SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 28. aprila 2009 *

V zadevi C-518/06,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 20. decembra 2006,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata E. Traversa in N. Yerrell, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopa I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z M. Fiorillijem, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob intervenciji

Republike Finske, ki jo zastopa J. Himmanen, zastopnica, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts in M. Ilešič (poročevalec), predsedniki senatov, A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits in J.-J. Kasel, sodniki,

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. maja 2008,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 9. septembra 2008

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da:

– s sprejetjem in ohranitvijo zakonodaje, v skladu s katero je treba premije za zavarovanje civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil (v nadaljevanju: zavarovanje avtomobilske odgovornosti) izračunavati na podlagi določenih parametrov, in z določitvijo naknadnega nadzora za te premije Italijanska republika ni izpolnila obveznosti iz členov 6, 29 in 39 Direktive Sveta 92/49/EGS z dne 18. junija 1992 o spremembah direktiv 73/239/EGS in 88/357/EGS in o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o neposrednem zavarovanju razen življenjskega zavarovanja (tretja direktiva o premoženjskem zavarovanju) (UL L 228, str. 1);

– z izvajanjem nadzora nad podrobnimi pravili, v skladu s katerimi zavarovalna podjetja z glavnim sedežem v drugi državi članici, ki opravljajo svoje dejavnosti v Italiji na podlagi svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev, izračunavajo svoje zavarovalne premije, in z določitvijo kazni za, med drugim, ta podjetja zaradi kršitev nacionalnih pravil o načinih izračunavanja zavarovalnih premij Italijanska republika ni izpolnila obveznosti iz člena 9 Direktive 92/49 in

– z ohranitvijo obveznosti sklepanja zavarovanja avtomobilske odgovornosti za vsa zavarovalna podjetja, vključno s podjetji z glavnim sedežem v drugi državi članici, ki

opravljajo svoje dejavnosti v Italiji na podlagi svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev, Italijanska republika ni izpolnila obveznosti iz členov 43 ES in 49 ES.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

Direktive 72/166/EGS, 84/5/EGS in 2005/14/ES

2 Za lažje gibanje potnikov med državami članicami je Direktiva Sveta 72/166/EGS z dne 24. aprila 1972 o približevanju zakonodaje držav članic o zavarovanju civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil in o izvajanju obveznosti zavarovanja takšne odgovornosti uvedla sistem, ki temelji na eni strani na ukinitvi preverjanja zelenih kart o zavarovanju ob prehodu notranjih mej v Evropski skupnosti in na drugi strani na obveznosti vsake države članice, da zagotovi, da je civilna odgovornost pri uporabi vozil zavarovana.

3 V drugi uvodni izjavi te direktive je navedeno:

„[…] edini namen mejnega preverjanja obveznega zavarovanja civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil [je] zaščita interesov oseb, ki bi lahko bile oškodovanci nesreč, povzročenih s takimi vozili […]“

4 V sedmi uvodni izjavi te direktive je navedeno:

„[…] preverjanje zelenih kart za vozila, ki so običajno v eni državi članici in vstopajo na ozemlje druge države članice, [se] lahko odpravi[…] s sporazumom med […] nacionalnimi zavarovalnimi biroji, s katerim bi vsak nacionalni biro jamčil odškodnino v skladu z določbami nacionalne zakonodaje v zvezi z izgubo ali poškodbo, ki daje pravico do odškodnine in jo je na njenem ozemlju povzročilo eno od teh vozil, ki je bilo zavarovano ali ne“.

5 Poleg tega je v peti in šesti uvodni izjavi te direktive poudarjeno, da liberalizacija pravil glede prometa motornih vozil v potniškem prometu med državami članicami prispeva k odpiranju njihovih trgov.

6 Člen 3(1) Direktive 72/166 določa:

„Vsaka država članica […] sprejme vse ustrezne ukrepe za zagotovitev, da je civilna odgovornost pri uporabi vozil, ki so običajno na njenem ozemlju, krita z zavarovanjem. […]“

7 V peti in šesti uvodni izjavi Druge direktive Sveta 84/5/EGS z dne 30. decembra 1983 o približevanju zakonodaje držav članic o zavarovanju civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil (UL 1984, L 8, str. 17) je navedeno:

„[…] vsote obveznega zavarovanja [morajo] oškodovancem v vsakem primeru zagotavljati ustrezno odškodnino ne glede na državo članico, v kateri je prišlo do nesreče;

[…] treba [je] pripraviti določbo za organ, ki bo jamčil, da oškodovanec ne bo ostal brez odškodnine, če bo nesrečo povzročilo nezavarovano ali neznano vozilo […]“.

8 V skladu s členom 1(4) Direktive 84/5 so morale države članice ustanoviti ali pooblastiti jamstveni sklad za zagotavljanje odškodnine oškodovancem v nesrečah, ki jih povzročijo vozila, v zvezi s katerimi ni bila izpolnjena obveznost zavarovanja avtomobilske odgovornosti.

9 V isti določbi je pojasnjeno, da ta obveznost ne vpliva na pravico držav članic, da določijo, da je posredovanje tega organa subsidiarno.

10 Direktivi 72/166 in 84/5 sta bili nazadnje spremenjeni z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2005/14/ES z dne 11. maja 2005 o spremembi direktiv Sveta 72/166/EGS, 84/5/EGS, 88/357/EGS in 90/232/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/26/ES o zavarovanju civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil (UL L 149, str. 14). Do izteka roka, določenega v zadnjem obrazloženem mnenju v obravnavani zadevi, prenosa Direktive 2005/14/ES še ni bilo treba dokončati.

11 Kot je poudarjeno v uvodni izjavi 1 te direktive, sta okrepitev in konsolidacija enotnega zavarovalniškega trga v zvezi z avtomobilskim zavarovanjem ključna cilja na področju finančnih storitev ob upoštevanju posebnega pomena, ki ga ima zavarovanje avtomobilske odgovornosti na eni strani za evropske državljane kot imetnike zavarovalnih polic ali kot oškodovance v nesrečah in na drugi strani za zavarovalnice.

12 Poleg tega je v uvodni izjavi 21 Direktive 2005/14 navedeno, da je pravica neposrednega sklicevanja na zavarovalno pogodbo in neposrednih odškodninskih zahtevkov nasproti zavarovalnicam zelo pomembna za varstvo oškodovancev v prometnih nesrečah.

Direktiva 92/49

13 V uvodnih izjavah 1, od 5 do 7 in 18 Direktive 92/49 je navedeno:

„(1) ker je treba dokončno oblikovati notranji trg neposrednega zavarovanja razen življenjskega zavarovanja s stališča pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, da bi zavarovalnicam s sedežem v Skupnosti olajšali kritje nevarnosti v Skupnosti;

[…]

(5) ker predstavlja sprejeti pristop doseganje takega usklajevanja, ki je bistveno, potrebno in zadostno za izvedbo sistema vzajemnega priznavanja dovoljenj in nadzora varnega in skrbnega poslovanja in s tem omogoča podeljevanje enotnega dovoljenja, veljavnega v vsej Skupnosti, ter uporabo načela nadzora v matični državi članici;

(6) ker naj se zato za začetek in opravljanje poslov zavarovanja v prihodnje uporablja dodelitev enotnega uradnega dovoljenja, ki ga izdajo pristojni organi države članice, v kateri ima zavarovalnica svoj sedež; ker tako dovoljenje omogoča podjetju opravljanje poslov iz naslova pravice do ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev na celotnem ozemlju Skupnosti; […]

(7) ker bodo v prihodnje za spremljanje finančnega zdravja zavarovalnic, vključno s stanjem njihove solventnosti, zagotavljanjem ustreznih zavarovalno-tehničnih rezervacij in pokritja teh rezervacij z usklajenimi naložbami, odgovorni pristojni organi matične države članice;

[…]

(18) ker uskladitev zavarovalniškega pogodbenega prava ni predpogoj za doseganje notranjega trga zavarovanja; ker je torej verjetno, da možnosti, ki jih dajejo države članice z določitvijo uporabe svojega prava za zavarovalne pogodbe, ki krijejo nevarnosti na njihovem ozemlju, zagotavljajo ustrezne zaščitne ukrepe za zavarovalce, ki potrebujejo posebno zaščito.“

14 Člen 6 Direktive 92/49, ki spada pod naslov II „Začetek zavarovalnih poslov“, določa:

„Člen 8 [Prve d]irektive [Sveta] 72/239/EGS [z dne 24. julija 1973 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti neposrednega zavarovanja razen življenjskega zavarovanja (UL L 228, str. 3)] se nadomesti z naslednjim:

‚[…]

[…] [D]ržave članice ne sprejmejo določb, ki zahtevajo predhodno dovoljenje ali sistematično obveščanje o splošnih in posebnih zavarovalnih pogojih, o premijskih cenikih in obrazcih ter drugih tiskanih listinah, ki jih namerava podjetje uporabljati pri svojem poslovanju z zavarovalci.

Države članice ne morejo ohraniti ali uvesti predhodnega obvestila ali odobritve predlaganih povečanj premijskih stopenj razen v sklopu splošnega sistema nadzora cen.

[…]‘“

15 Člen 9 te direktive, ki spada pod naslov III „Uskladitev pogojev za opravljanje poslov“, določa:

„Člen 13 Direktive 73/239/EGS se nadomesti z naslednjim:

‚[…]

1. Finančni nadzor zavarovalnice, vključno s posli, ki jih izvaja bodisi prek podružnic ali iz naslova svobode opravljanja storitev, je v izključni odgovornosti matične države članice.

2. Finančni nadzor vključuje preverjanje celotnega poslovanja zavarovalnice, stanje njene solventnosti, oblikovanje zavarovalno-tehničnih rezervacij in kritnega premoženja v skladu z določenimi pravili ali običajno prakso v matični državi članici na podlagi določb, sprejetih na ravni Skupnosti.

[…]‘“

16 Člen 11 navedene direktive določa:

„Člen 19(2) in (3) Direktive 73/239/EGS se nadomesti z naslednjim:

‚[…]

3. Vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, da zagotovi pristojnim organom pooblastila in sredstva, potrebna za nadzor poslovanja zavarovalnic s sedežem na njenem ozemlju, vključno s posli, ki se izvajajo zunaj tega ozemlja, v skladu z direktivami Sveta, ki urejajo te dejavnosti, in za zagotovitev, da so izvedene.

Ta pooblastila in sredstva morajo nadzornim organom omogočiti zlasti, da:

[…]

(b) sprejmejo ukrepe v zvezi s podjetjem, člani uprave ali direktorji ali osebami, ki ga nadzirajo, ki so ustrezni in potrebni za zagotovitev, da ostanejo dejavnosti podjetja skladne z zakoni in drugimi predpisi, ki jih mora podjetje upoštevati v vsaki državi članici […]

[…]‘“

17 Člen 29 Direktive 92/49 določa:

„Države članice ne sprejmejo predpisov, ki zahtevajo predhodno dovoljenje ali sistematično obveščanje o splošnih in posebnih zavarovalnih pogojih, premijskih cenikih ali o obrazcih in drugih tiskanih listinah, ki jih namerava zavarovalnica uporabljati pri svojem poslovanju z zavarovalci. Zahtevajo lahko le nesistematično obveščanje o teh zavarovalnih pogojih in drugih listinah zaradi preverjanja usklajenosti z nacionalnimi predpisi v zvezi z zavarovalnimi pogodbami in ta zahteva ne more predstavljati predhodnega pogoja za podjetje, da bi opravljalo svoje dejavnosti.

Države članice ne morejo ohraniti ali uvesti predhodnega obvestila ali odobritve predlaganih povečanj premijskih stopenj razen v sklopu splošnega sistema nadzora cen.“

18 Člen 39(2) in (3) te direktive, ki spada pod naslov IV „Določbe o pravici do ustanavljanja in svobodi opravljanja storitev“, določa:

„2. Država članica, v kateri je podružnica ali kjer se izvajajo storitve, ne sprejme predpisov, ki zahtevajo predhodno dovoljenje ali sistematično obveščanje o splošnih in posebnih zavarovalnih pogojih, premijskih cenikih ali o obrazcih in drugih tiskanih listinah, ki jih namerava zavarovalnica uporabljati pri svojem poslovanju z zavarovalci. Zahteva lahko samo, da podjetje, ki predlaga, da bi na njenem ozemlju izvajalo zavarovalne posle iz naslova pravice do ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev, pošlje nesistematično obveščanje o teh zavarovalnih pogojih in drugih listinah, zaradi

preverjanja skladnosti z nacionalnimi predpisi o zavarovalnih pogodbah, ta zahteva pa ne more predstavljati predhodnega pogoja za nadaljevanje poslovanja podjetja.

3. Država članica, v kateri je podružnica ali kjer se izvajajo storitve, ne more ohraniti ali uvesti predhodnega obveščanja ali odobritve predlaganih povečanj premijskih stopenj, razen v sklopu splošnega sistema nadzora cen."

19 Člen 40 navedene direktive določa:

„[…]

3. Če pristojni organi države članice ugotovijo, da podjetje, ki ima na njenem ozemlju podružnico ali izvaja posle iz naslova svobode opravljanja storitev, ne ravna v skladu s predpisi, ki veljajo zanj v tej državi, zahtevajo, da podjetje to nepravilnost odpravi.

4. Če to podjetje ne sprejme potrebnega ukrepa, pristojni organi te države članice o tem obvestijo pristojne organe matične države članice. Ti organi čimprej sprejmejo ustrezne ukrepe, ki zagotovijo, da podjetje odpravi nepravilnost. Naravo teh ukrepov sporočijo oblastem zadevne države članice.

5. Če kljub ukrepom, ki jih sprejme matična država članica, ali ker se taki ukrepi izkažejo za neustrezne ali jih v tej državi ni, podjetje nadaljuje s kršenjem veljavnih pravnih predpisov v tej državi članici, lahko ta država članica, potem ko obvesti

pristojne organe matične države članice, sprejme ustrezne ukrepe, da prepreči ali kaznuje nadaljnje kršitve, vključno s tem, če je to res potrebno, da prepreči temu podjetju nadaljnje sklepanje novih zavarovalnih pogodb na svojem ozemlju. Države članice zagotovijo, da je na njihovem ozemlju mogoče izdati [vročiti] uradne listine, potrebne za takšne ukrepe proti zavarovalnicam.

6. Odstavki 3, 4 in 5 ne vplivajo na pooblastila te države članice v izrednih razmerah, da sprejmejo ustrezne ukrepe in preprečijo nepravilnosti na njihovih ozemljih. To vključuje možnost preprečitve, da bi zavarovalnice nadaljevale s sklepanjem novih zavarovalnih pogodb na njihovem ozemlju.

7. Odstavki 3, 4 in 5 ne vplivajo na pravico držav članic, da kaznujejo kršitve na svojih ozemljih.

[…]“

Nacionalna ureditev

20 Člen 11(1) zakona št. 990 o obveznem zavarovanju civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil in plovil (assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti) z dne 24. decembra 1969 (GURI št. 2 z dne 3. januarja 1970) v različici, ki je veljala med predhodnim postopkom

(v nadaljevanju: zakon št. 990/69), določa za zavarovalna podjetja obveznost, da na zahtevo vseh potencialnih strank zagotovijo zavarovanje avtomobilske odgovornosti. Ta člen določa:

„Podjetja morajo v skladu s pogoji zavarovalne police in premijskimi stopnjami, ki jih predhodno določijo za vse nevarnosti pri uporabi motornih vozil in plovil, sprejeti pri njih vložene predloge za obvezno zavarovanje."

21 Ta obveznost sklepanja pogodb se je v bistvenem ohranila v členu 132 zakonika o zasebnem zavarovanju (codice delle assicurazioni private), ki je bil uveden z uredbo-zakonom št. 209 z dne 7. septembra 2005 in je začel veljati 1. januarja 2006 (redni dodatek h GURI št. 239 z dne 13. oktobra 2005, v nadaljevanju: zakonik o zasebnem zavarovanju). Ta člen določa:

„1. Zavarovalna podjetja morajo v skladu s pogoji zavarovalne police in premijskimi stopnjami, ki jih predhodno določijo za vse nevarnosti pri uporabi motornih vozil in plovil, sprejeti pri njih vložene predloge za obvezno zavarovanje, kar pa ne vpliva na nujnost preverjanja pravilnosti podatkov iz potrdila o uveljavljenih zahtevkih iz zavarovanja ter istovetnosti zavarovalca in lastnika prevoznega sredstva, če je ta različen od zavarovalca.

2. Zavarovalna podjetja lahko zaprosijo, naj se zaradi upoštevanja obveznosti iz odstavka 1 dovoljenje omeji na nevarnosti pri uporabi voznega ali plovnega parka."

22 Člen 11(1a) zakona št. 990/69 določa:

„Za upoštevanje obveznosti iz odstavka 1 podjetja pri določanju premijskih stopenj ločeno izračunajo čiste premije in dodatke v skladu s svojimi tehničnimi bazami, ki so dovolj velike in zajemajo najmanj pet poslovnih let. Če te baze niso dostopne, lahko podjetja uporabijo tržne statistične podatke. Če [Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)] ugotovi obid obveznosti sklepanja pogodb v zvezi z določenimi območji ali nekaterimi kategorijami zavarovancev, se naloži denarna kazen v višini treh odstotkov premij za zavarovanje avtomobilske odgovornosti, kot so prikazane v zadnji potrjeni bilanci stanja, in sicer najmanj en milijon EUR do največ pet milijonov EUR. Ob ponavljajočih se kršitvah se dovoljenje za opravljanje dejavnosti na področju zavarovanja avtomobilske odgovornosti lahko prekliče."

23 Bistveni deli te določbe so bili povzeti v členih 35(1) in 314(2) zakonika o zasebnem zavarovanju.

24 Člen 12a zakona št. 990/69 določa:

„1. Za zagotovitev preglednosti in konkurence v ponudbi zavarovalniških storitev ter ustreznih informacij za uporabnike morajo podjetja, ki delujejo na področju obveznega zavarovanja civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil in plovil, objaviti premije ter splošne in posebne pogoje zavarovalnih polic, ki se uporabljajo na ozemlju Italijanske republike.

2. Veljavne premije, ki jih določi vsako zavarovalno podjetje za zavarovance, ki so zadnji dve leti v kategoriji z največjim bonusom, morajo biti enotne za celotno nacionalno ozemlje.

3. Premije in pogoje zavarovalnih polic iz odstavka 1 je treba objaviti na vsakem prodajnem mestu podjetja in na spletnih straneh, tako da se uporabnikom omogoči izračun premij in pridobitev informacij o pogojih zavarovalnih polic […].

[…]

5. Vsaka kršitev ali nepopolna izvršitev obveznosti iz odstavkov 1 in 3 se kaznuje z upravno denarno kaznijo od 2 600 EUR do 10.300 EUR. Ob opustitvi ali zamudi, ki presega trideset dni, se kazen podvoji.“

25 Ta pravila so bila v bistvenem povzeta v členih 131 in 313 zakonika o zasebnem zavarovanju.

26 Nazadnje, člen 12c(1) zakona št. 990/69 določa:

„1. Za kršitev ali obid obveznosti sprejetja predlogov potencialnih zavarovalcev v smislu člena 11 za obvezno zavarovanje civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil in plovil se zavarovalnim podjetjem naloži denarna kazen […].“

27 Člen 314(1) zakonika o zasebnem zavarovanju po analogiji določa:

„1. Kršitev ali obid obveznosti sklepanja pogodb iz člena 132(1) se kaznuje z upravno denarno kaznijo od 1500 do 4500 EUR.“

Predhodni postopek

28 Komisija je z dopisom z dne 22. marca 2004 Italijansko republiko opozorila na težave v zvezi z združljivostjo zakona št. 990/69 in njegovo uporabo s strani ISVAP s členi 6, 29 in 39 Direktive 92/49. V zvezi s tem je Komisija navedla, da je prejela pritožbe zavarovalnih podjetij glede kazni, ki jim jih je naložil ISVAP, ker naj bi obšla obveznost sklepanja pogodb iz člena 11(1) navedenega zakona z določitvijo pretirano visokih premijskih stopenj.

29 Z dopisom z dne 8. junija 2004 je Italijanska republika odgovorila, da sta zakon št. 990/69 in njegova uporaba s strani ISVAP v skladu s pravom Skupnosti. Pojasnila je, da se z zakonom št. 990/69 ne zahteva niti predhodna odobritev premijskih stopenj niti sistematično obveščanje ISVAP o teh premijah. S tem zakonom naj bi se zavarovalnim podjetjem pustilo, da prosto določijo svoje premijske stopnje, pri čemer pa naj bi bila potrošnikom zagotovljena možnost, da pridobijo polico obveznega zavarovanja avtomobilske odgovornosti. Glede slednjega je poudarila socialno naravo civilne odgovornosti za škodo, nastalo pri uporabi vozil.

30 Z dopisom z dne 9. julija 2004 je Komisija uradno opomnila Italijansko republiko, naj ji predloži svoja stališča o združljivosti členov 11(1) in (1a), 12a ter 12c zakona št. 990/69, kakor jih razlaga in uporablja ISVAP, z Direktivo 92/49.

31 Z dopisom z dne 31. avgusta 2004 je Italijanska republika posredovala svoja stališča, ki so bila v bistvu enaka kot tista v dopisu z dne 8. junija 2004.

32 Komisija je 22. decembra 2004 poslala dodatni uradni opomin, v katerem je poudarila, da je glede na načela, ki jih je navedlo Sodišče v sodbi z dne 5. oktobra 2004 v zadevi CaixaBank France (C-442/02, ZOdl., str. I-8961), obveznost sklepanja pogodb tudi v nasprotju s členoma 43 ES in 49 ES. Italijanski republiki je bil odobren enomesečni rok za odgovor na ta dodatni uradni opomin.

33 Ker Komisija ni dobila odgovora na dodatni uradni opomin, je 18. oktobra 2005 Italijanski republiki poslala obrazloženo mnenje, v katerem je potrdila očitke, ki jih je navedla v obeh uradnih opominih, in pozvala to državo članico, naj uskladi predpise s tem mnenjem v dveh mesecih od njegovega prejema.

34 Z dopisom z dne 3. novembra 2005 je Italijanska republika sporočila objavo zakonika o zasebnem zavarovanju.

35 Z dopisom z dne 30. decembra 2005 je Italijanska republika odgovorila na obrazloženo mnenje, pri čemer je vztrajala, da je nacionalna zakonodaja združljiva s pravom Skupnosti.

36 Komisija je glede na odgovor Italijanske republike menila, da mora svoje očitke natančneje pojasniti, in je zato 10. aprila 2006 poslala dodatno obrazloženo mnenje. To državo članico je pozvala, naj uskladi predpise s tem mnenjem v dveh mesecih od njegovega prejema.

37 Italijanska republika je z dopisom z dne 16. maja 2006 odgovorila na dodatno obrazloženo mnenje. Ponovno je navedla, da je njena zakonodaja združljiva s pravom Skupnosti.

38 Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom Italijanske republike, se je odločila za vložitev te tožbe.

Postopek pred Sodiščem

39 Komisija je 20. decembra 2006 v sodnem tajništvu Sodišča vložila to tožbo in Sodišču predlagala, naj ugotovi neizpolnitve obveznosti, naštete v točki 1 te sodbe, in Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

40 Italijanska republika Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.

41 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 21. junija 2007 Republiki Finski dovolil intervencijo v podporo predlogom Italijanske republike.

Tožba

42 Komisija je v repliki navedla, da je glavna kršitev prava Skupnosti, ki se očita Italijanski republiki, nezdružljivost obveznosti sklepanja pogodb s členoma 43 ES in 49 ES. Ta očitek je torej treba obravnavati najprej.

Očitek v zvezi z kršitvijo členov 43 ES in 49 ES zaradi obveznosti sklepanja pogodb

Trditve strank

43 Komisija trdi, da sta obveznost sklepanja pogodb, ki je naložena vsem zavarovalnim podjetjem, ki delujejo na področju avtomobilske odgovornosti, in to v zvezi z vsemi lastniki avtomobilov, ter možnost, ki jo ima ISVAP, da naloži kazen za kršitev navedene obveznosti, nezdružljivi s členoma 43 ES in 49 ES.

44 Ta obveznost naj bi zavarovalna podjetja s sedežem v drugih državah članicah odvračala od ustanavljanja ali opravljanja storitev v Italiji, s čimer naj bi se oviral dostop do italijanskega trga. Tem podjetjem naj bi bilo zlasti onemogočeno, da prosto določajo svojo ponudbo zavarovalniških storitev in prejemnike teh storitev. Tako naj bi morala nositi čezmerne stroške glede na svoje poslovne strategije. Ti stroški naj bi bili še večji pri podjetjih, ki želijo izvajati le sporadične dejavnosti v Italiji.

45 Omejevalni učinek obveznosti sklepanja pogodb naj bi bil podoben tistemu, ki ga je Sodišče ugotovilo v zgoraj navedeni sodbi CaixaBank France.

46 Komisija nato pojasni, da je obveznost sklepanja pogodb neutemeljena in nesorazmerna z zastavljenim ciljem.

47 V zvezi s ciljem varstva lastnikov avtomobilov, ki ga je navedla Italijanska republika, Komisija priznava, da obveznost sklepanja pogodb prispeva k zagotavljanju, da bo lastnik vozila našel zavarovalno podjetje, ki bo izdalo polico o zavarovanju avtomobilske odgovornosti. Vendar pa naj bi obveznost sklepanja pogodb presegla to, kar je nujno za doseganje cilja varstva potrošnikov, ker je naložena zavarovalnim podjetjem v zvezi z vsemi lastniki vozil na celotnem italijanskem območju, medtem ko je Italijanska republika navedla težave pri iskanju zavarovalnega podjetja, ki bi izdalo polico o zavarovanju avtomobilske odgovornosti za določeno geografsko območje in kategorijo oseb, in sicer za jug Italije ter mlade voznike.

48 V zvezi s ciljem zagotavljanja primerne odškodnine oškodovancem prometnih nesreč, ki ga je prav tako navedla Italijanska republika, Komisija meni, da je že dosežen z obveznostjo – ki je bila po prenosu člena 3 Direktive 72/166 določena za lastnike vozil – da pridobijo polico o zavarovanju avtomobilske odgovornosti, in z obstojem jamstvenih skladov v vsaki državi članici na podlagi Direktive 84/5.

49 Nazadnje Komisija trdi, da so sistemi za doseganje istih rezultatov, ki naj bi se dosegali z italijansko zakonodajo, v drugih državah članicah manj omejevalni. V zvezi s tem navaja Bureau central de tarification [osrednji urad za določanje stopenj] v Belgiji in Franciji, Consorcio de Compensación de Seguros [konzorcij za nadomestilo zavarovanj] v Španiji, konzorcij glavnih zavarovalnih podjetij na Nizozemskem in sistem sozavarovanja na Portugalskem.

50 Italijanska republika opozarja, da čeprav je zavarovanje avtomobilske odgovornosti vrsta zasebnega zavarovanja, je njegov namen socialen, in sicer je namenjeno zagotavljanju, da oškodovanci v prometnih nesrečah dobijo odškodnino. To naj bi bil razlog, da je bila za voznike vozil uvedena obveznost skleniti zavarovanje za nadomestilo škode tretjim osebam.

51 Italijanska republika je z določitvijo te obveznosti sklepanja pogodb za zavarovalna podjetja in za uporabnike motornih vozil želela maksimalno zaščititi, na eni strani, zavarovalce kot potrošnike zoper diskriminacijo na področju dostopa do obveznega zavarovanja in svobode gibanja ter, na drugi strani, oškodovance v prometnih nesrečah.

52 Po mnenju Italijanske republike se ti cilji ne smejo ogroziti s poslovno svobodo podjetij. Ta država članica meni, da če bi Sodišče sprejelo sklepanje Komisije, bi zavarovanje avtomobilske odgovornosti postalo zavarovanje, ki temelji izključno na tržni logiki, in bi v veliki meri izgubilo socialne značilnosti.

53 Italijanska republika nato poudarja, da obveznost sklepanja pogodb ne odvrača zavarovalnih podjetij, ki imajo sedež v drugi državi članici, in ne v Italijanski republiki, ter ki želijo priti na italijanski trg.

54 Če bi Sodišče kljub temu presodilo, da obveznost sklepanja pogodb omejuje svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, Italijanska republika trdi, da je ta obveznost primerna za doseganje navedenih ciljev varstva potrošnikov in oškodovancev v prometnih nesrečah.

55 Poleg tega naj bi bila obveznost sklepanja pogodb združljiva z načelom sorazmernosti. V nasprotju s trditvami Komisije naj ne bi bilo niti praktično niti zakonito omejiti obveznost sklepanja pogodb na določena območja italijanskega ozemlja ali na določene vrste potrošnikov. Omejitev te obveznosti na določene kategorije potrošnikov bi povzročila težave z diskriminacijo, geografska omejitev navedene obveznosti pa bi spodbujala zavarovalna podjetja, da ne delujejo na območjih, za katera velja obveznost sklepanja pogodb.

56 Italijanska republika nazadnje v zvezi z alternativnimi mehanizmi v drugih državah članicah trdi, da je vsaka država članica prosta pri izbiri rešitve, ki najbolj ustreza njenemu nacionalnemu socialnemu položaju, ker podrobna pravila o izvedbi obveznosti zavarovanja na področju avtomobilske odgovornosti niso bila usklajena. Zlasti zaradi nehomogenosti različnih nacionalnih položajev naj zakonodajalec Skupnosti ne bi mogel določiti uskladitvenih predpisov v zvezi s tem.

57 Republika Finska trdi, da je ne glede na vprašanje, ali obveznost sklepanja pogodb omejuje svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, ta obveznost v vsakem primeru utemeljena.

58 Ta država članica v zvezi s tem poudarja, da sta zavarovanje avtomobilske odgovornosti in socialna varnost tesno povezana zaradi povračila stroškov bolnišničnega zdravljenja in okrevanja oškodovancev v prometnih nesrečah ter stroškov v zvezi z izpadom njihovega dohodka.

59 Po mnenju Republike Finske je obveznost sklepanja pogodb nujna za uresničevanje ciljev, ki se jim sledi, in sorazmerna z njimi. Za povprečnega potrošnika naj bi bila najpreprostejše sredstvo za izpolnitev njegove zakonske obveznosti.

Presoja Sodišča

– Obstoj omejitve svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev

60 Nesporno je, da velja obveznost sklepanja pogodb brez razlikovanja za vsa podjetja, ki ponujajo zavarovanje avtomobilske odgovornosti na italijanskem ozemlju.

61 Komisija vendarle meni, da ker navedena obveznost zmanjšuje možnost zavarovalnih podjetij, da se na trgu samostojno strateško odločajo, ta obveznost ovira podjetja s sedežem v drugi državi članici pri ustanavljanju in opravljanju storitev v Italiji.

62 Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da se pojem „omejitev“ v smislu členov 43 ES in 49 ES nanaša na ukrepe, ki prepovedujejo, ovirajo ali naredijo izvrševanje svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev manj zanimivo (zgoraj navedena sodba CaixaBank France, točka 11, ter sodbi z dne 13. decembra 2007 v zadevi Komisija proti Italiji, C-465/05, ZOdl., str. I-11091, točka 17, in z dne 17. julija 2008 v zadevi Komisija proti Franciji, C-389/05, ZOdl., str. I-5337, točka 52).

63 V zvezi z vprašanjem, v katerih okoliščinah lahko ukrep, ki velja brez razlikovanja, kot je obveznost sklepanja pogodb iz postopka v glavni stvari, spada v okvir navedenega pojma, je treba spomniti, da ureditev države članice ne pomeni omejitve v smislu Pogodbe ES zgolj zaradi dejstva, da druge države članice uporabljajo pravila, ki so manj stroga ali ekonomsko zanimivejša za ponudnike podobnih storitev, ki imajo sedež na njihovem ozemlju (glej v tem smislu sodbi z dne 10. maja 1995 v zadevi Alpine Investments, C-384/93, Recueil, str. I-1141, točka 27, in z dne 12. julija 2005 v zadevi Schempp, C-403/03, ZOdl., str. I-6421, točka 45).

64 Nasprotno pa pojem omejitve zajema ukrepe države članice, ki čeprav veljajo brez razlikovanja, vplivajo na dostop podjetij iz drugih držav članic do trga in tako ovirajo trgovino v Skupnosti (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Alpine Investments, točki 35 in 38, ter CaixaBank France, točka 12).

65 V obravnavanem primeru ni sporno, da obveznost sklepanja pogodb ne vpliva na to, da italijanski organi upoštevajo uradno dovoljenje, ki je navedeno v točki 13 te sodbe in ki ga zavarovalna podjetja, ki imajo sedež v drugi državi članici, in ne v Italijanski republiki, pridobijo v državi članici, v kateri imajo svoj sedež. Ta obveznost torej ne posega v pravico do dostopa do italijanskega trga zavarovanja avtomobilske odgovornosti, ki izhaja iz navedenega dovoljenja.

66 Vendar pa določitev obveznosti, kot je ta iz postopka v glavni stvari, s strani države članice pomeni bistven poseg v svobodo sklepanja pogodb, ki jo načeloma imajo gospodarski subjekti.

67 V sektorju, kot je zavarovalniški, tak ukrep vpliva na dostop zadevnih subjektov do trga, zlasti kadar za zavarovalna podjetja določa ne le obveznost kritja vseh nevarnosti, ki so jim predlagane, ampak tudi zahteve v zvezi z zmerno višino premij.

68 Ta obveznost lahko namreč zavarovalnim podjetjem, ki prihajajo na italijanski trg, v organizacijskem in naložbenem smislu povzroči pomembne dodatne stroške, ker jih prisili, da sprejmejo vsako potencialno stranko.

69 Če želijo ta podjetja priti na italijanski trg pod pogoji, združljivimi z italijansko zakonodajo, morajo ponovno razmisliti o svoji poslovni politiki in strategiji, med drugim z občutnim povečanjem obsega svoje ponudbe zavarovalniških storitev.

70 Ker obveznost sklepanja pogodb navedenim podjetjem povzroči tako velike prilagoditve in stroške, je zaradi nje dostop do italijanskega trga manj zanimiv, če pa ta podjetja na ta trg vstopijo, se zmanjša njihova sposobnost, da za podjetja, ki tradicionalno poslujejo v Italiji, pomenijo takojšnjo učinkovito konkurenco (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo CaixaBank France, točki 13 in 14).

71 Zato obveznost sklepanja pogodb omejuje svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev.

– Utemeljenost omejitve

72 Omejitev svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev je lahko utemeljena, če ustreza nujnim razlogom v splošnem interesu, če je primerna za uresničitev zastavljenega cilja in če ne presega tega, kar je nujno za njegovo doseganje (glej zlasti sodbe z dne 5. decembra 2006 v združenih zadevah Cipolla in drugi, C-94/04 in C-202/04, ZOdl., str. I-11421, točka 61; z dne 13. decembra 2007 v zadevi United Pan-Europe Communications Belgium in drugi, C-250/06, ZOdl., str. I-11135, točka 39, in

z dne 1. aprila 2008 v zadevi Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, ZOdl., str. I-1683, točka 55).

73 Italijanska republika je v utemeljitev obveznosti sklepanja pogodb navedla več ciljev, med drugim tudi socialno varstvo oškodovancev prometnih nesreč.

74 Ta cilj socialnega varstva, ki pomeni v bistvu jamstvo za primerno odškodnino navedenim oškodovancem, se lahko upošteva kot nujni razlog v splošnem interesu.

75 Kot je namreč razvidno iz Skupnostne ureditve, navedene v točkah od 3 do 12 te sodbe, in kot sta poudarili Italijanska republika in Republika Finska, je cilj obveznega zavarovanja avtomobilske odgovornosti zagotavljanje odškodnine oškodovancem prometnih nesreč.

76 Iz istega pravnega okvira je razvidno, da se navedena odškodnina v glavnem financira na podlagi pogodb, sklenjenih pri zavarovalnih podjetjih, jamstveni sklad, ustanovljen v vsaki državi članici, pa ima pri izplačilu odškodnin oškodovancem prometnih nesreč le subsidiarno vlogo, in sicer kadar je bila nesreča povzročena z vozilom, ki ni bilo obvezno zavarovano.

77 V členu 3 Direktive 72/166 je zato državam članicam naloženo sprejetje vseh potrebnih ukrepov za zagotovitev, da njihovi državljani izpolnijo obveznost sklenitve zavarovanja avtomobilske odgovornosti.

78 Ugotoviti je treba, da je eno od sredstev, ki državam članicam omogoča, da upoštevajo to obveznost, ki je določena s členom 3 Direktive 72/166, zagotovitev možnosti, da vsak lastnik vozila sklene tako zavarovanje za premijo, ki ni previsoka.

79 V zvezi s tem ni mogoče sprejeti trditve Komisije, da je cilj socialnega varstva oškodovancev v prometnih nesrečah v vsakem primeru dosežen z obstojem jamstvenega sklada v vsaki državi članici.

80 Jamstveni sklad sicer zagotavlja, da bodo oškodovanci v nesrečah, ki so bile povzročene z vozili, ki niso bila obvezno zavarovana, dobili odškodnino. Ni torej sporno, da bo vsak oškodovanec v prometni nesreči dobil odškodnino, tudi če obveznost sklepanja pogodb, kot je ta, ki jo je uvedla Italijanska republika, ni določena.

81 Vendar pa je, kot je bilo poudarjeno v točki 76 te sodbe, iz Skupnostne ureditve prav tako razvidno, da sta obstoj posamezne pogodbe o zavarovanju avtomobilske odgovornosti in možnost uveljavljanja te pogodbe neposredno proti zavarovalnemu podjetju glavni temelj varstva oškodovancev v prometnih nesrečah. V teh okoliščinah se državam članicam ne more očitati sprejetje ukrepov, s katerimi naj bi se preprečilo, da lastniki vozil ne bi mogli izpolniti svoje obveznosti sklenitve zavarovanja avtomobilske odgovornosti.

82 Iz navedenega je razvidno, da je obveznost sklepanja pogodb, ki je sporna v postopku v glavni stvari, primerna, da prispeva k izvrševanju Skupnostne ureditve v zvezi z obveznostjo lastnikov avtomobilov, da sklenejo zavarovanje avtomobilske odgovornosti, in tako tudi k uresničevanju cilja te ureditve, ki je zagotavljanje primerne odškodnine oškodovancem v prometnih nesrečah.

83 V zvezi z vprašanjem, ali obveznost sklepanja pogodb, kot velja v Italijanski republiki, presega to, kar je nujno za doseganje cilja socialnega varstva oškodovancev v prometnih nesrečah, je treba najprej spomniti, da v zvezi z merilom sorazmernosti ni nujno potrebno, da omejevalni ukrep, ki so ga določili organi države članice, ustreza ideji, ki je skupna vsem državam članicam glede načina varstva zadevnega legitimnega interesa.

84 Položaj v zvezi s cestnim prometom in cilji v splošnem interesu, upoštevnimi na tem področju, se namreč razlikuje od ene države članice do druge. Zato je treba državam članicam priznati diskrecijsko pravico na tem področju. Čeprav mora država članica, ki se sklicuje na nujno zahtevo za utemeljitev omejitve v smislu Pogodbe, dokazati, da je njena ureditev ustrezna in nujna za doseganje zastavljenega legitimnega cilja, pa se zaradi tega dokaznega bremena od te države članice ne more zahtevati, naj pozitivno dokaže, da teh ciljev v enakih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim drugim ukrepom, ki si ga je mogoče predstavljati (sodba z dne 10. februarja 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-110/05, ZOdl., str. I-519, točki 65 in 66).

85 Zato z dejstvom, da so nekatere države članice izbrale drugačen sistem od tistega, ki ga je uvedla Italijanska republika za zagotavljanje, da lahko vsak lastnik vozila za premijo, ki ni pretirano visoka, sklene pogodbo o zavarovanju avtomobilske odgovornosti, ni mogoče dokazati, da obveznost sklepanja pogodb presega to, kar je nujno za doseganje zastavljenih ciljev. Na podlagi pojasnil Komisije o sistemih, ki so bili uvedeni v drugih državah članicah, in ne v Italijanski republiki, se poleg tega ne more sklepati, da so ti sistemi na koncu za zavarovalna podjetja manj omejevalni in ugodnejši od obveznosti sklepanja pogodb, ki jo je uvedel italijanski zakonodajalec.

86 Nato je treba preučiti trditev Komisije, da je določitev obveznosti sklepanja pogodb za zavarovalna podjetja v zvezi z vsemi potencialnimi strankami in na celotnem italijanskem ozemlju nesorazmerna.

87 V zvezi s tem je Italijanska republika trdila, ne da bi ji glede tega Komisija nasprotovala, da so okoliščine na južnem delu njenega ozemlja težke in da mora zato javni organ sprejeti korekcijski ukrep, da se lahko zavarovanje avtomobilske odgovornosti izvaja pod pogoji, ki so sprejemljivi za zavarovalce in za zavarovalna podjetja.

88 Med drugim je ugotovljeno, da je število prometnih nesreč, prijavljenih pri zavarovalnih podjetjih, posebej visoko na nekaterih južnih območjih Italije. Te razmere so povzročile pomembno povečanje finančnih tveganj za navedena podjetja v tej regiji.

89 V teh okoliščinah je Italijanska republika upravičeno menila, da je primerno, da za vsa podjetja, ki poslujejo na njenem ozemlju, določi obveznost sklepanja pogodb z vsemi lastniki vozil s stalnim prebivališčem v Italiji, da bi se izognili temu, da bi se ta podjetja umaknila iz južnega dela italijanskega ozemlja in tako lastnikom vozil, ki imajo tam stalno prebivališče, onemogočila sklenitev zavarovanja avtomobilske odgovornosti, ki je kljub vsemu obvezno.

90 Poleg tega je iz člena 11(1a) zakona št. 990/69 in člena 35(1) zakonika o zasebnem zavarovanju razvidno, da Italijanska republika s sprejetjem navedenega ukrepa zavarovalnim podjetjem ni prepovedala uporabe različnih premijskih stopenj glede na preteklo statistiko povprečnih stroškov za nevarnosti v okviru kategorij zavarovancev, ki so dovolj široko določene.

91 Zlasti ni sporno, da obveznost sklepanja pogodb zavarovalnim podjetjem ne preprečuje, da bi pri zavarovalcu s stalnim prebivališčem na območju, za katerega je značilno veliko število nesreč, izračunala višjo premijo kot pri zavarovalcu s stalnim prebivališčem na območju manjšega tveganja.

92 Poleg tega ni mogoče izključiti, da bi zaradi omejitve obveznosti sklepanja pogodb le na južni del italijanskega ozemlja nastal, kot je navedla Italijanska republika, vprašljiv pravni položaj, ker bi se lahko lastniki vozil s stalnim prebivališčem v drugih italijanskih regijah sklicevali na neenako obravnavanje, če bi imeli v regiji, v kateri ta obveznost sklepanja pogodb ne bi veljala, težave pri iskanju zavarovalnega podjetja, ki bi bilo pripravljeno skleniti pogodbo o zavarovanju avtomobilske odgovornosti.

93 Iz navedenega je razvidno, da je obveznost sklepanja pogodb primerna za uresničevanje zastavljenega cilja in ne presega tega, kar je nujno za njegovo doseganje.

94 Zato je treba očitek v zvezi s kršitvijo členov 43 ES in 49 ES zavrniti.

Očitek v zvezi s kršitvijo členov 6, 29 in 39 Direktive 92/49 zaradi meril, ki jih je treba upoštevati pri izračunavanju zavarovalnih premij, in zaradi naknadnega nadzora teh premij

Trditve strank

95 Po mnenju Komisije iz morebitne ugotovitve, da je obveznost sklepanja pogodb, določena s členom 11(1) zakona št. 990/69, nezdružljiva s pravom Skupnosti, nujno izhaja, da je člen 11(1a) tega zakona nezdružljiv s členi 6, 29 in 39 Direktive 92/49. Kot naj bi namreč Italijanska republika navedla, naj bi bil namen meril, določenih za izračunavanje zavarovalnih premij, zagotavljanje spoštovanja obveznosti sklepanja pogodb.

96 Natančneje, obveznost zavarovalnih podjetij, da določijo zavarovalne premije v skladu s svojimi „tehničnimi bazami, ki so dovolj velike in zajemajo najmanj pet poslovnih let“, in da jih prilagodijo tržnemu povprečju, ter določitev naknadnega nadzora nad temi premijami in možnost ISVAP, da naloži visoke denarne kazni, naj bi pomenili kršitev načela prostega določanja premijskih stopenj, ki je razvidno iz členov Direktive 92/49.

97 Italijanska republika navaja, da je edini cilj načel v zvezi z določanjem premijskih stopenj v zakonu št. 990/69 omejevanje težnje, da bi nekatera zavarovalna podjetja odvračala potrošnike od pridobitve zavarovalne police pri njih s pretirano visokimi premijskimi stopnjami. Navedena načela naj bi ustrezala običajnim tehničnim pravilom določanja premijskih stopenj in aktuarskim načelom, ki jih upoštevajo zavarovalna podjetja.

98 Po mnenju Italijanske republike navedene določbe nikakor ne zavezujejo zavarovalnih podjetij, da določijo cene, ki so podobne tržnemu povprečju, ali da se bistveno ne oddaljijo od premijskih stopenj, ki so jih uporabljala v zadnjih petih letih. Pojasnjuje, da podjetja določijo svoje premijske stopnje na podlagi preteklega razvoja in da imajo pravico zvišati, celo bistveno, zavarovalne premije zaradi negativnega poteka v smislu nesreč.

99 V zvezi z ISVAP Italijanska republika navaja, da ta organ posreduje le zoper podjetja, ki uporabljajo zavarovalne premije, ki niso veljavno tehnično utemeljene in pri katerih je jasno razvidna zloraba premijskih stopenj in diskriminacija med zavarovanci. Poudarja, da v primerih, v katerih posreduje ISVAP, ne gre za premijske stopnje, ki so le povečane, ampak da gre za neobičajne premijske stopnje z namenom odrekanja zavarovalnega kritja. Tako naj bi bile nekaterim potrošnikom ponujene letne premije, višje od 7000 EUR.

Presoja Sodišča

100 Členi 6, 29 in 39 Direktive 92/49 državi članici prepovedujejo uvedbo sistema predhodne odobritve ali sistematičnega sporočanja premijskih stopenj, ki jih zavarovalno podjetje namerava uporabiti na svojem ozemlju v razmerjih z zavarovalci.

101 Kot je Sodišče že poudarilo, je bil namen zakonodajalca Skupnosti zagotoviti načelo prostega določanja premijskih stopenj v zavarovalnem sektorju razen življenjskega zavarovanja, vključno z zavarovanjem avtomobilske odgovornosti (sodbi z dne 25. februarja 2003 v zadevi Komisija proti Italiji, C-59/01, Recueil, str. I-1759, točka 29, in z dne 7. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-346/02, ZOdl., str. I-7517, točka 21).

102 V obravnavanem primeru morajo podjetja, ki opravljajo zavarovanje avtomobilske odgovornosti, na podlagi člena 11(1a) zakona št. 990/69 in člena 35(1) zakonika o zasebnem zavarovanju ločeno izračunavati čiste premije in dodatke v skladu s svojimi tehničnimi bazami, ki so dovolj velike in zajemajo najmanj pet poslovnih let.

103 V zvezi z vprašanjem, ali je to pravilo združljivo z načelom prostega določanja premijskih stopenj, na katerega je bilo že opozorjeno, je treba, prvič, poudariti, da z njim ni bil uveden sistem predhodne odobritve ali sistematičnega sporočanja premijskih stopenj.

104 Drugič, v nasprotju s trditvami Komisije navedeno pravilo zavarovalnim podjetjem ne nalaga prilagoditve premijskih stopenj tržnemu povprečju. Celo nasprotno, člen 11(1a) zakona št. 990/69 in člen 35(1) zakonika o zasebnem zavarovanju določata, da zavarovalna podjetja izračunajo svoje premijske stopnje v skladu s svojimi tehničnimi bazami, pri čemer je pojasnjeno, da če te baze niso dostopne, lahko podjetja uporabijo tržne statistične podatke.

105 Tretjič, v zvezi z morebitnim vplivom člena 11(1a) zakona št. 990/69 in člena 35(1) zakonika o zasebnem zavarovanju na premijske stopnje, ker določata tehnični okvir, znotraj katerega zavarovalna podjetja izračunajo svoje premije, je treba ugotoviti, da takšna omejitev prostega določanja premijskih stopenj ni prepovedana z Direktivo 92/49.

106 V zvezi s tem je treba spomniti, da se popolna uskladitev premijskih stopenj na področju zavarovanja razen življenjskega zavarovanja, s katero se izključi vsak nacionalni ukrep, ki lahko vpliva na premijske stopnje, zaradi pomanjkanja ustrezne jasno izražene volje zakonodajalca Skupnosti ne more domnevati (zgoraj navedena sodba Komisija proti Luksemburgu, točka 24).

107 Komisija poleg tega ni niti dokazala niti zatrjevala, da pravilo glede izračunavanja, ki ga je določil italijanski zakonodajalec, ni združljivo s tehničnimi pravili določanja premijskih stopenj in aktuarskimi načeli, ki se upoštevajo v zavarovalniškem sektorju.

108 Iz navedenega je razvidno, da je treba očitek v zvezi s kršitvijo členov 6, 29 in 39 Direktive 92/49 zavrniti.

Očitek v zvezi s kršitvijo člena 9 Direktive 92/49 zaradi nadzora nad podrobnimi pravili izračunavanja zavarovalnih premij in zaradi nalaganja kazni

Trditve strank

109 Po mnenju Komisije nadzor, ki ga izvaja ISVAP na podlagi člena 11(1a) zakona št. 990/69 in nazadnje členov 35(1) in 314(2) zakonika o zasebnem zavarovanju nad podrobnimi pravili, v skladu s katerimi zavarovalna podjetja, ki opravljajo svoje dejavnosti v Italiji na podlagi svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev, izračunavajo svoje zavarovalne premije, in nalaganje kazni pomenita kršitev porazdelitve pristojnosti med matično državo članico in državo članico gostiteljico iz člena 9 Direktive 92/49.

110 Iz uvodne izjave 5 Direktive 92/49 naj bi bilo razvidno, da je načelo nadzora v matični državi članici eden od bistvenih ciljev navedene direktive. Vsako odstopanje od tega načela bi se moralo razlagati ozko.

111 Nobena določba pa naj ne bi upravičevala spornih posredovanj ISVAP. Nasprotno, nekatere določbe Direktive 92/49, kot sta člena 11 in 40, naj bi za načelo nadzora v matični državi članici določile zelo široko področje uporabe.

112 Iz teh določb naj bi bilo razvidno, da mora ISVAP, kadar namerava posredovati pri premijah za zavarovanje avtomobilske odgovornosti, ki jih uporabljajo zavarovalna podjetja, ki imajo glavni sedež v drugi državi članici in ne v Italijanski republiki, domnevne nepravilnosti sporočiti nadzornim organom matične države članice in jih pozvati, naj sprejmejo primerne ukrepe za prenehanje kršitev.

113 Italijanska republika navaja, da posredovanja na področju premijskih stopenj, katerih namen je varstvo potrošnikov, ne spadajo v okvir finančnega nadzora zavarovalnih podjetij v smislu člena 9 Direktive 92/49. Instrumenti varstva finančne stabilnosti, ki jih lahko uporabljajo le organi matične države članice, zajemajo minimalni kapital in kritje tehničnih rezervacij. Ti instrumenti pa niso povezani z varstvom pravic potrošnikov.

Presoja Sodišča

114 Kot je navedla Komisija, je Direktiva 92/49 v uvodni izjavi 5 in členu 9 določila načelo nadzora v matični državi članici.

115 Vendar kot je nedvoumno razvidno iz uvodne izjave 7 in člena 9 navedene direktive, se to načelo nanaša le na finančni nadzor zavarovalnih podjetij.

116 V členu 9 Direktive 92/49 področje uporabe načela nadzora v matični državi članici sicer ni izčrpno opredeljeno, saj je navedeno, da finančni nadzor „vključuje“ preverjanje stanja solventnosti in oblikovanje tehničnih rezervacij. Vendar te določbe ni mogoče razlagati tako, da je bil namen zakonodajalca Skupnosti, da ima matična država članica izključno pristojnost nadzora, ki zajema poslovna ravnanja zavarovalnih podjetij.

117 Iz tega je razvidno, da navedeni člen 9 ne izključuje možnosti nadzora, kot ga izvaja ISVAP.

118 Navedene ugotovitve niso v nasprotju s členoma 11 in 40 Direktive 92/49, ki jih Komisija navaja v repliki.

119 V zvezi s členom 11 Direktive 92/49 je treba ugotoviti, da se z njim spreminja določba Direktive 73/239, ki se kot vse druge določbe iz istega oddelka Direktive 73/239 nanaša na finančno trdnost zavarovalnih podjetij. Komisija se torej ne more opreti na navedeni člen 11 ob zatrjevanju, da pristojnost nadzora, ki je v njem navedena, presega vprašanje finančne trdnosti.

120 V zvezi s členom 40 Direktive 92/49 je dovolj ugotovitev, da na eni strani Komisija Italijanski republiki ni očitala kršitve obveznosti iz odstavkov od 3 do 5 tega člena in da na drugi strani člen 40(7) navedene direktive potrjuje pravico države članice gostiteljice, da kaznuje kršitve, storjene na svojem ozemlju.

121 Iz navedenega je razvidno, da je treba ta očitek zavrniti.

Stroški

122 V skladu s členom 69(2), prvi pododstavek, Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. V obravnavanem primeru Komisija ni uspela s svojimi predlogi. Ker pa Italijanska republika ni predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, Italijanska republika in Komisija nosita svoje stroške.

123 V skladu s členom 69(4), prvi pododstavek, Poslovnika države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Republika Finska, intervenientka, torej nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Komisija Evropskih skupnosti, Italijanska republika in Republika Finska nosijo svoje stroške.**

Podpisi