A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2009. április 28. *

A C-518/06. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2006. december 20-án

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: E. Traversa és N. Yerrell, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

az **Olasz Köztársaság** (képviseli: I. M. Braguglia, meghatalmazotti minőségben, segítője: M. Fiorilli avvocato dello Stato, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen,

* Az eljárás nyelve: olasz.

támogatja:

a **Finn Köztársaság** (képviseli: J. Himmanen, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts tanácselnökök és M. Ilešič tanácselnök (előadó), A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits és J.-J. Kasel bírák,

főtanácsnok: J. Mazák,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2008. május 13-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2008. szeptember 9-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetében az Európai Közösségek Bizottsága annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy:

– mivel olyan jogszabályokat alkotott és tart hatályban, amelyek alapján a gépjármű-felelősségbiztosítás díjait meghatározott paraméterek szerint kell számítani, és mivel ezen díjakat visszaható hatályú ellenőrzésnek veti alá, az Olasz Köztársaság nem teljesítette az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosításra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról és a 73/239/EGK irányelv, valamint a 88/357/EGK irányelv módosításáról szóló, 1992. június 18-i 92/49/EGK tanácsi irányelv (harmadik nem életbiztosítási irányelv) (HL L 228., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 346. o.) 6., 29. és 39. cikkéből eredő kötelezettségeit;

– mivel a más tagállambeli székhelyű, de a letelepedési szabadság vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján Olaszországban működő biztosítóintézetek díjszámításának részletes szabályait ellenőrzésnek veti alá, és többek között az ilyen vállalkozásokat szankcióval fenyegeti a díjszámítás részletes szabályait meghatározó nemzeti jogszabályok megsértése esetére, az Olasz Köztársaság nem teljesítette a 92/49 irányelv 9. cikkéből eredő kötelezettségeit, és

– mivel minden biztosítóintézetet, így a más tagállambeli székhelyű, de a letelepedési szabadság vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján Olaszországban működő

biztosítóintézeteket is gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés kötésére kötelez, az Olasz Köztársaság nem teljesítette az EK 43. és 49. cikkből eredő kötelezettségeit.

I – Jogi háttér

A közösségi szabályozás

A 72/166/EGK, 84/5/EGK és 2005/14/EK irányelv

2 Az utasok tagállamok közti közlekedésének megkönnyítése érdekében a tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra és a biztosítási kötelezettség ellenőrzésére vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló, 1972. április 24-i 72/166/EGK tanácsi irányelv (HL L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 10. o.), olyan rendszert vezetett be, amely egyrészt a biztosítási zöld kártya Európai Közösségeken belüli határok átlépésekor való ellenőrzésének megszüntetésén alapszik, másrészt pedig mindegyik tagállam azon kötelezettségén, hogy a gépjárművek rendelkeznek gépjármű-felelősségbiztosítással.

3 Ezen irányelv második preambulumbekezdése értelmében:

„[…] a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás ellenőrzése a határokon kizárólag azzal a céllal történik, hogy azon személyek érdekei védve legyenek, akik az ezen gépjármű által okozott balesetből kifolyólag kárt szenvednek […]”

4 A hivatkozott irányelv hetedik preambulumbekezdése kimondja:

„[…] a zöld kártya ellenőrzésének megszüntetését azon gépjárműveknek esetében, amelyeket az egyik tagállamban vettek nyilvántartásba, és egy másik tagállam területére lépnek, egy olyan egyezmény keretében is végre lehet hajtani, amelyet a […] Nemzeti Iroda köt, és amelyben mindegyik vállalja bármely olyan kártérítésre jogosító kárnak vagy sérülésnek a hazai törvényeknek megfelelő megtérítését, amelyet a területén a gépjármű okozott, függetlenül attól, hogy a gépjármű biztosítva van-e”.

5 Továbbá ugyanezen irányelv ötödik és hatodik preambulumbekezdése kiemeli, hogy a tagállamok között közlekedő gépjárművek mozgására vonatkozó szabályozások liberalizálása hozzájárul azok piacainak megnyitásához.

6 A 72/166 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése előírja:

„[…] [M]inden tagállam időben megteszi a szükséges intézkedéseket, hogy a saját területén nyilvántartásba vett gépjárművek rendelkeznek gépjármű-felelősségbiztosítással. […]”

7 A tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló, 1983. december 30-i 84/5/EGK második tanácsi irányelv (HL 1984. L 8., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 3. o.) ötödik és hatodik preambulumbekezdése kimondja:

„[…] a biztosítás köteles összegének minden esetben garantálnia kell a balesetet elszenvedők megfelelő kártérítését, függetlenül attól, hogy a baleset melyik tagállam területén történt;

[…] szükséges rendelkezni egy olyan szerv létrehozásáról, amely garantálja, hogy a balesetet elszenvedő abban az esetben sem marad kártérítés nélkül, ha a balesetet okozó gépjármű nem rendelkezik biztosítással; […]”.

8 A 84/5 irányelv 1. cikkének (4) bekezdése értelmében a tagállamok garanciaalapot hoznak létre vagy hatalmaznak fel a biztosítással nem rendelkező gépjárművek által okozott balesetet elszenvedők kártérítése érdekében.

9 Ugyanazon rendelkezésben pontosításra kerül, hogy ez a kötelezettség nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, amelynek értelmében eldönthetik, hogy az e szerv által biztosított kártérítést kiegészítő vagy nem kiegészítő jellegűnek tekintik.

10 A 72/166 és a 84/5 irányelvet legutóbb a gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó 72/166/EGK, 84/5/EGK, 88/357/EGK és 90/232/EGK tanácsi irányelv, valamint a 2000/26/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 149., 14. o.) módosította. A 2005/14/EK irányelv átültetése még valószínűleg nem fejeződött be a jelen ügy keretében küldött utolsó indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártáig.

11 Amint azt ezen irányelv első preambulumbekezdése hangsúlyozza, a pénzügyi szolgáltatások terén az egyik kulcsfontosságú célkitűzés a gépjármű-felelősségbiztosítás egységes biztosítási piacának megerősítése és egységesítése, tekintettel a gépjármű-felelősségbiztosításnak egyrészt az európai polgárok számára – legyenek akár biztosítottak vagy baleset károsultjai –, másrészt pedig a biztosítóintézetek számára való különös fontosságára.

12 Továbbá a 2005/14 irányelv huszonegyedik preambulumbekezdése kimondja, hogy a biztosítási szerződésre való hivatkozás, és a biztosítóintézettel szemben közvetlenül érvényesíthető kártérítési igény joga nagy jelentőséggel bír a közúti balesetek károsultjainak védelme tekintetében.

A 92/49 irányelv

13 A 92/49 irányelv első, ötödik–hetedik és tizennyolcadik preambulumbekezdése kimondja:

„(1) mivel szükséges a belső piacot az életbiztosítás kivételével a közvetlen biztosítás területén teljessé tenni mind a letelepedés joga, mind a szolgáltatásnyújtás szabadsága szempontjából annak érdekében, hogy könnyebbé váljon a Közösség területén székhellyel rendelkező biztosítóintézetek számára a Közösségen belül felmerülő kockázatok fedezése;

[…]

(5) mivel az elfogadott megközelítés olyan harmonizáció végrehajtásában áll, amely alapvető, szükséges és elégséges a tevékenységi engedélyek és a körültekintő ellenőrző rendszerek kölcsönös elismerésének eléréséhez, ezáltal lehetővé téve a Közösség egészében érvényes egységes engedély kiadását és a székhely szerinti tagállam által gyakorolt felügyelet elvének alkalmazását;

(6) mivel ennek eredményeképpen a biztosítási tevékenység megkezdése és gyakorlása ezentúl egy egységes, hivatalos engedély megszerzésének kötelezettsége alá esik, amelyet annak a tagállamnak az illetékes hatóságai adnak ki, amelyben a biztosítóintézet székhelye található; mivel az ilyen engedély feljogosítja a vállalkozást üzleti tevékenység folytatására az egész Közösségben, a letelepedés joga vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján; […]

(7) mivel ezentúl a biztosítóintézetek székhelye szerinti tagállam illetékes hatóságai lesznek felelősek a biztosítóintézetek pénzügyi helyzetének folyamatos ellenőrzéséért, beleértve azok fizetőképességét, a megfelelő biztosítástechnikai tartalékok képzését, valamint azt, hogy e tartalékokat nagyságrendileg megfelelő eszközökkel fedezték-e;

[…]

(18) mivel a biztosítási szerződésekre alkalmazandó jog harmonizációja nem képezi a biztosítási tevékenység területén a belső piac létrehozásának előfeltételét; mivel ezért valószínű, hogy az a tagállamok számára megengedett lehetőség, mely szerint kötelezővé tehetik saját jogszabályaik alkalmazását olyan biztosítási szerződésekre, amelyek területükön fennálló kockázatokat fedeznek, megfelelő garanciát biztosít azoknak a biztosítottaknak, akik különleges védelmet igényelnek”.

14 A 92/49 irányelv „A biztosítási tevékenység megkezdése” elnevezésű II. címe alá tartozó 6. cikke szerint:

„[Az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1973. július 24-i tanácsi (HL L 228., 3. o.) 73/239/EGK első irányelv] 8. cikk[ének helyébe az alábbi szöveg lép.]

[…]

A tagállamok […] nem hozhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek előzetes jóváhagyatási vagy rendszeres tájékoztatási kötelezettséget írnak elő az általános és különös biztosítási szerződési feltételekkel, a biztosítási díjtáblákkal és a nyomtatványokkal, valamint olyan egyéb nyomtatott dokumentumokkal kapcsolatosan, amelyeket a vállalkozás a biztosítottakkal bonyolítandó ügyletei során kíván használni.

A tagállamok nem tarthatnak fenn és nem vezethetnek be a biztosítási díjak emelésére vonatkozóan előzetes tájékoztatási vagy jóváhagyatási kötelezettséget, kivéve, ha azok az általános árellenőrzési rendszerek részét képezik.

[…]”

15 Ezen irányelvnek „A biztosítási tevékenységekre irányadó feltételek összehangolása” elnevezésű III. címe alatt szereplő 9. cikke értelmében:

„[A 73/239/EGK irányelv 13. cikkének helyébe a következő szöveg lép.]

[…]

(1) A biztosítóintézet pénzügyi felügyelete, beleértve a fióktelepeken keresztül vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján végzett tevékenységet is, a székhely szerinti tagállam kizárólagos felelősségi körébe tartozik.

(2) E pénzügyi ellenőrzés magában foglalja a biztosítóintézet teljes tevékenységére vonatkozóan a vállalkozás fizetőképességi állapotának, a biztosítástechnikai tartalékok képzésének és az ezek fedezetére szolgáló eszközöknek a székhely szerinti tagállamban a közösségi szinten elfogadott rendelkezések értelmében alkotott szabályokkal vagy követett gyakorlattal összhangban történő ellenőrzését.

[…]”

16 A hivatkozott irányelv 11. cikke előírja:

„[A 73/239/EGK irányelv 19. cikkének helyébe a következő szöveg lép.]

[…]

(3) Valamennyi tagállam meghozza az összes olyan intézkedést, amely szükséges annak biztosításához, hogy az illetékes hatóságok megfelelő hatáskörrel és eszközökkel rendelkezzenek a területükön székhellyel rendelkező biztosítóintézetek üzleti tevékenységének felügyeletéhez – ideértve a területükön kívül végzett üzleti tevékenységet is –, a Tanács e tevékenységre vonatkozó irányelveivel összhangban, és annak ellenőrzésére, hogy ezeket az irányelveket végrehajtják-e.

Szükséges, hogy e hatáskör és eszközök felhatalmazzák az illetékes hatóságokat különösen arra, hogy:

[…]

b) meghozzanak a vállalkozásra, annak ügyvezetésére, illetve az azt ellenőrző személyekre vonatkozó bármely megfelelő intézkedést, amely annak biztosításához szükséges, hogy a vállalkozás tevékenysége továbbra is megfeleljen az egyes tagállamokban a vállalkozás által betartandó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek […]

[…]”

17 A 92/49 irányelv 29. cikke kimondja:

„A tagállamok nem hozhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek az általános vagy különös szerződési feltételek, a biztosítási díjtáblák és nyomtatványok, valamint az olyan egyéb nyomtatott dokumentumok előzetes jóváhagyatásának vagy azokról való rendszeres tájékoztatásnak a kötelezettségét írják elő, amelyeket a vállalkozás a biztosítottakkal bonyolítandó ügyletei során kíván használni. A tagállamok csak a szerződési feltételekről és az egyéb dokumentumokról történő nem rendszeres tájékoztatási kötelezettséget írhatnak elő a biztosítási szerződésekre vonatkozó nemzeti jogszabályaik betartásának ellenőrzése céljából, és ez a követelmény nem képezheti a biztosítóintézet tevékenysége folytatásának előfeltételét.

A tagállamok nem tarthatnak fenn és nem vezethetnek be a tervezett biztosítási díjemelésekre vonatkozóan előzetes tájékoztatási vagy jóváhagyatási kötelezettséget, kivéve, ha azok az általános árellenőrzési rendszerek részét képezik.”

18 Ezen irányelvnek „A letelepedés jogára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezések” elnevezésű IV. címe alatt szereplő 39. cikkének (2) és (3) bekezdése értelmében:

„(2) A fióktelep szerinti tagállam vagy a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam nem hozhat olyan rendelkezéseket, amelyek az általános vagy különös szerződési feltételek, a biztosítási díjtáblázatok és nyomtatványok, valamint olyan egyéb nyomtatott dokumentumok előzetes jóváhagyatásának vagy az azokról való rendszeres tájékoztatás kötelezettségét írják elő, amelyeket a vállalkozás a biztosítottakkal bonyolítandó ügyletei során kíván használni. Ezek a tagállamok csak a szerződési feltételekről és az egyéb dokumentumokról történő nem rendszeres tájékoztatási kötelezettséget írhatnak elő a területükön a letelepedés joga vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján biztosítási tevékenységet folytatni kívánó vállalkozások számára a biztosítási

szerződésekre vonatkozó nemzeti jogszabályaik betartásának ellenőrzése céljából, és ez a követelmény nem képezheti a biztosítóintézet tevékenysége folytatásának előfeltételét.

(3) A fióktelep szerinti tagállam vagy a szolgáltatásnyújtás szerinti tagállam nem tarthat fenn és nem vezethet be biztosítási díjak emelésére vonatkozóan előzetes tájékoztatási vagy jóváhagyatási kötelezettséget, kivéve ha az az általános árellenőrzési rendszerek részét képezi.”

19 A hivatkozott irányelv 40. cikke előírja:

„[…]

(3) Ha egy tagállam illetékes hatóságai megállapítják, hogy a területükön fiókteleppel rendelkező vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján üzleti tevékenységet folytató vállalkozás nem tartja be az e tagállamban rá vonatkozó jogi előírásokat, előírják az érintett vállalkozás számára, hogy a jogellenességet orvosolja.

(4) Ha a szóban forgó vállalkozás nem hozza meg a szükséges intézkedéseket, az érintett tagállam illetékes hatóságai tájékoztatják erről a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságait. Ez utóbbi hatóságok a lehető leghamarabb meghozzák a megfelelő intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy az érintett vállalkozás megszüntesse a jogellenességet. Az intézkedések természetéről értesítik az érintett tagállam illetékes hatóságait.

(5) Ha a vállalkozás a székhelye szerinti tagállam által hozott intézkedések ellenére, vagy azért, mert ezek az intézkedések nem bizonyulnak megfelelőnek, illetve hiányoznak abban a tagállamban, továbbra is megsérti az érintett tagállamban hatályban lévő jogszabályokat, ez utóbbi – miután értesítette a székhely szerinti

tagállam illetékes hatóságait – megfelelő intézkedéseket hozhat annak érdekében, hogy megakadályozza vagy szankcionálja a további jogsértéseket, beleértve az olyan – a szigorúan szükséges mértékre korlátozódó – intézkedéseket is, amelyek megtiltják a vállalkozás számára, hogy területén új biztosítási szerződéseket kössön. A tagállamok biztosítják, hogy területeiken az ilyen intézkedések meghozatalához szükséges okiratokat a biztosítási vállalkozások részére kézbesítsék.

(6) A (3), (4) és (5) bekezdés rendelkezései nem befolyásolják az érintett tagállamok szükséghelyzet esetére szóló jogkörét, amely szerint megfelelő intézkedéseket hozhatnak a jogellenességek területükön történő megelőzése érdekében. E jogkör magában foglalja azt a lehetőséget is, hogy megtilthatják a biztosítóintézeteknek új biztosítási szerződések kötését területükön.

(7) A (3), (4) és (5) bekezdés rendelkezései nem érintik a tagállamok jogsértések szankcionálására vonatkozó jogkörét területeiken.

[…]”

A nemzeti szabályozás

20 A kötelező jármű- és gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 1969. december 24-i 990. számú törvénynek (assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti) (a GURI 1970. január 3-i 2. száma) a pert megelőző eljáráskor hatályos változata (a továbbiakban: 990/69. sz. törvény)

11. cikkének (1) bekezdése kötelezi a biztosítóintézeteket arra, hogy gépjármű-felelősségbiztosítást nyújtsanak minden lehetséges ügyfél kérésére. Előírja, hogy:

„A vállalkozások a gépjárművek és egyéb járművek használatával kapcsolatos kockázatokra előre meghatározott szerződéses feltételek és biztosítási díjak alapul vételével kötelesek elfogadni a hozzájuk benyújtott, kötelező biztosítás megkötésére vonatkozó ajánlatot.”

21 E szerződéskötési kötelezettséget lényegében hatályában fenntartotta a magánbiztosítások kódexéről szóló, 2005. szeptember 7-i, 209. sz. törvényrendelet (codice delle assicurazioni private) (a GURI 2005. október 13-i 239. száma, a továbbiakban: magánbiztosítási kódex) 132. cikke, amely 2006. január 1-jén lépett hatályba. E cikk kimondja:

„(1) A biztosítóintézetek, a gépjárművek és egyéb járművek használatával kapcsolatos kockázatokra előre meghatározott szerződési feltételek és biztosítási díjak alapján – a biztosítási kártörténeti igazolásban foglalt adatok valódisága ellenőrzésének és a biztosított, valamint a jármű tulajdonosa (ha ez nem ugyanaz a személy) azonosítása szükségletének sérelme nélkül – kötelesek elfogadni a hozzájuk benyújtott kötelező biztosítás megkötésére irányuló ajánlatot.

(2) A biztosítóintézetek az (1) bekezdésből eredő kötelezettségek teljesítése végett kérelmezhetik, hogy engedélyük csak a gépjármű- vagy járműflottákra terjedjen ki.”

22 A 990/69. sz. törvény 11. cikke (1) bekezdésének a) pontja előírja:

„A vállalkozások az (1) bekezdésben meghatározott kötelezettségek teljesítése érdekében a biztosítási díjak megállapítása során az alapdíjakat és a pótdíjakat különkülön, kellően átfogó és legalább öt működési évet felölelő megfelelő biztosítástechnikai alapon kötelesek meghatározni. Amennyiben ezen alapok nem elérhetőek, a vállalkozások felhasználhatják a piaci statisztikákat. Ha [az Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)] azt állapítja meg, hogy meghatározott területi egységek vagy a biztosítottak meghatározott csoportja tekintetében a szerződéskötési kötelezettségnek valamely vállalkozás nem tesz eleget, a gépjármű-felelősségbiztosítási díjaknak az utolsó jóváhagyott mérleg szerinti 3%-át kitevő bírságot kell kiszabni, amelynek összege legalább egymillió euró, legfeljebb ötmillió euró lehet. A biztosítási kötelezettség ismételt megsértése esetén a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítások kötésére kiadott engedély visszavonására kerülhet sor.”

23 E rendelkezés lényegi részeit átvette a magánbiztosítási kódex 35. cikkének (1) bekezdése és a 314. cikkének (2) bekezdése.

24 A 990/69. sz. törvény 12. cikkének a) pontja értelmében:

„(1) A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás területén működő vállalkozások a biztosítási szolgáltatások nyújtása során az átláthatóság és a verseny, valamint a felhasználók tájékoztatásának biztosítása érdekében kötelesek nyilvánosságra hozni az Olasz Köztársaság területén alkalmazott biztosítási díjakat, valamint az általános és különös szerződéses feltételeket.

(2) A megelőző két évben a legfelső bonusz fokozatban szereplő biztosítottak tekintetében az egyes biztosítóintézetek által alkalmazott biztosítási díjaknak az ország területén egyenlőnek kell lenniük.

(3) A biztosítóintézet az (1) bekezdésben szereplő biztosítási díjakat és a szerződéses feltételeket valamennyi forgalmazási helyén köteles közzétenni, valamint az olyan internetes oldalakon, amelyek lehetővé teszik, hogy a felhasználók kiszámítsák a biztosítási díjakat, és megismerjék a […] szerződéses feltételeket.

[…]

(5) Az (1) és (3) bekezdésben előírt kötelezettségek megsértése vagy nem megfelelő teljesítése esetén alkalmanként 2600 eurótól 10 300 euróig terjedő adminisztratív bírságot kell kiszabni. A 30 napot meghaladó mulasztás vagy késedelem esetén a bírságot meg kell kétszerezni.”

25 E szabályokat lényegében átvette a magánbiztosítási kódex 131. és 313. cikke.

26 Végül, a 990/69. sz. törvény 12. cikke d) pontjának (1) bekezdése előírja:

„(1) Amennyiben a biztosítóintézet megsérti vagy megkerüli a lehetséges biztosítottak által a kötelező gépjármű- és jármű-felelősségbiztosítás megkötésére irányuló ajánlatra

vonatkozó, a 11. cikkben meghatározott elfogadási kötelezettségét, a jogsértés […] bírságot von maga után.”

27 Analógia útján a magánbiztosítási kódex 314. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„(1) A 132. cikk (1) bekezdésében meghatározott szerződéskötési kötelezettség teljesítésének elmulasztása vagy megkerülése 1500 eurótól 4500 euróig terjedő adminisztratív bírság kiszabását vonja maga után.”

II – A pert megelőző eljárás

28 2004. március 22-én kelt levelében a Bizottság felhívta az Olasz Köztársaság figyelmét a 990/69. sz. törvénynek, valamint e törvény ISVAP általi alkalmazásának a 92/49 irányelv 6., 29. és 39. cikkével való összeegyeztethetőségével kapcsolatos problémákra. E tekintetben a Bizottság jelezte, hogy panasz érkezett a biztosítóintézetektől az ISVAP által kiszabott szankciók vonatkozásában, azzal az indokolással, hogy a túlzott mértékű díjak kiszabásával megsértették a hivatkozott törvény 11. cikkének (1) bekezdésében előírt szerződéskötési kötelezettséget.

29 2004. június 8-án kelt levelében az Olasz Köztársaság azt válaszolta, hogy a 990/69. sz. törvény és e törvény ISVAP általi alkalmazása megfelel a közösségi jognak. Azt állította, hogy a 990/69. sz. törvény nem írja elő a díjak előzetes jóváhagyását, sem pedig azok ISVAP-pal való rendszeres közlését. E törvény engedi, hogy a biztosítóintézetek szabadon határozzák meg díjaikat, miközben biztosítja a fogyasztók számára a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás kötésére irányuló lehetőséget. Ez utóbbi tekintetében hangsúlyozta a gépjárművek okozta károk miatti felelősség szociális jellegét.

30 2004. július 9-én kelt levelében a Bizottság hivatalosan is felszólította az Olasz Köztársaságot arra, hogy közölje vele észrevételeit a 990/69. sz. törvény ISVAP általi értelmezése és alkalmazása szerinti 11. cikke (1) bekezdésének és (1) bekezdése a) pontjának, 12. bekezdése a) pontjának, valamint 12. bekezdése d) pontjának a 92/49 irányelvvel való összeegyeztethetősége vonatkozásában.

31 Az Olasz Köztársaság 2004. augusztus 31-én kelt levelében megküldte észrevételeit, amelyek lényegében megegyeztek a 2004. június 8-i levelében előadott észrevételekkel.

32 A Bizottság 2004. december 22-én kiegészítő felszólító levelet küldött, amelyben azt állította, hogy a Bíróság C-442/02. sz. CaixaBank France ügyben 2004. október 5-én hozott ítéletében (EBHT 2004., I-8961. o.) kimondott elvek alapján a szerződéskötési kötelezettség az EK 43. cikkel és az EK 49. cikkel is ellentétes. Az Olasz Köztársaságnak egy hónapon belül kellett megtennie észrevételeit e kiegészítő felszólító levélre.

33 A kiegészítő felszólító levélre adott válasz hiányában a Bizottság 2005. október 18-án indokolással ellátott véleményt intézett az Olasz Köztársasághoz, amelyben megerősítette a két felszólító levélben hivatkozott kifogásait, és felhívta e tagállamot, hogy a kézbesítéstől számított két hónapon belül tegyen eleget ezen indokolással ellátott véleménynek.

34 2005. november 3-i levelében az Olasz Köztársaság értesítette a Bizottságot a magánbiztosítási kódex közzétételéről.

35 2005. december 30-án kelt levelében az Olasz Köztársaság válaszolt az indokolással ellátott véleményre, hangsúlyozva a nemzeti szabályozás közösségi joggal való összeegyeztethetőségét.

36 Az Olasz Köztársaság válasza alapján a Bizottság úgy vélte, hogy kifogásainak pontosítása szükséges, így 2006. április 10-én kiegészítő indokolással ellátott véleményt intézett a tagállamhoz. Felszólította e tagállamot, hogy a kézbesítéstől számított két hónapon belül tegyen eleget ezen indokolással ellátott véleménynek.

37 2006. május 16-i levelében az Olasz Köztársaság válaszolt a kiegészítő indokolással ellátott véleményre. Ismét megerősítette szabályozásának a közösségi joggal való összeegyeztethetőségét.

38 Mivel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az Olasz Köztársaság válaszai nem voltak kielégítők, a jelen kereset benyújtásáról határozott.

III – A Bíróság előtti eljárás

39 A Bíróság Hivatalához 2006. december 20-án benyújtott keresetlevelével a Bizottság előterjesztette a jelen keresetet, és kérte a Bíróságot a jelen ítélet 1. pontjában felsorolt kérelmek helybenhagyására és az Olasz Köztársaság költségek viselésére való kötelezésére.

40 Az Olasz Köztársaság a kereset elutasítását kéri a Bíróságtól.

41 2007. június 21-i végzésével a Bíróság elnöke megengedte, hogy a Finn Köztársaság az Olasz Köztársaság kérelmeinek támogatására beavatkozzon a jelen eljárásba.

A keresetről

42 Válaszában a Bizottság jelezte, hogy a közösségi jog Olasz Köztársaságnak felrótt főbb megsértése a szerződéskötési kötelezettségnek az EK 43. és az EK 49. cikkel való összeegyeztethetetlensége. Ennélfogva először is ezzel a kifogással kell foglalkozni.

Az EK 43. és az EK 49. cikknek a szerződéskötési kötelezettség okán való megsértésére alapított kifogásról

A felek érvei

43 A Bizottság állítása szerint a gépjármű-felelősségbiztosítást nyújtó valamennyi biztosítóintézet számára – valamennyi gépjármű-tulajdonossal szemben – előírt szerződéskötési kötelezettség, és az ISVAP-nak a hivatkozott kötelezettség megszegése esetére biztosított szankciókiszabási lehetőség, összeegyeztethetetlen az EK 43. és az EK 49. cikkel.

44 E kötelezettség visszatartja a más tagállamban illetőséggel rendelkező biztosítóintézeteket az olaszországi letelepedéstől és szolgáltatásnyújtástól, így akadályozza az olasz piacra jutásukat. E vállalkozásokat e kötelezettség különösen megakadályozza az általuk nyújtani kívánt biztosítási szolgáltatások és e szolgáltatások címzettjeinek szabad megválasztásában. Ennélfogva a kereskedelmi stratégiájukhoz képest túlzott költségeket kell elviselniük. A költségek még jelentősebbek azon vállalkozások számára, amelyek így csak korlátozott számú, alkalmi jellegű ügyleteket kívánnak kötni Olaszországban.

45 A szerződéskötési kötelezettség korlátozó hatása hasonló a Bíróság által a fent hivatkozott CaixaBank France ügyben megállapított hatáshoz.

46 A Bizottság ezt követően előadja, hogy a szerződéskötési kötelezettség nem igazolt és aránytalan a kitűzött céllal.

47 A gépjármű-tulajdonosok védelmére irányuló, az Olasz Köztársaság által hivatkozott célt illetően a Bizottság elismeri, hogy a szerződéskötési kötelezettség hozzájárul annak biztosításához, hogy valamely gépjármű-tulajdonos találjon olyan biztosítóintézetet, amely nyújt gépjármű-felelősségbiztosítást. Mindazonáltal a szerződéskötési kötelezettség meghaladja a fogyasztóvédelemre irányuló cél eléréséhez szükséges mértéket, mivel Olaszország egész területén valamennyi gépjármű-tulajdonos tekintetében kötelező a biztosítóintézetekre, jóllehet az Olasz Köztársaság rámutatott arra, hogy bizonyos földrajzi régió és személyek egy meghatározott csoportja – azaz Olaszország déli része és a jogosítványt nemrég szerzett vezetők – tekintetében nehéz gépjármű-felelősségbiztosítást nyújtó biztosítóintézetet találni.

48 A szintén az Olasz Köztársaság által hivatkozott, a közúti balesetek károsultjainak nyújtott megfelelő kártérítésre irányuló célt illetően, a Bizottság álláspontja szerint ez már megvalósult a gépjármű-tulajdonosok számára a 72/166 irányelv 3. cikkének átültetését követően előírt, gépjármű-felelősségbiztosítás kötésére irányuló kötelezettség és a 84/5 irányelv értelmében minden tagállamban kialakított garancialap révén.

49 Végül a Bizottság megállapítja, hogy más tagállamokban kevésbé korlátozó rendszerek vannak hatályban ugyanezen, az olasz jogszabályok által hivatkozott eredmény elérésére. E tekintetben megemlíti a mind Belgiumban, mind Franciaországban székhellyel rendelkező Bureau central de tarificationt, a spanyolországi székhelyű Consorcio de Compensación de Segurost, a Hollandiában illetékességgel rendelkező fő biztosítóintézetek konzorciumát és a Portugáliában kialakított társbiztosítási rendszert.

50 Az Olasz Köztársaság emlékeztet arra, hogy a gépjármű-felelősségbiztosítás, miközben magánjellegű biztosítás, szociális célokat követ, különösen a közúti balesetek károsultjai számára nyújtott kártérítésre irányuló célt. Ezért került bevezetésre a gépjármű-tulajdonosokat terhelő, harmadik személyeknek nyújtott kártérítésre irányuló biztosítási szerződés kötésére irányuló kötelezettség.

51 E szerződéskötési kötelezettségnek mind a biztosítóintézetek, mind pedig a gépjármű-használók számára történő előírásával az Olasz Köztársaság a legnagyobb mértékben védeni kívánta egyrészt fogyasztói minőségükben a biztosítottakat a kötelező biztosításhoz való hozzáférés és a szabad mozgás tekintetében való hátrányos megkülönböztetéstől, másrészt pedig a közúti balesetek károsultjait.

52 Az Olasz Köztársaság szerint e célokat nem kérdőjelezi meg a vállalkozások kereskedelmi szabadsága. E tagállam álláspontja szerint, amennyiben a Bíróság elfogadja a Bizottság érvelését, a gépjármű-felelősségbiztosítás kizárólag a piaci logikán alapuló biztosítássá alakulna, és nagy részben elvesztené szociális jellegét.

53 Az Olasz Köztársaság ezt követően hangsúlyozza, hogy a szerződéskötési kötelezettségnek nincs visszatartó ereje az Olasz Köztársaságtól eltérő tagállamban illetékességgel rendelkező és az olasz piacra belépni kívánó biztosítóintézetek tekintetében.

54 Amennyiben a Bíróság mégis úgy ítélné meg, hogy a szerződéskötési kötelezettség korlátozza a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát, az Olasz Köztársaság úgy érvel, hogy a hivatkozott kötelezettség megfelelő a fogyasztóvédelemre és a közúti balesetek károsultjainak védelmére irányuló fenti cél eléréséhez.

55 A szerződéskötési kötelezettség emellett összeegyeztethető az arányosság elvével. A Bizottság állításával ellentétben a szerződéskötési kötelezettségnek Olaszország bizonyos területeire vagy a fogyasztók bizonyos kategóriáira való korlátozása nem valósítható meg, és nem is jogszerű. E kötelezettségnek a fogyasztók bizonyos kategóriájára való korlátozása a hátrányos megkülönböztetés problémáját vetné fel, míg a hivatkozott kötelezettség földrajzi korlátozása arra ösztönözné a biztosítóintézeteket, hogy ne működjenek a szerződéskötési kötelezettség alá tartozó területeken.

56 A más tagállamokban létrehozott alternatív rendszereket illetően az Olasz Köztársaság úgy érvel, hogy a gépjármű-felelősségbiztosítási kötelezettség teljesítésének részletes szabályaira vonatkozó harmonizált szabályozás hiányában minden egyes tagállam szabadon választhatja meg a nemzeti szociális helyzetének leginkább megfelelő megoldást. A közösségi jogalkotó éppen a különböző tagállami helyzetek homogenitásának hiánya miatt nem tudott harmonizációs szabályokat meghatározni.

57 A Finn Köztársaság előadja, hogy a szerződéskötési kötelezettség – függetlenül attól, hogy a korlátozza-e a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát – mindenesetre igazolt.

58 E tekintetben e tagállam hangsúlyozza, hogy szoros kapcsolat áll fenn a gépjármű-felelősségbiztosítás és a szociális biztonság között a kórházi és a közúti balesetek károsultjainak felgyógyulásához, valamint az általuk elszenvedett munkabérkieséshez kapcsolódó költségek visszatérítése okán.

59 A Finn Köztársaság szerint a szerződéskötési kötelezettség szükséges és arányos a kitűzött célokkal. Ugyanis a fogyasztó számára a jogi kötelezettsége teljesítésének legegyszerűbb módja.

A Bíróság álláspontja

– A letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának fennállásáról

60 Nem vitatott, hogy a szerződéskötési kötelezettség az Olaszországban gépjármű-felelősségbiztosítást nyújtó valamennyi vállalkozásra megkülönböztetés nélkül alkalmazandó.

61 A Bizottság álláspontja szerint azonban a hivatkozott kötelezettség, mivel csökkenti a biztosítóintézetek lehetőségét, hogy szabadon hozzák meg a stratégiai piaci döntéseket, zavarja a más tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozások olaszországi letelepedését és szolgáltatásnyújtását.

62 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a „korlátozás” EK 43. és EK 49. cikk szerinti fogalma alá tartozik minden olyan intézkedés, amely a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlását tiltja, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi (a fent hivatkozott CaixaBank France ügyben hozott ítélet 11. pontja; a C-465/05. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11091. o.] 17. pontja és a C-389/05. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5337. o.] 52. pontja).

63 Azon kérdést illetően, hogy milyen körülmények között tartozik valamely megkülönböztetés nélkül alkalmazandó olyan intézkedés, mint a jelen ügyben vitatott szerződéskötési kötelezettség a hivatkozott fogalom alá, emlékeztetni kell arra, hogy valamely tagállami szabályozás nem minősül az EK-Szerződés szerinti korlátozásnak kizárólag azon ténynél fogva, hogy más tagállamok kevésbé szigorú vagy gazdaságilag előnyösebb szabályokat alkalmaznak a saját területükön letelepedett hasonló szolgáltatásokat nyújtó személyek vonatkozásában (lásd ebben az értelemben a C-384/93. sz. Alpine Investments ügyben 1995. május 10-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-1141. o.] 27. pontját és a C-403/03. sz. Schempp-ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-6421. o.] 45. pontját).

64 Ezzel ellentétben a korlátozás fogalma magában foglalja a tagállam által elfogadott olyan intézkedéseket, amelyek bár megkülönböztetés nélkül alkalmazandók, befolyásolják a más tagállamok vállalkozásainak piacra jutását és így akadályozzák a Közösségen belüli kereskedelmet (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Alpine Investments ügyben hozott ítélet 35. és 38. pontját, valamint a fent hivatkozott CaixaBank France ügyben hozott ítélet 12. pontját).

65 A jelen esetben nem vitatott, hogy a szerződéskötési kötelezettség nem befolyásolja a jelen ítélet 13. pontjában említett hivatalos engedély olasz hatóságok általi kibocsátását, amelyet az Olasz Köztársaságtól eltérő tagállamban székhellyel rendelkező biztosítóintézetek a székhely szerinti tagállamban kaphatnak meg. A szerződéskötési kötelezettség nem érinti tehát a hivatkozott engedélyből eredő olasz gépjármű-felelősségbiztosítási piacra jutási jogot.

66 Mindazonáltal, az olyan szerződéskötési kötelezettség valamely tagállam általi előírása, mint amilyen az alapügyben szerepel, lényeges beavatkozás a főszabály szerint a gazdasági szereplőket illető szerződéskötési szabadságba.

67 Az olyan ágazatban, mint amilyen a biztosítási ágazat, az ilyen intézkedés befolyásolja az érintett szereplők piacra jutását, különösen, amikor az intézkedés révén a biztosítóintézetek nemcsak a benyújtott biztosítási ajánlatokat kötelesek elfogadni, hanem mérsékelt díjszabást is kötelesek alkalmazni.

68 Ugyanis, mivel kötelezi az olasz piacra jutó biztosítóintézeteket arra, hogy minden potenciális ügyfelet elfogadjanak, e szerződéskötési kötelezettség olyan jellegű, hogy szervezési és befektetési szempontból jelentős többletköltségeket eredményez e vállalkozások számára.

69 E vállalkozások, amennyiben az olasz jogszabályokkal összeegyeztethető feltételek mellett akarnak bejutni az olasz piacra, kötelesek újragondolni politikájukat és kereskedelmi stratégiáikat, többek között jelentősen kiszélesítve a biztosítási szolgáltatásaik kínálatát.

70 A szerződéskötési kötelezettség, mivel ilyen mértékű kiigazításokkal és költségekkel jár e vállalkozások számára, kevésbé vonzóvá teszi az olasz piacra jutást, és az e piacra történő jutáskor csökkenti az érintett vállalkozások arra vonatkozó képességét, hogy hatékony versenytársai legyenek a hagyományosan Olaszországban székhellyel rendelkező vállalkozásoknak (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott CaixaBank France ügyben hozott ítélet 13. és 14. pontját).

71 Ennélfogva a szerződéskötési kötelezettség korlátozza a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát.

– A korlátozás igazolásáról

72 A letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása mégis elfogadható, amennyiben közérdeken alapuló kényszerítő ok igazolja, alkalmas a kitűzött célok megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket (lásd különösen a C-94/04. és C-202/04. sz., Cipolla és társai egyesített ügyekben 2006. december 5-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-11421. o.] 61. pontját, a C-250/06. sz., United Pan-Europe Communications Belgium és társai ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11135. o.]

39. pontját, valamint a C-212/06. sz., Gouvernement de la Communauté française és gouvernement wallon ügyben 2008. április 1-jén hozott ítélet [EBHT 2008., I-1683. o.] 55. pontját).

73 Végül, a szerződéskötési kötelezettség igazolására az Olasz Köztársaság több célra is hivatkozott, ezek között a közúti balesetek károsultjainak szociális védelmére.

74 A szociális védelemre irányuló cél, amely alapvetően a hivatkozott áldozatoknak nyújtott megfelelő kártérítésre irányul, közérdeken alapuló kényszerítő oknak minősülhet.

75 Ugyanis amint az a jelen ítélet 3–12. pontjában hivatkozott közösségi szabályozásból kitűnik, és amint azt az Olasz Köztársaság és a Finn Köztársaság hangsúlyozta, a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításnak a célja a közúti balesetek károsultjainak nyújtott kártérítés biztosítása.

76 Ugyanezen jogi háttérből kitűnik, hogy a hivatkozott kártérítést főszabály szerint a biztosítóintézeteknél aláírt szerződésekből finanszírozzák, míg az egyes tagállamokban létrehozott garancialap csak másodlagos szerepet tölt be a közúti balesetek károsultjainak nyújtott kártérítésben, különösen azokban az esetekben, amikor a balesetet olyan jármű okozta, amely esetében nem tettek eleget a biztosítási kötelezettségnek.

77 A 72/166 irányelv 3. cikke kötelezi tehát a tagállamokat arra, hogy tegyenek meg valamennyi szükséges intézkedést annak érdekében, hogy állampolgáraik teljesítsék a gépjármű-felelősségbiztosítás kötésére irányuló kötelezettséget.

78 Meg kell állapítani, hogy a 72/166 irányelv 3. cikkében előírt ezen kötelezettség tagállamok általi teljesítésének egyik eszköze annak biztosítása, hogy valamennyi gépjármű-tulajdonos köthessen nem túlzott díjszabású ilyen biztosítást.

79 E tekintetben nem elfogadható a Bizottság azon érve, amely szerint a közúti balesetek károsultjainak szociális védelmére irányuló cél mindenesetre megvalósul azáltal, hogy minden tagállamban van garancialap.

80 Nem vitatott, hogy a garancialapok léte biztosítja, hogy kártalanításban részesüljenek az olyan járművek okozta balesetek károsultjai is, amelyek esetében nem tettek eleget a biztosítási kötelezettségnek. Nem vitatott tehát, hogy az olyan szerződéskötési kötelezettség hiányában is, mint amilyet az Olasz Köztársaság bevezetett, a közúti baleset minden károsultja részesül kártérítésben.

81 Mindazonáltal, amint azt a jelen ítélet 76. pontjában megállapítottuk, kitűnik továbbá a közösségi szabályozásból, hogy gépjármű-felelősségbiztosításra irányuló egyedi szerződés léte és ennek a biztosítóintézetre való közvetlen kényszerítése a közúti balesetek károsultjai védelmének alapját képezik. E körülmények között nem róható fel a tagállamoknak, hogy kezdeményezéseket hoznak annak elkerülése érdekében, hogy a járműtulajdonosok ne tudjanak eleget tenni a gépjármű-felelősségbiztosítás kötésére irányuló kötelezettségüknek.

82 A fentiekből következik, hogy a jelen esetben vitatott szerződéskötési kötelezettség megfelelő az azon kötelezettségre vonatkozó közösségi szabályozás végrehajtásához, hogy minden gépjármű-tulajdonos kössön gépjármű-felelősségbiztosítást, és így alkalmas e szabályozás céljának az eléréséhez, amely cél a közúti balesetek károsultjai megfelelő kártalanításának a biztosítása.

83 Azon kérdést illetően, hogy az olyan szerződéskötési kötelezettség, mint amilyen az Olasz Köztársaságban hatályos, meghaladja-e a közúti balesetek károsultjainak szociális védelmére irányuló cél eléréséhez szükséges mértéket, emlékeztetni kell arra, hogy először is, az arányosság követelménye tekintetében nem elengedhetetlen, hogy a valamely tagállam hatóságai által hozott korlátozó intézkedés megfeleljen a tagállamok összessége által osztott elgondolásnak a vitatott jogos érdek védelmének módjait illetően.

84 Ugyanis tagállamonként eltér a közúti közlekedésre és az e területen érintett közérdekre vonatkozó helyzet. Következésképpen a tagállamok részére e területen bizonyos mérlegelési mozgásteret kell engedni. Bár igaz, hogy az EK-Szerződés értelmében történő korlátozásnak az igazolása érdekében feltétlenül érvényesítendő követelményre hivatkozó tagállamnak kell bizonyítania, hogy szabályozása a követett jogszerű cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges, ez a bizonyítási teher nem terjedhet annak megköveteléséig, hogy e tagállam bizonyossággal bizonyítsa, hogy semmilyen más elképzelhető intézkedés nem tudná ugyanazt a célt ugyanolyan feltételekkel biztosítani (a C-110/05. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. február 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-519. o.] 65. és 66. pontja).

85 Ennélfogva, az a tény, hogy bizonyos tagállamok az Olasz Köztársaságban bevezetett rendszertől eltérő rendszer bevezetése mellett döntöttek annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi gépjármű-tulajdonos köthessen nem túlzott díjszabású gépjármű-felelősségbiztosítást, nem bizonyítja, hogy a szerződéskötési kötelezettség meghaladja a kitűzött célok eléréséhez szükséges mértéket. A Bizottság által az Olasz Köztársaságtól eltérő bizonyos tagállamokban bevezetett rendszerekkel kapcsolatban nyújtott magyarázatokból nem következtethetünk továbbá arra, hogy e rendszerek végeredményüket tekintve kevésbé korlátozóak és előnyösebbek a biztosítóintézetek számára, mint az olasz jogalkotó által előírt szerződéskötési kötelezettség.

86 Ezt követően meg kell vizsgálni a Bizottság azon érvét, amely szerint aránytalan a biztosítóintézetek arra való kötelezése, hogy valamennyi potenciális ügyféllel szerződést kössenek, mégpedig Olaszország egész területén.

87 E tekintetben az Olasz Köztársaság – a Bizottság állításának e kérdésben nem ellentmondva – azt állította, hogy déli területein olyan nehéz körülmények vannak, amelyek a hatóság részéről kiigazító intézkedéseket tesznek szükségessé annak érdekében, hogy a gépjármű-felelősségbiztosítás mind a biztosítottak, mind pedig a biztosítóintézetek számára elfogadható feltételekkel legyen nyújtható.

88 Úgy tűnik többek között, hogy a biztosítóintézetekhez bejelentett közúti balesetek száma különösen magas Olaszország egyes déli régióiban. E helyzet e régióban a hivatkozott vállalkozások által vállalt pénzügyi kockázatok jelentős növekedését eredményezte.

89 E körülmények között az Olasz Köztársaság úgy vélhette, hogy megfelelő, ha a területén működő valamennyi vállalkozás számára szerződéskötési kötelezettséget ír elő valamennyi Olaszországban lakóhellyel rendelkező gépjármű-tulajdonossal szemben, annak elkerülése érdekében, hogy a vállalkozások kivonuljanak a déli olasz területekről, megfosztva így az ott lakóhellyel rendelkező gépjármű-tulajdonosokat attól, hogy – mellesleg kötelező – gépjármű-felelősségbiztosítást kössenek.

90 Kitűnik továbbá a 990/69. sz. törvény 11. cikke (1) bekezdésének a) pontjából és a magánbiztosítási kódex 35. cikkének (1) bekezdéséből, hogy a hivatkozott intézkedés meghozatalával az Olasz Köztársaság nem tiltotta meg a biztosítóintézetek számára, hogy eltérő díjszabást alkalmazzanak a biztosítottak kellően tágan meghatározott kategóriáira, a kategórián belüli kockázatok lefedése átlagos költségének statisztikai alakulását figyelembe véve.

91 Különösen nem vitatott, hogy a szerződéskötési kötelezettség nem akadályozza meg a biztosítóintézeteket abban, hogy az alacsonyabb kockázatú régióban lakóhellyel rendelkező biztosítotthoz viszonyítva magasabb díjakat határozzanak meg azon biztosítottakra, akik olyan régióban rendelkeznek lakóhellyel, ahol jelentős a káresemények száma.

92 Ráadásul nem zárható ki, hogy a szerződéskötési kötelezettségnek kizárólag a déli olasz területekre való korlátozása, amint arra az Olasz Köztársaság hivatkozik, jogilag kétes helyzetet teremtene, mivel a más olasz régiókban lakóhellyel rendelkező gépjármű-tulajdonosok egyenlőtlen bánásmódra hivatkozhatnának, amennyiben az ilyen szerződéskötési kötelezettség alá nem tartozó régióban nehezebben találnának olyan biztosítóintézeteket, ahol gépjármű-felelősségbiztosítási szerződést lehet kötni.

93 A fentiekből következik, hogy a szerződéskötési kötelezettség megfelelő az általa kitűzött cél eléréséhez és nem haladja meg az annak eléréséhez szükséges mértéket.

94 Ebből következik, hogy el kell utasítani az EK 43. és az EK 49. cikk megsértésére alapított kifogást.

A 92/49 irányelv 6., 29. és 39. cikkének a biztosítási díjak számításakor figyelembe veendő követelmények és e díjak visszaható hatályú ellenőrzése okán való megsértésére alapított kifogásról

A felek érvei

95 A Bizottság szerint, ha megállapításra kerül a 990/69. sz. törvény 11. cikke (1) bekezdésében előírt szerződéskötési kötelezettségnek a közösségi joggal való összeegyeztethetetlensége, az elkerülhetetlenül azt eredményezi, hogy e törvény 11. cikke (1) bekezdésének a) pontja összeegyeztethetetlen a 92/49 irányelv 6., 29. és 39. cikkével. Ugyanis amint azt az Olasz Köztársaság maga is megerősítette, a biztosítási díjak számítására meghatározott követelmények a szerződéskötési kötelezettség tiszteletben tartását szolgálják.

96 Különösen a biztosítóintézetek azon kötelezettsége, hogy a biztosítási díjakat „kellően átfogó és legalább öt működési évet felölelő megfelelő biztosítástechnikai alapon" határozzák meg, és hogy e díjak bizonyos piaci átlagokhoz igazítsák, továbbá visszaható hatályú ellenőrzésnek való alávetésük és az ISVAP azon lehetősége, hogy jelentős összegű szankciókat szabjon ki rájuk, sérti a 92/49 irányelv hivatkozott cikkeiben kimondott díjmeghatározási szabadságot.

97 Az Olasz Köztársaság megállapítja, hogy a díjszabásra vonatkozó, a 990/69. sz. törvényben meghatározott elvek egyetlen célja azon jelenség visszaszorítása, hogy bizonyos biztosítóintézetek túlzott díjakat alkalmazva elkedvetlenítik a fogyasztókat attól, hogy náluk kössenek biztosítási szerződést. A hivatkozott elvek a díjszámítás szokásos technikai szabályainak és a biztosítóintézetek által követett biztosítási statisztikai elveknek felelnek meg.

98 Az Olasz Köztársaság szerint a hivatkozott rendelkezések semmiképpen sem kötelezik a biztosítóintézeteket arra, hogy a piaci átlaghoz hasonló árakkal dolgozzanak, vagy hogy ne térjenek el jelentősen a megelőző öt évben alkalmazott áraktól. Az Olasz Köztársaság előadja, hogy a vállalkozások a díjaikat a múltbeli fejlemények alapján határozzák meg, és jogukban áll a káresemények hátrányos alakulása okán – akár jelentősen is – megemelni a biztosítási díjak mértékét.

99 Az ISVAP-ot illetően az Olasz Köztársaság megállapítja, hogy e hatóság kizárólag azon vállalkozásokkal szemben lép fel, amelyek biztosítástechnikailag sehogy sem igazolható díjakat alkalmaznak, amelyek nyilvánvaló visszaélést és a biztosítottak közti megkülönböztető magatartást tükröznek. Hangsúlyozza, hogy azokban az esetekben, amikor az ISVAP beavatkozik, nemcsak egyszerűen magas díjakról van szó, hanem a biztosítás nyújtásának megtagadására irányuló, valóban rendellenes díjszabásról. Így bizonyos fogyasztóknak több mint 7000 eurót kitevő éves díjra tettek ajánlatot.

A Bíróság álláspontja

100 A 92/49 irányelv a 6., 29. és a 39. cikke tiltja, hogy a tagállam valamely biztosítóintézet által a tagállam területén a biztosítottak számára ajánlott díjak tekintetében előzetes jóváhagyatási vagy rendszeres tájékoztatási kötelezettséget írjon elő.

101 Amint azt már korábban a Bíróság megállapította a közösségi jogalkotó a díjszabás szabadságának elvét kívánta garantálni az életbiztosítás körén kívül eső biztosítások területén, ideértve a gépjármű-felelősségbiztosítást is (a C-59/01. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. február 25-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-1759. o.] 29. pontja és a C-346/02. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-7517. o.] 21. pontja).

102 A jelen esetben a 990/69. sz. törvény 11. cikke (1) bekezdésének a) pontja és a magánbiztosítási kódex 35. cikkének (1) bekezdése kötelezi a gépjármű-felelősségbiztosítást nyújtó vállalkozásokat arra, hogy az alapdíjakat és a pótdíjakat külön-külön, kellően átfogó és legalább öt működési évet felölelő megfelelő biztosítástechnikai alapon határozzák meg.

103 Azon kérdést illetően, hogy e szabály összeegyeztethető-e a fent hivatkozott díjmeghatározás szabadságának elvével, meg kell állapítani, hogy e szabály először is nem vezeti be a díjakra vonatkozó előzetes jóváhagyatási vagy rendszeres tájékoztatási kötelezettséget.

104 Másodszor, a Bizottság állításával ellenétben, a hivatkozott szabály nem kötelezi a biztosítóintézeteket arra, hogy díjaikat a piaci átlaghoz alakítsák. Éppen ellenkezőleg, a 990/69. sz. törvény 11. cikke (1) bekezdésének a) pontja és a magánbiztosítási kódex 35. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a biztosítóintézetek díjaikat a saját biztosítástechnikai alapjaiknak megfelelően számítják ki, és pontosítja, hogy amennyiben ilyen alapok nem állnak rendelkezésre, a biztosítóintézetek felhasználhatják a piaci statisztikákat.

105 Harmadszor, amennyiben a 990/69. sz. törvény 11. cikke (1) bekezdésének a) pontja és a magánbiztosítási kódex 35. cikkének (1) bekezdése alkalmas arra, hogy befolyásolja a díjakat, mivel technikai keretet határoz meg, amelyet tiszteletben tartva kell a biztosítóintézeteknek díjaikat meghatározni, meg kell állapítani, hogy a díjmeghatározás szabadságának ezen korlátozását nem tiltja a 92/49 irányelv.

106 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a nem életbiztosítások körében a díjszabás területének teljes harmonizációja, amely kizárná a díjtáblák befolyásolására alkalmas nemzeti intézkedéseket, a közösségi jogalkotó egyértelműen kinyilvánított ez irányú akarata hiányában nem vélelmezhető (a fent hivatkozott Bizottság kontra Luxemburg ügyben hozott ítélet 24. pontja).

107 A Bizottság továbbá nem bizonyította, és nem is állította, hogy az olasz jogalkotó által előírt számítási szabály összeegyeztethetetlen a biztosítási ágazatban követett biztosítástechnikai szabályokkal és a biztosítási statisztikai elvekkel.

108 A fentiekből következik, hogy a 92/49 irányelv 6., 29. és 39. cikkének megsértésére alapított kifogást el kell utasítani.

A 92/49 irányelv 9. cikkének a biztosítási díjak számítási módjainak ellenőrzése és a szankciókiszabás okán való megsértésére alapított kifogásról

A felek érvei

109 A Bizottság szerint az ISVAP által a 990/69. sz. törvény 11. cikke (1) bekezdése a) pontjának és utolsó sorban a magánbiztosítási kódex 35. cikke (1) bekezdésének és 314. cikke (2) bekezdésének értelmében azon módok ellenőrzése, ahogy a letelepedés szabadsága vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága értelmében Olaszországban működő biztosítóintézetek biztosítási díjaikat számítják, valamint a szankciókiszabás sérti a székhely szerinti tagállam és a fogadó tagállam közti, a 92/49 irányelv 9. cikkében meghatározott hatáskörmegosztást.

110 A 92/49 irányelv ötödik preambulumbekezdéséből következik, hogy a székhely szerinti tagállam által gyakorolt felügyelet elve a hivatkozott irányelv egyik fő célkitűzése. Az ezen elv alóli mindenféle eltérést szigorúan kell értelmezni.

111 Márpedig semmilyen rendelkezés nem teszi jogszerűvé az ISVAP vitatott beavatkozásait. Éppen ellenkezőleg, a 92/49 irányelv bizonyos rendelkezései, mint például annak 11. és 40. cikke igen széles hatályt biztosít a székhely szerinti tagállam által gyakorolt felügyelet elvének.

112 E rendelkezésekből következik, hogy amikor az ISVAP be kíván avatkozni az Olasz Köztársaságtól eltérő tagállamban székhellyel rendelkező biztosítóintézetek által alkalmazott gépjármű-felelősségbiztosítási díjak kérdésébe, értesítenie kell a székhely szerinti tagállam felügyeleti szervét a feltételezett szabálytalanságról, és kérnie kell, hogy az utóbbi tegye meg a jogsértés abbahagyatásához megfelelő intézkedéseket.

113 Az Olasz Köztársaság megállapítja, hogy a díjszabást érintő, a fogyasztóvédelemre irányuló beavatkozások nem tartoznak a biztosítóintézetek 92/49 irányelv 9. cikke szerinti pénzügyi felügyelete alá. Ugyanis a pénzügyi stabilitást szolgáló eszközök, amelyek alkalmazása a székhely szerinti tagállam felelőssége, a szavatoló tőkéből, valamint a technikai források fedezéséből áll. Márpedig ezen eszközöknek semmi köze nincs a fogyasztóvédelemhez.

A Bíróság álláspontja

114 A Bizottság megállapítása szerint a 92/49 irányelv az ötödik preambulumbekezdésében és a 9. cikkében kimondja a székhely szerinti tagállam által gyakorolt felügyelet elvét.

115 Mindazonáltal, amint egyértelműen következik a hivatkozott irányelv hetedik preambulumbekezdéséből és 9. cikkéből, ezen elv kizárólag a biztosítóintézetek pénzügyi ellenőrzésére terjed ki.

116 Bizonyosan nem vitatott, hogy a 92/49 irányelv 9. cikke nem kimerítően határozza meg a székhely szerinti tagállam által gyakorolt felügyelet elvének hatályát, kimondva, hogy a pénzügyi ellenőrzés [többek között] magában foglalja a biztosítóintézet teljes tevékenységére vonatkozóan a fizetőképességi állapot és a biztosítástechnikai tartalékok képzésének ellenőrzését. Mindazonáltal e rendelkezés nem értelmezhető úgy, mintha a közösségi jogalkotó úgy értette volna, hogy a székhely szerinti tagállam olyan kizárólagos felügyeleti hatáskörrel rendelkezik, amely kiterjed a biztosítóintézetek üzleti gyakorlatára.

117 Következésképpen a hivatkozott 9. cikk nem zárja ki az olyan ellenőrzéseket, mint amilyeneket az ISVAP gyakorol.

118 A fenti megfontolások nem mond ellent a 92/49 irányelv 11. és 40. cikke, amelyekre a Bizottság a válaszában hivatkozik.

119 Ami a 92/49 irányelv 11. cikkét illeti, meg kell állapítani, hogy az módosítja a 73/239 irányelv egyik rendelkezését, amely – csakúgy mint a 73/239 ugyanezen szakasza alá tartozó többi rendelkezés összessége – a biztosítóintézetek pénzügyi stabilitását érinti. A Bizottság nem hivatkozhat tehát a hivatkozott 11. cikkre ahhoz, hogy az ott előírt felügyeleti hatáskör meghaladja a pénzügyi stabilitás kérdését.

120 A 92/49 irányelv 40. cikkét illetően elegendő megállapítani, hogy egyrészt a Bizottság nem rótta fel az Olasz Köztársaságnak az e cikk (3)–(5) bekezdésében foglalt kötelezettségek figyelmen kívül hagyását, másrészt pedig, hogy a hivatkozott irányelv 40. cikkének (7) bekezdése megerősíti a fogadó tagállam azon hatáskörét, hogy szankcionálja a területén elkövetett jogsértéseket.

121 A fenti megfontolásokból következik, hogy el kell utasítani ezen kifogást.

IV – A költségekről

122 Az eljárási szabályzat 69. cikke 2. §-ának első albekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A jelen esetben a Bizottság lett pervesztes. Mivel azonban az Olasz Köztársaság elmulasztotta kérni a Bizottság költségek viselésére történő kötelezését, az Olasz Köztársaságot és a Bizottságot kötelezni kell saját költségeik viselésére.

123 Az eljárási szabályzat 69. cikke 4. §-a első albekezdése alapján az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket. A Finn Köztársaság – mint beavatkozó – maga viseli tehát saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) A keresetet elutasítja.

2) Az Európai Közösségek Bizottsága, az Olasz Köztársaság és a Finn Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.

Aláírások