YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

25 päivänä helmikuuta 2003 *

Asiassa C-59/01,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään C. Tufvesson ja A. Aresu, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään U. Leanza, jota avustaa avvocato dello Stato G. de Bellis, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että 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 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) (EYVL L 228, s. 1) mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa hintasulkujärjestelmän, jota sovelletaan kaikkiin Italian valtion alueella sijaitsevan riskin kattaviin moottoriajoneuvojen liikennevakuutussopimuksiin erottelematta toisistaan vakuutusyhtiöitä, joiden kotipaikka on Italiassa, ja vakuutusyhtiöitä, jotka harjoittavat toimintaansa Italiassa sivukonttorien välityksellä tai palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sääntöjen mukaisesti, mikä on vastoin

a) tämän direktiivin 6, 29 ja 39 artiklassa säädettyä periaatetta, jonka mukaan hinnoittelu on vapaata ja maksuperusteiden ja sopimusten ennakollista tai järjestelmällistä valvontaa koskeva vaatimus on poistettu

b) tämän direktiivin 44 artiklassa ilmaistuja säännöksiä, jotka koskevat vakuutusmaksujen, vahinkotapahtumien ja palkkioiden määriä, vahinkojen tiheyttä ja niiden keskimääräisiä kustannuksia koskevien tietojen keräämistä sekä kotijäsenvaltion ja sijoittautumisjäsenvaltion valvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevia sääntöjä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J.-P. Puissochet, M. Wathelet ja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit D. A. O. Edward, P. Jann, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari) ja A. Rosas,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 16.4.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 4.7.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 12.2.2001 ja jossa yhteisöjen tuomio-

istuinta vaaditaan toteamaan, että 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 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) (EYVL L 228, s. 1) mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa hintasulkujärjestelmän, jota sovelletaan kaikkiin Italian valtion alueella sijaitsevan riskin kattaviin moottoriajoneuvojen liikennevakuutussopimuksiin erottelematta toisistaan vakuutusyhtiöitä, joiden kotipaikka on Italiassa, ja vakuutusyhtiöitä, jotka harjoittavat toimintaansa Italiassa sivukonttorien välityksellä tai palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sääntöjen mukaisesti, mikä on vastoin

a) tämän direktiivin 6, 29 ja 39 artiklassa säädettyä periaatetta, jonka mukaan hinnoittelu on vapaata ja maksuperusteiden ja sopimusten ennakollista tai järjestelmällistä valvontaa koskeva vaatimus on poistettu

b) tämän direktiivin 44 artiklassa ilmaistuja säännöksiä, jotka koskevat vakuutusmaksujen, vahinkotapahtumien ja palkkioiden määriä, vahinkojen tiheyttä ja niiden keskimääräisiä kustannuksia koskevien tietojen keräämistä sekä kotijäsenvaltion ja sijoittautumisjäsenvaltion valvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevia sääntöjä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Direktiivin 92/49/ETY 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

— —

c) 'kotijäsenvaltiolla' jäsenvaltiota, jossa riskiä kattavan vakuutusyrityksen kotipaikka sijaitsee,

— — ."

3 Direktiivin 92/49/ETY II osastoon, jonka otsikkona on "Vakuutusliikkeen aloittaminen", sisältyvässä 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 hyväksymistä ja kaikkien muiden tavanomaiselle valvonnalle tarpeellisten asiakirjojen toimittamista.

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.

— — '"

4 Direktiivin 92/49/ETY III osastoon, jonka otsikkona on "Vakuutusliikkeen harjoittamista koskevien edellytysten yhteensovittaminen", sisältyvässä 28 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltio, jossa riski sijaitsee, ei saa estää vakuutuksenottajaa tekemästä sopimusta direktiivin 73/239/ETY 6 artiklassa esitettyjen edellytysten mukaisesti toimiluvan saaneen vakuutusyrityksen kanssa, sikäli kuin tämä ei ole ristiriidassa voimassa olevan yleistä etua koskevan sen jäsenvaltion, jossa riski sijaitsee, lainsäädännön kanssa."

5 Samaan III osastoon kuuluva direktiivin 92/49/ETY 29 artikla kuuluu seuraavasti:

"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."

6 Direktiivin 92/49/ETY 30 artikla sisältyy mainittuun III osastoon, ja sen 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Vastakkaisista säännöksistä huolimatta jäsenvaltio, joka määrää velvoitteesta ottaa vakuutus, voi vaatia, että pakollisten vakuutusten yleiset ja erityiset ehdot annetaan tiedoksi sen toimivaltaiselle viranomaiselle ennen vakuutusten käyttöönottoa."

7 Direktiivin 92/49/ETY IV osastoon, jonka otsikkona on "Sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat säännökset", sisältyvissä kyseisen direktiivin 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 koskevan 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."

8 Direktiivin 92/49/ETY 44 artiklassa, joka kuuluu samaan kyseisen direktiivin IV lukuun, säädetään vielä seuraavaa:

"1. Kumotaan direktiivin 88/357/ETY 22 artikla.

Jokaisen vakuutusyrityksen on ilmoitettava kotijäsenvaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle erikseen sijoittautumisvapauden perusteella ja erikseen palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella toteutettujen tapahtumien osalta vakuutusmaksujen, korvausten ja palkkioiden määrä jälleenvakuutusta vähentämättä jäsenvaltioittain ja vakuutusluokkaryhmittäin sekä direktiivin 73/239/ETY liitteessä olevassa A kohdassa luokan 10 osalta, johon ei ole sisällytetty rahdinottajan vastuuta, vahinkotiheyttä ja korvauksien keskimääräisiä kuluja.

2. Vakuutusluokkaryhmät määritellään seuraavasti:

— —

— moottoriajoneuvovakuutus (luokat 3, 7 ja 10, luokan 10 osalta luvut, lukuun ottamatta rahdinottajan vastuuta, joka on eriteltävä),

— —

Kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on toimitettava kyseiset tiedot kohtuullisessa ajassa ja yhtenä kokonaisuutena jokaisen niitä pyytävän asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille."

Kansallinen lainsäädäntö

9 Kiireelliset säännökset inflaatiopaineiden rajoittamiseksi sisältävän 28.3.2000 annetun decreto leggen nro 70 (GURI nro 73, 28.3.2000, s. 4), sellaisena kuin se on muutettuna sen muuntamisesta tietyin muutoksin 26.5.2000 annetulla lailla nro 137 (GURI nro 122, 27.5.2000, s. 4; jäljempänä decreto legge), 2 §:n 2—5 d momentissa säädetään seuraavaa:

"2. Jos moottoriajoneuvoja ja -aluksia koskevat sellaiset pakolliset liikennevakuutukset, joiden maksuperuste määräytyy aiheutettujen vahinkojen perusteella, uudistetaan vuoden kuluessa tämän asetuksen voimaantulosta, vakuutusyhtiöt eivät saa korottaa niiden vakuutuksenottajien vakuutusmaksuja, jotka eivät viimeisen viiteajanjakson aikana ole kuljettajina aiheuttaneet vahinkoja. Sopimuksiin, jotka tehdään tätä päivämäärää seuraavan vuoden aikana ja jotka nojautuvat maksuperusteisiin, joiden mukaan vakuutusmaksu vaihtelee aiheutettujen vahinkojen perusteella, sovelletaan tänä samana ajankohtana voimassa olevia maksuja.

2 a. Edellä olevaa 2 momenttia sovelletaan tämän asetuksen voimaantulopäivästä lähtien autoja, mopedeja ja moottoripyöriä koskeviin vakuutussopimuksiin, joihin sovelletaan 24.12.1969 annetun lain nro 990 12 §:ssä tarkoitettuja maksu-

perusteita, puhelimitse tai telemaattisesti tehtyihin sopimuksiin, sopimuksiin, joihin ei sisälly hiljaisen suostumuksen perusteella tapahtuvaa sopimuksen uudistamista koskevaa ehtoa, sekä sopimuksiin, jotka yritys irtisanoo tilanteessa, jossa sama vakuutusyritys tarjoaa uutta sopimusta.

3. Vakuutusyritykset eivät saa muuttaa tämän asetuksen voimaantuloa seuraavan vuoden aikana bonus-luokkien lukumäärää, vakuutusmaksujen määrittämisessä käytettäviä kertoimia eivätkä maksuperusteita koskevia niitä sääntöjä, joiden mukaan vakuutusmaksut vaihtelevat sen mukaan, onko vahinkoja todettu tapahtuneen.

4. Lain nro 990, joka on annettu 24.12.1969, 12 §:ään lisätään uusi momentti seuraavasti: '2 a. Yrityksillä, jotka harjoittavat 28.3.2000 annetun decreto leggen nro 70, sellaisena kuin se on muutettuna sen muuntamisesta annetulla lailla, 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua pakollisten vakuutusten myöntämistoimintaa, on vakuutuksenottajan tätä pyydettyä velvollisuus laatia sopimus siten, että sen bonus-maksuperusteeseen sisällytetään ehdoton omavastuulauseke, johon ei voida vedota ulkopuoliseen vahingonkärsijään nähden ja jonka määrä ei voi olla pienempi kuin 500 000 liiraa eikä suurempi kuin 1 000 000 liiraa. Vain vakuutuksenottaja voi päättää bonus-maksuperusteen ja siihen liittyvän omavastuulausekkeen valitsemisesta sekä omavastuun määrästä.'

5. Jos 2 ja 3 momentin säännöksiä ei enää sovelleta ja jos maksukorotukset ylittävät ennakoidun inflaatiotason, vakuutuksenottaja voi, lukuun ottamatta niitä tapauksia, joissa maksujen korottaminen perustuu eri maksuperusteita koskevien muuttuvien sopimusehtojen soveltamiseen, irtisanoa vakuutussopimuksen vastaanottotodistuksin lähetetyllä kirjatulla kirjeellä tai yhtiön päätoimipaikkaan tai vakuutuksen myöntäneelle vakuutusasiamiehelle lähetetyllä telefaksi-sanomalla. Tässä tapauksessa vakuutuksenottaja ei voi lukea hyväkseen siviililain 1901 §:n 2 momentissa säädettyä määräaikaa.

5 a. Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) valvoo, että vakuutusyhtiöt noudattavat tämän pykälän säännöksiä.

5 b. Vakuutusyhtiöille, jotka eivät noudata 2, 2 a, 3 ja 4 momentin säännöksiä, määrätään jokaisesta niiden rikkomisesta hallinnollinen maksuseuraamus, jonka määrä on vähintään 3 000 000 ja enintään 9 000 000 liiraa.

5 c. Italiassa rekisteröityjen moottoriajoneuvojen pakollisiin vakuutuksiin liittyvien vilpillisten menettelyjen ehkäisemisen tehostamiseksi ISVAP:n yhteyteen perustetaan niitä liikennevahinkoja koskeva tietokanta, joissa nämä ajoneuvot ovat olleet osallisina. ISVAP huolehtii siitä, että tämä tietokanta on täysin toimintavalmis 1.1.2001 lähtien. Tästä päivästä lähtien jokaisen vakuutusyhtiön on ilmoitettava kolmen kuukauden jaksoina ISVAP:lle tämän määrittämiä menettelytapoja noudattaen tiedot niistä liikennevahingoista, joista sen vakuutuksenottajat ovat vastuussa. ISVAP vahvistaa tietokannan toimintaan liittyvät menettelyt ja yksityiskohtaiset käytännöt vakuutusyhtiöitä kuultuaan. Tietokannan hallinnointikulut jaetaan vakuutusyhtiöiden kesken samojen periaatteiden mukaisesti, joita sovelletaan ISVAP:n harjoittaman valvonnan kustannusten jakamiseen.

5 d. Vaadittujen tietojen ISVAP:lle ilmoittamista koskevan velvollisuuden noudattamatta jättämisestä määrätään seuraavat hallinnolliset seuraamusmaksut:

a) vähintään 2 000 000 ja enintään 6 000 000 liiraa, jos tietoja ei ole lähetetty;

b) vähintään 1 000 000 ja enintään 3 000 000 liiraa, jos tiedot on lähetetty myöhässä tai epätäydellisinä.

Edellä mainittuja seuraamusmaksuja korotetaan kymmenellä prosentilla jokaisen kerran rikkomisen toistuessa."

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

10 Komissio kiinnitti 14.4.2000 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisten huomiota ongelmiin, joita decreto leggen 28.3.2000 päivätyn version soveltamisesta aiheutui yhteisön oikeuden kannalta, ja kehotti näitä toimittamaan sille asiaa koskevia selvityksiä. Italian viranomaiset vastasivat 5.6.2000 päivätyllä kirjeellä.

11 Komissio ei ollut tyytyväinen Italian viranomaisten vastaukseen, joten se kehotti 13.7.2000 päivätyssä kirjeessä esitetyssä virallisessa huomautuksessa Italian viranomaisia esittämään kolmen viikon kuluessa mainitun kirjeen vastaanottamisesta huomautuksensa decreto leggeä vastaan esitetyistä väitteistä. Italian viranomaiset vastasivat kahdella kirjeellä, joista ensimmäinen oli päivätty 3.8.2000 ja toinen 3.10.2000.

12 Komissio ei pitänyt Italian viranomaisten vastauksia tyydyttävinä, minkä vuoksi se lähetti 27.10.2000 päivätyssä kirjeessä Italian tasavallalle perustellun lausunnon, jossa tätä kehotettiin noudattamaan lausuntoa kolmen viikon kuluessa sen tiedoksiannosta.

13 Italian viranomaiset vastasivat tähän lausuntoon 20.11.2000 päivätyllä kirjeellä, johon oli liitetty teollisuudesta, kaupasta ja käsityöstä vastaavan ministerin kirje.

14 Komissio katsoi, että perustellussa lausunnossa luetellut lainvastaisuudet jatkuivat edelleen ja ettei Italian viranomaisten vastaus perusteltuun lausuntoon ollut tyydyttävä, minkä vuoksi komissio päätti nostaa käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Väite direktiivin 92/49/ETY 6, 29 ja 39 artiklan rikkomisesta

Asianosaisten lausumat

15 Ensimmäisessä väitteessään komissio arvostelee Italian tasavaltaa siitä, että tämä on toteuttanut decreto leggellä toimenpiteitä, joilla

— vakuutusyhtiöitä kielletään korottamasta sellaisten moottoriajoneuvoja koskevien pakollisten liikennevakuutusten maksuja, jotka uudistetaan tämän decreto leggen vuoden pituisena voimassaoloaikana ja joissa maksuperuste määräytyy aiheutettujen vahinkojen perusteella (ns. bonus/malus-ehto), jos

vakuutuksenottaja ei viimeisen viiteajanjakson aikana ole kertaakaan aiheuttanut vahinkoa (decreto leggen 2 §:n 2 momentin ensimmäinen virke)

— vakuutusyhtiöt velvoitetaan soveltamaan 29.3.2000 voimassa olleita hinnastoja kaikkiin uusiin vakuutussopimuksiin, jotka tehdään vuoden kuluessa decreto leggen voimaantulosta ja joihin sovellettavan hinnaston mukaan vakuutusmaksu riippuu aiheutetuista vahingoista (2 §:n 2 momentin toinen virke)

— decreto leggen 2 §:n 2 momentin soveltamisala laajennetaan koskemaan myös vakuutustuotteiden myyntiä puhelimitse tai telemaattisesti (2 §:n 2 a momentti)

— vakuutusyhtiöitä kielletään vuoden aikana decreto leggen voimaantulosta muuttamasta bonusluokkien lukumäärää, vakuutusmaksujen laskemisessa käytettäviä kertoimia tai sääntöjä, jotka koskevat hinnaston määräytymistä ajan perusteella vakuutusmaksun riippuessa aiheutetuista vahingoista (2 §:n 3 momentti)

— vakuutusyhtiöt velvoitetaan sopimuskumppaninsa vaatiessa myöntämään vakuutussopimukset siten, että niissä sovelletaan bonus/malus-ehtoa, johon liittyy vähintään 500 000 ja enintään 1 000 000 liiran kiinteämääräinen omavastuu, johon ei voida vedota vahingosta kärsineisiin kolmansiin nähden, ja siten, että bonus/malus-ehto ja omavastuun määrä ovat vakuutuksenottajan valittavissa (2 §:n 4 momentti), sekä

— vakuutuksenottajille annetaan oikeus decreto leggen 2 §:n 2 ja 3 momentin voimassaolon päätyttyä irtisanoa vakuutussopimuksensa, jos vakuutusmaksua korotetaan muuten kuin eri maksuperusteita koskevien muuttuvien sopimusehtojen soveltamisen edellyttämällä tavalla ja korotus ylittää ennakoidun inflaatiotason (2 §:n 5 momentti).

16 Komissio katsoo, että decreto leggen 2 §:n 2, 3, 4 ja 5 momentissa säädetyt toimenpiteet ovat direktiivin 92/49/ETY 6, 29 ja 39 artiklan vastaisia. Toimenpiteet merkitsevät ensinnäkin hintojen jäädyttämistä, koska asianomaiset vakuutusyhtiöt eivät enää saa vapaasti vahvistaa vakuutusmaksujaan vahinkotapahtumien ja hallinnointikulujen perusteella, ja toiseksi sopimusvapauden rajoittamista, koska niillä otetaan esimerkiksi käyttöön pakollinen omavastuujärjestelmä. Tästä seuraa, ettei Italian valtion alueella toimivilla vakuutusyhtiöillä, myöskään sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella toimivilla, ole enää mitään oikeutta määrätä vakuutussopimuksiensa hinnoittelun kehityksestä, vaikka mainituissa direktiivin 92/49/ETY säännöksissä vahvistetaan periaate, jonka mukaan vahinkovakuutusalalla toimivilla yrityksillä on hinnoitteluvapaus ja hinnastojen tai sopimusehtojen ennakkovalvonta tai järjestelmällinen valvonta on sen jälkeen poistettu.

17 Komissio vetoaa siihen, että jäsenvaltiot saavat muuten kuin järjestelmällisesti vaatia vakuutusyhtiöitä ilmoittamaan vakuutussopimuksiin sovellettavista yleisistä ja erityisistä ehdoista sekä sopimuksista, edellyttäen ettei tämä vaatimus merkitse näihin yhtiöihin kohdistuvaa etukäteisehtoa niiden toiminnalle. Pakollisten vakuutusten osalta jäsenvaltiot saavat direktiivin 92/49/ETY 30 artiklan 2 kohdan mukaan pitää voimassa vakuutussopimusten yleisiä ja erityisiä ehtoja koskevan järjestelmällisen ennakkoilmoitusvelvollisuuden, kunhan tämä ei kuitenkaan merkitse niitä vastaavien hinnastojen taloudellisen perusteltavuuden valvontaa.

18 Komissio katsoo, että hinnoitteluvapauden periaatteesta, jonka yhteisöjen tuomioistuin on hiljattain tunnustanut asiassa C-296/98, komissio vastaan Ranska, 11.5.2000 antamassaan tuomiossa (Kok. 2000, s. I-3025, 29 kohta), voidaan

poiketa tai sitä voidaan rajoittaa vain niissä tapauksissa, jotka on tyhjentävästi lueteltu direktiivissä 92/49/ETY, eli silloin, kun kyseiset toimenpiteet ovat osa "yleistä hintavalvontajärjestelmää" (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), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 92/49/ETY (jäljempänä direktiivi 73/239/ETY), 8 artiklan 3 kohdan kolmas alakohta sekä direktiivin 92/49/ETY 29 artiklan toinen kohta ja 39 artiklan 3 kohta) tai kun ne ovat "voimassa olevan yleistä etua koskevan sen jäsenvaltion, jossa riski sijaitsee, lainsäädännön" mukaisia (direktiivin 92/49/ETY 28 artikla). Sen jäsenvaltion, jossa riski sijaitsee, toimivaltaa on siten käytettävä noudattaen direktiivin 92/49/ETY säännöksiä ja erityisesti hinnoitteluvapauden periaatetta, joka edellyttää, ettei Euroopan unionin alueella toimivien vakuutusliikkeiden käyttämiin lomakkeisiin ja hinnastoihin kohdisteta minkäänlaista etukäteistä tai järjestelmällistä sisällöllistä valvontaa.

19 Decreto leggellä käyttöön otettua hintasääntelyä ei kuitenkaan voida pitää direktiivissä 92/49/ETY tarkoitettuna "yleisenä hintavalvontajärjestelmänä" eikä "yleistä etua koskevana lainsäädäntönä".

20 Italian tasavalta vetoaa siihen, että riidanalaiset toimenpiteet ovat osa "yleistä hintavalvontajärjestelmää". Se huomauttaa, että decreto leggeen sisältyi sen alkuperäisessä 28.3.2000 päivätyssä muodossa useita toimenpiteitä inflaatiovaikutusten rajoittamiseksi eräillä talouselämän aloilla, mutta sitä laiksi muunnettaessa parlamentti päätti lainsäädännön järkeistämiseksi laatia kyseistä toimialaa koskevan erillisen säädöksen, minkä jälkeen moottoriajoneuvojen liikennevakuutusta koskevat säännökset eivät enää esiinny niiden toimenpiteiden yhteydessä, joilla pyritään inflaation torjumiseen muilla talouselämän aloilla.

21 Italian tasavalta katsoo, että eri toimenpiteitä hintoihin puuttumiseksi kuten myös riidanalaisia toimenpiteitä on pidettävä osana "yleistä järjestelmää" hin-

tojen valvomiseksi, vaikkei niistä ole päätetty yhtä ainoaa päätöksentekovälinettä käyttäen eikä samaksi ajaksi.

22 Kyseiseen yleiseen hintavalvontajärjestelmään sisältyviä toimenpiteitä ovat muun muassa Comitato Interministeriale per la Programmazione Economican päätös nro 30/2000, jonka otsikkona on "Direttive per il contenimento dell'inflazione" (ohjeet toimenpiteistä inflaation hillitsemiseksi) ja johon sisältyvät hallituksen antamat suuntaviivat alue- ja paikallishallintoyksikköihin kuuluvien julkisten viranomaisten hinnastoista, sekä öljytuotteisiin sovellettavan valmisteveron alentamisesta 31.12.2000 saakka tehty talous- ja teollisuusministerin hallinnollinen päätös, joka on sittemmin otettu 23.12.2000 annetun lain nro 388 (GURI nro 302, liite nro 219, 29.12.2000, s. 1) 24 §:ään.

23 Italian tasavalta katsoo, että hintoihin puuttumisen katsominen "yleiseksi" ei välttämättä edellytä, että se koskisi kaikkia samaan luokkaan kuuluvien tavaroiden tai palvelujen hintoja, ja se voidaan myös rajoittaa koskemaan vain niitä aloja, joilla inflaation vaikutukset ovat tuntuvimmat. Kysymys on yleisestä hintavalvontajärjestelmästä aina, kun on olemassa nyt kysymyksessä olevin tavoin yhtenäinen sarja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on torjua inflaatiopaineita ja joiden mukaan asioihin puututaan kunkin alan hintakehityksestä riippuvalla tavalla.

24 Italian tasavalta katsoo myös, että riidanalaiset toimenpiteet ovat direktiivin 92/49/ETY 28 artiklassa tarkoitettua "yleistä etua koskevaa lainsäädäntöä". Niiden avulla inflaatiota voidaan torjua asianmukaisin ja oikeasuhtaisin tavoin. Eräiden sopimusten hintojen korottamisen väliaikainen kielto, joka on ainoa keino vaikuttaa välittömästi näiden hintojen kiihtyvään kasvuun, on oikeutettu kuluttajien suojelemiseksi sekä myös sosiaalisin perustein ottaen huomioon moottoriajoneuvojen liikennevakuutuksen pakollisuus. Riidanalaiset toimenpiteet ovat myös tehneet mahdolliseksi torjua vilpillistä ja kilpailunvastaista menettelyä asianomaisilla markkinoilla.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

25 Direktiivin 92/49/ETY johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan direktiivin tarkoituksena on toteuttaa 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 sijaitsevista riskeistä. Saman direktiivin 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.

26 Direktiivin 92/49/ETY tarkoituksena on siten toteuttaa vakuutustuotteiden kaupan pitämisen vapaus yhteisön alueella asianomaisella toimialalla (em. asia komissio v. Ranska, tuomion 29 kohta).

27 Tässä tarkoituksessa direktiivin 73/239/ETY 8 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa ja direktiivin 92/49/ETY 29 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja 39 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioita kielletään vaatimasta etukäteen hyväksyttäviksi tai järjestelmällisesti ilmoitettaviksi muun muassa vakuutussopimusten yleisiä ja erityisiä ehtoja ja hinnastoja, joita yritys aikoo niiden alueella käyttää suhteissaan vakuutuksenottajien kanssa.

28 Direktiivin 73/239/ETY 8 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan ja direktiivin 92/49/ETY 29 artiklan toisen kohdan ja 39 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät myöskään saa ottaa käyttöön tai pitää voimassa järjestelmää, jonka

mukaan esitetyt hinnankorotukset on ilmoitettava etukäteen tai hyväksyttävä, paitsi kun se on osa yleistä hintavalvontajärjestelmää. Tämän lisäksi direktiivin 92/49/ETY 30 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio ei säätäessään vakuutuksen ottamisen pakolliseksi saa vaatia muiden tietojen kuin pakollisten vakuutusten yleisten ja erityisten ehtojen ilmoittamista sen toimivaltaiselle viranomaiselle ennen niiden käyttöä.

29 Tästä seuraa, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena on selvästi ollut taata hinnoitteluvapauden periaate vahinkovakuutusalalla myös pakollisten vakuutusten kuten moottoriajoneuvojen liikennevakuutuksen osalta. Tämä periaate merkitsee, että kaikki järjestelmät, joiden mukaan hinnastot, joita vakuutusyritys aikoo käyttää suhteissaan vakuutuksenottajien kanssa, on ilmoitettava etukäteen tai järjestelmällisesti tai ne on hyväksyttävä, ovat kiellettyjä. Ainoa direktiivin 92/49/ETY mukaan sallittu poikkeus tästä periaatteesta koskee "hinnankorotusten" ilmoittamista etukäteen ja niiden hyväksymistä osana "yleistä hintavalvontajärjestelmää".

30 Direktiivin 92/49/ETY 28 artiklan mukaan jäsenvaltio, jossa riski sijaitsee, voi tosin estää vakuutuksenottajaa tekemästä sopimuksen vakuutusyhtiön kanssa, jos se on ristiriidassa tässä valtiossa voimassa olevan yleistä etua koskevan lainsäädännön kanssa.

31 Tätä säännöstä ei kuitenkaan missään tapauksessa voida tulkita siten, että tämän tuomion 28 kohdassa luetelluilta direktiivin säännöksiltä poistettaisiin niiden tehokas vaikutus, koska näissä säännöksissä ilmaistaan nimenomaisesti ne syyt, joiden perusteella hinnoitteluvapauden periaatteesta saadaan poiketa. Tätä johtopäätöstä tukee myös se seikka, että direktiivin 92/49/ETY 28 artikla on sijoitettu välittömästi ennen samaan osastoon kuuluvaa toista säännöstä, jossa nimenomaisesti toistetaan jäsenvaltioihin kohdistuva kielto rajoittaa hinnoitteluvapautta muuten kuin osana yleistä hintavalvontajärjestelmää.

32 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että decreto leggen 2 §:n 2—5 momentin mukainen hintasääntely rajoittaa tuntuvasti vakuutusyhtiöiden ja siten myös sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sääntöjen nojalla toimivien vakuutusyhtiöiden vapautta hinnastojen vahvistamiseen ja muuttamiseen Italian valtion alueella sijaitsevaa riskiä koskevien sopimusten yhteydessä moottoriajoneuvojen liikennevakuutuksen osalta.

33 Italian hallitus katsoo kuitenkin, että vaikka näillä säännöksillä rajoitetaan vakuutusyhtiöiden hinnoitteluvapautta, ne ovat perusteltuja ensinnäkin osana "yleistä hintavalvontajärjestelmää" direktiivin 73/239/ETY 8 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa sekä direktiivin 92/49/ETY 29 artiklan toisessa kohdassa ja 39 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuin tavoin.

34 Tältä osin on syytä korostaa, että koska hinnankorotusten ilmoittaminen etukäteen tai niiden hyväksyminen, jota jäsenvaltio voi vaatia vakuutusyhtiöiltä mainittujen säännösten mukaisesti, merkitsee poikkeamista hinnoitteluvapauden periaatteesta, tätä poikkeusta on tulkittava suppeasti. Joka tapauksessa yleinen hintavalvontajärjestelmä edellyttää muun muassa, että sen eri osat ovat pakottavia ja että tälle järjestelmälle on ominaista tietty yleisyys ja yhdenmukaisuus.

35 On kuitenkin todettava, että riidanalainen hintasääntely merkitsee kapea-alaista puuttumista vahinkovakuutuksen tiettyyn erityisalaan eli moottoriajoneuvojen pakolliseen vakuutukseen ja että näin ollen se ei yksinään voi täyttää yleisyysvaatimusta, jonka mukainen valvontajärjestelmän olisi oltava, jotta se oikeuttaisi poikkeamaan hinnoitteluvapauden periaatteesta. Näin on sitä suuremmalla syyllä, kun komissio on Italian tasavallan tätä kiistämättä huomauttanut, että asianomaisen alan vakuutusmaksut ovat vain 0,22 prosenttia siitä tavaroiden ja palvelujen painotetusta valikoimasta ("ostoskori"), jonka mukaan inflaation kehittyminen Italiassa lasketaan.

36 Muista toimenpiteistä, joihin Italian hallitus on vedonnut osoittaakseen yleisen hintavalvontajärjestelmän olemassaolon, on riittävää todeta, että vaikka ne tosin koskevat muita talouselämän aloja kuin moottoriajoneuvojen liikennevakuutusta, kysymys on kuitenkin hyvin kapea-alaisista ja epäyhdenmukaisista toimenpiteistä, jotka eivät osittain ole pakottavia ja joilla ei myöskään ole mitään yhteyttä keskenään eikä decreto leggellä toteutetun hintasääntelyn kanssa.

37 Näin ollen riidanalaisen hintasääntelyn ei voida katsoa olevan osa yleistä hintavalvontajärjestelmää direktiivin 73/239/ETY 8 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa sekä direktiivin 92/49/ETY 29 artiklan toisessa kohdassa ja 39 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuin tavoin, eikä se siten kuulu näissä säännöksissä tarkoitetun poikkeuksen piiriin riippumatta siitä, miltä osin tämän sääntelyn eri osatekijät ovat näissä säännöksissä tarkoitettuja "hinnankorotuksiin" sovellettavia sääntöjä.

38 Niistä yleistä etua koskevista seikoista, joihin Italian tasavalta on vedonnut perustellakseen riidanalaisen hintasääntelyn oikeutusta direktiivin 92/49/ETY 28 artiklan nojalla, on toiseksi todettava, että tämän tuomion 31 kohdasta ilmenee, että tässä säännöksessä tarkoitettuun yleiseen etuun ei kuitenkaan voida vedota sellaisten kansallisten säännösten antamiseksi tai pysyttämiseksi, jotka ovat vastoin hinnoitteluvapauden periaatetta, josta tehtävistä poikkeuksista säädetään saman direktiivin 6, 29 ja 39 artiklassa annetuilla yhdenmukaistetuilla säännöillä.

39 Komission ensimmäinen väite, joka koskee direktiivin 92/49/ETY 6, 29 ja 39 artiklan rikkomista, on siten hyväksyttävä.

Väite direktiivin 92/49/ETY 44 artiklan rikkomisesta

Asianosaisten lausumat

40 Komissio vetoaa siihen, että moottoriajoneuvojen liikennevakuutusten alalla sijoittautumisvapautta tai palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sääntöjen mukaisesti toimivilla vakuutusyhtiöillä on decreto leggen 2 §:n 5 c momenttiin perustuva tietojenantovelvollisuus, joka on vastoin direktiivin 92/49/ETY 44 artiklalla luotua mekanismia, jonka mukaan vakuutusyhtiöiden on toimitettava esimerkiksi vahinkotapahtumien lukumäärää koskevia tietoja ainoastaan kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Tiedot, joita Italian tasavalta pitää välttämättöminä petosten torjumiseksi, on siten hankittava yksinomaan kotijäsenvaltion viranomaisten välityksellä, taikka muuten loukataan direktiivillä 92/49/ETY perustettua jäsenvaltioiden välisen yhteistyön järjestelmää. Mainitun 44 artiklan mukaisesta säännöstä ei voida poiketa pelkästään hallinnollisten näkökohtien perusteella. Tästä seuraa myös, että vakuutusyhtiöiden ja siten myös sijoittautumisvapautta tai palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sääntöjen mukaisesti toimivien vakuutusyhtiöiden velvollisuus osallistua mainitussa 2 §:n 5 c momentissa säädetyn tietokannan kustannuksiin on yhteisön oikeuden vastainen.

41 Italian hallitus katsoo ensinnäkin asiassa C-275/92, Schindler, 24.3.1994 annettuun tuomioon (Kok. 1994, s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79, 58 kohta) viitaten, että rikollisuuden torjunnan vuoksi voi olla perusteltua poiketa palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteesta, ja toiseksi, että järjestelmä, jossa tiedot toimittaisi pyydettäessä kotijäsenvaltio sen sijaan että tiedot kootaan vakuutusyhtiöiltä, ei mahdollista petosten ehkäisemistä riittävän nopeasti ja kattavasti. Tietokannan luominen Italiaan näyttää Italian hallituksen mielestä olevan ainoa keino petosten tehokkaaksi torjumiseksi.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

42 Decreto leggen 2 §:n 5 c momentin mukaan jokaisen vakuutusyhtiön on ilmoitettava ISVAP:lle tiedot vahinkotapahtumista, joista sen vakuutuksenottajat ovat vastuussa. Tätä varten kyseisessä säännöksessä säädetään perustettavaksi tietokanta, jonka kustannuksiin vakuutusyhtiöiden on osallistuttava. Saman pykälän 5 d momentissa säädetään seuraamusmaksusta, joka on maksettava kyseisten tietojen ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä tai sen täyttämisestä myöhässä.

43 Direktiivin 92/49/ETY 44 artiklan toisessa kohdassa puolestaan säädetään, että vakuutusyritysten on ilmoitettava kotijäsenvaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle erikseen sijoittautumisvapauden perusteella ja erikseen palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella toteutettujen tapahtumien osalta vakuutusmaksujen, korvausten ja palkkioiden määrä jäsenvaltioittain ja vakuutusluokkaryhmittäin sekä moottoriajoneuvovakuutuksen osalta vahinkotiheys ja korvauksien keskimääräiset kulut. Mainitun säännöksen neljännen kohdan mukaan kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on toimitettava kyseiset tiedot kohtuullisessa ajassa ja yhtenä kokonaisuutena jokaisen niitä pyytävän asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

44 Tästä säännöksestä ilmenee, että direktiivillä 92/49/ETY perustetun mekanismin mukaan vakuutusyhtiöiden on toimitettava vakuutustoimintaan liittyvät vakuutusmaksuja, vahinkotapahtumia ja palkkioita koskevat tiedot kotijäsenvaltion viranomaisille ja kotijäsenvaltion on toimitettava kyseiset tiedot kohtuullisessa ajassa ja yhtenä kokonaisuutena muiden jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille näiden pyytäessä niitä.

45 Tämän vakuutusyhtiöiden toimintaa koskevien keskeisten tietojen ilmoittamista kansallisten viranomaisten välityksellä merkitsevän järjestelmän tarkoituksena on välttää sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämiseen kohdistuvat perusteettomat rajoitukset direktiivin 92/49/ETY soveltamisalalla.

46 Asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, että decreto leggen 2 §:n 5 c momentissa tarkoitettujen yksilöityjen tietojen keräämisen tarkoituksena on direktiivin 92/49/ETY 44 artiklan tarkoituksesta eroava petosten torjunta. Lisäksi on todettava ensinnäkin asianomaisten vakuutusyhtiöiden velvollisuudesta osallistua decreto leggellä perustetun tietokannan kustannuksiin ja toiseksi ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättämisen varalta säädetyistä seuraamuksista, että komissio mainitsee ne vain lisätäkseen jo lausumaansa sen, että niillä vahvistetaan decreto leggellä käyttöön otettua järjestelmää, ja perustellakseen tästä tekemänsä johtopäätöksen, jonka mukaan ne on samasta syystä todettava lainvastaisiksi.

47 Koska komissio on näin ollen riitauttanut tämän järjestelmän yhteensopivuuden yhteisön oikeuden kanssa pelkästään direktiivin 92/49/ETY 44 artiklan kannalta, toinen väite on hylättävä.

48 Näin ollen on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 92/49/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa hintasulkujärjestelmän, jota sovelletaan kaikkiin Italian valtion alueella sijaitsevan riskin kattaviin moottoriajoneuvojen liikennevakuutussopimuksiin erottelematta toisistaan vakuutusyhtiöitä, joiden kotipaikka on Italiassa, ja vakuutusyhtiöitä, jotka harjoittavat toimintaansa Italiassa sivukonttorien välityksellä tai palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sääntöjen mukaisesti, mikä on vastoin tämän direktiivin 6, 29 ja 39 artiklassa säädettyä hinnoitteluvapauden periaatetta.

Oikeudenkäyntikulut

49 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi. Koska komission kanne on hyväksytty vain osittain, kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **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 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa hintasulkujärjestelmän, jota sovelletaan**

kaikkiin Italian valtion alueella sijaitsevan riskin kattaviin moottoriajoneuvojen liikennevakuutussopimuksiin erottelematta toisistaan vakuutusyhtiöitä, joiden kotipaikka on Italiassa, ja vakuutusyhtiöitä, jotka harjoittavat toimintaansa Italiassa sivukonttorien välityksellä tai palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sääntöjen mukaisesti, mikä on vastoin tämän direktiivin 6, 29 ja 39 artiklassa säädettyä hinnoitteluvapauden periaatetta.

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet Timmermans

Edward Jann Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues Rosas

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä helmikuuta 2003.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti