YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
27 päivänä tammikuuta 1987 *

Asiassa 45/85,

Verband der Sachversicherer e. V., kotipaikka Köln, edustajanaan asianajaja Christian Hootz, Stuttgart, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Ernest Arendt, 34 B rue Philippe-II, L-2920 Luxemburg,

kantajana,

jota tukee

Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e. V., kotipaikka Köln, edustajanaan asianajaja Hansjürgen Herrmann, Köln, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Jacques Loesch, 2 rue Goethe, L-2920 Luxemburg,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään komission oikeudellinen neuvonantaja Norbert Koch, avustajanaan asianajaja Barbara Rapp-Jung, Frankfurt, toimisto Brysselissä, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Georges Kremlis, Kirchberg, Luxemburg,

vastaajana,

jossa vaaditaan kumoamaan ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamismenettelystä (IV/30.307 - palovakuutukset - EYVL 1985, L 35, s. 20) 5 päivänä joulukuuta 1984 tehty komission päätös 85/75/ETY,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. J. Mackenzie Stuart, jaostojen puheenjohtajat C. Kakouris ja T. F. O'Higgins sekä tuomarit T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann ja J. C. Moitinho de Almeida,

julkisasiamies: M. Darmon,
kirjaaja: hallintovirkamies D. Louterman,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen sellaisena kuin se on muutettuna 5.6.1986 pidetyn suullisen käsittelyn jälkeen,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.11.1986 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Verband der Sachversicherer e. V. -yhdistys, kotipaikka Köln, on nostanut ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan nojalla kanteen ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamismenettelystä (IV/30.307 – palovakuutukset) 5 päivänä joulukuuta 1984 tehdyn komission päätöksen, joka on annettu kantajalle tiedoksi 10.12.1984 ja julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (EYVL 1985, L 35, s. 20) kumoamiseksi.

2 Kantaja on yhdistys, jonka tavoitteena on erityisesti edustaa, edistää ja suojella sellaisten vakuutuksenantajien ammatillisia etuja, jotka harjoittavat vakuutusten antamista teollisuuspalojen ja tuotannon keskeytymisen varalle ja joilla on oikeus harjoittaa toimintaansa Saksan liittotasavallan alueella.

3 Riidanalaisessa päätöksessä todetaan, että kantajan kesäkuussa 1980 antama suositus, jolla se pyrkii tasapainottamaan ja tervehdyttämään teollisuuspalojen ja tuotannon keskeytymisen vakuutusalaa, on perustamissopimuksen 85 artik-

lan 1 kohdan vastainen. Päätöksessä kieltäydytään myöntämästä kantajalle asetuksen N:o 17 2 artiklassa tarkoitettua puuttumattomuustodistusta sekä perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan mukaista poikkeusta.

4 Kanteensa tueksi kantaja vetoaa seuraaviin kuuteen kanneperusteeseen:

- ensimmäinen peruste: 85 artiklan 1 kohtaa ei sen mukaan täysin ja muuttamatta voida soveltaa vakuutusalaan;

- toinen peruste: komissiolla ei ole toimivaltaa puuttua jäsenvaltion talouspolitiikkaan;

- kolmas peruste: kantajan suositus, jota riidanalainen päätös koskee, ei ole 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymän päätös;

- neljäs peruste: kantajan suosituksen tavoitteena tai seurauksena ei ole kilpailun rajoittaminen;

- viides peruste: suositus ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan;

- kuudes peruste: komissio on arvioinut virheellisesti, että 85 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen myöntämiseksi tarvittavat edellytykset eivät täyty.

5 Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtscaft e. V., joka on Saksan vakuutusyritysten ammatillisten ryhmittymien liitto, tukee väliintulijana kantajaa asiassa. Se tukee kaikkia kantajan esittämiä väitteitä ja erityisesti kahta ensimmäistä kanneperustetta sekä korostaa niitä vaaroja, joita koko vakuutusalalle seuraisi yhteisön kilpailuoikeuden ankarasta ja joustamattomasta soveltamisesta alalla.

6 Saksan lainsäädännön vakuutusalaa koskevia säännöksiä, asian taustaa sekä asianosaisten perusteita ja väitteitä koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

Ensimmäinen kanneperuste: 85 artiklan 1 kohdan sovellettavuus vakuutusalaan

7 Kantaja ei kiistä sitä, että periaatteessa perustamissopimuksen 85 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa esitettyjä kilpailusääntöjä sovelletaan vakuutusalaan. Se väittää kuitenkin, yhteisöjen tuomioistuimelle esittämäänsä asiantuntijalausuntoon viitaten, että yhteisön kilpailusääntöjä ei voida soveltaa tällä alalla ilman rajoituksia tai varauksia, kun neuvosto ei ole erityisesti säätänyt niiden soveltamisesta vakuutuksiin. Perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan c alakohdasta, jossa määrätään, että neuvoston 85 ja 86 artiklan täytäntöönpanemisesta antamien säännösten tavoitteena on täsmentää määräysten soveltamisala elinkeinoelämän eri aloilla, seuraa toimielimelle velvoite lieventää perustamissopimuksen kieltojen ankaruutta siltä osin kuin se on välttämätöntä tiettyjen toimialojen elinkelpoisuuden säilyttämiseksi. Rajoittamattomasta kilpailusta vakuutusalalla seuraisi nimenomaan riski, että tietyt vakuutusyhtiöt ajautuisivat vararikkoon, ottaen huomioon alan omat erityispiirteet.

8 Tältä osin kantaja ja väliintulija selvittävät, että vakuutussopimus eroaa muista sopimuksista siinä, että toisen sopijapuolen suoritus riippuu täysin epävarmasta tekijästä, nimittäin vakuutetun riskin toteutumisesta; vahinkojen tiheyden vaihtelu tietyillä aloilla, erityisesti tulipalojen ja teollisuusvahinkojen aloilla, edellyttää vakuutuksenantajilta yhteistyötä rajoittamattoman kilpailun sijaan, jotta voidaan laskea tarpeelliset vararahastot ja säilyttää tasapaino tulojen ja menojen välillä maksukyvyttömyyden välttämiseksi. Tältä kannalta vakuutuksenottajan suojeleminen on erityisen tärkeää, koska tämä suorittaa oman osuutensa sopimuksesta, nimittäin vakuutusmaksujen maksamisen, voimatta olla varma siitä, että tarpeen vaatiessa vakuutuksenantaja pystyy korvaamaan vakuutussopimuksen kattaman vahingon.

9 Vakuutusalan erityiset piirteet ovat kantajan mukaan johtaneet siihen, että kansallisessa lainsäädännössä on tätä alaa koskevia erityissäännöksiä. Saksan lainsäädännössä säädetään yleisestä vakuutusyhtiöiden valvontajärjestelmästä, ulkomaisten vakuutuksenantajien vakuutustoiminnan harjoittamista Saksassa koskevasta lupavaatimuksesta sekä valvontajärjestelmän vaikutuksia kilpailulainsäädäntöön koskevista erityisistä säännöistä. Itse asiassa Saksan kilpailun rajoittamisen kieltävän lain 102 pykälässä (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) säädetään, että kilpailua rajoittavia sopimuksia ja päätöksiä koskevaa yleistä kieltoa ei sovelleta silloin, kun sopimukset ja päätökset liittyvät tosiseikkoihin, joita valvoo liittovaltion vakuutusvalvonnasta vastaava

virasto. Kilpailualan toimivaltainen viranomainen (*Bundeskartellamt*) voi puuttua asiaan ainoastaan tilanteessa, jossa kyseiset sopimukset tai päätökset ovat hankitun markkina-aseman väärinkäyttöä.

10 Kantaja ja väliintulija päättelevät tästä, että siihen saakka kun neuvosto antaa erityisiä säännöksiä perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti, 85 artiklan 1 kohdan kieltoa ei sovelleta vakuutusalaan, eikä komissio voi kieltoa soveltamalla aikaansaada sellaista tilannetta, jonka välttämiseen 87 artiklan 2 kohdan c alakohdassa pyritään.

11 Komissio, joka epäilee, voiko 87 artiklan 2 kohdan c alakohta oikeuttaa neuvoston rajoittamaan perustamissopimuksessa määrättyjen kilpailusääntöjen soveltamista, toteaa ainoastaan, että neuvosto ei ole antanut tämän määräyksen perusteella vakuutuksiin sovellettavaa erityistä säännöstä, että kilpailusääntöjä sovelletaan periaatteessa kaikkiin talouden aloihin ja että niitä siten sovelletaan rajoituksetta myös vakuutusalaan.

12 On muistutettava, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut 30.4.1986 antamassaan tuomiossa (yhdistetyt asiat 209–213/84, Asjes, Kok. 1986, s. 1425), että kun perustamissopimuksessa on tahdottu jättää tietyt toiminnat kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, siinä on tältä osin määrätty nimenomaisesta poikkeuksesta. Perustamissopimuksen 42 artiklan nojalla näin on maataloustuotteiden tuotannon ja kaupan osalta. Vakuutusten osalta ei ole olemassa vastaavanlaista määräystä, jolla 42 artiklan tavoin estettäisiin kilpailusääntöjen soveltaminen, tai jonka mukaan niiden soveltaminen edellyttäisi neuvoston päätöstä.

13 Lisäksi on todettava, että 6.2.1962 annetussa neuvoston asetuksessa N:o 17 (EYVL 1962, s. 204) säädetään perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä niiden taloudellisten toimintojen osalta, joihin näitä kahta määräystä sovelletaan, ja ainoana poikkeuksena tästä ovat ne toiminnat, joiden osalta perustamissopimuksen 87 artiklan perusteella on annettu erityisiä sääntöjä, kuten tietyillä liikenteen aloilla, meri- ja ilmaliikenteessä. Tällaista poikkeusta ei kuitenkaan ole tehty vakuutusalan osalta.

14 Tämän vuoksi on todettava, että yhteisön kilpailusääntöjä eli erityisesti perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklaa ja asetuksen N:o 17 säännöksiä sovelletaan kokonaisuudessaan vakuutusalalla.

15 Tämä päätelmä ei kuitenkaan millään tavoin estä sitä, etteikö yhteisön kilpailuoikeus sallisi tiettyjen elinkeinoelämän alojen erityispiirteiden huomioimista. Kun komissio käyttää sille perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdassa annettua toimivaltaa poikkeuksien myöntämiseen 85 artiklassa määrätyistä kielloista, komission asiana on ottaa huomioon elinkeinoelämän eri alojen erityiset piirteet ja näille aloille ominaiset ongelmat.

16 Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäinen peruste on hylättävä.

Toinen kanneperuste: puuttuminen kansalliseen talouspolitiikkaan

17 Kantaja väittää, että 85 artiklan 1 kohdan määräys koskee ainoastaan yrityksiä, eikä sen tarkoituksena ole kieltää kansallisia talous- tai kilpailupolitiikan toimenpiteitä. Saksan liittotasavallan vakuutustoiminnan täydellinen valvonta, kansallisten markkinoiden eristäminen niihin sovellettavalla lainsäädännöllä sekä kartelleja koskevien kieltojen rajoitukset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, joka edustaa tiettyä talouspoliittista valintaa. Perustamissopimuksen määräykset eivät oikeuta yhteisön toimielimiä kieltämään tällaista valintaa ja näin vaarantamaan kansallisen talouspolitiikan toimintaa.

18 Väliintulija lisää, että kun ei ole olemassa kilpailua vakuutusalalla koskevia yhteisön erityissääntöjä, kyseinen ala voi toimia yritysten kannattavaa hallintoa ja vakuutuksenottajien asianmukaista suojelua koskevien vaatimusten mukaisesti ainoastaan, jos toteutetaan kilpailusääntöjen ja vakuutusvalvontaa koskevan lainsäädännön yhdenmukaistaminen. Saksan lainsäädäntö on sen mukaan hyvä esimerkki tällaisesta yhdenmukaistamisesta, jossa pyritään sovittamaan yhteen molempien kysymyksessä olevien lainsäädännön alojen tavoitteita. Tavoitettu herkkä tasapaino kuitenkin murtuisi, jos komissio voisi puuttua asiaan ainoastaan kilpailuoikeuteen pohjautuvien näkökohtien perusteella.

19 Komissio väittää edelleen, että se ei kiellä päätöksellään kansallisia talouspolitiikan ja kilpailupolitiikan toimenpiteitä, vaan ainoastaan yksityisen, yritysten välisen itsenäisesti toteutetun kartellin. Sillä on mielestään oikeus toimia näin, koska 85 artiklan 1 kohta on välittömästi jäsenvaltioiden yrityksiin sovellettava ja koska tämän määräyksen ja kansallisen kilpailuoikeuden välisissä ristiriitatilanteissa yhteisön oikeutta on ensisijaisesti sovellettava.

20 Komissio toteaa myös olleensa päätöksentekohetkellä tietoinen siitä, että *Bundeskartellamt* (liittovaltion kilpailuvirasto) sekä vakuutusvalvonnasta vastaava viranomainen olivat jo hyväksyneet päätöksen kohteena olevan suosituksen kilpailurajoituksia koskevan lain mukaisesti. Nämä olosuhteet eivät kuitenkaan estä perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamista, sillä mainitun artiklan, perustamissopimuksen 3 artiklan f kohdan ja 5 artiklan toisen kohdan määräyksistä seuraa, että kansalliset oikeussäännöt tai hallinnolliset käytännöt eivät voi estää yhteisön kilpailusääntöjen täydellistä soveltamista.

21 Aluksi on todettava, että on vaikea kuvitella, miten riidanalainen päätös vaarantaisi liittotasavallan talouspolitiikan, koska päätöksessä ainoastaan kielletään yritysten yhteenliittymän antama suositus vakuutusmaksuista.

22 Mitä tulee kansallisen lainsäädännön soveltamiseen vakuutusyhtiöiden valvonnan alalla, on huomattava, että kansallisilla säännöksillä on eri tavoite kuin yhteisön kilpailuoikeudella ja että niitä voidaan soveltaa riippumatta siitä, millä tavoin kilpailuoikeutta sovelletaan. Kantaja ei ole pystynyt osoittamaan, että tässä tapauksessa perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan soveltamisesta aiheutuisi haittaa kansallisen vakuutuksenantajien valvontajärjestelmän moitteettomalle toiminnalle.

23 Lisäksi on todettava, että vaikka jäsenvaltion lainsäädännössä voidaankin luoda kiinteä yhteys kilpailuoikeuden soveltamisen sekä vakuutusalan valvonnan välille, yhteisön oikeudessa ei kuitenkaan aseteta perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan määräysten soveltamista riippuvaiseksi tavasta, jolla tiettyjen toiminnan alojen valvonta on järjestetty kansallisessa lainsäädännössä.

24 Lisäksi, niiltä osin kuin kantaja väittää, että vakuutusalan erityiset piirteet edellyttävät kyseisten yritysten toimivan yhteistyössä vahinkosuhteen laskemisessa välttämättömässä tilastotutkimuksessa, on todettava, että kyseinen päätös ei koske tällaista yhteistyön muotoa.

25 Toinen kanneperuste on siis hylättävä.

Kolmas kanneperuste: suosituksen sitomattomuus

26 Riidanalaisessa päätöksessä katsotaan, että Verband der Sachversicherer on perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymä ja että

kesäkuussa 1980 annettu suositus tasapainottamisen ja tervehdyttämisen alalla on yhteenliittymän sääntöjen mukaan toimivaltaisen elimen antama ja pääsihteerin toimivaltuuksiensa rajoissa yhteenliittymän virallisena kantana jäsenille tiedoksi antama. Vaikka suosituksen tekstissä suositus luokitellaankin "sitomattomaksi", se on komission päätöksen mukaan kuitenkin yritysten yhteenliittymän "päätöksen" luonteinen. Päätöksen mukaan on riittävää, että suositus on yritysten yhteenliittymän sääntöjen mukainen ja että se on saatettu sen jäsenten tietoon vaadittuja edellytyksiä noudattaen yritysten yhteenliittymän tahdonilmaisuna.

27 Kantajan mukaan suositus ei ole millään tavoin sitova, kuten sen nimestä ilmenee. "Teollisuuspalojen ja tuotannon keskeytymisen riskien" tekninen komitea, jolta suositus on lähtöisin, on kantajan mukaan toimivaltainen ainoastaan tutkimaan teknisiä seikkoja eikä tekemään yritysten yhteenliittymää tai sen jäseniä sitovia päätöksiä. Verbandin ainoat sitovien päätösten tekoon toimivaltaiset elimet ovat sen jäsenten kokous ja edustusto. Kumpikaan näistä elimistä ei kuitenkaan ole tehnyt päätöstä suosituksen suhteen.

28 Komissio vastaa, että Verband der Sachversichererillä oli sääntöjensä mukaan oikeus säännellä jäsentensä kaupallista toimintaa ja että tekninen komitea, joka antoi suosituksen, oli Verbandin sääntöjen mukaan toimivaltainen tekemään päätöksiä ja antamaan suosituksia, jotka sitovat tätä yhteenliittymää. Lisäksi yritysten yhteenliittymän suositukset, jotka ovat yhteenliittymän sisäisten komiteoiden laatimia ja jotka on tiedotettu jäsenille, ovat ilmaus yhteenliittymään kuuluvien yritysten yhteistoiminnasta ja niiden tavoitteena on kilpailun rajoittaminen näiden yritysten välillä.

29 Tältä osin on huomioitava erilaisia tekijöitä. Ensinnäkin on kiistatonta, että Verband der Sachversichererin jäseninä olevien vakuutuksenantajien yhteisen edun mukaista oli tervehdyttää markkinoita nostamalla vakuutusmaksuja, jotka teollisuuspalovakuutusten alalla olivat laskeneet huomattavasti vuosien 1973 ja 1980 välisenä aikana, kun taas vakuutuksenantajien kulujen ja vahinkojen suhde ei ollut huomattavasti muuttunut saman ajanjakson aikana. Riidanalaisessa päätöksessä, jota ei tältä osin ole kiistetty, todetaan, että vakuutusyhtiöt eivät ole itsenäisesti puuttuneet tähän negatiiviseen kehitykseen nostamalla vakuutusmaksujaan, koska niillä on tapana toimia monen alan vakuutuksenantajina tai samaan yhtymään kuuluvien yritysten välityksellä teollisuusvakuutusten eri aloilla; ne ovat siis pyrkineet merkittäviin liiketoimiin muilla aloilla laskuttamalla teollisuusasiakkaidensa palovakuutuksista kulujensa kattamiseen riittämättömiä määriä.

30 Toiseksi on huomioitava itse suosituksen laatu. Vaikka suositus onkin luokiteltu "sitomattomaksi", siinä kuitenkin asetetaan velvoittava yhteinen, kertakaikkinen ja lineaarinen korotus maksuihin. Sen, että lopullinen tavoite oli tämä, osoittaa myös se seikka, että pian sen jälkeen, kun suositus oli annettu tiedoksi Verband der Sachversichererin jäsenille, saksalaiset jälleenvakuutusyhtiöt päättivät sisällyttää samoja riskejä koskeviin jälleenvakuutussopimuksiinsa "erityisen vakuutusmaksujen laskemista koskevan lausekkeen", jonka mukaan muut kuin suosituksen mukaiset maksut katsotaan vahingon sattuessa riittämättömiksi alivakuutuksen vuoksi.

31 Kolmanneksi kantajan säännöistä ilmenee, että se voi yhteensovittaa jäsentensä toimintaa erityisesti kilpailun alalla, että teollisuuden riskeihin erikoistuneen teknisen komitean tehtävänä on yhteensovittaa jäsenten hintapolitiikkaa ja että komitean päätöksiä ja suosituksia pidetään lopullisina, jos mikään nimenomaisesti tätä tarkoitusta varten toimivaltainen yhteenliittymän elin ei vaadi sen edustustoa niitä hyväksymään.

32 Ottaen huomioon nämä tekijät on todettava, että suositus, riippumatta sen täsmällisestä oikeudellisesta luonteesta, on todellinen ilmaus kantajan tahdosta yhteensovittaa jäsentensä käyttäytyminen Saksan vakuutusmarkkinoilla suosituksen mukaiseksi. Tästä on pääteltävä, että kyseessä on perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymän päätös.

33 Tämän vuoksi kolmas kanneperuste on hylättävä.

Neljäs kanneperuste: kilpailun rajoittaminen

34 Riidanalaisessa päätöksessä todetaan, että suosituksen tavoitteena on rajoittaa kilpailua teollisuuden palovakuutusten ja tuotannon keskeytymisen vakuutusten alalla yhteismarkkinoilla. Päätöksen perusteluissa korostetaan erityisesti vakuutusmaksujen kiinteätä korottamista, sitä, että kantajayhdistykseen kuuluvat kaikki näillä markkinoilla Saksan liittotasavallassa toimivat vakuutuksenantajat, sekä sitä, että suosituksen rajoittavaa vaikutusta vahvistaa se, että jälleenvakuuttajat, joiden asema Saksan markkinoilla on vahva, ottivat käyttöön vakuutusmaksujen laskemista koskevan lausekkeen.

35 Tätä toteamusta koskevan kanneperusteen tueksi kantaja vetoaa pääasiallisesti kolmeen perusteluun. Ensinnäkin suosituksella ei sen mukaan ole mitään tavoitetta kilpailun alalla, koska se on ainoastaan vakuutusalalla tavanomaisen

ja tarpeellisen yhteistyön muoto, ottaen huomioon alan erityiset piirteet erityisesti riskien laskemisen osalta. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään hyväksynyt, ettei objektiivisten edellytysten soveltaminen jakelukanavan ja jakeluverkoston valinnassa periaatteessa ole kilpailun rajoittamista; kantaja viittaa erityisesti 25.10.1977 annettuun tuomioon (asia 26/76, Metro, Kok. 1977, s. 1875). Lopuksi komissio ei kantajan mukaan ole tarkastanut, onko suositus muuttanut yritysten toimintaa; kantajan mukaan suositusta ei juurikaan ole noudatettu käytännössä.

36 Väliintulija esittää samat väitteet. Se korostaa erityisesti kahta vaatimusta, joita vakuutusalalla on noudatettava: toisaalta maksut on vahvistettava asianmukaiselle tasolle, mikä on ainoa keino varmistaa jatkuvasti vakuutussopimusten täytäntöönpano; toisaalta tällaiseen tasoon pääsemiseksi on suoritettava huolellisia tilastollisia tutkimuksia markkinoista kokonaisuudessaan, eikä näitä tutkimuksia voi suorittaa ilman kaikkien vakuutuksenantajien osallistumista niihin.

37 Komissio esittää ensiksi, että 85 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi on riittävää, että yritysten yhteenliittymän päätöksestä ilmenee, ottaen huomioon taloudellisen asiayhteyden, että sen tavoitteena on kilpailun rajoittaminen. Jos tilanne on tällainen, ei sen vaikutuksia ole tarpeen tarkastella. Lisäksi komissio kiistää väitteen siitä, ettei suosituksella olisi ollut vaikutusta, ja se tukeutuu tältä osin vuoden 1979 ja vuoden 1983 välisenä aikana toteutuneiden riskien määrää ja samana aikana saatuja vakuutusmaksuja koskeviin lukuihin.

38 Komissio arvioi lisäksi, että kantajan ja väliintulijan esittämissä väitteissä ei oteta huomioon yritysten yhteenliittymän suosituksen merkitystä yritysten taloudellisen toiminnan yhteensovittamisen välineenä. Koska yhteenliittymän jäsenet ovat osallistuneet suosituksen muotoiluun, ne ovat sekä sen tekijöitä että kohteita. Viimeksi mainitussa ominaisuudessaan ne tietävät, minkälaista toimintaa muilta on odotettavissa.

39 On otettava huomioon, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimuksen tosiasiallisten vaikutusten huomioon ottaminen on tarpeetonta silloin, kun on ilmeistä, että sopimuksella on tarkoitus rajoittaa, estää tai vääristää kilpailua. Samaa toteamusta voidaan soveltaa myös yritysten välisen yhteenliittymän päätökseen. Komissio on siten perustellusti rajannut tutkimuksensa aluksi suosituksen tarkoitukseen, tutkimatta sen konkreettisia vaikutuksia.

40 Tältä osin on todettava, että riidanalaisella suosituksella pyrittiin tervehdyttämään yritysten rahoitustilannetta, johon vaikuttivat vakuutusmaksujen riittämättömyys suhteessa vahingoista aiheutuviin ennakoitaviin kuluihin. Tämän vuoksi suosituksessa puututtiin epätasapainon syyhyn, nimittäin kilpailuun yhä alemmilla vakuutusmaksuilla, toteuttamalla kertakaikkinen korotus.

41 Antaessaan suosituksen yritysten yhteenliittymä pyrki siis yhteiseen kiinteämääräiseen korotukseen jäsentensä tarjoamien palveluiden hinnoissa. Tältä osin on muistettava, että 85 artiklan 1 kohdan a alakohdassa esitetyssä ensimmäisessä esimerkissä kilpailua rajoittavasta toiminnasta mainitaan nimenomaan sopimukset, päätökset sekä yhdenmukaistetut menettelytavat, "joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja".

42 Tämän vuoksi ei ole tarpeen tutkia, edellyttävätkö vakuutusmaksujen laskemisessa tarpeelliset tilastolliset tutkimukset kaikkien vakuutuksenantajien yhteistyötä tietyillä vakuutusmarkkinoilla, kuten väliintulija on esittänyt, vaan on riittävää todeta, että 85 artiklan 1 kohdan nojalla vakuutuksenantajat eivät saa ulottaa yhteistoimintaansa markkinoilla tarjoamiensa palveluiden hintoihin.

43 Tästä seuraa, että suosituksen tavoitteena oli kilpailun rajoittaminen teollisuuspalojen ja tuotannon keskeytymisen vakuutusten markkinoilla, ja tämän vuoksi myös neljäs kanneperuste on hylättävä.

Viides kanneperuste: vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

44 Riidanalaisessa päätöksessä todetaan, että vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on todettavissa siitä, että suositus toimitettiin myös sellaisille palovakuutuksenantajille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa kuin Saksan liittotasavallassa mutta jotka harjoittavat toimintaansa Saksan alueella joko pääasiallisina tai ainoina vakuutuksenantajina tai rinnakkaisvakuutuksenantajina. Vaikka Saksan vakuutusyhtiöiden valvontaa koskevassa lainsäädännössä edellytetään, että näillä vakuutuksenantajilla on sivuliike Saksassa – lukuun ottamatta rinnakkaisvakuutuksia, jotka kuuluvat neuvoston direktiivin alaan – on tällaisia sivuliikkeitä pidettävä kilpailun kannalta vain ulkomaisen vakuutuksenantajan jatkeena.

45 Toiseksi päätöksessä katsotaan, että suositus maksujen alalla oli omiaan eristämään kyseiset markkinat jäsenvaltioiden välillä ja vaikeuttamaan näin perustamissopimuksessa tarkoitettua taloudellista vuorovaikutusta. Eristymistä lujittaa päätöksen mukaan vielä jälleenvakuuttajien vakuutusmaksujen laskemista koskevan lausekkeen soveltaminen, josta voi aiheutua myös yhteisön niihin Saksan liittotasavallassa toimiviin palovakuutuksenantajiin, joiden kotipaikka on muualla, kohdistuvia paineita.

46 Kantaja kiistää komission päätelmät tältä osin esittämällä perusteluita, jotka voidaan pääosiltaan esittää seuraavasti. Jäsenvaltioiden välisestä kaupasta ei sen mukaan tässä tapauksessa ole kyse, koska rajat ylittäviä vakuutuspalveluita ei ole, sillä Saksan lainsäädäntö, joka edellyttää ulkomaisilta vakuutusyhtiöiltä sijoittautumista Saksaan, estää tällaisten sopimusten tekemisen. Ulkomaisten yhtiöiden sivuliikkeitä ei sen mukaan voida pitää, kuten päätöksestä ilmenee, emoyhtiönsä "jatkeina", vaan ne ovat autonomisia taloudellisia yksiköitä ja näin ollen kilpailun kannalta itsenäisiä yrityksiä. Suositus ei myöskään kantajan mukaan koske muita kuin kansallisia tilanteita. Kantaja lisää, että suositus ei missään tapauksessa muuta ulkomaisten vakuutuksenantajien kilpailutilannetta; se muistuttaa, että rinnakkaisvakuutustoimissa – ainoa ala, jolla Saksan lainsäädännön mukaan ei sovelleta sijoittautumisvelvoitetta – ei toimivapautta missään tapauksessa ole, koska rinnakkaisvakuutuksenantajat noudattavat vakuutusmaksujen osalta rinnakkaisvakuutuksessa pääasiallisen vakuutuksenantajan toimintaa.

47 Komission esittämien näkemysten pohjalta on käyty yksityiskohtaista keskustelua "sivuliikkeen" käsitteestä ja sen oikeudellisesta asemasta, mutta tätä seikkaa ei tarvitse käsitellä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo itse asiassa, että riidanalaisessa päätöksessä esitetyt kaksi perustetta pitävät paikkansa, ja niiden nojalla voidaan päätellä, että suositus on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

48 Ensinnäkin, sellaiselle vakuutusyhtiölle, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa mutta joka tahtoo harjoittaa toimintaansa Saksan alueella, asetettu velvoite sijoittautua tälle alueelle ei poista jäsenvaltioiden välisen vakuutuspalveluiden kaupan olemassaoloa. Se, että suositus koskee ainoastaan sivuliikettä, ei estä suosituksen mahdollisia vaikutuksia sivuliikkeen ja emoyhtiön välisiin suhteisiin; ja näin on riippumatta sivuliikkeen oikeudellisen riippumattomuuden asteesta.

49 Tältä osin on tunnustettava, että komission tehdessä päätöksensä Saksan lainsäädäntö oli hyvin rajoittava sellaisten vakuutusyhtiöiden vakuutustoiminnan harjoittamisen osalta Saksan liittotasavallassa, joiden kotipaikka sijaitsi toisessa jäsenvaltiossa. Tällaiset yhtiöt saattoivat kuitenkin osallistua vakuutustoimintaan perustamalla Saksan alueelle sivuliikkeen tai osallistumalla siellä sijaitsevan riskin kattamisen rinnakkaisvakuuttamiseen. Vaikka kansallisen lainsäädännön säännöksissä sallitaan tietty toiminta, joka vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei niihin voida vedota sen estämiseksi, että 85 artiklan 1 kohtaa sovelletaan tällaiseen kilpailun rajoittamiseen.

50 Toiseksi, vakuutusmaksujen lineaarinen korotus, jota ei voida perustella kyseisten yritysten yksittäisillä tilanteilla, on omiaan vaikuttamaan sellaisten ulkomaisten vakuutuksenantajien asemaan, jotka pystyvät tarjoamaan, vaikka sivuliikkeidensä välityksellä, kilpailukykyisiä palveluita. Suosituksella pyritään näin vaikeuttamaan Saksan markkinoille pääsyä.

51 Näissä olosuhteissa viidettä perustetta ei voida hyväksyä.

Kuudes kanneperuste: 85 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset

52 Suositus annettiin komissiolle tiedoksi 23.9.1982. Päätöksessä todetaan, ettei tämän vuoksi asetuksen N:o 17 4 artiklan 1 kohdan nojalla kesäkuun 1980 ja tiedoksiantamisen päivämäärän väliseen ajanjaksoon voida soveltaa mitään poikkeusta. Kantaja ei ole kiistänyt tätä toteamusta.

53 Kantaja kuitenkin riitauttaa päätöksen siltä osin kuin siinä on kyse ilmoittamisen jälkeisestä ajanjaksosta ja väittää, että kaikki poikkeusluvan myöntämiseen oikeuttavat edellytykset täyttyivät. Riidanalainen suositus oli objektiivisesti perusteltu vakuutusyhtiöiden kannattavuuden palauttamiseksi kuitenkin suojelemalla samalla vakuutuksenottajien etuja. Tältä osin ei ole merkityksetöntä, että Bundeskartellamt totesi Saksan lain soveltamisesta, että suositus ei ole väärinkäyttöä.

54 Asianomaiset ovat eri mieltä erityisesti siitä, onko suosituksella voitu edesauttaa alan palveluiden tarjonnan parantamista. Tältä osin riidanalaisessa päätöksessä tunnustetaan, että yksi kantajan pääasiallisista väitteistä, jonka mukaan eri yritysten käytössä olevat tilastotiedot vahingoista ovat riittämättömiä asianmukaiseen laskemiseen, on sinänsä tosi. Komissio kuitenkin lisää, ettei tästä voida päätellä, että yritysten yhteenliittymän päätös, jossa suositel-

laan 10, 20 ja jopa 30 prosentin korotuksia vakuutusmaksuihin, olisi toimenpide, jolla alalla tarjottuja palveluita parannettaisiin. Myöskään siitä, että vahinkovakuutusten ja niihin liittyvän lainsäädännön tavoite edellyttää, että vakuutussopimusten täytäntöönpano on jatkuvasti taattu – puuttumatta alojen erillisyyden periaatteeseen – ei seuraa, että vakuutusmaksujen kiinteät korotukset olisivat omiaan parantamaan palveluita kyseisellä alalla.

55 Riidanalaisessa päätöksessä todetaan seuraavaksi, että suositus ylittää sen, mitä voidaan pitää tarpeellisena yhteistyönä vakuutuksenantajien välillä vahinkotilastojen hyödyntämiseksi ja niiden analyysin tulosten soveltamiseen käytännössä vakuutussopimusten tekemisessä. Se, että toiminta menee pidemmälle kuin on hyväksyttävää, ilmenee siitä, että 10, 20 ja jopa 30 prosentin korotuksissa ei huomioida yksittäisten vakuutuksenantajien kulujen ja tulojen tilannetta. Lisäksi korotuksen yleisen periaatteen mukaan se perustuu bruttovakuutusmaksujen vahvistamiseen, joka riippumatta yksittäisten vakuutuksenantajien tilanteista määrää kaikille saman lisämaksun käyttökustannuksiin ja voittoihin, joka lasketaan prosentuaalisena osuutena tilastoihin perustuvista vahinkokustannuksista.

56 Kantajan mukaan päätelmä on virheellinen. Se muistuttaa, että suositus koskee ainoastaan tosiasiallisesti kannettujen vakuutusmaksujen korottamista, eikä bruttomaksuja. Bruttomaksuja koskevat suositukset ovat objektiivisesti välttämättömiä ja niitä käytetään kaikkialla maailmassa.

57 Väliintulija tukee tätä väitettä. Se korostaa, että komissio on jättänyt huomioimatta suosituksen vaikutukset muihin vakuutusaloihin kuin palovakuutuksiin. Kantajan mukaan muut alat pystyvät itse asiassa parantamaan palveluitaan palovakuutusalan tervehdyttämisen seurauksena. Suositellulla vakuutusmaksujen nostamisella ei pyritty ainoastaan takaamaan teollisuuspalovakuutuksista tehtyjen sopimusten täytäntöönpanon jatkuvuutta, vaan sillä pyrittiin myös vapauttamaan muut alat kuluista, joista ne eivät olleet vastuussa.

58 Tältä osin on korostettava, että komission tehtävä oli 85 artiklan 3 kohdan mukaisesti arvioida, oliko riidanalaisen päätöksen seurauksena vakuutusalan palvelujen tarjonnan paraneminen. Tältä osin se arvioi oikein perustein, ettei sen tehtävänä ollut ainoastaan tarkistaa, oliko suosituksen tavoitteena ratkaista markkinoilla tosiasiallisesti ilmeneviä ongelmia, jotka olivat seurausta teollisuuspalovakuutusten ja tuotannon keskeytymisen vakuutusten maksujen jatkuvasta laskusta, ja tutkia, oliko suositus tähän tilanteeseen sopiva väline, vaan sen tehtävänä oli myös arvioida, ylittävätkö suosituksella täytäntöönpannut keinot tältä osin sen, mikä on tarpeen.

59 Ei ole tarpeen tutkia kaikkia esitettyjä väitteitä ja yhteisöjen tuomioistuimelle toimitettuja asiantuntijalausuntoja, niiltä osin kuin ne koskevat suosituksen vaikutuksia "bruttomaksuihin" ja yritysten yhteenliittymän, joka pyrkii kyseisen alan tervehdyttämiseen, tarvetta ottaa "bruttomaksuja" lähtökohdakseen. Itse asiassa ongelmana on sen selvittäminen, oliko yhteinen, kiinteä ja lineaarinen vakuutusmaksujen korotus perusteltu tavoitteen kannalta.

60 Korotuksen yleisen ja erottelemattoman luonteen vuoksi siihen sisältyi vakuutusmaksujen korotus, joka käsitti sekä vahinkojen korvaamisesta aiheutuvat kulut että vakuutusyhtiöiden hallintokuluja; oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että eri vakuutusyhtiöiden hallinnollisissa kuluissa oli huomattavia eroja. Korotuksen yleisestä luonteesta seurasi näin kilpailun rajoituksia, jotka ylittivät sen, mikä oli tavoitteen kannalta tarpeen.

61 Koska näissä olosuhteissa valitusta ratkaisusta aiheutuva haitta kilpailuoikeuden kannalta oli suurempi kuin hyöty ja koska palvelujen tarjonta vakuutusmarkkinoilla ei parantunut, ei komissio ole ylittänyt sille perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisessa kuuluvaa harkintavaltaa.

62 Tämän vuoksi väitteitä, joiden mukaan 85 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset täyttyivät siten, että komissiolla oli velvollisuus myöntää poikkeus 85 artiklan 1 kohdassa esitettyyn kieltoon, ei voida hyväksyä. Kuudes väite on siis hylättävä.

63 Edellä esitetystä seuraa, että kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

64 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e. V., joka väliintulijana tuki kantajaa, vastaa väliintulostaan aiheutuneista kuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e. V. vastaa väliintulostaan aiheutuneista kuluista.**

3) **Kantaja velvoitetaan korvaamaan muut oikeudenkäyntikulut.**

Mackenzie Stuart Kakouris O'Higgins

Koopmans Everling Bahlmann Moitinho de Almeida

Julistettiin Luxemburgissa 27 päivänä tammikuuta 1987.

P. Heim
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti