YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
4 päivänä joulukuuta 1986 *

Asiassa 205/84,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään komission oikeudellinen neuvonantaja F.-W. Albrecht, avustajanaan Münchenin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan professori E. Steindorff, prosessiosoite Luxemburgissa c/o komission oikeudellisen yksikön virkamies M. Beschel, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

kantajana,

jota tukevat

1) **Alankomaiden kuningaskunta**, asiamiehenään ulkoasiainministeriön pääsihteeri I. Verkade, prosessiosoite Luxemburgissa Alankomaiden suurlähetystö 5 rue C. M. Spoo,

2) **Yhdistynyt kuningaskunta**, asiamiehenään J. R. J. Braggins, Treasury Solicitors' Department, Queen Anne's Chambers, Lontoo, avustajanaan N. Phillips, QC, ja barrister P. Lasok, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö, 28 boulevard Royal,

väliintulijoina,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat M. Seidel, avustajanaan Münsterin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan professori R. Lukes, prosessiosoite Luxemburgissa Saksan liittotasavallan suurlähetystö, 20–22 avenue Emile Reuter,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

vastaajana,

jota tukevat

1) **Belgian kuningaskunta**, jota edustaa ulkoasiainministeri, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön johtaja Robert Hoebaer, prosessiosoite Luxemburgissa Belgian suurlähetystö, 4 rue des Girondins,

2) **Tanskan kuningaskunta**, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja L. Mikaelsen, avustajanaan oikeustieteen professori Claus Gulmann, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Tanskan asiainhoitaja, ministerineuvos Ib Bodenhagen, Tanskan kuninkaallinen suurlähetystö, 11B boulevard Joseph-II,

3) **Ranskan tasavalta**, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö G. Guillaume, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 2 rue Bertholet,

4) **Irlanti**, asiamiehenään Chief State Solicitor L. J. Dockery, Dublin Castle, Dublin, prosessiosoite Luxemburgissa Irlannin suurlähetystö, 28 route d'Arlon,

5) **Italian tasavalta**, jota edustaa asiamiehenä diplomaattisten riita-asioiden, sopimusten ja oikeudellisten asioiden osaston osastopäällikkö L. Ferrari Bravo, edustajanaan ja avustajanaan valtionasiamies O. Fiumara, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adélaïde,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut vakuutuspalvelujen tarjoamisen alalla, mukaan lukien rinnakkaisvakuutus, ETY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 59 ja 60 artiklan mukaisia velvoitteitaan eikä yhteisön rinnakkaisvakuutusliikettä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 30 päivänä toukokuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/473/ETY (EYVL L 151, s. 25) mukaisia velvoitteitaan,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. J. Mackenzie Stuart, jaostojen puheenjohtajat Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins ja F. Schockweiler sekä tuomarit G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann ja R. Joliet,

julkisasiamies: Sir Gordon Slynn,
kirjaaja: apulaiskirjaaja J. A. Pompe,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen, sellaisena kuin se on täydennettynä 6.–7.11.1985 pidetyn suullisen käsittelyn jälkeen,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.3.1986 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on 14.8.1984 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään kannekirjelmällä nostanut ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Saksan liittotasavalta

a) ei ole noudattanut perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on soveltanut *Versicherungsaufsichtsgesetz*iä (laki vakuutusyritysten valvonnasta, jäljempänä VAG) sellaisena kuin se on muutettuna 29.3.1983 annetulla 14. muutoslailla (*Bundesgesetzblatt* I, s. 377); kyseisessä laissa velvoitetaan yhteisön vakuutusyritykset, jotka haluavat tarjota ensivakuutuspalveluja (lukuun ottamatta kuljetusvakuutuksia) Saksan liittotasavallassa – käyttämällä edustajia, asiamiehiä, asioimistoja ja muita välittäjiä – sijoittautumaan maahan ja hankkimaan toimilupa, ja kielletään Saksan liittotasavaltaan sijoittautuneita vakuutusvälittäjiä tarjoamasta maassa asuville vakuutussopimuksia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen vakuutuksenantajan kanssa;

b) ei ole noudattanut sille perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan eikä yhteisön rinnakkaisvakuutusliikettä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 30 päivänä toukokuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/473/ETY (EYVL L 151, s. 25) mukaisia velvoitteitaan, koska se on pannut voimaan ja soveltanut edellä mainittua VAG:n 14. muutoslakia, jonka tarkoituksena on ollut saattaa edellä mainittu direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä, siltä osin kuin kyseisessä laissa säädetään yhteisön rinnakkaisvakuutuksista, että johtavan vakuutuksenantajan (Saksan liittotasavallassa olevien riskien osalta) on oltava sijoittautunut Saksan liittotasavaltaan ja sillä on myös ainoana vakuuttajana lupa kattaa Saksassa vakuutetut riskit;

c) ei ole noudattanut direktiivin 78/473/ETY 1 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja 8 artiklan eikä perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on vahvistanut Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesenin välityksellä (liittovaltion vakuutusvalvontatoimisto) ja osana edellä mainitun direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä liian korkeat riskikynnykset palovakuutuksissa, siviili-ilmailuvastuuvakuutuksissa ja yleisissä vastuuvakuutuksissa - kysymyksessä ovat riskit, joiden varalta voidaan rinnakkaisvakuuttaa yhteisön tasolla - siten, että rinnakkaisvakuutukset palveluna on poissuljettu Saksan liittotasavallassa kyseiset kynnykset alittavien riskien osalta.

2 Komissio on myös nostanut edellä mainitun direktiivin 78/473/ETY saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevat laiminlyöntikanteet Ranskan tasavaltaa (asia 220/83), Tanskaa (asia 252/83) ja Irlantia (asia 206/84) vastaan. Kyseisissä kanteissa komissio esittää näiden jäsenvaltioiden syyllistyneen rikkomuksiin, jotka ovat suuressa määrin yhteneväisiä käsiteltävänä olevan asian b ja c kohtien kanssa. Kyseisissä kanteissa ei sitä vastoin ole vastinetta a kohdalle, vaikka edellä mainittujen jäsenvaltioiden vakuutusyritysten valvontaa koskevassa yleisessä lainsäädännössä onkin vastaavia rajoituksia.

3 Belgian, Tanskan, Ranskan, Irlannin ja Italian hallitukset ovat väliintulijoina tukeneet Saksan liittotasavaltaa käsiteltävänä olevassa asiassa, kun taas Ison-Britannian ja Alankomaiden hallitukset ovat väliintulijoina tukeneet komissiota.

4 Kyseistä asiaa koskeva Saksan lainsäädäntö, vakuutusalan yhteensovittamisesta annetut yhteisön direktiivit ja asianosaisten sekä väliintulijoiden perusteet ja väitteet ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta.

Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä ainoastaan, jos se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

I Tutkittavaksi ottaminen

5 Aluksi on tarkasteltava tiettyjä tutkittavaksi ottamiseen liittyviä ongelmia, joita on käsitelty yhteisöjen tuomioistuimessa.

6 Irlannin hallitus on todennut, että nostamalla kyseiset kanteet komissio pyrkii tekemään tyhjiksi neuvoston perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan nojalla jo aloittamat menettelyt. Muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskeva ehdotus toiseksi direktiiviksi (EYVL 1976, C 32, s. 2, jäljempänä ehdotus toiseksi direktiiviksi), jota neuvosto parhaillaan käsittelee, koskee nimenomaan samoja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen ongelmia, jotka ovat esillä käsiteltävänä olevassa asiassa. Itse asiassa komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta suorittamaan perustamissopimuksessa neuvostolle annetun tehtävän.

7 Tältä osin on muistettava, että perustamissopimuksen 155 artiklan mukaan komission tehtävänä on huolehtia siitä, että perustamissopimuksen määräyksiä noudatetaan. Tehtävää täyttäessään komissio voi nostaa kanteen 169 artiklan nojalla, jos se katsoo, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen nojalla kuuluvan jäsenyysvelvoitteen. Pelkästään se, että neuvoston käsiteltävänä on lainsäädäntöehdotus, jonka hyväksyminen ja saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä olisi omiaan päättämään sen oikeussääntöjen rikkomisen, johon komissio katsoo jäsenvaltion syyllistyneen, ei estä sitä, että komissio voi nostaa jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

8 Ranskan ja Irlannin hallitukset ovat katsoneet, että komissio itse asiassa saattaa kyseenalaiseksi direktiivin 78/473/ETY yhteensoveltuvuuden perustamissopimuksen kanssa ja näin ollen riitauttaa direktiivin lainmukaisuuden. Ranskan ja Irlannin hallitusten mukaan komissio ei ole nostanut ajoissa kannetta kyseisen direktiivin kumoamiseksi. Samat hallitukset ilmaisevat näin ollen vakavan epäilynsä komission nostaman sellaisen kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä, jossa pyritään saattamaan kyseenalaiseksi lainvoimainen yhteisön oikeuden säädös tai muu toimi.

9 On todettava, että edellä esitetyssä väitteessä tuodaan esille direktiivin tulkintaa koskeva erimielisyys. Komissio katsoo kanteessaan direktiivin olevan perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklalle antamansa tulkinnan mukainen, kun taas Ranskan ja Irlannin hallitukset katsovat direktiivin olevan tällaisen 59 ja 60 artiklan tulkinnan vastainen. Nämä ongelmat voidaan ratkaista ainoastaan pääasian käsittelyn yhteydessä.

10 Näin ollen pääasian käsittelylle ei ole mitään estettä.

II Pääasia

A *Komission ensimmäinen väite*

1. *Väitteen kohde*

11 Komission esittämien vaatimusten sanamuodosta selviää, että ensimmäisessä väitteessä on kysymys ensivakuutuksen alalla VAG:ssä kaikille palveluja tarjoaville säädetyistä toimilupa- ja sijoittautumisvelvoitteista, lukuunottamatta kuljetusvakuutuksia, joita kyseiset velvoitteet eivät koske, sekä yhteisön rinnakkaisvakuutuksia, jotka ovat toisen ja kolmannen väitteen kohteina. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon, että komissio on suullisessa käsittelyssä tarkentanut, ettei kanne koske pakollisia vakuutuksia.

12 Yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen antamassaan vastauksessa komissio on selittänyt, että toisin kuin yhteisön rinnakkaisvakuutuksia koskevissa väitteissä, ensimmäisessä väitteessä on kysymys myös henkivakuutuksista. Suullisessa käsittelyssä Saksan hallitus on vahvistanut, ettei se koskaan ole epäillyt sitä, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä on tarkoitettu näitä vakuutuksia. Tietyt hallitukset, jotka tukevat Saksan liittotasavaltaa väliintulijoina, ovat kuitenkin katsoneet komission vastauksen pyrkimykseksi laajentaa kanteen kohdetta ja estää kyseisiä hallituksia esittämästä vastaväitteitä yksittäisistä tilanteista henkivakuutusten alalla.

13 Tältä osin on todettava, että perusteltu lausunto sekä kanne on laadittu yleistä sanamuotoa käyttäen ja niissä viitataan saksalaisiin säännöksiin, joita sovelletaan myös henkivakuutuksiin. Pitää paikkansa, että kummassakin asiakirjassa mainitaan ainoastaan muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten

määräysten yhteensovittamisesta 24 päivänä heinäkuuta 1973 annettu neuvoston direktiivi 73/239/ETY (EYVL L 228, s. 3) ja edellä mainittu yhteisön rinnakkaisvakuutusliikettä koskeva direktiivi 78/473/ETY, mutta ei henkivakuutuksen ensivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 5 päivänä maaliskuuta 1979 annettua neuvoston direktiiviä 79/267/ETY (EYVL L 63, s. 1). Tämä voidaan kuitenkin selittää sillä, että käsiteltävänä olevan kanteen kannalta merkityksellisiltä osiltaan vuonna 1979 annettu direktiivi ei eroa vuonna 1973 annetusta direktiivistä. Vaikka henkivakuutukset aiheuttavat erityisongelmia, erityisesti vakuutusehdoissa ja vakuutusteknisen vastuuvelan sijoittamisessa, nämä ongelmat voidaan erottaa sijoittautumis- ja toimilupavaatimuksista, joita komissio moittii ensimmäisessä väitteessä. Näin ollen komission vastaus on katsottava tarkennukseksi eikä kanteen laajentamiseksi.

14 Ensimmäiseen väitteeseen liittyvissä vaatimuksissaan komissio on maininnut erikseen VAG:ssä säädetyn, Saksan liittotasavaltaan sijoittautuneita välittäjiä koskevan kiellon tarjota maan asukkaille vakuutussopimuksia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden vakuutuksenantajien kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimen käsittelyssä komissio ja Ison-Britannian hallitus ovat katsoneet, että tällaiset välittäjät toimivat ainoastaan vakuutuksenottajien etujen mukaisesti neuvoessaan vakuutusten ja vakuuttajien valinnassa. Vakuutuksenottajien suojelemisella, jonka Saksan hallitus on esittänyt syyksi, ei voida mitenkään perustella kyseistä kieltoa, varsinkaan kun Saksan hallituksen mukaan VAG:ssä ei kielletä Saksan alueella asuvia vakuutuksenottajia kääntymästä suoraan kyseisten ulkomaalaisten vakuutusyritysten puoleen.

15 Saksan hallitus on vastannut, että kääntyessään omasta aloitteestaan suoraan ulkomaalaisen vakuutusyrityksen puoleen vakuutuksenottaja on tietoinen siitä, ettei Saksan lainsäädännön suoja koske tällöin vakuutuksenottajaa. Sen sijaan kun kysymyksessä on Saksan liittotasavaltaan sijoittautunut välittäjä, vakuutuksenottaja kääntyy paikallisen yrityksen puoleen, joka kuitenkin harjoittaa toimintaansa vakuutusyritysten etujen mukaisesti ja tässä tapauksessa sellaisen yrityksen etujen mukaisesti, joka ei ole sijoittautunut Saksaan ja jolla ei ole siellä toimilupaa. Näin ollen kyseinen kielto on sijoittautumis- ja toimilupavaatimusten tarpeellinen täydennys.

16 Tältä osin on muistettava, ettei välittäjän ammattia vakuutusten alalla koske mikään yhteisön säännöstö, jonka nojalla yhteisöjen tuomioistuin voisi todeta, että välittäjä harjoittaa toimintaansa vakuutussopimuksen jomman kumman sopimuspuolen etujen mukaisesti. Lisäksi se, että vakuutussopimuksesta on neuvoteltu sellaisen välittäjän välityksellä, jota ulkomaalainen vakuutusyritys

ei ole valtuuttanut, ei muuta sopimuksen luonnetta viimeksi mainitun yrityksen vakuutuksenottajalle toimittamana palveluna. Edellä esitetystä seuraa, että palvelujen tarjoamisen vapauden osalta kyseistä kieltoa ei voida erottaa väitteestä, joka koskee vakuutusyritykselle palvelujen tarjoajana asetettua sijoittautumis- ja toimilupavelvollisuutta, joten yhteisöjen tuomioistuimen on käsiteltävä ainoastaan tätä väitettä.

17 Näin ollen on pääteltävä, että komission ensimmäisessä väitteessä on kysymys vakuutuksesta kokonaisuutena, lukuun ottamatta kuljetusvakuutusta, yhteisön rinnakkaisvakuutusta ja pakollisia vakuutuksia, ja että siinä tarkoitetaan Saksan lainsäädännössä yhteisön vakuuttajille perustamissopimuksessa tarkoitettuina palvelujen tarjoajina säädettyjä sijoittautumis- ja toimilupavaatimuksia.

2. *Palvelujen tarjoamisen käsite vakuutusalalla*

18 Perustamissopimuksen 59 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta yhteisössä koskevien rajoitusten poistaminen ulottuu kaikkiin palveluihin, joita muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautunut jäsenvaltion kansalainen tarjoaa. Perustamissopimuksen 60 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan perustamissopimuksessa tarkoitetaan palveluilla suorituksia, jotka ovat tavallisesti vastikkeellisia ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske.

19 Edellä mainitulla tavalla määritettyjen palvelujen tarjoamisen osalta kyseisissä artikloissa vaaditaan poistamaan kaikki palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoitukset, jollei 61 artiklan sekä 55 ja 56 artiklan määräyksistä, joihin viitataan 66 artiklassa, muuta johdu. Vaikka kanteessa ei olekaan kysymys viimeksi mainituista määräyksistä, Italian hallitus on muistuttanut, että 61 artiklan 2 kohdan mukaan pääoman liikkuvuuteen liittyvät vakuutuspalvelut vapautetaan asteittain yhdessä pääomanliikkeiden vapauttamisen kanssa. Tältä osin on kuitenkin tuotava esiin, että perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanemisesta 11.5.1960 annetussa ensimmäisessä neuvoston direktiivissä (EYVL 1960, s. 921) säädettiin jo, että jäsenvaltioiden on sallittava pääoman liikkeisiin liittyvä valuutanvaihto, jota tarvitaan vakuutussopimuksen täytäntöönpanosta johtuviin siirtoihin, jos palvelujen vapaa liikkuvuus on ulotettu kyseisiin sopimuksiin perustamissopimuksen 59 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen täytäntöönpanemiseksi.

20 Vaikka pääoman liikkeitä koskevat säännöt eivät rajoitakaan vapautta tehdä vakuutussopimuksia palvelujen tarjoamisen muodossa 59 ja 60 artiklan nojalla, on kuitenkin tutkittava, miten kyseisten artiklojen soveltamisala on rajattava suhteessa sijoittautumisoikeutta koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin.

21 Tältä osin on myönnettävä, että toisen jäsenvaltion vakuutusyritys, jolla on kyseisessä jäsenvaltiossa pysyvä edustus, kuuluu perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevien määräysten soveltamisalaan siinäkin tapauksessa, ettei kyseistä edustusta ole toteutettu sivuliikkeen tai kauppaedustajan liikkeen muodossa, vaan se hoidetaan yksinkertaisesti toimistossa, jota johtaa yrityksen oma henkilökunta tai itsenäinen henkilö, jolla on kuitenkin valtuudet toimia pysyvästi yrityksen puolesta samoin kuin toimisi kauppaedustajan liike. Perustamissopimuksen 60 artiklan ensimmäiseen kohtaan kuuluvan, edellä mainitun määritelmän vuoksi tällainen vakuutusyritys ei voi vedota 59 ja 60 artiklaan toiminnassaan kyseisessä jäsenvaltiossa.

22 Samasta syystä, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut asiassa 33/74, Van Binsbergen, 3.12.1974 antamassaan tuomiossa (Kok. 1974, s. 1299), jäsenvaltiolta ei myöskään voida evätä oikeutta ryhtyä toimenpiteisiin sen estämiseksi, että sellainen palvelujen tarjoaja, joka harjoittaa toimintaa pelkästään tai pääosin vain tämän valtion alueella, käyttää 59 artiklassa taattua vapautta kiertääkseen ne ammatilliset säännöt, joita häneen sovellettaisiin, jos hän olisi sijoittautunut tämän valtion alueelle, koska tällainen tilanne kuuluu sijoittautumisoikeutta koskevan luvun eikä palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan luvun soveltamisalaan.

23 Lopuksi on mainittava, että koska 59 ja 60 artiklan soveltamisala määritetään palvelujen tarjoajan ja niiden vastaanottajan sijoittautumispaikan tai asuinpaikan mukaan, erityisiä ongelmia voi aiheutua, jos vakuutussopimuksen kattama riski sijaitsee toisen kuin sen valtion alueella, jossa vakuutuksenottaja eli palvelujen vastaanottaja on. Näitä ongelmia ei ole käsitelty yhteisöjen tuomioistuimessa käydyssä keskustelussa, eikä tuomioistuin näin ollen tarkastele niitä käsiteltävänä olevan asian yhteydessä. Jäljempänä suoritettava tarkastelu koskee näin ollen ainoastaan vakuutusta sellaisten riskien varalta, jotka sijoittuvat jäsenvaltioon, jossa vakuutuksenottaja on (jäljempänä vastaanottajavaltio).

24 Edellä esitetystä seuraa, että palvelujen tarjoaminen, jota on tarkasteltava ratkaisun antamiseksi käsiteltävänä olevaan kanteeseen, koskee ainoastaan vakuutussopimuksia, jotka on otettu tietyssä jäsenvaltiossa sijaitsevien riskien

varalta ja jotka on tehty kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen tai siellä asuvan vakuutuksenottajan ja toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen sellaisen vakuuttajan välillä, jolla ei ole pysyvää edustusta ensin mainitussa jäsenvaltiossa ja joka ei harjoita toimintaa pelkästään tai pääosin vain kyseisen valtion alueella.

3. *Riidanalaisten vaatimusten yhteensopivuus perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan kanssa*

25 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklasta on tullut sellaisenaan sovellettavia siirtymäkauden päätyttyä, eikä niiden soveltamiseksi tarvita jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamista tai yhteensovittamista. Näissä artikloissa edellytetään paitsi kaiken kansalaisuuteen perustuvan palvelujen tarjoajan syrjinnän poistamista, myös kaikkien sellaisten palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten poistamista, jotka johtuvat siitä, että palvelujen tarjoaja on sijoittautunut toiseen kuin siihen jäsenvaltioon, jossa palvelu tarjotaan.

26 Koska Saksan hallitus ja tietyt väliintulijoina olevat hallitukset ovat viitanneet tuekseen 60 artiklan kolmanteen kohtaan perusteena sille, että vastaanottajavaltio voi soveltaa vakuutusvalvontaa koskevaa lainsäädäntöään myös toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin vakuuttajiin, on lisättävä, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo täsmentänyt, erityisesti asiassa 279/80, Webb, 17.12.1981 antamassaan tuomiossa (Kok. 1981, s. 3305), että mainitun kohdan ensisijaisena tavoitteena on tehdä palvelujen tarjoajalle mahdolliseksi toiminnan harjoittaminen vastaanottajavaltiossa niin, ettei häntä tällöin syrjitä suhteessa kyseisen valtion kansalaisiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikkea sellaista tämän valtion kansalaisiin sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä, joka yleensä on tarkoitettu sovellettavaksi tähän valtioon sijoittautuneiden yritysten pysyvään toimintaan siellä, voitaisiin kokonaisuudessaan ja samalla tavalla soveltaa myös sellaiseen tilapäiseen toimintaan, jota harjoittavat yritykset, joiden kotipaikka on jossain muussa jäsenvaltiossa.

27 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, erityisesti yhdistetyissä asioissa 110-111/78, Van Wesemael, 18.1.1979 antamassaan tuomiossa (Kok. 1979, s. 35) ja edellä mainitussa asiassa 279/80, Webb, 17.12.1981 antamassaan tuomiossa, että ottaen huomioon tiettyjen palvelujen tarjoamisen erityisluonne, perustamissopimuksen kanssa yhteensopimattomana ei voida pitää sellaisia palvelujen tarjoajaan kohdistettuja erityisvaatimuksia, jotka johtuvat toimintaa koskevien sääntöjen soveltamisesta. Koska palvelujen tarjoamisen vapaus on yksi perustamissopimuksen perusperiaatteista, sitä

voidaan kuitenkin rajoittaa ainoastaan sellaisilla säännöksillä, jotka ovat perusteltuja yleisen edun vuoksi ja joita sovelletaan kaikkiin kyseisen valtion alueella toimintaa harjoittaviin henkilöihin tai yrityksiin, ja edellyttäen, että tätä etua ei ole jo suojeltu niillä säännöksillä, joita palvelujen tarjoajaan sovelletaan siinä jäsenvaltiossa, jossa hänellä on kotipaikka. Lisäksi mainittujen vaatimusten on oltava objektiivisesti välttämättömiä sen varmistamiseksi, että ammatillisia sääntöjä noudatetaan ja että kyseessä olevia etuja suojellaan näissä säännöissä tarkoitetulla tavalla.

28 On todettava, että käsiteltävänä olevan asian vaatimukset, toisin sanoen vakuutuksenantajalle, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, jonka tämän jäsenvaltion valvontaviranomainen on hyväksynyt ja jota mainittu viranomainen valvoo, asetettu vaatimus olla sijoittautunut pysyvästi vastaanottajavaltion alueelle ja saada kyseisen valtion valvontaviranomaiselta erillinen lupa, rajoittavat palvelujen tarjoamisen vapautta, sillä ne lisäävät palvelujen kustannuksia vastaanottajavaltiossa, erityisesti, jos vakuuttajan toiminta kyseisessä valtiossa on luonteeltaan täysin tilapäistä.

29 Edellä esitetystä seuraa, että näiden vaatimusten voidaan katsoa soveltuvan yhteen perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan kanssa ainoastaan, jos on selvitetty, että kyseisen toiminnan alueella on yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta, ettei kyseistä etua ole jo varmistettu palvelujen tarjoajan kotipaikkavaltion säännöissä ja ettei samaan tulokseen päästä palvelujen tarjoamista vähemmän rajoittavilla säännöillä.

a) Etu, joka oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen vakuutusalalla

30 Saksan hallitus ja sitä väliintulijoina tukevat asianosaiset ovat esittäneet, että vakuutusala on erityisen herkkä ala siltä kannalta, että kuluttajaa suojellaan sekä vakuutuksenottajana ja vakuutettuna, mitä komissio ja Ison-Britannian sekä Alankomaiden hallitukset eivät ole kiistäneet. Se johtuu erityisesti vakuutuspalvelun erityisluonteesta, joka liittyy tuleviin tapahtumiin, joiden toteutuminen tai ainakin toteutumisen ajankohta on epävarma sinä hetkenä, jona sopimus tehdään. Vakuutettu, joka onnettomuuden jälkeen ei saa korvausta, voi joutua erittäin epävarmaan tilanteeseen. Vakuutuksenottajan on myös yleensä erittäin vaikeaa arvioida, antavatko vakuuttajan taloudellinen tilanne ja sopimuksen ehdot, jotka vakuuttaja useimmiten määrää, vakuutuksenottajalle riittävästi takeita korvauksen saamisesta vakuutustapahtuman sattuessa.

31 Lisäksi on otettava huomioon, kuten Saksan hallitus on tuonut esille, että tietyillä aloilla vakuutuksesta on tullut joukkoilmiö. Sopimuksen tekevien vakuutuksenottajien määrä on niin suuri, että vakuutettujen ja vahinkoa kärsineiden kolmansien etujen suojeleminen koskee käytännössä koko väestöä.

32 Nämä vakuutusalalle tyypilliset erityisominaisuudet ovat saaneet kaikki jäsenvaltiot säätämään lainsäädäntöä, jossa vakuutusyrityksille asetetaan taloudellisen tilanteen ja vakuutusehtojen osalta pakottavia sääntöjä, sekä ottamaan käyttöön näiden sääntöjen noudattamisen jatkuvaa valvontaa koskevia säännöksiä.

33 On käynyt näin ollen ilmi, että kyseisellä alalla on yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä, jotka voivat oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen, jos se lisäedellytys täyttyy, ettei sijoittautumissäännöillä yksinään saavuteta tarvittavaa suojelemisen tasoa ja etteivät vastaanottajavaltion vaatimukset ylitä tältä osin sitä, mikä on välttämätöntä.

b) Se kysymys, onko yleinen etu turvattu jo kotipaikkavaltion säännöillä

34 Komissio sekä Ison-Britannian ja Alankomaiden hallitukset katsovat, että joka tapauksessa ensimmäisten yhteensovittamisdirektiivien 73/239/ETY ja 79/267/ETY antamisesta alkaen on edellä mainittu suoja laajalti taattu kotipaikkavaltion viranomaisten valvonnalla.

35 Tältä osin on aluksi todettava, että kyseisten kahden direktiivin tarkoituksena on niiden johdanto-osan viittaus- ja perustelukappaleiden ja säännösten sanamuodon mukaan helpottaa sivukonttoreiden tai asioimistojen perustamista muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, missä pääkonttori sijaitsee. Niissä säännellään toisaalta niiden valtioiden, joissa pääkonttori sijaitsee, lainsäädännön ja valvontaviranomaisten välisiä suhteita ja toisaalta niiden valtioiden, joihin yritys on perustanut sivukonttoreita tai asioimistoja, lainsäädännön ja valvontaviranomaisten välisiä suhteita, mutta niissä ei säädetä yrityksen niistä toimista, joita se harjoittaa perustamissopimuksessa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen muodossa. Näin ollen ei näiden direktiivien säännöksiä voida soveltaa suhteisiin sijoittautumisvaltion, jossa pääkonttori, sivukonttori tai asioimisto sijaitsee, ja sen valtion välillä, jossa palveluja tarjotaan. Tästä suhteesta säädetään ainoastaan ehdotuksessa toiseksi direktiiviksi.

36 On kuitenkin tarkasteltava, onko kahdessa ensimmäisessä direktiivissä kuitenkin säädetty koko yhteisössä riittävässä määrin toisiinsa rinnastettavista vakuutustoiminnan harjoittamisen edellytyksistä ja riittävän tehokkaista valvontamahdollisuuksista, jotta vastaanottajavaltiossa palveluja tarjoaville yrityksille määrätyt rajoitukset voitaisiin poistaa kokonaisuudessaan tai ainakin osittain.

37 Molemmissa direktiiveissä on erittäin yksityiskohtaisia säännöksiä vakuutusyritysten taloudelliseen asemaan liittyvästä yrityksen vapaasta varallisuudesta, toisin sanoen sen omasta pääomasta. Näiden säännösten tarkoituksena on varmistaa yrityksen vakavaraisuus ja direktiiveissä annetaan sen jäsenvaltion, jossa pääkonttori sijaitsee, valvontaviranomaisille tehtäväksi tarkastaa yrityksen "koko liiketoiminnan" vakavaraisuus. Tällä sanamuodolla on ymmärrettävä tarkoitettavan myös toimintaa palvelujen tarjoamisen muodossa. Edellä esitetystä seuraa, ettei vastaanottajavaltiolla ole oikeutta toteuttaa itse kyseistä tarkastamista, vaan sen on hyväksyttävä vakavaraisuustodistus, jonka on antanut sen jäsenvaltion valvontaviranomainen, jonka alueella palveluja tarjoavan yrityksen kotipaikka sijaitsee. Saksan hallituksen mukaan tämä pätee Saksan liittotasavaltaan, mitä komissio ei ole kiistänyt.

38 Kummassakaan direktiivissä ei sitä vastoin ole yhdenmukaistettu kansallisia sääntöjä vakuutusteknisestä vastuuvelasta, toisin sanoen varallisuudesta, joka kattaa vakuutussopimuksista johtuvat sitoumukset ja joka ei kuulu yrityksen omaan pääomaan. Tältä osin direktiivit ovat nimenomaisesti varanneet tarvittavan yhdenmukaistamisen myöhemmin annettaville direktiiveille. Direktiiveissä 73/239/ETY ja 79/267/ETY on näin ollen jätetty kunkin valtion, jossa toimintaa harjoitetaan, tehtäväksi säännellä oman oikeutensa mukaisesti tällaisten vastuiden laskemista ja määrätä niitä vastaavien varojen laatu ja arvostaminen. Kyseisessä jäsenvaltiossa harjoitettua toimintaa vastaavien varojen on sijaittava tässä valtiossa, ja tämän valtion valvontaviranomaisten on valvottava niitä, vaikka direktiiveissä säädetään sille valtiolle, jossa pääkonttori sijaitsee, velvollisuus valvoa, että yrityksen taseessa osoitetut erät vastaavat toisiaan ja kattavat yrityksen tekemistä vakuutussopimuksista aiheutuvat vastuut kaikissa niissä maissa, joissa se harjoittaa liiketoimintaa. Tämän sijaintia koskevan vaatimuksen poistamista esitetään vasta ehdotuksessa toiseksi direktiiviksi, jonka tarkoituksena erityisesti on yhdenmukaistaa vastuuvelkaa koskeva kansallinen lainsäädäntö.

39 Yhteisöjen tuomioistuimen käsittelyssä Saksan hallitus ja sitä väliintulijoina tukevat hallitukset ovat osoittaneet merkittäviä eroja voimassa olevissa vakuutusteknistä vastuuvelkaa sekä niitä vastaavia varoja koskevissa kansalli-

sissa säännöissä. Koska tältä osin puuttuu yhdenmukaistaminen ja säännöt, joilla annettaisiin sen jäsenvaltion, jossa yritys harjoittaa liiketoimintaansa, valvontaviranomaiselle tehtäväksi valvoa vastaanottajavaltiossa voimassa olevien sääntöjen noudattamista, on myönnettävä, että vastaanottajavaltiolla on perusteet vaatia ja valvoa vakuutusteknistä vastuuvelkaa koskevien omien sääntöjensä noudattamista sen alueella harjoitettavassa palvelujen tarjoamisessa, sillä edellytyksellä, että kyseiset säännöt eivät ylitä sitä, mikä on välttämätöntä vakuutuksenottajien ja vakuutettujen suojelemisen kannalta.

40 Kahdessa ensimmäisessä yhteensovittamisdirektiivissä ei yhdenmukaisteta lainkaan vakuutusehtoja, ja niissä jätetään kunkin jäsenvaltion, jossa vakuutustoimintaa harjoitetaan, tehtäväksi valvoa omien sääntöjensä noudattamista alueellansa harjoitettavissa liiketoiminnoissa. Ehdotuksessa toiseksi direktiiviksi määritetään tällaisten velvoittavien sääntöjen soveltamisala ja suljetaan pois niiden soveltamisalasta tietyt kaupallisluonteiset vakuutukset, jotka on määritetty yksityiskohtaisesti. Ottaen huomioon kansallisissa säännöissä tältä osin olevat huomattavat erot on todettava, että tältäkin osin ja samoin varauksin vastaanottajavaltiolla on oikeus vaatia ja valvoa omien sääntöjensä noudattamista alueellansa tapahtuvassa palvelujen tarjoamisessa.

41 Näin ollen on myönnettävä, että yhteisön oikeuden nykyvaiheessa edellä esitetyt vakuutuksenottajien ja vakuutettujen suojelemista koskevat näkökohdat oikeuttavat sen, että vastaanottajavaltio varmistaa vakuutusteknistä vastuuvelkaa ja vakuutusehtoja koskevan lainsäädäntönsä noudattamisen, jolleivät tämän lainsäädännön vaatimukset ylitä sitä, mikä on välttämätöntä vakuutuksenottajien ja vakuutettujen suojelemisen varmistamiseksi. On tarkasteltava vielä, onko tarpeen, että tämä valvonta tapahtuu toimilupajärjestelmän muodossa ja että vakuutusyrityksen on sijoittauduttava pysyvästi vastaanottajavaltioon.

c) Toimilupajärjestelmän tarpeellisuus

42 Komissio ei kiistä vastaanottajavaltion oikeutta valvoa tietyssä määrin vakuutusyrityksiä, jotka tarjoavat palveluja vastaanottajavaltion alueella. Suullisessa käsittelyssä se on jopa myöntänyt mahdollisuuden säätää tietyistä valvontatoimenpiteistä edellytyksenä kaikelle liiketoiminnalle, jota kyseinen yritys harjoittaa palvelujen tarjoamisessa. Komissio on kuitenkin katsonut, että tällaisista toimenpiteistä on säädettävä toimilupajärjestelmää lievemmän järjestelmän muodossa, selittämättä kuitenkaan tällaisen järjestelmän mahdollisia yksityiskohtia.

43 Saksan hallitus ja sitä väliintulijoina tukevat hallitukset katsovat, ettei tarvittavaa valvontaa voida harjoittaa erillään toimilupajärjestelmästä, jonka avulla voidaan toteuttaa toiminnan aloittamista edeltävä tarkastus, toiminnan jatkuva valvonta ja mahdollisuus peruuttaa toimilupa vakavissa ja jatkuvissa rikkomustapauksissa.

44 Tältä osin on todettava, että vakuutusyritysten valvonta on järjestetty kaikissa jäsenvaltioissa toimilupajärjestelmän puitteissa ja että molemmissa ensimmäisissä yhteensovittamisdirektiiveissä tunnustetaan tällaisen järjestelmän tarve niissä tarkoitetussa toiminnassa. Näiden direktiivien 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vaadittava, että ensivakuutusliikkeen aloittamiseen niiden alueella tarvitaan virallinen toimilupa. Yrityksen, joka perustaa sivukonttoreita tai asioimistoja muihin jäsenvaltioihin kuin siihen, missä niiden pääkonttori sijaitsee, on näin ollen saatava toimilupa kunkin valtion valvontaviranomaisilta.

45 On huomattava lisäksi, että ehdotuksessa toiseksi direktiiviksi säädetään kyseisen järjestelmän säilyttämisestä. Yrityksen on saatava virallinen toimilupa kussakin jäsenvaltiossa, jossa se haluaa harjoittaa liiketoimintaansa tarjoamalla palveluja. Ehdotuksen mukaan siinä tilanteessa, että toimilupaa haetaan sijoittautumisvaltion valvontaviranomaisilta, näiden on kuitenkin ensin neuvoteltava vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa ja toimitettava viimeksi mainituille jäljennös kaikista asiakirjoista. Ehdotuksessa säädetään myös molempien valtioiden valvontaviranomaisten välisestä, pysyvästä yhteistyöstä, jonka avulla erityisesti sijoittautumisvaltion viranomaiset voivat toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet, jopa peruuttaa toimiluvan vastaanottajavaltion valvontaviranomaisten sille ilmoittamien rikkomusten lopettamiseksi.

46 Näin ollen on hyväksyttävä Saksan hallituksen väite, jonka mukaan pelkällä toimilupavaatimuksella voidaan tehokkaasti toteuttaa valvonta, joka edellä esitetty huomioon ottaen on perusteltua kuluttajan eli vakuutuksenottajan ja vakuutetun suojelemiseen liittyvillä syillä. Koska ehdotuksessa toiseksi direktiiviksi ehdotetun kaltainen järjestelmä, jossa toimilupajärjestelmän hallinta annetaan kotipaikkavaltion tehtäväksi tiiviissä yhteistyössä vastaanottajavaltion kanssa, voidaan perustaa ainoastaan lakisääteisesti, on myönnettävä myös, että yhteisön oikeuden nykytilassa vastaanottajavaltion tehtävänä on toimiluvan myöntäminen ja peruuttaminen.

47 On kuitenkin korostettava, että toimilupa on myönnettävä jokaisen sellaisen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen hakemuksesta, joka täyttää vastaanottajavaltion lainsäädännössä säädetyt edellytykset, että näissä edellytyksissä ei voida toistaa jo kotipaikkavaltiossa täytettyjä, vastaavia lainmukaisia edellytyksiä ja että vastaanottajavaltion valvontaviranomaisen on otettava huomioon kotipaikkavaltiossa jo tehty valvonta ja tarkastukset. Saksan hallituksen mukaan Saksan toimilupajärjestelmä soveltuu täysin yhteen kyseisten vaatimusten kanssa, mitä komissio ei tässä kohdin ole kiistänyt.

48 On tarkasteltava vielä, onko toimilupavaatimus, joka VAG:n mukaan koskee kaikkea vakuutustoimintaa, lukuun ottamatta kuljetusvakuutuksia, perusteltu kaikilta osiltaan. Tältä osin erityisesti Ison-Britannian hallitus on korostanut, että palvelujen vapaa liikkuvuus on tärkeää ennen kaikkea kaupallisille vakuutuksille ja että juuri niissä Saksan hallituksen, ja sitä väliintulijoina tukevien hallitusten esittämät, vakuutuksenottajan suojelemiseen perustuvat syyt eivät päde.

49 Edellä esitetystä seuraa, että toimilupavaatimus voidaan säilyttää ainoastaan, jos se perustuu vakuutuksenottajan ja vakuutetun suojelemiseen, johon Saksan hallitus on vedonnut. On myös myönnettävä, että nämä syyt eivät ole yhtä merkittäviä koko vakuutusalalla ja että voi olla jopa tapauksia, joissa sen riskin luonteen vuoksi, jonka varalta vakuutus on otettu, ja vakuutuksenottajan vuoksi ei ole tarpeen suojella vakuutuksenottajaa noudattamalla kansallisen lainsäädännön pakottavia sääntöjä.

50 Vaikka edellä esitetyt seikat on otettu huomioon ehdotuksessa toiseksi direktiiviksi, jossa erityisesti kaupallisluonteiset, yksityiskohtaisesti määritetyt vakuutukset on suljettu pois vastaanottajavaltion pakottavien sääntöjen soveltamisalasta, on kuitenkin todettava myös, että ottaen huomioon käytettävissä olevat oikeudelliset seikat ja tosiseikat yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa käyttöön tällaista yleistä eroa ja vahvistaa sen rajoja riittävän tarkasti määrittääkseen yksittäiset tapaukset, joissa toimilupavaatimus ei perustu vakuutustoiminnalle yleensä tyypilliseen suojelutarpeeseen.

51 Edellä esitetystä seuraa, että komission ensimmäinen väite on hylättävä siltä osin kuin se on suunnattu toimilupavaatimusta vastaan.

d) Sijoittautumistarve

52 Jos toimilupavaatimuksella rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta, pysyvän sijoittautumisen vaatimuksella todellisuudessa poistetaan kyseinen

vapaus. Sen seurauksena perustamissopimuksen 59 artiklalta viedään koko sen tehokas vaikutus (effet utile). Kyseisen artiklan nimenomaisena tavoitteena on poistaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset niiltä, jotka eivät ole sijoittautuneet siihen valtioon, jonka alueella palveluja tarjotaan (ks. erityisesti edellä mainittu 3.12.1974 annettu tuomio; asia 39/75, Coenen, tuomio 26.11.1975, Kok. 1975, s. 1547 ja asia 76/81, Transporoute, tuomio 10.2.1982, Kok. 1982, s. 417). Jotta tällainen vaatimus voidaan hyväksyä, on osoitettava, että se on välttämätön halutun tavoitteen saavuttamiseksi.

53 Tältä osin Saksan hallitus huomauttaa erityisesti, että vaatimuksella sijoittautumisesta vastaanottajavaltioon annetaan kyseisen valtion valvontaviranomaisille mahdollisuus tarkistaa jopa paikan päällä ja jatkuvasti toimiluvan saaneen vakuutuksenantajan liiketoimintaa ja että ilman tätä vaatimusta kyseiset viranomaiset eivät voisi toteuttaa tehtäväänsä.

54 Yhteisöjen tuomioistuin on jo korostanut oikeuskäytännössään ja viimeksi asiassa 29/82, Van Luipen, 3.2.1983 antamassaan tuomiossa (Kok. 1983, s. 151), että hallinnollisilla syillä ei voida perustella sitä, että jäsenvaltio poikkeaa yhteisön oikeussäännöistä. Tämä pätee erityisesti silloin, kun kyseisellä poikkeamisella suljetaan pois yhden perustamissopimuksessa taatun perusvapauden käyttäminen. Tässä tapauksessa ei näin ollen riitä, että kaikkien vastaanottajavaltion viranomaisten suorittamassa valvonnassa tarvittavien asiakirjojen sijainti paikan päällä on omiaan helpottamaan viranomaisten tehtävän suorittamista. On osoitettava lisäksi, että kyseiset viranomaiset eivät voisi suorittaa valvontatehtäväänsä tehokkaasti edes toimilupajärjestelmän puitteissa, jollei yritys ole sijoittautunut pysyvästi mainittuun jäsenvaltioon, jossa sillä on kaikki tarvittavat asiakirjat.

55 Tätä ei ole osoitettu. Kuten edellä on jo todettu, vakuutusalalla yhteisön oikeus ei nykytilassaan estä vastaanottajavaltiota vaatimasta, että vakuutusteknistä vastuuvelkaa vastaavat, kyseisen valtion alueella harjoitettuun liiketoimintaan liittyvät varat sijaitsevat tässä valtiossa. Tässä tapauksessa varojen olemassaolo voidaan todentaa paikan päällä, vaikka yritys ei sijaitsisikaan pysyvästi kyseisessä valtiossa. Valvonnanalaisen toiminnan muista edellytyksistä yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että valvontaa voidaan toteuttaa kotipaikkavaltiosta lähetettyjen ja kotipaikkavaltion viranomaisten asianmukaisesti oikeaksi todistamien sellaisten jäljennösten perusteella, jotka on otettu taseesta, tilikirjoista ja kaupallisista asiakirjoista, mukaan lukien vakuutusehdot ja toimintaohjelma. Toimilupajärjestelmässä on mahdollista asettaa toimilupa-asiakirjassa yritykselle edellä mainitut valvontaehdot ja varmistaa niiden noudattaminen tarvittaessa niin, että toimilupa peruutetaan.

56 Näin ollen ei ole osoitettu, että edellä hyväksyttyjen näkökohtien, jotka liittyvät vakuutuksenottajan ja vakuutetun suojaamiseen, vuoksi vakuuttajan sijoittautuminen vastaanottajavaltion alueelle olisi välttämätöntä.

57 Komission ensimmäisestä väitteestä on tehtävä se johtopäätös, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on velvoittanut *Versicherungsaufsichtsgesetz*issä yhteisön vakuutusyritykset, jotka haluavat tarjota ensivakuutuspalveluja edustajiensa, valtuutettujensa, asiamiestensä ja muiden välittäjien välityksellä, lukuun ottamatta kuljetusvakuutuksia, sijoittautumaan Saksan alueelle; jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ei kuitenkaan koske pakollisia vakuutuksia eikä niitä vakuutuksia, joiden osalta vakuuttajalla on kauppaedustajan liikkeeseen tai sivuliikkeeseen verrattavissa oleva pysyvä edustus tai vakuuttaja harjoittaa liiketoimintaansa kokonaan tai pääasiallisesti Saksan liittotasavallan alueella.

B *Komission toinen väite*

58 Toisella väitteellään komissio pyrkii saamaan todetuksi sen, että Saksa on jättänyt noudattamatta sekä yhteisön rinnakkaisvakuutusliikkeestä annetun direktiivin 78/473/ETY että perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan nojalla sille kuuluvat jäsenyysvelvoitteet. Väite perustuu kuitenkin samoin kuin ensimmäinen väite siihen, että toimilupa- ja sijoittautumisvelvoitteet ovat perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan vastaiset koko vakuutusalalla. Komissio katsoo, ettei ole mitään syytä erottaa tältä osin toisistaan vakuutuksenantajan asemaa yleensä ja johtavan vakuutuksenantajan asemaa erikseen. Näin ollen Saksan liittotasavalta olisi rikkonut mainittuja artikloja, kun se saattaessaan direktiivin 78/473/ETY osaksi kansallista lainsäädäntöä on vapauttanut näistä velvoitteista ainoastaan muut rinnakkaisvakuutuksenantajat, mutta ei johtavaa vakuutuksenantajaa.

59 Komissio myöntää, että direktiivi on tässä kohdin kaksiselitteinen, mutta katsoo, että sitä on tulkittava perustamissopimuksen mukaisesti, minkä jäsenvaltiot ovat hyväksyneet 23.5.1978 pidetyn neuvoston istunnon pöytäkirjassa olevassa yhteisessä julkilausumassaan. Näin ollen direktiivin ei mitenkään voida katsoa velvoittavan johtavaa vakuutuksenantajaa hankkimaan toimilupaa ja asettumaan siihen jäsenvaltioon, jossa riski sijaitsee.

60 Saksan hallitus puolestaan viittaa direktiivissä 78/473/ETY johtavan vakuutuksenantajan ja muiden rinnakkaisvakuuttajien välillä tehtyyn eroon. Direktiivin johtavaa vakuutuksenantajaa koskevista säännöksistä, erityisesti 2 artik-

lan 1 kohdan c alakohdasta siltä osin kuin siinä viitataan direktiiviin 73/239/ETY, ilmenee, että maa, jossa riski sijaitsee, voi vaatia, että johtavan vakuutuksenantajan on sijoittauduttava kyseisen maan alueelle, jossa johtavalla vakuutuksenantajalla on oltava toimilupa, jotta se voisi yksin kattaa koko riskin. Näin ollen Saksan lainsäädännöllä ei rikota direktiiviä 78/473/ETY eikä perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklaa.

61 On totta, että direktiivin mainitussa säännöksessä säädetään, että "johtavalla vakuutuksenantajalla on ensimmäisessä yhteensovittamisdirektiivissä säädettyjen edellytysten mukainen toimilupa, toisin sanoen johtavaa vakuutuksenantajaa kohdellaan kuin hän olisi koko riskin kattava vakuutuksenantaja". Direktiivissä ei kuitenkaan osoiteta, missä valtiossa johtavalla vakuutuksenantajalla on oltava toimilupa, ja edellä A kohdassa esitetystä seuraa, että yhteisön oikeuden mukaan vakuutuksenantajan, jolla on jo toimilupa ja joka on sijoittautunut jäsenvaltioon, ei tarvitse välttämättä sijoittautua toiseen jäsenvaltioon voidakseen kattaa viimeksi mainitun jäsenvaltion alueella sijaitsevan riskin kokonaisuudessaan.

62 Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut asiassa 218/82, komissio vastaan neuvosto, 13.12.1983 antamassaan tuomiossa (Kok. 1983, s. 4063), että jos yhteisön johdetun oikeuden tekstiä voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, on etusijalle asetettava perustamissopimuksen kanssa sopusoinnussa oleva kyseisen oikeussäännön tulkinta sen tulkinnan sijaan, jonka johdosta kyseisen oikeussäännön oli katsottava olevan ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa. Näin ollen direktiiviä ei pidä tulkita erillään, vaan on tarkasteltava, ovatko kyseiset vaatimukset perustamissopimuksen edellä mainittujen määräysten vastaisia vai ei, ja sovellettava tämän tarkastelun tulosta direktiivin tulkinnassa.

63 Vakuutusalasta yleensä yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut edellä, että sijoittautumisvelvollisuus on ristiriidassa perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan kanssa. Näin ollen tämän suuntainen, johtavaa vakuutuksenantajaa koskeva vaatimus ei voi perustua direktiiviin 78/473/ETY. Siksi on tarkasteltava ainoastaan, onko johtavaa vakuutuksenantajaa koskeva velvoite hankkia toimilupa siinä maassa, jossa riski sijaitsee, yhteisön oikeuden mukainen.

64 Tältä osin ensimmäisen väitteen tarkastelusta käy ilmi, että vaatimuksen siitä, että palveluja tarjoavalla vakuutusyrityksellä on oltava toimilupa vastaanottajavaltiossa, voidaan katsoa soveltuvan yhteen perustamissopimuksen kanssa ainoastaan, jos tämä on perusteltua vakuutuksenottajana tai vakuutettuna olevan kuluttajan suojelemiseen liittyvillä syillä. Direktiivin 78/473/ETY 1

artiklan 2 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan ainoastaan sellaisiin riskeihin, joiden laatu tai koko edellyttää useiden vakuutuksenantajien osallistumista niiden kattamiseen. Lisäksi 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan ainoastaan yhteisön rinnakkaisvakuutustoimintaan, joka liittyy direktiivin 73/239/ETY liitteessä lueteltuihin riskeihin. Direktiivi ei koske esimerkiksi henki-, tapaturma- ja sairausvakuutuksia eikä tieliikenteeseen liittyviä yleisiä vastuuvakuutuksia. Direktiivissä tarkoitettuja vakuutuksia ottavat ainoastaan suuryritykset tai yritysryhmät, jotka kykenevät arvioimaan niille esitettyjä vakuutusehtoja. Näin ollen kuluttajansuojaan perustuvat väitteet eivät tässä tapauksessa ole yhtä asianmukaisia kuin muissa vakuutuksen muodoissa.

65 Ensimmäisen väitteen tarkastelusta käy ilmi myös, että vaatimus toimiluvasta vastaanottajavaltiossa ei ole myöskään perusteltu, jos palveluja tarjoava yritys täyttää vastaavat edellytykset jo kotipaikkavaltiossa ja jos kyseisten valtioiden välille on perustettu yhteistyöjärjestelmä, jolla varmistetaan tällaisten vaatimusten tehokas valvonta myös palvelujen tarjoamisen osalta. Direktiivin 78/473/ETY johdanto-osan perustelukappaleista käy ilmi, että sen tarkoituksena on helpottaa yhteisön rinnakkaisvakuutusliikkeen tehokasta harjoittamista mahdollisimman vähäisellä yhteensovittamisella ja että direktiivillä aiotaan perustaa erityistä yhteistyötä sekä jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten että kyseisten viranomaisten ja komission välillä. Tällaisesta yhteistyöstä säädetään palvelujen tarjoamisen alalla ja vakuutusalalla yleensä vasta ehdotuksessa toiseksi direktiiviksi.

66 Johtavan vakuutuksenantajan ja muiden rinnakkaisvakuuttajien erilainen kohtelu ei lisäksi ole objektiivisesti perusteltua. Itse asiassa jos johtavan vakuutuksenantajan tehtävänä on neuvotella sopimuksesta ja varmistaa sen toteuttaminen, on täysin mahdollista, että johtava vakuutuksenantaja täyttää huomattavasti vähäisemmän osan riskiä kuin muut rinnakkaisvakuutuksenantajat.

67 Näin ollen ja rinnakkaisvakuutuksesta annetun direktiivin 78/473/ETY soveltamisalaan kuuluvien vakuutusten osalta VAG:ssä säädetty johtavien vakuutuksenantajien sijoittautumisvaatimus sekä toimilupavaatimus ovat ristiriidassa perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan kanssa ja näin ollen myös direktiivin kanssa.

68 Näin ollen on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan ja neuvoston direktiivin 78/473/ETY mukaisia velvoitteitaan siltä osin kuin Saksan lainsäädännössä säädetään yhteisön rinnakkaisvakuutusliikkeen osalta, että johtavan vakuutuksenantajan

on Saksan liittotasavallassa sijaitsevien riskien tapauksessa oltava sijoittautunut kyseiseen maahan, jossa sillä on myös oltava toimilupa.

C *Komission kolmas väite*

69 Sanamuotonsa mukaan kolmannessa väitteessä on kysymys Saksan liittotasavallassa yhteisön rinnakkaisvakuutuksen piiriin kuuluvien tiettyjen riskien osalta vahvistetusta kynnyksestä. Komissio on kuitenkin tarkentanut suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa, että kyseinen väite on suunnattu itse asiassa tällaisten kynnysten olemassaoloa vastaan.

70 On kuitenkin todettava, että tämä väite on erilainen ja laajempi kuin kannekirjelmän vaatimusosassa mainittu väite. Sitä ei näin ollen voida ottaa tutkittavaksi. Komissio ei ole esittänyt alkuperäisestä väitteestä minkäänlaisia perusteita osoittaakseen, että Saksan lainsäädännössä vahvistettujen kynnysten taso on liian korkea.

71 Edellä esitetystä seuraa, että komission kolmas väite on hylättävä.

III Oikeudenkäyntikulut

72 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kuitenkin jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan. Koska kumpikin asianosainen on hävinnyt asian osittain, kukin asianosainen määrätään vastaamaan omista kuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on velvoittanut *Versicherungsaufsichtsgesetz*issä yhteisön vakuutusyritykset, jotka haluavat tarjota ensivakuutuspalveluja edustajiensa, valtuutettujensa, asiamiestensä ja muiden välittäjien välityksellä, lukuun ottamatta kuljetusvakuutuksia, sijoittautumaan Saksan alueelle; jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ei kuitenkaan koske pakollisia vakuutuksia eikä niitä vakuutuksia, joiden osalta vakuuttajalla on kauppaedustajan liikkeeseen tai sivuliikkeeseen verrattavissa oleva pysyvä edustus tai vakuuttaja harjoittaa liiketoimintaa kokonaan tai pääasiallisesti vain Saksan liittotasavallan alueella.**

2) **Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan ja yhteisön rinnakkaisvakuutusliikettä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 30 päivänä toukokuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/473/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se on edellyttänyt yhteisön rinnakkaisvakuutusliikkeen osalta, että johtavan vakuutuksenantajan on Saksan liittotasavallassa sijaitsevien riskien tapauksessa oltava sijoittautunut kyseiseen maahan, jossa sillä on myös oltava toimilupa.**

3) **Kanne hylätään muilta osin.**

4) **Kukin asianosainen, mukaan lukien väliintulijat, vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Due Everling Bahlmann Joliet

Julistettiin Luxemburgissa 4 päivänä joulukuuta 1986.

P. Heim
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti