

## EUROOPA KOHTU OTSUS

17. november 1993\*

(Kindlustusvahendajad—Allahindlusi keelavad siseriiklikud õigusnormid—  
EMÜ asutamislepingu artikli 3 punkti f, artikli 5 teise lõigu  
ja artikli 85 lõike 1 tõlgendamine)

kohtuasjas C-2/91,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel  
Kammergericht Berliini esitatud eelotsusetaotlus nimetatud kohtus pooleliolevas  
kriminaalmenetluses, milles süüdistatav on:

### **Wolf W. Meng**

EMÜ asutamislepingu artikli 3 punkti f, artikli 5 teise lõigu ning artikli 85 lõike 1  
tõlgendamise küsimuses,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: O. president O. Due, kodade esimehed G.F. Mancini, J.C. Moitinho de  
Almeida ja M. Diez de Velasco, kohtunikud C.N. Kakouris, R. Joliet, F.A. Schockweiler,  
G.C. Rodriguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg ja P.J.G. Kapteyn,

kohtujurist: G. Tesauro,

kohtusekretär: vanemametnik H.A. Ruehl,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Wolf Meng, esindaja: Rechtsanwalt Bernd Grueber, Heidelberg,
- Saksamaa valitsus, esindajad: föderaalne majandusministeeriumi Ministerialrat  
Ernst Roeder ning sama ministeeriumi Regierungsdirektor Joachim Karl,
- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik Bernhard Jansen,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

- Kohtumenetluse keel: saksa.

olles 11. veebruari 1992. aasta kohtuistungil ära kuulatud suulised märkused, mille esitasid W. Meng, Saksamaa valitsus ja komisjon,

olles 8. juuli 1992. aasta kohtuistungil ära kuulatud kohtujuristi ettepaneku,

arvestades 9. detsembri 1992. aasta määrust menetluse taasavamise kohta,

arvestades vastuseid Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele, mille esitasid:

- W. Meng, esindaja: Bernd Grueber,
- Belgia valitsus, esindaja: välisasjade, väliskaubanduse ja arengukoostöö ministeeriumi haldusdirektor Robert Hoebaer,
- Taani valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusnõunik Joergen Molde,
- Saksamaa valitsus, esindajad: Ernst Roeder ja Claus-Dieter Quassowski,
- Kreeka valitsus, esindajad: riigi õiguskomisjoni õigusnõuniku abi Vassileios Kondolaimos ja riigi õiguskomisjoni esindaja Maria Bosdeki,
- Hispaania valitsus, esindajad: ühenduse õigusega tegeleva osakonna State Attorney Alberto Navarro González, State Attorney Miguel Bravo-Ferrer Delgado ja State Attorney Gloria Calvo Díaz,
- Prantsusmaa valitsus, esindajad: välisministeeriumi majandusõiguse osakonna asedirektor Edwige Belliard ning välisministeeriumi nõunik Catherine de Salins,
- Iirimaa valitsus, esindaja: Chief State Solicitor Michael A. Buckley, keda abistasid SC John Cook ja Barrister at Law Jennifer Payne,
- Itaalia valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusosakonna juhataja Professor Luigi Ferrari Bravo, keda abistas Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri,

- Madalmaade valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusnõunik A. Bos,
- Portugali valitsus, esindajad: välisministeeriumi Euroopa Ühenduste peadirektoraadi juriidilise osakonna direktor Luis Inez Fernandes, kaubandusministeeriumi konkurentsi ja hindade peadirektoraadi asepeadirektor João Alvaro Sousa Fialho Lopes,
- Ühendkuningriik, esindaja: Treasury Solicitor Lucinda Hudson, keda abistasid Barrister Stephen Richards ja Barrister Nicholas Paines;
- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: Bernhard Jansen,

olles 27. aprilli 1993. aasta kohtuistungil ära kuulunud suulised märkused, mille esitasid W. Meng, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Iirimaa ja Itaalia valitsused, Madalmaade valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusnõuniku abi J.W. de Zwaan, Ühendkuningriik ja komisjon,

olles 14. juuli 1993. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

#### **otsuse**

1 Kammergericht, Berliini kõrgeim kohus, on esitanud 26. novembri 1990. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 3. jaanuaril 1991, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse EMÜ asutamislepingu artikli 3 punkti f, artikli 5 teise lõigu ja artikli 85 lõike 1 tõlgendamise küsimuses, et kindlaks määrata, kas majandussubjektide vahelist konkurentsi piirava toimega siseriiklikud õigusnormid on kooskõlas kõnealuste sätetega.

2 Küsimus kerkis esile W. Mengi ja Saksamaa Liitvabariigi Tiergarteni jaoskonnakohtu Amtsgericht vahelises vaidluses, mille esemeks on kõnealuse kohtu otsus trahvi määramise kohta hagejale kindlustuseeskirjade rikkumise eest, mille kohaselt on keelatud vahendustasu ülekandmine klientidele.

3 Taotlusest ilmneb, et W. Meng on kutseline finantsnõustaja eeskätt kindlustuslepingute valdkonnas. Selle tegevuse käigus kandis W. Meng ajavahemikul 1987. aasta märtsist 1988. aasta juulini kindlustuslepingute sõlmimisel kuuel korral oma klientidele üle talle kindlustuseltsi väljamakstud vahendustasu. Kolm lepingutest olid tervisekindlustuslepingud, kolm olid vastutuskindlustuslepingud.

4 Saksamaa Liitvabariigis on vahendustasu ülekandmine tervisekindlustusvaldkonnas keelatud Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung (Saksa

kindlustusjärelevalve asutus, edaspidi „järelevalveasutus“) 5. juuni 1934. aasta määrusega Anordnung über das Verbot der Gewährung von Sondervergütungen und des Abschlusses von Begünstigungsverträgen in der Krankenversicherung (määrus, mis keelab erisoodustuste tegemise ja sooduslepingute sõlmimise tervisekindlustuses, edaspidi „Anordnung“, mis on avaldatud väljaandes Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger nr 129, 6. juuni 1934, lk 3). Anordnungs I punkt näeb ette järgmist:

„Kindlustusseltsid ja kindlustusvahendajad ei tee kindlustusvõtjatele erisoodustusi.“

5 Sama keeldu kohaldatakse kahjukindlustuse ja vastutuskindlustuse suhtes Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (Saksa kindlustusjärelevalve asutus, mis võttis üle Reichsaufsichtsamt für Privatversicherungi ülesanded, edaspidi samuti „järelevalveasutus“) määruse Verordnung über das Verbot von Sondervergütungen und Begünstigungsverträgen in der Schadenversicherung (määrus, mis keelab erisoodustused ja sooduslepingud kahjukindlustuses, avaldatud väljaandes Bundesgesetzblatt I, lk 1243, edaspidi „Verordnung“) alusel. Verordnungs punkt 2 sätestab:

"(1) Liitvabariigi kontrollitavad kindlustusseltsid ning nendega sõlmitavates kahjukindlustus-, õnnetusjuhtumikindlustus-, krediidikindlustus-, garantiikindlustus- ja vastutuskindlustuslepingutes vahendajatena tegutsevad isikud ei anna kindlustusvõtjatele mitte mingisuguseid erisoodustusi.

(2) Erisoodustus on mis tahes otsene või kaudne soodustus lisaks kindlustuslepingust tulenevatele hüvitistele, esmajoones vahendustasu ülekandmine.“

6 Järelevalveasutus võttis Anordnungs ja Verordnungs vastu 12. mai 1901. aasta Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmeni (kindlustusseltside järelevalveseadus, RGBI, lk 139) põhjal. Kõnealuse seaduse 13. oktoobri 1983. aasta kodifitseeritud versiooni (BGBl I, lk 1261) artikli 81 lõike 2 kolmandas lauses on sätestatud, et järelevalveasutus

„võib üldiselt või teatavates kindlustusvaldkondades keelata kindlustusseltsidel ja kindlustusvahendajatel mis tahes laadi erisoodustuste andmist.“

7 Amtsgericht Tiergarten, olles seisukohal, et W. Meng on oma klientidele vahendustasu üle kandnud ning rikkunud sellega eespool nimetatud sätteid, määras talle trahvi 1850 Saksa marka. W. Meng kaebas kohtuotsuse edasi kohtusse Kammergericht Berlin väites, et määrused olid vastuolus asutamislepingu artikli 3 punktiga f, artikli 5 teise lõigu ja artikli 85 lõikega 1.

8 Kõnealustel asjaoludel oli Kammergericht Berlin seisukohal, et vaidluse tulemus oleneb ühenduse õiguse tõlgendamisest ning otsustas esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuseküsimuse:

„Kas õigusnormid Deutsches Reichsaufsichtsamt für Privatversicherungi 5. juuni 1934. aasta korralduse I osas (Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger nr 129, 6. juuni 1934), mis keelavad erisoodustuste andmise ja sooduslepingute sõlmimise tervisekindlustuses, ning Bundesaufsichtsamt für das Versicherungsweseni 17. augusti 1982. aasta määruse lõige 1, mis keelab erisoodustused ja sooduslepingud kahjukindlustuses (Bundesgesetzblatt I, lk 1243; veröffentlichungen des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen, VerBAV 1982, lk 456), mille kohaselt füüsilisest isikust kindlustusmaakleritel on samuti keelatud teha erisoodustusi vahendustasu ülekandmise teel, on vastuolus asutamislepingu artikli 3 punktiga f, artikli 5 teise lõigu ja artikli 85 lõikega 1?“

9 Üksikasjalikumat teavet vaidluse aluseks olevate asjaolude, menetluse käigu ja Euroopa Kohtule esitatud kirjalike märkuste kohta saab kohtuistungis ettekandest. Toimiku neid osi mainitakse või arutatakse edaspidi ainult niivõrd, kui kohtu arutluskäik seda nõuab.

10 Kohe alguses tuleb märkida, et asutamislepingu artikli 177 alusel toimivas menetluses ei ole Euroopa Kohtu pädevuses otsustada siseriikliku õiguse ja ühenduse õiguse sätete vastavuse üle; Euroopa Kohtu pädevuses on esitada siseriiklikule kohtule ühenduse õiguse tõlgendamise kohta täielik teave, mis võimaldab siseriiklikul kohtul otsustada, kas vaidlusalused sätted on kooskõlas ühenduse eeskirjadega.

11 Seetõttu tuleb Kammergericht Berlini esitatud küsimust tõlgendada nii, et selle peamine eesmärk on välja selgitada, kas EMÜ asutamislepingu artikli 3 punkt f, artikli 5 teine lõik ning artikli 85 lõige 1 on vastuolus riigi õigusnormidega, mis keelavad kindlustusvahendajatel kindlustusseltsi väljamakstud vahendustasu tervikuna või osana oma klientidele üle kanda.

### **Küsimus, kas kõnealused õigusnormid on riigi õigusnormid**

12 Esmalt tuleb märkida, et järelevalveasutus on ministeeriumi (praegu föderaalne rahandusministeerium) egiidi all toimiv haldusasutus ning vastutab seadusega ettenähtud korras järelevalve eest kindlustusseltside tegevuse üle. Seetõttu on järelevalveasutus volitatud eelkõige vastu võtma reguleerivaid meetmeid, mis keelavad teguviisi, mis võib kahjustada tarbijate huve. Sellele tuginedes võttis järelevalveasutus vastu vaidlusalused meetmed 1934. ja 1982. aastal.

13 Järelevalveasutuse tegevust reguleerivate dokumentide ja talle antud volituste põhjal võib järeldada, et kõnealused meetmed on riigi õigusnormid. Seetõttu on vastavalt W. Mengi taotlusele vaja välja selgitada, kas asutamislepingu artikkel 85 koostoimes artikli 3 punktiga f ja artikli 5 teise lõiguga välistab kõnealust liiki õigusnormide kohaldamise.

### **EMÜ asutamislepingu artikli 3 punkti f, artikli 5 teise lõigu ning artikli 85 tõlgendamine**

14 EMÜ asutamislepingu artikli 3 punkti f, artikli 5 teise lõigu ning artikli 85 tõlgendamisel tuleks märkida, et artikkel 85 eraldi käsitleb ainult ettevõtjate käitumist ega hõlma meetmeid, mis liikmesriigid on reguleerivate õigusaktide või määrustega vastu võtnud. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt näeb asutamislepingu artikkel 85 koostoimes artikliga 5 ette, et liikmesriigid ei kehtesta ega säilita sätteid, sealhulgas ka seadusandlikke sätteid, mis võivad muuta ettevõtjate suhtes kohaldatavad konkurentsieeskirjad ebatõhusaks. Sama pretsedendiõiguse alusel on sellise juhtumiga tegemist, kui liikmesriik kas nõuab või soodustab artikliga 85 vastuolus olevate kokkulepete sõlmimist või otsuste tegemist või kooskõlastatud tegevust või tugevdab nende mõju või võtab oma õigusaktidelt nende riikliku iseloomu, delegeerides eraettevõtjatele vastutuse majandusvaldkonda mõjutavate otsuste tegemise eest (vaata kohtuasi 267/86 Van Eycke vs. ASPA, EKL 1988, lk 4769, punkt 16).

15 Sellega seoses tuleb eelkõige märkida, et Saksamaa kindlustuseeskirjad ei näe ette ega soodusta seda, et kindlustusvahendajad sõlmivad konkurentsi piirava tegevusega seotud õigusvastaseid kokkuleppeid, sest nendes sätestatud keeld on iseseisev.

16 Seetõttu tuleb kindlaks teha, kas eeskirjadel on konkurentsivastast kokkulepet tugevdav mõju.

17 Vaieldamatult ei eelnenud käsitletavatele eeskirjadele asjaomastes valdkondades, st tervisekindlustuses, kahjukindlustuses ja vastutuskindlustuses ühtegi kokkulepet.

18 Komisjon väitis siiski, et teatavad ettevõtjad on sõlminud kokkuleppe, mille eesmärk on keelata vahendustasu ülekandmine elukindlustussektoris ning et eeskirjad tugevdavad kokkuleppe mõju, muutes selle kohaldatavaks muudes sektorites.

19 Selle seisukohaga ei saa nõustuda. Teatavas konkreetses kindlustusvaldkonnas kohaldatavaid eeskirju saab käsitada juba olemasoleva kokkuleppe, otsuse või kooskõlastatud tegevuse mõju tugevdavatena ainult juhul, kui need üksnes reprodutseerivad kõnealuse sektori majandussubjektide vahelise kokkuleppe, otsuse või kooskõlastatud tegevuse osi.

20 Lõpuks tuleb märkida, et eeskirjad ise keelavad kindlustusvõtjatele erisoodustuse andmise. Need ei delegeeri vastutust majandusvaldkonda mõjutavate otsuste tegemise eest eraettevõtjatele.

21 Eespool esitatust järeldeb, et eeskirjad, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ei ole seda liiki siseriiklikud õigusnormid, mis Euroopa Kohtu praktika kohaselt vähendavad asutamislepingu artikli 3 punkti f, artikli 5 teise lõigu ja artikli 85 tõhusust.

22 Siseriikliku kohtu esitatud küsimusele tuleb seega vastata, et juhul kui puudub igasugune seos ettevõtjate asutamislepingu artikli 85 lõikes 1 nimetatud liiki teguviisiga, ei välista asutamislepingu artikli 3 punkt f, artikli 5 teine lõik ning artikkel 85 siseriiklike õigusnormide kohaldamist, mis keelavad kindlustusvahendajatel kindlustusseltsi väljamakstud vahendustasu tervikuna või osana oma klientidele üle kanda.

## Kohtukulud

23 Belgia, Taani, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Madalmaade, Portugali ja Ühendkuningriigi valitsuste ning Euroopa Ühenduste Komisjoni Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid ei hüvitata. Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleliolevate asjade üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastuseks Kammergericht Berliini 26. novembri 1990. aasta määrusega esitatud küsimusele, otsustab:

**EMÜ asutamislepingu artikli 3 punkt f, artikli 5 teine lõik ning artikkel 85 ei välista siseriiklike õigusnormide kohaldamist, mis keelavad kindlustusvahendajatel kindlustusseltsi väljamakstud vahendustasu tervikuna või osana oma klientidele üle kanda, juhul kui puudub igasugune seos ettevõtjate asutamislepingu artikli 85 lõikes 1 nimetatud liiki teguviisiga.**

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Diez de Velasco
	Kakouris	Joliet	Schockweiler
Rodriguez Iglesias	Grévisse	Zuleeg	Kapteyn

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 17. novembril 1993 Luxembourgis.

J.-G. Giraud  
Kohtusekretär

O. Due  
President