EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

28. aprill 2009 *

Kohtuasjas C-518/06,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 20. detsembril 2006. aastal esitatud liikmesriigi kohustuse rikkumise hagi,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: E. Traversa ja N. Yerrell, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Itaalia Vabariik, esindaja: I. M. Braguglia, keda abistas *avvocato dello Stato* M. Fiorilli, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

keda toetab

Soome Vabariik, esindaja: J. Himmanen, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts ja M. Ilešič (ettekandja), kohtunikud A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits ja J.-J. Kasel,

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 13. mai 2008. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 9. septembri 2008. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagis Euroopa Ühenduste Kohtul tuvastada, et:

– kuna Itaalia Vabariik kehtestas ja jättis kehtima õigusnormid, mille kohaselt tuleb mootorsõidukite kasutamise tsiviilvastutuskindlustuse makseid (edaspidi „liikluskindlustusmaksed") arvutada kindlaksmääratud näitajate alusel, ja allutas liikluskindlustuse maksed järelkontrollile, rikkus ta nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiivi 92/49/EMÜ otsekindlustustegevusega, välja arvatud elukindlustustegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 73/239/EMÜ ja 88/357/EMÜ (kolmas kahjukindlustuse direktiiv; EÜT L 228, lk 1; ELT eriväljaanne 06/01, lk 346), artiklitest 6, 29 ja 39 tulenevaid kohustusi;

– kuna Itaalia Vabariik kontrollib üksikasjalikke eeskirju, mille kohaselt kindlustusseltsid, kelle peakontor on teises liikmesriigis, kuid kes tegutsevad asutamisvabadust või teenuste osutamise vabadust kasutades Itaalias, arvutavad oma kindlustusmakseid, ja kuna ta määrab eelkõige sellistele ettevõtetele sanktsioone kindlustusmaksete arvutamist puudutavate Itaalia õigusnormide rikkumise eest, siis on ta rikkunud direktiivi 92/49 artiklist 9 tulenevaid kohustusi, ning

– kuna Itaalia Vabariik jättis kehtima kõigi kindlustusandjate – sealhulgas nende, kelle peakontor on teises liikmesriigis, kuid kes tegutsevad Itaalias asutamisvaba-

dust või teenuste osutamise vabadust kasutades – kohustuse sõlmida liikluskindlustuse lepinguid, siis rikkus ta EÜ artiklitest 43 ja 49 tulenevaid kohustusi.

I. Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

Direktiivid 72/166/EMÜ, 84/5/EMÜ ja 2005/14/EÜ

2 Selleks et soodustada reisijate liikumist liikmesriikide vahel, kehtestas nõukogu 24. aprilli 1972. aasta direktiiviga 72/166/EMÜ mootorsõidukite kasutamise tsiviilvastutuskindlustust ja sellise vastutuse kindlustamise kohustuse täitmist käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 06/01, lk 10) süsteemi, mis põhineb esiteks sõidukite roheliste kaartide kontrollimise kaotamisel Euroopa Ühenduse sisepiiride ületamisel ja teiseks iga liikmesriigi kohustusel tagada, et mootorsõiduki kasutamisega seotud tsiviilvastutus oleks kaetud kindlustusega.

3 Nimetatud direktiivi põhjenduses 2 on märgitud järgmist:

„mootorsõidukite kasutamisega seotud tsiviilvastutuse kohustusliku kindlustuskaitse piiridel kontrollimise ainus eesmärk on kaitsta selliste sõidukite põhjustatud õnnetuste võimalike ohvrite huve […]”.

4 Nimetatud direktiivi põhjendus 7 on sõnastatud järgmiselt:

„tavaliselt ühes liikmesriigis asuvate sõidukite roheliste kaartide kontrollimise teise liikmesriigi territooriumile sisenemisel saab kaotada liikluskindlustuse […] rahvuslik[e] büroo[de] vahelise lepinguga, millega iga liikluskindlustuse rahvuslik büroo garanteeriks hüvitise maksmise vastavalt siseriiklike õigusaktide sätetele kõigi tema territooriumil mõne sellise kindlustatud või kindlustamata sõiduki põhjustatud kahjude korral, mille puhul on õigus saada hüvitist".

5 Peale selle rõhutavad sama direktiivi põhjendused 5 ja 6, et liikmesriikide vahel reisivate mootorsõidukite liikumise liberaliseerimine võimaldab avada liikmesriikide turud.

6 Direktiivi 72/166 artikli 3 lõige 1 sätestab:

„Iga liikmesriik võtab […] kõik vajalikud meetmed tagamaks, et nende sõidukite kasutamisel, mille põhiasukoht on tema territooriumil, on tsiviilvastutus kaetud kindlustusega. […]"

7 Nõukogu 30. detsembri 1983. aasta teise direktiivi 84/5/EMÜ mootorsõidukite kasutamise tsiviilvastutuskindlustust käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlusta-

mise kohta (EÜT 1984, L 8, lk 17; ELT eriväljaanne 06/07, lk 3) põhjendused 5 ja 6 on sõnastatud järgmiselt:

„summad, mille puhul kindlustamine on kohustuslik, peavad igal juhul tagama kannatanutele piisava hüvitise, olenemata sellest, millises liikmesriigis õnnetus juhtub;

tuleb ette näha organ, kes tagaks, et kannatanu ei jääks hüvitisest ilma, kui õnnetuse põhjustanud sõiduk on kindlustamata või tundmatu; […]".

8 Direktiivi 84/5 artikli 1 lõike 4 kohaselt on liikmesriikidel kohustus luua või anda mõnele organile volitused selleks, et maksta kannatanutele hüvitist seoses õnnetusjuhtumiga, kus õnnetuse on põhjustanud mootorsõiduk, mis on kindlustamata.

9 Samas sättes on täpsustatud, et see kohustus ei piira liikmesriikide õigust pidada kõnealuse organi makstavat hüvitist subsidiaarseks või mittesubsidiaarseks.

10 Direktiive 72/166 ja 84/5 on viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2005. aasta direktiiviga 2005/14/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiive 72/166/EMÜ, 84/5/EMÜ, 88/357/EMÜ ja 90/232/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2000/26/EÜ mootorsõidukite kasutamise tsiviilvastutuskindlustuse kohta (ELT L 149, lk 14). Direktiivi 2005/14/EÜ ülevõtmise tähtaeg ei olnud käesolevas asjas saadetud viimases põhjendatud arvamuses märgitud tähtajaks veel saabunud.

11 Nagu rõhutab nimetatud direktiivi põhjendus 1, peaks ühtse liikluskindlustusturu tugevdamine ja konsolideerimine olema ühenduse tegevuse põhieesmärgiks finantsteenuste valdkonnas, kuna mootorsõidukite kasutamise tsiviilvastutuskindlustus on erilise tähtsusega esiteks Euroopa kodanike jaoks olenemata sellest, kas nad on kindlustusvõtjad või õnnetuses kannatanud, ning teiseks kindlustusseltside jaoks.

12 Peale selle märgib direktiivi 2005/14 põhjendus 21, et õigus tugineda kindlustuslepingule ja otse kindlustusseltsi vastu nõudeid esitada on mis tahes liiklusõnnetuses kannatanu kaitse seisukohalt äärmiselt oluline.

Direktiiv 92/49

13 Direktiivi 92/49 põhjendused 1, 5–7 ja 18 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) vaja on välja kujundada otsekindlustuse, välja arvatud elukindlustuse siseturg, pidades silmas nii asutamisõigust kui ka teenuste osutamise vabadust, et muuta ühenduses asuvate riskide kindlustamine hõlpsamaks ühenduses asuva peakontoriga kindlustusseltsidele;

[…]

(5) vastuvõetud lähenemisviis seisneb sellises ühtlustamises, mis on elutähtis, vajalik ja piisav tegevuslubade ja usaldatavusnormatiivide süsteemide vastastikuseks tunnustamiseks, võimaldades seega anda ühtse tegevusloa, mis kehtib kogu ühenduses, ja kohaldada päritoluliikmesriigi poolse järelevalve põhimõtet;

(6) selle tulemusel sõltub kindlustustegevuse alustamine ja jätkamine edaspidi ühtse ametliku tegevusloa saamisest, mille annavad pädevad asutused liikmesriigis, kus asub kindlustusseltsi peakontor; selline tegevusluba võimaldab kindlustusseltsil tegutseda asutamisõiguse või teenuste osutamise vabaduse alusel kogu ühenduses; […]

(7) päritoluliikmesriikide pädevad asutused vastutavad edaspidi kindlustusseltside finantsseisundi jälgimise eest, kaasa arvatud nende maksejõulisus, piisavate kindlustustehniliste eraldiste loomine ja nende eraldiste tagamine vastavuses olevate varadega;

[…]

(18) kindlustuslepinguõiguse ühtlustamine ei ole kindlustuse siseturu saavutamise eeltingimus; seetõttu tagab liikmesriikidele antud võimalus kohaldada nende territooriumil asuvaid riske kindlustavate kindlustuslepingute suhtes oma õigust tõenäoliselt piisava kaitse kindlustusvõtjatele, kes vajavad erilist kaitset".

14 Direktiivi 92/49 II jaotise „Kindlustustegevuse alustamine" artikkel 6 sätestab:

„Nõukogu [24. juuli 1973. aasta esimese] direktiivi 72/239/EMÜ [otsekindlustustegevuse, välja arvatud elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 228, lk 3; ELT eriväljaanne 06/01, lk 14)] artikkel 8 asendatakse järgmisega:

„[…]

Liikmesriigid ei või võtta vastu sätteid, mis nõuavad kindlustuse üld- ja eritingimuste, kindlustusmaksete tariifide ning vormide ja muude selliste trükitud dokumentide eelnevat heakskiitu või süstemaatilist esitamist, mida kindlustusselts kavatseb kasutada suhetes kindlustusvõtjatega.

Liikmesriigid ei või säilitada või kehtestada kindlustusmaksemäärade kavandatava tõstmise etteteatamist või eelnevat heakskiitmist, välja arvatud üldise hinnakontrolli süsteemide osana.

[…]"".

15 Nimetatud direktiivi artikkel 9, mis asub selle direktiivi III jaotises „Kindlustustegevust reguleerivate tingimuste ühtlustamine”, sätestab:

„Direktiivi 73/239/EMÜ artikkel 13 asendatakse järgmisega:

„[…]

1. Kindlustusseltsi finantsjärelevalve, kaasa arvatud filiaalide kaudu või teenuste osutamise vabaduse alusel toimuva tegevuse järelevalve, on ainult päritoluliikmesriigi kohustus.

2. Kindlustusseltsi kogu tegevuse finantsjärelevalve hõlmab tema maksejõulisuse, kindlustustehniliste eraldiste loomise ja nende kattevarade kontrollimist vastavalt päritoluliikmesriigis ettenähtud eeskirjadele või järgitavatele tavadele ühenduse tasandil vastuvõetud sätete põhjal.

[…]””.

16 Nimetatud direktiivi artikkel 11 sätestab:

„Direktiivi 73/239/EMÜ artikli 19 lõiked 2 ja 3 asendatakse järgmisega:

„[…]

3. Iga liikmesriik võtab kõik vajalikud meetmed tagamaks, et pädevatel asutustel on volitused ja vahendid, mis on vajalikud nende territooriumil asuva peakontoriga kindlustusseltside tegevuse järelevalveks, kaasa arvatud tegevus väljaspool seda territooriumi, vastavalt sellist tegevust reguleerivatele nõukogu direktiividele ning silmas pidades nende rakendamise kontrolli.

Eriti peavad need volitused ja vahendid võimaldama pädevatel asutustel:

[…]

b) võtta kindlustusseltsi, selle direktorite ja juhatajate või seda kontrollivate isikute suhtes kõik meetmed, mis on kohased ja vajalikud tagamaks, et selle kindlustusseltsi tegevus vastab jätkuvalt õigusnormidele, mida kindlustusselts peab igas liikmesriigis täitma […]

[…]””.

17 Direktiivi 92/49 artikkel 29 sätestab:

„Liikmesriigid ei või võtta vastu sätteid, mis nõuavad kindlustuse üld- ja eritingimuste, kindlustusmaksete tariifide ning vormide ja muude selliste trükitud dokumentide eelnevat heakskiitu või süstemaatilist esitamist, mida kindlustusselts kavatseb kasutada suhetes kindlustusvõtjatega. Nad võivad nõuda ainult nende lepingu tingimuste ja muude dokumentide ebaregulaarset esitamist selleks, et kontrollida kindlustuslepinguid käsitlevate siseriiklike õigusnormide täitmist, ning see nõue ei või olla kindlustusseltsi tegevuse eeltingimus.

Liikmesriigid ei või säilitada või kehtestada kindlustusmaksemäärade kavandatava tõstmise etteteatamist või eelnevat heakskiitmist, välja arvatud üldise hinnakontrolli süsteemide osana.”

18 Nimetatud direktiivi artikli 39 lõiked 2 ja 3, mis asuvad IV jaotises „Asutamisõiguse ja teenuste osutamise vabadusega seotud sätted”, sätestavad:

„2. Filiaali asukohaliikmesriik või teenuste osutamise liikmesriik ei või võtta vastu sätteid, mis nõuavad kindlustuse üld- ja eritingimuste, kindlustusmaksete tariifide ning vormide ja muude selliste trükitud dokumentide eelnevat heakskiitu või süstemaatilist esitamist, mida kindlustusselts kavatseb kasutada suhetes kindlustusvõtjatega. Ta võib ainult nõuda kindlustusseltsilt, kes soovib asutamisõiguse või teenuste osutamise vabaduse alusel tegelda tema territooriumil kindlustustegevusega, mittesüstemaatilist teatamist nendest lepingutingimustest ja muudest dokumentidest, et kontrollida

kindlustuslepinguid käsitlevate siseriiklike õigusnormide täitmist, ning see nõue ei või olla kindlustusseltsi tegevuse eeltingimus.

3. Filiaali asukohariik või teenuste osutamise liikmesriik ei või säilitada või kehtestada kindlustusmaksemäärade kavandatava tõstmise etteteatamist või heakskiitmist, välja arvatud üldise hinnakontrolli süsteemide osana."

19 Nimetatud direktiivi artikkel 40 sätestab:

„[…]

3. Kui liikmesriigi pädevad asutused teevad kindlaks, et tema territooriumil asuva filiaaliga või teenuste osutamise vabaduse alusel tegutsev kindlustusselts ei järgi tema suhtes selles liikmesriigis kohaldatavaid õigusnorme, nõuavad nad kõnealuselt kindlustusseltsilt õigusvastase tegevuse lõpetamist.

4. Kui kõnealune kindlustusselts ei võta vajalikke meetmeid, teatavad asjaomase liikmesriigi pädevad asutused sellest päritoluliikmesriigi pädevatele asutustele. Viimased asutused võtavad esimesel võimalusel kõik kohased meetmed tagamaks, et asjaomane kindlustusselts lõpetaks eeskirjade eiramise. Nende meetmete laadist teatatakse asjaomase liikmesriigi pädevatele asutustele.

5. Kui vaatamata päritoluliikmesriigi võetud meetmetele või seetõttu, et need meetmed osutuvad ebapiisavaks või neid selles liikmesriigis ei kohaldata, jätkab kindlustusselts asjaomases liikmesriigis kehtivate õigusnormide rikkumist, võib

viimane pärast päritoluliikmesriigi pädevatele asutustele teatamist võtta sobivad meetmed, et edasisi rikkumisi takistada või nende eest karistada, sealhulgas takistada kindlustusseltsil, kui see on tingimata vajalik, uute kindlustuslepingute sõlmimist tema territooriumil. Liikmesriigid tagavad, et nende territooriumil selliste meetmete võtmiseks vajalikud õigusdokumendid toimetataks kätte kindlustusseltsidele.

6. Lõiked 3, 4 ja 5 ei mõjuta asjaomaste liikmesriikide õigust võtta eriolukorras sobivaid meetmeid selleks, et takistada eeskirjade eiramist nende territooriumil. See hõlmab võimaluse takistada kindlustusseltsidel uute lepingute sõlmimise jätkamist nende territooriumil.

7. Lõiked 3, 4 ja 5 ei mõjuta liikmesriikide õigust karistada eeskirjade eiramise eest nende territooriumil.

[…]".

Siseriiklikud õigusnormid

20 24. detsembri 1969. aasta assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti (kohustusliku liikluskindlustuse seaduse nr 990; *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „*GURI*", nr 2, 3.1.1970) artikli 11 lõige 1, mis kehtis kohtueelse menetluse ajal

(edaspidi „seadus nr 990/69”), paneb kindlustusseltsidele kohustusliku liikluskindlustuse andmise kohustuse kõigi potentsiaalsete klientide taotlusel. Seadus sätestab:

„Kindlustusseltsid on vastavalt lepingutingimustele ja kindlustusmaksetariifidele, mille nad peavad ette kindlaks määrama mootorsõidukite kasutamisega seotud iga riski suhtes, kohustatud vastu võtma neile kohustusliku liikluskindlustusega seoses esitatud pakkumused”.

21 See kohustus sõlmida lepinguid jäeti kehtima vastavalt codice delle assicurazioni private (erakindlustuse seadustik), mis on kehtestatud 7. septembri 2005. aasta dekreetseadusega nr 209 ning jõustus 1. jaanuaril 2006. aastal (*GURI* nr 239 regulaarne lisa, 13.10.05, edaspidi „erakindlustuse seadustik”), artiklile 132. Nimetatud artikkel sätestab:

„1. Kindlustusseltsid on vastavalt lepingutingimustele ja kindlustusmaksetariifidele, mille nad peavad ette kindlaks määrama mootorsõidukite kasutamisega seotud iga riski suhtes, kohustatud vastu võtma neile esitatud pakkumused seoses kohustusliku liikluskindlustusega, ilma et see piiraks nende õigust vajadust mööda hinnata varasemate nõuete lehel näidatud andmete õigsust ning identifitseerida kindlustusvõtja ja sõiduki omanik, kui selleks pole kindlustusvõtja.

2. Kindlustussseltsid võivad seoses lõikest 1 tulenevate kohustuste täitmisega taotleda loa piiramist sõidukiparkidega seotud tegevusele”.

22 Seaduse nr 990/69 artikli 11 lõige 1 *bis* sätestab:

„Kooskõlas lõikes 1 ette nähtud kohustustega arvutavad ettevõtjad oma kindlustusmaksetariife kindlaks määrates eraldi välja kindlustusmaksete puhassummad ja nendele lisanduvad muud tasud, lähtudes oma tehnilistest baasidest, mis peavad olema piisavalt suured ja kajastama vähemalt viit aastat. Kui selliseid baase ei ole saadaval, võivad ettevõtjad kasutada turustatistikat. Kui Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Itaalia erakindlustuse järelevalveorgan, edaspidi „ISVAP") tuvastab konkreetsete piirkondade või konkreetsete kindlustusvõtjate liikide osas kõrvalehoidmise kohustusest anda kindlustuskaitset, kohaldatakse rahatrahvi, mis moodustab 3% viimases heakskiidetud bilansis näidatud liikluskindlustusmaksete summast ning on minimaalselt 1 miljon eurot ja maksimaalselt 5 miljonit eurot. Kui kindlustamiskohustusest hoitakse kõrvale korduvalt, võidakse ettevõtjalt ära võtta kohustusliku liikluskindlustuse valdkonnas tegutsemise luba."

23 Selle sätte peamised osad on korratud erakindlustuse seadustiku artikli 35 lõikes 1 ja artikli 314 lõikes 2.

24 Seaduse nr 990/69 artiklis 12 *bis* on sätestatud:

„1. Selleks et tagada avatus ja konkurents kindlustusteenuste osutamisel ning piisava teabe andmine klientidele, teevad kohustusliku liikluskindlustuse valdkonnas tegutsevad ettevõtjad üldsusele teatavaks kindlustusmaksete summad ning lepingute üld- ja eritingimused, mida kohaldatakse Itaalia Vabariigi territooriumil.

2. Iga kindlustusseltsi poolt kindlaks määratud kindlustusmaksete summad nendele kindlustusvõtjatele, kes on eelnenud kahe aasta jooksul kuulunud maksimaalse soodustusega kategooriasse, peavad olema kogu riigi territooriumil ühetaolised.

3. Kindlustusselts teeb lõike 1 kohaselt teatavaks kindlustusmaksete summad ja lepingutingimused igas oma müügipunktis ja internetisaitidel, võimaldades kasutajatel seega arvutada välja kindlustusmakseid ja saada teavet […] kindlustuslepingute tingimuste kohta.

[…]

5. Lõigetes 1 ja 3 ette nähtud kohustuste rikkumise või mittetäieliku täitmise eest karistatakse halduskorras rahatrahviga 2 600-10 300 eurot. Sellise täitmata jätmise või viivituse korral, mis ületab 30 päeva, kõnealune rahatrahv kahekordistatakse."

25 Need reeglid on sisuliselt korratud erakindlustuse seadustiku artiklites 131 ja 313.

26 Lõpuks sätestab seaduse nr 990/69 artikli 12 *quater* lõige 1:

„1. Kui kindlustusselts rikub kohustust või hoidub kõrvale kohustusest võtta vastu võimalike kindlustusvõtjate pakkumused kohustusliku liikluskindlustuse sõlmimiseks kooskõlas artikliga 11, karistatakse teda rahatrahviga […]."

27 Analoogselt sätestab erakindlustuse seadustiku artikli 314 lõike 1:

„1. Artikli 132 lõikes 1 sätestatud kindlustamiskohustuse täitmisest keeldumise või sellest kõrvalehoidmise eest karistatakse halduskorras rahatrahviga summas 1 500-4 500 eurot.”

II. Kohtueelne menetlus

28 Komisjon juhtis oma 22. märtsi 2004. aasta kirjaga Itaalia Vabariigi tähelepanu probleemile, et nii seadus nr 990/69 kui ka selle rakendamine ISVAP-i poolt ei ole kooskõlas direktiivi 92/49 artiklitega 6, 29 ja 39. Sellega seoses märkis komisjon, et ta on saanud kaebused kindlustusseltsidelt, kellele ISVAP on määranud sanktsioonid, kuna nad hoidusid kõrvale nimetatud seaduse artikli 11 lõikes 1 sätestatud lepingute sõlmimise kohustusest sel teel, et kehtestasid pöörased tariifid.

29 Itaalia Vabariik vastas 8. juuni 2004. aasta kirjas, et seadus nr 990/69 ja selle rakendamine ISVAP-i poolt on kooskõlas ühenduse õigusega. Ta märkis, et seadus nr 990/69 ei nõua kindlustusmaksete tariifide eelnevat heakskiitu ega nende süstemaatilist esitamist ISVAP-ile. See seadus laseb kindlustusseltsidel vabalt valida oma kindlustusmaksete tariifid, tagades samas tarbijatele võimaluse sõlmida mootorsõiduki tsiviilvastutuskindlustuse poliis. Seoses sellega rõhutas Itaalia Vabariik tsiviilvastutuse sotsiaalset iseloomu liikluses tekkinud kahjude korral.

30 Komisjon palus ametlikult 9. juuli 2004. aasta märgukirjas Itaalia Vabariigil esitada oma märkused seaduse nr 990/69 artikli 11 lõigete 1 ja 1 *bis* ning artiklite 12 *bis* ja 12 *quater* kooskõla kohta direktiiviga 92/49, nagu ISVAP on neid tõlgendanud ja kohaldanud.

31 Itaalia Vabariik saatis 31. augusti 2004. aastal oma märkused, mis vastasid sisuliselt samadele märkustele, mis ta esitas oma 8. juuni 2004. aasta kirjas.

32 Komisjon saatis 22. detsembril 2004. aastal täiendava märgukirja, milles ta väitis, et tulenevalt Euroopa Kohtu 5. oktoobri 2004. aasta otsusest kohtuasjas C-442/02: CaixaBank France (EKL 2004, lk I-8961) on kohustus sõlmida lepinguid samuti vastuolus EÜ artikliga 43 ja EÜ artikliga 49. Nimetatud täiendav märgukiri andis Itaalia Vabariigile vastamiseks ühekuulise tähtaja.

33 Kuna Itaalia Vabariik täiendavale märgukirjale ei vastanud, saatis komisjon talle 18. oktoobril 2005. aastal põhjendatud arvamuse, milles ta kordas üle kahes märgukirjas esitatud väited ja palus Itaalia Vabariiki viia oma õigusnormid põhjendatud arvamuses esitatuga kooskõlla kahe kuu jooksul alates selle arvamuse kättesaamisest.

34 Itaalia Vabariik teatas 3. novembril 2005. aastal erakindlustuse seadustiku avaldamisest.

35 Itaalia Vabariik vastas põhjendatud arvamusele 30. detsembri 2005. aasta kirjaga, väites, et siseriiklikud õigusnormid on ühenduse õigusega kooskõlas.

36 Arvestades Itaalia Vabariigi vastust komisjoni põhjendatud arvamusele, leidis komisjon, et tal on vajalik oma väiteid täpsustada ning saatis 10. aprillil 2006. aastal sellele liikmesriigile täiendava põhjendatud arvamuse. Komisjon palus nimetatud liikmesriiki viia oma õigusnormid põhjendatud arvamuses esitatuga kooskõlla kahe kuu jooksul alates selle arvamuse kättesaamisest.

37 Itaalia Vabariik vastas täiendavale põhjendatud arvamusele 16. mai 2006. aasta kirjaga. Ta kinnitas, et tema seadusandlus on kooskõlas ühenduse õigusega.

38 Kuna komisjon ei nõustunud Itaalia Vabariigi vastusega, otsustas ta esitada käesoleva hagi.

III. Menetlus Euroopa Kohtus

39 Komisjon esitas hagi, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 20. detsembril 2006 ja milles ta tegi Euroopa Kohtule ettepaneku teha otsus käesoleva kohtuotsuse punktis 1 sätestatud asjaolude osas ning mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.

40 Itaalia Vabariik palub Euroopa Kohtul hagi tagasi lükata.

41 Euroopa Kohtu presidendi 21. juuni 2007. aasta määrusega lubati Soome Vabariigil astuda menetlusse Itaalia Vabariigi nõuete toetuseks.

Hagi

42 Komisjon väitis oma repliigis, et peamine Itaalia Vabariigile etteheidetav ühenduse õiguse rikkumine on lepingute sõlmimise kohustuse vastuolu EÜ artikliga 43 ja EÜ artikliga 49. Seega tuleb esiteks käsitleda esimest väidet.

Etteheide, mis puudutab EÜ artikli 43 ja EÜ artikli 49 rikkumist lepingute sõlmimise kohustuse tõttu

Poolte argumendid

43 Komisjon väidab, et lepingute sõlmimise kohustuse seadmine kõikidele kohustusliku liikluskindlustuse valdkonnas tegutsevatele kindlustusseltsidele kõigi sõidukiomanike suhtes, samuti nagu ISVAP-i võimalus kohaldada nimetatud kohustuse rikkumise korral sanktsioone, on vastuolus EÜ artikliga 43 ja EÜ artikliga 49.

44 Selline kohustus pidurdab teistes liikmesriikides asuvaid kindlustusseltse Itaalias tegevust alustamast ja seal teenuseid osutamast ning seega pärsib pääsu Itaalia turule. Eelkõige takistab see nimetatud ettevõtetel valida vabalt kindlustusteenuseid, mida nad soovivad osutada, ja isikuid, kellele nad soovivad neid osutada. Niisiis on kindlustusseltsid kohustatud kandma kulusid, mis on nende äristrateegiaid arvestades ülemäärased. Sellised kulud mängivad olulist rolli just selliste ettevõtete puhul, kes kavatsevad Itaalias tegutseda vaid ebakorrapäraselt.

45 Lepingute sõlmimise kohustuse piirav mõju on võrreldav Euroopa Kohtu eespool viidatud kohtuotsuses CaixaBank viidatud mõjuga.

46 Komisjon leiab, et lepingute sõlmimise kohustus ei ole põhjendatud ja on võrreldes taotletava eesmärgiga ebaproportsionaalne.

47 Komisjon möönab Itaalia Vabariigi poolt esile toodud sõidukiomanike kaitsmise eesmärgi kohta, et lepingute sõlmimise kohustus tagab selle, et iga sõidukiomanik leiab kindlustusseltsi, kes on valmis kohustuslikku liikluskindlustust sõlmima. Siiski läheb lepingute sõlmimise kohustus kaugemale kui on vaja tarbijakaitse eesmärkide saavutamiseks, kuna see kohustab kindlustusseltse kõigi sõidukiomanike suhtes kogu Itaalia territooriumil, samas kui Itaalia Vabariik tõi välja, et esineb raskusi leida kindlustusseltse, kes on valmis sõlmima kohustuslikku liikuluskindlustust piiritletud geograafilisel alal ja teatavatele isikute kategooriatele nagu Lõuna-Itaalia ja algajad juhid.

48 Mis puudutab samuti Itaalia Vabariigi poolt esile toodud eesmärki tagada liiklusõnnetuse ohvriks sattunud isikutele piisav hüvitis, leiab komisjon, et see eesmärk on peale direktiivi 72/166 artikli 3 ülevõtmist saavutatud juba sõidukiomanike kohustusega sõlmida kohustusliku liikluskindlustuse leping ning vastavalt direktiivile 84/5 igas liikmesriigis olemasolevate garantiifondide kaudu.

49 Lõpuks täheldab komisjon, et teistes liikmesriikides eksisteerivad samade tulemuste saavutamiseks vähem piiravad süsteemid kui see, mida Itaalia seadusandlus soovib saavutada. Sellega seose mainib ta nii Prantsusmaal kui Belgias asutatud Bureau central de tarificationi (Tariifide määramise keskbüroo), Hispaanias asutatud Consorcio de Compensación de Segurost (Kindlustushüvitise konsortsium), Madalmaades asutatud peamiste kindlustusseltside konsortsium ning Portugalis kasutatav ühiskindlustuse süsteem.

50 Itaalia Vabariik meenutab, et kohustuslik liikluskindlustus, mis on erakindlustuse liik, juhindub sotsiaalsetest eesmärkidest, eelkõige eesmärgist tagada, et liiklusõnnetuse ohvrid saaksid hüvitise. See on ka põhjus, miks on sõidukiomanikele kehtestatud kohustus sõlmida kindlustus eesmärgiga maksta kolmandatele isikutele hüvitist.

51 Sellega, et Itaalia Vabariik valis lepingute sõlmimise kohustuse kehtestamise nii kindlustusseltside kui ka mootorsõiduki kasutajate suhtes, soovis ta kaitsta maksimaalselt ühelt poolt kindlustusvõtjaid kui tarbijaid diskrimineerimise vastu ligipääsul kohustuslikule kindlustusele ja liikumisvabadusele ning teiselt poolt liiklusõnnetuste ohvreid.

52 Itaalia Vabariigi sõnul ei tohiks ettevõtete kaubandusvabadus neid eesmärke pärssida. Nimetatud liikmesriik leiab, et kui kohus peaks nõustuma komisjoni põhjendustega, siis muutuks kohustuslik liikluskindlustus pelgalt turuloogikal põhinevaks ja kaotaks laiemalt oma ühiskondliku eesmärgi.

53 Lisaks rõhutab Itaalia Vabariik, et lepingute sõlmimise kohustus ei pidurda mingil viisil muus liikmesriigis kui Itaalia Vabariigis asutatud kindlustusseltside sisenemist Itaalia turule.

54 Juhul kui Euroopa Kohus peaks siiski otsustama, et lepingute sõlmimise kohustus piirab asutamisvabadust ja teenuste osutamise vabadust, siis väidab Itaalia Vabariik, et nimetatud kohustus on asjakohane, et saavutada eespool mainitud eesmärke nagu tarbijate ja liiklusõnnetuse ohvrite kaitse.

55 Lisaks sellele on lepingute sõlmimise kohustus kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Vastupidi sellele, mida väidab komisjon, ei oleks praktiline ega õiguspärane piirata kohustust teatavatele juhtide liikidele või teatavatele Itaalia geograafilistele piirkondadele. Selle kohustuse kitsendamine teatavatele juhtide liikidele tekitaks diskrimineerimise küsimuse ning ajendaks kindlustusseltse mitte tegutsema nendes piirkondades, kus see kohustus kehtib.

56 Viimaseks väidab Itaalia Vabariik seoses teistes liikmesriikides kasutusel olevate alternatiivsete süsteemidega, et kuna puudub ühtlustatud seadusandlus kindlustamise kohustuse üksikasjaliku teostamise kohta kohustusliku liikluskindlustuse valdkonnas, siis on iga liikmesriik vaba valima sellise lahenduse, mis sobib kõige paremini tema siseriikliku sotsiaalse olukorraga. Just seetõttu, et ühenduse seadusandja ei ole sellega seoses kindlaks määranud ühtlustatud eeskirju, ei ole erinevad siseriiklikud olukorrad ühetaolised.

57 Soome Vabariik märgib, et sõltumata sellest, kas lepingute sõlmimise kohustus piirab asutamisvabadust ja teenuste osutamise vabadust, on see igal juhul põhjendatud.

58 Sellega seoses rõhutab nimetatud liikmesriik, et kohustusliku liikluskindlustuse ja sotsiaalkindlustuse vahel on otsene seos, kuna nad hüvitavad liiklusõnnetuste ohvrite haigla- ja tervenemise kulud kui ka sellega seotud saamatajäänud töötasu, mille ohvrid on kaotanud.

59 Soome Vabariigi sõnul on lepingute sõlmimise kohustus viidatud eesmärkide saavutamiseks vajalik ja proportsionaalne. See on tarbijale kõige lihtsam viis täita oma seadusjärgset kohustust.

Euroopa Kohtu hinnang

– Asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse piiramine

60 Lepingute sõlmimise kohustus kohaldub võrdselt kõigi ettevõtete suhtes, kes pakuvad Itaalia territooriumil kohustuslikku liikluskindlustust.

61 Komisjon leiab siiski, et nimetatud kohustus, kuivõrd see vähendab kindlustusseltside võimalust viia sõltumatult ellu nende strateegilisi turuga seotud valikuid, takistab ettevõtete, kelle peakontor on teises liikmesriigis, tegutsemist ja teenuste osutamist Itaalias.

62 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et mõiste „piirang" EÜ artikli 43 ja EÜ artikli 49 tähenduses hõlmab meetmeid, mis keelavad või takistavad asutamis- ja teenuste osutamise vabaduse kasutamist või muudavad selle vähem atraktiivseks (eespool viidatud kohtuotsus CaixaBank France, punkt 11; 13. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-465/05: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2007, lk I-11091, punkt 17, ja 17. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-389/05: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 2008, lk I-5337, punkt 52).

63 Seoses küsimusega, millistel asjaoludel võib ühetaoliselt kohalduv meede – nagu lepingute sõlmimise kohustus käesolevas asjas – kuuluda nimetatud mõiste alla, tuleb meenutada, et liikmesriigi õigusnormid ei kujuta endast EÜ asutamislepingu mõttes piirangut ainuüksi seetõttu, et teised liikmesriigid kohaldavad oma territooriumil asuvatele samalaadsete teenuste osutajatele vähem rangeid või majanduslikult atraktiivsemaid õigusnorme (vt selle kohta 10. mai 1995. aasta otsus kohtuasjas C-384/93: Alpine Investments, EKL 1995, lk I-1141, punkt 27, ja 12. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-403/03: Schempp, EKL 2005, lk I-6421, punkt 45).

64 Kuid mõiste „piirang" hõlmab selliseid liikmesriigi poolt võetud meetmeid, mis – kuigi nad on ühetaoliselt kohaldatavad – mõjutavad teiste liikmesriikide ettevõtjate sisenemist turule ja takistavad seega ühendusesisest kaubandust (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Alpine Investments, punktid 35 ja 38, ning kohtuotsus CaixaBank France, punkt 12).

65 Käesolevas asjas on selge, et lepingute sõlmimise kohustus ei avalda mingit mõju Itaalia ametivõimude poolt käesoleva kohtuotsuse punktis 13 mainitud ametliku tegevusloa aktsepteerimisele, mis on kindlustusseltsile, kelle peakontor asub liikmesriigis, mis ei ole Itaalia Vabariik, väljastatud liikmesriigis, kus asub tema peakontor. Kõnealune kohustus jätab seega puutumatuks nimetatud tegevusloast tuleneva õiguse siseneda Itaalia kohustusliku liikluskindlustuse turule.

66 Ühe liikmesriigi poolt sellise lepingute sõlmimise kohustuse kehtestamine nagu käesoleval juhul kujutab endast siiski olulist sekkumist lepingute sõlmimise vabadusse, mida üldjuhul kasutavad äriühingud.

67 Sellises sektoris nagu kindlustus mõjutab niisugune meede asjaomaste ettevõtjate sisenemist turule, eriti kui see mitte ainult ei pane kindlustusseltsidele kohustust võtta enda kanda kõik pakutavad riskid, vaid neilt nõutakse ka mõõdukust kindlustusmaksete määramisel.

68 Kuna lepingute sõlmimise kohustus paneb kindlustusseltsidele, kes sisenevad Itaalia turule, kohustuse võtta vastu kõik potentsiaalsed kliendid, põhjustab see neile organisatsioonilises ja investeeringute mõttes olulisi lisakulusid.

69 Kindlustusseltsid on juhul, kui nad soovivad Itaalia turule siseneda kooskõlas Itaalia õigusnormides sätestatud tingimustega, kohustatud ümber korraldama oma poliitika ja turundusstrateegia, eelkõige laiendama oluliselt nende poolt pakutud kindlustusteenuste spektrit.

70 Kuna lepingute sõlmimise kohustus toob kindlustusseltsidele kaasa sellises ulatuses kohandusi ja kulusid, muudab see Itaalia turule sisenemise vähem atraktiivseks ning vähendab kindlustusseltside võimet osutada kohe turule sisenedes tõhusat konkurentsi traditsiooniliselt Itaalias asunud kindlustusseltsidele (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus CaixaBank France, punktid 13 ja 14).

71 Seega piirab lepingute sõlmimise kohustus asutamis- ja teenuste osutamise vabadust.

– Piirangu põhjendatus

72 Piiranguga asutamis- ja teenuste vaba liikumise suhtes võib nõustuda juhul, kui tegemist on ülekaaluka üldise huviga, kui see piirang on sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt eelkõige 5. detsembri 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-94/04 ja C-202/04: Cipolla jt, EKL 2006, lk I-11421, punkt 61; 13. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas

C-250/06: United Pan-Europe Communications Belgium jt, EKL 2007, lk I-11135, punkt 39, ning 1. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-212/06: Gouvernement de la Communauté française ja gouvernement wallon, EKL 2008, lk I-1683, punkt 55).

73 Selleks et lepingute sõlmimise kohustust põhjendada, esitas Itaalia Vabariik mitu eesmärki, mille seas oli ka liiklusõnnetuse ohvrite sotsiaalne kaitse.

74 Seda sotsiaalse kaitse eesmärki, mis tagab peamiselt nimetatud ohvritele piisava hüvitise maksmise, võib käsitleda kui ülekaalukat üldist huvi.

75 Nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktides 3–12 osundatud ühenduse õigusnormidest ning nagu rõhutasid Itaalia Vabariik ja Soome Vabariik, on kohustusliku liikluskindlustuse eesmärk tagada hüvitis liiklusõnnetuse ohvritele.

76 Samast õiguslikust raamistikust tuleneb, et nimetatud hüvitis on põhimõtteliselt rahastatud kindlustusseltside poolt sõlmitud lepingute alusel, samas kui igas liikmesriigis loodud garantiifondil on üksnes teisene roll liiklusõnnetuse ohvritele hüvitiste maksmisel, eelkõige juhul kui õnnetus on toime pandud sõiduki poolt, millel kindlustus puudub.

77 Direktiivi 72/166 artikkel 3 kohustab liikmesriike võtma kõik vajalikud meetmed tagamaks, et isikud, kes on selle riigi kodanikud, täidaksid kohustusliku liikluskindlustuse sõlmimise kohustust.

78 Tuleb märkida, et üks võimalus suurendada liikmesriikides direktiivi 72/166 artiklis 3 sätestatud kohustuse täitmist on tagada, et iga sõiduki omanik saaks sõlmida kohustusliku liikluskindlustuse kindlustusmaksetariifiga, mis ei ole liiga suur.

79 Sellega seoses tuleb komisjoni argument, mille kohaselt saavutatakse liiklusõnnetuste ohvrite sotsiaalse kaitse eesmärk igal juhul läbi igas liikmesriigis asuva tagatisfondi, tagasi lükata.

80 Mõistagi tagab tagatisfondi olemasolu hüvitise maksmise liiklusõnnetuse ohvritele juhul, kui õnnetuse põhjustas sõiduk, millel kindlustus puudus. Seega on selge, et isegi sellise lepingute sõlmimise kohustuse puudumise korral, nagu on loodud Itaalia Vabariigi poolt, saavad kõik liiklusõnnetuse ohvrid hüvitise.

81 Kuid nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 76 märgitud, selgub veel ühenduse õigusnormidest, et kohustusliku liikluskindlustuse üksikleping ja võimalus tugineda otse sellele lepingule kindlustusseltsi vastu on liiklusõnnetuse ohvrite kaitse peamine alus. Neil asjaoludel ei saa liikmesriikidele ette heita, et nad võtavad meetmeid, mille eesmärk on vältida olukorda, et sõidukiomanikud ei suuda täita kohustusliku liikluskindlustuse lepingu sõlmimise kohustust.

82 Eespool toodust tuleneb, et käesolevas asjas kõne all olev lepingute sõlmimise kohustus on sobiv ühenduse õigusnormides ette nähtud kohustuse rakendamisele kaasaaitamiseks, mille kohaselt peab iga sõidukiomanik sõlmima kohustusliku liikluskindlustuse, ning seega sobiv nende õigusnormidega taotletud eesmärgi saavutamiseks, milleks on tagada liiklusõnnetuse ohvritele piisav hüvitis.

83 Seoses küsimusega, kas selline lepingute sõlmimise kohustus, nagu on jõus Itaalia Vabariigis, läheb kaugemale sellest, mida on vaja liiklusõnnetuse ohvrite sotsiaalse kaitse eesmärgi saavutamiseks, tuleb kõigepealt meenutada, et arvestades proportsionaalsuse kriteeriumi ei ole tingimata vajalik, et liikmesriigi ametiasutuste kehtestatud piiravad meetmed vastaks kõigi liikmesriikide käsitlusele sellest, kuidas kõnesolevat õigustatud huvi kaitsta.

84 Olukord, mis on seotud liiklusega ja üldise huvi eesmärkidega selles valdkonnas, varieerub liikmesriigiti. Sellest nähtuvalt tuleb tunnustada liikmesriikide kaalutlusruumi olemasolu selles valdkonnas. Kuigi on tõsi, et asutamislepingu mõttes piirangu õigustamiseks mõnele kohustuslikule nõudele tuginev liikmesriik peab tõendama, et tema õigusakt on taotletava legitiimse eesmärgi saavutamise seisukohalt sobiv ja vajalik, ei saa see tõendamiskoormis minna nii kaugele, et sellelt liikmesriigilt nõuda, et ta kindlalt tõendaks, et ükski muu mõeldav meede ei võimalda selle eesmärgi saavutamist samadel tingimustel (10. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas: C-110/05: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2009, lk I-519, punktid 65 ja 66).

85 Seega asjaolu, et teatud liikmesriigid on otsustanud kehtestada teistsuguse süsteemi kui see, mille on loonud Itaalia Vabariik, selleks et tagada, et kõik sõidukiomanikud saaksid sõlmida kohustusliku liikluskindlustuse kindlustusmaksetariifiga, mis ei ole liiga suur, ei tõenda seda, et lepingute sõlmimise kohustus läheb kaugemale sellest, mida on vaja taotletud eesmärkide saavutamiseks. Komisjoni esitatud selgitused teistes liikmesriikides kui Itaalia Vabariik kehtestatud süsteemide kohta ei võimalda ka järeldada, et need süsteemid on vähem piiravad ja kindlustusseltsidele atraktiivsemad kui Itaalia seadusandja kehtestatud lepingute sõlmimise kohustus.

86 Seejärel tuleb uurida komisjoni argumenti, mille kohaselt on ebaproportsionaalne panna kindlustusseltsidele kohustus sõlmida lepingud kõigi potentsiaalsete klientidega kogu Itaalia territooriumil.

87 Selle kohta väidab Itaalia Vabariik, ilma et komisjon seda vaidlustaks, et tema territooriumi lõunaosas valitsevad rasked olud, mis nõuavad avaliku võimu poolt parandusmeetmete võtmist selleks, et nendel aladel saaks kohustuslikku liikluskindlustust pakkuda sellistel tingimustel, mis oleks vastuvõetavad nii kindlustusvõtjatele kui ka kindlustusseltsidele.

88 Eelkõige ilmneb, et kindlustusseltsidele teada antud liiklusõnnetuste arv on eriti suur teatud Itaalia lõunapoolsetes piirkondades. Selle olukorra tulemusel suurenevad kindlustusseltside majanduslikud riskid selles regioonis märkimisväärselt.

89 Nendel asjaoludel võttis Itaalia Vabariik seisukoha, et on asjakohane kehtestada kõigile tema territooriumil tegutsevatele kindlustusseltsidele kohustus sõlmida lepingud kõigi Itaalias elavate sõidukiomanikega, et vältida olukorda, kus kindlustusseltsid lahkuvad Itaalia territooriumi lõunaosast ja jätavad seega sõidukiomanikud, kes seal elavad, ilma võimalusest täita oma kohustust ja sõlmida kohustuslik liikluskindlustus.

90 Pealegi nähtub seaduse nr 990/69 artikli 11 lõikest 1 *bis* ja erakindlustuse seadustiku artikli 35 lõikest 1, et sellega, et Itaalia Vabariik võttis nimetatud meetme, ei keelanud ta kindlustusseltsidel tulenevalt eelnevast keskmise riskikulu statistikast kohaldada erinevaid kindlustusmaksete tariife piisavalt laialt määratletud kindlustatute kategooriate suhtes.

91 Eelkõige on selge, et lepingute sõlmimise kohustus ei takista kindlustusseltsidel arvutada kõrgemaid kindlustusmaksete tariife kindlustusvõtjate suhtes, kes elavad piirkonnas, kus toimub oluline hulk õnnetusi, võrreldes nende kindlustusvõtjatega, kes elavad piirkonnas, kus risk on väiksem.

92 Lisaks ei saa välistada, et lepingute sõlmimise kohustuse piiramine ainult Itaalia territooriumi lõunapoolsele osale tekitaks, nagu väidab Itaalia Vabariik, õiguslikult kaheldava olukorra, kuna sõidukiomanikud, kes elavad Itaalia teistes regioonides, võivad viidata ebavõrdsele kohtlemisele, kui regioonis, kus ei ole kehtestatud sellist lepingute sõlmimise kohustust, esineb neil raskusi kindlustusseltsi leidmisel, kes oleks valmis kohustuslikku liikluskindlustust sõlmima.

93 Eespool toodust tuleneb, et lepingute sõlmimise kohustus on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ning see ei lähe kaugemale kui nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalik.

94 Sellest nähtuvalt tuleb etteheide EÜ artikli 43 ja EÜ artikli 49 rikkumise kohta tagasi lükata.

Etteheide, mis puudutab direktiivi 92/49 artiklite 6, 29 ja 39 rikkumist, kuna kindlustusmakseid tuleb arvutada kindlaksmääratud näitajate alusel ning need on allutatud järelkontrollile

Poolte argumendid

95 Komisjon väidab, et kui seaduse nr 990/69 artikli 11 lõikes 1 kehtestatud lepingute sõlmimise kohustuse vastuolu ühenduse õigusnormidega on tuvastatud, tuleneb sellest paratamatult, et kõnealuse seaduse artikli 11 lõige 1 *bis* on vastuolus direktiivi 92/49 artiklitega 6, 29 ja 39. Nagu kinnitas Itaalia Vabariik ka ise, on näitajad kindlustusmaksete arvutamiseks kindlaks määratud selleks, et tagada lepingute sõlmimise kohustuse järgimine.

96 Eelkõige rikub direktiivi 92/49 nimetatud artiklites sätestatud hinna määramise vabadust kindlustusseltside kohustus – lähtudes „oma tehnilistest baasidest, mis peavad olema piisavalt suured ja kajastama vähemalt viit aastat" määrata kindlaks kindlustusmaksed ja tagada, et need kindlustusmaksed vastaksid turu keskmisele, ning allutada nimetatud maksed järelkontrollile – ja ISVAP-i võimalus kohaldada suuresummalisi sanktsioone.

97 Itaalia Vabariik märgib, et seaduses nr 990/69 sätestatud hinna määramise põhimõtete ainus eesmärk on ära hoida olukord, kus teatud kindlustusseltsid hoiduvad kindlustuslepingute sõlmimisest kõrvale tarbijatelt pööraste hindade nõudmise teel. Nimetatud põhimõtted vastavad kindlustusmaksete tariifide väljatöötamise standardsetele tehnilistele eeskirjadele ja kindlustusstatistilistele põhimõtetele, mida kindlustusseltsid järgivad.

98 Itaalia Vabariigi sõnul ei kohusta nimetatud õigusnormid sugugi kindlustusseltse tegutsema hindadega, mis on sarnased turu keskmisele, või mitte kalduma oluliselt kõrvale viimase viie aasta jooksul kohaldatud kindlustusmaksete tariifidest. Itaalia Vabariik selgitab, et kindlustusseltsid määravad oma kindlustusmaksete tariifid kindlaks, lähtudes eelnevalt toimunud arengust, ning neil on õigus suurendada – ka olulisel määral – kindlustusmaksete taset, võttes arvesse ebasoodsaid muutusi õnnetuste arvus.

99 Seoses ISVAP-iga märgib Itaalia Vabariik, et nimetatud asutus sekkub ainult kindlustusseltside puhul, kes kohaldavad kindlustusmakseid, millel puudub kehtiv tehniline põhjendus, mis ilmselt kuritarvitavad kindlustusmaksete tariife ja mida saab käsitleda kindlustatute vahelise diskrimineerimisena. Itaalia Vabariik rõhutab, et olukord, kus ISVAP sekkub, ei ole seotud ainult suurendatud kindlustusmaksete tariifidega, vaid tõeliselt anomaalsete kindlustusmaksete tariifide kindlaksmääramisega, mille eesmärk on kindlustuskatte andmisest keeldumine. Niimoodi on teatud tarbijatele pakutud suuremaid kui 7000 euro suuruseid aastamakseid.

Euroopa Kohtu hinnang

100 Direktiivi 92/49 artiklid 6, 29 ja 39 keelavad liikmesriigil kehtestada süsteemi, milles kindlustusmaksete tariifid, mida kindlustusselts kavatseb liikmesriigi territooriumil suhetes kindlustusvõtjatega kasutada, peaksid saama eelneva heakskiidu või tuleks neist süstemaatiliselt teatada.

101 Nagu Euroopa Kohus on juba märkinud, on ühenduse seadusandja eesmärk olnud tagada kindlustusmaksete tariifide kindlaksmääramise vabaduse põhimõte kahjukindlustuse valdkonnas, sealhulgas kohustusliku liikluskindlustuse korral (25. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-59/01: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2003, lk I-1759, punkt 29, ja 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-346/02: komisjon *vs.* Luksemburg, EKL 2004, lk I-7517, punkt 21).

102 Käesoleval juhul kohustavad seaduse nr 990/69 artikli 11 lõige 1 *bis* ja erakindlustuse seadustiku artikli 35 lõige 1 ettevõtjaid, kes pakuvad kohustuslikku liikluskindlustust, arvutama eraldi välja kindlustusmaksete puhassummad ja nendele lisanduvad muud tasud, lähtudes oma tehnilistest baasidest, mis peavad olema piisavalt suured ja kajastama vähemalt viit aastat.

103 Seoses küsimusega, kas selline eeskiri on kooskõlas niisuguse hinna määramise vabaduse põhimõttega, nagu on meenutatud eespool, tuleb esiteks märkida, et see ei too kaasa kindlustusmaksete tariifide eelneva heakskiidu või süstemaatilise teatamise süsteemi.

104 Teiseks, vastupidi sellele, mida kinnitab komisjon, ei kohusta nimetatud eeskiri kindlustusseltse lähtuma oma kindlustusmaksete tariifide puhul turu keskmisest. Pigem vastupidi – seaduse nr 990/69 artikli 11 lõige 1 *bis* ning erakindlustuse seadustiku artikli 35 lõige 1 sätestavad, et kindlustusseltsid arvutavad oma kindlustusmaksete tariifid, lähtudes oma tehnilistest baasidest, kusjuures täpsustades, et kui selliseid baase ei ole saadaval, võib ettevõtja kasutada turu statistilisi andmeid.

105 Kolmandaks, kuna seaduse nr 990/69 artikli 11 lõige 1 *bis* ning erakindlustuse seadustiku artikli 35 lõige 1 mõjutavad kindlustusmaksete tariife seeläbi, et nad piiritlevad tehnilise raamistiku, mille alusel kindlustusseltsid peavad arvutama oma kindlustusmakseid, tuleb märkida, et selline hinna määramise vabaduse piirang ei ole direktiiviga 92/49 keelatud.

106 Sellega seoses tuleb meenutada, et ühenduse seadusandja sellekohase selge tahteavalduse puudumisel ei saa eeldada, et kahjukindlustuse valdkonna kindlustusmaksete tariifide alal oleks toimunud täielik ühtlustamine, mis välistaks kõik kindlustusmaksete tariife mõjutada võivad siseriiklikud meetmed (eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 24).

107 Pealegi ei ole komisjon tõendanud ega isegi väitnud, et Itaalia seadusandja kehtestatud arvutamise eeskiri on vastuolus tehniliste eeskirjadega ja kindlustusstatistiliste põhimõtetega, mida kindlustussektoris järgitakse.

108 Eespool toodust tuleneb, et etteheide direktiivi 92/49 artiklite 6, 29 ja 39 rikkumise kohta tuleb tagasi lükata.

Etteheide, mis puudutab direktiivi 92/49 artikli 9 rikkumist kindlustusmaksete arvutamise üksikasjalike eeskirjade kontrolli ning sanktsioonide kohaldamise tõttu

Poolte argumendid

109 Komisjon väidab, et ISVAP-i poolt seaduse nr 990/69 artikli 11 lõike 1 *bis* ja hiljem erakindlustuse seadustiku artikli 35 lõike 1 ning artikli 314 lõike 2 alusel teostatud kontroll üksikasjalike eeskirjade üle, mille kohaselt oma kindlustusmakseid arvutavad kindlustusseltsid, kes tegutsevad Itaalias asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabaduse alusel, ning sanktsioonide määramine rikuvad päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi vahelist pädevusjaotust, mis on ette nähtud direktiivi 92/49 artikliga 9.

110 Direktiivi 92/49 põhjendusest 5 nähtub, et päritoluliikmesriigi poolse järelevalve põhimõte on üks selle direktiivi elutähtsaid eesmärke. Kõiki selle põhimõtte erandeid tuleb tõlgendada kitsalt.

111 Niisiis ei õigusta mitte ükski säte käesoleval juhul ISVAP-i sekkumisi. Vastupidi, direktiivi 92/49 teatud sätted, nagu artiklid 11 ja 40, annavad päritoluliikmesriigi poolse järelevalve põhimõttele väga laia kohaldamisala.

112 Nimetatud sätetest tuleneb, et kui ISVAP soovib sekkuda seoses kohustusliku liikluskindlustuse maksetega, mida nõuavad kindlustusseltsid, kelle peakontor on teises liikmesriigis kui Itaalia Vabariik, peab ta oletatavast eeskirjade eiramisest teatama päritoluliikmesriigi järelevalveasutusele ning paluma tal võtta asjakohased meetmed, mis lõpetaksid rikkumise.

113 Itaalia Vabariik märgib, et kindlustusmaksete osas sekkumised, mille eesmärk on tarbijate kaitse, ei kuulu kindlustusseltside finantsjärelevalve alla direktiivi 92/49 artikli 9 tähenduses. Lisaks koosnevad finantsstabiilsuse kaitse instrumendid, mida saavad kasutada vaid päritoluliikmesriigi ametivõimud, solventsusmarginaalist ja tehnilistest ressurssidest. Niisiis ei ole neil instrumentidel midagi tegemist tarbija õiguste kaitsega.

Euroopa Kohtu hinnang

114 Nagu märkis komisjon, kehtestab direktiiv 92/49 oma põhjenduses 5 ja artiklis 9 päritoluliikmesriigi poolse järelevalve põhimõtte.

115 Kuid nimetatud direktiivi põhjendusest 7 ja artiklist 9 nähtub selgelt, et nimetatud põhimõte laieneb ainult kindlustusseltside finantsjärelevalvele.

116 On tõsi, et direktiivi 92/49 artikkel 9 määrab mitteammendavalt kindlaks päritoluliikmesriigi poolse järelevalve põhimõtte kohaldamisala, sätestades, et kindlustusseltsi kogu tegevuse finantsjärelevalve hõlmab tema maksejõulisuse ja kindlustustehniliste eraldiste loomise kontrollimist. Siiski ei tuleks nimetatud sätet tõlgendada nii, nagu oleks ühenduse seadusandja pidanud silmas, et päritoluliikmesriigi ainupädevus kontrollida laieneb ka kindlustusseltside kaubanduskäitumisele.

117 Sellest tuleneb, et nimetatud artikkel 9 ei välista selliste kontrollide teostamist, nagu viib läbi ISVAP.

118 Eelnevad kaalutlused ei ole vastuolus direktiivi 92/49 artiklitega 11 ja 40, millele komisjon oma repliigis viitas.

119 Mis puudutab direktiivi 92/49 artiklit 11, siis tuleb märkida, et see muudab direktiivi 73/239 sätet, mis koos kõigi teiste direktiivi 73/239 samasse jakku kuuluvate sätetega käsitleb kindlustusseltside maksejõulisust. Komisjon ei saa seega toetuda nimetatud artiklile, väites, et nimetatud sättes sätestatud järelevalvepädevus väljub maksejõulisuse küsimuse alt.

120 Mis puudutab direktiivi 92/49 artiklit 40, siis piisab, kui märkida, et esiteks ei ole komisjon Itaalia Vabariigile ette heitnud, et ta oleks rikkunud nimetatud artikli lõigetest 3–5 tulenevaid kohustusi, ja teiseks kinnitab nimetatud direktiivi artikli 40 lõige 7, et vastuvõtval liikmesriigil on pädevus määrata sanktsioone tema territooriumil toime pandud rikkumiste eest.

121 Kõikidest esitatud põhjendustest tuleneb, et nimetatud etteheide tuleb tagasi lükata.

IV. Kohtukulud

122 Vastavalt kodukorra artikli 69 lõike 2 esimesele lõigule on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Käesoleval juhul komisjoni nõudeid ei rahuldatud. Kuna Itaalia Vabariik ei nõudnud komisjonilt kohtukulude hüvitamist, kannavad Itaalia Vabariik ja komisjon mõlemad oma kohtukulud ise.

123 Vastavalt kodukorra artikli 69 lõike 4 esimesele lõigule kannavad menetlusse astuvad liikmesriigid oma kohtukulud ise. Soome Vabariik menetlusse astujana kannab seega oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Euroopa Ühenduste Komisjon, Itaalia Vabariik ja Soome Vabariik kannavad oma kohtukulud ise.

Allkirjad