YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

20 päivänä huhtikuuta 1999 *

Asiassa C-241/97,

jonka Regeringsrätten (Ruotsi) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, jossa valittajana on

Försäkringsaktiebolaget Skandia (publ),

ennakkoratkaisun muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 24 päivänä heinäkuuta 1973 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 73/239/ETY (EYVL L 228, s. 3) 18 artiklan 1 kohdan tulkinnasta, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi; EYVL L 228, s. 1) 26 artiklalla, ja henkivakuutuksen ensivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 5 päivänä maaliskuuta 1979 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 79/267/ETY (EYVL L 63, s. 1) 21 artiklan 1 kohdan tulkinnasta, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien

* Oikeudenkäyntikieli: ruotsi.

79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta 10 päivänä marraskuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/96/ETY (kolmas henkivakuutusdirektiivi; EYVL L 360, s. 1) 27 artiklalla,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J.-P. Puissochet, G. Hirsch ja P. Jann sekä tuomarit J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari), C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón ja M. Wathelet,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Försäkringsaktiebolaget Skandia (publ), edustajinaan asianajajat J.-M. Bexhed ja B. Berndtsson, Tukholma,

— Ruotsin hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön EU-asioita hoitavan oikeudellisen yksikön päällikkö L. Nordling,

— Norjan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön apulaisjohtaja J. Bugge-Mahrt,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudelliset neuvonantajat D. Gouloussis ja C. Tufvesson,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Försäkringsaktiebolaget Skandian (publ), edustajinaan asianajaja J.-M. Bexhed ja asianajaja O. Lindén, Tukholma, Ruotsin hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön EU-asioita hoitavan oikeudellisen yksikön ulkoasiainneuvos A. Kruse, Suomen hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön lainsäädäntöneuvos T. Pynnä, ja komission, asiamiehenään C. Tufvesson, 10.11.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.12.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Regeringsrätten on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 11.6.1997 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 2.7.1997, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien

lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 24 päivänä heinäkuuta 1973 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 73/239/ETY (EYVL L 228, s. 3) 18 artiklan 1 kohdan tulkinnasta, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi; EYVL L 228, s. 1) 26 artiklalla, ja henkivakuutuksen ensivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 5 päivänä maaliskuuta 1979 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 79/267/ETY (EYVL L 63, s. 1) 21 artiklan 1 kohdan tulkinnasta, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta 10 päivänä marraskuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/96/ETY (kolmas henkivakuutusdirektiivi; EYVL L 360, s. 1) 27 artiklalla.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa valittajana on Försäkringsbolaget Skandia (publ) (jäljempänä Skandia), joka on vakuutusosakeyhtiö, jonka kotipaikka on Tukholma (Ruotsi), ja jossa on kyse siitä, että Ruotsin lainsäädännön mukaan Skandian on rajoitettava omistuksensa Kungsdialysen AB -nimisen osakeyhtiön (jäljempänä Kungsdialysen) osakepääomasta määrään, joka vastaa viittä prosenttia kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä.

Yhteisön oikeus

3 Yhteisön tasolla vakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista säännellään muun muassa direktiiveillä 73/239/ETY, joka koskee muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta, ja 79/267/ETY, joka koskee henkivakuutuksen ensivakuutusta.

4 Muun ensivakuutuksen kuin henkivakuutuksen osalta direktiivin 73/239/ETY 8 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna direktiivin 92/49/ETY 6 artiklalla, säädetään seuraavaa:

"Kotijäsenvaltion on vaadittava, että vakuutusyritykset, jotka hakevat toimilupaa:

— —

b) rajoittavat liiketoimintansa vakuutusliikkeeseen ja siitä välittömästi johtuvaan liiketoimintaan [eivätkä harjoita] * muita kaupallisia liiketoimia,

— —."

5 Direktiivin 73/239/ETY 13 artiklassa, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna direktiivin 92/49/ETY 9 artiklalla, 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 [sekä vakuutusteknisen vastuuvelan] ja sitä kattavien varojen tar-

* — Lainausta on korjattu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen versio on epätarkka.

kastaminen kotijäsenvaltiossa annettujen määräysten tai noudatettujen menettelyjen mukaisesti yhteisön tasolla annettujen säännösten nojalla.

