YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

7 päivänä syyskuuta 2004 *

Asiassa C-347/02,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 30.9.2002,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään C. Tufvesson ja J.-F. Pasquier, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues, P. Boussaroque ja C. Mercier,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari), C. Gulmann ja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta ja K. Lenaerts,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.2.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.3.2004 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei Ranskan tasavalta ole noudattanut muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (EYVL L 228, s. 1) mukaisia velvoittei-

taan, koska se on kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa ja 29 sekä 39 artiklassa määrätyn hinnoitteluvapauden periaatteen sekä maksuperusteiden ja vakuutussopimusten ennakollisen tai järjestelmällisen valvonnan poistamista koskevan periaatteen vastaisesti ottanut käyttöön ja pitää voimassa sellaista bonusjärjestelmää, joka vaikuttaa automaattisesti ja velvoittavasti maksuperusteisiin ja jota sovelletaan kaikkiin niihin moottoriajoneuvojen vakuutussopimuksiin, jotka on tehty Ranskan alueella erotuksetta joko Ranskassa kotipaikan omaavien vakuutusyhtiöiden tai sellaisten vakuutusyritysten kanssa, jotka harjoittavat siellä toimintaansa sivukonttoreissaan tai tarjoamalla palvelujaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännökset

2 Kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin II osastossa, jonka otsikko on "Vakuutusliikkeen aloittaminen", olevassa 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Korvataan direktiivin 73/239/ETY 8 artikla seuraavasti:

8 artikla

— —

3. Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita pitämästä edelleen voimassa tai antamasta lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, joissa säädetään perustamiskirjan tai yhtiöjärjestyksen hyväksymi[sestä] ja kaikkien muiden tavanomaiselle valvonnalle tarpeellisten asiakirjojen toimittami[sesta].

Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa antaa määräyksiä, joissa vaaditaan niiden vakuutuskirjaa, maksuperusteita sekä lomakkeita ja muita painettuja asiakirjoja koskevia yleisten ja erityisten edellytysten hyväksymistä ennalta tai järjestelmällistä tiedoksi antamista, joita yritys aikoo käyttää vakuutuksenottajien kanssa asioidessaan.

Jäsenvaltiot eivät saa jatkaa eivätkä esittää ehdotettavien maksunkorotuksien ennalta tiedoksiantamis- tai hyväksymismenettelyä muutoin kuin osana yleistä hintavalvontajärjestelmää.

— —"

3 Kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin III osastossa, jonka otsikko on "Vakuutusliikkeen harjoittamista koskevien edellytysten yhteensovittaminen", olevassa 29 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot eivät saa antaa säännöksiä, joissa vaaditaan niiden vakuutussopimusten yleisten ja erityisten vakuutusehtojen, maksuperusteiden sekä lomakkeiden ja muiden painettujen asiakirjojen ennalta hyväksymistä tai järjestelmällistä tiedoksi antamista, joita vakuutusyritys aikoo käyttää vakuutuksenottajien kanssa asioides-

saan. Vakuutussopimuksia koskevien kansallisten säännöksien noudattamisen valvomiseksi nämä saavat vaatia ainoastaan näiden edellytysten ja muiden asiakirjojen ilmoittamista satunnaisesti edellyttäen, että se ei ole ennakkoedellytys yrityksen liiketoiminnan harjoittamiselle.

Jäsenvaltiot voivat noudattaa tai ottaa käyttöön menettelyn, jonka mukaan ehdotetut maksukorotukset on ennalta annettava tiedoksi tai hyväksyttävä ainoastaan silloin, kun se on osa yleistä hintavalvontajärjestelmää."

4 Kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin IV osastossa, jonka otsikko on "Sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat säännökset", olevissa 39 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Jäsenvaltio, jossa sivukonttori sijaitsee tai jossa palveluja tarjotaan, ei saa antaa säännöksiä, joissa vaaditaan niiden vakuutussopimusten yleisten ja erityisten vakuutusehtojen, maksuperusteiden sekä lomakkeiden ja muiden painotuotteiden ennalta hyväksymistä tai järjestelmällistä tiedoksi antamista, joita yritys aikoo käyttää vakuutuksenottajien kanssa asioidessaan. Vakuutussopimuksia koskevien kansallisten säännösten noudattamisen valvomiseksi se voi ainoastaan vaatia, että kukin yritys, joka aikoo harjoittaa vakuutustoimintaa sen alueella sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, ilmoittaa tavalla, joka ei ole järjestelmällinen, niistä vakuutusehdoista ja muista asiakirjoista, joita se aikoo käyttää, ilman että tämä vaatimus on yrityksen liiketoiminnan harjoittamisen ennakkoedellytys.

3. Jäsenvaltio, jossa sivukonttori sijaitsee tai palveluja tarjotaan, ei saa noudattaa eikä ottaa käyttöön menettelyä, jonka mukaan maksukorotukset on ennalta annettava tiedoksi tai hyväksyttävä, muutoin kuin osana yleistä hintavalvontajärjestelmää."

Kansallinen lainsäädäntö

5 Ranskan Code des assurancesin (vakuutuslaki) A. 121-1 §:n ensimmäisessä momentissa säädetään seuraavaa:

"Vakuutuslain R. 321-1 §:n 3 ja 10 momentissa mainittuihin luokkiin kuuluvissa, maalla käytettäviä moottoriajoneuvoja koskevissa vakuutussopimuksissa on oltava tämän pykälän liitteenä oleva vakuutusmaksujen tai vuosimaksujen alentamista tai korottamista koskeva lauseke."

6 A. 121-1 §:n liitteessä on neljätoista pykälää. Näissä säännöksissä määrätään, että vakuutusyhtiön on määritettävä sellainen viitemaksu, jonka nojalla vakuutetun vuosittainen vakuutusmaksu lasketaan. Vuosimaksu saadaan kertomalla viitemaksu alennus- tai korotuskertoimella, joka on alussa 1. Jokaisen vahingottoman yhden vuoden pituisen ajanjakson kuluttua tätä kerrointa alennetaan 5 prosentilla. Se ei kuitenkaan voi alittaa 0,5:tä. Jos tietyn vuoden aikana sitä vastoin tapahtuu vahinko, kyseistä kerrointa korotetaan 25 prosentilla ja jokainen lisävahinko aiheuttaa samansuuruisen korotuksen. Korotusta ei kuitenkaan tehdä ensimmäisestä vahingosta, joka tapahtuu sellaisen vähintään kolmen vuoden pituisen ajanjakson kuluttua, jona alennus- tai korotuskerroin on ollut 0,5. Korotuskerroin ei lisäksi missään tapauksessa voi olla suurempi kuin 3,5.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

7 Sen jälkeen kun komissio ja Ranskan viranomaiset olivat olleet alustavasti yhteydessä keskenään, komissio lähetti 7.7.1997 Ranskan tasavallalle virallisen huomautuksen,

jossa se katsoi, että Ranskassa voimassa oleva bonusjärjestelmä ei sovellu yhteen kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin kanssa.

8 Ranskan hallitus vastasi tähän viralliseen huomautukseen 23.10.1997 päivätyllä kirjeellä, jota se täydensi komissiolle 31.7.1998 lähetetyllä toisella kirjeellä.

9 Ranskan talous-, valtiovarain- ja teollisuusministeriön ja komission osastojen oltua asian tiimoilta useaan otteeseen toisiinsa yhteydessä komissio osoitti 20.4.2001 päivätyllä kirjeellä Ranskan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se toisti näkemyksensä siitä, että bonusjärjestelmää koskevat kansalliset säännökset ovat yhteisön oikeuden vastaisia, ja kehotti tätä jäsenvaltiota toteuttamaan tämän lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

10 Ranskan viranomaiset vastasivat perusteltuun lausuntoon komissiolle 18.7.2001 lähetetyssä kirjeessä esittämillään huomautuksilla ja väittivät, ettei bonusjärjestelmä vaikuta hinnoitteluvapauteen ja että tämä järjestelmä perustuu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustettuihin yleisen edun mukaisiin syihin.

11 Koska komissio katsoi, etteivät Ranskan viranomaiset olleet toteuttaneet kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä, se päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Pääasia

Asianosaisten lausumat

12 Komissio katsoo, että Ranskan bonusjärjestelmä on vastoin kolmannessa vahinkovakuutusdirektiivissä säädettyä hinnoitteluvapauden periaatetta, jolla yhtäältä kielletään jäsenvaltioita edellyttämästä, että sellaiset maksuperusteet tai niiden korotukset, jotka vakuutusyritys aikoo ottaa käyttöön näiden valtioiden alueella, on ilmoitettava, hyväksyttävä ennalta tai annettava järjestelmällisesti tiedoksi, ja toisaalta vastoin tämän saman direktiivin tavoitetta, joka on vakuutustuotteiden vapaan kaupan pitämisen toteuttaminen yhteisössä. Se katsoo, että tämän tulkinnan vahvistavat yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-296/98, komissio vastaan Ranska, 11.5.2000 antama tuomio (Kok. 2000, s. I-3025) ja asiassa C-59/01, komissio vastaan Italia, 25.2.2003 antama tuomio (Kok. 2003, s. I-1759).

13 Komissio ei kiistä jäsenvaltioiden mahdollisuutta ottaa käyttöön vakuutettujen vahinkoalttiuden huomioon ottava asteikko tai jopa yhtenäinen bonusjärjestelmä. Tällaiset järjestelmät ovat sen mukaan kuitenkin kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin vastaisia, jos ne vaikuttavat automaattisesti maksuperusteisiin, kuten Ranskan bonusjärjestelmä.

14 Komissio myöntää, ettei vakuutusyrityksiä estetä vapaasti määrittämästä perusmaksun (tai viitemaksun) määrää ja että muutkin perusteet kuin alennus- tai korotuskerroin vaikuttavat vakuutetun maksettavaksi tulevan maksun kehittymiseen. Komission mukaan tämä vapaus voi kuitenkin jäädä hyvinkin teoreettiseksi, jos

vakuutusyhtiöt voisivat muunnella vakuutusmaksua niinkin perustavaa laatua olevan perusteen kuin vakuutuksenottajan vahinkoalttiuden mukaan vain Ranskan vakuutuslain A. 121-1 §:n liitteessä olevia säännöksiä noudattaen.

15 Komissio lisää, että tämän kansallisen säännöksen vaikutukset maksun määrään eivät ole vähäisiä, vaan se saattaa aiheuttaa maksun kaksinkertaistumisen. Se katsoo lisäksi, että Ranskan bonusjärjestelmän yrityksille aiheuttamat pakottavat vaatimukset heijastuvat perusmaksun määrään siten, että maksu on sitä korkeampi mitä pakottavampia nämä vaatimukset ovat. Ei siis voida väittää, että tämä järjestelmä on "neutraali kehys", joka ei vaikuta hinnoitteluvapauteen.

16 Ranskan hallitus toteaa aluksi, että velvollisuus antaa maksuperusteet ennalta tiedoksi on kumottu vuonna 1994 ja etteivät kansalliset viranomaiset ole vuoden 1987 jälkeen enää valvoneet maksuperusteiden tasoa.

17 Sitten se katsoo, ettei kolmannessa vahinkovakuutusdirektiivissä ole säännöstä, jolla määrättäisiin vakuutusten hintojen laskentatapoihin sovellettavasta ehdottoman hinnoitteluvapauden periaatteesta.

18 Kolmannesta vahinkovakuutusdirektiivistä tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei varsinkaan ilmene sellaista periaatetta, jolla kiellettäisiin sisällyttämästä vakuutusmaksujen laskentatapaan sellainen velvoittava kerroin, joka ei vaikuta näiden maksujen alkuperäiseen tasoon ja joka vaikuttaa vain hyvin vähäisessä määrin niiden kehittymiseen, koska lopullinen hinta voidaan edelleen määrätä täysin vapaasti.

19 Lopuksi Ranskan hallitus korostaa, ettei bonuskertoimen soveltaminen mahdollista sitä, että kansalliset viranomaiset voisivat valvoa vakuutusmaksujen alkuperäistä tasoa tai olennaisin osin sitä, miten ne kehittyvät ajan kuluessa.

20 Ranskan hallitus toteaa, että maksujen alkuperäinen taso on välitön seuraus viitemaksusta, jonka vakuutusyhtiöt voivat vahvistaa täysin vapaasti käyttämällä perusteita, jotka vaikuttavat niistä sopivimmilta.

21 Siitä, miten vakuutusmaksut kehittyvät ajan kuluessa, Ranskan hallitus toteaa, ettei bonusjärjestelmä kansallisten viranomaisten kannalta ole maksuperusteiden valvontakeino, vaan ainoastaan yksi monista maksujen tason kehitystekijöistä. Vakuutusyhtiöillä on nimittäin loppujen lopuksi vapaus kehittää maksuperusteitaan muutoinkin kuin siten, että ne kuvaavat pelkästään bonuskertoimen mekaanista kehittymistä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

22 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia annetun tuomion 29 kohdassa muistuttanut, yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena on ollut taata hinnoitteluvapauden periaate vahinkovakuutusalalla myös pakollisten vakuutusten, kuten moottoriajoneuvojen liikenteeseen käyttämisestä aiheutuvan

vastuun varalta otetun vakuutuksen, osalta. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitun tuomion samassa 29 kohdassa täsmentänyt tämän periaatteen merkitsevän, että kaikki järjestelmät, joiden mukaan maksuperusteet, joita vakuutusyritys aikoo käyttää vakuutuksenottajien kanssa asioidessaan, on ilmoitettava ennakolta tai järjestelmällisesti tai joiden mukaan ne on hyväksyttävä, ovat kiellettyjä. Ainoa kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin mukaan sallittu poikkeus tästä periaatteesta koskee "hinnankorotusten" ilmoittamista etukäteen ja niiden hyväksymistä osana "yleistä hintavalvontajärjestelmää".

23 Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt hinnoitteluvapauden periaatteen vastaisena sellaista hintasääntelyä, jolla rajoitetaan vapautta vahvistaa ja muuttaa moottoriajoneuvojen liikenteeseen käyttämisestä aiheutuvan vastuun varalta tehtävien sellaisten vakuutussopimusten maksuperusteita, jotka koskevat Italian alueella sijaitsevaa riskiä (em. asia komissio v. Italia, tuomion 32 ja 48 kohta).

24 Nyt esillä olevan kanteen kohteena oleva Ranskan bonusjärjestelmä eroaa edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia kyseessä olleesta Italian lainsäädännöstä sen vaikutuksen osalta, joka sillä on vakuutusyritysten maksuperusteisiin. On totta, että tämä järjestelmä vaikuttaa siihen, miten vakuutusmaksut kehittyvät. Siitä ei kuitenkaan seuraa, että valtio vahvistaisi välittömästi maksuperusteet, sillä vakuutusyritykset ovat edelleen vapaita päättämään perusmaksujen suuruudesta. Näin ollen Ranskan bonusjärjestelmää ei voida rinnastaa hinnoitteluvapauden periaatteen vastaiseen maksuperusteiden hyväksymisjärjestelmään, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sen määritellyt edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia annetun tuomion 29 kohdassa.

25 Ei voida olettaa, että vahinkovakuutusten maksuperusteala olisi täysin yhdenmukaistettu siten, ettei minkäänlainen kansallinen, maksuperusteisiin vaikuttava toimenpide olisi mahdollinen, koska yhteisön lainsäätäjä ei ole selvästi ilmaissut tämän suuntaista tahtoaan.

26 Tästä seuraa, että ei voida hyväksyä komission kanteen perustana olevia perusteluja, joiden mukaan Ranskan bonusjärjestelmä, siitä huolimatta että perusmaksu voidaan vahvistaa täysin vapaasti, on hinnoitteluvapauden periaatteen vastainen jo sillä perusteella, että se vaikuttaa siihen, miten tämä maksu kehittyy.

27 Komissio ei myöskään väitä, että kyseisellä järjestelmällä otettaisiin käyttöön edellytys, jonka mukaan maksuperusteet, joita vakuutusyritys aikoo käyttää vakuutuksenottajien kanssa asioidessaan, olisi annettava ennalta tai järjestelmällisesti tiedoksi, tai että niille olisi saatava hyväksyntä.

28 Tästä seuraa, ettei komissio ole näyttänyt toteen, että Ranskan tasavalta olisi bonusjärjestelmänsä käyttöönotolla ja voimassapitämisellä loukannut hinnoitteluvapauden periaatetta ja kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin 6, 29 ja 39 artiklassa asetettua periaatetta, jonka mukaan maksuperusteiden ja vakuutussopimusten ennakollinen tai järjestelmällinen valvonta on poistettava.

29 Koska komissio on rajannut perustellun lausunnon ja nyt esillä olevan kanteen kohteen hinnoitteluvapauden periaatteen ja maksuperusteiden sekä vakuutussopimusten ennakollisen tai järjestelmällisen valvonnan poistamista koskevan periaatteen, sellaisena kuin tämä viimeksi mainittu periaate ilmenee edellisessä kohdassa mainituista säännöksistä, loukkaamisen toteamiseen, kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

30 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Ranskan tasavalta on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset