από την κυκλοφορία εταιρικών στόλων αυτοκινήτων ή σκαφών».

22 Το άρθρο 11, παράγραφος 1 bis, του νόμου 990/69 ορίζει:

«Τηρώντας τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1, οι ασφαλιστικές εταιρίες, κατά τον υπολογισμό του ύψους των ασφαλίστρων τους, υπολογίζουν τα γνήσια ασφάλιστρα και τις πρόσθετες επιβαρύνσεις χωριστά, σύμφωνα με τις τεχνικές βάσεις τους οι οποίες πρέπει να είναι αρκετά ευρείες και να αναφέρονται σε περίοδο τουλάχιστον πέντε ετών. Αν οι εν λόγω βάσεις δεν είναι διαθέσιμες, οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις μπορούν να χρησιμοποιούν στατιστικά στοιχεία της αγοράς. Αν το [Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)] βεβαιώνει ότι υπάρχει καταστρατήγηση της υποχρεώσεως συνάψεως συμβάσεως ασφαλίσεως σε σχέση με συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές ή συγκεκριμένες κατηγορίες ασφαλιζομένων, επιβάλλεται πρόστιμο 3 % επί των ασφαλίστρων που αντιστοιχούν στη δραστηριότητα ασφάλισης αστικής ευθύνης αυτοκινήτων όπως εμφανίζονται στον τελευταίο εγκεκριμένο ισολογισμό, το ύψος του οποίου ανέρχεται σε τουλάχιστον ένα εκατομμύριο ευρώ και κατ' ανώτατο όριο σε πέντε εκατομμύρια ευρώ. Σε περίπτωση επανειλημμένων καταστρατηγήσεων, μπορεί να αφαιρεθεί η άδεια ασκήσεως δραστηριότητας στον τομέα της ασφαλίσεως αστικής ευθύνης από αυτοκίνητα.»

23 Τα ουσιώδη μέρη της διάταξης αυτής επαναλαμβάνονται στα άρθρα 35, παράγραφος 1, και 314, παράγραφος 2, του κώδικα ιδιωτικών ασφαλίσεων.

24 Το άρθρο 12 bis του νόμου 990/69 ορίζει:

«1. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η διαφάνεια και η λειτουργία του ανταγωνισμού στην παροχή ασφαλιστικών υπηρεσιών, καθώς και επαρκής πληροφόρηση των χρηστών, οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της υποχρεωτικής ασφαλίσεως αστικής ευθύνης από τη χρήση αυτοκινήτων οχημάτων και σκαφών δημοσιοποιούν τα ασφάλιστρα και τους γενικούς και ειδικούς συμβατικούς όρους που εφαρμόζουν στο έδαφος της Ιταλικής Δημοκρατίας.

2. Τα ασφάλιστρα που ισχύουν, όπως έχουν καθοριστεί από κάθε ασφαλιστική εταιρία, για τους ασφαλισμένους οι οποίοι υπάγονται στην κατηγορία με το ανώτατο bonus κατά τα δύο προηγούμενα έτη, πρέπει να είναι ενιαία για το σύνολο της επικράτειας.

3. Η δημοσιοποίηση των ασφαλίστρων και των συμβατικών όρων σύμφωνα με την παράγραφο 1 πρέπει να αναρτάται σε κάθε σημείο πωλήσεων της ασφαλιστικής εταιρίας και μέσω δικτυακών τόπων έτσι ώστε οι χρήστες να μπορούν να υπολογίζουν τα ασφάλιστρα και να λαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με τους όρους των ασφαλιστικών συμβολαίων […].

[…]

5. Κάθε παράβαση ή πλημμελής εκπλήρωση των υποχρεώσεων των παραγράφων 1 και 3 υπόκειται σε διοικητικό πρόστιμο κυμαινόμενο από 2 600 μέχρι 10 300 ευρώ. Σε περίπτωση παραλείψεως ή καθυστερήσεως που διαρκεί πέραν των 30 ημερών, το πρόστιμο διπλασιάζεται.»

25 Οι κανόνες αυτοί επαναλαμβάνονται, κατά τα ουσιώδη μέρη τους, στα άρθρα 131 και 313 του κώδικα ιδιωτικών ασφαλίσεων.

26 Τέλος, το άρθρο 12 quater, παράγραφος 1, του νόμου 990/69 ορίζει:

«1. Παράβαση ή η καταστρατήγηση από ασφαλιστικές επιχειρήσεις της υποχρεώσεως αποδοχής, σύμφωνα με το άρθρο 11, των προτάσεων υποψηφίων ασφαλιζομένων για παροχή υποχρεωτικής ασφάλισης αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα οχήματα και σκάφη υπόκειται σε πρόστιμο […].»

27 Κατ' αναλογία, το άρθρο 314, παράγραφος 1, του κώδικα ιδιωτικών ασφαλίσεων ορίζει:

«1. Η παράβαση ή η καταστρατήγηση της υποχρεώσεως συνάψεως συμβάσεως που προβλέπεται στο άρθρο 132, παράγραφος 1, τιμωρείται με διοικητικό χρηματικό πρόστιμο κυμαινόμενο μεταξύ 1 500 έως 4 500 ευρώ.»

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

28 Με έγγραφο της 22ας Μαρτίου 2004, η Επιτροπή επέστησε την προσοχή της Ιταλικής Δημοκρατίας στα προβλήματα συμβατότητας του νόμου 990/69 και της εφαρμογής του από το ISVAP με τα άρθρα 6, 29 και 39 της οδηγίας 92/49. Συναφώς, η Επιτροπή ανέφερε ότι έλαβε καταγγελίες από ασφαλιστικές επιχειρήσεις σχετικές με τις κυρώσεις που επιβάλλονται από το ISVAP με την αιτιολογία ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως του άρθρου 11, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου έχει καταστρατηγηθεί με τον καθορισμό υπέρογκων ασφαλίστρων.

29 Με έγγραφο της 8ης Ιουνίου 2004, η Ιταλική Δημοκρατία απάντησε ότι ο νόμος 990/69 και η εφαρμογή του από το ISVAP δεν αντέβαινε στο κοινοτικό δίκαιο. Ανέφερε ότι ο νόμος 990/69 δεν απαιτεί προηγούμενη έγκριση των τιμών των ασφαλίστρων ούτε τη συστηματική κοινοποίησή τους στο ISVAP. Ο νόμος αυτός αφήνει τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις ελεύθερες να επιλέξουν τις τιμές των ασφαλίστρων τους, διασφαλίζοντας, παράλληλα, τη δυνατότητα των καταναλωτών να συνάψουν την υποχρεωτική ασφάλιση αστικής ευθύνης αυτοκινήτων. Ως προς το τελευταίο σημείο, η Ιταλική Δημοκρατία τόνισε την κοινωνική φύση της αστικής ευθύνης για τις ζημίες που προκαλούνται από την κυκλοφορία των οχημάτων.

30 Με έγγραφο της 9ης Ιουλίου 2004, η Επιτροπή όχλησε επισήμως την Ιταλική Δημοκρατία να υποβάλει τις παρατηρήσεις της επί της συμβατότητας των άρθρων 11, παράγραφοι 1 και 1 bis, 12 bis και 12 quater του νόμου 990/69, όπως έχουν ερμηνευθεί και εφαρμοστεί από το ISVAP, προς την οδηγία 92/49.

31 Με έγγραφο της 31ης Αυγούστου 2004, η Ιταλική Δημοκρατία υπέβαλε τις παρατηρήσεις της, που αντιστοιχούσαν, κατ' ουσίαν, στις παρατηρήσεις που είχε υποβάλει με το έγγραφο της 8ης Ιουνίου 2004.

32 Στις 22 Δεκεμβρίου 2004, η Επιτροπή απέστειλε συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως με το οποίο υποστήριξε ότι, σύμφωνα με τις αρχές που διατύπωσε το Δικαστήριο με την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, C-442/02, CaixaBank κατά Γαλλίας (Συλλογή 2004, σ. I-8961), η υποχρέωση παροχής καλύψεως αντιβαίνει, επίσης, στα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ. Στην Ιταλική Δημοκρατία δόθηκε προθεσμία ενός μηνός για να απαντήσει στη συμπληρωματική αυτή όχληση.

33 Επειδή η Ιταλική Δημοκρατία δεν απάντησε στο συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως, η Επιτροπή της απηύθυνε, στις 18 Οκτωβρίου 2005, αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία επιβεβαίωσε τις προβληθείσες με τα δύο έγγραφα οχλήσεως αιτιάσεις και κάλεσε το κράτος μέλος να συμμορφωθεί εντός δύο μηνών από την παραλαβή.

34 Με έγγραφο της 3ης Νοεμβρίου 2005, η Ιταλική Δημοκρατία κοινοποίησε τη δημοσίευση του κώδικα ιδιωτικών ασφαλίσεων.

35 Με έγγραφο της 30ής Δεκεμβρίου 2005, η Ιταλική Δημοκρατία απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη, τονίζοντας τη συμβατότητα της εθνικής νομοθεσίας με το κοινοτικό δίκαιο.

36 Κατόπιν της απαντήσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας, η Επιτροπή έκρινε αναγκαίο να διευκρινίσει τις αιτιάσεις της και εξέδωσε, συνακόλουθα, στις 10 Απριλίου 2006, συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη. Το κράτος μέλος κλήθηκε να συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη γνώμη εντός δύο μηνών από την παραλαβή της.

37 Με έγγραφο της 16ης Μαΐου 2006, η Ιταλική Δημοκρατία απάντησε στη συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη. Ισχυρίστηκε εκ νέου ότι η νομοθεσία της δεν αντέβαινε στο κοινοτικό δίκαιο.

38 Επειδή η Επιτροπή δεν ικανοποιήθηκε από την απάντηση της Ιταλικής Δημοκρατίας, αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

39 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 20 Δεκεμβρίου 2006, η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή και ζήτησε από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει τα παρατιθέμενα στη σκέψη 1 της παρούσας αποφάσεως αιτήματα και να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

40 Η Ιταλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή.

41 Με διάταξη της 21ης Ιουνίου 2007, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Φινλανδίας να παρέμβει προς στήριξη των αιτημάτων της Ιταλικής Δημοκρατίας.

Επί της προσφυγής

42 Με το υπόμνημά της απαντήσεως, η Επιτροπή τόνισε ότι η κύρια παράβαση της κοινοτικής νομοθεσίας που προσάπτεται στην Ιταλική Δημοκρατία είναι ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως αντιβαίνει στα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ. Πρέπει επομένως να εξεταστεί πρώτα η αιτίαση αυτή.

Επί της αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ λόγω της υποχρεώσεως συνάψεως συμβάσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

43 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως, η οποία επιβάλλεται σε όλες τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ασφάλισης αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα και σε σχέση με όλους τους κυρίους οχημάτων, καθώς και η παρεχόμενη στο ISVAP δυνατότητα να επιβάλει κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεως της υποχρεώσεως αυτής, αντιβαίνουν στα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

44 Η υποχρέωση αυτή αποθαρρύνει τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη να εγκατασταθούν ή να παρέχουν υπηρεσίες στην Ιταλία, γεγονός που εμποδίζει την πρόσβαση στην αγορά της Ιταλίας. Ειδικότερα, οι επιχειρήσεις αυτές εμποδίζονται να καθορίσουν ελεύθερα την προσφορά των ασφαλιστικών τους υπηρεσιών και τους αποδέκτες των υπηρεσιών αυτών. Έτσι, είναι υποχρεωμένες να επιβαρύνονται με υπερβολικό κόστος σε σχέση με τις εμπορικές στρατηγικές τους. Οι δαπάνες αυτές είναι ακόμη μεγαλύτερες για τις επιχειρήσεις που προτίθενται να λειτουργήσουν μόνο σποραδικά στην Ιταλία.

45 Το περιοριστικό αποτέλεσμα της υποχρεώσεως συνάψεως συμβάσεως προσομοιάζει με αυτό που διαπίστωσε το Δικαστήριο με την προπαρατεθείσα απόφαση CaixaBank κατά Γαλλίας.

46 Η Επιτροπή εκθέτει, στη συνέχεια, ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως δεν δικαιολογείται και είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

47 Όσον αφορά τον σκοπό, που επικαλείται η Ιταλική Δημοκρατία, της προστασίας των κυρίων οχημάτων, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως συμβάλλει στο να εξασφαλισθεί ότι ο κύριος οχήματος θα βρει ασφαλιστική επιχείρηση για να συνάψει ασφάλιση αστικής ευθύνης από αυτοκίνητα. Ωστόσο, η υποχρέωση παροχής καλύψεως υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των καταναλωτών, διότι επιβάλλει στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις να παρέχουν την εν λόγω κάλυψη σε όλους τους κυρίους οχημάτων σε ολόκληρη την Ιταλία, ενώ η Ιταλική Δημοκρατία προέβαλε δυσχέρειες στην εξεύρεση ασφαλιστικής επιχείρησης διατιθέμενης να συνάψει ασφάλιση αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή και για συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων, δηλαδή στη Νότια Ιταλία και για νέους οδηγούς.

48 Όσον αφορά τον επίσης προβληθέντα από την Ιταλική Δημοκρατία σκοπό της εξασφάλισης ικανοποιητικής αποζημίωσης στα θύματα τροχαίων ατυχημάτων, η Επιτροπή εκτιμά ότι ο σκοπός αυτός επιτυγχάνεται με την υποχρεωτική, μετά τη μεταφορά του άρθρου 3 της οδηγίας 72/166 στην εθνική νομοθεσία, για τους κυρίους οχημάτων ασφάλιση αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα και με την ύπαρξη σε κάθε κράτος μέλος ενός οργανισμού αποζημιώσεως δυνάμει της οδηγίας 84/5.

49 Τέλος, η Επιτροπή παρατηρεί ότι σε άλλα κράτη μέλη για την επίτευξη των ίδιων αποτελεσμάτων χρησιμοποιούνται λιγότερο περιοριστικά συστήματα από αυτά που θέλει να εφαρμόσει η ιταλική νομοθεσία. Η Επιτροπή αναφέρει, συναφώς, την Κεντρική Υπηρεσία Τιμολόγησης, που λειτουργεί τόσο στο Βέλγιο όσο και στη Γαλλία, την Consorcio de Compensación de Seguros στην Ισπανία, την κοινοπραξία των μεγάλων ασφαλιστικών επιχειρήσεων στις Κάτω Χώρες και το σύστημα συνασφάλισης στην Πορτογαλία.

50 Η Ιταλική Δημοκρατία υπενθυμίζει ότι η σύμβαση ασφάλισης αστικής ευθύνης από αυτοκίνητα, αν και πρόκειται για ιδιωτική ασφάλιση, διαπνέεται από κοινωνικούς σκοπούς, ιδίως του σκοπού της εξασφάλισης ότι τα θύματα των τροχαίων ατυχημάτων θα λάβουν αποζημίωση. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο θεσπίστηκε η υποχρέωση του ιδιοκτήτη του οχήματος να συνάψει σύμβαση ασφάλισης για την αποζημίωση των τρίτων.

51 Η Ιταλική Δημοκρατία, επιλέγοντας να επιβάλει αυτή την υποχρέωση συνάψεως συμβάσεως τόσο στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις όσο και στους χρήστες των μηχανοκίνητων οχημάτων, θέλησε να προστατεύσει στο μέγιστο βαθμό, αφενός, τους ασφαλιζόμενους υπό την ιδιότητά τους ως καταναλωτές, κατά της διακρίσεων σε θέματα πρόσβασης στην υποχρεωτική ασφάλιση και όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία και, αφετέρου, τα θύματα των τροχαίων ατυχημάτων.

52 Κατά την Ιταλική Δημοκρατία, οι σκοποί αυτοί δεν κινδυνεύουν από την ελευθερία των εμπορικών επιχειρήσεων. Το εν λόγω κράτος μέλος εκτιμά ότι, αν το Δικαστήριο δεχθεί το σκεπτικό της Επιτροπής, η ασφάλιση αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα θα καταστεί ασφάλιση βασιζόμενη αποκλειστικά στη λογική της αγοράς και θα απολέσει κατά πολύ τον κοινωνικό της χαρακτήρα.

53 Η Ιταλική Δημοκρατία υπογραμμίζει, στη συνέχεια, ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως δεν έχει κανένα αποτρεπτικό αποτέλεσμα για τις εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος, εκτός της Ιταλικής Δημοκρατίας, ασφαλιστικές επιχειρήσεις που θέλουν να εισέλθουν στην αγορά της Ιταλίας.

54 Στην περίπτωση που το Δικαστήριο αποφανθεί, ωστόσο, ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως περιορίζει την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η Ιταλική Δημοκρατία προβάλλει ότι η εν λόγω υποχρέωση ενδείκνυται για την επίτευξη των ανωτέρω σκοπών της προστασίας των καταναλωτών και της προστασίας των θυμάτων τροχαίων ατυχημάτων.

55 Η υποχρέωση παροχής καλύψεως είναι επίσης συμβατή με την αρχή της αναλογικότητας. Αντίθετα προς όσα προβάλλει η Επιτροπή, δεν είναι εφικτό ούτε νόμιμο να περιοριστεί η υποχρέωση παροχής καλύψεως σε ορισμένες περιοχές της Ιταλίας ή σε ορισμένες κατηγορίες καταναλωτών. Ο περιορισμός αυτής της υποχρέωσης παροχής καλύψεως σε ορισμένες κατηγορίες καταναλωτών θα έχει ως αποτέλεσμα προβλήματα διακρίσεων, ενώ ο γεωγραφικός περιορισμός της εν λόγω υποχρέωσης θα αποτρέψει τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις από το να δραστηριοποιηθούν σε περιοχές που υπόκεινται στην υποχρέωση παροχής καλύψεως.

56 Όσον αφορά, τέλος, τους εναλλακτικούς μηχανισμούς που έχουν θεσπιστεί σε άλλα κράτη μέλη, η Ιταλική Δημοκρατία προβάλλει ότι, ελλείψει εναρμονισμένων κανόνων σχετικών με τις λεπτομέρειες εφαρμογής της υποχρεωτικής ασφάλισης αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα, κάθε κράτος μέλος είναι ελεύθερο να επιλέξει τη λύση που αρμόζει καλύτερα στην εθνική κοινωνική κατάσταση. Αυτή ακριβώς η έλλειψη ομοιογένειας μεταξύ των διαφορετικών εθνικών καταστάσεων υπήρξε ο λόγος για τον οποίο ο κοινοτικός νομοθέτης δεν μπόρεσε να θεσπίσει τους συναφείς κανόνες εναρμόνισης.

57 Η Δημοκρατία της Φινλανδίας εκθέτει ότι, ανεξαρτήτως του εάν η υποχρέωση παροχής καλύψεως περιορίζει την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, είναι εν πάση περιπτώσει δικαιολογημένη.

58 Συναφώς, το εν λόγω κράτος μέλος υπογραμμίζει ότι υπάρχει στενή σχέση μεταξύ της ασφάλισης αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα και της κοινωνικής ασφάλισης λόγω της επιστροφής των εξόδων νοσηλείας και αποκατάστασης των θυμάτων τροχαίων ατυχημάτων, καθώς και της αποζημίωσης για απώλεια μισθών.

59 Κατά τη Δημοκρατία της Φινλανδίας, η υποχρέωση παροχής καλύψεως είναι απαραίτητη και ανάλογη με την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών. Συγκεκριμένα, αποτελεί για τον καταναλωτή το απλούστερο μέσο για να εκπληρώσει τη νομοθετικώς προβλεπόμενη υποχρέωσή του.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

— Ως προς την ύπαρξη περιορισμού στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

60 Δεν αμφισβητείται ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως ισχύει αδιακρίτως για το σύνολο των επιχειρήσεων που παρέχουν ασφάλιση αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα στην Ιταλία.

61 Η Επιτροπή εκτιμά ωστόσο ότι η εν λόγω υποχρέωση, στον βαθμό που μειώνει τη δυνατότητα των ασφαλιστικών επιχειρήσεων να πραγματοποιήσουν αυτόνομα τις επιλογές τους όσον αφορά τη στρατηγική αγοράς, παρακωλύει την εγκατάσταση και την παροχή υπηρεσιών στην Ιταλία για τις επιχειρήσεις που έχουν την έδρα τους σε άλλο κράτος μέλος.

62 Κατά πάγια νομολογία, η έννοια του «περιορισμού» σύμφωνα με τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ αφορά τα μέτρα που απαγορεύουν, παρακωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (αποφάσεις CaixaBank France, προπαρατεθείσα, σκέψη 11 της 13ης Δεκεμβρίου 2007, C-465/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2007, σ. I-11091, σκέψη 17, και της 17ης Ιουλίου 2008, C-389/05, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2008, σ. I-5337, σκέψη 52).

63 Όσον αφορά το θέμα υπό ποιες συνθήκες μπορεί να εμπίπτει στην εν λόγω έννοια ένα μέτρο που έχει εφαρμογή αδιακρίτως, όπως είναι η επίμαχη εν προκειμένω υποχρέωση παροχής καλύψεως, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι η νομοθεσία ενός κράτους μέλους δεν αποτελεί περιορισμό κατά την έννοια της Συνθήκης ΕΚ απλώς και μόνον επειδή άλλα κράτη μέλη εφαρμόζουν λιγότερο περιοριστικούς ή οικονομικά ελκυστικότερους κανόνες σε όσους παρέχουν παρόμοιες υπηρεσίες και είναι εγκατεστημένοι στο έδαφός τους (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 10ης Μαΐου 1995, C-384/93, Alpine Investments, Συλλογή 1995, σ. I-1141, σκέψη 27, και της 12ης Ιουλίου 2005, C-403/03, Schempp, Συλλογή 2005, σ. I-6421, σκέψη 45).

64 Αντιθέτως, στην έννοια του περιορισμού εμπίπτουν τα μέτρα που λαμβάνει ένα κράτος μέλος τα οποία, αν και εφαρμόζονται αδιακρίτως, επηρεάζουν την πρόσβαση στην αγορά των επιχειρήσεων άλλων κρατών μελών και παρακωλύουν έτσι το ενδοκοινοτικό εμπόριο (βλ., συναφώς, προαναφερθείσες αποφάσεις Alpine Investments, σκέψεις 35 και 38, καθώς και CaixaBank France, σκέψη 12).

65 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως δεν έχει επιπτώσεις στην αποδοχή από τις ιταλικές αρχές της διοικητικής άδειας που αναφέρεται στην σκέψη 13 της παρούσας αποφάσεως, την οποία οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις που έχουν την έδρα τους σε άλλο κράτος μέλος εκτός της Ιταλικής Δημοκρατίας λαμβάνουν στο κράτος μέλος στο οποίο εδρεύουν. Η υποχρέωση αυτή δεν θίγει επομένως το απορρέον από την εν λόγω άδεια δικαίωμα πρόσβασης στην ιταλική αγορά ασφάλισης αστικής ευθύνης από αυτοκίνητα.

66 Εν πάση περιπτώσει, η επιβολή από ένα κράτος μέλος υποχρεώσεως παροχής καλύψεως όπως η επίμαχη αποτελεί ουσιαστική ανάμειξη στην ελευθερία των συμβάσεων που απολαύουν, κατ' αρχήν, οι επιχειρήσεις.

67 Σε τομέα όπως αυτός των ασφαλίσεων, ένα τέτοιο μέτρο επηρεάζει την πρόσβαση στην αγορά των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων, ειδικότερα όταν επιβάλλει στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις όχι μόνον την υποχρέωση να ασφαλίζουν όλους τους κινδύνους που τους προτείνονται, αλλά και απαιτήσεις μειωμένου τιμολογίου.

68 Συγκεκριμένα, στο μέτρο που υποχρεώνει τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις που εισέρχονται στην ιταλική αγορά να δεχθούν οποιονδήποτε υποψήφιο πελάτη, αυτή η υποχρέωση παροχής καλύψεως μπορεί να συνεπάγεται, από άποψη προγραμματισμού και επενδύσεων, σημαντικά πρόσθετα βάρη για τις επιχειρήσεις αυτές.

69 Οι εν λόγω επιχειρήσεις υποχρεούνται, εάν επιθυμούν να εισέλθουν στην αγορά της Ιταλίας υπό όρους που συμβιβάζονται με την ιταλική νομοθεσία, να επανεξετάσουν την πολιτική και την επιχειρηματική στρατηγική τους, ιδίως δε την επέκταση του φάσματος των προτεινόμενων ασφαλιστικών υπηρεσιών.

70 Στο μέτρο που συνεπάγεται αναπροσαρμογές και σημαντικό κόστος για τις επιχειρήσεις αυτές, η υποχρέωση παροχής καλύψεως καθιστά λιγότερο ελκυστική την πρόσβαση στην αγορά της Ιταλίας και, σε περίπτωση εισόδου στην αγορά αυτή, μειώνει εξαρχής την ικανότητα των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων να ανταγωνιστούν αποτελεσματικά επιχειρήσεις που είναι παραδοσιακά εγκατεστημένες στην Ιταλία (βλ., συναφώς, προπαρατεθείσα απόφαση CaixaBank France, σκέψεις 13 και 14).

71 Επομένως, η υποχρέωση παροχής καλύψεως περιορίζει την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

— Ως προς τη δικαιολόγηση του περιορισμού

72 Ο περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών είναι δυνατό να επιτρέπεται εάν δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού

συμφέροντος, εφόσον είναι κατάλληλος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού αυτού όρια (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 5ης Δεκεμβρίου 2006, C-94/04 και C-202/04, Cipolla κ.λπ., Συλλογή 2006, σ. I-11421, σκέψη 61, της 13ης Δεκεμβρίου 2007, C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium κ.λπ., Συλλογή 2007, σ. I-11135, σκέψη 39, και της 1ης Απριλίου 2008, C-212/06, Gouvernement de la Communauté française και gouvernement wallon, Συλλογή 2008, σ. I-1683, σκέψη 55).

73 Για να δικαιολογήσει την υποχρέωση παροχής καλύψεως, η Ιταλική Δημοκρατία επικαλέσθηκε πολλούς σκοπούς, μεταξύ των οποίων και την κοινωνική προστασία των θυμάτων τροχαίων ατυχημάτων.

74 Αυτός ο σκοπός της κοινωνικής προστασίας, ο οποίος αναλύεται κυρίως ως εγγύηση για την επαρκή αποζημίωση των εν λόγω θυμάτων, μπορεί να ληφθεί υπόψη ως επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος.

75 Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από την κοινοτική ρύθμιση που παρατίθεται στις σκέψεις 3 έως 12 της παρούσας αποφάσεως και όπως επισήμαναν η Ιταλική Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Φινλανδίας, σκοπός της υποχρεωτικής ασφάλισης αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα είναι η εξασφάλιση της αποζημίωσης των θυμάτων τροχαίων ατυχημάτων.

76 Από το ίδιο νομικό πλαίσιο προκύπτει ότι η εν λόγω αποζημίωση παρέχεται κυρίως βάσει των συμβάσεων με τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις, ενώ ο οργανισμός αποζημιώσεως που έχει συσταθεί σε κάθε κράτος μέλος έχει δευτερεύοντα ρόλο στην αποζημίωση των θυμάτων τροχαίων ατυχημάτων, ιδίως σε περιπτώσεις όπου η ζημία προκλήθηκε από ανασφάλιστο όχημα.

77 Το άρθρο 3 της οδηγίας 72/166 επιβάλλει, επομένως, στα κράτη μέλη να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου οι υπήκοοί του να τηρήσουν την υποχρέωση συνάψεως συμβάσεως ασφάλισης αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα.

78 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ένα από τα μέσα που παρέχουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να τηρήσουν την υποχρέωση αυτή που επιβάλλει το άρθρο 3 της οδηγίας 72/166 είναι να εξασφαλίσουν ότι όλοι οι κύριοι οχημάτων θα μπορούν να συνάψουν μία τέτοια ασφάλιση με μη υπερβολικό ασφάλιστρο.

79 Συναφώς, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα της Επιτροπής σύμφωνα με το οποίο ο σκοπός της κοινωνικής προστασίας των θυμάτων τροχαίων ατυχημάτων επιτυγχάνεται εν πάση περιπτώσει μέσω της ύπαρξης σε κάθε κράτος μέλος ενός οργανισμού αποζημιώσεως.

80 Βεβαίως, η ύπαρξη οργανισμού αποζημιώσεως εξασφαλίζει ότι τα θύματα ατυχημάτων που προκαλούνται από ανασφάλιστα οχήματα θα αποζημιωθούν. Δεν αμφισβητείται, επομένως, ότι, ακόμη και χωρίς την υποχρέωση παροχής καλύψεως, όπως αυτή που θεσπίστηκε από την Ιταλική Δημοκρατία, τα θύματα τροχαίων ατυχημάτων θα αποζημιωθούν.

81 Ωστόσο, όπως επισημαίνεται στη σκέψη 76 της παρούσας αποφάσεως, από την κοινοτική ρύθμιση προκύπτει επίσης ότι η ύπαρξη ατομικής σύμβασης ασφάλισης αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα και η δυνατότητα αντιτάξεώς της ευθέως κατά της ασφαλιστικής επιχείρησης αποτελεί την κύρια βάση προστασίας των θυμάτων τροχαίων ατυχημάτων. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να θεωρηθεί επικριτέα η ανάληψη πρωτοβουλιών από τα κράτη μέλη προς αποφυγή του ενδεχομένου να μη μπορούν οι κύριοι οχημάτων να συμμορφωθούν με την υποχρέωσή τους συνάψεως σύμβασης ασφάλισης αστικής ευθύνης από αυτοκίνητα.

82 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η επίμαχη υποχρέωση παροχής καλύψεως συμβάλλει στην εφαρμογή της κοινοτικής ρυθμίσεως που αφορά την υποχρέωση κάθε κυρίου οχήματος να συνάψει σύμβαση ασφάλισης αστικής ευθύνης και, επομένως, στη επίτευξη του σκοπού της ρυθμίσεως αυτής, που έγκειται στην εξασφάλιση ικανοποιητικής αποζημίωσης των θυμάτων τροχαίων ατυχημάτων.

83 Όσον αφορά το αν μία υποχρέωση παροχής καλύψεως, όπως η ισχύουσα στην Ιταλική Δημοκρατία, υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού κοινωνικής προστασίας των θυμάτων τροχαίων ατυχημάτων, πρέπει να υπενθυμιστεί, πρώτον, ότι δεν είναι αναγκαίο, υπό το κριτήριο της αναλογικότητας, το περιοριστικό μέτρο που θεσπίζεται από τις αρχές ενός κράτους μέλους να ανταποκρίνεται σε μια αντίληψη που συμμερίζονται όλα τα κράτη μέλη όσον αφορά τον τρόπο προστασίας του συγκεκριμένου θεμιτού συμφέροντος.

84 Συγκεκριμένα, η κατάσταση που σχετίζεται με την κυκλοφορία των οχημάτων και τους σχετικούς στόχους δημοσίου συμφέροντος στον τομέα αυτό ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Επομένως, τα κράτη μέλη πρέπει να διαθέτουν περιθώριο εκτιμήσεως στον τομέα αυτό. Μολονότι στο κράτος μέλος που επικαλείται επιτακτική ανάγκη προκειμένου να δικαιολογήσει περιορισμό υπό την έννοια της Συνθήκης ΕΚ εναπόκειται να αποδείξει ότι η ρύθμισή του είναι κατάλληλη και αναγκαία για την επίτευξη του θεμιτώς επιδιωκόμενου σκοπού, αυτό το βάρος αποδείξεως δεν φθάνει μέχρι του σημείου να απαιτείται από το κράτος μέλος αυτό να αποδείξει, τεκμηριωμένα, ότι κανένα άλλο πιθανό μέτρο δεν καθιστά δυνατή την επίτευξη του εν λόγω σκοπού υπό τους αυτούς όρους (απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 2009, C-110/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2009, σ. I-519, σκέψεις 65 και 66).

85 Επομένως, το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη επέλεξαν να θεσπίσουν ένα σύστημα διαφορετικό από αυτό που καθιέρωσε η Ιταλική Δημοκρατία για να εξασφαλίσει ότι κάθε κύριος οχήματος θα μπορεί να συνάψει σύμβαση ασφαλίσεως αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα με μη υπερβολικό ασφάλιστρο δεν αρκεί για να αποδειχθεί ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Οι εξηγήσεις που παρέσχε η Επιτροπή σχετικά με τα συστήματα που ισχύουν σε άλλα κράτη μέλη εκτός της Ιταλικής Δημοκρατίας δεν επιτρέπει εξάλλου να συναχθεί ότι τα συστήματα αυτά είναι, τελικώς, λιγότερο περιοριστικά και παρέχουν περισσότερα πλεονεκτήματα στις ασφαλιστικές εταιρείες από την υποχρέωση παροχής καλύψεως που θέσπισε ο Ιταλός νομοθέτης.

86 Πρέπει, στη συνέχεια, να εξεταστεί το επιχείρημα της Επιτροπής ότι είναι δυσανάλογη η επιβολή στις ασφαλιστικές εταιρείες υποχρέωσης παροχής καλύψεως έναντι του συνόλου των υποψηφίων πελατών και σε όλη την ιταλική επικράτεια.

87 Εν προκειμένω, η Ιταλική Δημοκρατία ισχυρίστηκε, χωρίς να αντικρουσθεί επ' αυτού από την Επιτροπή, ότι στο νότιο τμήμα της χώρας, επικρατούν δυσχερείς συνθήκες που απαιτούν διορθωτικά μέτρα εκ μέρους της δημόσιας αρχής προκειμένου να μπορεί να παρέχεται η ασφάλιση αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα υπό αποδεκτούς όρους τόσο για τους ασφαλιζόμενους όσο και για τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις.

88 Προκύπτει, ιδίως, ότι ο αριθμός των δηλωθέντων στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις τροχαίων ατυχημάτων είναι ιδιαίτερα υψηλός σε ορισμένες ζώνες της Νότιας Ιταλίας. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε σημαντική αύξηση των χρηματοοικονομικών κινδύνων που διατρέχουν οι εν λόγω επιχειρήσεις στην περιοχή αυτή.

89 Υπό τις συνθήκες αυτές, η Ιταλική Δημοκρατία θεώρησε σκόπιμο να επιβάλει σε όλες τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στο έδαφός της υποχρέωση παροχής καλύψεως έναντι όλων των κυρίων οχημάτων που κατοικούν στην Ιταλία προκειμένου να αποφευχθεί η απόσυρση των επιχειρήσεων αυτών από το νότιο τμήμα της Ιταλίας και η κατ' αυτόν τον τρόπο στέρηση των κυρίων των οχημάτων που κατοικούν εκεί της δυνατότητας συνάψεως ασφαλιστικής συμβάσεως αστικής ευθύνης από αυτοκίνητα, η οποία είναι υποχρεωτική.

90 Όπως προκύπτει, εξάλλου, από το άρθρο 11, παράγραφος 1 bis, του νόμου 990/69 και από το άρθρο 35, παράγραφος 1, του κώδικα ιδιωτικών ασφαλίσεων, η Ιταλική Δημοκρατία, λαμβάνοντας το εν λόγω μέτρο, δεν απαγόρευσε στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις να εφαρμόσουν διαφορετικά ασφάλιστρα ανάλογα με τα ιστορικά στατιστικά στοιχεία του μέσου κόστους κινδύνου στις κατηγορίες ασφαλισμένων που ορίζονται κατά τρόπο επαρκώς ευρύ.

91 Ειδικότερα, δεν αμφισβητείται ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως δεν εμποδίζει τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις να ορίσουν για τον ασφαλιζόμενο που κατοικεί σε ζώνη που σημειώνεται μεγάλος αριθμός ζημιών υψηλότερο ασφάλιστρο από αυτό που ισχύει για τον ασφαλιζόμενο που κατοικεί σε ζώνη μικρότερου κινδύνου.

92 Κατά τα λοιπά, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι, αν περιοριστεί η υποχρέωση παροχής καλύψεως μόνο στο νότιο τμήμα της Ιταλίας, θα δημιουργούσε, όπως προβάλλει η Ιταλική Δημοκρατία, κατάσταση νομικά αμφισβητήσιμη στον βαθμό που οι κύριοι οχημάτων που κατοικούν σε άλλες περιοχές της Ιταλίας θα μπορούσαν να επικαλεστούν άνιση μεταχείριση σε περίπτωση που αντιμετώπιζαν, σε περιοχή στην οποία δεν θα ίσχυε μια τέτοια υποχρέωση παροχής καλύψεως, δυσκολίες στην εξεύρεση ασφαλιστικής επιχείρησης πρόθυμης να συνάψει σύμβαση ασφάλισης αστικής ευθύνης από αυτοκίνητα.

93 Από όλα τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η υποχρέωση παροχής καλύψεως εξασφαλίζει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίτευξή του όρια.

94 Κατά συνέπεια η αιτίαση που αντλείται από παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ πρέπει να απορριφθεί.

Επί της αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση των άρθρων 6, 29 και 39 της οδηγίας 92/49 λόγω των κριτηρίων που πρέπει να εφαρμόζονται για τον υπολογισμό των ασφαλίστρων και λόγω του εκ των υστέρων ελέγχου στον οποίο υποβάλλονται τα ασφάλιστρα αυτά

Επιχειρήματα των διαδίκων

95 Κατά την Επιτροπή, εάν αποδειχθεί η μη συμβατότητα προς το κοινοτικό δίκαιο της υποχρέωσης παροχής καλύψεως που επιβάλλει το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου 990/69, προκύπτει αναπόφευκτα ότι το άρθρο 11, παράγραφος 1 bis, του νόμου αυτού δεν είναι συμβατό με τα άρθρα 6, 29 και 39 της οδηγίας 92/49. Συγκεκριμένα, όπως ισχυρίσθηκε η Ιταλική Δημοκρατία, τα ορισθέντα για τον υπολογισμό των ασφαλίστρων κριτήρια επιδιώκουν να εξασφαλίσουν τη συμμόρφωση με την υποχρέωση παροχής καλύψεως.

96 Ειδικότερα, η υποχρέωση των ασφαλιστικών επιχειρήσεων να καθορίζουν τα ασφάλιστρα ανάλογα με τις «τεχνικές τους βάσεις, επαρκώς ευρείες και τηρούμενες από πενταετίας τουλάχιστον» και να τις προσαρμόζουν με τον μέσο όρο της αγοράς, καθώς και η υπαγωγή των ασφαλίστρων αυτών σε εκ των υστέρων έλεγχο και η δυνατότητα του ISVAP να επιβάλει κυρώσεις σημαντικού ύψους, συνιστά παραβίαση της αρχής της τιμολογιακής ελευθερίας που κατοχυρώνεται με τα εν λόγω άρθρα της οδηγίας 92/49.

97 Η Ιταλική Δημοκρατία παρατηρεί ότι οι αρχές τιμολόγησης που καθιερώνονται με τον νόμο 990/69 έχουν ως μοναδικό σκοπό να συγκρατήσουν το φαινόμενο σύμφωνα με το οποίο ορισμένες ασφαλιστικές επιχειρήσεις αποθαρρύνουν τους καταναλωτές από το να ασφαλιστούν σε αυτές ορίζοντας ένα υπέρογκο ασφάλιστρο. Οι εν λόγω αρχές αντιστοιχούν στους συνήθεις τεχνικούς κανόνες υπολογισμού των ασφαλίστρων και στις αναλογιστικές αρχές που εφαρμόζουν οι ασφαλιστικές εταιρείες.

98 Κατά την Ιταλική Δημοκρατία, οι εν λόγω διατάξεις ουδόλως επιβάλλουν υποχρέωση των ασφαλιστικών επιχειρήσεων να ορίζουν τιμές σύμφωνες με τον μέσο όρο της αγοράς ή να μην αποκλίνουν σημαντικά από τα ασφάλιστρα των τελευταίων πέντε ετών. Εξηγεί ότι οι επιχειρήσεις ορίζουν τα ασφάλιστρά τους με βάση την ανάπτυξη που πραγματοποίησαν στο παρελθόν και έχουν δικαίωμα να αυξήσουν, ακόμη και κατά πολύ, το ύψος των ασφαλίστρων λόγω αρνητικής εξελίξεως από άποψη ζημιών.

99 Όσον αφορά το ISVAP, η Ιταλική Δημοκρατία παρατηρεί ότι η αρχή αυτή παρεμβαίνει μόνο στην περίπτωση επιχειρήσεων που υπολογίζουν τα ασφάλιστρα χωρίς καμία έγκυρη τεχνική αιτιολογία, με αποτέλεσμα πρόδηλες τιμολογιακές καταχρήσεις και διακρίσεις μεταξύ των ασφαλισμένων. Υπογραμμίζει ότι, στις περιπτώσεις που επεμβαίνει το ISVAP, δεν πρόκειται απλώς για υψηλά ασφάλιστρα, αλλά για μια πραγματική ασυνήθη τιμολόγηση που έχει ως σκοπό την άρνηση της ασφαλιστικής κάλυψης. Για παράδειγμα, προτείνονται σε ορισμένους καταναλωτές ετήσια ασφάλιστρα άνω των 7 000 ευρώ.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

100 Τα άρθρα 6, 29 και 39 της οδηγίας 92/49 απαγορεύουν σε ένα κράτος μέλος να θεσπίσει σύστημα εκ των προτέρων έγκρισης ή συστηματικής κοινοποίησης των ασφαλίστρων που προτίθεται να εφαρμόσει η ασφαλιστική επιχείρηση εντός του κράτους αυτού στις σχέσεις της με τους ασφαλιζόμενους.

101 Όπως έχει τονίσει το Δικαστήριο, ο κοινοτικός νομοθέτης επιδίωξε να διασφαλίσει την αρχή της τιμολογιακής ελευθερίας στον τομέα των ασφαλίσεων, εκτός της ασφαλίσεως ζωής, περιλαμβανομένης της ασφαλίσεως για την αστική ευθύνη από αυτοκίνητα (αποφάσεις της 25ης Φεβρουαρίου 2003, C-59/01, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2003, σ. I-1759, σκέψη 29, και της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, C-346/02, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, Συλλογή 2004, σ. I-7517, σκέψη 21).

102 Εν προκειμένω, το άρθρο 11, παράγραφος 1 bis, του νόμου 990/69 και το άρθρο 35, παράγραφος 1, του κώδικα ιδιωτικών ασφαλίσεων υποχρεώνουν τις επιχειρήσεις που παρέχουν ασφάλειες αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα να υπολογίζουν τα γνήσια ασφάλιστρα και τις πρόσθετες επιβαρύνσεις χωριστά, σύμφωνα με τις τεχνικές βάσεις τους οι οποίες πρέπει να είναι αρκετά ευρείες και να αναφέρονται σε περίοδο τουλάχιστον πέντε ετών.

103 Όσον αφορά το αν ο κανόνας αυτός είναι συμβατός με την αρχή της τιμολογιακής ελευθερίας όπως αυτή υπενθυμίστηκε προηγουμένως, πρέπει να τονιστεί, πρώτον, ότι ο εν λόγω κανόνας δεν καθιερώνει ένα σύστημα προηγούμενης εγκρίσεως ή συστηματικής κοινοποιήσεως των τιμών.

104 Δεύτερον, αντίθετα προς όσα ισχυρίζεται η Επιτροπή, ο εν λόγω κανόνας δεν επιβάλλει στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις να προσαρμόζουν τις τιμές τους προς τον μέσο όρο της αγοράς. Αντιθέτως, το άρθρο 11, παράγραφος 1 bis, του νόμου 990/69 και το άρθρο 35, παράγραφος 1, του κώδικα ιδιωτικών ασφαλίσεων προβλέπουν ότι οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις υπολογίζουν τις τιμές των ασφαλίστρων τους σύμφωνα με τις τεχνικές τους βάσεις, διευκρινίζοντας ότι, εάν δεν υφίστανται τέτοιες βάσεις, οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις μπορούν να χρησιμοποιούν στατιστικά στοιχεία.

105 Τρίτον, στον βαθμό που το άρθρο 11, παράγραφος 1 bis, του νόμου 990/69 και το άρθρο 35, παράγραφος 1, του κώδικα ιδιωτικών ασφαλίσεων ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στις τιμές, στο μέτρο που ορίζουν ένα τεχνικό πλαίσιο εντός του οποίου οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις πρέπει να καθορίσουν τα ασφάλιστρά τους, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ένας τέτοιος περιορισμός της τιμολογιακής ελευθερίας δεν απαγορεύεται από την οδηγία 92/49.

106 Πρέπει να υπενθυμιστεί, συναφώς, ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υφίσταται πλήρης εναρμόνιση του τιμολογιακού τομέα σε θέματα ασφαλίσεων, εκτός των ασφαλίσεων ζωής, αποκλείουσα οποιοδήποτε εθνικό μέτρο ικανό να επηρεάσει τις τιμές, εφόσον ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έχει εκφράσει σαφώς τη βούλησή του προς αυτή την κατεύθυνση (προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, σκέψη 24).

107 Η Επιτροπή δεν απέδειξε εξάλλου, αλλά ούτε και ισχυρίστηκε, ότι ο κανόνας υπολογισμού των ασφαλίστρων που επέβαλε ο Ιταλός νομοθέτης είναι ασύμβατος προς τους τεχνικούς κανόνες υπολογισμού και τις αναλογιστικές αρχές που εφαρμόζονται στον τομέα των ασφαλίσεων.

108 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η αιτίαση που αντλείται από παράβαση των άρθρων 6, 29 και 39 της οδηγίας 92/49 πρέπει να απορριφθεί.

Επί της αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση του άρθρου 9 της οδηγίας 92/49 λόγω του ελέγχου στους τρόπους υπολογισμού των ασφαλίστρων και λόγω της επιβολής κυρώσεων

Επιχειρήματα των διαδίκων

109 Κατά την Επιτροπή, ο έλεγχος που ασκείται από το ISVAP δυνάμει του άρθρου 11, παράγραφος 1 bis, του νόμου 990/69 και, τελικώς, των άρθρων 35, παράγραφος 1 και 314, παράγραφος 2, του κώδικα ιδιωτικών ασφαλίσεων, στους τρόπους με τους οποίους υπολογίζουν τα ασφάλιστρά τους οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην Ιταλία, κάνοντας χρήση της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και η επιβολή κυρώσεων, συνιστούν παράβαση της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του κράτους μέλους καταγωγής και του κράτους μέλους υποδοχής που ορίζει το άρθρο 9 της οδηγίας 92/49.

110 Από την πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 92/49 προκύπτει ότι η αρχή του ελέγχου από το κράτος μέλος καταγωγής αποτελεί ουσιώδη στόχο της εν λόγω οδηγίας. Κάθε παρέκκλιση από την αρχή αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενά.

111 Πάντως, καμία διάταξη δεν νομιμοποιεί τις επίμαχες επεμβάσεις του ISVAP. Αντιθέτως, ορισμένες διατάξεις της οδηγίας 92/49, όπως τα άρθρα της 11 και 40, προσδίδουν ένα πολύ ευρύ πεδίο εφαρμογής στην αρχή του ελέγχου από το κράτος μέλος καταγωγής.

112 Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι, οσάκις το ISVAP προτίθεται να παρέμβει σε θέματα ασφαλίστρων ασφάλισης αστικής ευθύνης έναντι τρίτων από αυτοκίνητα που εφαρμόζονται από ασφαλιστικές επιχειρήσεις που έχουν την κύρια έδρα τους σε άλλο κράτος μέλος εκτός της Ιταλικής Δημοκρατίας, πρέπει να γνωστοποιεί τις φερόμενες παραβάσεις στις ελεγκτικές αρχές του κράτους μέλους καταγωγής ζητώντας τους να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για τον τερματισμό των παραβάσεων.

113 Η Ιταλική Δημοκρατία παρατηρεί ότι οι παρεμβάσεις σε τιμολογιακά θέματα με σκοπό την προστασία των καταναλωτών δεν εμπίπτουν στη χρηματοπιστωτική εποπτεία των ασφαλιστικών επιχειρήσεων υπό την έννοια του άρθρου 9 της οδηγίας 92/49. Συγκεκριμένα, τα μέσα προστασίας της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, τα οποία χρησιμοποιούνται αποκλειστικά από τις αρχές του κράτους μέλους καταγωγής, αποτελούνται από τα περιθώρια φερεγγυότητας και από την κάλυψη των τεχνικών αποθεματικών. Πάντως, τα μέσα αυτά δεν έχουν σχέση με την προστασία των δικαιωμάτων του καταναλωτή.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

114 Όπως παρατήρησε η Επιτροπή, η οδηγία 92/49 θεσπίζει, με την πέμπτη αιτιολογική σκέψη της και με το άρθρο της 9, την αρχή του ελέγχου από το κράτος μέλος καταγωγής.

115 Ωστόσο, όπως αναμφίβολα προκύπτει από την έβδομη αιτιολογική σκέψη και από το άρθρο 9 της εν λόγω οδηγίας, η αρχή αυτή καταλαμβάνει μόνον τη χρηματοπιστωτική εποπτεία των ασφαλιστικών εταιριών.

116 Είναι βεβαίως αληθές ότι το άρθρο 9 της οδηγίας 92/49 ορίζει κατά τρόπο μη εξαντλητικό το πεδίο εφαρμογής της αρχής του ελέγχου από το κράτος μέλος καταγωγής, αναφέροντας ότι η χρηματοπιστωτική εποπτεία περιλαμβάνει «ιδίως» την εξακρίβωση της κατάστασης της φερεγγυότητας και της σύστασης τεχνικών αποθεματικών. Εν πάση περιπτώσει, η διάταξη αυτή δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ο κοινοτικός νομοθέτης εννοεί ότι το κράτος μέλος καταγωγής έχει αποκλειστική αρμοδιότητα ελέγχου η οποία καταλαμβάνει και την εμπορική συμπεριφορά των ασφαλιστικών εταιριών.

117 Κατά συνέπεια, το εν λόγω άρθρο 9 δεν αποκλείει τη δυνατότητα ελέγχων όπως οι πραγματοποιηθέντες από το ISVAP.

118 Οι ανωτέρω εκτιμήσεις δεν έρχονται σε αντίθεση με τα άρθρα 11 και 40 της οδηγίας 92/49 τα οποία προβάλλει η Επιτροπή με το υπόμνημά της απαντήσεως.

119 Διαπιστώνεται ότι το άρθρο 11 της οδηγίας 92/49 τροποποιεί διάταξη της οδηγίας 73/239 η οποία, όπως και το σύνολο των λοιπών διατάξεων που αποτελούν μέρος του ίδιου τμήματος της οδηγίας 73/239, αφορά τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα των ασφαλιστικών εταιριών. Η Επιτροπή δεν μπορεί, επομένως, να στηριχθεί στο εν λόγω άρθρο 11 για να προβάλει ότι η αναφερόμενη σε αυτό αρμοδιότητα εποπτείας υπερβαίνει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

120 Όσον αφορά το άρθρο 40 της οδηγίας 92/49, αρκεί η διαπίστωση, αφενός, ότι η Επιτροπή δεν προσήψε στην Ιταλική Δημοκρατία ότι παρέβη τις υποχρεώσεις εκ των παραγράφων 3 έως 5 του άρθρου αυτού και, αφετέρου, ότι το άρθρο 40, παράγραφος 7, της εν λόγω οδηγίας επιβεβαιώνει την εξουσία του κράτους μέλους υποδοχής να επιβάλλει κυρώσεις για τις παραβάσεις που διαπράττονται στο έδαφός του.

121 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι η αιτίαση αυτή πρέπει να απορριφθεί.

IV — Επί των δικαστικών εξόδων

122 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Εν προκειμένω, η Επιτροπή ηττήθηκε. Επειδή όμως η Ιταλική Δημοκρατία δεν υπέβαλε αίτημα να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα, η Ιταλική Δημοκρατία και η Επιτροπή φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

123 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα κράτη μέλη που παρενέβησαν στη διαφορά φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Συνεπώς, η Δημοκρατία της Φινλανδίας φέρει τα δικαστικά της έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η Ιταλική Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Φινλανδίας φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

(υπογραφές)