YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

7 päivänä syyskuuta 2004 *

Asiassa C-346/02,

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

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehenään P. Gramegna, jota avustaa avocat A. Schmitt,

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 Luxemburgin suurherttuakunta 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

velvoitteitaan, koska se 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 on ottanut käyttöön ja pitää voimassa sellaista bonusjärjestelmää, joka vaikuttaa automaattisesti ja velvoittavasti maksuperusteisiin ja jota sovelletaan kaikkiin niihin moottoriajoneuvojen vakuutussopimuksiin, jotka luonnollinen henkilö Luxemburgin alueella tekee erotuksetta joko Luxemburgissa 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 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."

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 Liikennevakuutuksesta ja moottoriajoneuvojen vastuuvakuutussopimuksille asetettavista edellytyksistä 7.4.1976 annetun muutetun lain 17 §:n 2 ja 3 momentin täytäntöönpanemiseksi 20.12.1994 annetulla suurherttuan asetuksella (*Mémorial* A 1994, s. 2776; jäljempänä asetus) on kansallisessa lainsäädännössä otettu käyttöön muun muassa vakuutusmaksujen määräytymisjärjestelmä, jossa näitä maksuja alennetaan useiden vahingottomien vuosien jälkeen ja jossa niitä korotetaan vahingon tapahduttua (jäljempänä bonusjärjestelmä).

6 Asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Vakuutussopimukseen ei saa sisältyä lauseketta, jolla pyritään siihen tai aiheutetaan se, että

— —

5. jäljempänä 7 ja 8 pykälässä kuvattua bonusasteikkoa ei voida soveltaa."

7 Asetuksen 7 §:ssä säädetään kaikkiin sellaisiin vastuuvakuutussopimuksiin, jotka luonnollinen henkilö on tehnyt sellaisia moottoriajoneuvoja varten, joiden pysyvä kotipaikka on Luxemburgissa, sovellettavista velvoittavista perusteista.

8 Tässä järjestelmässä jokainen uusi vakuutuksenottaja sijoitetaan bonusasteikon 11:nteen luokkaan (joka vastaa nolla-bonusta). Jos vahinkoja ei tarkasteluajanjakson aikana tapahdu, vakuutusmaksu alentuu asteikon yhden luokan verran. Bonusasteikko päättyy luokkaan –3, jossa vakuutuksenottaja maksaa ainoastaan 45 prosenttia perusmaksusta.

9 Jokainen viitekauden aikana sattunut vahinko aiheuttaa sitä vastoin sen, että maksu nousee kolmella luokalla. Bonusasteikon korkein luokka on 22, jossa vakuutuksenottaja maksaa summan, joka vastaa 250:tä prosenttia perusmaksusta.

10 Velvoittavaa bonusasteikkoa sovelletaan ainoastaan luonnollisten henkilöiden tekemiin sopimuksiin. Lisäksi bonusjärjestelmä vaikuttaa ainoastaan vastuuvakuutusmaksuihin. Tätä järjestelmää ei sovelleta moottoriajoneuvovakuutusten kokonaismaksun muihin osatekijöihin, kuten lasien rikkoutumis-, varkaus-, tulipalo- ja oikeusturvaosuuteen.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

11 Komissio lähetti 25.7.2001 Luxemburgin suurherttuakunnalle virallisen huomautuksen, jossa se katsoi, että vakuutusmaksujen määräytymisjärjestelmällä rikotaan kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin tiettyjä säännöksiä, erityisesti sen 6 artiklan 3 kohtaa ja 29 sekä 39 artiklaa.

12 Koska tähän viralliseen huomautukseen ei vastattu, komissio lähetti 20.12.2001 Luxemburgin suurherttuakunnalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä jäsenvaltiota toteuttamaan tämän lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

13 Luxemburgin hallitus vastasi tähän perusteltuun lausuntoon 6.3.2002 päivätyllä kirjeellä. Se totesi hinnoitteluvapauden olevan kolmannessa vahinkovakuutusdirektiivissä vahvistettu periaate ja väitti, että perusmaksun määrittäminen oli jätetty vakuutusyritysten vapaaseen harkintaan. Se korosti tässä vastauksessa myös sitä, että bonusjärjestelmällä edistetään kuluttajansuojaa ja onnettomuuksien ehkäisyä.

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

Pääasia

Asianosaisten lausumat

15 Komissio katsoo, että Luxemburgin 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).

16 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 Luxemburgin bonusjärjestelmä.

17 Komissio myöntää, että lähtökohtaisesti vakuutuksenantajat voivat Luxemburgissa vapaasti määrittää perusmaksut. Se katsoo kuitenkin, että hinnoitteluvapauden periaatteen noudattaminen edellyttää, että vakuutusyhtiöiden on perusmaksun lisäksi määritettävä vapaasti myös kaikki vakuutusmaksun vaihtuvat osatekijät.

18 Komission mukaan hinnoitteluvapaus voi nimittäin jäädä hyvinkin teoreettiseksi, jos vakuutusyhtiöt voisivat muunnella vakuutusmaksuja niinkin perustavaa laatua olevan perusteen kuin vakuutuksenottajan vahinkoalttiuden mukaan vain ennalta annettuja määräyksiä noudattaen. Näin on etenkin sen vuoksi, että näiden määräysten vaikutukset maksun määrään eivät ole vähäisiä, vaan ne saattavat aiheuttaa sen, että maksu enemmän kuin kaksinkertaistuu.

19 Luxemburgin hallitus viittaa edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia annetun tuomion 29 kohtaan ja väittää, että asetus on hinnoitteluvapauden periaatteen mukainen, koska siinä ei vaadita, että vakuutusyhtiöiden käyttämät maksuperusteet ilmoitettaisiin ennen niiden soveltamista valvonta- tai tarkastusviranomaiselle, eikä sitä, että tämän viranomaisen pitäisi hyväksyä kyseiset perusteet ennen kun niitä käytetään.

20 Kyseinen hallitus väittää, että bonusjärjestelmä mahdollistaa sen, että vakuutusmaksuja voidaan muunnella suhteessa vakuutuksenottajan aikaisempiin vaiheisiin ja suhteessa niiden vahinkojen määrään, joista vakuutettu on joutunut vastuuseen. Kyse on järjestelmästä, jossa vakuutusmaksut määräytyvät yksilöllisesti aiemmin tapahtuneiden seikkojen perusteella ja joka koskee vain vakuutusmaksun vaihtuvaa

osatekijää. Tämä järjestelmä jättää sitä vastoin vakuutuksenantajille mitä suurimman vapauden päättää kaikista niistä osatekijöistä, jotka muodostavat moottoriajoneuvovakuutuksen maksuperusteen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

21 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia antamansa 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 ja 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".

22 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).

23 Nyt esillä olevan kanteen kohteena oleva Luxemburgin 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 Luxemburgin 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.

24 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.

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

26 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.

27 Tästä seuraa, ettei komissio ole näyttänyt toteen, että Luxemburgin suurherttuakunta 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.

28 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

29 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Luxemburgin suurherttuakunta 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