JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JÁN MAZÁK

9 päivänä syyskuuta 2008 [1]

I Johdanto

1. Tässä EY 226 artiklaan perustuvassa menettelyssä komissio väittää, että Italian tasavalta, muun muassa määräämällä sopimuksentekovelvollisuuden vakuutusyhtiöille, joilla on toimilupa tarjota Italiassa pakollisia liikennevakuutuksia, rikkoo EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan. Italian laki velvoittaa tällaiset yritykset tekemään pakollisia liikennevakuutuksia kaikille vakuutuksenottajien luokille Italian kaikilla alueilla. Komissio väittää myös, että säätämällä ja pitämällä voimassa lainsäädännön, jonka perusteella liikennevakuutusten vakuutusmaksut on laskettava tiettyjen muuttujien mukaisesti ja saattamalla maksut jälkikäteisvalvonnan alaisiksi, Italian tasavalta ei 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) 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY [2] 6, 9, 29 ja 39 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Kyseiset velvollisuudet koskevat yrityksiä, joiden kotipaikka on Italiassa, ja yrityksiä, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa mutta jotka harjoittavat toimintaa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden puitteissa. Kyseisen Italian lainsäädännön rikkominen voi johtaa Italian yksityisvakuutuksia valvovan Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) -elimen langettamiin rangaistuksiin.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

2. Direktiivin 92/49 6 artiklassa, joka kuuluu II osastoon nimeltä ”Vakuutusyrityksen aloittaminen”, säädetään seuraavaa:

”– –

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.
2 – EYVL 1992, L 228, s. 1.

3. Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita pitämästä edelleen voimassa tai antamasta lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, joissa säädetään perustamiskirjan tai yhtiöjärjestyksen hyväksymisestä ja kaikkien muiden tavanomaiselle valvonnalle tarpeellisten asiakirjojen toimittamisesta.

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.

– –”

harjoittamista koskevien edellytysten yhteensovittaminen”, säädetään seuraavaa:

”– –

1. Vakuutusyrityksen talouden valvonta mukaan lukien sellaisen liiketoiminnan valvonta, jota yritys harjoittaa joko sivukonttoreiden välityksellä tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, kuuluu yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan.

2. Talouden valvontaan kuuluu erityisesti vakuutusyrityksen koko liiketoiminnan vakavaraisuuden, vakuutustekninen vastuuvelka mukaan lukien, ja sitä kattavien varojen tarkastaminen kotijäsenvaltiossa annettujen määräysten tai noudatettujen menettelyjen mukaisesti yhteisön tasolla annettujen säännösten nojalla. – –

3. Kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on vaadittava, että jokaisella vakuutusyrityksellä on asianmukainen hallinto- ja kirjanpitojärjestelmä sekä asianmukainen sisäinen tarkastusmenettely.”

3. Direktiivin 92/49 9 artiklassa, joka kuuluu III osastoon nimeltä ”Vakuutusyrityksen

4. Direktiivin 92/49 29 artiklassa, joka myös kuuluu III osastoon, todetaan 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 asioidessaan. 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.”

5. Direktiivin 92/49 39 artiklassa, joka kuuluu IV osastoon nimeltä ”Sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat säännökset”, 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.”

B *Kansallinen lainsäädäntö*

6. Pakollisesta moottoriajoneuvojen ja alusten liikennevakuutuksesta 24.12.1969 annetun lain nro 990 (GURI nro 2, 3.1.1970;

jäljempänä laki nro 990) 11 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Vakuutusyritysten on hyväksyttävä teollisuus-, kauppa- ja käsiteollisuusministerin hyväksymien tai vahvistamien sopimusehtojen ja vakuutustariffien mukaisesti niille voimassa olevan lain mukaan esitetyt pakollista vakuutusta koskevat hakemukset.”

7. Lain nro 990 11 §:n 1 a momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 momentissa tarkoitettujen velvollisuuksien mukaisesti yritysten tulee vakuutusmaksuja määrittäessään laskea puhtaat maksut ja vakuutusmaksulisät erikseen omien teknisten perusteidensa mukaisesti, jotka ovat riittävän kattavat ja perustuvat vähintään viidelle kirjanpitovuodelle. Jos tällaisia perusteita ei ole käytettävissä, yritykset voivat käyttää markkinatilastoja. Jos ISVAP toteaa, että velvollisuutta tehdä vakuutuksia on kierretty suhteessa joihinkin tiettyihin alueisiin tai tiettyihin vakuutuksenottajien luokkiin, määrätään seuraamusmaksu, joka on 3 prosenttia liikennevakuutusmaksuista, jotka ilmenevät viimeisestä hyväksytystä taseesta, kuitenkin vähintään miljoona euroa ja enintään viisi miljoonaa euroa. Mikäli vakuutusvelvollisuutta kierretään toistuvasti, voidaan lupa harjoittaa liikennevakuutustoimintaa peruuttaa.”

8. Lain nro 990 12 bis §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jotta vakuutuspalveluiden tuotannossa voidaan taata avoimuus ja kilpailu sekä riittävät tiedot käyttäjille, yritysten, jotka toimivat moottoriajoneuvojen ja alusten käyttöön liittyvien pakollisten liikennevakuutusten alalla, on julkistettava Italian tasavallan alueella soveltamansa vakuutusmaksut ja yleiset ja erityiset sopimusehtonsa.

2. Vakuutusyritysten niille vakuutuksenottajille määräämien maksujen, jotka ovat kahden vuoden ajan kuuluneet korkeimpaan bonusluokkaan, on oltava yhteneväiset koko maan alueella.

3. Edellä 1 momentin mukaisia vakuutusmaksuja ja sopimusehtoja tulee mainostaa vakuutusyrityksen jokaisessa myyntipisteessä ja internetsivuilla ja siten antaa käyttäjille mahdollisuus laskea maksuja ja saada tietoa vakuutettavia ajoneuvoja, moottoripyöriä, mopedeita ja aluksia koskevien vakuutussopimusten ehdoista.

– –

5. Jokaisesta 1 ja 3 momentissa mainittujen velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä tai puutteellisesta noudattamisesta voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on suuruudeltaan 2 600–10 300 euroa. Mikäli laiminlyönti tai viivästys kestää yli 30 päivää, seuraamusmaksu kaksinkertaistetaan."

9. Lain nro 990 12 quater §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Mikäli vakuutusyritys ei noudata tai kiertää 11 §:n mukaista velvollisuuttaan hyväksyä mahdollisten vakuutuksenottajien vakuutushakemukset moottoriajoneuvojen ja -alusten käyttöön liittyvän pakollisen liikennevakuutuksen osalta, määrätään yritykselle seuraamusmaksu, joka on 3 000 000–9 000 000 liiraa kultakin rikkomiselta."

10. Lain nro 990 11 §:n 1 momentissa säädetty sopimuksentekovelvollisuus säilyi voimassa 7.9.2005 annetun asetuksen nro 209, yksityisvakuutuksia koskeva asetus (GURI nro 239, 15.10.2005; jäljempänä asetus), joka tuli voimaan 1.1.2006, 132 §:n 1 momentin mukaan. Asetuksen 132 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Vakuutusyritysten edellytetään, niiden sopimusehtojen ja vakuutusmaksujen perusteella, jotka niiden on määrättävä etukäteen jokaisen moottoriajoneuvojen ja alusten käyttämiseen liittyvän riskin osalta, hyväksyvän niille esitetyt pakollista vakuutusta koskevat vakuutushakemukset, tämän kuitenkaan rajoittamatta tarvittavaa riskitodistuksessa esitettyjen tietojen oikeellisuuden arviointia ja vakuutuksenhaltijan ja ajoneuvon omistajan henkilöllisyyden tarkistamista, jos kyseessä ovat eri henkilöt."

11. Asetuksen 132 §:n 2 momentissa, joka muodostaa poikkeuksen asetuksen 132 §:n 1 momentissa mainittuun yleiseen sopimuksentekovelvollisuuteen, säädetään seuraavaa:

”Vakuutusyritykset voivat pyytää, että toimilupa rajoitetaan 1 momentissa mainittujen velvollisuuksien noudattamisen osalta riskeihin, jotka liittyvät moottoriajoneuvojen tai alusten joukon käyttämiseen.”

12. Asetuksen 35 §:n 1 momentti ja 314 §:n 2 momentti ovat korvanneet lain nro 990 11 §:n 1 a momentin. Asetuksen 35 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Yrityksen tulee vakuutusmaksuja määrittäessään laskea puhtaat maksut ja vakuutusmaksulisät erikseen omien teknisten perusteidensa mukaisesti, jotka ovat riittävän kattavat ja perustuvat vähintään viidelle kirjanpitovuodelle. Jos tällaisia perusteita ei ole käytettävissä, yritys voi käyttää markkinatilastoja.”

13. Asetuksen 314 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 132 §:n 1 momentissa mainitun vakuuttamisvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä tai kiertämisestä suhteessa joihinkin tiettyihin alueisiin tai vakuutuksenottajien luokkiin määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka suuruus on 1 000 000–5 000 000 euroa.”

14. Asetuksen 131 ja 313 § ovat korvanneet lain nro 990 12 bis §:n. Asetuksen 131 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Vakuutuspalveluiden tuotannon avoimuuden ja kilpailun takaamiseksi sekä riittävien tietojen takaamiseksi niille, joiden on noudatettava velvollisuutta vakuuttaa moottoriajoneuvoja ja aluksia, yritysten on julkaistava tiedote ja Italian tasavallan alueella sovellettavat sopimusehtonsa kaikissa myyntipisteissä ja internetissä.

2. Vakuutusmaksuista on tiedotettava asiakaskohtaisilla laskelmilla, joita on oltava saatavissa kaikista vakuutusyrityksen myyntipisteistä ja internetsivuilta, joiden kautta on oltava mahdollista saada sama laskelma

täytäntöönpanosäännöstössä tarkoitetuille ajoneuvoille ja aluksille. – –

3. ISVAP määrittää omalla säännöstöllään yrityksille ja välittäjille asetettavat velvollisuudet.”

15. Asetuksen 313 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Edellä 131 §:ssä mainittujen velvollisuuksien laiminlyönnistä määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka suuruus on 1 000–10 000 euroa.”

16. Lain nro 990 12 quater §:n 1 momentti on korvattu asetuksen 314 §:n 1 momentilla, jossa säädetään seuraavaa:

”Edellä 132 §:n 1 momentissa mainitun sopimuksentekovelvollisuuden noudattamatta jättämisestä tai kiertämisestä määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka suuruus on 1 500–4 500 euroa.”

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja oikeudenkäyntimenettely

17. Komissio ilmoitti 22.3.2004 päivätyssä kirjeessään Italian viranomaisille, että sen mielestä lain nro 990 11 §:n 1 momentti, 11 §:n 1 a momentti sekä 12 bis ja 12 quater §, sellaisina kuin ne ovat muutettuina, eivät ole direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklan mukaisia. Italian viranomaiset ilmoittivat 8.6.2004 päivätyssä kirjeessään, että niiden mielestä Italian pakollista liikennevakuutusta koskeva lainsäädäntö oli yhteisön lain mukainen ja erityisesti direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklan mukainen.

18. Komissio lähetti 9.7.2004 Italian tasavallalle virallisen huomautuksen. Komissio ilmoitti, että se oli saanut kolmelta palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla Italiassa liikennevakuutuksia tarjoavalta vakuutusyritykseltä kanteluja, jotka koskivat sitä, miten ISVAP soveltaa lain nro 990 11 §:n 1 a momenttia. Komission mielestä Italian tasavalta ei ollut noudattanut direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklaa, ja se pyysi kyseistä jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa. Italian tasavalta vastasi 31.8.2004 päivätyllä kirjeellään komission viralliseen huomautukseen ja ilmoitti, että sen mielestä Italian laki oli täysin yhteisön oikeuden mukainen.

19. Komissio lähetti 22.12.2004 Italian tasavallalle täydentävän virallisen huomautuksen yhteisöjen tuomioistuimen asiassa CaixaBank France antaman tuomion seurauksena. [3] Komissio katsoi etenkin, että kaikille yrityksille, joilla on Italiassa toimilupa tehdä pakollisia liikennevakuutuksia, määrätty sopimuksentekovelvollisuus rajoittaa EY 43 artiklassa määrättyä sijoittautumisoikeutta ja EY 49 artiklassa määrättyä palveluiden tarjoamisen vapautta. Komissio pyysi Italian tasavaltaa esittämään huomautuksensa kuukauden kuluessa.

20. Koska komissio ei saanut täydentävään viralliseen huomautukseensa vastausta, se lähetti 18.10.2005 Italian tasavallalle perustellun lausunnon. Komissio totesi lausunnossaan, että sen mielestä Italian tasavalta ei ollut noudattanut direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklaa eikä EY 43 ja EY 49 artiklaa. Komissio kehotti Italian tasavaltaa ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin perustellun lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta.

21. Italian tasavalta ilmoitti 3.11.2005 komissiolle asetuksen julkaisemisesta Italian tasavallan virallisessa lehdessä (Gazzetta Ufficale della Repubblica Italiana). Italian tasavalta katsoi, että asetuksen 132 §:n 2 momentti, jonka mukaan vakuutusyritys voi pyytää, että sen toimilupa rajoitetaan moottoriajoneuvojen tai alusten joukkoon liittyviin riskeihin, tyydyttää komission virallisessa huomautuksessaan esittämät vastalauseet.

22. Italian tasavalta vastasi 30.12.2005 päivätyllä kirjeellään komission perusteltuun lausuntoon ja väitti, että Italian lainsäädäntö on täysin yhteisön oikeuden mukainen. Italian tasavalta myös totesi, että ISVAP:n käynnistämä menettely kolmea palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla Italiassa liikennevakuutuksia tarjoavaa ja komissiolle kannellutta vakuutusyritystä vastaan on keskeytetty. Lisäksi Italian tasavalta kiinnitti jälleen komission huomion asetuksen 132 §:n 2 momenttiin.

23. Italian tasavallan komission perusteltuun lausuntoon antaman vastineen perusteella komissio lähetti 10.4.2006 kyseiselle jäsenvaltiolle täydentävän perustellun lausunnon. Komissio totesi, että lain nro 990 11 §:n 1 momentissa säädetty sopimuksentekovelvollisuus liittyy vakuutusyrityksille määrättyyn velvollisuuteen laskea vakuutusmaksunsa omien teknisten perusteidensa mukaisesti, jotka ovat riittävän kattavat ja perustuvat vähintään viidelle kirjanpitovuodelle. Komission mukaan vakuutusmaksujen säätely on direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklan vastaista. Lisäksi komissio katsoi, että ISVAP:n suorittama vakuutusmaksujen laskemiseen liittyvä talouden valvonta rikkoo direktiivin 92/49 9 artiklaa, jonka mukaan vastuu tällai-

3 – C-442/02, tuomio 5.10.2004 (Kok. 2004, s. I-8961).

sesta valvonnasta kuuluu kotijäsenvaltiolle. Komissio katsoi myös, että lain nro 990 11 §:n 1 momentissa säädetty sopimuksentekovelvollisuus merkitsee EY 43 artiklassa määrätyn sijoittautumisoikeuden ja EY 49 artiklassa määrätyn palveluiden tarjoamisen vapauden perusteetonta rajoittamista.

24. Italian tasavalta totesi uudestaan 18.5.2006 vastauksena komission täydentävään perusteltuun lausuntoon, että se katsoo, että Italian lainsäädännöstä johtuva sopimuksentekovelvollisuus ja vakuutusmaksujen laskemista koskevat säännökset olivat yhteisön lainsäädännön mukaisia. Italian tasavalta kiinnitti jälleen komission huomion asetuksen 132 §:n 2 momentin ehtoihin. Lisäksi Italian tasavalta totesi, että kyseiset Italian säännökset olivat perusteltuja muun muassa julkisen edun nimissä.

25. Koska komissio arvioi Italian tasavallan vastineena täydentävään perusteltuun lausuntoon esittämät perusteet riittämättömiksi, se päätti nostaa käsiteltävänä olevan kanteen.

26. Suomen tasavalta on 21.6.2007 annetulla yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräyksellä hyväksytty väliintulijaksi tukemaan Italian tasavallan vaatimuksia.

27. Komissio, Italian tasavalta ja Suomen tasavalta esittivät kirjalliset huomautukset. Komissio ja Italian tasavalta esittivät suullisia huomautuksia 13.5.2008 pidetyssä istunnossa.

IV Vaatimukset

28. Komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että kun Italian tasavalta

– on säätänyt ja pitänyt voimassa lainsäädännön, jonka perusteella moottoriajoneuvojen liikennevakuutusmaksut on laskettava tiettyjen muuttujien mukaisesti, ja

– on saattanut liikennevakuutusmaksut jälkikäteisvalvonnan alaisiksi

se ei ole noudattanut vakuutustuotteiden vapaan markkinoinnin velvoitteitaan, sellaisina kuin ne ilmenevät – – neuvoston direktiivin 92/49/ETY hinnoitteluvapautta koske-

vista 6, 29 ja 39 artiklan säännöksistä; kun Italian tasavalta

– valvoo niitä yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden perusteella vakuutusyritykset, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa mutta jotka harjoittavat toimintaa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden puitteissa, laskevat vakuutusmaksunsa, ja

– määrää vakuutusmaksujen laskentamenetelmiä koskevien italialaisten säännösten rikkomistapauksessa sanktioita myös vakuutusyrityksille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa mutta jotka harjoittavat toimintaa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden puitteissa

se ei ole noudattanut direktiivin 92/49 9 artiklan mukaisia velvoitteitaan; kun Italian tasavalta

– pitää voimassa liikennevakuutuksen tekemistä koskevan velvoitteen kaikkien vakuutusyritysten osalta, mukaan lukien ne vakuutusyritykset, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa mutta jotka harjoittavat toimintaa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden puitteissa

se ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, ja

velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29. Italian mielestä kanne tulee hylätä.

V Tutkittavaksi ottaminen

30. Oikeuskäsittelyssä 13.5.2008 Italian tasavalta väitti, että tässä menettelyssä käsiteltävä kanne tulee jättää tutkimatta. Italian tasavallan mukaan komissio ”käänsi jäsenvaltiota vastaan esittämiensä vaatimusten logiikan kokonaan päinvastaiseksi”. Italian tasavalta katsoo, että komissio kritisoi alun perin

vakuutusmaksuja koskevia kansallisia sääntöjä. Myöhemmin komissio vastusti ainoastaan vakuutusyrityksille Italian lainsäädännön nojalla säädettyä sopimuksentekovelvollisuutta.

31. Komissio katsoo, että käsiteltävänä oleva kanne on otettava tutkittavaksi.

32. Mielestäni Italian tasavallan edustajan esittämä väite, jonka mukaan kanne tulisi jättää tutkimatta, on jokseenkin hatara. Vaikuttaa kuitenkin Italian tasavallan edustajan tässä menettelyssä [4] esittämän sen huomautuksen perusteella, jonka mukaan kannetta ei tulisi ottaa tutkittavaksi, että jäsenvaltio katsoo, että kanteen nostamiseen johtanut oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely käsiteltävänä olevassa asiassa on virheellinen, koska komissio muutti tiettyjen Italian lainsäädäntöä koskevien vastalauseidensa tärkeysjärjestystä oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn ja kanteen nostamisen välisenä aikana.

33. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan. [5] Tämän menettelyn sääntöjenmukaisuus on siten EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettu olennainen tae kysymyksessä olevan jäsenvaltion oikeuksien suojelemiseksi. Vain silloin, kun tätä taetta noudatetaan, yhteisöjen tuomioistuin voi kontradiktorisessa menettelyssä ratkaista, onko tämä valtio todella jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, niin kuin komissio on väittänyt. [6]

34. Lisäksi on huomattava, että vaikka asiasta annettavan perustellun lausunnon, johon viitataan EY 226 artiklassa, on sisällettävä johdonmukainen ja yksityiskohtainen kuvaus niistä syistä, joiden johdosta komissio totesi, että kyseessä oleva jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden, virallista huomautusta eivät koske yhtä tiukat täsmällisyysvaatimukset, koska se voi olla vain alustava, suppea esitys väitteistä. [7]

35. Sitä, onko komissio taannut sen, että oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä on kunnioitettu puolustautumisoikeuksia Italian tasavallan osalta, on tutkittava juuri tämän oikeuskäytännön perusteella.

4 – Ks. edellä 30 kohta.

5 – Ks. mm. asia C-152/98, komissio v. Alankomaat, tuomio 10.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3463, 23 kohta); asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002 (Kok. 2002, s. I-305, 10 kohta) ja asia C-185/00, komissio v. Suomi, tuomio 27.11.2003 (Kok. 2003, s. I-14189, 79 kohta).

6 – Ks. erityisesti asia C-145/01, komissio v. Italia, tuomio 5.6.2003 (Kok. 2003, s. I-5581, 17 kohta).

7 – Ks. erityisesti asia 274/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985 (Kok. 1985, s.1077, 21 kohta); asia C-279/94, komissio v. Italia, tuomio 16.9.1997 (Kok. 1997, s. I-4743, 15 kohta) ja asia C-221/04, komissio v. Espanja, tuomio 18.5.2006 (Kok. 2006, s. I-4515, 36 kohta).

36. On muistettava, että komissio väitti täydentävässä perustellussa lausunnossaan, että lain nro 990 11 §:n 1 momentissa säädetty sopimuksentekovelvollisuus liittyy vakuutusyrityksille määrättyyn velvollisuuteen laskea vakuutusmaksunsa tietyllä tavalla, joka on direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklan vastainen. Lisäksi komissio katsoi, että ISVAP:n suorittama vakuutusmaksujen laskemiseen liittyvä talouden valvonta loukkaa direktiivin 92/49 9 artiklaa. Komissio katsoi myös, että Italian lainsäädännöstä johtuva sopimuksentekovelvollisuus merkitsee EY 43 artiklassa määrätyn sijoittautumisoikeuden ja EY 49 artiklassa määrätyn palveluiden tarjoamisen vapauden perusteetonta rajoittamista.

37. Katson, että täydentävä perusteltu lausunto ja käsiteltävänä oleva kanne perustuvat samoihin väitteisiin. Kannekirjelmässä esitettyjen vaatimusten järjestys on identtinen täydentävän perustellun lausunnon väitteiden kanssa. Lisäksi, vastoin Italian tasavallan väitettä,[8] komissio kritisoi virallisessa huomautuksessaan ja täydentävässä virallisessa huomautuksessaan erityisesti vakuutusyrityksille asiaa koskevassa Italian lainsäädännössä säädettyjä sopimuksentekovelvollisuutta ja vakuutusmaksuja koskevia sääntöjä.[9]

38. Katson siten, että käsiteltävänä olevassa menettelyssä komission oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esittämät väitteet olivat riittävän selkeitä, jotta Italian tasavalta voi puolustautua.

39. Täydellisyyden vuoksi on syytä todeta, että komission edustaja katsoi istunnossa, että Italian tasavallan esittämä oikeudenkäyntiväite liittyi siihen tosiasiaan, että komissio oli vastauksessaan muuttanut Italian tasavaltaa koskevien väitteidensä tärkeysjärjestystä sen johdosta, mitä jäsenvaltio lausui vastineessaan. Komissio myös väitti, että se ymmärsi Italian tasavallan vastineesta esillä olevassa asiassa, että ”sanktioiden ainoana tarkoituksena oli varmistaa, että sopimuksentekovelvollisuutta noudatetaan”.

40. Siinä suhteessa komissio todellakin nyt kyseessä olevassa asiassa esittämässään vastauksessa totesi, että Italian tasavallan vastineen ja asianomaisen jäsenvaltion komission kanteessaan esittämille väitteille antaman painoarvon perusteella väitteet, jotka koskevat direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklan rikkomista, ja toiseksi väitteet, jotka koskevat direktiivin 92/49 9 artiklan rikkomista, ovat vain lisänä pääasialliselle väitteelle, joka koskee EY 43 ja EY 49 artiklan rikkomista vakuutusyrityksille säädetyn sopimuksentekovelvollisuuden vuoksi.

8 – Ks. edellä 30 kohta.
9 – Ks. edellä 18 ja 19 kohta.

41. Katson, että komission vastausta ja sen istunnossa esittämää väitteille annettavaa painoarvoa koskevaa lausuntoa on tulkittava yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan mukaan. Artiklan mukaan asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin.

42. Mielestäni komissio ei vastauksessaan esittänyt yhtään uutta kanneperustetta, joka ei olisi jo sisältynyt komission kanteeseen tässä asiassa. Lisäksi komission Italian tasavaltaa vastaan esittämien väitteiden tärkeysjärjestyksen muuttaminen ja se, että EY 43 ja EY 49 artiklan rikkomista lain nro 990 11 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetyn sopimuksentekovelvollisuuden johdosta, koskeva väite on nimetty pääasialliseksi väitteeksi, ei mielestäni työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan mukaan merkitse uuden kanneperusteen esittämistä vaan ainoastaan kanneperusteen kehittämistä, joka on sallittua. [10]

43. Italian tasavallan esittämä oikeudenkäyntiväite on näin ollen hylättävä.

VI Asiakysymys

A *Alustava huomautus*

44. Käsiteltävänä oleva kanne perustuu kolmeen väitteeseen. Ottaen huomioon, että molemmat kanteen osapuolet tuntuvat pitävän pääasiallisena väitteenä komission väitettä, jonka mukaan Italian tasavalta ei ole noudattanut 43 EY ja 49 EY artiklan mukaisia velvoitteitaan, käsittelen aluksi kyseistä väitettä.

B *Ensimmäinen väite – EY 43 ja EY 49 artiklan rikkominen*

1. Asianosaisten lausumat

45. Komissio katsoo, että kaikille yrityksille, joilla on toimilupa tehdä Italiassa pakollisia liikennevakuutuksia, suhteessa kaikkiin vakuutuksenottajien luokkiin ja kaikkiin Italian alueisiin lain nro 990 11 §:n 1 momentissa [11] säädetty sopimuksentekovelvollisuus rajoittaa EY 43 artiklassa määrättyä sijoittautumisoikeutta ja EY 49 artiklassa määrättyä palveluiden tarjoamisen vapautta. Lain nro 990 11 §:n 1 a momentti, 12 bis § ja 12 quater §:n 1 momentti, [12] joiden nojalla ISVAP

10 – Asia 306/81, Verros v. parlamentti, tuomio 19.5.1983 (Kok. 1983, s.1755, 9 kohta) ja asia C-66/02, Italia v. komissio, tuomio 15.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10901, 86 kohta).

11 – Sekä asetuksen 132 §:n 1 momentin nojalla.

12 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentti, 314 §:n 2 momentti, 131 §, 313 § ja 314 §:n 1 momentti.

voi määrätä sakon ja joita se soveltaa pelkästään siksi, että voidaan estää sopimuksentekovelvollisuuden kiertäminen, rajoittavat myös EY 43 artiklan mukaista sijoittautumisvapautta ja EY 49 artiklan mukaista palveluiden tarjoamisen vapautta.

46. Istunnossa 13.5.2008 komissio totesi, että sopimuksentekovelvollisuus on pahin rajoitus, jonka lainsäätäjä voi yritykselle määrätä, koska se vie yritykseltä perusvapauden valita osapuoli, jolle se myy tuotteita tai tarjoaa palveluita. Komissio kuitenkin myöntää, että voi olla sellaisia tilanteita, kuten veden, kaasun ja sähkön jakelu, joiden yhteydessä sopimuksentekovelvollisuus on perusteltu.

47. Komission mukaan Italian lain mukainen sopimuksentekovelvollisuus saa muissa jäsenvaltioissa perustetut vakuutusyritykset luopumaan sijoittumisesta Italiaan ja palveluiden tarjoamisesta siellä ja haittaa siten pääsyä Italian markkinoille. Sopimuksentekovelvollisuuden seurauksena vakuutusyritykset eivät voi tehdä strategisia markkinavalintoja ja valita vapaasti, mitä vakuutuspalveluja ne haluavat tarjota ja kenelle. Vakuutusyrityksille koituu Italian lainsäädännön noudattamisesta täysin kohtuuttomia kustannuksia niiden yritysstrategiaan nähden. Tällaiset lisäkustannukset, jotka tehokkaasti estävät vakuutusyrityksiä tulemasta Italian markkinoille, rajoittavat vielä enemmän niiden vakuutusyritysten toimintaa, jotka tarjoavat liikennevakuutuksia Italiassa palveluiden tarjoamisen vapauden nojalla ja jotka siten haluavat suorittaa satunnaisesti rajoitetun määrän liiketoimia Italian markkinoilla. Yhteisön vakuutusyritykset eivät voi kehittää toimintojaan Italiassa asteittain, ja siten niiden tuleminen Italian markkinoille pakollisten liikennevakuutusten osalta on liian kallista ja riskialtista. Komissio myös huomauttaa, että muiden jäsenvaltioiden vakuutusyritykset eivät voi tarjota pakollisia liikennevakuutuksia tietyissä Italian osissa, joissa se olisi niille kannattavaa kielellisistä syistä tai maantieteellisen läheisyyden takia.

48. Komissio toteaa vastauksessaan myös, että kotimaiset vakuutusyritykset voivat kuitata sopimuksentekovelvollisuuden aiheuttamat taloudelliset haitat mahdollisuudella myydä erityyppisiä vakuutuksia asianomaisille henkilöille.

49. Komissio nosti esiin vaikeudet, joita kolme Ranskasta, Belgiasta ja Irlannista lähtöisin olevaa pakollisia liikennevakuutuksia Italiassa palveluiden tarjoamisen

vapauden nojalla tarjonnutta vakuutusyritystä kohtasi. Ensimmäinen tapaus koski ranskalaista vahinkovakuutuksia tarjoavaa yritystä, jolla on sivutoimipisteet 14 jäsenvaltiossa, joissa se käyttää samaa liiketoimintamallia, joka kattaa kaupallisia ja teollisuusvakuutuksia sekä liikennevakuutuksien tarjoamista suurille autoalan yrityksille. Vuodesta 2003 ISVAP väitti, että kyseisen yrityksen soveltamien hintojen perusteella se pyrkii kiertämään lain nro 990 11 §:n mukaisia velvollisuuksiaan. ISVAP vaati yritystä ilmoittamaan systemaattisesti hintansa ISVAP:lle ja tarjoamaan vakuutuksia kaikille vakuutuksenottajien luokille kaikilla maantieteellisillä alueilla mukaan lukien ne, joissa yritys ei strategisista syistä halunnut toimia. ISVAP määräsi yritykselle miljoonan euron sakon. Komissio viittasi myös belgialaiseen vakuutusyritykseen, jolla on sivutoimipisteitä 13 jäsenvaltiossa ja joka tarjoaa palveluiden tarjoamisen vapauden nojalla muun vakuutussuojan lisäksi liikennevakuutuksia monikansallisille yrityksille. Vuonna 2003 ISVAP väitti, että yritys kiersi lain nro 990 11 §:n mukaisia velvollisuuksiaan, ja erityisesti, että yrityksen vakuutusmaksut olivat huomattavasti korkeampia kuin markkinoilla keskimäärin ja että niiden tarkoitus oli kiertää sopimuksentekovelvollisuutta. ISVAP määräsi belgialaiselle yritykselle miljoonan euron sakon. Lopuksi komissio mainitsi Irlannissa sijaitsevan vakuutusyrityksen, joka on osa monikansallista autonvuokrauskonsernia. Yritys, jolla on sivuliike kahdeksassa jäsenvaltiossa, on pieni, ja sillä on vain kymmenen työntekijää. Se tarjoaa vakuutussuojaa emoyrityksilleen, eikä sillä ole minkäänlaista tarkoitusta tarjota vakuutuksia suurelle yleisölle missään niistä yhdeksästä jäsenvaltiosta, joissa se toimii. Vaikka yrityksen toiminta Italiassa vuodesta 1997 alkaen rajoittui liikennevakuutuksien tarjoamiseen sen emoyhtiöille kuuluville yrityksille, ISVAP katsoi, että yrityksen on noudatettava lain nro 990 11 §:ää. Komission mukaan ISVAP:n vaatimusten noudattaminen olisi edellyttänyt kyseiseltä yritykseltä erittäin suuria investointeja, kuten erityisen internetsivuston perustamisen tarkoitusta varten, vakuutusmaksujen laskemisen ISVAP:n ohjeiden mukaan, WWW-sivuston päivittämisen ja palvelun perustamisen mahdollisten vakuutuksenottajien tarjouspyyntöihin vastaamista varten. Lisäksi, jos yritys tarjoaisi Italiassa liikennevakuutuksia suurelle yleisölle, tällä olisi suora vaikutus sen velvollisuuksiin solvenssimarginaalin osalta. ISVAP:n määräämien raskaiden velvoitteiden takia kyseinen yritys lopetti toimintansa Italiassa, ja sen emoyritykset hankkivat nyt liikennevakuutuksensa kolmannelta osapuolelta.

50. Komission mukaan kyseiset vakuutusyritykset joutuivat samanlaiseen tilanteeseen kuin espanjalainen pankki tapauksessa CaixaBank France. [13] Kyseisessä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Ranskan lainsäädännössä säädetyn kaltainen kielto maksaa korkoa avistatileille merkitsee muihin jäsenvaltioihin kuin Ranskan tasaval-

13 – Viittaus alaviitteessä 3.

taan sijoittautuneille yhtiöille vakavaa estettä harjoittaa niiden toimintaa tytäryhtiön välityksellä viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa, ja kyseinen este vaikuttaa niiden pääsyyn markkinoille.

51. Komissio katsoo, että huolimatta asetuksen 132 §:n 2 momentin käyttöönotosta, joka toi poikkeuksen yleiseen sopimuksentekovelvollisuuteen ja joka on voinut ratkaista ongelmat yhdeltä edellä 49 kohdassa mainituista kolmesta vakuutusyrityksestä, säännöksellä on vain vähän vaikutusta sopimuksentekovelvollisuuden erittäin laajaan vaikutuspiiriin.

52. Komission mukaan sopimuksentekovelvollisuus muodostaa lisäksi esteen, joka ei ole oikeutettu eikä oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa nähden. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleisen järjestyksen käsitteeseen voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, yleiseen järjestykseen liittyvää poikkeusta, kuten kaikkia poikkeuksia perustamissopimuksen perusperiaatteista, on kuitenkin tulkittava suppeasti. Komissio myöntää, että kuluttajien suojelu on yleisen edun mukainen tavoite, joka voi antaa oikeutuksen perustamissopimuksen mukaisten perusvapauksien rajoittamiselle. Komissio kuitenkin katsoo, että Italian lainsäädännöstä johtuva velvollisuus tehdä vakuutussopimuksia ei tosiasiassa paranna kuluttajansuojaa, sillä se estää sellaisten erikoistuneiden vakuutusyritysten perustamisen, jotka voivat paremmin tarjota asiakkaiden tarpeiden mukaisia palveluita, ja vähentää vakuutusyritysten määrää Italiassa.

53. Komissio myös katsoo, että lain nro 990 ja asetuksen mukainen sopimuksentekovelvollisuus ei ole tarkoituksenmukainen toimenpide sen varmistamiseksi, että vahinkoa kärsineet sivulliset osapuolet saavat riittävän korvauksen, kuten Italian tasavalta väittää. Vahinkoa kärsineiden sivullisten suojelemiseksi on olemassa muita, sopivampia, yhteisön lainsäädännön mukaisia keinoja, joiden tarkoituksena on estää muiden yhdenmukaistamattomien kansallisten instrumenttien ilmaantuminen, joilla tavoitellaan yleistä järjestystä mutta jotka voivat tarpeettomasti rajoittaa sijoittautumisvapautta ja palveluiden tarjoamisen vapautta. Tässä suhteessa moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24.4.1971 annetun neuvoston direktiivin 72/166/ETY [14] 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sellaisten ajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta on otettu liikennevakuutus, joilla on pysyvä kotipaikka sen alueella. Lisäksi moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 30.12.1983 annetun toisen neuvoston direktiivin 84/5/ETY [15] mukaan jokaisen jäsenvaltion on perustettava elin, joka korvaa vakuuttamattoman tai tunnistamattoman ajoneuvon aiheuttamat vahingot. Direktiivin 92/49 32 ja 35 artiklan mukaan jokaisen vakuutusyrityksen, joka aikoo sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla

14 – EYVL L 103, s. 111.
15 – EYVL 1984, L 8, s. 17.

tarjota pakollisia liikennevakuutuksia, täytyy lisäksi liittyä sen jäsenvaltion kansallisen takuurahaston jäseneksi, jossa se harjoittaa toimintaa. Komissio myös katsoo, että sopimuksentekovelvollisuutta ei voida puolustaa sillä, että halutaan rajoittaa takuurahaston maksamaa korvausta tai sosiaaliturvajärjestelmälle koituvia kustannuksia sellaisista onnettomuuksista, joissa on mukana vakuuttamattomia ajajia. Tässä mielessä komissio huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään systemaattisesti todennut, että pelkästään rahoituksellisia tai taloudellisia syitä ei voida pitää pakottavina vaatimuksina, jotka antavat oikeutuksen perustamissopimuksessa turvatun vapaan liikkuvuuden rajoittamiselle.

54. Komissio myös väittää, että Italian lainsäädännöstä johtuva yleinen sopimuksentekovelvollisuus on kohtuuttoman rajoittava pyrkimyksessään varmistaa, että tietyt ajajien luokat tai tietyissä Italian osissa asuvat ajajat voivat saada vakuutuksen. Nämä seikat koskevat soveltuvin osin myös Italian tasavallan tavoitetta suojella vahinkoa kärsineitä sivullisia.

55. Komissio huomauttaa, että koska Italian tasavalta nimenomaan antoi ymmärtää, että kyseiset lain säännökset otettiin käyttöön nuorten kuljettajien ja eteläitalialaisten kuljettajien syrjinnän estämiseksi, olisi pitänyt ottaa yleisen sopimuksentekovelvollisuuden sijaan käyttöön erityinen lainsäädäntöön perustuva instrumentti näiden kuljettajien vakuutuksensaantiongelmien ratkaisemiseksi. Komissio myös väittää, että Italian tasavalta ei esittänyt minkäänlaisia tietoja nuorten kuljettajien tai tietyillä Italian alueilla asuvien kuljettajien kohtaamien ongelmien laajuudesta. Komission mukaan ei lisäksi ole olemassa mitään absoluuttista oikeutta ajaa ajoneuvoa vapaasti. Koska kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa yleisen turvallisuuden takia esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, että henkilö ajaa huumeiden tai alkoholin vaikutuksen alaisena, myös vakuutusyrityksillä pitäisi olla oikeus kieltäytyä myöntämästä vakuutusta tällaisille kuljettajille.

56. Komissio nostaa esille myös sen tosiasian, että saavuttaakseen Italian tasavallan mainitsemat tavoitteet muut jäsenvaltiot, esimerkiksi Ranska, Belgia, Espanja, Alankomaat ja Portugali, ovat ottaneet käyttöön vähemmän rajoittavia menettelytapoja kuin Italian lainsäädännöstä johtuva sopimuksentekovelvollisuus. Kun kuljettajalta evätään pakollinen liikennevakuutus näissä jäsenvaltioissa, julkinen elin puuttuu asiaan sen varmistamiseksi, että kuljettaja saa vakuutuksen. Italiassa lainsäätäjä on kuitenkin siirtänyt tämän selvästi julkisen velvollisuuden yksityisille yrityksille määräämälle näille sopimuksentekovelvollisuuden.

57. Italian tasavalta ja Suomen tasavalta katsovat, että ajoneuvojen kuljettajille säädetyn velvollisuuden hankkia pakollinen liikennevakuutus ja vakuutusyrityksille säädetyn sopimuksentekovelvollisuuden välillä on suora symmetrinen tai bilateraalinen suhde.

58. Italian tasavallan mukaan, vaikka pakollinen liikennevakuutus on yksityinen vakuutus, sillä on sosiaalinen tarkoitus, nimittäin tarve varmistaa, että liikenneonnettomuuksien sivulliset uhrit saavat tehokkaan ja nopean korvauksen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi allekirjoitettiin Strasbourgissa 20.4.1959 Euroopan yleissopimus moottoriajoneuvoja koskevasta pakollisesta vahinkovastuuvakuutuksesta. Määräämällä vakuutusyrityksille sopimuksentekovelvollisuuden Italian tasavalta pyrkii suojelemaan kuljettajia kuluttajina syrjinnältä ja suojelemaan liikenneonnettomuuksien uhreja. Sopimuksentekovelvollisuutta on siten tarkasteltava yhdessä sen sosiaalisen tehtävän kanssa, joka liittyy yleisen järjestyksen tavoitteisiin. Italian valtiosääntötuomioistuimen mukaan liikenneonnettomuuksien uhrien suojeleminen on julkisen edun mukaista, sillä se on keino täyttää Italian perustuslain 2 artiklassa säädetyt sosiaalisen yhteisvastuun vaatimukset. Sekä kuljettajille että vakuutusyrityksille määrätty sopimuksentekovelvollisuus liittyy myös liikenneturvallisuuteen, sillä sen tavoitteena on vähentää onnettomuuksien aiheuttamia vahinkoja. Italian tasavallan mukaan kyseisiä tavoitteita ei pitäisi vaarantaa liiketoiminnan vapauden vuoksi. Jos komission väitteet hyväksytään, pakollinen liikennevakuutus perustuu pelkästään markkinoiden logiikkaan ja menettää sosiaalisen merkityksensä.

59. Italian tasavalta väittää, että mikäli vakuutusyritysten annetaan kieltäytyä niistä asiakkaista, joita ne eivät halua palvella, kyseiset kuljettajat voivat joutua turvautumaan epäilyttäviin yrityksiin ja asiakirjojen väärentämiseen. Sopimuksentekovelvollisuuden epäsymmetrisyys kuljettajien ja vakuutusyritysten suhteen johtaa vakuuttamattomien kuljettajien määrän ja näiden aiheuttamien onnettomuuksien lisääntymiseen, Italian liikenneonnettomuuksien uhrien takuurahaston uhreille maksamien korvausten lisääntymiseen, oikeuskäsittelyjen lisääntymiseen ja tehokkaan ja nopean liikenneonnettomuuksien uhreille maksettavan korvauksen loppumiseen. Vuonna 2005 italialainen rahasto maksoi 113,4 miljoonaa euroa onnettomuuksista, joissa oli mukana vakuuttamattomia kuljettajia, mikä tarkoittaa 17,1 prosentin nousua vuodesta 2004 lähtien. Korvaushakemuksia taas käsiteltiin 13 771 vuonna 2005, mikä tarkoittaa 21,8 prosentin kasvua edelliseen vuoteen verrattuna. Lisäksi Italian takuurahastosta, joka maksaa korvausta myös muun muassa onnettomuuksissa, joissa on mukana tunnistamattomia ajoneuvoja, maksettavien sellaisia onnettomuuksia koskevien korvausvaatimusten suhteellinen kustannus, joissa oli mukana vakuuttamattomia autoja, nousi vuoden 1995 7,4 prosentista 12,6 prosenttiin vuonna 2000 ja edelleen 27,4 prosenttiin vuonna 2004, kunnes se vuonna 2005 oli 30,6 prosenttia. Italian tasavalta katsoo, että eräs syy tällaisten onnettomuuksien lisääntymiseen on se, että tietyt vakuutusyritykset kieltäytyvät myöntä-

mästä vakuutuksia tietyille kuljettajaluokille ja Etelä-Italiassa asuville kuljettajille. Lisäksi, mitä tulee komission väitteeseen edellä 53 kohdassa, jonka mukaan Italian tasavalta ei voi vedota perusteluihin, joiden syyt ovat puhtaasti taloudellisia, Italian tasavalta katsoo, että edellä mainitut sitä merkittävää ja kasvavaa ongelmaa koskevat tiedot, että kuljettajat kiertävät vakuutuksenottamisvelvollisuuttaan, osoittavat, että mikäli vakuutusyrityksille määrätty sopimuksentekovelvollisuus poistettaisiin, sillä todella olisi vakavat seuraukset yleiselle järjestykselle ja sosiaaliturvajärjestelmälle.

60. Italian tasavalta väittää sinnikkäästi, että kyseinen lainsäädäntö ei aseta kansallisia vakuutusyrityksiä etulyöntiasemaan verrattuna niihin yrityksiin, jotka toimivat Italiassa sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden nojalla. Lisäksi se väittää, että kyseinen velvollisuus ei estä muissa jäsenvaltioissa sijaitsevia vakuutusyrityksiä pääsemästä Italian markkinoille. Tähän asiaan liittyen Italian tasavalta toteaa, että lähes yksi kolmasosa sadasta Italiassa pakollisia liikennevakuutuksia tarjoavasta vakuutusyrityksestä on muista valtioista. Sopimuksentekovelvollisuus ei myöskään tee muista jäsenvaltioista tulevia vakuutusyrityksiä vähemmän kannattaviksi kuin italialaiset yritykset. Italian tasavalta katsoo, että pakollisia liikennevakuutuksia tarjoavien yritysten pääasialliset kulut liittyvät vakuutusten myynnin järjestämiseen ja verkoston perustamiseen vahingonselvittelyä varten. Ulkomaisille yrityksille koituvat kustannukset eivät ole sen suuremmat kuin italialaisille yrityksille. Italian tasavalta totesi istunnossa, että vakuutusyrityksille määrätyllä sopimuksentekovelvollisuudella ei ole vaikutusta, koska tällaiset yritykset voivat vapaasti päättää hinnoistaan, ja siten niiden taloudellinen vapaus taataan.

61. Mitä tulee komission väitteeseen, jonka mukaan sopimuksentekovelvollisuudella on lannistava vaikutus yrityksiin, joiden päätoimipaikka on muussa jäsenvaltiossa kuin Italiassa, koska ne eivät voi rajoittaa toimintaansa tiettyihin Italian osiin, Italian tasavalta katsoo, että komissio on ymmärtänyt väärin pakollisen liikennevakuutuksen tekniset perusteet. Pakollista liikennevakuutusta voidaan tarjota vain laajalle vakuutettujen joukolle. Lisäksi Italian tasavalta toteaa vastauksena komission väitteeseen, jonka mukaan sopimuksentekovelvollisuus estää erikoistuneiden vakuutusyritysten syntymisen, että on epärealistista odottaa, että Italiaan ilmestyisi vakuutusyrityksiä, jotka olisivat erikoistuneita tarjoamaan vakuutuksia ”epämieluisille” kuluttajille.

62. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että sopimuksentekovelvollisuus rajoittaa sijoittautumisvapautta tai palveluiden tarjoamisen vapautta, Italian tasavalta katsoo, että rajoitus on asianmukainen keino saavuttaa yleisen järjestyksen edellyttämät sosiaaliturvajärjestelmän suojelemisen, liikenneturvallisuuden ja kuluttajansuojelun tavoitteet. Sopimuksentekovelvollisuus on mahdollistanut sen, että Italian tasavalta on voinut pitää kurissa muissa jäsenvaltioissa, joissa ei ole sopimuksentekovelvollisuutta, ilmenevän vakuuttamattomien kuljettajien ongelman. Italian tasavalta katsoo, että se on todistanut sekä sen, että italialaiset yritykset kieltäytyvät myöntämästä pakollisia liikennevakuutuksia, että sen, missä määrin kieltäytymisiä tapahtuu. Italian tasavalta antoi tämän asian suhteen esimerkkejä tapauksista, joissa kuljettajilta perittiin täysin perusteettomia 10 000 euron vakuutusmaksuja. Lisäksi Italian tasavalta viittasi onnettomuuksien uhreille takuurahastosta maksettavien korvausten jatkuvaan lisääntymiseen ja siihen tosiseikkaan, että ISVAP käynnisti sopimuksentekovelvollisuuden kiertämistä koskevan menettelyn vain pienessä osassa tapauksia, jotka koskivat kaikkein räikeimpiä rikkomuksia.

63. Italian tasavalta katsoo, että sopimuksentekovelvollisuus on oikeasuhteinen. Vastoin komission väitettä velvollisuuden rajoittaminen Italiassa tiettyihin kuljettajien luokkiin tai tiettyihin maantieteellisiin alueisiin ei olisi käytännöllistä eikä laillista, sillä tästä seuraisi syrjintää ja se kannustaisi yrityksiä olemaan harjoittamatta liiketoimintaa niillä alueilla, joissa velvollisuus on voimassa. Italian tasavalta myös korosti sitä tosiseikkaa, että asetuksen 132 §:n 2 momentti huomattavasti lieventää sopimuksentekovelvollisuutta. Mitä tulee muissa jäsenvaltioissa kehitettyihin vaihtoehtoisiin menettelytapoihin sen varmistamiseksi, että kuljettajat saavat pakollisen liikennevakuutuksen, Italian tasavalta katsoo, että vaikka nämä vaihtoehdot saattavat olla riittäviä tiettyjen ongelmien, esimerkiksi alkoholin ja huumeiden väärinkäytön, hoitamiseksi, niiden avulla ei voida riittävän hyvin ratkaista niitä ongelmia, joita esiintyy Italiassa, missä suurelta osalta väestöä evättäisiin vakuutusturva. Lisäksi Italian tasavalta väittää, että Espanjassa, missä on julkinen elin (Consorcio de Compensación de Seguros), joka puuttuu suoraan asiaan vakuuttaakseen ajoneuvot, joilta on evätty vakuutus, kuljettajat jättävät edelleen vakuuttamatta ajoneuvoja, sillä vakuuttamattomia ajoneuvoja on miljoona eli 14 prosenttia autoista on vakuuttamattomia, samoin kuin 54 prosenttia mopedeista. Lisäksi vakuuttamattomat kuljettajat aiheuttivat vuonna 2004 Yhdistyneessä kuningaskunnassa 41 000 onnettomuutta, joiden kustannukset olivat 750 miljoonaa euroa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on miljoona vakuuttamatonta ajoneuvoa. Koska yhteisössä ei ole yhtenäistetty pakollisen liikennevakuutuksen ottamisvelvollisuuden täytäntöönpanoa, jokainen jäsenvaltio voi vapaasti valita ratkaisun, joka parhaiten sopii maan sosiaalisiin olosuhteisiin.

64. Suomen tasavallan väliintulo Italian tasavallan tukemiseksi rajoittui EY 43 ja EY 49 artiklojen rikkomista koskevaan kanneperusteeseen. Suomen tasavalta katsoo, että vaikka sopimuksentekovelvollisuus rajoittaisi sijoittautumisvapautta ja palveluiden tarjoamisen vapautta, velvollisuus on oikeutettu yleisen järjestykseen ja kuluttajien suojeluun liitty-

vistä syistä. Suomen tasavallan mukaan Italian laissa vakuutusyrityksille säädetyn sopimuksentekovelvollisuuden tehtävänä on varmistaa, että liikenneonnettomuuksien uhreille taataan nopea ja varma korvaus. Kyseinen jäsenvaltio katsoo, että pakollisen liikennevakuutuksen ja sosiaaliturvajärjestelmän välillä on suora yhteys. Onnettomuuksissa, joissa on mukana sivullisia osapuolia, vakuutusyritykset maksavat muun muassa sairaalakustannukset ja ansionmenetyksen.

65. Suomen tasavalta huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin päätti asiassa Omega, [16] että vaikka sellaisen viihdepelin kaupallisen hyödyntämisen kieltäminen, jossa simuloidaan ihmisiin kohdistuvia väkivallantekoja ja erityisesti ihmisten tappamista, rajoitti palvelujen tarjoamisen vapautta, rajoitus oli perusteltu yleisen järjestyksen perusteella. Sitä suuremmalla syyllä liikenneonnettomuuksien uhrien suojan tarve, johon kuljettajien velvollisuus ottaa ja vakuutusyritysten velvollisuus tarjota pakollisia liikennevakuutuksia perustuu, on yleiseen järjestykseen liittyvä seikka, joka oikeuttaa sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjoamisen rajoittamisen. Se, että joukko jäsenvaltioita on päättänyt olla määräämättä vakuutusyrityksille sopimuksentekovelvollisuutta, ei tarkoita sitä, että kyseessä olevat Italian toimenpiteet ovat suhteettomia.

16 – C-36/02, tuomio 14.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9609).

2. Asian tarkastelu

66. Riidatonta tässä asiassa on se, että lain nro 990 11 §:n 1 momentissa [17] säädetään kaikille pakollisia liikennevakuutuksia tekeville vakuutusyrityksille velvollisuus tehdä vakuutussopimuksia kaikkiin vakuutuksenottajien luokkiin kuuluvien henkilöiden kanssa kaikkialla Italiassa. Velvollisuus myöntää tällaisia vakuutuksia koskee sekä kotimaisia vakuutusyrityksiä että yrityksiä, jotka tarjoavat vakuutusturvaa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla. Asetuksen 132 §:n 2 momentti muodostaa poikkeuksen sopimuksentekovelvollisuuteen. Säännöksen mukaan vakuutusyritykset voivat pyytää, että valtuus tarjota pakollisia liikennevakuutuksia rajoitetaan autojoukolla operoiviin yrityksiin.

67. Lisäksi lain nro 990 11 §:n 1 a momentissa [18] nimenomaan todetaan, että noudattaakseen velvollisuuttaan tarjota pakollisia liikennevakuutuksia vakuutusyritysten on laskettava vakuutusmaksunsa tietyllä tavalla. Lisäksi saman säännöksen nojalla ISVAP voi määrätä tuntuvat sakot, jos se toteaa, että

17 – Sekä myöhemmin asetuksen 132 §:n 1 momentissa.

18 – Sekä myöhemmin asetuksen 35 §:n 1 momentissa ja 314 §:n 2 momentissa.

velvollisuutta tarjota vakuutuksia suhteessa joihinkin tiettyihin alueisiin tai tiettyihin vakuutuksenottajien luokkiin on kierretty. Sanktion suuruus voi olla yhdestä viiteen miljoonaa euroa. Lain nro 990 12 quater §:n 1 momentin [19] nojalla voidaan myös määrätä muita sakkoja, mikäli velvollisuutta myöntää vakuutus rikotaan. Lain nro 990 12 bis §:n [20] mukaan vakuutusyritysten on myös julkaistava vakuutusmaksunsa ja sopimusehtonsa.

68. On huomattava, että komissio esitti kanteessaan, että edellä 66 ja 67 kohdassa mainitut Italian säännökset koskevat yhtä lailla kotimaisia vakuutusyrityksiä ja niitä yrityksiä, jotka tarjoavat vakuutusturvaa Italiassa sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden nojalla. Vastauksessaan komissio kuitenkin väitti, että kyseessä olevalla Italian lainsäädännöllä on suurempi vaikutus yrityksiin, jotka tarjoavat vakuutusturvaa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla. [21] Mielestäni komission tässä asiassa esittämistä asiakirjoista ei selvästi ilmene, koskeeko komission mielestä asiaa koskeva Italian lainsäädäntö yhtä lailla sekä kotimaisia vakuutusyrityksiä että yrityksiä, jotka tarjoavat vakuutusturvaa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, vai onko komissio sitä mieltä, että lainsäädäntö syrjii välillisesti jälkimmäisiä yrityksiä.

69. Mielestäni ei vaikuta siltä, että komissio, jolla on todistustaakka jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa asioissa, on onnistunut riittävällä tavalla osoittamaan, että lain nro 990 11 §:n 1 momentilla, 11 §:n 1 a momentilla, 12 bis §:llä, 12 quater §:n 1 momentilla ja sitten asetuksen 35 §:n 1 momentilla, 131 §:llä, 132 §:n 1 momentilla, 132 §:n 2 momentilla, 313 §:llä, 314 §:n 1 momentilla ja 314 §:n 2 momentilla on erilainen vaikutus kotimaisiin vakuutusyrityksiin ja niihin yrityksiin, jotka tarjoavat vakuutusturvaa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, [22] jos se todellakin oli komission tarkoitus.

70. EY 43 ja EY 48 artiklassa turvattu sijoittautumisoikeus kuuluu sekä luonnollisille henkilöille, jotka ovat yhteisön jäsenvaltion kansalaisia, että viimeksi mainitussa

19 – Sekä myöhemmin asetuksen 314 §:n 1 momentin.
20 – Sekä myöhemmin asetuksen 131 ja 313 §:n.
21 – Ks. edellä 48 kohta.
22 – Asia C-288/02, komissio v. Kreikka, tuomio 21.10.2004 (Kok. 2004, s. I-10071, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

määräyksessä tarkoitetuille oikeushenkilöille. Sijoittautumisoikeuteen kuuluu, ellei erityisistä poikkeuksista ja edellytyksistä muuta johdu, oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa jokaisen muun jäsenvaltion alueella kaikenlaista itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa yrityksiä ja harjoittaa yritystoimintaa sekä oikeus perustaa kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä. EY 43 artiklassa velvoitetaan poistamaan sijoittautumisvapauden rajoitukset. Tällaisina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimia, joilla kielletään kyseisen vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi. [23]

71. EY 49 artiklassa velvoitetaan poistamaan palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palveluiden tarjoamisen vapauden nojalla ei ainoastaan kielletä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi. [24]

72. Koska EY 43 ja EY 49 artikla ovat esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille, jotka – vaikka niitä sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää – voivat haitata sitä, että yhteisön kansalaiset käyttävät perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia, tai jotka tekevät niiden käytöstä vähemmän houkuttelevaa, on tarpeen tarkastella, haittaako tai rajoittaako Italian laissa [25] säädetty sopimuksentekovelvollisuus mahdollisesti merkittävällä tavalla niiden vakuutusyritysten toimintaa, jotka tarjoavat pakollisia liikennevakuutuksia Italiassa sijoittautumisvapauden tai palveluiden tarjoamisen vapauden nojalla.

73. Mielestäni komissio on tässä asiassa riittävällä tavalla osoittanut, että lain nro 990 11 §:n 1 momentin, 11 §:n 1 a momentin, 12 bis §:n ja 12 quater §:n 1 momentin [26] nojalla säädetyt velvollisuudet, mitä tulee pakollisten liikennevakuutusten tarjoamiseen Italiassa, takaavat sen, että markkinoilla toimivat yritykset eivät pääasiassa [27] voi erikoistua tarjoamaan tällaista vakuutusturvaa tietyille vakuutuksenottajien luokille tai keskittyä tietyihin Italian maantieteellisiin tai kielellisiin alueisiin ilman, että saattavat joutua maksamaan huomattavia sakkoja.

23 – Ks. mm. alaviitteessä 3 mainittu asia CaixaBank France, tuomion 9 ja 11 kohta.

24 – Ks. mm. asia C-17/00, De Coster, tuomio 29.11.2001 (Kok. 2001, s. I-9445, 29 kohta); yhdistetyt asiat C-544/03 ja C-545/03, Mobistar ja Belgacom, tuomio 8.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7723, 29 kohta); yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ym., tuomio 5.12.2006 (Kok. 2006, s. I-11421, 56 kohta) ja asia C-208/05, ITC, tuomio 11.1.2007 (Kok. 2007, s. I-181, 55 kohta).

25 – Sekä muut asiaan liittyvät velvoitteet.

26 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentin, 131 §:n, 132 §:n 1 momentin, 313 §:n, 314 §:n 1 momentin ja 314 §:n 2 momentin.

27 – Ks. kuitenkin asetuksen 132 §:n 2 momentti.

74. Itse asiassa Italiassa pakollisia liikennevakuutuksia luvanvaraisesti tarjoavan yrityksen on Italian kyseisen lainsäädännön mukaan tarjottava pakollisia liikennevakuutuksia kaikille potentiaalisille asiakkaille toimiluvan myöntämispäivästä alkaen.

75. Komissio on mielestäni myös osoittanut, että Italian lainsäädännöstä johtuva velvollisuus tehdä vakuutussopimuksia voi aiheuttaa vakuutusyrityksille taloudellista ja logistista lisäkuormitusta ja siten altistaa Italiassa toimivat yritykset kohonneelle taloudelliselle riskille. Tähän asiaan liittyen Italian tasavalta totesi kirjelmässään, että Italiassa pakollisten liikennevakuutusten tarjoamiseen liittyvät pääasialliset kulut eivät ole suurempia sijoittautumisvapauden tai palveluiden tarjoamisen vapauden nojalla toimiville yrityksille kuin kotimaisille yrityksille. [28] Mielestäni on kuitenkin syytä painottaa sitä, että komissio totesi Italian tasavallan kiistämättä asiaa, että Italian lainsäädännöstä johtuvalla velvollisuudella tehdä vakuutussopimuksia on suora vaikutus vakuutusyritykselle säädettyihin velvollisuuksiin solvenssimarginaalien suhteen. [29]

76. Vaikuttaa lisäksi siltä, että velvollisuus tehdä vakuutussopimuksia on voimassa riippumatta vakuutusyrityksen vakiintuneesta markkinastrategiasta tai erityisalasta, taloudellisesta tai logistisesta kapasiteetista ja kokemuksesta kyseisillä markkinoilla.

77. Mielestäni komissio on siten osoittanut, että Italian asiaa koskeva lainsäädäntö mahdollisesti estää [30] sellaisia vakuutusyrityksiä, jotka ovat erikoistuneet tarjoamaan vakuutusturvaa kapean erikoisalan markkinoilla, tulemasta pakollisten liikennevakuu-

28 – Ks. edellä 60 kohta.

29 – Ks. 49 kohta edellä. Neuvoston direktiivin 73/239/ETY muuttamisesta vahinkovakuutusyrityksiä koskevien solvenssimarginaalivaatimusten osalta 5.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/13/EY (EYVL L 77, s. 17) johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan vakuutusyrityksille asetettu vaatimus muodostaa solvenssimarginaali, joka toimii pääomapuskurina epäsuotuisissa liiketoimintaolosuhteissa, on merkittävä osa vakuutettujen henkilöiden ja vakuutuksenottajien etujen suojaamiseen tarkoitettua toiminnan vakauden valvontajärjestelmää.

30 – Vaikka on mahdollista, että vakuutusyritykset voivat ottaa käyttöön omia apukeinoja vähentääkseen kyseisen lainsäädännön tosiasiallisia vaikutuksia, esimerkiksi suuntaamalla mainontaa tietyille mahdollisten vakuutuksenottajien luokille tai tietyille maantieteellisille alueille tai kielialueille, tällaiset toimenpiteet eivät muuta sitä tosiseikkaa, että yritysten on Italian lainsäädännön mukaan sopimuksentekovelvollisuutta noudattaakseen tarjottava vakuutusturvaa kaikille vakuutuksia haluaville vakuutuksenottajille, joiden on noudatettava Italian laissa säädettyjä vaatimuksia.

tusten markkinoille Italiassa. [31] Lisäksi katson, että komissio on osoittanut, että Italian asiaa koskeva lainsäädäntö mahdollisesti estää vakuutusyrityksiä tulemasta pakollisten liikennevakuutusten markkinoille Italiassa, koska se saattaa estää niitä tulemasta markkinoille vähitellen tai asteittain tai satunnaiselta tai epäsäännölliseltä pohjalta. [32]

78. Mielestäni komission kirjelmissään kuvaama kolmen yrityksen tilanne, jota Italian tasavalta ei suurelta osin ole kiistänyt, vaikkakaan se ei välttämättä kuvaa kaikkien pakollisten liikennevakuutusten markkinoille tulevien yritysten tilannetta, osoittaa, että asianomaisen lainsäädännön luomilla esteillä voi olla merkitystä, eivätkä ne ole pelkästään hypoteettisia tai kaukaa haettuja. [33]

79. Vaikka asetuksen 132 §:n 2 momentissa mainittu poikkeus voi helpottaa joidenkin vakuutusyritysten tilannetta, nimittäin niiden, jotka hakevat toimilupaa, joka rajoittuu yritysautoihin, [34] katson, että tämä poikkeus on laajuudeltaan hyvin rajallinen. Mielestäni kyseinen poikkeus ei vähennä niitä rajoituksia, joita sopimuksentekovelvollisuus [35] aiheuttaa esimerkiksi niille vakuutusyrityksille, jotka ovat autoalan yritysten sijaan erikoistuneet tarjoamaan vakuutuksia muilla kapean erikoisalan markkinoilla. [36] Tosiasiassa vakuutusyritykset voivat joutua Italian asianomaisen lainsäädännön johdosta tuntuvasti muuttamaan olemassa olevaa liiketoimintamalliaan. [37]

80. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on selvää, että sellaisten kansallisten toimenpiteiden, jotka rajoittavat perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien toteutumista, on täytettävä neljä edellytystä, jotta ne voisivat olla perusteltuja: niitä on sovellettava ilman syrjintää, ne on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen, eikä niillä saada mennä pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. [38]

31 – Asiassa C-59/01, komissio v. Italia, tuomio 25.2.2003 (Kok. 2003, s. I-1759, 25 kohta), yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”[direktiivin 92/49] johdanto-osan 19 perustelukappaleen mukaan sisämarkkinoilla on sitä paitsi vakuutuksenottajan edun mukaista, että hänen saatavillaan on yhteisössä tarjottavien vakuutushyödykkeiden kaikkein laajin valikoima, jotta hän voi valita omiin tarpeisiinsa parhaiten soveltuvan tuotteen”.

32 – Huomautan, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan palveluiden tarjoamisen ja sijoittautumisen välinen ero voi perustua juuri siihen, harjoitetaanko toimintaa vakituisesti ja jatkuvasti vai väliaikaisesti. Ks. asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 21–26 kohta).

33 – Haluan myös huomauttaa, että komissio totesi istunnossa, Italian tasavallan kiistämättä asiaa, että ISVAP oli hiljattain määrännyt saksalaiselle, italialaiselle ja sveitsiläiselle vakuutusyritykselle sopimuksentekovelvollisuuden rikkomisesta 1–2 miljoonan euron sakot.

34 – Sivuhuomautuksena haluan todeta, että se, että Italian tasavalta on ottanut käyttöön asetuksen 132 §:n 2 momentin, osoittaa sen olleen tietoinen siitä, että pakollisten liikennevakuutusten alalla on erikoistumista.

35 – Sekä Italian lain säännökset, joiden tarkoituksena on saattaa voimaan kyseinen velvollisuus.

36 – Kysymykseen voisi tulla esimerkiksi tilanne, jossa vakuutusyritys on erikoistunut tarjoamaan pakollisia liikennevakuutuksia yksityisyrittäjinä toimiville taksinkuljettajille.

37 – Itse asiassa Italian asiaa koskeva lainsäädäntö voi vaikuttaa siihen, miten yritys harjoittaa liiketoimintaa.

38 – Ks. asia C-424/97, Haim, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5123, 57 kohta).

81. Tässä suhteessa on muistutettava, että komissio ei ole pystynyt tässä asiassa osoittamaan, että kyseessä olevalla Italian lainsäädännöllä on erilainen vaikutus vakuutusyrityksiin, jotka toimivat Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla. [39] Mitä tulee siihen kysymykseen, voidaanko säännöksiä perustella ensisijaisilla, yleiseen etuun liittyvillä syillä, Italian tasavalta väittää, että niitä voidaan perustella kahdella tällaisella syyllä. Ensiksi sopimuksentekovelvollisuus takaa, että tiettyihin luokkiin kuuluvat kuljettajat, kuten nuoret kuljettajat ja tietyillä Italian alueilla asuvat kuljettajat, voivat saada pakollisen liikennevakuutuksen. Toiseksi vakuutusyrityksille säädetty sopimuksentekovelvollisuus takaa, että moottoriajoneuvo-onnettomuuksissa loukkaantuneet sivulliset saavat korvausta kärsimistään vahingoista ja että tällaiset loukkaantumiset eivät kuluta sosiaaliturvajärjestelmän varoja. Italian tasavalta ja Suomen tasavalta katsovat, että ajoneuvojen kuljettajille säädetyn velvollisuuden hankkia pakollinen liikennevakuutus ja vakuutusyrityksille säädetyn velvollisuuden tarjota tällaisia vakuutuksia välillä on suora suhde.

82. Mitä ensimmäiseen perusteeseen tulee, sijoittautumisvapauteen ja palveluiden tarjoamisen vapauteen puuttuminen voidaan mielestäni perustella kuluttajansuojelulla. [40] Kuten edellä 77 kohdassa on todettu, lain nro 990 11 §:n 1 momentin, 11 §:n 1 a momentin, 12 bis §:n ja 12 quater §:n 1 momentin [41] nojalla vakuutusyrityksille säädetyt vaatimukset, mitä tulee pakollisiin liikennevakuutuksiin, saattavat mielestäni rajoittaa muun muassa erikoistuneiden vakuutusyritysten sijoittumista Italiaan. [42] Vaikka erikoistuneiden vakuutusyritysten puute tai väheneminen Italiassa voi olla haitallista ainakin joillekin italialaisille kuluttajille, [43] katson kuitenkin, että teoriassa tarve varmistaa, että kuluttajat, jotka ottavat pakollisen liikennevakuutuksen, eivät joudu aiheettoman syrjinnän kohteeksi ikänsä tai asuinpaikkansa vuoksi, voi oikeuttaa sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden rajoittamisen.

83. Italian tasavallan, joka on perustellut sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden rajoittamista niillä vaikeuk-

39 – Jos tämä todellakin oli sen tarkoitus. Ks. edellä 69 kohta.

40 – Ks. palveluiden tarjoamisen vapauteen liittyen yhdistetyt asiat C-34/95–C-36/95, De Agostini, tuomio 9.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3843, 53 kohta); asia C-243/01, Gambelli ym., tuomio 6.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13031, 67 kohta) ja yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007 (Kok. 2007, s. I-1891, 46 kohta).

41 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentin, 131 §:n, 132 §:n 1 momentin, 313 §:n, 314 §:n 1 momentin ja 314 §:n 2 momentin.

42 – Autoalan liiketoimintaa lukuun ottamatta, ks. asetuksen 132 §:n 2 momentti.

43 – Ja mielestäni selvästi estää erään direktiivin 92/49 tärkeimmän tavoitteen toteutumisen, ks. alaviite 31.

silla, joita tiettyihin luokkiin kuuluvat ja Etelä-Italiassa asuvat kuljettajat joutuvat kohtaamaan, velvollisuus on siten esittää tuomioistuimelle riittävästi todisteita siitä, että tällaisia vaikeuksia tulisi olemaan tai että ne lisääntyisivät sopimuksentekovelvollisuuden puuttuessa. Tämän asian suhteen Italian tasavalta väitti, että vakuutusyrityksille määrätyllä sopimuksentekovelvollisuudella olisi ”tuhoisia” vaikutuksia erityisesti Etelä-Italiassa (Mezzogiorno). Haluan kuitenkin huomauttaa, että lukuun ottamatta niitä Italian tasavallan esittämiä konkreettisia tilastotietoja, jotka osoittavat, että Italiassa on yleisestä sopimuksentekovelvollisuudesta huolimatta yhä laajeneva ongelma, joka koskee vakuuttamattomien ajoneuvojen aiheuttamia onnettomuuksia, [44] kyseinen jäsenvaltio ei ole esittänyt juuri minkäänlaisia todisteita, jotka osoittaisivat, että Etelä-Italiassa asuvat kuljettajat ja nuoret kuljettajat kokisivat syrjintää tai lisääntyvää syrjintää ilman tätä velvollisuutta. [45]

84. Jos kuitenkin hyväksytään se, että nuoret kuljettajat ja eteläitalialaiset kuljettajat saattaisivat joutua syrjityiksi ilman vakuutusyrityksille määrättyä sopimuksentekovelvollisuutta, on tarpeen tarkastella, eivätkö Italian tasavallan käyttöön ottamat toimenpiteet ylitä sitä, mikä on objektiivisesti tarpeen. [46]

85. On ilmeistä, että lain nro 990 11 §:n 1 momentissa ja asetuksen 132 §:n 1 momentissa säädetty sopimuksentekovelvollisuus on luonteeltaan yleinen ja koskee kuluttajia näiden luokasta tai asuinpaikasta riippumatta. Tämä velvollisuus vaikuttaisi siten ensi näkemältä suhteettomalta ja liian rajoittavalta, koska se vaikuttaisi selvästi ylittävän sen, mikä on tarpeen tavoitteena olevan päämäärän saavuttamiseksi. [47]

86. Italian tasavalta kuitenkin perimmiltään väittää, että sopimuksentekovelvollisuutta ei ole mahdollista rajoittaa tiettyihin kuluttajien

44 – Ks. edellä 59 kohta.

45 – Italian tasavalta esimerkiksi totesi, että tällä hetkellä (sopimuksentekovelvollisuuden ollessa voimassa) vakuutusmaksujen osuus BKT:stä Etelä-Italiassa on 2 % vähemmän kuin kansallinen keskiarvo ja että 70 % vahinkomaksuista liittyy vain pakolliseen liikennevakuutukseen. Lisäksi Italian tasavalta toi esiin tapauksen, jossa vakuutusyritys peri 45-vuotiaalta napolilaiselta kuljettajalta, jolla oli suurin mahdollinen malus, 10 000 euron vuosimaksun; tapauksen, jossa 21-vuotiaalta kuljettajalta, jolla oli ollut ajokortti kaksi vuotta mutta joka oli ollut osallisena onnettomuudessa, perittiin 8 000 euron vuosimaksu, ja tapauksen, jossa uudelta kuljettajalta perittiin 7 000 euron vuosimaksu.

46 – Ks. asia C-496/01, komissio v. Ranska, tuomio 11.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2351, 68 kohta).

47 – Ks. analogisesti asia C-170/04, Rosengren ym., tuomio 5.6.2007 (Kok. 2007, s. I-4071, 51 kohta).

luokkiin, koska siitä seuraisi syrjintää. Lisäksi velvollisuuden rajoittaminen tiettyihin Italian alueisiin kannustaisi Italian tasavallan mukaan yrityksiä olemaan harjoittamatta liiketoimintaa niillä alueilla. Italian tasavalta myös katsoo, että muissa jäsenvaltioissa kehitetyt, sopimuksentekovelvollisuutta vähemmän rajoittavat menettelytavat niiden kuljettajien ongelmien ratkaisemiseksi, jotka eivät saa pakollista liikennevakuutusta, olisivat riittämättömiä Italiassa esiintyvien ongelmien ratkaisemiseksi.

87. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Italian tasavallan omaksumien toimenpiteiden oikeasuhteisuutta ei voida sulkea pois vain siksi, että muut jäsenvaltiot ovat valinneet erilaisen suojajärjestelmän kuin Italian tasavalta. [48] Italian tasavallassa voi vallita erityisiä olosuhteita, jotka estävät sitä omaksumasta muiden jäsenvaltioiden suosimia menettelytapoja. Koska Italian tasavalta ei ole esittänyt muuta todistusaineistoa kuin toteennäyttämättömiä lausuntoja, en kuitenkaan ole vakuuttunut siitä, ettei kyseisen jäsenvaltion olisi mahdollista käytännössä tai laillisesti rajoittaa sopimuksentekovelvollisuus [49] koskemaan tiettyjen Italian alueiden asukkaita tai tiettyjä kuluttajaluokkia. Katson siksi, että lain nro 990 11 §:n 1 momentti, 11 §:n 1 a momentti, 12 bis § ja 12 quater §:n 1 momentti [50] ylittävät sen, mikä on objektiivisesti tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi eli tiettyjen kuljettajien suojelemiseksi syrjinnältä.

88. Mitä tulee Italian tasavallan väitteeseen, jonka mukaan sopimuksentekovelvollisuus on perusteltu liikenneonnettomuuksien, joissa on mukana vakuuttamattomia kuljettajia, sivullisten uhrien suojelemiseksi, tällaisen tavoitteen pitäisi mielestäni periaatteessa kuulua niiden seikkojen joukkoon, joiden perusteella sijoittautumisvapautta ja palveluiden tarjoamisen vapautta voidaan rajoittaa. [51]

48 – Ks. vastaavasti asia C-124/97, Läärä ym., tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-6067, 36 kohta); asia C-67/98, Zenatti, tuomio 21.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7289, 34 kohta) ja asia C-6/01, Anomar ym., tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8621, 80 kohta).

49 – Tässä suhteessa haluan todeta, että Italian tasavalta määräsi spesifiset sanktiot lain nro 990 11 §:n 1 a momentin ja myöhemmin asetuksen 314 §:n 2 momentin nojalla, mitä tulee lain nro 990 11 §:n 1 momentissa ja myöhemmin asetuksen 132 §:n 1 momentissa säädetyn vakuuttamisvelvollisuuden rikkomiseen tiettyjen Italian alueiden tai vakuutuksenottajien luokkien osalta.

50 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentti, 131 §, 132 §:n 1 momentti, 313 §, 314 §:n 1 momentti ja 314 §:n 2 momentti. Lain nro 990 11 §:n 1 momentin, 12 bis §:n ja 12 quater §:n 1 momentin ja asetuksen 131 §:n, 132 §:n 1 momentin, 313 §:n ja 314 §:n 1 momentin velvollisuudet ja sanktiot ovat luonteeltaan yleisiä, ja niitä sovelletaan Italian alueesta tai vakuutuksenottajien luokasta riippumatta. Lain nro 990 11 §:n 1 a momentin ja asetuksen 314 §:n 2 momentin mukaisia sanktioita sovelletaan silloin, kun lain nro 990 11 §:n 1 momentin ja asetuksen 132 §:n 1 momentin mukaista yleistä vakuuttamisvelvollisuutta rikotaan suhteessa tiettyihin Italian alueisiin tai vakuutuksenottajien luokkiin. Vaikka lain nro 990 11 §:n 1 a momentin ja myöhemmin asetuksen 314 §:n 2 momentin sanktioita koskeva säännös vaikuttaisi noudattavan toimenpiteiden oikeasuhteisuuden vaatimusta, katson, että nämä säännökset viittaavat ja ovat luontaisesti yhteydessä lain nro 990 11 §:n 1 momentin ja myöhemmin asetuksen 132 §:n 1 momentin mukaiseen yleiseen sopimuksentekovelvollisuuteen. Mielestäni siksi lopputulos, jonka mukaan Italian tasavalta, lain nro 990 11 §:n 1 momentin ja asetuksen 132 §:n 1 momentin mukaisen sopimuksentekovelvollisuuden johdosta, ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, väistämättä sisältää tällaisen lopputuloksen, mitä tulee lain nro 990 11 §:n 1 a momenttiin ja vastaavasti asetuksen 314 §:n 2 momenttiin.

51 – Komissio ei ole kiistänyt tätä seikkaa.

89. Mielestäni Italian tasavalta ei kuitenkaan ole esittänyt minkäänlaisia todisteita sen väitteensä tueksi, jonka mukaan se, että vakuutusyrityksiä ei velvoitettaisi tarjoamaan pakollisia liikennevakuutuksia kaikille kuluttajille, aiheuttaisi sen, että sivullisten uhrien määrä lisääntyisi onnettomuuksissa, joissa on mukana vakuuttamattomia kuljettajia. Vaikka Italian tasavalta on esittänyt hälyttäviä lukuja muista jäsenvaltioista, joissa ei ole sopimuksentekovelvollisuutta, ja vakuuttamattomien ajoneuvojen sekä näiden aiheuttamien onnettomuuksien määrästä, [52] se ei ole millään tavalla osoittanut, että näiden kahden tiedon välillä olisi suora vastaavuussuhde. Italian tasavalta on esittänyt huomattavan määrän tietoa, joka osoittaa selvää nousua korvaushakemusten määrässä ja Italian takuurahastosta maksettavissa korvauksissa, ja tämä jäsenvaltiossa, jossa vakuutusyrityksillä on sopimuksentekovelvollisuus. [53] Yhteisöjen tuomioistuimelle tässä asiassa esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että Italian lainsäädännöstä [54] johtuva sopimuksentekovelvollisuus ei ole sopiva tapa saavuttaa moottoriajoneuvo-onnettomuuksien sivullisten uhrien suojelemisen tavoite.

90. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklasta johtuvia velvollisuuksiaan.

C Toinen väite – Direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklan rikkominen

1. Asianosaisten lausumat

91. Komissio katsoo, että lain nro 990 11 §:n 1 a momentti, 12 bis § ja 12 quater §:n 1 momentti [55] ovat ristiriidassa hinnoitteluvapauden periaatteen kanssa. Komissio väittää, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että lain nro 990 11 §:n 1 momentissa [56] säädetty sopimuksentekovelvollisuus on ristiriidassa yhteisön lainsäädännön kanssa, tästä seuraa vääjäämättä, että lain nro 990 11 §:n 1 a momentti on direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklan vastainen. Italian tasavalta itse väitti, että ISVAP:n suorittama tariffien jälkikäteisvalvonta säädettiin nimenomaisena tarkoituksena varmistaa, että sopimuksentekovelvollisuutta ei kierretä.

92. Komission mukaan vakuutusyrityksille määrätty velvollisuus laskea vakuutusmaksukertoimensa ”omien teknisten perusteidensa mukaan, jotka ovat riittävän kattavat ja perustuvat vähintään viidelle kirjanpitovuodelle”, ja ISVAP:lle annettu mahdollisuus valvoa vakuutusmaksuja taannehtivasti ja määrätä korkeita sanktioita loukkaa hinnoitteluvapauden periaatetta. Vaikka Italian lain-

52 – Ks. edellä 63 kohta.
53 – Ks. edellä 59 kohta.
54 – Sekä säännösten, joiden tarkoituksena on saattaa voimaan kyseinen velvollisuus.
55 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentti, 131 §, 313 §, 314 §:n 1 momentti ja 314 §:n 2 momentti.
56 – Sekä asetuksen 132 §:n 1 momentissa.

säädännössä ei edellytetä vakuutusmaksujen ilmoittamista ISVAP:lle etukäteen tai säännöllisesti, lainsäädäntö siitä huolimatta takaa sen, että maksut vastaavat markkinoiden keskihintaa. Italian lainsäädännön tarkoituksena on luoda säänneltyjen vakuutusmaksujen järjestelmä ja estää siten vakuutusyrityksiä markkinoimasta palveluitaan haluamallaan tavalla, minkä seurauksena vakuutusalan sisämarkkinoiden syntyminen vaarantuu.

93. Italian tasavalta väittää, että Italian lainsäädännössä ei edellytetä vakuutusmaksujen etukäteishyväksyntää tai järjestelmällistä ilmoittamista. Italian tasavallan mukaan laissa nro 990 ja asetuksessa olevien, vakuutusmaksujen tasoa koskevien sääntöjen tarkoituksena on ainoastaan varmistaa, että sopimuksentekovelvollisuutta ei kierretä veloittamalla kuluttajilta kohtuuttomia hintoja. Kyseiset säännöt vastaavat vakuutusyritysten noudattamia yleisiä teknisiä sääntöjä ja vakuutusmatematiikkaan liittyviä periaatteita. Komissio on siten väärässä todetessaan, että Italian lainsäädännön tavoitteena on varmistaa, että vakuutusmaksut vastaavat markkinoiden keskihintaa. Vakuutusyritykset voivat nostaa tariffejaan merkittävästikin ottaakseen huomioon korvausvaatimusten määrän kielteisen kehityksen tai ottaa käyttöön muita teknisiä keinoja taloudellisen vakautensa säilyttämiseksi. ISVAP ryhtyy toimenpiteisiin harvoin ja todellakin vain puuttuakseen asiaan silloin, kun vakuutusyritysten veloittamat tariffit ovat perusteettomia tai syrjiviä.

2. Asian tarkastelu

94. Direktiivi 92/49, joka on annettu EY 57 artiklan 2 kohdan ja EY 66 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 47 artiklan 2 kohta ja EY 55 artikla) nojalla, pyrkii toteuttamaan muun ensivakuutuksen kuin henkivakuutuksen alalla sisämarkkinat niin hyvin sijoittautumisvapauden kuin palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta, jotta helpotettaisiin niiden vakuutusyritysten, joiden kotipaikka on yhteisössä, sitoumusten tekemistä yhteisön alueella. [57] Sen tarkoituksena on varmistaa vapaus markkinoida vakuutustuotteita kyseisellä sektorilla yhteisön alueella. [58]

95. Mitä tulee direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklaan, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena on ollut taata hinnoitteluvapauden periaate vahinkovakuutusalalla myös pakollisten vakuutusten, kuten moottoriajoneuvojen liikenteeseen käyttämisestä aiheutuvan vastuun varalta otetun vakuutuksen, osalta. Tähän periaatteeseen sisältyy se, että kaikki järjestelmät, joiden mukaan maksuperusteet, joita vakuutusyritys aikoo käyttää vakuutuksenottajien kanssa asioidessaan, on ilmoitettava ennakolta tai järjestelmällisesti ja joiden mukaan ne on hyväksyttävä, ovat kiellettyjä.

57 – Ks. direktiivin 92/49 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

58 – Alaviitteessä 31 mainittu asia C-59/01, komissio v. Italia, tuomion 26 kohta.

Ainoa direktiivin 92/49 mukaan sallittu poikkeus tästä periaatteesta koskee hinnankorotusten ilmoittamista etukäteen ja niiden hyväksymistä osana yleistä hintavalvontajärjestelmää. [59]

96. Tämän asian osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että lain nro 990 11 §:n 1 a momentti, 12 bis § ja 12 quater §:n 1 momentti [60] eivät luo järjestelmää, jonka mukaan vakuutusmaksut on ilmoitettava ennakolta tai järjestelmällisesti ja jonka mukaan ne on hyväksyttävä, ja että ISVAP:n puuttuminen tällaisiin maksuihin on pelkästään jälkikäteistä. On kuitenkin tarpeen tarkastella, onko lain nro 990 11 §:n 1 a momentin, 12 bis §:n ja 12 quater §:n 1 momentin [61] tarkoitus itse asiassa tehdä tyhjäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettu hinnoitteluvapauden periaate.

97. Mielestäni on selvää, että Italiassa pakollisia liikennevakuutuksia luvanvaraisesti tarjoavat vakuutusyritykset eivät lain nro 990 11 §:n 1 a momentin [62] mukaan ole täysin vapaita määräämään perusmaksun suuruutta. Mikäli vakuutusyritys poikkeaa lain nro 990 11 §:n 1 a momentin [63] vakuutusmaksun määrittelyä koskevista ohjeista, sen maksettavaksi voidaan määrätä sakko, jonka suuruus voi olla 1–5 miljoonaa euroa. [64]

98. Katson kuitenkin, että direktiivin 92/49 mukainen vakuutusmaksujen määräämisvapaus ei ole täysin rajoitukseton. Vakuutusyritykset eivät voi määrätä vakuutusmaksujaan täysin vapaasti. [65] Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 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 tämänsuuntaista tahtoaan. [66]

99. Käsiteltävänä olevassa asiassa Italian tasavalta on selvästi tuonut esille, että lain nro 990 11 §:n 1 a momentti [67] on otettu käyttöön lain

59 – Ks. mm. asia C-347/02, komissio v. Ranska, tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7557, 22 kohta).

60 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentti, 131 §, 313 §, 314 §:n 1 momentti ja 314 §:n 2 momentti.

61 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentin, 131 §:n, 313 §:n, 314 §:n 1 momentin ja 314 §:n 2 momentin.

62 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentin ja 314 §:n 2 momentin.

63 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentin ja 314 §:n 2 momentin.

64 – Lain nro 990 11 §:n 1 a momentin mukaan ”mikäli vakuutusvelvollisuutta kierretään toistuvasti, voidaan lupa harjoittaa liikennevakuutustoimintaa peruuttaa”. Vaikuttaa siltä, että tätä säännöstä ei ole asetuksessa pidetty voimassa.

65 – Mielestäni direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artikla eivät salli saalistushinnoittelua ja harhaanjohtavaa tai vilpillistä hinnoittelua.

66 – Alaviitteessä 59 mainittu asia C-347/02, komissio v. Ranska, tuomion 25 kohta.

67 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentti ja 314 §:n 2 momentti.

nro 990 11 §:n 1 momentissa säädetyn sopimuksentekovelvollisuuden kiertämisen estämiseksi. [68]

100. Kuten edellä 66–90 kohdassa on esitetty, katson, että lain nro 990 11 §:n 1 momentin [69] mukainen sopimuksentekovelvollisuus merkitsee sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden perusteetonta rajoittamista. Katson siksi, että lain nro 990 11 §:n 1 a momentti, [70] jonka tarkoituksena on estää sopimuksentekovelvollisuuden kiertäminen, merkitsee vakuutusmaksujen vapauden periaatteen perusteetonta loukkaamista.

101. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Italian tasavalta, ottamalla käyttöön ja ylläpitämällä vakuutusmaksujen laskentaa koskevaa lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on estää sopimuksentekovelvollisuuden kiertäminen, on jättänyt täyttämättä direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklassa tarkoitettuun vakuutusmaksujen vapauden periaatteeseen liittyvät velvollisuutensa.

68 – Sekä asetuksen 132 §:n 1 momentin.
69 – Sekä asetuksen 132 §:n 1 momentin.
70 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentti ja 314 §:n 2 momentti.

D *Kolmas väite – Direktiivin 92/49 9 artiklan rikkominen*

1. Asianosaisten lausumat

102. Komissio katsoo, että ISVAP:n lain nro 990 11 §:n 1 a momentin ja asetuksen 35 §:n 1 momentin ja 314 §:n 2 momentin nojalla harjoittama valvonta ja sen asettamat sanktiot, mitä tulee Italiassa sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden nojalla toimiviin vakuutusyrityksiin, ovat direktiivin 92/49 9 artiklassa säädetyn, kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion välisen toimivallanjaon vastaisia.

103. Direktiivin 92/49 johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaate on yksi kyseisen direktiivin olennaisista tavoitteista, ja kaikkia poikkeuksia tähän periaatteeseen on tulkittava suppeasti, ja niistä on suoraan tai epäsuorasti säädettävä muissa direktiivin 92/49 tai muiden pakollisia liikennevakuutuksia koskevien direktiivien säännöksissä. Lisäksi direktiivin 92/49 11 ja 40 artikla antavat kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatteelle laajat mahdollisuudet. Siinä tapauksessa, että ISVAP haluaa puuttua sellaisten yritysten veloittamiin

vakuutusmaksuihin, joiden päätoimipaikka sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa, ISVAP:n on ilmoitettava oletetut sääntöjenvastaisuudet kotijäsenvaltion valvontaelimelle ja pyydettävä sitä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin.

104. Italian tasavalta väittää, että sen käyttöön ottamat toimenpiteet kuluttajansuojan varmistamiseksi eivät liity millään tavalla vakuutusyhtiöiden direktiivin 92/49 9 artiklan mukaiseen talouden valvontaan. Vakuutusyrityksen talouden valvonta, joka kuuluu yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan, koskee solvenssimarginaaleja ja teknisiä resursseja, ei kuluttajansuojaa.

106. Vakuutustoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen vaaditaan siten yksi virallinen toimilupa, jonka myöntävät sen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, jossa vakuutusyrityksellä on kotipaikka, ja joka mahdollistaa sen, että yritys voi harjoittaa liiketoimintaa koko yhteisön alueella sijoittautumisoikeuden tai palveluiden tarjoamisen vapauden nojalla. Lisäksi jäsenvaltio, jossa sivukonttori sijaitsee tai jossa palveluita tarjotaan, ei voi enää vaatia vakuutusyrityksiä, jotka haluavat harjoittaa vakuutustoimintaa niiden alueella ja jotka ovat jo saaneet toimiluvan kotijäsenvaltiossaan,[72] hakemaan uutta toimilupaa.[73] Lisäksi sen periaatteen seurauksena, että kotijäsenvaltio myöntää toimiluvan, vastuu vakuutusyritysten talouden valvonnasta kuuluu direktiivin 92/49 9 artiklan mukaisesti yksinomaan kotijäsenvaltiolle. Talouden valvontaan kuuluu[74] ”vakuutusyrityksen koko liiketoiminnan vakavaraisuuden, vakuutustekninen vastuuvelka mukaan lukien, ja sitä kattavien varojen tarkastaminen – –”.[75]

2. Asian tarkastelu

105. Direktiivin 92/49 tarkoituksena on ”– – toteuttaa sellainen yhteensovittaminen, joka on olennainen, välttämätön ja riittävä toimilupien ja toiminnan vakauden valvontajärjestelmien keskinäisen tunnustamisen aikaansaamiseksi siten, että voidaan myöntää yksi koko yhteisössä voimassa oleva toimilupa ja että voidaan soveltaa kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatetta”.[71]

107. Mielestäni direktiivin 92/49 mukainen periaate, jonka mukaan toimilupa haetaan vain yhdessä jäsenvaltiossa, ja saman direktiivin mukainen kotijäsenvaltion suorittaman talouden valvonnan periaate muodostavat sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden kulmakiven vahinkovakuutusalalla.

71 – Ks. johdanto-osan viides perustelukappale.

72 – Direktiivin 92/49 1 artiklan c alakohdan mukaan tarkoitetaan ”’kotijäsenvaltiolla’ jäsenvaltiota, jossa riskiä kattavan vakuutusyrityksen kotipaikka sijaitsee”.

73 – Ks. johdanto-osan kuudes perustelukappale.

74 – Valvonta ei mielestäni kuitenkaan rajoitu siihen.

75 – Ks. direktiivin 92/49 9 artikla.

108. Lain nro 990 11 §:n 1 a momentin ja asetuksen 35 §:n 1 momentin ja 314 §:n 2 momentin mukaan vakuutusyrityksiä, joille on myönnetty toimilupa tarjota pakollisia liikennevakuutuksia Italiassa, mukaan lukien ne, jotka toimivat sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen nojalla, ohjataan laskemaan vakuutusmaksunsa tietyllä tavalla. Mikäli vakuutusyritys ei noudata lain nro 990 11 §:n 1 a momentissa ja asetuksen 35 §:n 1 momentissa ja 314 §:n 2 momentissa määrättyä tapaa laskea vakuutusmaksuja, ISVAP voi lisäksi tietyissä olosuhteissa määrätä raskaat sanktiot. Kuten edellä 99 kohdassa on todettu, lain nro 990 11 §:n 1 a momentin ja asetuksen 35 §:n 1 momentin ja 314 §:n 2 momentin ainoana tarkoituksena on estää sopimuksentekovelvollisuuden kiertäminen.

109. Mielestäni päätös tarjota vakuutusturvaa vakuutuksenottajille ja vakuutusmaksujen määrääminen ovat vakuutusyrityksen ydinliiketoimintaa, ja ne voivat vaikuttaa sen taloudelliseen tasapainoon. Lain nro 990 11 §:n 1 a momentin [76] vakuutusmaksujen laskemista koskevat säännöt ja niiden nojalla ISVAP:lle myönnetyt valvontaoikeudet ja kurinpidolliset oikeudet edellyttävät, että vakuutusyritys on tilivelvollinen direktiivin 92/49 mukaisesti ei pelkästään kotijäsenvaltiossaan talouden valvonnasta vastaaville toimivaltaisille viranomaisille vaan myös ISVAP:lle, mitä tulee sen taloudelliseen tasapainoon liittyviin seikkoihin.

110. Katson siksi, että komission väite, jonka mukaan lain nro 990 11 §:n 1 a momentti, [77] jonka tarkoituksena on estää sopimuksentekovelvollisuuden kiertäminen, merkitsee direktiivin 92/49 9 artiklan rikkomista, on perusteltu.

VII Oikeudenkäyntikulut

111. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

112. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

76 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentin ja 314 §:n 2 momentin.

77 – Sekä asetuksen 35 §:n 1 momentti ja 314 §:n 2 momentti.

VIII Ratkaisuehdotus

113. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin

– toteaa, että säätämällä ja pitämällä voimassa velvoitteen, jonka mukaan kaikkien vakuutusyritysten on tarjottava pakollisia liikennevakuutuksia, mukaan lukien ne vakuutusyritykset, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa mutta jotka harjoittavat toimintaa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden puitteissa, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan

– toteaa, että säätämällä ja ylläpitämällä vakuutusmaksujen laskentaa koskevia sääntöjä, joiden tarkoituksena on estää sopimuksentekovelvollisuuden kiertäminen ja jotka eivät ole muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) 6, 29 ja 39 artiklan mukaisen vakuutusmaksujen vapauden periaatteen mukaisia, Italian tasavalta ei ole noudattanut kyseisen direktiivin mukaisia velvoitteitaan

– toteaa, että säätämällä ja ylläpitämällä sääntöjä, joiden mukaisesti vakuutusyritykset, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa mutta jotka harjoittavat toimintaa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden puitteissa, laskevat vakuutusmaksunsa, ja asettamalla sanktioita näiden säännösten rikkomistapauksissa vastoin direktiivin 92/49 9 artiklan mukaista periaatetta, jonka

mukaan kotijäsenvaltio vastaa valvonnasta, Italian tasavalta ei ole noudattanut kyseisen direktiivin mukaisia velvoitteitaan

– määrää Italian tasavallan vastaamaan omista ja komission oikeudenkäyntikuluista

– määrää Suomen tasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.