— — »

6 Direktiivin 73/239/ETY 15 artiklassa, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna direktiivin 92/49/ETY 17 artiklalla, säädetään seuraavaa:

»1. Kotijäsenvaltion on vaadittava, että vakuutusyritys muodostaa riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan suhteessa sen koko liiketoimintaan.

Tämän vakuutusteknisen vastuuvelan määrä määräytyy direktiivissä 91/674/ETY vahvistettujen sääntöjen mukaisesti.

2. Kotivaltion on vaadittava, että kunkin vakuutusyrityksen kaikkia liiketoimia koskeva vakuutustekninen vastuuvelka kattaa toisiaan vastaavat varat direktiivin 88/357/ETY 6 artiklan mukaisesti. Yhteisössä sijaitsevien riskien osalta näiden varojen on sijaittava yhteisössä. Jäsenvaltiot eivät saa vaatia, että vakuutusyritykset sijoittavat varansa tiettyyn jäsenvaltioon. Kotijäsenvaltio voi kuitenkin lieventää näiden varojen sijaintia koskevia sääntöjä.

— — »

7 Direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna direktiivin 92/49/ETY 26 artiklalla, täsmennetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot eivät saa antaa säännöksiä niiden varojen valinnasta, jotka ylittävät 15 artiklassa tarkoitettua vakuutusteknistä vastuuvelkaa kattavat varat."

8 Direktiivin 92/49/ETY 22 artiklan 5 kohdassa lisätään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot eivät saa vaatia vakuutusyrityksiä sijoittamaan tiettyihin varojen luokkiin."

9 Henkivakuutuksen osalta direktiivin 79/267/ETY 8 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna direktiivin 92/96/ETY 5 artiklalla, säädetään seuraavaa:

"Kotijäsenvaltion on vaadittava, että vakuutusyritykset, jotka hakevat toimilupaa:

— —

b) rajoittavat välittömästi liiketoimintansa tässä direktiivissä tarkoitettuun vakuutusliikkeeseen ja siitä välittömästi johtuvaan liiketoimintaan [eivätkä harjoita] * muita kaupallisia liiketoimia,

— —."

* — Lainausta on korjattu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen versio on epätarkka.

10 Direktiivin 79/267/ETY 15 artiklassa, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna direktiivin 92/96/ETY 8 artiklalla, 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, [vakuutusteknisen vastuuvelan, mukaan lukien laskennalliset varaukset,] ja sitä kattavien varojen tarkastaminen kotijäsenvaltiossa annettujen määräysten tai noudatettujen menettelyjen mukaisesti yhteisön tasolla annettujen säännösten nojalla.

— —"

11 Direktiivin 79/267/ETY 17 artiklassa, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna direktiivin 92/96/ETY 18 artiklalla, säädetään seuraavaa:

"1. Kotijäsenvaltion on vaadittava, että jokainen vakuutusyritys muodostaa koko liiketoimintansa osalta riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan, mukaan lukien vakuutusmaksuvastuu.

Tämän vakuutusteknisen vastuuvelan määrä määräytyy seuraavien periaatteiden mukaisesti:

— —

3. Kotijäsenvaltion on vaadittava kultakin vakuutusyritykseltä, että sen koko vakuutusliikettä koskeva vakuutustekninen vastuuvelka katetaan toisiaan vastaavilla varoilla direktiivin 92/96/ETY 24 artiklan mukaisesti. Kun on kyse Euroopan yhteisössä harjoitettavista liiketoimista, näiden varojen on sijaittava yhteisössä. Jäsenvaltiot eivät saa vaatia, että vakuutusyritykset sijoittavat varansa tiettyyn jäsenvaltioon. Kotijäsenvaltio voi kuitenkin myöntää lievennyksiä varojen sijaintia koskeviin sääntöihin.

— — "

12 Direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 92/96/ETY 27 artiklalla, täsmennetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot eivät saa antaa säännöksiä niiden varojen valinnasta, jotka ylittävät 17 artiklassa tarkoitettua vakuutusteknistä vastuuvelkaa kattavat varat."

13 Direktiivin 92/96/ETY 22 artiklan 5 kohdassa lisätään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot eivät saa vaatia vakuutusyrityksiä sijoittamaan tiettyihin varojen luokkiin."

14 Arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteen-

sovittamisesta 20 päivänä joulukuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/611/ETY (EYVL L 375, s. 3) 13 artiklassa säädetään, että "sijoitusyhtiö ei saa harjoittaa muuta kuin 1 artiklan 2 kohdassa mainittua liiketoimintaa". Viimeksi mainittu säännös koskee yleisöltä kerättyjen varojen arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa.

15 Direktiivin 85/611/ETY 25 artiklassa säädetään vielä seuraavaa:

"1. Sijoitusyhtiö tai rahastoyhtiö, siltä osin kuin sen toiminta liittyy sen hoidossa oleviin tässä direktiivissä tarkoitettuihin sijoitusrahastoihin, ei saa hankkia äänioikeutettuja osakkeita, jotka antaisivat sille mahdollisuuden käyttää huomattavaa vaikutusvaltaa liikkeeseenlaskijan johtamisessa.

Kunnes laajempi yhteensovittaminen toteutetaan, jäsenvaltioiden on otettava huomioon toisten jäsenvaltioiden lainsäädännön säännökset, joissa täsmennetään ensimmäisen alakohdan periaatteita.

2. Liioin ei sijoitusyhtiö tai sijoitusrahasto saa hankkia enemmän kuin:

— 10 prosenttia saman liikkeeseenlaskijan äänioikeudettomista osakkeista;

— 10 prosenttia saman liikkeeseenlaskijan joukkovelkakirjoista;

— 10 prosenttia saman 1 artiklan 2 kohdan 1 ja 2 luetelmakohdassa tarkoitetun yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavan yrityksen osuuksista.

— — »

Ruotsin lainsäädäntö

16 *Försäkringsrörelselagen*in (1982: 713; vakuutusliikkeen harjoittamisesta vuonna 1982 Ruotsissa annettu laki, jäljempänä FRL) 1 luvun 3 §:n ensimmäisen momentin mukaan vakuutusyhtiö ei ilman erityisiä syitä saa harjoittaa muuta liikettä kuin vakuutusliikettä.

17 FRL:n 7 luvun 17 §:ssä säädetään seuraavaa:

»Vakuutusyhtiö ei saa ilman Finansinspektionenin [rahoitustarkastus] lupaa omistaa ruotsalaisen tai ulkomaisen osakeyhtiön osakepääomasta enempää kuin määrän, joka vastaa viittä prosenttia kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. Jos vakuutusyhtiö kuuluu konserniin, rajoitus koskee konsernia. Laskettaessa konsernin omistamaa osuutta konserniin kuuluvan pankin tai sen tytäryhtiön omistamia osakkeita ei kuitenkaan oteta huomioon siihen määrään asti, joka vastaa viittä prosenttia osakeyhtiön äänimäärästä.

Ensimmäistä momenttia ei sovelleta osakkeisiin tai osuuksiin sellaisissa osakeyhtiöissä tai oikeushenkilöissä, joiden toiminnan yksinomaisena tarkoituksena on

omistaa osakkeita vakuutusosakeyhtiöissä, antaa takuupääomaa keskinäisiin vakuutusyhtiöihin, hallinnoida vakuutusyhtiöiden kiinteistöjä tai avustaa vakuutusyhtiöitä niiden toiminnan harjoittamisessa. Ensimmäistä kohtaa kuitenkin sovelletaan osakkeisiin tai osuuksiin sellaisissa oikeushenkilöissä, joiden tarkoituksena on suoraan tai välillisesti omistaa 10 §:n ensimmäisessä momentissa tarkoitettuja varoja, jos nämä varat eivät ole osakkeita tai osuuksia julkisissa vakuutusosakeyhtiöissä tai vastaavissa ulkomaisissa yhtiöissä.

Vakuutusyhtiöiden oikeuteen omistaa osakkeita tai osuuksia yhtiöissä, jotka harjoittavat jossain muodossa rahoitustoimintaa, sovelletaan 17 a §:ää."

18 Ilmaisulla "10 §:n ensimmäisessä momentissa tarkoitettuja varoja" tarkoitetaan vakuutusteknisen vastuuvelan kattamiseksi tarpeellisia varoja.

19 Jo *lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse* (jäljempänä vuoden 1948 laki vakuutustoiminnasta) sisälsi FRL:n 7 luvun 17 §:n ensimmäisen momentin ensimmäistä ja toista virkettä vastaavat säännökset. Esitöissä vuoden 1948 laiksi vakuutustoimin nasta todettiin, että tällaisen sääntelyn tarkoituksena oli estää, että vakuutusyhtiöt hankkivat liikaa vaikutusvaltaa yhtiöissä, jotka eivät toimi vakuutusalalla.

20 FRL:n 7 luvun 17 §:n ensimmäisen momentin mukaan Finansinspektionen voi antaa vakuutusyhtiölle luvan poiketa kiellosta omistaa ruotsalaisen tai ulkomaalaisen osakeyhtiön osakepääomasta enempää kuin määrän, joka vastaa viittä prosenttia kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä.

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva asia

21 Skandia omistaa kokonaan Livförsäkringsaktiebolaget Skandian (publ) (jäljempänä Skandia Liv). Skandia ja Skandia Liv omistavat kokonaan Skandia Investment AB:n (publ) (jäljempänä Skandia Investment), joka on pieniin ja keskisuuriin yrityksiin sijoituksia tekevä yhtiö.

22 Skandia ilmoitti 29.12.1995 päivätyllä kirjeellään Finansinspektionenille, että Skandia Investment oli kasvattanut omistusosuuttaan Kungsdialysenistä, joka on dialyysejä tekevä yhtiö. Skandia Investment kasvatti näin äänioikeuttaan Kungsdialysenissä 5 prosentista 9,2 prosenttiin koko äänimäärästä ja osuuttaan sen osakepääomasta 30,8 prosentista 33,9 prosenttiin. Tämän toimenpiteen jälkeen Skandia Investmentin hallussa olleet osakkeet kuuluvat Skandian ja Skandia Livin vapaasti käytettävissä oleviin varoihin eli varoihin, jotka eivät kata vakuutusteknistä vastuuvelkaa.

23 Samassa kirjeessään Skandia ilmoitti, että FRL:n 7 luvun 17 §:n ensimmäinen momentti (jäljempänä viiden prosentin sääntö) on vastoin direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohtaa ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohtaa, sellaisina kuin nämä artiklat ovat muutettuina.

24 Finansinspektionen katsoi 21.3.1996 tekemässään päätöksessä, että näillä yhteisön säännöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, koska ne eivät ole kyllin selviä ja täsmällisiä, joten Skandia on velvollinen noudattamaan viiden prosentin sääntöä. Finansinspektionen vaati Skandiaa ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin pienentääkseen 1.9.1996 mennessä omistusosuutensa Kungsdialysenistä määrään, joka vastaa korkeintaan viittä prosenttia kaikkien tämän yhtiön osakkeiden tuottamasta äänimäärästä.

25 Skandia valitti tästä päätöksestä Ruotsin hallitukselle, joka hylkäsi valituksen 15.8.1996 tekemällään päätöksellä.

26 Skandia on 6.9.1996 vaatinut rättsprövning-menettelyssä Regeringsrätteniä tutkimaan hallituksen päätöksen laillisuuden.

27 Finansinspektionen jatkoi 10.10.1996 tekemällään päätöksellä tämän vireille saatetun asian takia sitä määräaikaa, jonka se oli asettanut Skandia Investmentille sen Kungsdialysenistä omistaman osuuden pienentämiseksi, ja se määräsi tämän määräajan päättyväksi kolmen kuukauden kuluttua Regeringsrättenin antamasta lopullisesta päätöksestä tai jonain muuna vastaisuudessa mahdollisesti määrittämänään päivänä.

28 Ruotsin hallitus katsoo vastoin Finansinspektionenin kantaa, että direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohta ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohta, sellaisina kuin nämä artiklat ovat muutettuina, ovat kyllin selviä ja täsmällisiä luodakseen oikeuksia yksityisille. Se kuitenkin väittää, että näillä säännöksillä pyritään ennen kaikkea estämään se, että kansallisissa säännöksissä velvoitettaisiin vakuutusyritykset sijoittamaan vapaasti käytettävissään olevia varoja tiettyihin varojen luokkiin tai kiellettäisiin tiettyihin luokkiin sijoittaminen. Näillä artikloilla ei siis sen mielestä kielletä jäsenvaltiota ylipäätään sääntelemästä vapaasti käytettävissä olevien varojen käyttöä. Mikään ei siis estä jäsenvaltiota antamasta oikeussääntöjä, joilla pyritään rajoittamaan vaikutusvaltaa, jonka vakuutusyhtiö osakkuuksien avulla saa toisissa yhtiöissä.

29 Skandian mukaan viiden prosentin sääntö on määrällinen rajoitus, joka koskee vakuutusyhtiöiden mahdollisuutta sijoittaa vapaasti käytettävissä olevia varoja ja joka on ristiriidassa direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohdan kanssa, sellaisina kuin nämä kohdat ovat muutettuina, ja näillä kohdilla on Skandian mukaan välitön oikeusvaikutus. Jos tällainen rajoitus hyväksyttäisiin, kilpailu vääristyisi ruotsalaisten vakuutusyritysten vahingoksi verrattuna vakuutusyrityksiin, joiden kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Tällainen oikeussääntö aiheuttaisi myös sen, että sisämarkkinoiden toteutuminen vakuutuspalvelujen alalla vaikeutuisi kuluttajien vahingoksi Euroopan unionissa.

30 Tässä tilanteessa Regeringsrätten päätti lykätä asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Onko direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 92/49/ETY 26 artiklalla, ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 92/96/ETY 27 artiklalla, kanssa yhteensopivaa se, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään vakuutusyhtiön vapaasti käytettävissä olevien varojen (eli sellaisten yhtiön varojen, jotka eivät kata vakuutusteknistä vastuuvelkaa) osalta, että vakuutusyhtiö ei saa ilman erityistä hallinnollista lupaa omistaa kotimaisen tai ulkomaisen osakeyhtiön osakkeita enempää kuin määrän, joka vastaa viittä prosenttia kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ovatko edellä mainitut direktiivien artiklat muun muassa selvyydeltään sellaisia, että kansallisen tuomioistuimen on niiden vuoksi jätettävä soveltamatta kyseisen sisältöinen kansallinen säännös silloin, kun se tutkii sitä, onko vakuutusyhtiö sijoittanut vapaasti käytettävissä olevia varojaan sallitulla tavalla?"

Ensimmäinen kysymys

31 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, onko direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 92/49/ETY 26 artiklalla, ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 92/96/ETY 27 artiklalla, vastaisena pidettävä kansallista oikeussääntöä, jolla vakuutusyrityksiä kielletään niiden vapaasti käytettävissä olevien varojen osalta omistamasta ilman hallinnollista lupaa sellaista määrää osakkeita, joka vastaa suurempaa osuutta kuin viittä prosenttia kotimaisen tai ulkomaisen osakeyhtiön osakkeiden tuottamasta äänimäärästä.

32 Ruotsin, Suomen ja Norjan hallitusten mukaan direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohdassa, sellaisina kuin nämä kohdat ovat muutettuina, kielletään jäsenvaltioita asettamasta laadullisia rajoituksia sille, mitä varoja kuuluu vakuutusyrityksen vapaasti käytettävissä oleviin varoihin. Jäsenvaltiot eivät siis niiden mukaan voi velvoittaa tällaisia yrityksiä investoimaan vapaata pääomaa tiettyihin varojen luokkiin. Sitä vastoin jäsenvaltiot voivat niiden mukaan vapaasti asettaa yrityksille niiden vapaasti käytettävissä olevien varojen sijoittamista koskevia määrällisiä rajoituksia.

33 Näiden hallitusten mukaan jäsenvaltiot rajoittavat sitä, minkä verran vakuutusyritykset voivat sijoittaa varoja muihin yhtiöihin, direktiivien 73/239/ETY ja 79/267/ETY 8 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti ensinnäkin sen takia, että vältyttäisiin siltä, että vakuutusyrityksillä on suuria osakkuuksia yhtiöistä, jotka harjoittavat muuta kuin vakuutusliikettä, ja että niillä on liian suuri vaikutusvalta tällaisissa yhtiöissä, ja toiseksi sen takia, että vakuutettuja suojattaisiin taloudellisilta riskeiltä, jotka liittyvät siihen, että nämä yhtiöt harjoittavat muuta kuin vakuutusliikettä.

34 Näiden hallitusten mukaan vakuutusyhtiöille asetettua kieltoa harjoittaa muuta kuin vakuutusliikettä olisi helppo kiertää, jos jäsenvaltiot eivät voisi estää näitä yrityksiä omistamasta huomattavia tai merkittäviä osuuksia yhtiöistä, jotka harjoittavat muuta kuin vakuutusliikettä. Kunkin jäsenvaltion asiana on määritellä käsite huomattava tai merkittävä vaikutusvalta yhtiössä.

35 Ruotsin hallitus viittaa erityisesti direktiiviin 85/611/ETY, jonka 13 artiklassa säädetään, että sijoitusyhtiö ei saa harjoittaa muuta liiketoimintaa kuin arvopaperisijoitusrahaston hallinnointia, ja jonka 25 artiklassa täsmennetään, että tällainen yhtiö ei saa hankkia äänioikeutettuja osakkeita, jotka antaisivat sille mahdollisuuden käyttää "huomattavaa vaikutusvaltaa" liikkeeseenlaskijan johtamisessa. Vaikka direktiivissä 85/611/ETY ei ole määritelty huomattavan vaikutusvallan käsitettä, direktiiviä valmisteltaessa suurin osa jäsenvaltioista ilmoitti Ruotsin hallituksen mukaan pitävänsä parhaana nimenomaista viiden prosentin rajaa osakkeille, jotka tuottavat äänioikeuden.

36 Ruotsin hallitus väittää lopuksi, että pääasiassa kyseessä olevan viiden prosentin säännön kaltainen kansallinen oikeussääntö vaikuttaa sitäkin järkevämmältä, kun huomioon otetaan se, että kansalliset viranomaiset voivat antaa vakuutusyhtiölle yksittäistapauksissa, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, luvan ylittää tämä kynnys.

37 Aluksi on todettava, että ETY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan nojalla annettujen direktiivien 73/239/ETY ja 79/267/ETY tavoitteena on helpottaa sellaisten yritysten sijoittautumisvapauden käyttöä, jotka toimivat vahinkovakuutus- ja henkivakuutusalalla (ks. direktiivin 73/239/ETY toinen perustelukappale ja direktiivin 79/267/ETY ensimmäinen perustelukappale).

38 Seuraavaksi on todettava, että myös direktiivit 92/49/ETY ja 92/96/ETY, joilla on muutettu direktiivejä 73/239/ETY ja 79/267/ETY, on annettu ETY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan sekä lisäksi 66 artiklan nojalla, ja niillä pyritään toteuttamaan sisämarkkinat vahinkovakuutuksen ja henkivakuutuksen alalla samanaikaisesti sekä sijoittautumisvapauden että palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta.

39 Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi direktiivien 92/49/ETY ja 92/96/ETY tavoitteena 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" (ks. näiden molempien direktiivien viides perustelukappale).

40 Direktiivin 73/239/ETY 13 artiklan ja direktiivin 79/267/ETY 15 artiklan mukaan, sellaisina kuin nämä artiklat ovat muutettuina, ainoastaan kotijäsenvaltion tehtävänä on vakuutusyrityksen talouden valvonta, johon kuuluu erityisesti vakuutusyrityksen koko liiketoiminnan vakavaraisuuden sekä vakuutusteknisen vastuuvelan ja sitä kattavien varojen tarkastaminen.

41 Direktiivin 73/239/ETY 15 artiklassa ja direktiivin 79/267/ETY 17 artiklassa, sellaisina kuin nämä artiklat ovat muutettuina, säädetään lisäksi, että kotijäsenvaltion on vaadittava kultakin vakuutusyritykseltä, että se muodostaa koko liiketoimintansa osalta riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan, joka katetaan toisiaan vastaavilla varoilla, ja kun on kyse Euroopan yhteisössä sijaitsevista riskeistä, näiden varojen on sijaittava yhteisössä. Direktiivien 92/49/ETY ja 92/96/ETY 22 artiklan 5 kohdassa lisätään, että jäsenvaltiot eivät saa vaatia vakuutusyrityksiä sijoittamaan tiettyihin varojen luokkiin.

42 Direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohdassa, sellaisina kuin nämä kohdat ovat muutettuina, sitä vastoin säädetään selvästi ja pakottavasti, että "jäsenvaltiot eivät saa antaa säännöksiä niiden varojen valinnasta, jotka ylittävät — — vakuutusteknistä vastuuvelkaa kattavat varat".

43 Direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohdan, sellaisina kuin nämä kohdat ovat muutettuina, sanamuodosta siis seuraa, että jäsenvaltiot eivät saa antaa mitään sellaisia säännöksiä, joilla säänneltäisiin sitä, mitkä varat kuuluvat vakuutusyhtiöiden vapaasti käytettävissä oleviin varoihin, koskivatpa nämä säännökset näiden varojen luonnetta tai määrää.

44 Lisäksi on todettava, että se, että jäsenvaltio soveltaa valvontavaltaansa kuuluviin vakuutusyrityksiin viiden prosentin säännön kaltaista kansallista oikeussääntöä, saattaa aiheuttaa sisämarkkinoille soveltumatonta kilpailun vinoutumista, joka vääristää kilpailuasetelmia verrattuna sellaisten jäsenvaltioiden valvontavaltaan kuulu-

viin vakuutusyrityksiin, joiden lainsäädännössä ei ole tällaista sääntöä, ja juuri sisämarkkinoiden toteuttaminen vahinkovakuutuksen ja henkivakuutuksen alalla on direktiivien 92/49/ETY ja 92/96/ETY tavoitteena.

45 Tällaista sääntöä ei voida perustella myöskään direktiivien 73/239/ETY ja 79/267/ETY 8 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, sellaisena kuin ne ovat muutettuina, säädetyllä jäsenvaltioiden velvollisuudella valvoa, että vakuutusyritykset rajoittavat liiketoimintansa vakuutusliikkeeseen ja siitä välittömästi johtuvaan liiketoimintaan, eivätkä harjoita muuta liiketoimintaa.

46 Ensinnäkin on nimittäin todettava, että tämän säännöksen sanamuodossa ei mitenkään kielletä vakuutusyrityksiä omistamasta osana vapaasti käytettävissä olevia varojaan sellaisen yhtiön osakkeita, joka harjoittaa muuta kuin vakuutusliikettä.

47 Toiseksi on korostettava, että direktiivien 73/239/ETY ja 79/267/ETY 8 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, sellaisina kuin ne ovat muutettuina, vakuutusyrityksille asetetulla kiellolla harjoittaa muuta kuin vakuutusliikkeeseen liittyvää liiketoimintaa pyritään erityisesti suojaamaan vakuutettujen etuja riskeiltä, joita tällaisen toiminnan harjoittaminen saattaisi aiheuttaa näiden yritysten vakavaraisuudelle. Tästä seuraa, että kyseinen säännös ei estä vakuutusyritystä omistamasta sellaisten osakeyhtiöiden osakkeita, jotka harjoittavat muuta liiketoimintaa kuin vakuutusliikettä ja joiden varallisuuteen taloudelliset riskit rajoittuvat.

48 Direktiiviä 85/611/ETY koskevasta Ruotsin hallituksen väitteestä on todettava, että jos yhteisön lainsäätäjä olisi halunnut säätää vakuutusalalla vastaavasta rajoituksesta kuin se on tämän direktiivin 25 artiklassa säätänyt sijoitusyhtiöiden osalta, se olisi voinut tämän tehdä muuttaessaan direktiivejä 73/239/ETY ja 79/267/ETY varsinkin direktiiveillä 92/49/ETY ja 92/96/ETY.

49 Edellä esitetystä seuraa, että pelkkä sellaisen yhtiön osuuksien omistaminen, joka harjoittaa muuta kuin vakuutusliikettä, ei sinänsä ole direktiivien 73/239/ETY ja 79/267/ETY 8 artiklan 1 kohdan b alakohdan, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna, sanamuodon tai sillä tavoitellun päämäärän vastaista.

50 Pelkästään se seikka, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat harkinnanvaraisesti myöntää poikkeuksia viiden prosentin säännöstä, ei aiheuta sitä, että tämä sääntö olisi yhteensopiva direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohdan kanssa (ks. vastaavasti asia 124/81, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.2.1983, Kok. 1983, s. 203, 10 kohta).

51 On tosin olemassa uhka siitä, että jotkut sijoituksista vaarantavat vakuutusyritysten vakavaraisuuden. Tämän vaaran välttämiseksi kotijäsenvaltion kansallisten valvontaviranomaisten on harjoitettava vakuutusyritysten talouden valvontaa direktiivin 73/239/ETY 13 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden sekä direktiivin 79/267/ETY 15 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden mukaisesti, sellaisina kuin nämä artiklat ovat muutettuina.

52 Kuten Skandia ja komissio ovat perustellusti todenneet, se, että viiden prosentin säännöllä otetaan huomioon se prosenttiosuus, joka vakuutusyrityksillä on äänioikeudesta osakeyhtiöissä, eikä prosenttiosuutta, joka niillä on osakeyhtiöiden pääomasta, osoittaa, että tällaisen säännön tavoitteena ei missään tapauksessa ole yritysten taloudellisen vakauden turvaaminen vaan sen vaikutusvallan rajoittaminen, joka niillä voi olla osakeyhtiöissä.

53 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin tämä kohta on muutettuna direktiivin 92/49/ETY 26 artiklalla, ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna direktiivin 92/96/ETY 27 artiklalla, vastaisena on pidettävä kansallista oikeussääntöä, jolla vakuutusyrityksiä kielletään ilman hallinnollista lupaa omistamasta osana vapaasti käytettävissä olevia varojaan sellaista määrää osakkeita, joka ylittää viisi prosenttia kotimaisen tai ulkomaisen osakeyhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä.

Toinen kysymys

54 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, ovatko direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin tämä kohta on muutettuna direktiivin 92/49/ETY 26 artiklalla, ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin tämä kohta on muutettuna direktiivin 92/96/ETY 27 artiklalla, niin täsmällisiä ja ehdottomia, että niihin voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa viranomaista vastaan ja että niiden kanssa ristiriidassa olevaa kansallista oikeussääntöä ei saa soveltaa.

55 Edellä mainituissa säännöksissä todetaan, että jäsenvaltiot eivät saa antaa säännöksiä niiden varojen valinnasta, jotka ylittävät vakuutusteknistä vastuuvelkaa kattavat varat, ja on katsottava, että tämä velvollisuus on muotoiltu selvästi ja ehdottomasti, eikä sen täytäntöönpanemiseksi tarvita mitään erityisiä toimenpiteitä.

56 Tästä seuraa, että näihin säännöksiin voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa viranomaista vastaan ja että niiden kanssa ristiriidassa olevaa kansallista oikeussääntöä ei saa soveltaa.

57 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin tämä kohta on muutettuna direktiivin 92/49/ETY 26 artiklalla, ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin tämä kohta on muutettuna direktiivin 92/96/ETY 27 artiklalla, ovat niin täsmällisiä ja ehdottomia, että niihin voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa viranomaista vastaan ja että niiden kanssa ristiriidassa olevaa kansallista oikeussääntöä ei saa soveltaa.

Oikeudenkäyntikulut

58 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Ruotsin, Suomen ja Norjan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Regeringsrättenin 11.6.1997 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 24 päivänä heinäkuuta 1973 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) 26 artiklalla, ja henkivakuutuksen ensivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 5 päivänä maaliskuuta 1979 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin

79/267/ETY 21 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta 10 päivänä marraskuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/96/ETY (kolmas henkivakuutusdirektiivi) 27 artiklalla, vastaisena on pidettävä kansallista oikeussääntöä, jolla vakuutusyrityksiä kielletään ilman hallinnollista lupaa omistamasta osana vapaasti käytettävissä olevia varojaan sellaista määrää osakkeita, joka ylittää viisi prosenttia kotimaisen tai ulkomaisen osakeyhtiön kaikkien osakkeiden äänimäärästä.

2) Direktiivin 73/239/ETY 18 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin tämä kohta on muutettuna direktiivin 92/49/ETY 26 artiklalla, ja direktiivin 79/267/ETY 21 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin tämä kohta on muutettuna direktiivin 92/96/ETY 27 artiklalla, ovat niin täsmällisiä ja ehdottomia, että niihin voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa viranomaista vastaan ja että niiden kanssa ristiriidassa olevaa kansallista oikeussääntöä ei saa soveltaa.

Rodríguez Iglesias Puissochet Hirsch Jann

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Edward Ragnemalm Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä huhtikuuta 1999.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti