JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
4 päivänä heinäkuuta 2002 [1]

I Johdanto

1. Tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komissio moittii Italian tasavaltaa siitä, että tämä on antanut ja pitänyt voimassa kansallisia säännöksiä, joilla on tilapäisesti jäädytetty Italiassa voimassa olevien, pakollista liikennevakuutusta koskevien sopimusten maksuperusteet. Säännökset koskevat erotuksetta sekä vakuutusyhtiöitä, joiden kotipaikka on Italiassa, että vakuutusyhtiöitä, jotka harjoittavat Italiassa toimintaa sivukonttoreiden välityksellä tai käyttäen hyväkseen palvelujen tarjoamisen vapautta. Komission mielestä tällä loukataan hinnoitteluvapauden periaatetta, jonka perusteella on kiellettyä, että maksuperusteet olisi hyväksyttävä ennalta ja että vakuutusten ehdot ja maksuperusteet olisi annettava tiedoksi järjestelmällisesti. Komission mukaan tämä merkitsee, että muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) [2] 6, 29 ja 39 artiklaa rikotaan. Komissio arvostelee lisäksi vahinkojen ja muiden tietojen järjestelmällistä tiedoksi antamista koskevaa vaatimusta ja velvollisuutta osallistua valvontajärjestelmän rahoittamiseen, joita se pitää direktiivin 44 artiklan vastaisina. Italian tasavallan toteuttamilla väliaikaisilla toimenpiteillä on tarkoitus torjua inflaatiota ja petoksia.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

2. Vakuutusalan sisämarkkinat on toteutettu niin sanotulla kolmannella vahinkovakuutusdirektiivillä, jossa taataan vakuutushyödykkeiden vapaa liikkuvuus. Kysymys on edellä mainitusta, 18.6.1992 annetusta neuvoston direktiivistä 92/49/ETY. Sen ohella, että direktiivissä säännellään vakuutusliikkeen aloittamista, se sisältää vakuutusliikkeen harjoittamisen edellytyksiä koskevat yhdenmukaistamissäännökset ja edistää siten sijoittautumisvapaudesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta muodostuvien perusvapauksien käyttöä vakuutusalalla.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.
2 — EYVL L 228, s. 1.

3. Nyt esillä oleva asia koskee direktiivin 92/49/ETY 6 artiklan 3 kohtaa sekä 29, 39 ja 44 artiklaa. Näissä on yhtäältä kielletty vaatimasta, että yleiset ja erityiset sopimusehdot olisi hyväksyttävä ennalta ja annettava tiedoksi järjestelmällisesti, mikä rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia puuttua maksuperusteiden hyväksymiseen. Toisaalta niissä säädetään vakuutusyritysten velvollisuuksista antaa kotivaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle tietoja sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella toteutetuista liiketoimista sekä vakuutusyrityksen kotivaltion viranomaisen velvollisuuksista antaa tietoja toiminnan harjoittamisvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Tietyt, erityisen helposti tulkintaerimielisyyksiin johtavat ilmaisut on jäljempänä kursivoitu.

4. Direktiivin 92/49/ETY II osaston, jonka otsikko on Vakuutusliikkeen aloittaminen, 6 artiklan 3 kohdassa, jolla muutetaan direktiivin 73/239/ETY 8 artiklaa, säädetään seuraavaa:

"Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita pitämästä edelleen voimassa tai antamasta lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, joissa säädetään perustamiskirjan tai yhtiöjärjestyksen hyväksymis[es]tä ja kaikkien muiden tavanomaiselle valvonnalle tarpeellisten asiakirjojen toimittamis[es]ta.

Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa antaa määräyksiä, joissa vaaditaan niiden vakuutuskirjaa, maksuperusteita sekä lomakkeita ja muita painettuja asiakirjoja koskevi[en] 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.

— — "

5. Direktiivin III osastossa, jonka otsikko on Vakuutusliikkeen harjoittamista koskevien edellytysten yhteensovittaminen, olevassa 28 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

6. Direktiivin 92/49/ETY 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."

7. Direktiivin 30 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

8. Direktiivin 92/49/ETY IV osastossa, jonka otsikko on Sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat säännökset, olevan 39 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Jäsenvaltio, jossa sivukonttori sijaitsee tai jossa palveluja tarjotaan, ei saa antaa säännöksiä, joissa vaaditaan niiden vakuutussopimusten yleisten ja erityisten vakuutusehtojen, maksuperusteiden sekä lomakkeiden ja muiden painotuotteiden *ennalta* hyväksymistä tai *järjestelmällistä* tiedoksi antamista, joita yritys aikoo käyttää vakuutuksenottajien kanssa asioidessaan. Vakuutussopimuksia koskev[ie]n 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."

Direktiivin 44 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

Vakuutusluokkaryhmät määritellään seuraavasti:

— — —

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

— — —

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

9. Direktiivissä ei todeta mitään tiedonanto- ja valvontajärjestelmän rahoituksesta.

B *Kansallinen oikeus*

10. Direktiivin 92/49/ETY täytäntöönpanemiseksi 17.3.1995 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 175 on vapautettu pakollisen liikennevakuutuksen maksuperusteet, jotka olivat olleet Italiassa samoin kuin useimmissa muissa Euroopan maissa hintavalvontajärjestelmän alaisia. Vapauttaminen koski myös sopimusehtoja.

11. Kiireellisistä toimenpiteistä inflaatiopaineen hillitsemiseksi 28.3.2000 annetulla asetuksella (decreto legge) nro 70 [3] (jäljempänä asetus nro 70) Italia toteutti eri alojen, kuten pakollisen liikennevakuutuksen, mineraaliöljyjen verotuksen ja julkisen sektorin, osalta erilaisia toimenpiteitä inflaation torjumiseksi. Liikennevakuutuksen osalta parlamentti muutti asetuksen

3 — GURI nro 73, 29.3.2000.

nro 70, sellaisena kuin se oli muutettuna, 26.5.2000 annetuksi laiksi nro 137.[4] Inflaatiota oli tarkoitus torjua aluksi vuoden ajan jäädyttämällä vakuutusmaksut, estämällä tiettyjen liikennevakuutussopimusten ehtojen muuttaminen eräiden muiden seikkojen osalta sekä eräillä muilla asetuksen nro 70 2 §:n 2—4 momentissa ja 5 momentin a—d kohdassa säädetyillä toimenpiteillä. Asetuksen nro 70 2 §:n 2 momentin mukaan sellaisten asetuksen voimassaolovuotena uudistettavien liikennevakuutussopimusten, joiden mukaan vakuutusmaksu saattoi muuttua tapahtuneiden vahinkojen perusteella, maksuperusteita ei saanut korottaa, jos vakuutuksenottaja ei ollut huomioon otettavana aikana aiheuttanut mitään vahinkoja.

12. Asetuksen 2 §:n 2 a momentin viimeisessä virkkeessä säädettiin uusien sopimusten osalta, ettei asetuksen voimaantulopäivänä voimassa olleita maksuperusteita saanut muuttaa vuoden aikana.

13. Asetuksen nro 70 3 §:n 2 momentissa kiellettiin muuttamasta säännöksen voimaantuloa seuraavan vuoden aikana sopimusehtoja, jotka koskevat maksuluokkien määrää, vakuutusmaksujen laskentakertoimia ja maksuperustekaavan kehittymistä koskevia sääntöjä, joiden perusteella vakuutusmaksut muuttuvat tapahtuneiden vahinkojen mukaisesti.

14. Asetuksen nro 70 2 §:n 4 momentin mukaan vakuutusyritykset ovat vakuutuksenottajan pyynnöstä velvollisia tekemään sopimuksia, joissa sovelletaan bonus-malus-maksuperustekaavaa ja joissa on kiinteämääräinen omavastuuosuus, jonka määrän on oltava 500 000—1 000 000 Italian liiraa (ITL) ja johon ei voida vedota vahingon kärsinyttä kolmatta osapuolta vastaan. Vakuutuksenottaja päättää yksin, valitseeko hän bonus-malus-kaavan, johon liittyy omavastuuosuus, ja mikä on omavastuuosuuden määrä.

15. Asetuksen nro 70 2 §:n 5 momentin mukaan vakuutuksenottajalla on maksunkorotuskiellon päätyttyä oikeus irtisanoa sopimus noudattamatta lainmukaista irtisanomisaikaa, jos vakuutuksenantaja vaatii vakuutusmaksuun korotusta, jota eri maksuluokkiin perustuva mekanismi ei oikeuta ja joka ylittää hallituksen ohjelman mukaisen inflaatioasteen.

16. Asetuksen 2 §:n 5 a momentissa säädetään, että kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan toimivaltainen kansallinen viranomainen Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (jäljempänä ISVAP) valvoo 2 §:n 2—4 momentin ja 2 §:n 5 b momentin noudattamista ja että tällä on toimivalta määrätä 3—9 miljoonan ITL:n sakkoja, jos näitä säännöksiä rikotaan.

17. Asetuksen 2 §:n 5 c momentissa säädetään, että petosten torjumiseksi pakolli-

4 — GURI nro 122, 27.5.2000.

sen liikennevakuutuksen alalla luodaan tietokanta. Kaikkien vakuutusyritysten on ilmoitettava vastattavakseen tulleista vahingoista ISVAP:lle tämän laatimien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

18. Tämän säännöksen mukaan vakuutusyritysten on lisäksi osallistuttava tietokannan rahoittamiseen.

19. Jos vakuutusyritys laiminlyö tietojenantovelvollisuutensa tai täyttää sen myöhässä, sille voidaan 2 §:n 5 d momentin mukaan ensin mainitussa tapauksessa määrätä sakkoa 2—6 miljoonaa ITL ja jälkimmäisessä tapauksessa 1—3 miljoonaa ITL, ja näitä määriä voidaan korottaa, jos rikkominen uusitaan.

III Kanteen kohde ja asian käsittelyn vaiheet

20. Koska edellä kuvailtu kansallinen lainsäädäntö ei komission käsityksen mukaan ollut sopusoinnussa direktiivin 92/49/ETY 6 artiklan 3 kohdan, 29, 39 ja 44 artiklan kanssa, komissio lähetti 14.4.2000 Italian tasavallalle kirjeen, jossa se esitti moitteensa. Italian hallitus vastasi tähän 5.6.2000 päivätyllä kirjeellään. Komissio lähetti 13.7.2000 Italian tasavallalle viralisen huomautuksen, jossa se kehotti tätä esittämään huomautuksensa kolmen viikon kuluessa kirjeen vastaanottamisesta. Koska Italian hallituksen 3.8.2000 ja 3.10.2000 esittämät vastaukset eivät tyydyttäneet komissiota, komissio osoitti Italian hallitukselle 27.10.2000 perustellun lausunnon kehottaen Italian tasavaltaa korjaamaan komission toteamat virheet kolmen viikon kuluessa lausunnon vastaanottamisesta. Koska Italian hallituksen 20.11.2000 esittämä vastaus ei vastannut komission odotuksia, komissio nosti 12.2.2001 tämän kanteen.

21. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa järjestelmän, jolla se on jäädyttänyt maksuperusteet, joita sovelletaan moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta tehtyihin vakuutussopimuksiin, jotka kattavat Italian valtion alueella sijaitsevan riskin, tekemättä eroa sellaisten vakuutusyhtiöiden, joiden kotipaikka on Italiassa, ja sellaisten vakuutusyritysten välillä, jotka harjoittavat Italiassa toimintaa sivukonttoreiden välityksellä tai käyttäen palvelujen tarjoamisen vapautta, ja että se on tällä tavoin

a) loukannut tämän direktiivin 2, 29 ja 39 artiklassa tarkoitettuja periaatteita, jotka koskevat hinnoitteluvapautta sekä maksuperusteisiin

ja sopimuksiin kohdistuvan ennakkovalvonnan tai järjestelmällisen valvonnan poistamista, ja

b) rikkonut direktiivin 44 artiklaa, joka koskee tietojen keräämistä vakuutusmaksuista, korvauksista ja palkkioista, vahinkotiheydestä ja korvauksien keskimääräisistä kuluista sekä tietojenvaihtoa kotijäsenvaltion valvontaelinten ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaelinten välillä, sekä

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22. Italian tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Asiassa on pidetty suullinen käsittely. Vaikka arvostelun kohteena oleva kansallinen maksuperusteita koskeva lainsäädäntö on tällä välin kumottu, komissio on nimenomaisesti pitäytynyt kanteessaan, jotta sillä olisi perusteita vastustaa sekä Italian että muiden jäsenvaltioiden vastaavanlaista lainsäädäntöä. Säännökset, jotka koskevat velvollisuuksia toimittaa tietoja ISVAP:lle, olivat edelleen voimassa, kun suullinen käsittely pidettiin.

IV Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

A *Väite, jonka mukaan muun muassa hinnoitteluvapautta on loukattu (direktiivin 6, 29 ja 39 artikla)*

24. *Komissio* väittää, että asetuksen nro 70, sellaisena kuin se on muutettuna, 2 §:n 2—5 momentilla, joiden keskeisten säännösten piti olla voimassa vuoden ajan, pyrittiin seuraaviin tavoitteisiin:

a) kieltämään vakuutusmaksujen korottaminen vuoden ajan sellaisten vakuutuksenottajien osalta, joiden sopimuksissa, joiden voimassaoloaika oli päättymässä, oli määrätty, että tapahtuneet vahingot vaikuttavat vakuutusmaksuun (2 §:n 2 momentin ensimmäinen osa)

b) jäädyttämään vuoden ajaksi kaikkien sellaisten uusien sopimusten maksuperusteet, joiden mukaan tapahtuneet vahingot vaikuttavat vakuutusmaksuun (2 §:n 2 momentin toinen osa)

c) jäädyttämään tarjottavien sopimusten tietyt osatekijät (2 §:n 3 momentti)

d) velvoittamaan kaikki pakollisen liikennevakuutuksen alalla toimivat vakuutusyritykset tarjoamaan bonus-malus-ehtoisia sopimuksia omavastuuosuudella, jonka määrän oli oltava 500 000 ITL—1 000 000 ITL (2 §:n 4 momentti)

e) mahdollistamaan, että vakuutuksenottajat voivat irtisanoa sopimuksensa ennen sen voimassaoloajan päättymistä, jos maksuperusteiden korotus ylitti ennakoidun inflaatioprosentin (2 §:n 5 momentti).

25. Komission käsityksen mukaan näillä toimenpiteillä rikotaan direktiivin 6 artiklan 3 kohtaa sekä 29 ja 39 artiklaa, joissa sen mielestä säädetään vakuutusalan yrityksiä koskevasta sopimus- ja hinnoitteluvapauden periaatteesta, kun niissä kielletään sopimusehtojen ja maksuperusteiden hyväksyminen ennalta ja järjestelmällisesti. Komission mukaan jäsenvaltio voi vain direktiivin 30 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa ja vain pakollisten vakuutusten osalta vaatia, että yleiset ja erityiset sopimusehdot on annettava tiedoksi ennalta, mutta se ei kuitenkaan voi valvoa maksuperusteiden taloudellista tarkoituksenmukaisuutta. Hinnoitteluvapauden periaatteesta, jonka yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin tunnustanut,[5] voidaan poiketa tai sitä voidaan rajoittaa vain osana 6, 29, 39 artiklassa tarkoitettua yleistä hintavalvontajärjestelmää tai sellaisten 28 artiklassa tarkoitettujen yleistä etua koskevien säännösten nojalla, jotka ovat voimassa riskin sijaintivaltiossa.

26. Komission mukaan "yleisen hintavalvontajärjestelmän" on täytettävä tiettyjä edellytyksiä, jotka eivät nyt esillä olevassa asiassa ole täyttyneet. Asetus nro 70, sellaisena kuin se on muutettuna, ei koske sen enempää yleistä hintavalvontamenettelyä kuin tarvittavien tietojen ennalta tapahtuvaa keräämistä koskevaa menettelyä. Nyt esillä olevassa asiassa riidanalaista maksuperusteita koskevaa lainsäädäntöä ei useista eri syistä voida pitää yleisenä hintavalvontajärjestelmänä. Ensinnäkin se koskee vain pientä määrää tavaroita ja palveluja siitä suuresta joukosta tavaroita ja palveluja, joilla on taloudellista tai sosiaalista merkitystä ja jotka olivat ennen liberalisointia samalla tavoin hintavalvonnan alaisia. Toiseksi komissio viittaa siihen, että tämä toimenpide poikkeaa muista toimenpiteistä soveltamisajaltaan. Pakollinen liikennevakuutus on ainoa ala, jolla on toteutettu toimenpiteitä 29.3.2000 jälkeen. Kolmanneksi komissio viittaa toteutettujen tai suunniteltujen toimenpiteiden sisällöllisiin erovaisuuksiin. Eräät toimenpiteet ovat verotuksellisia (polttoaineet ja kalastus), toiset koskevat julkisista palveluista perittäviä maksuja. Neljänneksi komissio toteaa, että riidanalaisia toimenpiteitä on ensi sijassa perusteltu sillä, että niillä pyritään torjumaan maksuperusteita koskevia vakuutusyhtiöiden kartelleja tai yhteisjärjestelyjä, jotka ovat pakollisen liikennevakuutuksen alalla johtaneet yleisiin ja jatkuviin maksunkorotuksiin.

5 — Ks. asia C-296/98, komissio v. Ranska, tuomio 11.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3025, 29 kohta).

27. Komissio muistuttaa tältä osin, että riskin sijaintivaltiossa voimassa olevien yleistä etua koskevien säännösten nojalla sallittuja valvontatoimenpiteitä voivat olla vain muut kuin järjestelmälliset valvontatoimenpiteet ja lisäksi vain jälkikäteen toteutettavat valvontatoimenpiteet.

28. Komission mukaan riidanalaiset toimenpiteet eivät sovellu tavoitellun päämäärän saavuttamiseen eli inflaation torjumiseen, koska kyseisen alan vakuutusmaksuilla on inflaatiolaskelmissa hyvin pieni merkitys, eivätkä toimenpiteet myöskään ole oikeassa suhteessa tavoitteeseen, koska ne voivat tehdä yrityksistä maksukyvyttömiä. Jos hinnankorotuksilta suojautuminen olisi riittävä peruste, minkä tahansa tyyppistä toimenpidettä voitaisiin perustella kuluttajansuojaan liittyvillä vaatimuksilla, mikä olisi kuitenkin ongelmallista.

29. Vastaajana olevan hallituksen esiin tuomista sosiaalisista syistä komissio toteaa, ettei niitä voida pitää sellaisina yleistä etua koskevina syinä, joiden perusteella voitaisiin rajoittaa jotakin perustamissopimuksessa määrättyä perusvapautta.[6] Komission mukaan on epäselvää, minkä petosten estämiseen vastaajana oleva hallitus voisi vedota. Jos vastaajana oleva hallitus tarkoittaa valeonnettomuuksia, jotka vaikuttavat vakuutusmaksujen kehittymiseen, on komission mukaan todettava, ettei niitä voida torjua puuttumalla niiden seurauksiin eikä niiden syihin ja rajoittamalla perusvapautta tavalla, joka ei sovellu tavoitteen saavuttamiseen ja joka ei ole oikeassa suhteessa tavoitteeseen. Komissio katsoo lopuksi, että sikäli kuin toimenpiteillä on tarkoitus estää kartelleja ja kilpailunvastaisia sopimuksia, ne eivät myöskään kilpailusääntöjen valossa sovellu tämän tavoitteen saavuttamiseen eivätkä ole oikeassa suhteessa siihen eivätkä ne voi missään tapauksessa tehdä alan maksuperusteiden jäädyttämisestä perusteltua.

30. *Italian hallitus* katsoo, että riidanalaisia toimenpiteitä voidaan pitää yleisenä hintavalvontajärjestelmänä. Hintoihin kohdistuva interventio on Italian hallituksen mukaan "yleinen", vaikka se toteutetaan useilla eri oikeudellisilla instrumenteilla ja vaikka se kohdistuu eri ajankohtiin. Toimenpiteet on lisäksi toteutettu eri tasoilla, esimerkiksi antamalla suuntaviivoja, jotka koskevat julkisista palveluista perittäviä maksuja ja öljytuotteiden verojen alentamista. Valtion interventiota voidaan pitää yleisenä, vaikka se koskisi vain aloja, joilla inflaatioprosentti on erityisen korkea. Olennaista on, että kysymys on toimenpidekokonaisuudesta, jolla pyritään torjumaan inflaatiopaineita ja joka soveltuu tähän tarkoitukseen, kun otetaan huomioon hintakehityksen dynamiikan erilaisuus eri aloilla.

31. Italian hallitus katsoo lisäksi, että toteutetut toimenpiteet soveltuvat inflaa-

6 — Ks. esim. asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1931, 41 kohta).

tion torjumiseen ja ovat oikeassa suhteessa tähän tavoitteeseen. Kuluttajansuojaan liittyvistä näkökohdista ja sosiaalisista syistä Italian hallitus toteaa, että ajallisesti rajoitettu kielto korottaa maksuperusteita tiettyjen sopimusten osalta oli ainoa keino, jolla pystyttiin välittömästi toimimaan kyseessä olevan alan huomattavia hinnankorotuksia vastaan. Italian hallitus huomauttaa, että toimenpiteet ovat olleet seurausta myös alan intressitahojen jo jonkin aikaa kestäneestä yhteistoiminnasta. Italian hallitus ei näe mitään ristiriitaa maksuperusteiden tilapäisen jäädyttämisen ja asianomaisten yritysten neuvottelemien sopimusten välillä. Italian hallituksen mukaan nämä sopimukset ovat mahdollistaneet sen, että on voitu toteuttaa joukko toimenpiteitä epäterveiden piirteiden poistamiseksi tältä alalta, jonka tunnusomaisia piirteitä ovat kilpailua rajoittava käyttäytyminen ja petokset.

B *Väite, joka koskee tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuuksien laajentamista (direktiivin 44 artikla)*

32. *Komissio* huomauttaa, että vakuutusyritykset, jotka toimivat Italiassa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, ovat velvollisia antamaan tietoja vain kotijäsenvaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle, erityisesti siltä osin kuin on kysymys vahinkojen lukumäärästä. Velvollisuus toimittaa tietoja vakuutusmaksujen määristä, vahingoista ja korvauksista on voimassa jäsenvaltioittain ja vakuutusaloittain. Komissio katsoo, että petosten torjumiseen tarvittavat tiedot voidaan hankkia ja ne on hankittava direktiivin mukaisesti eli yksinomaan vakuutusyrityksen kotivaltion toimivaltaisen viranomaisen välityksellä. Komission mukaan Italian viranomaisten käyttöön ottama järjestelmä vahingoittaa jäsenvaltioiden välisen yhteistyön mekanismia, josta on säädetty direktiivissä. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallintotekniset näkökohdat eivät voi tehdä perustelluksi sitä, että jäsenvaltio poikkeaa yhteisön säännöksistä ja määräyksistä.

33. Myös velvollisuus osallistua tietokannan rahoittamiseen on näin ollen yhteisön oikeuden vastainen.

34. Asiassa Schindler annetusta tuomiosta,[7] johon Italian hallitus on vedonnut, komissio toteaa, että se koski arpajaisalaa, jota ei vielä ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, toisin kuin vakuutusalaa, jota on yhdenmukaistettu hyvin laajasti niin, että yhdenmukaistaminen kattaa käytännössä kaikki taloudellisesti merkittävät näkökohdat ja johtaa tuotteiden vapaaseen markkinointiin perustuvien vakuutusalan yhteismarkkinoiden syntymiseen.

35. *Italian hallitus* katsoo, että rikollisuuden torjunnan vuoksi voi olla perusteltua

7 — Asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79).

poiketa palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteesta, ja se viittaa tältä osin asiassa Schindler annettuun tuomioon. Se, että tiedot hankitaan jäsenvaltioilta, ei mahdollista petosten torjumista yhtä hyvin kuin tietojen hankkiminen suoraan yrityksiltä. Tietokannan luominen on Italian hallituksen mielestä ainoa keino petoksenluonteisen käyttäytymisen tunnistamiseksi ja syytteeseen saamiseksi, mikä on Italian markkinoilla toimivien yritysten edun mukaista (vaikka niiden kotipaikka olisi jossain muussa jäsenvaltiossa), sillä ne ovat näiden petosten ensimmäisiä uhreja.

V Asian arviointi

A *Väite, jonka mukaan muun muassa hinnoitteluvapautta on loukattu*

36. Oikeudellisesti ratkaiseva kysymys on se, loukataanko Italian hallituksen asetuksen nro 70 2 §:llä toteuttamilla toimenpiteillä, jotka kiistattomasti olivat voimassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä ja joita kiistattomasti sovellettiin tuona ajankohtana, hinnoitteluvapauden periaatetta, sellaisena kuin tämä on taattu direktiivissä 92/49/ETY.

37. Direktiivi 92/49/ETY merkitsee vahinkovakuutusalalla päätepistettä vakuutustoimialan vapauttamisprosessille.[8] Direktiivin kohteena ja tavoitteena on vakuutusten sisämarkkinoiden toteuttaminen sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella. Yhteisön sisärajat ylittävää toimintaa harjoittavien vakuutusyritysten liiketoimintaan kohdistuvien rajoitusten poistaminen ja pysyvä kieltäminen on sisämarkkinoiden olennainen piirre.

38. Komission mielestä yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-296/98 antamassaan tuomiossa[9] tunnustanut hinnoitteluvapauden periaatteen erääksi palvelujen tarjoamisen vapauden ilmenemismuodoksi vakuutusalalla, kun se on tämän tuomion 29 kohdassa todennut seuraavaa:

"Velvoite antaa tällaisia seikkoja järjestelmällisesti tiedoksi on sen vapauden vastainen vaatimus, joka koskee vakuutustuotteiden kaupan pitämistä yhteisössä ja jonka toteuttaminen on direktiivien 92/49/ETY ja 92/96/ETY tarkoituksena."

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole tämän enempää käsitelty hinnoitteluvapauden sisältöä ja ulottuvuutta.

8 — Yhdessä henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta 10 päivänä marraskuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/96/ETY (kolmas henkivakuutusdirektiivi, EYVL L 360, s. 1) kanssa.

9 — Mainittu edellä alaviitteessä 5.

39. Direktiivin 6 artiklan 3 kohdan toisesta alakohdasta, 29 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja 39 artiklan 2 kohdasta kuitenkin ilmenee, että on kiellettyä vaatia, että maksuperusteet on hyväksyttävä ennalta tai annettava tiedoksi järjestelmällisesti, jotta vakuutusyritys saisi harjoittaa vapaasti toimintaa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella. Vain vaatimus, että suunniteltu *maksuperusteiden korotus* on ilmoitettava ennalta tai hyväksyttävä, on sallittu, jos se on osa *yleistä hintavalvontajärjestelmää*. Se, että määrätyllä alalla ehdottomasti kielletään korottamasta maksuperusteita määrättynä aikana, on näin ollen ristiriidassa säännösten sanamuodon kanssa. Säännöt, jotka on asetuksen nro 70 2 §:llä otettu käyttöön vakuutusten maksuperusteiden jäädyttämiseksi, ovat vakuutusalan yritysten kannalta toimenpiteitä, joilla rajoitetaan hinnoitteluvapautta.

40. Hinnoitteluvapauden periaatteen, sellaisena kuin se on taattu direktiivissä 92/49/ETY, rajoittaminen on siis lainmukaista vain silloin, kun se on perusteltua. Koska kysymys on yhdenmukaistetusta alasta, oikeuttamisperusteet on mainittava direktiivissä. Nyt esillä olevassa asiassa kysymys voisi ensinnäkin olla tapauksesta, jossa rajoittava toimenpide on osa direktiivin 92/49/ETY 6 artiklan 3 kohdassa sekä 29 ja 39 artiklassa tarkoitettua yleistä hintavalvontajärjestelmää. Toisaalta rajoittava toimenpide voi olla direktiivin 92/49/ETY 28 artiklan mukaan perusteltu, jos kysymys on yleistä etua koskevasta säännöksestä eikä vakuutusyrityksen kotivaltiossa ole tätä etua suojaavaa lainsäädäntöä. Kuten direktiivin 19. perustelukappaleessa on todettu, tämä sääntö pätee kuitenkin vain "edellyttäen, että säännöksiä on sovellettava rajoituksitta kaikkiin tässä jäsenvaltiossa toimiviin yrityksiin ja että ne ovat objektiivisesti tarpeellisia ja tavoitteeseen suhteutettuja".

1) Ovatko rajoittavat toimenpiteet perusteltuja sen vuoksi, että ne ovat osa yleistä hintavalvontajärjestelmää?

41. Italian hallitus väittää, että asetuksessa nro 70 säädettyjä toimenpiteitä on pidettävä yleisen hintavalvontajärjestelmän osina ja siten lainmukaisina. Yleisen hintavalvontajärjestelmän käsitettä ei ole määritelty direktiivissä, joten sitä on tulkittava. Tulkinnassa on otettava huomioon direktiiville asetettu yleinen yhdenmukaistamistavoite. Palvelujen tarjoamisen vapauden poistaminen tai rajoittaminen toimenpiteillä, jotka ovat osa yleistä hintavalvontajärjestelmää, on direktiivin mukaan poikkeus, jota on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti.

42. Komissio katsoo, että yleisen hintavalvontajärjestelmän välttämätön tunnusmerkki on itsenäinen menettely, josta vastaa nimenomaisesti toimivaltainen viranomainen. Vaikka menettelyllinen puoli on nyt sivuutettava, on kuitenkin todettava, että kysymyksessä on oltava kokonaisjärjestelmä. Tämän yleisen järjestelmän ei rakenteeltaan tarvitse täysin vastata Italiassa ennen liberalisointia voimassa ollutta hintavalvontajärjestelmää, mutta sen on kuitenkin koskettava useita eri talouselä-

män aloja ja oltava myös menettelyltään tietyssä määrin yhtenäinen.

43. Nyt esillä olevassa asiassa on kuitenkin kysymys pisteittäisistä toimenpiteistä, jotka kylläkin ovat ajallisesti rajoitettuja mutta joilla säännellään ankarasti vain tiettyä talouselämän alaa eli pakollista liikennevakuutusta.

44. Italian hallitus yrittää todistaa järjestelmän yleisyyttä huomauttamalla, että myös muita toimenpiteitä, esimerkiksi öljyalaan kohdistettuja verotuksellisia toimenpiteitä ja julkisten palvelujen osalta annettuja suuntaviivoja, on toteutettu. Tälle menettelytavalle on kuitenkin tunnusomaista, että kysymys on aina pisteittäisistä toimenpiteistä, joita sovelletaan hinnanmuodostuksen eri tasoilla. Toimenpiteet eivät nyt esillä olevassa asiassa täytä sitä johdonmukaisuusvaatimusta, jonka olisi täytyttävä, jotta hintavalvontajärjestelmää voitaisiin pitää "yleisenä". On siis katsottava, että riidanalaiset toimenpiteet eivät ole osa direktiivissä 92/49/ETY tarkoitettua yleistä hintavalvontajärjestelmää.

2) Onko rajoitus perusteltu yleistä etua koskevien säännösten perusteella?

45. Direktiivin 28 artiklan mukaan vakuutusyritysten toimintavapautta voidaan lainmukaisesti rajoittaa yleistä etua koskevilla säännöksillä, jotka ovat voimassa jäsenvaltiossa, jossa riski sijaitsee. Italian hallitus perustelee riidanalaisia toimenpiteitä yhtäältä inflaation torjumisella ja toisaalta kuluttajansuojalla.

46. Direktiivissä ei ole määritelty yleisen edun käsitettä. Direktiivin 19. ja 20. perustelukappaleessa, joita voidaan käyttää apuna tulkinnassa, on kuitenkin mainittu joukko arviointiperusteita, joita yleisen edun suojaamiseksi annettujen säännösten on vastattava. Nämä arviointiperusteet perustuvat yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa yleisen edun käsite on kehitetty tavaroiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä ja sitten ulotettu se koskemaan muita perusvapauksia.[10] Direktiivin 92/49/ETY 19. ja 20. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

" — — jäsenvaltion, jonka alueella riski sijaitsee, tehtävänä on huolehtia, ettei sen alueella ole mitään estettä pitää kaupan yhteisössä tarjottavia vakuutushyödykkeitä sikäli kuin ne eivät ole ristiriidassa sen jäsenvaltion, jonka alueella riski sijaitsee, voimassa olevan yleistä etua koskevan lainsäädännön kanssa, ja sikäli kuin kotijäsenvaltion säännökset eivät suojaa yleistä etua[,] edellyttäen, että säännöksiä on sovellettava rajoituksitta kaikkiin tässä

10 — Ks. esim. asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165).

jäsenvaltiossa toimiviin yrityksiin ja että ne ovat objektiivisesti tarpeellisia ja tavoitteeseen suhteutettuja,

— pyrittävä saavuttamaan yleisen edun tavoite,

— oltava syrjimättömiä,

— — jäsenvaltioiden on pystyttävä huolehtimaan, että vakuutushyödykkeet ja sopimusasiakirjat, joita jäsenvaltioiden alueella sijaitsevien riskien kattamiseksi käytetään sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, ovat sovellettavien yleistä etua koskevien erityisten säännösten mukaisia; — — "

— oltava objektiivisesti tarkasteltuna välttämättömiä,

— oltava oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen,

47. Myös komission tulkitseva tiedonanto, jonka nimi on Palvelujen tarjoamisen vapaus ja yleinen etu vakuutusalalla,[11] voi auttaa tulkinnassa. Esimerkiksi tiedonannon II.2.a kohdassa todetaan seuraavaa:

— yleisen edun tavoite ei myöskään saa tukeutua sääntöihin, joita tarjoajaan sovelletaan jo sijoittautumisjäsenvaltiossaan.

"Yhteisöjen tuomioistuin edellyttää, että kansallisten säännösten on täytettävä seuraavat vaatimukset, jotta ne saavat yleistä etua koskevien syiden perusteella rajoittaa tai haitata palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisoikeuden hyödyntämistä:

Nämä perusteet ovat kumulatiivisia. Jotta kansalliset säännökset olisivat vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaisia, on niiden täytettävä kaikki nämä edellytykset. Jos jotakin näistä edellytyksistä ei noudateta, kyseinen säännös ei ole yhdenmukainen yhteisön oikeuden kanssa.

— liityttävä alaan, jota ei ole yhdenmukaistettu,

Yleisen edun käsite muodostaa poikkeuksen perustamissopimuksessa tarkoitetuista vapaan liikkuvuuden perusperiaatteista ja

11 — Tiedonanto 2000/C 43/03, EYVL 2000, C 43, s. 5.

sitä on näin ollen tulkittava rajoittavalla tavalla, jotta voitaisiin välttää sen liiallinen soveltaminen tai väärinkäyttö. Kiistanalaisissa tapauksissa rajoitusta vaativan jäsenvaltion on osoitettava, että kyseessä oleva toimenpide täyttää edellä mainitut edellytykset."

a) Inflaation torjunta oikeuttamisperusteena

48. Italian hallitus väittää, että maksuperusteiden jäädyttäminen oli tarpeen inflaation torjumiseksi. Kysymys on siten yleistä etua koskevasta tavoitteesta.

49. On kiistanalaista, onko yhdenmukaistetuilla säännöillä taatun hinnoitteluvapauden mukaan sallittua, että hinnanmuodostukseen puututaan inflaation torjumistarkoituksessa, eli jääkö tällainen valtion toimenpide yhdenmukaistetun alan ulkopuolelle. Kolmansilla vakuutusdirektiiveillä [12] on vapautettu vakuutusala, ja hinnoitteluvapaus on olennainen osa tätä vapauttamista. Hinnoitteluvapaus on lisäksi otettu käyttöön myös vakuutuksenottajien intressissä, sillä näillä on vapaan kilpailun tilanteessa oltava oikeus tehdä valintoja eri tuotteiden välillä. Sitä, että vapauttaminen on Italiassa johtanut siihen, että pakollisen liikennevakuutuksen maksuperusteet ovat nousseet jopa 400 prosenttia, on tätä taustaa vasten pidettävä erityisen epäsuotuisana kehityksenä.

50. On kuitenkin katsottava, että hinnoitteluvapaus on pääsääntö myös pakollisen liikennevakuutuksen alalla. Direktiivin 30 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot saavat pakollisten vakuutusten osalta vaatia vain sitä, että toimivaltaisille viranomaisille annetaan tiedoksi vakuutusten yleiset ja erityiset ehdot. Toisin kuin direktiivin 6 artiklan 3 kohta sekä 29 ja 39 artikla, tämä kohta ei koske maksuperusteita.

51. Vaikka inflaation torjumista voidaan teoriassa ilman muuta pitää yleisen edun alaan kuuluvana, Italian hallituksella ei ole enää direktiivin 92/49/ETY voimaantulon jälkeen oikeutta vaikuttaa yksipuolisesti vakuutusten maksuperusteiden muodostumiseen.

52. Voidaan myös komission tavoin kysyä perustellusti, onko vakuutusten maksuperusteiden tilapäinen jäädyttäminen inflaation torjumiseen soveltuva ja tarpeellinen keino. Tähän kysymykseen vastaaminen menee kuitenkin tämän oikeudenkäynnin kohteen ulkopuolelle, koska on katsottava, ettei jäsenvaltiolla enää ole oikeutta syrjäyttää vakuutusalan hinnoitteluvapautta yksipuolisilla toimenpiteillä.

12 — Direktiiveillä 92/49/ETY ja 92/96/ETY.

b) Kuluttajansuoja oikeuttamisperusteena

53. Italian hallitus väittää lisäksi, että toimenpiteet olivat tarpeen kuluttajien suojelemiseksi. Italian hallituksen mukaan vakuutuksenottajien maksuja korotettiin äkillisesti ja varsin huomattavasti. Hallituksen täytyi näin ollen puuttua tilanteeseen toteuttamalla kiireellisiä toimenpiteitä.

54. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kuluttajansuoja pääsääntöisesti kuuluu yleisen edun alaan.[13] Myös kuluttajansuojan osalta on kuitenkin katsottava, että hinnanmuodostus — tai paremmin sanottuna hinnoitteluvapaus — kuuluu jo yhdenmukaistettuihin aloihin.

55. Koska hinnoitteluvapaus on keskeinen tekijä vakuutusalan vapauttamisessa, sitä ei myöskään voida pitää vähimmäisvaatimuksena, jonka ylittävästä suojelun tasosta jäsenvaltio voisi tarpeen vaatiessa säätää noudattaen kaikkia niitä edellytyksiä, jotka säännöksen on täytettävä ollakseen sallittu yleistä etua koskeva säännös.

56. Vaikka katsottaisiin, että jäsenvaltiolla edelleen on mahdollisuus toteuttaa kuluttajansuojatarkoituksessa yksipuolisia toimenpiteitä maksuperusteiden vahvistamiseksi, on kysyttävä, ovatko toimenpiteet oikeassa suhteessa tavoitteeseen.

57. Kun otetaan huomioon, kuinka voimakkaasti hinnoitteluvapauteen, joka puolestaan on vapauttamisen keskeinen tekijä, puututaan, tämä vaikuttaa hyvin kyseenalaiselta. Nyt esillä olevassa asiassa mahdollisena ja lievempänä keinona voitaisiin pitää sitä, että hinnanmuodostukseen vaikutetaan neuvotteluteitse, kuten tällä välin on itse asiassa tapahtunutkin.

58. Myös kuluttajansuojan osalta on näin ollen katsottava, että näin ehdotonta maksuperusteiden korotuskieltoa ei tilapäisenäkään voida pitää direktiivin 92/49/ETY soveltamisalalla perusteltuna.

B *Väite, jonka mukaan toiminnan harjoittamisvaltiossa tapahtuvalla tietojen keräämisellä rikotaan direktiivin 44 artiklaa*

59. Direktiivin 92/49/ETY 6 artiklan mukaan vakuutusyrityksen kotijäsenvaltiolla on pääsääntöisesti toimivalta myöntää yritykselle toimilupa ja valvoa yritystä. Direktiivin 6 artiklan mukaan vastaanottavalla valtiolla on vain rajoitettu valvontatoimivalta sen osalta, onko jäsenvaltion relevantteja säännöksiä noudatettu. Direktiivin 35 artiklan mukaan riittää, että toiminnan harjoittamisvaltion viran-

13 — Ks. asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3755, Kok. Ep. VIII, s. 769).

omaisille ilmoitetaan vakuutusyrityksen toiminnasta ja että näille annetaan mahdollisuus tutustua määrättyihin asiakirjoihin. Yleiset ja erityiset sopimusehdot eivät kuitenkaan kuulu näihin asiakirjoihin. Direktiivin 29 artiklassa ja 39 artiklan 2 kohdassa sallitaan tältä osin näiden ehtojen ja muiden asiakirjojen tiedoksi antaminen vain muuten kuin järjestelmällisesti, eikä näiden ehtojen ja asiakirjojen tiedoksi antaminen saa olla edellytys yrityksen toiminnan harjoittamiselle.

60. Direktiivin 92/49/ETY 44 artiklan mukaan vakuutusyrityksillä on velvollisuus toimittaa tietoja vain kotivaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle. Tämä viranomainen toimittaa tarvittavat tiedot pyynnöstä toiminnan harjoittamisvaltiolle. Direktiivissä ei ole säädetty, että vakuutusyrityksillä olisi velvollisuus toimittaa tietoja suoraan toiminnan harjoittamisvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Direktiivissä pikemminkin kielletään jäsenvaltiota vaatimasta, että sille on järjestelmällisesti ilmoitettava ehdoista ja muista asiakirjoista, joita yritys aikoo käyttää liiketoiminnassaan.

61. Tietojenantovelvollisuudet, joita vakuutusyrityksillä on Italian tasavallan riidanalaisen lainsäädännön mukaan, ylittävät sen, mitä direktiivissä on sallittu. Direktiivin mukaisten vaatimusten ja Italian riidanalaisten säännösten välillä on näin ollen ristiriita.

62. Italian hallitus vetoaa kuitenkin siihen, että kyseiset säännökset on annettu yleisen edun nimissä ja että niillä pyritään ensisijaisesti torjumaan petoksia. Italian hallitus viittaa erityisesti asiassa Schindler annettuun tuomioon,[14] jossa yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaan todennut, että "palvelun vastaanottajien suoja sekä yleisemmin kuluttajansuoja"[15] kuuluivat syihin, joiden vuoksi voi olla perusteltua rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta.

63. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Schindler antamassaan tuomiossa pitänyt palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavia kansallisia toimenpiteitä perusteltuina, "kun otetaan huomioon — — sosiaalipoliittiset näkökohdat ja väärinkäytösten estäminen".[16] Asiassa Schindler oli kuitenkin kysymys arpajaisten järjestämistä koskevasta lainsäädännöstä. Tätä oikeudenalaa ei ollut tämän tuomion antamisajankohtana vielä yhdenmukaistettu eikä sitä ole edelleenkään yhdenmukaistettu. Asian Schindler taustalla ollut tilanne ja nyt esillä oleva asia poikkeavat näin ollen toisistaan perustavanlaatuisesti. Tämän vuoksi on ensiksi tutkittava, voiko jäsenvaltio vedota kuluttajansuojaan tietojen esittämistä koskevan vaatimuksensa oikeuttamisperusteena, ja jos voi, missä määrin se voi vedota siihen.

64. Kuten edellä on todettu, sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella toimiva vakuutusyritys on direktiivissä täsmennetyssä laajuudessa velvollinen toimittamaan tietoja kotivaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle. Kotivaltioperiaate on olennainen osa perusvapauksien käyttöä, koska se

14 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Schindler.

15 — Vrt. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Schindler, tuomion 58 kohta.

16 — Vrt. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Schindler, tuomiolauselma.

tekee jo esitettyjen asiakirjojen moninkertaisen toimittamisen turhaksi. Vakuutusyritysten toimilupien molemminpuolisen tunnustamisen ja sen, että yritysten toimintaa koskevat keskeiset tiedot toimitetaan viranomaisteitse, on tarkoitus estää sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen mahdollisesti kohdistuvat rajoitukset, jotka vaikeuttaisivat näiden vapauksien käyttöä.

65. Italian hallitus voisi vedota kuluttajansuojatarkoituksessa annettuihin, yleistä etua koskeviin säännöksiin menestyksekkäästi vain siinä tapauksessa, että direktiivissä säädetyt ilmoitusvelvollisuudet olisivat vähimmäissäännöksiä, joiden ylittävän suojelun tason jäsenvaltio saisi taata.

66. Direktiivin 44 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisen vakuutusyrityksen on ilmoitettava kotijäsenvaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle erikseen sijoittautumisvapauden perusteella ja erikseen palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella toteutettujen tapahtumien osalta vakuutusmaksujen, korvausten ja palkkioiden määrä jäsenvaltioittain ja vakuutusluokkaryhmittäin. Kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on sitten toimitettava kyseiset tiedot kohtuullisessa ajassa ja yhtenä kokonaisuutena jokaisen niitä pyytävän asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Koska tiedot on jo kerätty kotijäsenvaltiossa ja koska "niitä pyytävän" [17] toiminnan harjoittamisvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus tutustua niihin, se, että viimeksi mainitun valtion kansalliset viranomaiset pyytäisivät tietoja uudelleen, estäisi liiketoimintaa eikä parantaisi kuluttajansuojan tasoa.

67. Lisävelvollisuutta osallistua taloudellisesti sellaisen järjestelmän perustamiseen, jonka tarkoituksena on hankkia toteutetuista tapahtumista tietoja, jotka voidaan kyseisessä jäsenvaltiossa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella toimivien yritysten osalta joka tapauksessa hankkia viranomaisten harjoittamalla yhteistyöllä, on näin ollen pidettävä näihin perusvapauksiin kohdistuvana perusteettomana lisärajoituksena.

68. Italian hallitus ei näin ollen voi menestyksekkäästi vedota esiin tuomiinsa oikeuttamisperusteisiin.

VI Oikeudenkäyntikulut

69. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska ehdotan, ettei Italian tasavallan väitteitä hyväksytä, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, kuten komissio on vaatinut.

17 — Säännöksessä on käytetty tätä ilmaisua.

Ratkaisuehdotus

70. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa järjestelmän, jolla se on jäädyttänyt maksuperusteet, joita sovelletaan moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta tehtyihin vakuutussopimuksiin, jotka kattavat Italian valtion alueella sijaitsevan riskin, tekemättä eroa sellaisten vakuutusyhtiöiden, joiden kotipaikka on Italiassa, ja sellaisten vakuutusyritysten välillä, jotka harjoittavat Italiassa toimintaa sivukonttoreiden välityksellä tai käyttäen palvelujen tarjoamisen vapautta, ja tällä tavoin

   a) loukannut tämän direktiivin 6, 29 ja 39 artiklassa tarkoitettuja periaatteita, jotka koskevat hinnoitteluvapautta sekä maksuperusteisiin ja sopimuksiin kohdistuvan ennakkovalvonnan tai järjestelmällisen valvonnan poistamista, ja

   b) rikkonut direktiivin 44 artiklaa, joka koskee tietojen keräämistä.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.