YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

28 päivänä huhtikuuta 2009 *

Asiassa C-518/06,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 20.12.2006,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään E. Traversa ja N. Yerrell, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato M. Fiorilli, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

jota tukee

Suomen tasavalta, asiamiehenään J. Himmanen, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts ja M. Ilešič (esittelevä tuomari) sekä tuomarit A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits ja J.-J. Kasel,

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.5.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.9.2008 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan 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 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) (EYVL L 228, s. 1) 6, 29 ja 39 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa lainsäädännön, jonka mukaan moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavan vakuutuksen (jäljempänä liikennevakuutus) vakuutusmaksut on laskettava tiettyjen muuttujien perusteella ja näitä maksuja valvotaan jälkikäteen;

– Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 92/49 9 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se valvoo tapaa, jolla vakuutusyritykset, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa mutta jotka harjoittavat toimintaansa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, laskevat vakuutusmaksunsa, ja koska se määrää erityisesti tällaisille yrityksille seuraamuksia vakuutusmaksujen laskentatavasta annettujen kansallisten sääntöjen rikkomisesta; ja

– Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa liikennevakuutussopimuksen tekemistä koskevan sopimuspakon, jota sovelletaan kaikkiin vakuutusyrityksiin, myös niihin, joiden

kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa mutta jotka harjoittavat toimintaansa Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

Direktiivit 72/166/ETY, 84/5/ETY ja 2005/14/EY

2 Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24.4.1972 annetulla neuvoston direktiivillä 72/166/ETY (EYVL L 103, s. 1) toteutettiin jäsenvaltioiden välisen matkustajaliikenteen helpottamiseksi järjestelmä, joka perustuu yhtäältä vakuutustodistuksena käytettävän vihreän kortin tarkastamisesta luopumiseen Euroopan yhteisön sisärajojen ylittämisen yhteydessä ja toisaalta jokaisen jäsenvaltion velvollisuuteen huolehtia siitä, että ajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta on otettu liikennevakuutus.

3 Tämän direktiivin toinen perustelukappale kuuluu seuraavasti:

”Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa pakollista vakuutusturvaa eli liikennevakuutusta koskevien rajatarkastusten ainoana tarkoituksena on turvata niiden henkilöiden edut, jotka saattavat joutua sellaisten ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhreiksi – –.”

4 Kyseisen direktiivin seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Sellaisten ajoneuvojen vihreiden korttien tarkastukset, joiden pysyvä kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa ja jotka siirtyvät toisen jäsenvaltion alueelle, voidaan lopettaa [vakuutuksenantajien kansallisten toimistojen] välisellä sopimuksella, jolla kukin kansallinen toimisto takaa korvauksen kansallisten säännöstensä mukaisesti kaikista korvaukseen oikeuttavista vahingoista ja vammoista, jotka jokin tällainen vakuutettu tai vakuuttamaton ajoneuvo on aiheuttanut sen alueella.”

5 Lisäksi saman direktiivin viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleessa korostetaan sitä, että moottoriajoneuvojen liikkumista koskevien sääntöjen lieventäminen jäsenvaltioiden välisessä matkustajaliikenteessä edistää jäsenvaltioiden markkinoiden avautumista.

6 Direktiivin 72/166 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava – – tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sellaisten ajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta on otettu liikennevakuutus, joilla on pysyvä kotipaikka sen alueella. – –”

7 Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 30.12.1983 annetun toisen neuvoston

direktiivin 84/5/ETY (EYVL 1984, L 8, s. 17) viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Pakollisten vakuutusten vastuumäärien on kaikissa tapauksissa taattava vahingon kärsineille riittävä korvaus riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa vahinko on tapahtunut;

on välttämätöntä huolehtia siitä, että jokin toimielin takaa, ettei vahingon kärsinyt jää vaille korvausta, jos vahingon aiheuttanut ajoneuvo on vakuuttamaton tai tuntematon; – –.”

8 Direktiivin 84/5 1 artiklan 4 kohdassa jäsenvaltiot on velvoitettu perustamaan tai valtuuttamaan takuurahasto suorittamaan korvauksia sellaisten ajoneuvojen aiheuttamien liikennevahinkojen uhreille, joita koskeva liikennevakuutuksen ottamisvelvollisuus on laiminlyöty.

9 Samassa säännöksessä täsmennetään, ettei tällä velvoitteella rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta pitää kyseisen elimen suorittamaa korvausta ensisijaisena tai toissijaisena.

10 Direktiivejä 72/166 ja 84/5 on viimeksi muutettu moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevien neuvoston direktiivien 72/166/ETY, 84/5/ETY, 88/357/ETY ja 90/232/ETY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/26/EY muuttamisesta 11.5.2005 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2005/14/EY (EUVL L 149, s. 14). Direktiivin 2005/14/EY saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei ollut tarvinnut toteuttaa kokonaan vielä nyt käsiteltävässä asiassa annetussa viimeisessä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymispäivänä.

11 Kuten tämän direktiivin ensimmäisessä perustelukappaleessa korostetaan, liikennevakuutuksen yhtenäismarkkinoiden vahvistaminen ja vakiinnuttaminen ovat keskeinen tavoite rahoituspalvelujen alalla, kun otetaan huomioon liikennevakuutuksen erityisen tärkeä merkitys yhtäältä Euroopan kansalaisille sekä vakuutuksenottajina että vahingon kärsijöinä ja toisaalta vakuutusyrityksille.

12 Lisäksi direktiivin 2005/14 21 perustelukappaleessa todetaan, että oikeus vedota vakuutussopimukseen ja vaatia korvausta suoraan vakuutusyritykseltä on erittäin tärkeä moottoriajoneuvo-onnettomuudessa vahingon kärsineen suojan kannalta.

Direktiivi 92/49

13 Direktiivin 92/49 1, 5–7 ja 18 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) on tarpeen 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,

– –

(5) valittuun lähestymistapaan kuuluu 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,

(6) tämän vuoksi tästä lähtien vaaditaan yksi virallinen toimilupa vakuutusliikkeen aloittamiseksi ja harjoittamiseksi, jonka antavat sen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, jossa vakuutusyrityksellä on kotipaikka; tämän toimiluvan perusteella yrityksellä on lupa harjoittaa liiketoimintaansa koko yhteisössä joko sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella; – –

(7) kotijäsenvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla on tästä lähtien vastuu vakuutusyrityksen talouden vakauden valvonnasta erityisesti, kun on kyse niiden vakavaraisuudesta, riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan muodostamisesta, sekä tämän vastuuvelan kattami[sesta] toisiaan vastaavilla varoilla,

– –

(18) vakuutussopimuksia koskevan lainsäädännön yhteensovittaminen ei ole vakuutusalan sisämarkkinoiden toteuttamisen ennakkoehto; sen vuoksi jäsenvaltioille annettu mahdollisuus soveltaa omaa lainsäädäntöään niihin vakuutussopimuksiin, jotka kattavat jäsenvaltion omalla alueella sijaitsevia riskejä, on sellainen, että se suo riittävän suojan sitä tarvitseville vakuutuksenottajille.”

14 Direktiivin 92/49 II osastoon, jonka otsikko on ”Vakuutusliikkeen aloittaminen”, sisältyvässä 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Korvataan [muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 24.7.1973 annetun ensimmäisen neuvoston] direktiivin 73/239/ETY [(EYVL L 228, s. 3)] 8 artikla seuraavasti:

’_ _

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.

_ _”’

15 Tämän direktiivin 9 artiklassa, joka sisältyy direktiivin III osastoon, jonka otsikko on ”Vakuutusliikkeen harjoittamista koskevien edellytysten yhteensovittaminen”, säädetään seuraavaa:

”Korvataan direktiivin 73/239/ETY 13 artikla seuraavasti:

’– –

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.

– –’”

16 Mainitun direktiivin 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Korvataan direktiivin 73/239/ETY 19 artiklan 2 ja 3 kohta seuraavasti:

’– –

3. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toimivaltaisilla viranomaisilla on tarvittava toimivalta ja keinot niiden vakuutusyritysten liiketoiminnan valvomiseksi, joiden kotipaikka on niiden alueella, mukaan lukien tämän alueen ulkopuolella harjoitettava liiketoiminta tätä liiketoimintaa koskevien neuvoston direktiivien mukaisesti ja niiden soveltamiseksi.

Tämän toimivallan ja keinojen on erityisesti annettava toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus:

– –

b) toteuttaa yrityksen, sen hallituksen jäsenten tai johtajien tai yrityksessä määräämisvaltaa käyttävien henkilöiden osalta kaikki asianmukaiset ja tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yrityksen liiketoiminta on niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaista, joita yrityksen on noudatettava kussakin jäsenvaltiossa – –

_ _”’

17 Direktiivin 92/49 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.”

18 Tämän direktiivin 39 artiklan, joka sisältyy direktiivin IV osastoon, jonka otsikko on ”Sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat säännökset”, 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.”

19 Mainitun direktiivin 40 artiklassa säädetään seuraavaa:

”– –

3. Jos jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että yritys, jolla on sivukonttori sen alueella tai joka harjoittaa sen alueella liiketoimintaa palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, ei noudata tässä valtiossa siihen sovellettavia säännöksiä, niiden on vaadittava kyseistä yritystä lopettamaan säännösten vastainen toiminta.

4. Jos kyseinen yritys ei toteuta tarvittavia toimenpiteitä, asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava asiasta kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Viranomaisten on toteutettava mahdollisimman nopeasti kaikki aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseinen yritys lopettaa säännösten vastaisen toiminnan. Näiden toimenpiteiden laadusta on ilmoitettava kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

5. Jos yritys edelleenkin rikkoo kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevia säännöksiä huolimatta kotijäsenvaltion toimenpiteistä tai siksi, että toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi tai niitä ei ole tässä valtiossa toteutettu, tämä voi, ilmoitettuaan asiasta

kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, toteuttaa aiheelliset toimenpiteet estääkseen säännösten vastaisen toiminnan jatkumisen tai rangaistakseen siitä ja, jos se on ehdottoman tarpeellista, estää yritystä tekemästä uusia vakuutussopimuksia sen alueella. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että tällaiset toimenpiteet voidaan niiden alueella saattaa vakuutusyrityksille tiedoksi.

6. Mitä 3, 4 ja 5 kohdassa säädetään, ei koske kyseisten jäsenvaltioiden toimivaltaa toteuttaa kiireellisessä tapauksessa aiheellisia toimenpiteitä säännösten vastaisen toiminnan estämiseksi alueellaan. Tähän sisältyy mahdollisuus estää vakuutusyrityksiä jatkamasta uusien vakuutussopimusten tekemistä niiden alueella.

7. Mitä 3, 4 ja 5 kohdassa säädetään, ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta määrätä seuraamuksia alueellaan tapahtuneesta säännösten vastaisesta toiminnasta.

_ _”

Kansallinen säännöstö

20 Moottoriajoneuvojen ja alusten käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavasta pakollisesta vakuutuksesta 24.12.1969 annetun lain (legge n. 990 relativa all’assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, GURI nro 2, 3.1.1970), sellaisena kuin se oli voimassa oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana (jäljempänä laki nro 990/69), 11 §:n

1 momentissa säädetään vakuutusyrityksille velvollisuus myöntää moottoriajoneuvon liikennevakuutus kenen tahansa mahdollisen asiakkaan pyynnöstä. Säännös kuuluu seuraavasti:

”Yritysten on hyväksyttävä kaikki niille tehdyt pakollista vakuutusta koskevat hakemukset noudattaen vakuutusehtoja ja maksuperusteita, jotka niiden on laadittava etukäteen moottoriajoneuvojen ja alusten liikenteeseen käyttämisestä aiheutuvan vahingonvaaran osalta.”

21 Tämä sopimuspakko on olennaisilta osiltaan säilytetty 7.9.2005 annetulla asetuksella (decreto-legislativo) nro 209 annetussa yksityisiä vakuutussopimuksia koskevassa 1.1.2006 voimaan tulleessa laissa (codice delle assicurazioni private; GURI nro 239, Supplemento ordinario 13.10.2005; jäljempänä yksityisvakuutuslaki) sen 132 §:ssä. Tämä pykälä kuuluu seuraavasti:

”1. Vakuutusyritysten on hyväksyttävä kaikki niille tehdyt pakollista vakuutusta koskevat hakemukset noudattaen vakuutusehtoja ja maksuperusteita, jotka niiden on laadittava etukäteen moottoriajoneuvojen ja alusten liikenteeseen käyttämisestä aiheutuvan vahingonvaaran osalta, tämän kuitenkaan rajoittamatta vahingonvaarasta annetussa ilmoituksessa esitettyjen tietojen oikeellisuuden tarkastamista sekä vakuutuksenottajan ja ajoneuvon haltijan henkilöllisyyden toteamista, jos nämä ovat eri henkilöt.

2. Vakuutusyritykset voivat pyytää, että toimilupa rajataan koskemaan 1 momentissa tarkoitettujen velvoitteiden osalta vain moottoriajoneuvojen tai alusten liikenteeseen käyttämisestä aiheutuva vahingonvaara.”

22 Lain nro 990/69 11 §:n 1 bis momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 momentissa tarkoitettujen velvoitteiden täyttämiseksi yritysten tulee vakuutusmaksuja määrittäessään laskea perusmaksut ja vakuutusmaksulisät erikseen omien teknisten perusteidensa mukaan, jotka ovat riittävän kattavat ja perustuvat vähintään viiteen tilikauteen. Jos tällaisia perusteita ei ole käytettävissä, yritykset voivat käyttää markkinatilastoja. Jos Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) toteaa, että velvollisuutta sopimuksen tekemiseen kierretään tietyillä alueilla tai tiettyjen vakuutuksenottajaryhmien osalta, määrätään seuraamusmaksu, joka on suuruudeltaan 3 prosenttia viimeisen vahvistetun tilinpäätöksen mukaisista liikennevakuutusmaksuista, kuitenkin vähintään 1 000 000 ja enintään 5 000 000 euroa. Jos kiertäminen toistuu, liikennevakuutustoiminnan harjoittamista koskeva toimilupa voidaan peruuttaa.”

