

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

JÁNA MAZÁKA

přednesené dne 9. září 2008¹**I – Úvod**

1. V tomto řízení na základě článku 226 Komise tvrdí, že Italská republika tím, že pojišťovnám, které jsou oprávněny poskytovat povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám v Itálii, uložila mimo jiné povinnost uzavřít smlouvu, porušila své povinnosti podle článků 43 ES a 49 ES. Italské právo ukládá takovým pojišťovnám povinnost poskytovat pojistné krytí z pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám všem kategoriím pojištěných osob ve všech oblastech Itálie. Komise rovněž tvrdí, že tím, že Italská republika přijala a zachovala právní předpisy, podle kterých pojistné z pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám musí být vypočteno na základě pevných parametrů, a tím, že učinila pojistné předmětem následné kontroly, porušila své povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 6, 9, 29 a 39 směrnice Rady 92/49/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního a o změně směrnic 73/239/EHS a 88/357/EHS (třetí směrnice o neživotním pojištění)². Dotčené povinnosti se použijí na podniky, které mají hlavní sídlo v Itálii, a na podniky, které mají hlavní sídlo mimo Itálii, ale působí v Itálii na základě svobody usazování nebo volného pohybu služeb. Porušení dotčených

italských právních předpisů může vést k uložení sankcí Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (dále jen „ISVAP“), italským dozorovým orgánem pro soukromé pojištění.

II – Právní rámec*A – Právní předpisy Společenství*

2. Článek 6 směrnice 92/49, který je začleněn do hlavy II, nadepsané „Přístup k pojišťovací činnosti“, stanoví:

„[...]

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Úř. věst. 1992 L 228, s. 1, Zvl. vyd. 06/01, s. 346.

3. Žádné ustanovení této směrnice nebrání členským státům v tom, aby zachovaly nebo přijímaly právní a správní předpisy požadující schválení zakladatelské smlouvy a stanov nebo jakýchkoli jiných dokumentů, které jsou nezbytné pro běžné provádění dozoru.

3. Článek 9 směrnice 92/49, který je začleněn do hlavy III, nadepsané „Harmonizace podmínek pro provozování pojištění“, stanoví:

„[...]

Členské státy však nepřijmou předpisy, které by požadovaly předchozí schválení nebo soustavné oznamování všeobecných nebo zvláštních pojistných podmínek, sazeb pojistného, tiskopisů a jiných písemností, které pojišťovna hodlá používat při svém styku s pojistníky.

1. Finanční dozor nad pojišťovnou včetně činností, které vykonává v rámci práva usazování nebo volného pohybu služeb, spadá do výlučné pravomoci domovského členského státu.

Členské státy smějí zachovat nebo přijímat nové předpisy o předchozím oznamování nebo schvalování zamýšleného zvýšení pojistných sazeb pouze jako součást obecného systému kontroly cen.

2. Tento finanční dozor se týká veškeré činnosti pojišťovny a zahrnuje prověřování stavu jeho solventnosti, tvorby technických rezerv včetně matematických rezerv a aktiv, která je kryjí, v souladu s předpisy nebo praxí obvyklou v domovském členském státě a při dodržení předpisů přijatých na úrovni Společenství. [...]

[...]“

3. Příslušné orgány domovského členského státu požadují od každé pojišťovny, aby měla řádné správní a účetní postupy a přiměřené vnitřní kontrolní mechanismy.“

4. Článek 29 směrnice 92/49, který je rovněž začleněn do hlavy III, stanoví:

„Členské státy však nepřijmou předpisy vyžadující předchozí schválení nebo soustavné oznamování všeobecných nebo zvláštních pojistných podmínek, sazebníků pojistného, formulářů a jiných tiskopisů, které pojišťovna hodlá používat při svém styku s pojištěnými. Mohou pouze požadovat nesoustavné oznamování uvedených pojistných podmínek a jiných dokladů pro účely ověření dodržování vnitrostátních předpisů, které se týkají pojistných smluv, a tento požadavek nesmí představovat předběžnou podmínku pro výkon činnosti pojišťovny.

Členské státy nesmějí ponechat v platnosti sní přijímat nové předpisy o předběžném oznamování nebo schvalování zamýšleného zvýšení pojistných sazeb s výjimkou případů, kdy je to součástí obecného systému kontroly cen.“

5. Článek 39 směrnice 92/43, který je začleněn do hlavy IV, nadešpsané „Ustanovení o právu usazování a o volném pohybu služeb“, stanoví:

„[...]

2. Členský stát pobočky nebo členský stát, ve kterém jsou poskytovány služby, nesmí přijímat předpisy vyžadující předchozí schválení nebo soustavné oznamování všeobecných nebo zvláštních pojistných podmínek, sazeb pojistného, tiskopisů a jiných písemností, které pojišťovna hodlá používat při svém styku s pojištěnými. Může od pojišťovny, která hodlá vykonávat na jeho území pojišťovací činnost v rámci práva usazování nebo volného pohybu služeb, požadovat pouze nesoustavné oznamování těchto podmínek a jiných písemností pro účely ověření toho, že jsou dodržovány vnitrostátní předpisy, přičemž tento požadavek nesmí zakládat předběžnou podmínku pro to, aby pojišťovna mohla vykonávat svou činnost.

3. Členský stát pobočky nebo členský stát, ve kterém jsou poskytovány služby, mohou zachovat nebo zavádět předběžné oznamování nebo schvalování zamýšleného zvýšení pojistných sazeb pouze jako součást obecného systému kontroly cen.“

B – Vnitrostátní právní předpisy

6. Článek 11 odst. 1 zákona č. 990 ze dne 24. prosince 1969 (zveřejněn v *Úředním věstníku Italské republiky* č. 2 ze dne 3. ledna 1970) o povinném pojištění odpovědnosti za

škodu při používání motorových vozidel a člunů („dále jen zákon č. 990“) stanoví:

V případě opakovaného obcházení povinnosti pojistit může být odňato povolení poskytovat služby v oblasti pojištění občanskoprávní odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorových vozidel.“

„Pojišťovny jsou povinny na základě smluvních podmínek a pojistných sazeb schválených nebo stanovených Ministerstvem průmyslu, obchodu a živností, přijmout návrhy týkající se povinného pojištění, které jim byly předloženy v souladu s tímto zákonem.“

8. Článek 12a zákona č. 990 stanoví:

7. Článek 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990 stanoví:

„V souladu s povinnostmi stanovenými v odstavci 1 pojišťovny při výpočtu pojistných sazeb vypočtou odděleně čisté pojistné a náklady podle technických zásad, které musí být dostatečně široké a musí zahrnovat období nejméně pěti let. Pokud tyto zásady nejsou dostupné, pojišťovny mohou použít tržní statistiky. Pokud ISVAP zjistí, že došlo k obcházení povinnosti poskytnout pojištění v určitých oblastech nebo u určitých kategorií pojistníků, uloží pokutu ve výši 3 % pojistného, které se týká pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel, které vyplývá ze schválené roční účetní závěrky, ve výši nejméně 1 milion eur a nejvýše 5 milionů eur.

„1. Pro zajištění transparentnosti a hospodářské soutěže při poskytování pojišťovacích služeb, jakož i přiměřeného informování uživatelů, poskytnou pojišťovny působící v oblasti povinného pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel a člunů veřejnosti sazby a obecné a zvláštní smluvní podmínky použitelné na území Italské republiky.

2. Pojistné stanovené každou pojišťovnou pro pojištěnce, kteří jsou v kategorii s maximálním bonusem za předchozí dva roky, musí být jednotné pro celé území státu.

3. Zveřejnění sazeb a smluvních podmínek podle odstavce 1 se provádí v každém prodejním místě pojišťovny a prostřednictvím internetových stránek umožňujících uživatelům výpočet pojistného a získání informací o smluvních podmínkách pojistných smluv pro motorová vozidla, motocykly a čluny, které mají být pojištěny.

vozidel a člunů pojišťovnami, bude postiženo sankcí v rozmezí od 3 do 9 milionů lir v závislosti na předmětném porušení.“

[...]

5. Za každé porušení nebo neúplné provedení povinností stanovených v odstavcích 1 a 3 bude uložena správní sankce v rozmezí od 2600 eur do 10 300 eur. V případě opominutí nebo zpoždění přesahujícího třicet dnů se uloží sankce ve dvojnásobné výši.“

10. Povinnost uzavřít smlouvu stanovená v čl. 11 odst. 1 zákona č. 990 byla ponechána v platnosti na základě čl. 132 odst. 1 legislativního nařízení č. 209 ze dne 7. září 2005 – zákoník soukromého pojištění (zveřejněn v *Úředním věstníku Italské republiky* č. 239 ze dne 13. října 2005) (dále jen „zákoník“), které nabylo účinnosti dne 1. ledna 2006. Článek 132 odst. 1 zákoníku stanoví:

9. Článek 12d odst. zákona č. 990 stanoví:

„Porušení nebo obcházení povinnosti přijmout nabídku potenciálních pojištěnců v souladu s článkem 11, pokud jde o povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových

„Pojišťovny musí na základě smluvních podmínek a pojistných sazeb, které jsou povinny předem stanovit pro veškerá rizika související s provozem motorových vozidel a člunů, přijmout návrhy týkající se povinného pojištění, které jim jsou předloženy, aniž je dotčeno nezbytné posouzení správnosti údajů uvedených v osvědčení o škodovém průběhu a identifikaci pojistníka a majitele vozidla, pokud je odlišný od pojistníka.“

11. Článek 132 odst. 2 zákoníku, který stanoví výjimku z obecné povinnosti uzavřít smlouvu, uvedené v čl. 132 odst. 1 zákoníku, zní:

„Pojišťovny mohou požadovat, aby povolení bylo omezeno na podnikání v odvětví vozových parků pro účely splnění podmínek vyplývajících z odstavce 1.“

12. Článek 11 odst. písm. a) zákona č. 990 byl nahrazen čl. 35 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku. Článek 35 odst. 1 zákoníku stanoví:

„Při stanovení pojistných sazeb musí pojišťovny počítat čisté pojistné a náklady odděleně a v souladu se svými technickými zásadami, které musí být dostatečně široké a musí pokrývat nejméně pět finančních let. Pokud jsou takové zásady nedostupné, mohou pojišťovny použít tržní statistické údaje.“

13. Článek 314 odst. 2 zákoníku stanoví:

„Porušení nebo obcházení povinnosti pojistit stanovené v čl. 132 odst. 1, které bylo spácháno ve vztahu k určitým oblastem nebo jednotlivým kategoriím pojištěnců, bude potrestáno peněžitou správní sankcí v rozmezí od jednoho do pěti milionů eur.“

14. Článek 12a zákona č. 990 byl nahrazen články 131 a 313 zákoníku. Článek 131 zákoníku stanoví:

„1. Pro zajištění transparentnosti a hospodářské soutěže při poskytování pojišťovacích služeb, jakož i dostatečného informování osob, které musí splnit povinnost pojistit motorová vozidla a čluny, pojišťovny zpřístupní veřejnosti informační sdělení a smluvní podmínky použitelné na území Italské republiky v každém prodejním místě a na internetu.

2. Zveřejňování pojistných sazeb se provádí formou individuálních předběžných výpočtů vydávaných v prodejních místech pojišťovny a prostřednictvím internetových stránek, na

kterých je možné získat stejný předběžný výpočet pro vozidla a čluny uvedené v prováděcím nařízení. [...]

III – Postup před zahájením soudního řízení a soudní řízení

3. ISVAP svým nařízením stanoví povinnosti pojišťoven a zprostředkovatelů.“

15. Článek 313 zákoníku stanoví:

„Nesplnění povinností stanovených v článku 131 bude potrestáno peněžitou správní sankcí v rozmezí od jednoho tisíce do deseti tisíc eur.“

16. Článek 12d odst. 1 zákona č. 990 byl nahrazen čl. 314 odst. zákoníku, který stanoví:

„Odmítnutí splnit povinnost pojistit, stanovenou v čl. 132 odst. 1, nebo její obcházení bude potrestáno peněžitou správní sankcí v rozmezí od jednoho tisíce pěti set do čtyř tisíc pěti set eur.“

17. Dopisem ze dne 22. března 2004 Komise informovala italské orgány, že má za to, že čl. 11 odst. 1 písm. a), 11 odst. 1 písm. a), 12a a 12d zákona č. 990, ve znění pozdějších změn, nejsou slučitelné s články 6, 29 a 39 směrnice 92/49. V dopise ze dne 8. června 2004 italské orgány uvedly, že jsou toho názoru, že italské právní předpisy týkající se povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám jsou slučitelné s právem Společenství, jmenovitě s články 6, 29 a 39 směrnice 92/49.

18. Dne 9. června 2004 Komise zaslala Italské republice výzvu dopisem. Komise uvedla, že obdržela stížnosti od tří pojišťovacích společností nabízejících pojištění motorových vozidel v Itálii na základě volného pohybu služeb, které se týkaly způsobu, kterým ISVAP použil čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990. Komise byla toho názoru, že Italská republika nedodržela články 6, 29 a 39 směrnice 92/49 a vyzvala uvedený členský stát, aby předložil své vyjádření ve lhůtě dvou měsíců. Italská republika na výzvu dopisem Komise odpověděla dopisem ze dne 31. srpna 2004 a uvedla, že má za to, že italské právo je zcela v souladu s právem Společenství.

19. Komise zaslala Italské republice dne 22. prosince 2004 v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ve věci CaixaBank France³ dodatečnou výzvu dopisem. Komise měla zejména za to, že povinnost uzavřít smlouvu uložená všem pojišťovnám, které v Itálii mají povolení poskytovat povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, je omezením práva usazování na základě článku 43 ES a volného pohybu služeb na základě článku 49 ES. Komise vyzvala Italskou republiku, aby předložila své vyjádření ve lhůtě jednoho měsíce.

20. Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela na svou dodatečnou výzvu dopisem žádnou odpověď, zaslala dne 18. října 2005 Italské republice odůvodněné stanovisko. Komise v odůvodněném stanovisku uvedla, že je toho názoru, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z jejích povinností podle článku 6, 29 a 39 směrnice 92/49, a z článků 43 ES a 49 ES. Komise vyzvala Italskou republiku, aby přijala opatření nezbytná ke splnění uvedeného odůvodněného stanoviska ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.

21. Dne 3. listopadu 2005 Italská republika oznámila Komisi zveřejnění zákoníku v *Úředním věstníku Italské republiky (la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana)*. Italská republika měla za to, že čl. 132 odst. 2 zákoníku, který stanoví, že pojišťovny mohou

požádat, aby jejich povolení bylo omezeno na rizika vyplývající z provozování vozových parků, vyhovuje námitkám uplatněným Komisí v její výzvě dopisem.

22. Dopisem ze dne 30. prosince 2005 Italská republika odpověděla na odůvodněné stanovisko Komise v tom smyslu, že italské právní předpisy jsou zcela v souladu s právem Společenství. Italská republika rovněž uvedla, že řízení vedené ISVAP proti uvedeným třem pojišťovnám, nabízejícím pojištění motorových vozidel v Itálii v rámci volného pohybu služeb, které si stěžovaly Komisi, bylo přerušeno. Krom toho Italská republika znovu upozornila Komisi na čl. 132 odst. 2 zákoníku.

23. Ve světle odpovědi Italské republiky na odůvodněné stanovisko Komise zaslala Komise dne 10. dubna 2006 uvedenému členskému státu dodatečné odůvodněné stanovisko. Komise uvedla, že povinnost uzavřít smlouvu uvedená v čl. 11 odst. 1 zákona č. 990 je spojena s povinností uloženou pojišťovnám vypočítat pojistné sazby podle svých technických zásad, které musí být dostatečně široké a musí pokrývat nejméně pět let. Podle Komise je regulace sazeb pojistného v rozporu s články 6, 29 a 39 směrnice 92/49. Komise krom toho byla toho názoru, že finanční dozor vykonávaný ISVAP, pokud jde o výpočet sazeb pojistného, porušuje článek 9 směrnice 92/49, který stanoví, že odpovědnost za takový dozor přísluší výlučně

3 — Rozsudek ze dne 5. října 2004, CaixaBank France v. Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (C-442/02, Sb. rozh. s. I-8961).

domovskému členskému státu. Komise rovněž měla za to, že povinnost uzavřít smlouvu obsažená v čl. 11 odst. 1 zákona č. 990 je neodůvodněným omezením svobody usazování na základě článku 43 ES a volného pohybu služeb na základě článku 49 ES.

27. Písemná vyjádření byla předložena Komisí, Italskou republikou a Finskou republikou. Komise a Italská republika se vyjádřily ústně na jednání dne 13. května 2008.

IV – Návrhová žádání

24. Italská republika dne 18. května 2006 v odpovědi na dodatečné odůvodněné stanovisko Komise znovu uvedla, že je toho názoru, že povinnost uzavřít smlouvu, uložená italským právem, a pravidla týkající se výpočtu pojistných sazeb, jsou v souladu s právem Společenství. Italská republika znovu upozornila Komisi na znění čl. 132 odst. 2 zákoníku. Krom toho Italská republika uvedla, že dotčená ustanovení italského práva jsou odůvodněná mimo jiné důvody veřejného zájmu.

28. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika:

- tím, že přijala a zachovala právní předpisy, podle kterých musí být pojistné z pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám vypočteno na základě určitých parametrů;
- tím, že podřídila pojistné z pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám následným kontrolám,

25. Komise měla za to, že argumenty Italské republiky odpovídající na dodatečné odůvodněné stanovisko nebyly dostatečné, a rozhodla se proto podat projednávanou žalobu.

26. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 21. června 2007 bylo v projednávané věci povoleno vedlejší účastenství Finské republiky na podporu návrhových žádání Italské republiky.

nesplnila povinnosti týkající se volného uvádění pojistných produktů na trh, které pro ni vyplývají z ustanovení o svobodě

stanovit ceny v člancích 6, 29 a 39 směrnice Rady 92/49/EHS [...],

avšak působí v Itálii na základě svobody usazování nebo volného pohybu služeb,

- tím, že kontroluje podrobná pravidla, podle kterých pojišťovny, které mají sídlo v jiném členském státě, avšak působí v Itálii na základě svobody usazování nebo volného pohybu služeb, vypočítávají své pojistné;

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 43 a 49 Smlouvy o založení Evropského společenství;

a uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.

- tím, že ukládá sankce za porušení italských předpisů o podrobných pravidlech pro výpočet pojistného, a to dokonce i v případě pojišťoven, které mají sídlo v jiném členském státě, avšak působí v Itálii na základě svobody usazování nebo volného pohybu služeb,

29. Itálie navrhuje, aby žaloba byla zamítnuta.

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 9 směrnice 92/49;

V – K přípustnosti

- tím, že zachovává povinnost uzavírat smlouvy o pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel pro všechny pojišťovny včetně těch, které mají své sídlo v jiném členském státě,

30. Při jednání dne 13. května 2008 Italská republika uvedla, že žaloba v projednávané věci je nepřijatelná. Podle Italské republiky Komise „zcela převrátila logiku svých návrhových žádání“ proti uvedenému členskému státu. Italská republika má za to, že Komise původně kritizovala vnitrostátní pravidla o pojistných sazbách. Následně Komise měla námitky výhradně proti povinnosti uzavírat

smlouvu, uložené pojišťovnám na základě příslušných italských právních předpisů.

členského státu. Pouze tehdy, je-li tato záruka dodržena, může kontradiktorní řízení u Soudního dvora tomuto soudu umožnit rozhodnout, zda tento stát skutečně nesplnil povinnosti, jak tvrdí Komise⁶.

31. Komise je toho názoru, že toto řízení je přípustné.

32. Mám za to, že tvrzení uplatněné zástupcem Italské republiky ohledně přípustnosti je poněkud vágní. Nicméně z konkrétních odkazů zástupce Italské republiky na „nepřípustnost žaloby“⁴ v tomto řízení se jeví, že uvedený členský stát je toho názoru, že postup před zahájením soudního řízení je stížen vadami, jelikož Komise přehodnotila relativní význam některých ze svých námitek k italským právním předpisům v průběhu postupu před zahájením soudního řízení a před podáním žaloby.

34. Dále je třeba uvést, že zatímco odůvodněné stanovisko, na které odkazuje článek 226 ES musí obsahovat soudržné a podrobné důvody, které Komisi vedly k závěru, že dotčený členský stát nesplnil jednu z povinností, které pro něj vyplývají ze Smlouvy, výzva dopisem nemůže podléhat stejné přísným požadavkům na přesnost, neboť může spočívat pouze v prvotním stručném shrnutí vytyčených skutečností⁷.

33. Z ustálené judikatury vyplývá, že postup před zahájením soudního řízení má za cíl dát dotčenému členskému státu jednak příležitost, aby splnil své povinnosti, které pro něj plynou z práva Společenství, a jednak příležitost, aby se proti námitkám formulovaným Komisí mohl účinně bránit⁵. Zachování pravidel tohoto postupu tak představuje základní záruku zamýšlenou Smlouvou o ES za účelem zajištění ochrany práv dotčeného

35. Právě ve světle této judikatury je třeba přezkoumat, zda Komise zajistila ve vztahu k Italské republice, během postupu před zahájením soudního řízení, dodržení práva na obhajobu.

4 — Viz výše bod 30.

5 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 10. května 2001, Komise v. Nizozemsko (C-152/98, Recueil, s. I-3463, bod 23; ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie (C-439/99, Recueil, s. I-305, bod 10, a ze dne 27. listopadu 2003, Komise v. Finsko (C-185/00, Recueil, s. I-14189, bod 79).

6 — Viz zejména rozsudek ze dne 5. června 2003, Komise v. Itálie (C-145/01, Recueil, s. I-5581, bod 17).

7 — Viz zejména rozsudky ze dne 28. března 1985, Komise v. Itálie (274/83, Recueil, s. 1077, bod 21); ze dne 16. září 1997, Komise v. Itálie (C-279/94, Recueil, s. I-4743, bod 15), a ze dne 18. května 2006, Komise v. Španělsko (C-221/04, Sb. rozh. s. I-4515, bod 36).

36. Je třeba připomenout, že Komise ve svém dodatečném odůvodněném stanovisku uvedla, že povinnost uzavřít smlouvu, uvedená v čl. 11 odst. 1 zákona č. 990, je provázána s povinností uloženou pojišťovnám počítat sazby pojistného určitým způsobem, která je v rozporu s články 6, 29 a 39 směrnice 92/43. Komise byla mimoto toho názoru, že finanční dozor vykonávaný ISVAP, pokud jde o výpočet pojistných sazeb, porušuje článek 9 směrnice 92/49. Komise rovněž soudila, že povinnost uzavřít smlouvu uložená pojišťovnám italským právem představuje neodůvodněné omezení svobody usazování na základě článku 43 ES a volného pohybu služeb na základě článku 49 ES.

37. Podle mého názoru jsou dodatečné odůvodněné stanovisko a žaloba v tomto řízení založeny na stejných tvrzeních. Návrhová žádání v žalobě v tomto řízení jsou rozhodně totožná s výtkami uvedenými v dodatečném odůvodněném stanovisku. Navíc, na rozdíl od tvrzení Italské republiky⁸, Komise ve své výzvě dopisem a dodatečné výzvě dopisem výslovně kritizovala povinnost uzavřít smlouvu uloženou pojišťovnám a pravidla o pojistných sazbách podle příslušných italských právních předpisů⁹.

38. Jsem tudíž toho názoru, že námitky Komise během postupu před zahájením soudního řízení jsou dostatečně jasné, aby

Italské republice umožnily uplatnit její argumentaci na obranu.

39. V zájmu úplnosti je třeba uvést, že zástupce Komise při jednání byl toho názoru, že námitka nepřipustnosti uplatněná Italskou republikou souvisela se skutečností, že Komise ve své replice jiným způsobem uspořádala relativní význam svých žalobních důvodů adresovaných Italské republice ve světle prohlášení učiněných uvedeným členským státem v jeho žalobní odpovědi. Komise rovněž tvrdila, že pochopila ze žalobní odpovědi Italské republiky v tomto řízení, že „jediným účelem sankcí bylo zajistit splnění povinnosti uzavřít smlouvu“.

40. V tomto ohledu Komise ve své replice v tomto řízení uvedla, že ve světle žalobní odpovědi Italské republiky a relativní váze přidělené uvedeným členským státem žalobním důvodům uplatněným Komisí v žalobě, jsou žalobní důvody týkající se zaprvé porušení článků 6, 29 a 39 směrnice 92/49 a zadruhé porušení článku 9 směrnice 92/49, pouze podpůrné k uplatněnému žalobnímu důvodu, který se týká porušení článků 43 ES a 49 ES, vyplývajícího z povinnosti uzavřít smlouvu, která je uložena pojišťovnám.

⁸ — Viz výše bod 30.

⁹ — Viz výše body 18 a 19.

41. Podle mého názoru musí být replika Komise a její vyjádření při jednání ohledně relativní váhy, která má být přiznána jejím žalobním důvodům, vykládány ve světle čl. 42 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora. Podle uvedeného článku nelze v průběhu řízení předkládat nové důvody, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení.

42. Mám za to, že Komise ve své replice neuvedla žádné nové důvody, které by již nebyly obsaženy v její žalobě. Krom toho nové uspořádání relativního významu žalobních důvodů formulovaných Komisí proti Italské republice a skutečnost, že kvalifikovala žalobní důvod, který se týká porušení článků 43 ES a 49 ES z důvodu povinnosti uzavřít smlouvu, uložené čl. 11 odst. 1 zákona č. 990 v platném znění, jako hlavní žalobní důvod, podle mého názoru nevede ke vzniku nového žalobního důvodu ve smyslu čl. 42 odst. 2 jednacího řádu, nýbrž pouze rozvádí žalobní důvod, který musí být považován za přípustný¹⁰.

43. Námitku nepřípustnosti vznesenou Italskou republikou je tudíž třeba zamítnout.

VI – K věci samé

A – Úvodní poznámka

44. Projednávaná žaloba je založena na třech žalobních důvodech. Vzhledem k tomu, že se jeví, že účastníci řízení označili žalobní důvod Komise, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají na základě článků 43 ES a 49 ES, za hlavní žalobní důvod, budu se zabývat nejprve tímto důvodem.

B – První žalobní důvod – porušení článků 43 ES a 49 ES

1. Argumenty účastníků řízení

45. Komise má za to, že povinnost uzavřít smlouvu podle čl. 11 odst. 1 zákona č. 990¹¹, uložená všem pojišťovnám oprávněným poskytovat povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám v Itálii, se všemi kategoriemi pojištěnců a ve všech oblastech Itálie, porušuje svobodu usazování podle článku 43 ES a volný pohyb služeb podle článku 49 ES. Články 11 odst. 1 písm. a), čl. 12a a 12d odst. 1 zákona č. 990¹², které stanoví uložení sankcí ze strany

10 — Rozsudky ze dne 19. května 1983, Verros v. Parlament (306/81, Recueil, s. 1755, bod 9), a ze dne 15. prosince 2005, Itálie v. Komise (C-66/02, Sb. rozh. s. I-10901, bod 86).

11 — Později čl. 132 odst. 1 zákoníku.

12 — Později čl. 35 odst. 1, 314 odst. 2, 131, 313 a 314 odst. 1 zákoníku.

ISVAP a jsou uplatňovány uvedeným orgánem výhradně za účelem zabránit obcházení povinnosti uzavřít smlouvu, rovněž omezují svobodu usazování podle článku 43 ES a volný pohyb služeb podle článku 49 ES.

46. Na jednání dne 13. května 2008 Komise uvedla, že povinnost uzavřít smlouvu je nejvýznamnějším omezením, které zákonodárce může podniku uložit, jelikož tím podniku odnímá základní svobodu zvolit smluvní stranu, které prodá zboží nebo poskytne služby. Komise připouští, že přesto mohou existovat situace, ve kterých je povinnost uzavřít smlouvu opodstatněná, například v případě dodávek vody, plynu a elektřiny.

47. Podle Komise povinnost uzavřít smlouvu podle italských právních předpisů odrazuje pojišťovny usazené v jiných členských státech od toho, aby se usazovaly v Itálii a poskytovaly tam služby, a tudíž brání přístupu na italský trh. Z důvodu povinnosti uzavřít smlouvu nemohou pojišťovny provádět strategická tržní rozhodnutí tím, že si svobodně zvolí pojišťovací služby, které chtějí poskytovat, a adresáty takových služeb. Pojišťovny za účelem dosažení souladu s právními předpisy musí nést náklady, které jsou zcela nepřimě-

řené vzhledem k jejich podnikové strategii. Takové dodatečné náklady, které efektivně odrazují pojišťovny od vstupu na italský trh, jsou ještě více omezující pro pojišťovny nabízející v Itálii pojištění motorových vozidel na základě volného pohybu služeb a které tudíž chtějí na italském trhu uskutečnit omezené množství transakcí příležitostné povahy. Pojišťovnám Společenství je v Itálii bráněno v progresivním rozvoji jejich činností a tím je jejich přístup na italský trh povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám příliš nákladný a riskantní. Komise rovněž uvádí, že pojišťovnám z jiných členských států je bráněno v tom, aby nabízely povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám v určitých oblastech Itálie, kde je to pro ně – z jazykových důvodů nebo z důvodů geografické blízkosti – výhodné.

48. Komise ve své replice rovněž uvádí, že tuzemské pojišťovny mohou kompenzovat ekonomické obtíže vzniklé z povinnosti uzavřít smlouvu s každou osobou, která o pojištění usiluje, možností prodeje jiných druhů pojištění dotčeným osobám.

49. Komise upozornila na obtíže, kterým čelily tři pojišťovny z Francie, Belgie a Irska, které v Itálii nabízely povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel

vůči třetím osobám na základě volného pohybu služeb. První případ se týkal francouzské neživotní pojišťovny s pobočkami ve 14 členských státech, ve kterých uplatňuje podobný podnikatelský model pokrývající komerční a průmyslové pojištění a nabízející pojištění motorových vozidel pro velké obchodní vozové parky. ISVAP tvrdí, že uvedená pojišťovna se od roku 2003, vzhledem k uplatňovaným sazbám, snažila obejít své povinnosti podle článku 11 zákona č. 990. ISVAP požadoval po pojišťovně, aby mu systematicky sdělovala své sazby a aby nabízela sazby všem kategoriím pojištěnců ve všech oblastech, včetně těch, ve kterých pojišťovna neměla strategický záměr působit. ISVAP pojišťovně uložil pokuty ve výši jednoho milionu eur. Komise rovněž poukázala na belgickou pojišťovnu s pobočkami ve 13 členských státech, která v rámci volného pohybu služeb nabízí nadnárodním společnostem pojištění motorových vozidel coby součást ostatních krytí. ISVAP v roce 2003 tvrdil, že pojišťovna obešla své povinnosti podle článku 11 zákona č. 990, a zejména, že sazby používané pojišťovnou byly podstatně vyšší nežli průměr na trhu, a byly určeny k obcházení povinnosti poskytovat pojištění. ISVAP uložil belgické pojišťovně pokutu ve výši jednoho milionu eur. Komise konečně poukázala na pojišťovnu usazenou v Irsku, která je součástí nadnárodní skupiny půjčoven automobilů. Pojišťovna, která má pobočky v osmi členských státech, je malým podnikem pouze s deseti zaměstnanci, který poskytuje pojistné krytí svým mateřským společnostem bez jakéhokoliv záměru poskytovat pojištění veřejnosti v některém z devíti členských států, ve kterých působí. I když podnikání pojišťovny v Itálii bylo od roku 1997 omezeno na poskytování pojištění motorových vozidel společností patřícím jejím mateřským společnostem, ISVAP byl toho názoru, že uvedená pojišťovna musí splňovat článek 11 zákona č. 990. Podle Komise by splnění požadavků ISVAP vyžadovalo velké investice na straně dotčené pojišťovny, například vytvoření internetové stránky kalkulující sazby podle pokynů ISVAP, aktualizaci inter-

netové stránky a zavedení služby pro odpovědní na žádosti o cenovou nabídku od potenciálních pojištěnců. Krom toho, pokud by pojišťovna měla v Itálii nabízet pojištění veřejnosti, mělo by to přímý dopad na její povinnosti týkající se míry solventnosti. Z důvodů finanční zátěže ukládané ISVAP dotčená pojišťovna ukončila v Itálii svou činnost a její mateřské společnosti nyní využívají pojištění motorových vozidel od jiné pojišťovny.

50. Dotčené pojišťovny se podle Komise nacházejí ve stejném postavení jako španělská banka ve věci CaixaBank France¹³. V uvedené věci Soudní dvůr rozhodl, že zákaz úročení vkladových účtů na viděnou podle francouzských právních předpisů vytváří pro společnosti z jiných členských států než Francouzské

13 — Rozsudek citovaný v poznámce pod čarou 3.

republiky vážnou překážku při výkonu jejich činností prostřednictvím dceřiné společnosti v posledně uvedeném členském státě, která ovlivňuje jejich přístup na trh.

51. Komise je toho názoru, že navzdory přijetí čl. 132 odst. 2 zákoníku, který zavedl výjimku z obecné povinnosti uzavřít smlouvu a který mohl vyřešit problémy, kterým čelila jedna z pojišťoven, na které je odkazováno výše v bodě 49, má uvedené ustanovení pouze malý dopad na velmi široký rozsah povinnosti uzavřít smlouvu.

52. Mimoto podle Komise představuje povinnost uzavřít smlouvu překážku, které je neodůvodněná a nepřiměřená sledovanému cíli. Podle judikatury Soudního dvora je možné dovolávat se výhrady veřejného pořádku v případě skutečného a dostatečně závažného ohrožení požadavků veřejného pořádku, které se dotýká jednoho ze základních zájmů společnosti. Jak Soudní dvůr nicméně uvedl, výhrada veřejného pořádku, stejně jako ostatní odchylky od základních zásad Smlouvy, musí být vykládána striktně. Komise připouští, že ochrana spotřebitelů představuje cíl ve veřejném zájmu, který může odůvodnit omezení základních svobod stanovených Smlouvou. Komise však soudí, že povinnost poskytnout pojistné krytí podle italského práva ve skutečnosti nezvyšuje ochranu spotřebitele, jelikož brání vzniku

specializovaných pojišťoven, které mohou potřebám spotřebitelů sloužit lépe, a snižuje počet pojišťoven v Itálii.

53. Komise je rovněž toho názoru, že povinnost uzavřít smlouvu, uložená zákonem č. 990 a zákoníkem, není vhodným opatřením k zajištění toho, aby poškozené třetí osoby byly odpovídajícím způsobem odškodněny, jak tvrdí italská vláda. Poškozené třetí osoby jsou odpovídajícím způsobem chráněny jinými vhodnějšími nástroji vytvořenými na základě práva Společenství za účelem zabránit vzniku dalších nekoordinovaných vnitrostátních nástrojů sledujících legitimní cíle veřejného zájmu, které by však zbytečně mohly omezit svobodu usazování a volný pohyb služeb. V tomto ohledu, podle článku 3 směrnice Rady ze dne 24. dubna 1972 o sbližování právních předpisů členských států týkajících pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel a kontroly povinnosti uzavřít pro případ takové odpovědnosti pojištění¹⁴, každý členský stát přijme nezbytná opatření, aby zajistil, že občanskoprávní odpovědnost z provozu vozidel, která mají obvyklé stanoviště na jeho území, byla kryta pojištěním. Krom toho, v souladu s druhou směrnicí Rady 84/5/EHS ze dne 30. prosince 1983 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel¹⁵, musí každý členský stát zřídit subjekt, jehož úkolem bude poskytovat náhradu škod na zdraví způsobených nezjištěným nebo nepojištěným vozidlem. Navíc, podle článků 32 a 35 směrnice 92/49 každá pojišťovna, která v rámci svobody usazování nebo volného pohybu

14 — Úř. věst. 1972 L 103, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 10.

15 — Úř. věst. L 8; Zvl. vyd. 06/01, s. 3.

služeb hodlá poskytovat povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel, se musí stát členem garančního fondu členského státu pobočky. Komise je rovněž toho názoru, že povinnost uzavřít smlouvu nemůže být odůvodněna snahou omezit náhrady škody vyplácené garančním fondem nebo náklady vzniklé systému sociálního zabezpečení z důvodů nehod zahrnujících nepojištěné řidiče. V tomto ohledu Komise uvádí, že Soudní dvůr ve své judikatuře systematicky rozhoduje, že čistě finanční nebo hospodářské důvody nemohou být považovány za naléhavé důvody odůvodňující omezení volného pohybu zaručeného Smlouvou.

kterým čelí uvedení řidiči při uzavírání pojištění, a nikoli uložit obecnou povinnost uzavřít smlouvu. Komise rovněž tvrdí, že Italská republika nepředložila žádné údaje o rozsahu problémů, kterým čelí mladí řidiči nebo řidiči z některých oblastí Itálie. Podle Komise nadto neexistuje absolutní právo na řízení vozidla. Vzhledem k tomu, že uvedené právo může být omezeno z důvodů veřejné bezpečnosti tehdy, pokud jednotlivci řídí vozidlo pod vlivem drog nebo alkoholu, musí být i pojišťovnám povoleno, aby odmítly takové řidiče pojistit.

54. Komise rovněž tvrdí, že obecná povinnost uzavřít smlouvu uložená italskými právními předpisy je nadměrně omezující vzhledem k dosažení deklarovaného cíle zajistit, aby určité kategorie řidičů nebo řidiči s bydlištěm v určitých oblastech Itálie mohli být pojištěni. Tyto důvody se obdobně týkají i cíle ochrany poškozených třetích osob, definovaného Italskou republikou

55. Komise uvádí, že vzhledem k tomu, že Itálie výslovně uvedla, že dotčené právní předpisy byly přijaty za účelem zabránit diskriminaci mladých řidičů a řidičů s bydlištěm v jižní Itálii, měla přijmout zvláštní právní nástroj za účelem řešení obtíží,

56. Komise rovněž zdůrazňuje skutečnost, že další členské státy, například Francie, Belgie, Španělsko, Nizozemsko a Portugalsko, za účelem dosažení cílů definovaných Italskou republikou, přijaly méně omezující režimy, nežli je povinnost uzavřít smlouvu stanovená italským právem. Je-li řidiči v uvedených členských státech odmítnuto uzavření povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, dochází k zásahu veřejného orgánu za účelem, aby řidič pojištění získal. Italský zákonodárce nicméně přesunul tuto zjevně veřejnoprávní zátěž na soukromé podniky tím, že jim uložil povinnost uzavřít smlouvu.

57. Italská republika a Finská republika mají za to, že existuje přímý symetrický nebo dvoustranný vztah mezi povinností uloženou řidičům motorových vozidel uzavřít povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, a povinností pojišťoven uzavřít smlouvu.

58. Podle Italské republiky, i když je povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám soukromoprávním pojištěním, má sociální účel, jmenovitě potřebu zajistit, aby třetí osoby – oběti nehod motorových vozidel – získaly efektivní a rychlé odškodnění. Za takovým účelem byla dne 20. dubna 1959 ve Štrasburku přijata Evropská úmluva o povinném pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel. Italská republika tím, že pojišťovnám uložila povinnost uzavřít smlouvu, usiluje o ochranu řidičů coby spotřebitelů před diskriminací, a o ochranu obětí nehod motorových vozidel. Povinnost uzavřít smlouvu proto musí být nahlížena v kontextu její sociální funkce, které je provázána s cíli veřejného pořádku. Podle italského ústavního soudu je ochrana obětí nehod motorových vozidel ve veřejném zájmu, jelikož je prostředkem splnění požadavků sociální solidarity stanovené v článku 2 italské ústavy. Povinnost uzavřít smlouvu uložená řidičům i pojišťovnám je rovněž spojena s bezpečností silničního provozu, jelikož je jejím cílem omezení škod způsobených dopravními nehodami. Podle Italské republiky nesmí uvedené cíle ustoupit svobodě podnikání. Pokud by byly argumenty

Komise přijaty, byl by systém povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám založen výlučně na logice trhu a ztratil by svůj sociální účel.

59. Italská vláda tvrdí, že pokud by pojišťovny mohly odmítat nežádoucí spotřebitele, dotčení řidiči by se mohli uchýlovat k pochybným podnikům a padělání dokumentů. Asymetrie mezi povinnostmi uzavřít smlouvu mezi řidiči a pojišťovnami povede k nárůstu nepojištěných řidičů a nehod, které způsobí, nárůstu odškodného vypláceného obětem dopravních nehod italským garančním fondem pro oběti nehod motorových vozidel, nárůstu počtu sporů a vymizení efektivního a rychlého odškodňování obětí dopravních nehod. V roce 2005 italský fond vyplatil 113,4 milionů eur za dopravní nehody zaviněné nepojištěnými řidiči, což představuje nárůst ve výši 17,1 % od roku 2004. Rovněž v roce 2005 bylo vypořádáno 13 771 nároků, což představuje nárůst o 21,8 % ve srovnání s předchozím rokem. Krom toho relativní náklady na nároky z dopravních nehod zaviněných nepojištěnými řidiči, vyplácené italským garančním fondem, který vyplácí, mimo jiné, náhrady z nároků zahrnujících nezjistitelná vozidla, vzrostly ze 7,4 % v roce

1995 na 12,6 % v roce 2000, poté na 27,4 % v roce 2005, aby v roce 2005 dosáhly 30,6 %. Italská republika je toho názoru, že jeden z důvodů nárůstu takových dopravních nehod je třeba hledat v odmítnutí pojištěního krytí některými pojišťovnami určitým kategoriím řidičů a řidičům bydlícím na jihu Itálie. Navíc, pokud jde o tvrzení Komise v bodě 53 výše, že se Italská republika nemůže dovolávat odůvodnění čistě finanční povahy, je Italská republika toho názoru, že výše uvedené údaje o již trvalém nárůstu problému obcházení povinnosti uzavřít pojištění řidiči, ukazují, že by pro veřejný pořádek a systém sociálního zabezpečení vznikly závažné důsledky, pokud by byla povinnost uzavřít smlouvu uložená pojišťovnám zrušena.

60. Italská republika důrazně tvrdí, že dotčené právní předpisy nestaví tuzemské pojišťovny do lepšího postavení ve srovnání s pojišťovnami působícími v Itálii v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb. Tvrdí mimoto, že dotčená povinnost neodrazuje pojišťovny z jiných členských států od pronikání na italském trhu. V tomto ohledu Italská republika uvádí, že téměř jedna třetina pojišťoven, které v Itálii poskytují povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, je z jiných států.

Povinnost uzavřít smlouvu, krom toho, nesnižuje zisk pojišťoven z jiných členských států ve srovnání s italskými pojišťovnami. Italská republika je toho názoru, že hlavní náklady nesené pojišťovnami, které poskytují povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, souvisí s vytvořením struktury prodeje pojistek a sítě pro likvidaci škod. Náklady zahraničních pojišťoven nejsou vyšší nežli náklady pojišťoven italských. Italská republika při jednání uvedla, že povinnost uzavřít smlouvu, uložená pojišťovnám, nemá žádný dopad, jelikož pojišťovny mohou volně stanovit své ceny, čímž je zajištěna svoboda podnikání.

61. Pokud jde o tvrzení Komise, že povinnost uzavřít smlouvu má odrazující účinek na pojišťovny, jejichž sídlo se nachází v jiném členském státě nežli v Itálii, jelikož nemohou omezit své aktivity na určité oblasti Itálie, je Italská republika toho názoru, že Komise nepochopila technickou podstatu povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám. Povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám může být poskytováno pouze široké základně pojištěnců. Krom toho italská vláda odpovídá na tvrzení Komise, podle kterého povinnost uzavřít smlouvu brání vzniku specializovaných pojišťoven, že je nerealistické očekávat, že pojišťovny specializované na poskytování pojištění „nežádoucím“ spotřebitelům v Itálii vzniknou.

62. V případě, že Soudní dvůr dojde k názoru, že povinnost uzavřít smlouvu omezuje svobodu usazování nebo volný pohyb služeb, má Italská republika za to, že toto omezení je vhodné k dosažení cílů veřejného pořádku, ochrany systému sociálního zabezpečení, bezpečnosti silničního provozu a ochrany spotřebitelů. Povinnost uzavřít smlouvu umožnila Italské republice, aby se vypořádala s fenoménem nepojištěných řidičů, kterému čelí ostatní členské státy, kde pojišťovny povinnost uzavřít smlouvu nemají. Italská republika má za to, že prokázala existenci i rozsah odmítání uzavřít pojistné smlouvy u pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám pojišťovnami v Itálii. V této souvislosti Italská republika poskytla příklady, kdy bylo řidičům uloženo zcela bezdůvodně pojistné ve výši 10 000 eur. Italská republika dále poukázala na trvalý nárůst odškodného vypláceného obětem dopravních nehod z garančního fondu a na skutečnost, že ISVAP zahájil řízení pro obcházení povinnosti uzavřít smlouvu v malém množství případů týkajících se nejzávažnějších porušení.

povinnost uzavřít smlouvu byla podstatně zmírněna čl. 132 odst. 2 zákoníku. Pokud jde o alternativní režimy vytvořené v jiných členských státech k zajištění toho, aby řidiči mohli získat povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, Italská republika soudí, že zatímco takové alternativy mohou být vhodné pro řešení určitých problémů, například alkoholu nebo užívání drog, nemohou dostatečně řešit problémy, které existují v Itálii, kde by velké části populace mohlo být upíráno pojištění. Italská republika krom toho tvrdí, že ve Španělsku, kde existuje veřejný orgán (Consortio de Compensación de Seguros), který přímo zasahuje za účelem pojištění vozidel, kterým bylo odmítnuto pojištění, nebyl fenomén nezískání pojištění odstraněn, jelikož jeden milion vozidel není pojištěn, tedy 14 % nepojištěných automobilů a 54 % mopedů. Vedle toho bylo v roce 2004 ve Spojeném království způsobeno 41 000 dopravních nehod nepojištěnými řidiči s náklady ve výši 750 milionů eur. Vzhledem k neexistenci harmonizace na úrovni Společenství v oblasti provádění povinnosti řidiče uzavřít povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, může každý členský stát zvolit řešení, které nejlépe odpovídá sociálním podmínkám v zemi.

63. Italská republika je toho názoru, že povinnost uzavřít smlouvu je přiměřená. Na rozdíl od tvrzení Komise by nebylo ani vhodné, ani legální omezovat tuto povinnost na určité kategorie řidičů nebo určité oblasti Itálie, jelikož by to vedlo k diskriminaci a nabádalo pojišťovny, aby nepodnikaly v oblastech, na které se povinnost vztahuje. Italská republika rovněž zdůrazňuje skutečnost, že

64. Finská republika omezila své vedlejší účastenství na podporu Italské republiky na žalobní důvod týkající se porušení článků 43 ES a 49 ES. Finská republika je toho názoru, že i když povinnost uzavřít smlouvu omezuje svobodu usazování a volný pohyb služeb, je taková povinnost odůvodněna z důvodů veřejného pořádku a ochrany spotřebitele. Podle

Finské republiky je funkcí povinnosti uzavřít smlouvu uložené italským zákonodárcem pojišťovnám zajistit, aby obětem dopravních nehod bylo zajištěno rychlé a efektivní odškodnění. Dotyčný členský stát je toho názoru, že mezi povinným pojištěním odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám a systémem sociálního zabezpečení existuje přímá vazba. V případě nehod zahrnujících třetí osoby pojišťovny uhradí mimo jiné hospitalizaci a ušlý výdělek.

65. Finská republika uvádí, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci Omega¹⁶ rozhodl, že i když zákaz obchodního provozování zábavních her předpokládajících simulaci násilných aktů vůči osobám, zejména předvádění aktů usmrcení lidských bytostí, omezil volný pohyb služeb, takový zákaz byl namísto z důvodů veřejného pořádku. Potřeba poskytnout ochranu osobám zraněným při nehodách motorových vozidel, což je důvod existence povinnosti řidičů uzavřít a pojišťoven poskytnout pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, je *a fortiori* založena na důvodech veřejného pořádku, které odůvodňují omezení svobody usazování a volný pohyb služeb. Skutečnost, že řada členských států zvolila možnost neuložit pojišťovnám povinnost uzavřít smlouvu, neznamená, že dotčené italské opatření je nepřiměřené.

2. Posouzení

66. V projednávané věci není sporu o tom, že čl. 11 odst. 1 zákona č. 990¹⁷ ukládá všem pojišťovnám nabízejícím povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám povinnost poskytnout takové pojistné krytí všem kategoriím pojištěnců ve všech oblastech Itálie. Taková povinnost poskytnout pojistné krytí se vztahuje na tuzemské pojišťovny i na pojišťovny poskytující pojištění v Itálii v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb. Článek 132 odst. 2 zákoníku stanoví výjimku z povinnosti poskytovat toto krytí. Podle uvedeného ustanovení mohou pojišťovny požádat, aby povolení poskytovat povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám bylo omezeno na vozové parky.

67. Krom toho čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990¹⁸ v zásadě uvádí, že za účelem dosažení

16 — Rozsudek ze dne 14. října 2004, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs- GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn (C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609).

17 — Později čl. 132 odst. 1 zákoníku.

18 — Později čl. 35 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku.

souladu s povinností uzavřít povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám musí pojišťovny počítat své sazby určitým způsobem. Mimoto, podle stejného ustanovení, může ISVAP uložit vysoké pokuty, pokud zjistí, že došlo k obcházení povinnosti poskytnout pojistné krytí v určitých oblastech nebo určitým kategoriím pojištěnců. Dotčené pokuty mohou být uloženy v rozmezí od jednoho do pěti milionů eur. Článek 12 písm. d) odst. 1 zákona č. 990¹⁹ rovněž stanoví další pokuty v případě, že dojde k porušení povinnosti poskytnout pojistné krytí. Článek 12 písm. a) zákona č. 990²⁰ stanoví, že pojišťovny rovněž musí zveřejnit pojistné sazby a smluvní podmínky.

z tvrzení Komise v projednávané věci zcela zřejmé, zda uvedený orgán soudí, že se příslušné italské právní předpisy použijí bez rozdílu jak na tuzemské pojišťovny, tak na pojišťovny poskytující v Itálii pojištění na základě svobody usazování a volného pohybu služeb, nebo zda je Komise toho názoru, že uvedené právní předpisy nepřímo diskriminují pojišťovny poskytující v Itálii pojištění na základě svobody usazování a volného pohybu služeb.

68. Je třeba uvést, že Komise ve své žalobě tvrdí, že se ustanovení italského práva uvedená výše v bodech 66 a 67 použijí bez rozdílu na tuzemské pojišťovny a pojišťovny poskytující v Itálii pojistné krytí na základě svobody usazování a volného pohybu služeb. Komise nicméně ve své replice uvedla, že dotčené italské právní předpisy mají větší dopad na pojišťovny poskytující pojištění v Itálii na základě svobody usazování a volného pohybu služeb²¹. Podle mého není

69. Nezdá se mi, že Komise, která v řízení o nesplnění povinnosti státem nese důkazní břemeno, prokázala dostatečným způsobem, že čl. 11 odst. 1, 11 odst. 1 písm. a), 12a a 12d odst. 1 zákona č. 990 a následně čl. 35 odst. 1, 131, 132 odst. 1, 132 odst. 2, 313, 314 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku nemají stejný dopad na tuzemské pojišťovny a pojišťovny poskytující v Itálii pojistné krytí na základě svobody usazování a volného pohybu služeb²², pokud to ovšem byl záměr Komise.

70. Svoboda usazování zakotvená v článku 43 ES ve spojení s článkem 48 ES náleží jak fyzickým osobám, které jsou příslušníky některého členského státu, tak i právnickým

19 — Později čl. 314 odst. 1 zákoníku.

20 — Později články 131 a 313 zákoníku.

21 — Viz výše bod 48.

22 — Rozsudek ze dne 24. října 2004, Komise v. Řecko (C-288/02, Sb. rozh. s. I-10071, bod 35 a tam uvedená judikatura).

osobám ve smyslu posledně uvedeného ustanovení. S výhradou stanovených výjimek a podmínek zahrnuje přístup ke všem druhům samostatně výdělečných činností na území všech ostatních členských států a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků, zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností. Článek 43 ES předepisuje odstranění omezení svobody usazování. Za taková omezení musí být považována všechna opatření, která výkon této svobody zakazují, tvoří překážku pro tento výkon nebo jej činí méně atraktivním²³.

71. Článek 49 ES vyžaduje odstranění jakýchkoliv omezení volného pohybu služeb. Podle ustálené judikatury vyžaduje nejen odstranění jakékoliv diskriminace poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě z důvodu jeho státní příslušnosti, ale rovněž odstranění jakéhokoliv omezení, i když se toto omezení použije bez rozdílu na vnitrostátní poskytovatele i na poskytovatele služeb z jiných členských států, pokud může znemožnit, ztížit nebo učinit méně atraktivní činnost poskytovatele usazeného v jiném členském státě, ve kterém legálně poskytuje podobné služby²⁴.

72. Vzhledem k tomu, že články 43 ES a 49 ES brání veškerým vnitrostátním opatřením, která, i když se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti, mohou bránit státním příslušníkům členských států Společenství ve výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo tento jejich výkon učinit méně atraktivním, je nezbytné zkoumat, zda povinnost poskytnout pojistné krytí uložená italskými právními předpisy²⁵ potenciálně brání v činnosti nebo podstatným způsobem odrazuje od činnosti pojišťovny, které v Itálii poskytují povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám na základě svobody usazování a volného pohybu služeb.

73. V projednávané věci jsem toho názoru, že Komise dostatečným způsobem prokázala, že povinnost uložená na základě článků 11 odst. 1, 11 odst. 1 písm. a), 12a a 12d odst. 1 zákona č. 990²⁶, pokud jde o poskytování povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám v Itálii, zajišťuje, že podniky, které působí na uvedeném trhu, se v zásadě nemohou²⁷ specializovat na poskytování pojistného krytí určitým kategoriím pojištěníků nebo soustředit své úsilí na určitou zeměpisnou či jazykovou oblast Itálie, aniž by se vystavily riziku značných pokut.

23 — Viz mimo jiné rozsudek ve věci *CaixaBank France*, citovaný v poznámce pod čarou 3, body 9 a 11.

24 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 29. listopadu 2001, *De Coster* (C-17/00, Sb. rozh. s. I-9445, bod 29); ze dne 8. září 2005, *Mobistar a Belgacom* (C-544/03 a C-545/03, Sb. rozh. s. I-7723, bod 29); ze dne 5. prosince 2006, *Cipolla a další* (C-94/04 a C-202/04, Sb. rozh. s. I-11421, bod 56), a ze dne 11. ledna 2007, *ITC* (C-208/05, Sb. rozh. s. I-181, bod 55).

25 — A související povinnosti.

26 — Později čl. 35 odst. 1, článek 131, čl. 132 odst. 1, článek 313 a čl. 314 odst. 1 a 2 zákoníku.

27 — Viz však čl. 132 odst. 2 zákoníku.

74. Pojišťovna, která má povolení poskytovat v Itálii povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, musí v souladu s dotčenými italskými právními předpisy jednat se všemi potenciálními zákazníky a poskytovat jim pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám ode dne udělení povolení.

povinnosti uložené pojišťovnám, pokud jde o jejich solventnost²⁹.

75. Komise podle mého názoru rovněž prokázala, že povinnost poskytnout pojistné krytí podle italských právních předpisů může vést ke vzniku dodatečných finančních a logistických nákladů pojišťoven, čímž budou pojišťovny podnikající v Itálii vystaveny zvýšeným finančním rizikům. V tomto ohledu Italská republika ve svých vyjádřeních tvrdila, že hlavní náklady spojené s poskytováním povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám v Itálii nenesou pojišťovny podnikající na základě svobody usazování a volného pohybu služeb ve větším rozsahu nežli tuzemské pojišťovny²⁸. Podle mého názoru však musí být zdůrazněno, že Komise uvedla, aniž by to bylo Italskou vládou zpochybňováno, že povinnost poskytnout pojistné krytí uložená italským právem má přímý dopad na

76. Krom toho se jeví, že povinnost poskytnout pojistné krytí se použije bez ohledu na zavedenou tržní strategii pojišťoven, jejich finanční nebo logistickou kapacitu a zkušenosti na dotčeném trhu.

77. Jsem tudíž toho názoru, že Komise prokázala, že dotčené italské právní předpisy potenciálně brání pojišťovnám³⁰, které jsou specializovány v poskytování pojistného krytí pro malý segment trhu nebo na specializovaných trzích, ve vstupu na trh povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových

29 — Viz výše bod 49. Podle třetího bodu odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/13/ES ze dne 5. března 2002, kterou se mění směrnice Rady 73/239/EHS, pokud jde o požadavky na míru solventnosti u neživotních pojišťoven (Úř. věst 2002, L 77, s. 17; Zvl. vyd. 06/04, s. 310) je požadavek, aby pojišťovny vytvořily dostatečnou míru solventnosti, která má sloužit jako zabezpečení pro případ nepříznivých obchodních výkyvů, důležitým prvkem v systému obezřetnostního dozoru na ochranu pojištěných osob a pojistníků.

30 — Nelze sice vyloučit, že pojišťovny mohou přijmout „svěpomocná“ opatření za účelem faktického snížení dopadu dotčených právních předpisů, například tím, že budou reklamní materiály zasílat určitým kategoriím potenciálních pojistníků nebo do určitých geografických či jazykových oblastí, avšak taková opatření nic nemění na skutečnosti, že takové pojišťovny musí, v souladu s italskými právními předpisy, poskytovat pojistné krytí všem pojistníkům, kteří o pojištění usilují a musí splnit povinnosti stanovené italským právem k zajištění dodržování povinnosti uzavřít smlouvu.

28 — Viz výše bod 60.

vozidel vůči třetím osobám v Itálii³¹, jelikož jim mohou bránit v postupném nebo rozvíjícím se vstupu na trh či ve vstupu na příležitostném či nepravidelném základě³².

78. Podle mého názoru situace tří pojišťoven uvedených Komisí v její řeči na jednání, která ve značném rozsahu zůstala Italskou republikou nezpochybněna, prokazuje, aniž by nezbytně byla reprezentativním příkladem obtíží, kterým čelí všechny podniky vstupující na trh povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, že překážky vytvářené dotčenými právními předpisy mohou dosáhnout určité intenzity a nejsou pouze hypotetické či vzdálené³³.

79. Zatímco výjimka obsažená v čl. 132 odst. 1 zákoníku může určitým pojišťovnám poskytovat úlevu, jmenovitě těm, které žádají o povolení omezené na vozové parky³⁴, soudím, že uvedená výjimka je příliš úzká. Tato výjimka podle mého názoru nezmenšuje omezení vytvořená povinností uzavřít smlouvu³⁵, kterým čelí například pojišťovny specializované na poskytování pojištění na malých segmentech trhu odlišných od provozování vozových parků³⁶. Pojišťovny totiž mohou být povinny změnit podstatným způsobem svůj stávající obchodní model, aby reagovaly na dotčené italské právní předpisy³⁷.

80. Vnitrostátní opatření omezující výkon základních svobod zaručených Smlouvou mohou být podle ustálené judikatury odůvodněna pouze tehdy, splňují-li čtyři podmínky: použijí se nediskriminujícím způsobem, odpovídají naléhavým důvodům obecného zájmu, jsou způsobila k zajištění sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné³⁸.

31 — V rozsudku ze dne 25. února 2003, Komise v. Itálie (C-59/01, Recueil, s. I-1759, bod 25), Soudní dvůr uvedl, že „podle 19. bodu odůvodnění [směrnice 92/49] je v rámci vnitřního trhu v zájmu pojistníka, aby měl přístup k co nejširšímu sortimentu pojistných produktů, které jsou k dispozici ve Společenství, aby si mohl vybrat produkt, který nejlépe vyhovuje jeho potřebám“.

32 — Chtěl bych uvést, že podle judikatury Soudního dvora může samotné rozlišování mezi poskytováním služeb a usazováním spočívat na tom, zda je činnost vykonávána trvale a opakovaně či pouze příležitostně. Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, Recueil, s. I-4165, s. 21 až 26).

33 — Chtěl bych rovněž poznamenat, že Komise při jednání uvedla, aniž by k tomu Italská republika uplatnila námitky, že ISVAP v nedávné době uložil pokuty v rozmezí od 1 do 2 milionů eur německé, italské a švýcarské pojišťovně pro porušení povinnosti uzavřít pojistnou smlouvu.

34 — Na okraj bych chtěl poznamenat, že přijetí čl. 132 odst. 2 zákoníku Italskou republikou prokazuje povědomí o existenci specializace při poskytování povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám.

35 — A ustanoveními italského práva určenými k provedení uvedené povinnosti.

36 — Lze si například představit situaci, kdy se pojišťovna specializuje na poskytování povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám samostatně výdělečně činným řidičům vozidel taxislužby.

37 — Dotčené italské právní předpisy totiž mohou ovlivnit způsob podnikání pojišťoven.

38 — Viz rozsudek ze dne 4. července 2000, Haim (C-424/97, Recueil, s. I-5123, bod 57).

81. V tomto ohledu je třeba připomenout, že Komise neprokázala, že v projednávané věci ustanovení dotčených italských právních předpisů mají nestejný dopad na pojišťovny působící v Itálii na základě svobody usazování nebo volného pohybu služeb³⁹. Pokud jde o otázku, zda mohou být takové přepisy odůvodněné naléhavými důvody veřejného zájmu, Italská republika tvrdí, že tomu tak může být ze dvou důvodů. Zaprvé, povinnost uzavřít smlouvu zajišťuje, aby určité kategorie řidičů, například mladí řidiči nebo řidiči s bydlištěm v některých oblastech Itálie, mohli získat povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám. Zadruhé, povinnost uzavřít smlouvu uložená pojišťovnám zajišťuje, že třetí osoby zraněné při nehodách motorových vozidel získají za utrpěnou újmu odškodnění a že takové zranění nepovede k odčerpávání prostředků ze systému sociálního zabezpečení. Italská republika a Finská republika jsou toho názoru, že existuje přímý vztah mezi povinnostmi řidičů uzavřít povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám a povinnostmi pojišťoven takové pojištění poskytnout.

zásah do svobody usazování a volného pohybu služeb⁴⁰. Jak je uvedeno výše v bodě 77, požadavky uložené pojišťovnám na základě čl. 11 odst. 1, 11 odst. 1 písm. a), 12a a 12d odst. 1 zákona č. 990⁴¹, ve vztahu k poskytování povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, potenciálně brání, mimo jiné, vzniku specializovaných pojišťoven v Itálii⁴². Nicméně zatímco nedostatek či snižování počtu specializovaných pojišťoven v Itálii může být škodlivý, přinejmenším pokud jde o určité spotřebitele⁴³ v Itálii, jsem v teoretické rovině toho názoru, že potřeba zajistit, aby spotřebitelé povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám nebyli vystaveni bezdůvodné diskriminaci na základě svého věku nebo bydliště, může odůvodnit omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.

82. Pokud jde o první důvod, ochrana spotřebitele, podle mého názoru, může odůvodnit

83. Italské republiky, která se dovolávala – jako odůvodnění omezení svobody usazování

40 — Viz, pokud jde o volný pohyb služeb, rozsudky ze dne 9. července 1997, *De Agostini* (C-34/95 až C-36/95, Recueil, s. I-3843, bod 53); ze dne 6. listopadu 2003, *Gambelli a další* (C-243/01, Recueil, s. I-13031, bod 67), a ze dne 6. března 2007, *Placanica a další* (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Sb. rozh. s. I-1891, bod 46).

41 — Později články 35 odst. 1, 131, 132 odst. 1, 313, 314 odst. 1 a 314 odst. 2.

42 — Jiných než specializujících se na vozové parky.

43 — Což podle mého názoru zjevně máří jeden z klíčových cílů směrnice 92/49, viz poznámka pod čarou 31.

39 — Pokud to však byl její záměr. Viz výše bod 69.

a volného pohybu služeb – obtíží, kterým čelí určité kategorie řidičů a řidičů s bydlištěm na jihu Itálie, přísluší, aby Soudnímu dvoru předložila dostatečné důkazy prokazující, že by takové obtíže vznikly nebo by vzrostly v případě neexistence povinnosti uzavřít smlouvu. V tomto ohledu Italská vláda tvrdí, že zrušení povinnosti uzavřít smlouvu, uložené pojišťovnám, by mělo „ničivý“ účinek zejména na jihu Itálie (Il Mezzogiorno). Nicméně chci uvést, že vedle oficiálních statistik předložených italskou vládou, které prokazují nárůst obecně rozšířeného problému souvisejícího s dopravními nehodami s účastí nepojištěných vozidel v Itálii jako celku navzdory existující obecné povinnosti uzavřít smlouvu⁴⁴, uvedený členský stát nepředložil téměř žádné důkazy, které by prokazovaly, že by řidiči s bydlištěm na jihu Itálie a mladí řidiči čelili diskriminaci či zvýšené diskriminaci, pokud by taková povinnost neexistovala⁴⁵.

štěm na jihu Itálie, pokud by neexistovala povinnost uzavřít smlouvu uložená pojišťovnám, bude nezbytné zkoumat, zda opatření přijatá Italskou republikou nepřekračují meze toho, co je objektivně nezbytné⁴⁶.

85. Je zjevné, že povinnost uzavřít smlouvu, uložená čl. 11 odst. 1 zákona č. 990 a následně čl. 132 odst. 1 zákoníku, je obecná a použije se bez ohledu na dotčenou kategorii spotřebitelů nebo jejich bydliště. Tato povinnost se tudíž jeví, přinejmenším *prima facie*, jako nepřiměřená a svou povahou nadměrně omezující, jelikož by se mohlo zdát, že překračuje meze toho, co je nezbytné z hlediska sledovaného cíle⁴⁷.

84. Bude-li však připuštěno riziko vzniku diskriminace mladých řidičů a řidičů s bydli-

44 — Viz výše bod 59.

45 — Italská republika například uvedla, že nyní (při existenci povinnosti uzavřít smlouvu) je podíl pojistného na HDP v Mezzogiorno o 2 % nižší nežli celostátní průměr a že 70 % pojistného pro případ škodné události se týká pouze pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám. Italská republika vedle toho zdůraznila případ řidiče ve věku 45 let, s maximálním navýšením pojistného „malusu“, kterému bylo pojišťovnou stanoveno roční pojistné ve výši 10 000 eur, případ řidiče ve věku 21 let, který měl řidičský průkaz dva roky, ale byl účastníkem dopravní nehody, kterému bylo stanoveno roční pojistné ve výši 8 000 eur, a případ řidiče s nově získaným řidičským průkazem, kterému bylo stanoveno roční pojistné ve výši 7 000 eur.

86. Italská republika nicméně v zásadě tvrdí, že není možné omezovat povinnost uzavřít smlouvu na některé kategorie spotřebitelů,

46 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 11. března 2004, Komise v. Francie (C-496/01, Recueil, s. I-2351, bod 68).

47 — Viz obdobně rozsudek ze dne 5. června 2007, Rosengren a další (C-170/04, Sb. rozh. s. I-4071, bod 51).

protože by to samo o sobě vedlo k diskriminaci. Podle Italské republiky by, pokud by povinnost uzavřít smlouvu byla omezena na určité oblasti Itálie, pojišťovny byly podněcovány k tomu, aby v takových oblastech nepodnikaly. Italská republika rovněž soudí, že různé režimy zavedené v jiných členských státech za účelem řešení problémů, kterým čelí řidiči, kteří nemohou uzavřít pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám a které jsou méně omezující nežli povinnost uzavřít smlouvu, se ukazují jako nedostatečné, pokud jde o problémy v Itálii.

právně, aby uvedený členský stát omezil povinnost uzavřít smlouvu⁴⁹ na obyvatele určitých oblastí Itálie nebo na určité kategorie spotřebitelů. Jsem tedy toho názoru, že články 11 odst. 1, 11 odst. 1 písm. a), 12a a 12d odst. 1 zákona č. 990⁵⁰ překračují meze toho, co je objektivně nezbytné pro uvedený cíl ochrany určitých řidičů před diskriminací.

87. V souladu s judikaturou Soudního dvora nemůže být přiměřenost opatření přijatých Italskou republikou podle mého názoru vyloučena pouze z důvodu, že jiné členské státy zvolily systém ochrany odlišný od systému přijatého v Italské republice⁴⁸. V Italské republice mohou existovat specifické okolnosti, které by bránily přijetí režimů, které preferují jiné členské státy. Nicméně nejsem přesvědčen – při neexistenci jiných důkazů nežli nepodložených tvrzení Italské republiky – že není možné ani prakticky ani

88. Pokud jde o tvrzení Italské republiky, že povinnost uzavřít smlouvu je odůvodněná vzhledem k cíli ochrany třetích osob – obětí nehod motorových vozidel zavuněných nepojištěnými řidiči, jsem toho názoru, že takový cíl musí být v zásadě zahrnut mezi ty zájmy, které odůvodňují omezení svobody usazování a volného pohybu služeb⁵¹.

48 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 21. září 1999, Läära a další (C-124/97, Recueil, s. I-6067, bod 36); ze dne 21. října 1999, Zenatti (C-67/98, Recueil, s. I-7289, bod 34), a ze dne 11. září 2003, Anomar a další (C-6/01, Sb. rozh. s I-8621, bod 80).

49 — V tomto ohledu chci dodat, že Italská republika uložila konkrétní sankce na základě čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990 a později čl. 314 odst. 2 zákoníku, za porušení povinnosti pojištit stanovené v čl. 11 odst. 1 zákona č. 990 a později čl. 132 odst. 1 zákoníku, pokud jde o určité oblasti Itálie nebo určité kategorie pojištníků.

50 — A články 35 odst. 1, 131, 132 odst. 1, 313, 314 odst. 1 a 314 odst. 4. Povinnosti a sankce uvedené v člincích 11 odst. 1, 12a a 12d bod i) zákona č. 990 a v člincích 131, 132 odst. 1, 313, a 314 odst. 1 zákoníku jsou obecné povahy a použijí se bez ohledu na oblast Itálie nebo dotčenou kategorii pojištníků. Sankce stanovené v čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990 a čl. 314 odst. 5 zákoníku se použijí v případě porušení obecné povinnosti pojištit stanovené v čl. 11 odst. 1 zákona č. 990 a čl. 132 odst. 1 zákoníku, pokud jde o určité oblasti Itálie nebo určité kategorie pojištníků. Zatímco ustanovení o sankcích uvedené v čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990 a následně v čl. 314 odst. 2 zákoníku se jeví jako ustanovení, která vyhovují požadavku na přiměřenost opatření, jsem toho názoru, že uvedená ustanovení odkazují na obecnou povinnost uzavřít smlouvu, uvedenou v čl. 11 odst. 1 zákona č. 990 a následně v čl. 132 odst. 1 zákoníku, a jsou s ní vnitřně propojeny. Podle mého názoru tedy zjištění, že Italská republika nesplnila, z důvodu povinnosti uzavřít pojištní smlouvu, uvedenou v čl. 11 odst. 1 zákona č. 990 a čl. 132 odst. 1 zákoníku, povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 43 ES a 49 ES, nezbytně znamená takový závěr i ve vztahu k čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990 a čl. 314 odst. 2 zákoníku.

51 — Toto tvrzení nebylo Komisí zpochybněno.

89. Nicméně soudím, že italská vláda nepředložila žádný důkaz pro své tvrzení, že existuje přímá vazba mezi neexistencí povinnosti pojišťoven poskytnout pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám všem potenciálním spotřebitelům a nárůstem počtu třetích osob, které jsou oběťmi dopravních nehod zaviněných nepojištěnými vozidly. Zatímco Italská republika předložila alarmující údaje, co se týče jiných členských států, kde povinnost uzavřít smlouvu neexistuje a počtu nepojištěných vozidel a dopravních nehod zaviněných takovými vozidly⁵², nijak neprokázala přímou korelaci mezi těmito dvěma údaji. Italská republika opravdu předložila značné množství údajů prokazujících významný nárůst počtu žádostí a odškodného vyplaceného z italského garančního fondu, přičemž se však jedná o členský stát, ve kterém je pojišťovnám uložena povinnost uzavřít smlouvu⁵³. Na základě spisu předloženého Soudnímu dvoru v projednávané věci se povinnost uzavřít smlouvu uložená italskými právními předpisy⁵⁴ nejeví jako přiměřený prostředek k dosažení cíle ochrany třetích osob – obětí nehod motorových vozidel.

90. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 43 ES a 49 ES.

C – Druhý žalobní důvod – porušení článků 6, 29 a 39 směrnice 92/49

1. Argumenty účastníků řízení

91. Komise je toho názoru, že články 11 odst. 1 písm. a), 12a a 12d odst. 1 zákona č. 990⁵⁵ porušují zásadu svobody stanovit ceny pojistného. Komise tvrdí, že pokud soudní dvůr shledá, že povinnost uzavřít smlouvu uložená čl. 11 odst. 1 zákona č. 990⁵⁶ je neslučitelná s právem Společenství, bude z toho nutně vyplývat, že čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990 porušil články 6, 29 a 39 směrnice 92/49. Sama Italská republika tvrdí, že systém následného dozoru prováděného ISVAP ve vztahu k pojistnému byl uzákoněn právě s účelem zajistit, aby nebyla obcházena povinnost uzavřít smlouvu.

92. Podle Komise povinnost uložená pojišťovnám vypočít pojistné „podle svých technických zásad, které musí být dostatečně široké a zahrnuje nejméně posledních pět let“, spolu s možností, aby ISVAP zpětně kontroloval pojistné a ukládal vysoké sankce, porušuje svobodu stanovit ceny. Zatímco italské právní předpisy nevyžadují ani před-

⁵² — Viz výše bod 63.

⁵³ — Viz výše bod 59.

⁵⁴ — A předpisy přijatými k jejich úplnému provedení.

⁵⁵ — Poté články 35 odst. 1, 131, 313, 314 odst. 1 a 314 odst. 2.

⁵⁶ — A poté čl. 132 odst. 1 zákoníku.

běžné schválení ani průběžné oznamování pojistného ISVAP, uvedené právní předpisy nicméně zajišťují, aby pojistné odpovídalo tržnímu průměru. Účelem italských právních předpisů je zavedení systému regulovaného pojistného, a tudíž zabránění pojišťovněm v tom, aby nabízely své služby takovým způsobem, který jim vyhovuje, čímž je ohroženo vytvoření jednotného trhu v odvětví pojišťovnictví.

2. Posouzení

94. Směrnice 92/49, která byla přijata na základě čl. 57 odst. 2 ES a článku 66 ES (nyní po změně čl. 47 odst. 2 a článek 55 ES), usiluje o dotvoření vnitřního trhu přímého pojištění jiného než životního, a to jak z hlediska práva usazování, tak volného pohybu služeb, s cílem usnadnit pojišťovněm se sídlem ve Společenství krytí rizik nacházejících se ve Společenství⁵⁷. Je určena k tomu, aby zajistila svobodu uvádět na trh pojistné produkty v dotčeném odvětví uvnitř Společenství⁵⁸.

93. Italská republika tvrdí, že italské právní předpisy nevyžadují předchozí schválení nebo systematické oznamování cen pojistného. Podle Italské republiky pravidla týkající se úrovně pojistného obsažená v zákoně č. 990 a zákoníku pouze usilují o zajištění toho, aby povinnost uzavřít smlouvu nebyla obcházena tím, že spotřebitelům budou nabízeny přemrštěné ceny. Dotčená pravidla odpovídají běžným technickým pravidlům a účetním zásadám dodržovaným pojišťovnami. Komise se tak mylí, když tvrdí, že účelem pravidel italských právních předpisů je zajistit, aby ceny pojistného odpovídaly tržnímu průměru. Pojišťovny mohou zvýšit své sazby i ve značném rozsahu za účelem zohlednění negativního vývoje v počtu pojistných škod nebo přijmout jiná technická opatření k zachování své finanční stability. ISVAP zřídka podniká kroky a zasahuje pouze tehdy, pokud pojišťovny svými sazbami zneužívají své postavení nebo jimi diskriminují.

95. Pokud jde o články 6, 29 a 39 směrnice 92/49, Soudní dvůr uvedl, že zákonodárce Společenství měl v úmyslu zaručit zásadu svobody sazeb v odvětví neživotního pojištění včetně povinných pojištění, jako je pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel. Tato zásada s sebou nese zákaz jakéhokoli režimu předchozího nebo soustavného oznamování a schvalování sazeb pojistného, které pojišťovací společnost

⁵⁷ — Viz první bod odůvodnění směrnice 92/49.

⁵⁸ — Rozsudek ve věci Komise v. Itálie, citovaný v poznámce pod čarou 31, bod 26.

zamýšlí použít ve vztazích s pojišťníky. Jediná výjimka z této zásady, připuštěná směrnicí 92/49, se týká předchozího oznámení a schválení „zvýšení sazeb“ v rámci „obecného systému kontroly cen“⁵⁹.

k uložení pokut pojišťovně v rozmezí od 1 do 5 milionů eur⁶⁴.

96. Účastníci řízení v projednávané věci jsou stejného názoru ohledně skutečnosti, že články 11 odst. 1 písm. a), 12a a 12d odst. 1 zákona č. 990⁶⁰ v Itálii nezavádí žádný systém předběžného oznamování nebo schvalování pojistných sazeb a že zásahy ISVAP ve vztahu k takovým sazbám jsou pouze následné. Je však nutné zkoumat, zda účinky článků 11 odst. 1 písm. a), 12a a 12d bod i) zákona č. 990⁶¹ ve skutečnosti nebrání zásadě svobodného stanovení cen zavedené judikaturou Soudního dvora.

98. Nicméně soudím, že svoboda stanovit pojistné podle směrnice 92/49 není zcela neomezená. Pojišťovny nemohou stanovit své pojistné svévolně⁶⁵. V souladu s judikaturou Soudního dvora nevylučuje-li zákonodárce Společenství výslovně takový záměr, není možné vycházet z právní domněnky plné harmonizace v oblasti sazeb neživotního pojištění vylučující veškerá vnitrostátní opatření, která mohou mít dopad na sazby⁶⁶.

97. Podle mého názoru je zřejmé, že pojišťovny mající povolení poskytovat povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám v Itálii nemají na základě čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990⁶² úplnou volnost stanovit částku základního pojistného. Odchýlení od pravidel o stanovení pojistného na základě čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990⁶³ ve skutečnosti může vést

99. V projednávané věci Italská republika zcela zjevně tvrdí, že, mimo jiné, čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990⁶⁷ byl schválen

59 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 7. října 2004, Komise v. Francie (C-347/02, Sb. rozh. s. I-7557, bod 22).

60 — Později čl. 35 odst. 1, 131, 313, 314 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku.

61 — Později čl. 35 odst. 1, 131, 313, 314 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku.

62 — Později čl. 35 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku.

63 — Později čl. 35 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku.

64 — Podle čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990 „v případě opakovaného obcházení povinnosti pojistit může být odňato povolení poskytovat služby v oblasti pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel“. Toto ustanovení zřejmě nebylo do zákoníku převzato.

65 — Podle mého názoru by předátorské ceny a zavádějící nebo podvodné cenové praktiky nemohly nalézt oporu v člancích 6, 29 a 39 směrnice 92/49.

66 — Viz rozsudek ze dne 7. září 2004, Komise v. Francie (C-347/02, citovaný v poznámce pod čarou 59, bod 25).

67 — Později články 35 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku.

za účelem zamezit obcházení povinnosti uzavřít smlouvu stanovené v čl. 11 odst. 1 zákona č. 990⁶⁸.

D – Třetí žalobní důvod – porušení článku 9 směrnice 92/49

1. Argumenty účastníků řízení

100. Jak je uvedeno výše v bodech 66 až 90, jsem toho názoru, že povinnost uzavřít pojistnou smlouvu stanovená v čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990⁶⁹ představuje neodůvodněné omezení svobody usazování a volného pohybu služeb. Jsem proto toho názoru, že čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990⁷⁰, který má zamezit obcházení zpochybněné povinnosti uzavřít pojistnou smlouvu, představuje neodůvodněné porušení zásady svobody stanovit ceny.

102. Komise soudí, že dozor a ukládání sankcí prováděné ISVAP na základě čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990 a následně čl. 35 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku ve vztahu k pojišťovným podnikajícím v Itálii na základě svobody usazování a volného pohybu služeb porušuje dělbu pravomocí mezi domovským členským státem a hostitelským členským státem podle článku 9 směrnice 92/49.

101. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že zavedla a zachovala právní předpisy týkající se výpočtu pojistného určené k zamezení obcházení povinnosti uzavřít pojistnou smlouvu, nesplnila povinnosti týkající se zásady svobody stanovit pojistné sazby, na kterou odkazují články 6, 29 a 39 směrnice 92/49.

103. Podle pátého bodu odůvodnění směrnice 92/49 je zásada dozoru domovského členského státu jedním ze zásadních cílů uvedené směrnice a jakákoliv odchylka od této zásady musí být vykládána striktně a musí být, přímo či nepřímo, předvídána jinými ustanoveními směrnice 92/49 nebo jinými směrnici, které se týkají povinného pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám. Články 11 a 40 směrnice 92/49 krom toho stanoví širokou působnost zásady dozoru domovského státu. V případě, že ISVAP hodlá zasáhnout ohledně

68 — Později článek 132 odst. 1 zákoníku.

69 — Později čl. 132 odst. 1 zákoníku

70 — Později čl. 35 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku

pojistného předepisovaného pojišťovnami, které mají hlavní sídlo v jiném členském státě, musí ISVAP oznámit údajné nesrovnalosti dozorovému orgánu domovského státu a požádat jej o přijetí příslušných opatření.

104. Italská republika tvrdí, že opatření přijatá k zajištění ochrany spotřebitelů nemají vztah k finančnímu dozoru nad pojišťovnami, který je stanoven článkem 9 směrnice 92/49. Finanční dozor nad pojišťovnou, který je zcela v pravomoci domovského členského státu, se týká solventnosti a technických zdrojů, a nikoli ochrany spotřebitelů.

106. Založení pojišťovny, a její provozování podléhá jedinému udělení úředního povolení vydávaného příslušnými orgány členského státu, ve kterém má pojišťovna své hlavní sídlo, což pojišťovně umožňuje podnikání v rámci Společenství na základě práva usazování nebo volného pohybu služeb. Členský stát pobočky nebo poskytování služeb krom toho nadále nemůže požadovat, aby pojišťovny, které tam hodlají pokračovat v podnikání a které k tomu již získaly povolení ve svém domovském státu⁷², žádaly o nové povolení⁷³. Mimoto, jako logický důsledek zásady povolení vydávaného domovským členským státem podle článku 9 směrnice 92/49, je domovský členský stát výlučně zodpovědný za finanční dozor nad pojišťovnami. Finanční dozor zahrnuje⁷⁴ prověřování „veškeré činnosti pojišťovny, stavu její solventnosti, tvorby technických rezerv včetně matematických rezerv a aktiv, která je kryjí [...]“⁷⁵.

2. Posouzení

105. Cílem směrnice 92/49 je „[...] zajištění takové harmonizace, která je zásadní, nezbytná a dostatečná pro dosažení vzájemného uznávání povolení k činnosti a obezřetnostních kontrolních systémů, což umožní domovskému členskému státu vydávat jediné povolení platné pro celé Společenství a uplatňovat zásadu dozoru domovského členského státu“⁷¹.

107. Podle mého názoru, zásada „jednotného“ povolení a zásada finančního dozoru domovského státu stanovené ve směrnici 92/49 představují základ výkonu svobody usazování a volného pohybu služeb v odvětví neživotního pojištění.

72 — Podle čl. 1 písm. c) směrnice 92/49 je „domovským členským státem“ členský stát, v němž se nachází sídlo pojišťovny, která kryje riziko“.

73 — Viz šestý bod odůvodnění směrnice.

74 — Není na ně však podle mého názoru omezen.

75 — Viz článek 9 směrnice 92/49.

71 — Viz pátý bod odůvodnění směrnice.

108. Podle čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990, a poté čl. 35 odst. 1 a čl. 314 odst. 2 zákoníku je pojišťovna, které mají povolení poskytovat pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám v Itálii, včetně pojišťoven podnikajících na základě svobody usazování a volného pohybu služeb, uloženo vypočítávat pojistné sazby určitým způsobem. Nesplnění povinnosti pojišťovny dodržovat předepsanou metodiku výpočtu podle čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990, a poté čl. 35 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku krom toho může za určitých okolností vést k uložení značných pokut ze strany ISVAP. Jak je uvedeno výše v bodě 99, jediným účelem čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990, a poté čl. 35 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku, je zabránit obcházení povinnosti uzavřít smlouvu.

finanční dozor ve svém domovském státu podle směrnice 92/49, nýbrž též ISVAP.

110. Jsem proto toho názoru, že žalobní důvod Komise, podle kterého čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990⁷⁷, který je určen k zamezení obcházení zpochybněného ustanovení, představuje porušení článku 9 směrnice 92/49, je opodstatněný.

VII – K nákladům řízení

109. Podle mého názoru je rozhodnutí o poskytnutí pojistného krytí pojistníkům a stanovení pojistných sazeb jádrem podnikání pojišťoven a může ovlivnit jejich finanční rovnováhu. Pravidla stanovená v čl. 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 990⁷⁶ o výpočtu pojistného a dozorové a disciplinární pravomoci poskytnuté tímto ustanovením ISVAP vyžadují, aby se pojišťovny zodpovídaly z otázek, které se mohou týkat jejich finanční rovnováhy nejen příslušným orgánům zodpovědným za

111. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Italská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

112. Podle čl. 69 odst. 4 jednacího řádu nesou členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady.

76 — Později články 35 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku.

77 — Později čl. 35 odst. 1 a 314 odst. 2 zákoníku.

VIII – Závěry

113. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr:

- určil, že Italská republika tím, že zavedla a zachovala povinnost uloženou všem pojišťovnám, včetně těch, které mají své sídlo v jiném členském státě, ale podnikají v Itálii na základě výkonu svobody usazování nebo volného pohybu služeb, aby v Itálii poskytovaly povinné pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel vůči třetím osobám, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 43 ES a 49 ES;
- určil, že Italská republika tím, že zavedla a zachovala pravidla o výpočtu pojistného určená k zamezení obcházení povinnosti uzavřít smlouvu, a porušila tak svobodu stanovit pojistné, stanovenou v člancích 6, 29 a 39 směrnice Rady 92/49/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního a o změně směrnic 73/239/EHS a 88/357/EHS (třetí směrnice o neživotním pojištění), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z uvedené směrnice;
- určil, že Italská republika tím, že zavedla a zachovala pravidla, podle kterých pojišťovny mající sídlo v jiném členském státě, ale podnikající v Itálii na základě svobody usazování nebo volného pohybu služeb, vypočítávají pojistné, a tím, že ukládala pokuty za porušení uvedených pravidel v rozporu se zásadou dozoru

domovského členského státu, uvedenou v článku 9 směrnice 92/49, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z uvedené směrnice;

- uložil Italské republice, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení Komise;
- uložil Finské republice, že ponese vlastní náklady řízení.