23 Tämä säännös on olennaisilta osiltaan otettu yksityisvakuutuslain 35 §:n 1 momenttiin ja 314 §:n 2 momenttiin.

24 Lain nro 990/69 12 bis §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jotta voidaan taata tarjottavien vakuutuspalvelujen läpinäkyvyys ja kilpailu sekä asianmukaisten tietojen antaminen asiakkaille, moottoriajoneuvojen ja alusten liikenteeseen käyttämisestä aiheutuvan korvausvastuun varalta otettavaan pakolliseen vakuutukseen liittyvää toimintaa harjoittavien yritysten on julkistettava Italian tasavallan alueella soveltamansa vakuutusmaksut ja yleiset ja erityiset vakuutusehtonsa.

2. Vakuutusmaksujen, joita kukin vakuutusyritys soveltaa vakuutettuihin, jotka ovat kahden viimeisimmän vuoden ajan kuuluneet korkeimpaan bonusluokkaan, on oltava yhdenmukaiset koko maan alueella.

3. Vakuutusmaksut ja vakuutusehdot on julkistettava 1 momentissa tarkoitetulla tavalla yrityksen jokaisessa myyntipisteessä ja verkkosivuilla siten, että asiakkaat voivat laskea vakuutusmaksun määrän ja ottaa selon vakuutusehdoista – –.

– –

5. Jokaisesta 1 ja 3 momentissa tarkoitettujen velvoitteiden virheellisestä tai puutteellisesta täyttämisestä määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on suuruudeltaan 2 600–10 300 euroa. Jos laiminlyönti tai viivästys on kestänyt yli 30 päivää, seuraamusmaksu kaksinkertaistetaan.”

25 Nämä säännöt on olennaisilta osiltaan otettu yksityisvakuutuslain 131 ja 313 §:ään.

26 Lain nro 990/69 12 quater §:n 1 momentissa säädetään vielä seuraavaa:

”1. Jos vakuutusyhtiö kieltäytyy hyväksymästä tai kiertää velvollisuuttaan hyväksyä 11 §:n mukaisesti mahdollisten vakuutuksenottajien hakemukset moottoriajoneuvojen

ja alusten liikenteeseen käyttämisestä aiheutuvan vahingon varalta otettavan pakollisen vakuutuksen saamiseksi, yritykselle määrätään seuraamusmaksu – –.”

27 Yksityisvakuutuslain 314 §:n 1 momentissa säädetään vastaavasti seuraavaa:

”1. Edellä 132 §:n 1 momentissa säädetystä sopimuksentekovelvollisuudesta kieltäytymisestä tai sen kiertämisestä määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka suuruus on 1 500–4 500 euroa.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

28 Komissio kiinnitti 22.3.2004 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallan huomiota ongelmiin, jotka liittyvät lain nro 990/69 ja sen tavan, jolla ISVAP soveltaa sitä, yhteensoveltuvuuteen direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklan kanssa. Tämän osalta komissio ilmoitti vastaanottaneensa vakuutusyrityksiltä valituksia seuraamuksista, joita ISVAP oli määrännyt sillä perusteella, että kyseisen lain 11 §:n 1 momentissa säädettyä sopimuspakkoa oli kierretty vahvistamalla vakuutusmaksut selvästi liian suuriksi.

29 Italian tasavalta vastasi 8.6.2004 päivätyllä kirjeellä, että laki nro 990/69 ja tapa, jolla ISVAP sovelsi sitä, olivat yhteisön oikeuden mukaisia. Se totesi, ettei laissa nro 990/69 edellytetä vakuutusmaksujen hyväksymistä etukäteen eikä niiden järjestelmällistä ilmoittamista ISVAP:lle. Kyseisessä laissa vakuutusyrityksille jätetään oikeus päättää maksuperusteistaan vapaasti mutta turvataan samalla kuluttajille mahdollisuus pakollista liikennevakuutusta koskevan vakuutussopimuksen tekemiseen. Viimeksi mainitun näkökohdan osalta se korosti ajoneuvoliikenteestä aiheutuvia vahinkoja koskevan korvausvastuun sosiaalista luonnetta.

30 Komissio esitti 9.7.2004 päivätyssä kirjeessä Italian tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se vaati Italian tasavaltaa saattamaan sen tietoon näkemyksensä lain nro 990/69 11 §:n 1 ja 1 bis momentin sekä 12 bis ja 12 quater §:n, sellaisina kuin ISVAP tulkitsi ja sovelsi niitä, yhteensopivuudesta direktiivin 92/49 kanssa.

31 Italian tasavalta toimitti 31.8.2004 päivätyllä kirjeellä näkemyksensä, jotka olennaisilta osiltaan vastasivat sen 8.6.2004 päivätyllä kirjeellä toimittamia näkemyksiä.

32 Komissio lähetti 22.12.2004 päivätyllä kirjeellä täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se katsoi, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-442/02, CaixaBank France, 5.10.2004 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-8961) lausumista periaatteista seuraa, että sopimuspakko on myös EY 43 ja EY 49 artiklan vastainen. Italian tasavallalle annettiin yhden kuukauden määräaika tähän täydentävään viralliseen huomautukseen vastaamiseksi.

33 Koska täydentävään viralliseen huomautukseen ei vastattu, komissio osoitti 18.10.2005 Italian tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se toisti molemmissa virallisen huomautuksen sisältäneissä kirjeissä esitetyt väitteet ja kehotti kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan perusteltua lausuntoa kahden kuukauden määräajassa sen vastaanottamisesta.

34 Italian tasavalta ilmoitti 3.11.2005 päivätyllä kirjeellä yksityisvakuutuslain julkaisemisesta.

35 Italian tasavalta vastasi perusteltuun lausuntoon 30.12.2005 päivätyllä kirjeellä, jossa se toisti mielipiteenään, että kansallinen sääntely oli yhteisön oikeuden mukainen.

36 Italian tasavallan vastauksen perusteella komissio katsoi tarpeelliseksi täsmentää väitteitään ja lähetti siten 10.4.2006 täydentävän perustellun lausunnon. Asianomaista jäsenvaltiota kehotettiin noudattamaan tätä perusteltua lausuntoa kahden kuukauden määräajassa sen vastaanottamisesta.

37 Italian tasavalta vastasi täydentävään perusteltuun lausuntoon 16.5.2006 päivätyllä kirjeellä. Se katsoi edelleen, että sen lainsäädäntö oli yhteisön oikeuden mukainen.

38 Komissio ei tyytynyt Italian tasavallan vastaukseen vaan päätti nostaa käsiteltävänä olevan kanteen.

Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

39 Komissio nosti käsiteltävänä olevan kanteen yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 20.12.2006 toimitetulla kannekirjelmällä ja vaati, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa tämän tuomion 1 kohdassa luetellut seikat ja velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

40 Italian tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen.

41 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 21.6.2007 annetulla määräyksellä Suomen tasavallan asiassa väliintulijaksi tukemaan Italian tasavallan vaatimuksia.

Kanne

42 Komissio on vastauskirjelmässään ilmoittanut, että keskeisin Italian tasavallan viaksi väitetty yhteisön oikeuden rikkominen on sopimuspakon yhteensopimattomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa. Tämä väite on siten syytä käsitellä ensimmäiseksi.

Väite EY 43 ja EY 49 artiklan rikkomisesta sopimuspakon vuoksi

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

43 Komissio katsoo, että kaikille moottoriajoneuvojen liikennevakuutustoimintaa harjoittaville vakuutusyrityksille säädetty velvollisuus sopimuksen tekemiseen kaikkien ajoneuvon omistajien kanssa sekä ISVAP:lle annettu mahdollisuus määrätä tämän velvollisuuden rikkomisesta seuraamuksia ovat yhteensopimattomia EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa.

44 Komission mukaan tämä velvollisuus pidättelee muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita vakuutusyrityksiä sijoittautumasta Italiaan tai tarjoamasta palveluja Italiassa ja vaikeuttaa siten pääsyä Italian markkinoille. Näitä yrityksiä estetään erityisesti määrittämästä vapaasti vakuutuspalvelujensa tarjonta ja se, keille nämä palvelut on tarkoitettu. Niiden on siten pakko sietää kaupallisiin strategioihinsa nähden liian suuria kuluja. Nämä kulut ovat vielä merkittävämpiä sellaisille yrityksille, joiden tarkoituksena on toimia Italiassa vain satunnaisesti.

45 Sopimuspakon kilpailua rajoittava vaikutus on komission mukaan verrattavissa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa CaixaBank France antamassaan tuomiossa toteamaan kilpailua rajoittavaan vaikutukseen.

46 Komissio katsoo seuraavaksi, ettei sopimuspakolle ole pätevää perustetta ja ettei se ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

47 Siltä osin kuin Italian tasavalta on vedonnut tarkoitukseen suojella ajoneuvojen omistajia, komissio myöntää, että sopimuspakolla edistetään sen turvaamista, että ajoneuvon omistaja löytää liikennevakuutussopimuksen tekemiseen halukkaan vakuutusyrityksen. Sopimuspakko ylittää kuitenkin sen, mikä on tavoitteena olevan kuluttajien suojelun vuoksi tarpeen, koska se on säädetty vakuutusyhtiöille suhteessa kaikkiin ajoneuvon omistajiin koko Italian alueella, kun Italian tasavalta sen sijaan on vedonnut vaikeuksiin löytää liikennevakuutussopimuksen tekemiseen halukas vakuutusyritys tietyllä maantieteellisellä alueella ja tietyn henkilöryhmän osalta, nimittäin Italian eteläosassa ja uusien kuljettajien osalta.

48 Siltä osin kuin Italian tasavalta on vedonnut myös tarkoitukseen taata asianmukaisten korvausten maksaminen tieliikenneonnettomuuksien uhreille, komissio katsoo, että tämä tarkoitus on jo saavutettu direktiivin 72/166 3 artiklan täytäntöönpanon jälkeen säädetyllä ajoneuvon omistajien velvollisuudella ottaa liikennevakuutus ja sillä, että jokaisessa jäsenvaltiossa on direktiivin 84/5 mukainen takuurahasto.

49 Lopuksi komissio huomauttaa, että muissa jäsenvaltioissa on olemassa vähemmän rajoittavia järjestelmiä samoihin tuloksiin pääsemiseksi, joihin Italian lainsäädännöllä väitetään pyrittävän. Tältä osin se mainitsee seuraavat: sekä Ranskaan että Belgiaan perustettu Bureau central de tarification, Espanjaan perustettu Consorcio de Compensación de Seguros, Alankomaihin perustettu merkittävimpien vakuutusyritysten yhteenliittymä ja Portugaliin perustettu rinnakkaisvakuutusjärjestelmä.

50 Italian tasavalta muistuttaa, että vaikka liikennevakuutus on luonteeltaan yksityinen vakuutussopimus, siinä on vaikutteita sosiaalisista tarkoitusperistä, erityisesti pyrkimyksestä taata, että tieliikenneonnettomuuksien uhrit saavat korvauksen. Tästä syystä on otettu käyttöön ajoneuvojen omistajien velvollisuus tehdä vakuutussopimus korvausten maksamiseksi kolmansille osapuolille.

51 Päättäessään asettaa tämän sopimuksentekovelvollisuuden sekä vakuutusyrityksille että moottoriajoneuvojen käyttäjille Italian tasavalta on halunnut suojella mahdollisimman tehokkaasti yhtäältä vakuutuksenottajia kuluttajina pakollisen vakuutuksen saatavuuteen ja vapaaseen liikkuvuuteen liittyvältä syrjinnältä, toisaalta tieliikenneonnettomuuksien uhreja.

52 Italian tasavallan mukaan näiden tavoitteiden toteutumista ei tule estää yritysten kaupallisen vapauden nojalla. Kyseinen jäsenvaltio katsoo, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin hyväksyisi komission päättelyn, liikennevakuutuksesta tulisi pelkästään markkinoiden lakien mukaan toimiva vakuutusmuoto ja se menettäisi sosiaalisen luonteensa suurelta osin.

53 Italian tasavalta korostaa sitten, ettei sopimuspakolla ole minkäänlaista ehkäisevää vaikutusta Italian markkinoille pyrkiviin vakuutusyrityksiin, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin kuin Italian tasavaltaan.

54 Sen varalta, että yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoisi sopimuspakon rajoittavan sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, Italian tasavalta vetoaa siihen, että sopimuspakko on asianmukainen keino edellä mainittuihin kuluttajien ja tieliikenneonnettomuuksien uhrien suojelua koskeviin tavoitteisiin pääsemiseksi.

55 Sopimuspakko on Italian tasavallan mukaan lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukainen. Toisin kuin komissio väittää, sopimuspakon rajaaminen Italian alueen tiettyihin osiin tai tietynlaisiin kuluttajiin ei olisi käytännössä toteutettavissa eikä laillistakaan. Sopimuspakon rajaaminen tiettyihin kuluttajaryhmiin johtaisi syrjintäongelmiin, kyseisen pakon maantieteellinen rajaaminen puolestaan saisi vakuutusyritykset pysyttelemään poissa niiltä alueilta, joita sopimuspakko koskisi.

56 Muihin jäsenvaltioihin perustettujen vaihtoehtoisten järjestelmien osalta Italian tasavalta toteaa lopuksi, että kun liikennevakuutusvelvollisuuden toteuttamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ei ole yhdenmukaistettua sääntelyä, jokaisella jäsenvaltiolla on edelleen oikeus vapaasti valita omaan kansalliseen sosiaaliseen tilanteeseensa parhaiten soveltuva ratkaisu. Se, ettei yhteisön lainsäätäjä ole kyennyt vahvistamaan yhdenmukaistamista koskevia sääntöjä tältä osin, johtuu sitä paitsi nimenomaan siitä, etteivät eri kansalliset tilanteet ole keskenään samanlaisia.

57 Suomen tasavalta katsoo, että sopimuspakko on joka tapauksessa perusteltu siitä riippumatta, rajoittaako se sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta.

58 Kyseinen jäsenvaltio korostaa tältä osin, että liikennevakuutuksen ja sosiaaliturvan välillä on läheinen yhteys, joka perustuu tieliikenneonnettomuuksien uhrien sairaanhoito- ja kuntoutuskulujen ja heille aiheutuneiden ansionmenetysten korvaamiseen.

59 Suomen tasavallan mukaan sopimuspakko on tarpeellinen ja oikeassa suhteessa tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen. Se on nimittäin kuluttajan yksinkertaisin keino lakisääteisen velvoitteensa täyttämiseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

– Sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvan rajoituksen olemassaolo

60 On kiistatonta, että sopimuspakko koskee erotuksetta kaikkia yrityksiä, jotka tarjoavat liikennevakuutuksia Italian alueella.

61 Komissio katsoo kuitenkin, että koska tämä pakko rajoittaa vakuutusyritysten mahdollisuuksia tehdä markkinoihin liittyvät strategiset ratkaisunsa itsenäisesti, se haittaa sijoittautumista Italiaan ja palvelujen tarjoamista Italiassa niiden yritysten osalta, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.

62 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 43 ja EY 49 artiklassa tarkoitettujen rajoitusten käsite koskee toimia, joilla kielletään sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (em. asia CaixaBank France, tuomion 11 kohta; asia C-465/05, komissio v. Italia, tuomio 13.12.2007, Kok., s. I-11091, 17 kohta ja asia C-389/05, komissio v. Ranska, tuomio 17.7.2008, Kok., s. I-5337, 52 kohta).

63 Sen kysymyksen osalta, missä tapauksissa nyt kysymyksessä olevan sopimuspakon kaltainen erotuksetta sovellettava toimenpide voi kuulua mainitun käsitteen piiriin, on muistutettava, että jäsenvaltion toteuttama sääntely ei muodosta EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettua rajoitusta pelkästään sen vuoksi, että muut jäsenvaltiot soveltavat väljempiä tai taloudellisesti edullisempia sääntöjä alueelleen sijoittautuneisiin samankaltaisten palvelujen tuottajiin (ks. vastaavasti asia C-384/93, Alpine Investments, tuomio 10.5.1995, Kok., s. I-1141, 27 kohta ja asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005, Kok., s. I-6421, 45 kohta).

64 Rajoituksen käsitteen piiriin sisältyvät sen sijaan sellaiset jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden yritysten markkinoillepääsyyn ja haittaavat siten yhteisönlaajuista kauppaa, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiin erotuksetta (ks. vastaavasti em. asia Alpine Investments, tuomion 35 ja 38 kohta ja em. asia CaixaBank France, tuomion 12 kohta).

65 Käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, ettei sopimuspakko vaikuta siihen, että Italian viranomaiset tunnustavat tämän tuomion 13 kohdassa mainitun virallisen toimiluvan, jonka vakuutusyritykset, joiden kotipaikka on muussa jäsenvaltiossa kuin Italian tasavallassa, ovat saaneet siinä jäsenvaltiossa, jossa niillä on kotipaikka. Sopimuspakko ei siten millään tavoin rajoita kyseiseen toimilupaan perustuvaa oikeutta päästä Italian liikennevakuutusmarkkinoille.

66 Se, että jäsenvaltio säätää nyt kysymyksessä olevan kaltaisen sopimuspakon, merkitsee kuitenkin olennaista puuttumista talouden toimijoille lähtökohtaisesti kuuluvaan sopimusvapauteen.

67 Vakuutusalan kaltaisella toimialalla tällainen toimenpide vaikuttaa asianomaisten toimijoiden markkinoillepääsyyn erityisesti silloin, kun toimenpiteellä ei pelkästään velvoiteta vakuutusyhtiöitä ottamaan vastattavakseen kaikkia vahinkoriskejä, joille vakuutusta haetaan, vaan ne velvoitetaan myös noudattamaan pidättyvyyttä hinnoittelussaan.

68 Koska tämä sopimuspakko nimittäin pakottaa Italian markkinoille tulevat vakuutusyritykset hyväksymään kaikki mahdolliset asiakkaat, se on omiaan huomattavasti lisäämään näille yrityksille aiheutuvia organisaatio- ja sijoituskustannuksia.

69 Jos ne haluavat päästä Italian markkinoille Italian lainsäädännön mukaisin ehdoin, niiden on suunniteltava kaupallinen politiikkansa ja strategiansa uudelta pohjalta varsinkin laajentamalla tarjoamiensa vakuutuspalvelujen valikoimaa huomattavasti.

70 Koska sopimuspakosta aiheutuu kyseisille yrityksille niin mittavia mukautustarpeita ja kustannuksia, se vähentää Italian markkinoille pääsemisen houkuttelevuutta ja heikentää asianomaisten yritysten kykyä ryhtyä heti näille markkinoille päästyään kilpailemaan tehokkaasti Italiaan perinteisesti asettautuneiden yritysten kanssa (ks. vastaavasti em. asia CaixaBank France, tuomion 13 ja 14 kohta).

71 Näin ollen sopimuspakko rajoittaa sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta.

– Rajoituksen perusteltavuus

72 Sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuva rajoitus voidaan hyväksyä edellyttäen, että siihen on yleisen edun mukainen pakottava syy, että sillä voidaan taata sillä tavoitellun päämäärän saavuttaminen ja että sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen sen saavuttamiseksi (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ym., tuomio 5.12.2006, Kok., s. I-11421, 61 kohta sekä asia C-250/06,

United Pan-Europe Communications Belgium ym., tuomio 13.12.2007, Kok., s. I-11135, 39 kohta ja asia C-212/06, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon, tuomio 1.4.2008, Kok., s. I-1683, 55 kohta).

73 Italian tasavalta on vedonnut sopimuspakon perustelemiseksi useisiin tavoitteisiin, muun muassa tieliikenneonnettomuuksien uhrien sosiaaliseen suojeluun.

74 Tämä sosiaaliseen suojeluun liittyvä tavoite, jonka pääsisältönä on asianmukaisten korvauksien takaaminen kyseisille uhreille, voidaan ottaa huomioon yleisen edun mukaisena pakottavana syynä.

75 Pakollisen liikennevakuutuksen nimenomainen tarkoitus, siten kuin se määräytyy tämän tuomion 3–12 kohdassa mainittujen yhteisön oikeussääntöjen mukaan, on nimittäin, kuten Italian tasavalta ja Suomen tasavalta ovat korostaneet, taata asianmukaisten korvausten suorittaminen tieliikenneonnettomuuksien uhreille.

76 Samoista oikeussäännöistä ilmenee, että kyseisten korvausten maksaminen rahoitetaan pääasiallisesti vakuutusyritysten kanssa tehtyjen sopimusten perusteella, kun sitä vastoin kuhunkin jäsenvaltioon perustetun takuurahaston tehtävänä on suorittaa korvaukset tieliikenneonnettomuuksien uhreille ainoastaan toissijaisesti, erityisesti silloin, jos vahingon on aiheuttanut ajoneuvo, jota koskeva vakuuttamisvelvollisuus on laiminlyöty.

77 Direktiivin 72/166 3 artiklassa velvoitetaan siten jäsenvaltiot toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden kansalaiset täyttävät velvollisuutensa liikennevakuutuksen ottamiseen.

78 On todettava, että yksi jäsenvaltioiden keinoista direktiivin 72/166 3 artiklassa säädetyn kyseisen velvollisuuden täyttämiseksi on huolehtia siitä, että kaikilla ajoneuvon omistajilla on mahdollisuus tehdä tällainen vakuutussopimus hintaan, joka ei ole kohtuuton.

79 Tältä osin komission väitettä, jonka mukaan tieliikenneonnettomuuksien uhrien sosiaaliseen suojeluun liittyvä tavoite olisi joka tapauksessa saavutettu sillä, että jokaisessa jäsenvaltiossa on takuurahasto, ei voida hyväksyä.

80 Takuurahaston olemassaolo takaa tosin korvauksien maksamisen vahingon kärsineille silloin, kun vahingon on aiheuttanut ajoneuvo, jota koskeva vakuuttamisvelvollisuus on laiminlyöty. Näin ollen on kiistatonta, että vaikkei Italian tasavallan käyttöön ottaman kaltaista sopimuspakkoa olisi, kaikki tieliikenneonnettomuuksien uhrit saisivat korvauksen.

81 Kuten tämän tuomion 76 kohdassa on huomautettu, yhteisön oikeussäännöistä ilmenee kuitenkin myös, että yksilökohtaisen liikennevakuutussopimuksen olemassaolo ja mahdollisuus vedota tähän sopimukseen suoraan vakuutusyritystä vastaan muodostavat tieliikenneonnettomuuksien uhrien suojelun tärkeimmän perustan. Tämän vuoksi jäsenvaltioihin ei voi kohdistaa moitteita siitä, että ne ryhtyvät toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on välttää se, että joidenkin ajoneuvon omistajien olisi mahdotonta täyttää velvollisuutensa liikennevakuutuksen ottamiseen.

82 Edellä todetusta seuraa, että käsiteltävässä asiassa kysymyksessä oleva sopimuspakko on asianmukainen keino edistää niiden yhteisön oikeussääntöjen täytäntöönpanoa, jotka koskevat jokaiselle ajoneuvon omistajalle säädettyä velvollisuutta liikennevakuutuksen ottamiseen, ja siten myös edistää näiden oikeussääntöjen tavoitteen eli tieliikenneonnettomuuksien uhreille maksettavien asianmukaisten korvausten turvaamisen toteutumista.

83 Sen kysymyksen osalta, ylitetäänkö Italian tasavallassa voimassa olevan kaltaisella sopimuspakolla se, mikä on tieliikenneonnettomuuksien uhrien sosiaalista suojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen, on huomautettava ensinnäkin, ettei oikeasuhteisuutta koskevan kriteerin kannalta ole välttämätöntä, että jonkin jäsenvaltion viranomaisten säätämä rajoittava toimenpide vastaisi kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä käsitystä yksityiskohtaisista säännöistä kysymyksessä olevan oikeutetun edun suojelemiseksi.

84 Tieliikenteeseen ja sitä koskeviin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin liittyvät olosuhteet nimittäin vaihtelevat jäsenvaltioiden välillä. Sen vuoksi jäsenvaltioille on annettava harkintavaltaa tällä alalla. Vaikka onkin totta, että jäsenvaltion, joka vetoaa pakottavaan vaatimukseen perustamissopimuksessa tarkoitetun rajoituksen perustelemiseksi, on näytettävä toteen, että sen lainsäädäntö soveltuu sillä lainmukaisesti tavoitellun päämäärän toteuttamiseen ja on sitä varten tarpeen, kyseisen todistustaakan osalta ei kuitenkaan voida mennä niin pitkälle, että tätä jäsenvaltiota vaadittaisiin näyttämään toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä voida toteuttaa mainittua päämäärää samoissa olosuhteissa (asia C-110/05, komissio v. Italia, tuomio 10.2.2009, Kok., s. I-519, 65 ja 66 kohta).

85 Se seikka, että jotkin jäsenvaltiot ovat päättäneet toteuttaa Italian tasavallan käyttöön ottamasta eroavan järjestelmän taatakseen, että kaikki ajoneuvon omistajat voivat tehdä liikennevakuutussopimuksen hintaan, joka ei ole kohtuuton, ei näin ollen voi osoittaa sitä, että sopimuspakko ylittäisi sen, mikä on tarpeen tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi. Komission toimittamat selvitykset eräissä muissa jäsenvaltioissa kuin Italian tasavallassa toteutetuista järjestelmistä eivät sitä paitsi oikeuta päättelemään, että nämä järjestelmät lopulta olisivat vakuutusyritysten kannalta vähemmän rajoittavia ja edullisempia kuin Italian lainsäätäjän toteuttama sopimuspakko.

86 Tämän jälkeen on tutkittava komission väitteet, joiden mukaan on suhteetonta säätää vakuutusyrityksille sopimuspakko kaikkiin mahdollisiin asiakkaisiin nähden ja koko Italian alueella.

87 Italian tasavalta on lausunut tästä kysymyksestä, että sen alueen eteläosissa on hankalia olosuhteita, jotka vaativat julkisilta viranomaisilta korjaavia toimia, jotta liikennevakuutus olisi myönnettävissä sekä vakuutuksenottajien että vakuutusyritysten kannalta hyväksyttävin ehdoin, eikä komissio ole tätä kiistänyt.

88 On erityisesti totta, että vakuutusyrityksille ilmoitettujen tieliikenneonnettomuuksien määrä on erityisen suuri tietyillä alueilla Etelä-Italiassa. Tämä seikka on johtanut kyseisiin yrityksiin näillä alueilla kohdistuvan taloudellisen riskin huomattavaan lisääntymiseen.

89 Näissä olosuhteissa Italian tasavalta on voinut katsoa asianmukaiseksi säätää kaikille sen alueella toimiville vakuutusyhtiöille sopimuspakko kaikkien niiden ajoneuvojen omistajiin nähden, joiden kotipaikka on Italiassa, jotta vältettäisiin se, että kyseiset yritykset vetäytyisivät Italian alueen eteläosasta ja siten veisivät siellä kotipaikan omaavien ajoneuvojen omistajilta mahdollisuuden ottaa liikennevakuutus, joka on kuitenkin pakollinen.

90 Lain nro 990/69 11 §:n 1 bis momentista ja yksityisvakuutuslain 35 §:n 1 momentista ilmenee sitä paitsi, että Italian tasavalta ei ole tämän toimenpiteen toteuttaessaan kieltänyt vakuutusyrityksiä soveltamasta maksuperusteita, jotka on riittävän laajasti eriytetty tiettyjen vakuutuksenottajaryhmien vahinkoriskin keskimääräisiä kustannuksia koskevien historiallisten tilastojen perusteella.

91 Erityisesti on kiistatonta, ettei sopimuspakko estä vakuutusyrityksiä määrittämästä korkeampaa maksua vakuutuksenottajalle, jonka kotipaikka on alueella, jolle on ominaista suuri onnettomuuksien määrä, kuin vakuutuksenottajalle, jonka kotipaikka on alueella, jolla riski on pienempi.

92 Ei myöskään voida poissulkea sitä, että sopimuspakon rajaaminen koskemaan vain Italian alueen eteläosaa johtaisi Italian tasavallan esittämin tavoin oikeudellisesti kyseenalaiseen tilanteeseen siksi, että jotkin sellaisten ajoneuvojen omistajat, joiden kotipaikka on Italian muissa osissa, voisivat vedota epäyhdenvertaiseen kohteluun siinä tapauksessa, että ne olisivat kohdanneet vaikeuksia löytää liikennevakuutussopimuksen tekemiseen halukas vakuutusyritys sellaisella alueella, jolla sopimuspakko ei ole voimassa.

93 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että sopimuspakko on asianmukainen keino turvata sillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on sen saavuttamiseksi tarpeen.

94 Väite EY 43 ja EY 49 artiklan rikkomisesta on näin ollen hylättävä.

Väite direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklan rikkomisesta vakuutusmaksujen laskennassa noudatettavien perusteiden ja näihin maksuihin kohdistuvan jälkikäteisvalvonnan vuoksi

Asianosaisten lausumat

95 Komission mukaan siitä, että lain nro 990/69 11 §:n 1 momentissa säädetyn sopimuspakon yhteensopimattomuus yhteisön oikeuden kanssa on osoitettu, seuraa väistämättömästi, että saman lain 11 §:n 1 bis momentti on yhteensopimaton direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklan kanssa. Kuten nimittäin Italian tasavalta itse on lausunut, vakuutusmaksujen laskentaa varten vahvistettujen perusteiden tarkoituksena on varmistaa sopimuspakon noudattaminen.

96 Erityisesti vakuutusyritysten velvollisuus laskea vakuutusmaksut omien ”teknisten perusteidensa mukaan, jotka ovat riittävän kattavat ja perustuvat vähintään viiteen tilikauteen”, ja mukauttaa ne markkinoiden tiettyyn keskitasoon sekä jälkikäteisvalvonnan kohdistaminen näihin maksuihin ja ISVAP:n mahdollisuus määrätä huomattavan suuria seuraamuksia merkitsevät komission mielestä direktiivin 92/49 kyseisissä artikloissa lausutun hinnoitteluvapauden periaatteen loukkaamista.

97 Italian tasavalta huomauttaa, että laissa nro 990/69 lausuttujen hinnoitteluperiaatteiden ainoana tarkoituksena on hillitä sitä ilmiötä, että jotkin vakuutusyritykset koettavat saada kuluttajia luopumaan vakuutussopimuksen tekemisestä niiden kanssa määrittämällä vakuutusmaksun selvästi liian suureksi. Mainitut periaatteet vastaavat maksuperusteiden laatimisessa käytettäviä tavanomaisia teknisiä sääntöjä ja vakuutusyritysten noudattamia vakuutusmatemaattisia periaatteita.

98 Italian tasavallan mukaan kyseiset säännökset eivät millään tavoin pakota vakuutusyrityksiä noudattamaan lähellä markkinoiden keskitasoa olevia hintoja eivätkä estä niitä poikkeamasta merkittävästi viiden viimeisimmän vuoden aikana noudatetuista hinnoista. Italian tasavalta selittää, että yritykset määrittävät maksuperusteensa toteamansa kehityksen perusteella ja että niillä on oikeus nostaa vakuutusmaksujen tasoa huomattavastikin sen vuoksi, että vahinkomäärät ovat kehittyneet kielteiseen suuntaan.

99 ISVAP:n osalta Italian tasavalta huomauttaa, että kyseinen viranomainen ryhtyy toimenpiteisiin vain niitä yrityksiä vastaan, jotka soveltavat sellaisia vakuutusmaksuja, joilla ei ole minkäänlaista pätevää teknistä perustetta ja jotka osoittavat ilmeisiä väärinkäytöksiä hinnoittelussa ja syrjintää eri vakuutuksenottajien välillä. Se korostaa, että niissä tapauksissa, joihin ISVAP puuttuu, ei ole kysymys pelkästään korkeista hinnoista vaan todella epänormaalista hinnoittelusta, jonka tarkoituksena on vakuutusturvan epääminen. Joillekin kuluttajille on siten tarjottu vakuutusta yli 7 000 euron vuosimaksua vastaan.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

100 Direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklassa jäsenvaltiota kielletään ottamasta käyttöön järjestelmää, jossa maksuperusteet, joita yritys aikoo käyttää kyseisen jäsenvaltion alueella vakuutuksenottajien kanssa asioidessaan, olisi hyväksyttävä ennalta tai annettava järjestelmällisesti tiedoksi.

101 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena on täten ollut taata hinnoitteluvapauden periaate vahinkovakuutusalalla myös liikennevakuutuksen osalta (asia C-59/01, komissio v. Italia, tuomio 25.2.2003, Kok., s. I-1759, 29 kohta ja asia C-346/02, komissio v. Luxemburg, tuomio 7.9.2004, Kok., s. I-7517, 21 kohta).

102 Nyt käsiteltävässä tapauksessa lain nro 990/69 11 §:n 1 bis momentissa ja yksityisvakuutuslain 35 §:n 1 momentissa velvoitetaan liikennevakuutustoimintaa harjoittavat yritykset laskemaan perusmaksut ja vakuutusmaksulisät erikseen omien teknisten perusteidensa mukaan, jotka ovat riittävän kattavat ja perustuvat vähintään viiteen tilikauteen.

103 Sen kysymyksen osalta, onko tämä sääntö yhteensopiva edellä mainitun hinnoitteluvapauden periaatteen kanssa, on ensinnäkin todettava, että kyseisellä säännöllä ei oteta käyttöön järjestelmää, jossa maksuperusteet olisi hyväksyttävä ennalta tai annettava järjestelmällisesti tiedoksi.

104 Toiseksi tämä sääntö ei vastoin komission väitettä velvoita vakuutusyrityksiä linjaamaan maksuperusteitaan markkinoiden keskitason mukaan. Lain nro 990/69 11 §:n 1 bis momentissa ja yksityisvakuutuslain 35 §:n 1 momentissa säädetään juuri päinvastoin, että vakuutusyritysten on vahvistettava maksuperusteensa omien teknisten perusteidensa mukaisesti, vaikkakin näissä säännöksissä täsmennetään, että jollei sellaisia perusteita ole käytettävissä, vakuutusyritykset voivat käyttää apuna markkinoita koskevia tilastotietoja.

105 Kolmanneksi on todettava, ettei direktiivissä 92/49 kielletä hinnoitteluvapauden rajoittamista siltä osin kuin lain nro 990/69 11 §:n 1 bis momentissa ja yksityisvakuutuslain 35 §:n 1 momentissa määritetään tekniset puitteet, joiden mukaisesti vakuutusyritysten on vahvistettava maksuperusteensa, jolloin näillä säännöksillä saattaa olla seurannaisvaikutuksia hinnoitteluun.

106 Tältä osin on huomautettava, ettei voida olettaa, että vahinkovakuutusten maksuperusteala olisi täysin yhdenmukaistettu siten, ettei minkäänlainen maksuperusteisiin vaikuttava kansallinen toimenpide olisi mahdollinen, koska yhteisön lainsäätäjä ei ole selvästi ilmaissut tämänsuuntaista tahtoaan (em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 24 kohta).

107 Komissio ei sitä paitsi ole osoittanut eikä edes väittänyt, että Italian lainsäätäjän määrittelemä laskentasääntö olisi yhteensopimaton vakuutusalalla maksuperusteiden laadinnassa noudatettujen teknisten sääntöjen ja vakuutusmatemaattisten periaatteiden kanssa.

108 Edellä todetusta seuraa, että väite direktiivin 92/49 6, 29 ja 39 artiklan rikkomisesta on hylättävä.

Väite direktiivin 92/49 9 artiklan rikkomisesta vakuutusmaksujen laskentatavan valvonnan ja seuraamusten määräämisen vuoksi

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

109 Komission mukaan valvonta, jota ISVAP kohdistaa lain nro 990/69 11 §:n 1 bis momentin ja sittemmin yksityisvakuutuslain 35 §:n 1 momentin ja 314 §:n 2 momentin nojalla niihin yksityiskohtaisiin sääntöihin, joita noudattaen Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella toimivat vakuutusyritykset määrittävät vakuutusmaksunsa, sekä seuraamusten määrääminen merkitsevät direktiivin 92/49 9 artiklassa säädetyn kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion välisen toimivallanjaon rikkomista.

110 Direktiivin 92/49 viidennestä perustelukappaleesta seuraa komission mielestä, että kotijäsenvaltion harjoittaman valvonnan periaate on yksi tämän direktiivin olennaisista tavoitteista. Kaikkia poikkeuksia tästä periaatteesta on tulkittava suppeasti.

111 Mikään säännös ei komission mukaan anna perustetta sille, että ISVAP puuttuu asioihin nyt kysymyksessä olevalla tavalla. Eräissä direktiivin 92/49 säännöksissä, kuten 11 ja 40 artiklassa, päinvastoin annetaan kotijäsenvaltion harjoittaman valvonnan periaatteelle erittäin laaja soveltamisala.

112 Näistä säännöksistä seuraa komission mielestä, että jos ISVAP aikoo puuttua muussa jäsenvaltiossa kuin Italian tasavallassa kotipaikan omaavien vakuutusyhtiöiden soveltamiin liikennevakuutusmaksuihin, sen on ilmoitettava väitetyistä sääntöjenvastaisuuksista kotijäsenvaltion valvontaviranomaisille ja pyydettävä niitä ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin sääntöjenvastaisuuksien lopettamiseksi.

113 Italian tasavalta huomauttaa, että hinnoitteluun puuttuminen kuluttajien suojelemiseksi ei ole direktiivin 92/49 9 artiklassa tarkoitettua vakuutusyritysten rahoitusvalvontaa. Vakavaraisuuden turvaamiseen tarkoitetut välineet, joiden käyttäminen on kotijäsenvaltion viranomaisten yksinoikeus, muodostuvat vakavaraisuusmarginaalista ja teknisten vastuuvelkojen kattamisesta. Näillä välineillä ei puolestaan ole mitään tekemistä kuluttajien oikeuksien suojelun kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

114 Kuten komissio on huomauttanut, direktiivin 92/49 viidennessä perustelukappaleessa ja 9 artiklassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan valvonnan suorittaminen on kotijäsenvaltion tehtävä.

115 Kuten kyseisen direktiivin seitsemännestä perustelukappaleesta ja 9 artiklasta kuitenkin yksiselitteisesti johtuu, tämä periaate ulottuu pelkästään vakuutusyritysten rahoitusvalvontaan.

116 On sinänsä totta, että kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatteen soveltamisalan määrittely direktiivin 92/49 9 artiklassa ei ole tyhjentävä, koska siinä lausutaan, että talouden valvontaan kuuluu ”erityisesti” vakavaraisuuden, vakuutustekninen vastuuvelka mukaan lukien, tarkastaminen. Tämän säännöksen ei kuitenkaan voida tulkita osoittavan, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut se, että kotijäsenvaltion yksinomainen valvontavalta ulottuisi myös vakuutusyritysten kaupallisiin menettelyihin.

117 Tästä seuraa, ettei kyseisessä 9 artiklassa suljeta pois mahdollisuutta sellaiseen valvontaan, jota ISVAP harjoittaa.

118 Direktiivin 92/49 11 ja 40 artikla, joihin komissio vetoaa vastauskirjelmässään, eivät kumoa edellä esitettyjä päätelmiä.

119 Direktiivin 92/49 11 artiklan osalta on todettava, että siinä tehdään muutoksia erääseen direktiivin 73/239 säännökseen, joka direktiivin 73/239 samaan jaksoon sisältyvien kaikkien muiden säännösten tavoin koskee vakuutusyritysten talouden vakautta. Komissio ei siten voi nojautua kyseiseen 11 artiklaan väittääkseen, että siinä mainittu valvontavalta ulottuisi muihin kuin talouden vakautta koskeviin kysymyksiin.

120 Direktiivin 92/49 40 artiklan osalta on riittävää todeta yhtäältä, ettei komissio ole väittänyt Italian tasavallan jättäneen noudattamatta tämän artiklan 3–5 kohdassa mainittuja velvoitteita, ja toisaalta, että tämän direktiivin 40 artiklan 7 kohdassa vahvistetaan vastaanottavan jäsenvaltion toimivalta määrätä seuraamuksia alueellaan tehdyistä sääntöjen rikkomisista.

121 Kaikista edellä esitetyistä näkökohdista seuraa, että tämä väite on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

122 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Tässä tapauksessa komissio on hävinnyt asian. Koska Italian tasavalta ei kuitenkaan ole vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, Italian tasavalta ja komissio on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

123 Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asiassa väliintulijoina esiintyneet jäsenvaltiot vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Väliintulijana esiintynyt Suomen tasavalta vastaa siten omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) **Kanne hylätään.**

2) **Euroopan yhteisöjen komissio, Italian tasavalta ja Suomen tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset