

EUROOPA KOHTU OTSUS

4. detsember 1986*

(Teenuste osutamise vabadus – Kindlustus)

Kohtuasjas 205/84,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik F.-W. Albrecht, keda abistab Müncheni Ülikooli õigusteaduskonna professor E. Steindorff, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigustalituse ametnik M. Beschel, Jean Monnet' hoone, Kirchberg,

hageja,

keda toetavad:

1. **Madalmaade Kuningriik**, esindaja: välisministeeriumi peasekretär I. Verkade, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Madalmaade Kuningriigi suursaatkond, 5 rue C. M. Spoo,

2. **Ühendkuningriik**, esindaja: J. R. J. Braggins, Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, London, keda toetavad N. Phillips, *QC*, ja *barrister* P. Lasok, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Ühendkuningriigi suursaatkond, 28 boulevard Royal,

menetlusse astujad,

versus

Saksamaa Liitvabariik, esindaja: liitvabariigi majandusministeeriumi Ministerialrat M. Seidel, keda abistavad: Münsteri Ülikooli õigusteaduskonna professor R. Lukes, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Saksamaa Liitvabariigi suursaatkond, 20-22 avenue E. Reuter,

kostja,

keda toetavad:

1. **Belgia Kuningriik**, mida esindab välisminister, esindaja: välisasjade, väliskaubanduse ja arengukoostöö ministeeriumi direktor R. Hoebaer, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Belgia suursaatkond, 4 rue Girondins,

2. **Taani Kuningriik**, esindaja: välisministeeriumi õigusnõunik L. Mikaelson, keda abistab õigusteaduskonna professor Claus Gulmann, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Taani asjur, ministrinõunik Ib Bodenhagen, Taani suursaatkond, 11B boulevard Joseph-II,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

3. **Prantsuse Vabariik**, esindaja: välisministeeriumi õigusosakonna juhataja G. Guillaume, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Prantsusmaa suursaatkond, 2 rue Bertholet,

4. **Iirimaa**, esindaja: *Chief State Solicitor* L. J. Dockery, Dublin Castle, Dublin, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Iirimaa suursaatkond, 28 route d'Arlon,

5. **Itaalia Vabariik**, esindaja: diplomaatiliste erimeelsuste, välislepingute ja õigusloome osakonna juhataja L. Ferrari Bravo, keda esindas ja abistas *avvocato dello Stato* O. Fiumara, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Itaalia suursaatkond, 5 rue Marié-Adelaïde,

menetlusse astujad,

mille esemeks on hagi selle tuvastamiseks, et Saksamaa Liitvabariik ei ole täitnud kindlustuse valdkonnas, sh kaaskindlustus, teenuste osutamise vabaduse osas EMÜ asutamislepingust, eriti selle artiklitest 59 ja 60, ning nõukogu 30. mai 1978. aasta direktiivist 78/473/EMÜ ühenduse kaaskindlustust käsitlevate õigusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT 1978, L 151, lk 25) tulenevaid kohustusi,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president Lord Mackenzie Stuart, kodade esimehed Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins ja F. Schockweiler, kohtunikud G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann ja R. Joilet,

kohtujurist: Sir Gordon Slynn,

kohtusekretär: kohtusekretäri abi J. A. Pompe,

võttes arvesse kohtuistungit ettekannet, nagu seda on täiendatud pärast 6. ja 7. novembri 1985. aasta kohtuistungit,

olles kuulunud 20. märtsi 1986. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Euroopa Ühenduste Komisjon algatas oma Euroopa Kohtu kantseleisse 14. augustil 1984 esitatud hagiga Euroopa Kohtus menetluse EMÜ asutamislepingu artikli 169 alusel selle tuvastamiseks, et

a) Saksamaa Liitvabariik ei ole täitnud EMÜ asutamislepingu artiklitest 59 ja 60 tulenevaid kohustusi, kuna ta on kohaldanud *Versicherungsaufsichtsgesetz*'i (kindlustusjärelevalve seadus), nagu seda on muudetud 29. märtsi 1983. aasta *Vierzehntes Änderungsgesetz*'iga (neljateistkümmes *Versicherungsaufsichtsgesetz*'i muutmise seadus)

(*Bundesgesetzblatt* I, lk 377), milles sätestatakse, et kui ühenduse kindlustusseltsid soovivad osutada Saksamaa Liitvabariigis otsekindlustusteenuseid (v.a transpordikindlustus) müüjate, esindajate, agentide või muude vahendajate kaudu, peavad sellised isikud olema asutatud Saksamaa Liitvabariigis ja hankima tegevusloa, ning milles sätestatakse, et Saksamaa Liitvabariigis asutatud kindlustusmaaklerid ei või vahendada Saksamaa Liitvabariigi elanikele kindlustuslepinguid teises liikmesriigis asutatud kindlustusandjatega;

b) Saksamaa Liitvabariik ei ole täitnud EMÜ asutamislepingu artiklitest 59 ja 60 ning nõukogu 30. mai 1978. aasta direktiivist 78/473/EMÜ ühenduse kaaskindlustust käsitlevate õigusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT 1978, L 151, lk 25) tulenevaid kohustusi, kuna ta on jõustanud ja kohaldanud Vierzehntes Änderungsgesetz zum Versicherungsaufsichtsgesetz'i, mille eesmärk oli siseriiklikku õigusesse üle võtta eespool nimetatud direktiiv niivõrd, kui selles seaduses sätestatakse seoses ühenduse kaaskindlustusega, et peakindlustusandja (Saksamaa Liitvabariigis asuvate riskide korral) peab olema asutatud kõnealuses riigis ja tal peab samuti olema ainsa kindlustusandjana luba katta seal kindlustatud riske;

c) Saksamaa Liitvabariik ei ole täitnud direktiivi 78/473/EMÜ artikli 1 lõikest 2 ja artiklist 8 ning EMÜ asutamislepingu artiklitest 59 ja 60 tulenevaid kohustusi, kuna ta on kehtestanud Bundesaufsichtsamt für das Versicherungsweseni (liitvabariigi kindlustusjärelvalve asutus) kaudu eespool nimetatud direktiivi siseriiklikusse õigusesse ülevõtmise kontekstis ülemäära kõrgeid piirmäärad tulekindlustuse, õhusõiduki valdaja tsiviilvastutuskindlustuse ja üldise tsiviilvastutuskindlustuse riskide puhul, nii et selle tulemusena välistatakse kaaskindlustus teenusena Saksamaa Liitvabariigis kõnealustest piirmääradest väiksemate riskide korral.

2. Komisjon on samuti esitanud seoses direktiivi 78/473/EMÜ ülevõtmisega siseriiklikusse õigusesse hagid Prantsuse Vabariigi (kohtuasi 220/83), Taani (kohtuasi 252/83) ja Iirimaa (kohtuasi 206/84) vastu. Neis hagides esitatud komisjoni kaebused olid suuresti sarnased käesoleva kohtuasja punktides b ja c toodud kaebustega. Seevastu ei ole neis hagides sõnastatud ühtegi punktis a toodud kaebusele vastavat kaebust, kuigi eespool nimetatud liikmesriikide kindlustusseltside järelvalvet käsitlevates üldistes õigusaktides on selle kaebuse esemeks olevatele piirangutele sarnased piirangud.

3. Belgia, Taani, Prantsusmaa, Iirimaa ja Itaalia valitsused on astunud käesolevas kohtuasjas menetlusse Saksamaa Liitvabariigi toetuseks, sellal kui Ühendkuningriigi ja Madalmaade valitsused on menetlusse astunud komisjoni toetuseks.

4. Kõnealuste Saksamaa õigusaktide sätted, kindlustust käsitlevad ühenduse kooskõlastamisdirektiivid ning poolte ja menetlusse astujate väited ja argumendid ilmnevad kohtuistungis ettekandest ning neid mainitakse või käsitletakse edaspidi üksnes niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste esitamiseks.

I – Vastuvõetavus

5. Esiteks on vaja uurida teatud vastuvõetavuse küsimusi, mida on käsitletud Euroopa Kohtus.

6. Iirimaa valitsus väidab, et kõikide eespool nimetatud hagide esitamisega püüab komisjon ennetada nõukogu poolt asutamislepingu artikli 57 lõike 2 alusel juba algatatud menetlusi. Muud otsekindlustust kui elukindlustus käsitleva teise direktiivi ettepanek (EÜT 1976, C 32, lk 2, edaspidi teise direktiivi ettepanek), mida käsitletakse praegu nõukogus, puudutab täpselt samu teenuste osutamise vabaduse piiramise probleeme, mis esinevad käesolevas kohtuasjas. Iirimaa valitsus leiab, et tegelikult taotleb komisjon, et Euroopa Kohus viiks ellu asutamislepingus nõukogule määratud ülesande.

7. Seega tuleb meeles pidada, et EMÜ asutamislepingu artikli 155 alusel peab komisjon tagama, et kohaldatakse asutamislepingu sätteid. Komisjon võib nimetatud ülesande teostamisel esitada hagi artikli 169 alusel, kui ta leiab, et liikmesriik ei ole täitnud ühte oma asutamislepingust tulenevatest kohustustest. Üksnes asjaolu, et nõukogule juba esitatud õigusakti ettepanek, mille vastuvõtmine ja siseriiklikku õigusesse ülevõtmine lõpetaks komisjoni poolt väidetavad rikkumised, ei takista komisjonil esitamast sellist hagi.

8. Prantsusmaa ja Iirimaa valitsused väidavad, et tegelikult peab komisjon küsitavaks direktiivi 78/473/EMÜ vastavust asutamislepingule ja seetõttu vaidlustab nimetatud direktiivi seaduspärasuse. Komisjon ei esitanud hagi direktiivi kehtetuks tunnistamiseks ette nähtud aja jooksul. Kõnealused valitsused väljendavad seetõttu tõsiseid kahtlusi komisjoni hagi vastuvõetavuse osas, milles nende arvates püütakse küsitavaks pidada seadusjõulist ühenduse õiguse meetet.

9. See argument toob esile direktiivi tõlgendamise erinevused. Komisjon peab oma hagi direktiivi EMÜ asutamislepingu artiklite 59 ja 60 tõlgendusele vastavaks, kuna kaks valitsust peavad direktiivi artiklite 59 ja 60 tõlgendusega vastuolus olevaks. Selliseid tõlgendamisprobleeme ei saa lahendada üksnes kohtuasja põhiküsimuse käsitlemisega.

10. Sellest tulenevalt ei ole Euroopa Kohtus põhiküsimuse käsitlemisele mingeid takistusi.

II – Põhiküsimus

A – Komisjoni esimene kaebus

1. Selle kaebuse ese

11. Komisjoni esitatud nõuete tegelikust sõnastusest selgub, et esimeses kaebuses käsitletakse kindlustusjärelevalve seaduses kõikidele otsekindlustussektori (v.a transpordikindlustus, mida kõnealused nõuded ei puuduta, ning ühenduse kaaskindlustus, mis on teise ja kolmanda kaebuse esemeks) teenuseosutajatele kehtestatud tegevusloa ja tegevuskoha nõudeid. Lisaks sellele märgib Euroopa Kohus, et komisjon väitis kohtuistungil, et hagi ei puuduta kohustuslikku kindlustust.

12. Teiselt poolt Euroopa Kohtu esitatud küsimusele antud vastuses selgitas komisjon, et erinevalt ühenduse kaaskindlustust käsitlevast kaebusest, puudutab esimene kaebus ka elukindlustust. Kohtuistungil kinnitas Saksamaa valitsus, et ta ei olnud kunagi vaidlustanud seda, et tema vastu esitatud hagi käsitleti elukindlustust. Teatud valitsused,

kes astuvad menetlusse Saksamaa Liitvabariigi toetuseks, leidsid sellest hoolimata, et komisjoni vastuses püüti laiendada hagi eset, takistades neil esitada vastuväiteid elukindlustussektorile omaste olukordade suhtes.

13. Seetõttu tuleks märkida, et põhjendatud arvamus ja hagi on koostatud üldises sõnastuses ning neis viidatakse Saksa õigusaktide sätetele, mida kohaldatakse ka elukindlustuse suhtes. Vastab tõele, et kummaski dokumendis mainitakse üksnes nõukogu 24. juuli 1973. aasta direktiivi 73/239/EMÜ otsekindlustustegevuse, välja arvatud elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT 1973, L 228, lk 3) ning eespool nimetatud direktiivi 78/473/EMÜ ühenduse kaaskindlustuse kohta ning nõukogu 5. märtsi 1979. aasta direktiivi 79/267/EMÜ otsese elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT 1979, L 63, lk 1). Seda saab siiski selgitada asjaoluga, et 1979. aasta direktiiv ei erine käsitletava hagi oluliste punktide osas 1973. aasta direktiivist. Kuigi elukindlustused põhjustavad tõesti eriprobleeme, eriti kindlustustingimuste ja kindlustustehniliste eraldiste investeerimiskoha osas, võib selliseid probleeme eristada tegevuskoha ja tegevusloa nõuetega tõstatatud probleemidest, mille kohta komisjon teeb etteheiteid oma esimeses kaebuses. Seetõttu tuleks komisjoni vastust pidada selgituseks ja mitte hagi laiendamiseks.

14. Oma esimeses kaebuses viitab komisjon eraldi asjaolule, et kindlustusjärelvalve seaduses keelatakse Saksamaa Liitvabariigis asutatud vahendajatel vahendada kõnealuse riigi elanikele kindlustuslepinguid teises liikmesriigis asutatud kindlustusandjatega. Euroopa Kohtu menetluse käigus väitsid komisjon ja Ühendkuningriik, et sellised vahendajad tegutsesid üksnes kindlustusvõtjate huvides, andes nõu kindlustuse ja kindlustusandjate valimisel. Kindlustusvõtjate kaitsmise põhjustega, millele Saksamaa valitsus viitab, ei saa seetõttu kuidagi põhjendada seda keeldu, eriti kuna Saksamaa valitsuse arvates ei keelatud kindlustusjärelvalve seaduses Saksamaa Liitvabariigis elavatel kindlustusvõtjatel otse kõnealuste välismaiste kindlustusseltside poole pöördumist.

15. Saksamaa valitsus vastab, et kui kindlustusvõtja pöördub oma algatusel otse välismaise kindlustusseltsi poole, on ta teadlik, et ta loobub talle riigi õigusaktidega tagatud kaitsel. Teiselt poolt kui kindlustusvõtja teeb seda Saksamaa Liitvabariigis asutatud vahendaja kaudu, pöördub ta kohaliku ettevõtja poole, mis siiski tegutseb kindlustusseltside huvides ning praegusel juhul selliste kindlustusseltsi huvides, mis ei ole asutatud Saksamaal ning millel ei ole seal tegevusloa. Seetõttu on kõnealune keeld tegevuskoha ja tegevusloa nõuete vajalik täiendus.

16. Sellega seoses tuleks märkida, et vahendaja ametikoha suhtes kindlustussektoris ei kehti ükski ühenduse õigusakt, mille põhjal Euroopa Kohus saaks väita, et vahendaja tegutseb emma-kumma kindlustuslepingu poole huvides. Lisaks asjaolu, et kindlustuslepingu osas on läbi räägitud selle vahendaja vahendusel, keda välismaine kindlustusselts ei ole volitanud, ei muuda nimetatud lepingu laadi nimetatud ettevõtja poolt kindlustusvõtjale osutatud teenusena. Sellest järeldub, et teenuste osutamise vabaduse reeglite osas ei saa kõnealust keeldu eraldada kaebusest, mis puudutab kindlustusseltsidele kui teenuseosutajatele kehtestatud tegevuskoha ja tegevusloa nõudeid. Seetõttu on see piisav, et Euroopa Kohus langetaks otsuse nimetatud kaebuse osas.

17. Seetõttu tuleb järeldada, et komisjoni esimeses kaebuses käsitletakse kogu kindlustustegevust üldiselt, v.a transpordikindlustus, ühenduse kaaskindlustus ja kohustuslik kindlustus, ning et selles viidatakse Saksamaa õigusaktides ühenduse kindlustusandjate kui asutamislepingu tähenduses teenuseosutajate suhtes kehtestatud tegevuskoha ja tegevusloa nõuetele.

2. Teenuste osutamine kindlustuse valdkonnas

18. Vastavalt EMÜ asutamislepingu artikli 59 esimesele lõigule puudutab ühenduse piires teenuste osutamise vabaduse piirangute kaotamine kõiki neid teenuseid, mida osutavad kodanikud, kes asuvad mõnes teises ühenduse riigis kui isik, kellele teenuseid pakutakse. Artikli 60 esimeses lõigus sätestatakse, et teenustena mõistetakse asutamislepingus tavaliselt tasulist tegevust niivõrd, kui võrd see ei ole reguleeritud kaupade, kapitali ja isikute vaba liikumist käsitlevate sätetega.

19. Selliselt määratletud teenuste osutamise osas nõutakse nimetatud artiklites kõikide teenuste osutamise vabaduse piirangute kaotamist, kui artikli 61 ning artiklite 55 ja 56 sätetest, millele viidatakse artiklis 66, ei tulene teisiti. Kuigi käesolevas menetluses ei käsitleta viimati nimetatud sätteid, on Itaalia valitsus meelde tuletanud, et vastavalt artikli 61 lõikele 2 liberaliseeritakse kapitali liikumisega seotud kindlustusteenused rööbiti kapitali liikumise järkjärgulise liberaliseerimisega. Sellega seoses tuleks siiski juhtida tähelepanu sellele, et esimeses nõukogu 11. mai 1960. aasta direktiivis asutamislepingu artikli 67 rakendamise kohta (EÜT 43, 12.7.1960, lk 921) juba sätestati, et liikmesriigid pidid lubama valuutavahetust, mida on vaja kapitali liikumiseks kindlustuslepingute täitmisest tulenevate ülekannete puhul, kui teenuste liikumisvabadust laiendati neile lepingutele asutamislepingu artikli 59 ja sellele järgnevate artiklite rakendamisel.

20. Kuigi kapitali liikumist käsitlevad eeskirjad ei piira vabadust sõlmida kindlustuslepinguid teenuste osutamise kontekstis artikli 59 ja 60 alusel, on siiski vaja kindlaks määrata nende artiklite reguleerimisala seoses asutamisoigust käsitlevate asutamislepingu sätetega.

21. Sellega seoses tuleb tunnistada, et teise liikmesriigi kindlustusselts, kes on kõnealuses liikmesriigis alaliselt kohal, kuulub asutamisoigust käsitlevate asutamislepingu sätete kohaldamisalasse isegi juhul, kui see kohalolu ei toimu filiaali või esinduse kujul, vaid tähendab üksnes kontorit, mida juhivad kas ettevõtja enda töötaja või isik, kes on sõltumatu, kuid kellel on alaline volitus tegutseda ettevõtja nimel, nagu seda teeks esindus. Artikli 60 esimeses lõigus olevat eespool nimetatud määratlust silmas pidades ei saa selline kindlustusselts seega kasutada artikleid 59 ja 60 oma tegevuste suhtes kõnealuses liikmesriigis.

22. Samamoodi, nagu Euroopa Kohus märkis oma 3. detsembri 1974. aasta otsuses (kohtuasjas 33/74: *van Binsbergen versus Bedrijfsvereniging Metaalnijverheid*, EKL 1974, lk 1299), ei saa liikmesriiki ilma jätta õigusest võtta meetmeid selle takistamiseks, et selline teenuseid osutav isik, kes tegutseb täielikult või peamiselt oma riigi territooriumil, kasutab oma artiklis 59 tagatud vabadust, hoidumaks ametialase käitumise reeglitest, mida kohaldataks tema suhtes siis, kui ta oleks asutatud selles riigis. Sellise

olukorra suhtes võidakse kohaldada kohtulikku kontrolli asutamisõigust käsitleva peatüki ning mitte teenuste osutamist käsitleva peatüki sätete alusel.

23. Lõpuks tuleks märkida, et kuna artiklite 59 ja 60 kohaldamisala on määratletud vastavalt teenuseosutaja ja teenusesaaja asu- ja elukohale, võivad tekkida eriprobleemid, kui kindlustuslepinguga kaetud risk asub muu liikmesriigi territooriumil kui see, kus kindlustusvõtja ehk teenusesaaja on. Selliseid probleeme, mis ei ole Euroopa Kohtus poolelioleva vaidluse esemeks, ei kavatse nimetatud kohus praeguses menetluses käsitleda. Järgnev uurimine puudutab seetõttu üksnes kindlustust selliste riskide vastu, mis asuvad kindlustusvõtja liikmesriigis (edaspidi riik, kus osutatakse teenust).

24. Eespool toodust järeldub, et teenuste osutamine, mida on vaja käsitleda käesolevas menetluses otsuse tegemisel, puudutab üksnes kindlustuslepinguid, mis on sõlmitud liikmesriigis asuvate riskide vastu ja mille on sõlminud nimetatud riigis asutatud või elav kindlustusvõtja teises liikmesriigis asutatud kindlustusandjaga, kes ei ole alaliselt kohal esimesena mainitud riigis või kes ei tegutse täielikult või peamiselt nimetatud riigi territooriumil.

3. Vaidlusaluste nõuete vastavus asutamislepingu artiklitele 59 ja 60

25. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt muutusid EMÜ asutamislepingu artiklid 59 ja 60 vahetult kohaldatavaks üleminekuperioodi lõppemisel ning nende kohaldatavus ei olnud sõltuvuses liikmesriikide õigusaktide ühtlustamisest või kooskõlastamisest. Neis artiklites eeldatakse mitte ainult kogu kodakondsuse alusel diskrimineerimise kõrvaldamist teenuse osutaja suhtes, vaid kõikide selliste teenuse osutamise vabaduse piirangute kaotamist, mis tulenevad sellest, et ta on asutatud muus liikmesriigis kui see, kus teenust osutatakse.

26. Kuna Saksamaa valitsus ja tema toetuseks menetlusse astuvad teatud valitsused on viidanud oma väite alusena artikli 60 kolmandale lõigule, et kindlustatud isiku riik võib kohaldada kindlustusjärelvalvet käsitlevaid õigusakte ka teises liikmesriigis asutatud kindlustusandjate suhtes, tuleks lisada, nagu Euroopa Kohus on juba selgeks teinud, eriti oma 17. detsembri 1981. aasta otsuses (kohtuasi 279/80: Webb, EKL 1981, lk 3305), et nimetatud lõigu peamine eesmärk on võimaldada teenuseosutajal tegutseda selles liikmesriigis, kus teenust osutatakse, ilma et teda diskrimineeritaks riigi kodanikega võrreldes. Nimetatud lõigust siiski ei järeldu, et kõiki siseriiklikke õigusakte, mida kohaldatakse nimetatud riigi kodanike suhtes ning tavaliselt seal asutatud ettevõtjate alalise tegevuse suhtes, võidakse tervikuna kohaldada ka muudes liikmesriikides asutatud ettevõtjate ajutiste tegevuste suhtes.

27. Euroopa Kohus on siiski nõustunud, eriti oma 18. jaanuari 1979 otsuses (liidetud kohtuasjad 110 ja 111/78: Ministère public and Another *versus* van Wesemael and Others, EKL 1979, lk 35) ning 17. detsembri 1981. aasta otsuses (eespool nimetatud kohtuasi 279/80: Webb), et võttes arvesse teatud teenuste erilaadi, ei saa teenuseosutajate suhtes kehtestatud erinõudeid pidada asutamislepinguga vastuolus olevaks, kui nende eesmärgiks on selliseid tegevusi reguleerivate eeskirjade kohaldamine. Kuna teenuste osutamise vabadus on üks asutamislepingu põhiprintsiipidest, võidakse seda siiski piirata üksnes nende sätetega, mis on õigustatud avaliku huviga ning mida kohaldatakse kõikide isikute

või ettevõtjate suhtes, kes tegutsevad selle riigi territooriumil, kus teenust osutatakse, tingimusel, et seda huvi ei ole kaitstud sätetega, mida kohaldatakse teenuseosutaja suhtes selles liikmesriigis, kus ta asub. Lisaks tuleb nimetatud nõudeid objektiivselt põhjendada selle tagamiseks, et täidetak ametialase käitumise reegleid ning kaitstaks kõnealuseid huve sellistes reeglites sätestatud viisil.

28. Tuleb tõdeda, et käesolevas menetluses käsitletavat nõudeid, s.t, et kindlustusandja, kes on asutatud teises liikmesriigis, kelle on nimetatud riigi järelevalveasutus volitanud ning kelle üle nimetatud asutus teostab järelevalvet, peab olema alaliselt kohal selle riigi territooriumil, kus teenust osutatakse, ja ta peab saama nimetatud riigi järelevalveasutustelt eraldi loa, piiravad teenuste osutamise vabadust niivõrd, kui need tõstavad selliste teenuste hinda kõnealuses riigis, kus neid osutatakse, eriti siis, kui kindlustusandja tegevus kõnealuses riigis on täiesti juhuslikku laadi.

29. Sellest järeldub, et neid nõudeid võib pidada EMÜ asutamislepingu artiklite 59 ja 60 kooskõlas olevaks üksnes siis, kui on teada, et kõnealuses tegevusvaldkonnas on avaliku huviga seotud pakilised põhjused, mis õigustavad teenuste osutamise vabaduse piiranguid, et kõnealune huvi ei ole juba kaitstud asutamisriigi reeglitega ning et sama tulemust ei ole võimalik saavutada vähem piiravate eeskirjadega.

a) Kindlustusteenuste osutamise vabaduse teatud piiranguid põhjendava huvi olemasolu

30. Kuna Saksamaa valitsus ja tema toetuseks menetlusse astujad on väitnud, et kindlustussektor on eriti tundlik valdkond tarbija ehk kindlustusvõtja ja kindlustatud isiku kaitse seisukohast ning komisjon ega Ühendkuningriigi ja Madalmaade valitsused ei ole seda vaidlustanud. See tuleneb eelkõige kindlustusteenuse eripärast, mis on seotud tulevaste sündmustega, mille esinemine või vähemalt ajastus on ebakindlad lepingu sõlmimise hetkel. Kindlustatud isik, kes pärast õnnetust ei saa poliisi alusel hüvitist, võib sattuda eriti ebakindlasse olukorda. Kindlustusvõtjal on reeglina samuti väga raske hinnata, kas kindlustusandja finantsseisundi ning lepingu tingimuste, mille tavaliselt kehtestab kindlustusandja, arenguperspektiivid annavad kindlustusvõtjale piisavalt garantiisid poliisi alusel hüvitise saamiseks kindlustusjuhtumi korral.

31. Samuti tuleb meeles pidada, kuna Saksamaa valitsus on sellele tähelepanu juhtinud, et teatud valdkondades on kindlustus muutunud massinähtuseks. Lepingut sõlmivate kindlustusvõtjate arv on tohutu suur, mistõttu kindlustatud isikute ja kahju kannatanud kolmandate isikute huvide kaitse mõjutab peaaegu kogu elanikkonda.

32. Need kindlustussektorile omased eritunnused on pannud kõik liikmesriigid vastu võtma õigusakte, milles kehtestatakse kindlustusseltsidele nende finantsseisundi ja kindlustustingimuste osas kohustuslikud reeglid, ning teostama nimetatud reeglite täitmise alalist järelevalvet.

33. Seetõttu ilmneb sellest, et kõnealuses valdkonnas on avaliku huviga seotud pakilised põhjused, mis võivad õigustada teenuste osutamise vabaduse piiramist, tingimusel, et asutamisriigi reeglitest ei piisa vajaliku kaitsetaseme saavutamiseks ja et selle riigi nõuded, kus teenuseid osutatakse, ei ületa selles osas seda, mis on vajalik.

b) Küsimus, kas avalikku huvi on juba kaitstud asutamisriigi reeglitega

34. Komisjon ning Ühendkuningriigi ja Madalmaade valitsused leiavad, et igal juhul alates esimeste kooskõlastamisdirektiivide, eriti direktiivide 73/239/EMÜ ja 79/297/EMÜ, vastuvõtmisest vastab asutamisriigi asutuste järelevalve suures osas eespool nimetatud kaitse kaalutlustele.

35. Selles osas tuleks esmalt märkida, et kõnealuse kahe direktiivi eesmärk on nende preambulite ja sätete sõnastuse kohaselt hõlbustada filiaalide või esinduste loomist muusse liikmesriiki kui see, kus asub peakontor. Neis reguleeritakse ühelt poolt selle riigi, kus peakontor asub, õigusaktide ja järelevalveasutuse vahelisi suhteid ja teiselt poolt nende riikide, kus ettevõtte on loonud oma filiaalid või esindused, õigusaktide ja järelevalveasutuse vahelisi suhteid, kuid neis ei käsitleta ettevõtja tegevusi asutamislepingus nimetatud teenuste osutamise kontekstis. Sellest tulenevalt ei saa nende direktiivide sätteid kohaldada suhete suhtes asutamisriigi, kus asub peakontor, filiaal või esindus, ning selle riigi vahel, kus teenuseid osutatakse. Seda suhet käsitletakse üksnes teise direktiivi ettepanekus.

36. Siiski on vaja uurida, kas kahes esimeses direktiivis on sellele vaatamata ette nähtud kogu ühenduses piisavalt samaväärsed kindlustustegevuse läbiviimise tingimused ning piisavalt tõhusad järelevalvevõimalused, et riigis, kus teenuseid osutatakse, teenuseid osutavate ettevõtjate suhtes kehtestatud piirangud võib täielikult või vähemalt osaliselt kaotada.

37. Mõlemas direktiivis on väga üksikasjalikud sätted kindlustusseltside finantsseisundiga seotud ettevõtja vabade varade ehk omakapitalivahendite kohta. Nende sätete eesmärk on tagada ettevõtja maksevõime ja direktiivides nõutakse, et selle liikmesriigi järelevalveasutus, kus asub peakontor, peab kontrollima kindlustusseltsi maksevõimet "kogu tema tegevuse puhul". See väljend tuleb sõnastada selliselt, et see hõlmaks ka tegevust teenuste osutamise kontekstis. Sellest järeldeb, et riigil, kus teenuseid osutatakse, ei ole õigus ise teostada selliseid kontrole, kuid ta peab heaks kiitma tõendi maksevõime kohta, mille on koostanud selle liikmesriigi järelevalveasutus, kelle territooriumil asub teenuseid osutava kindlustusseltsi peakontor. Saksamaa valitsuse arvates peab see paika Saksamaa Liitvabariigi puhul ning komisjon ei ole seda vaidlustanud.

38. Kummaski direktiivis ei ole seevastu ühtlustatud siseriiklike eeskirju, mis käsitlevad kindlustustehnilisi eraldisi ehk rahalisi vahendeid, mis katavad sõlmitud kindlustuslepingutest tulenevad kohustused ning mis ei ole osa kindlustusseltsi omakapitalivahenditest. Seetõttu on direktiivis selgesõnaliselt jäetud vajalik ühtlustamine hilisemate direktiivide hooleks. Seega direktiivide 73/239/EMÜ ja 79/267/EMÜ alusel peab iga riik, kus tegutsetakse, kehtestama oma õiguse kohaselt selliste vahendite arvutamist ning neile vastavate varade liigi ja hindamise kindlaksmääramist käsitlevad eeskirjad. Selles liikmesriigis, kus teenuseid osutatakse, teostatud tegevuse katteks olevad varad peavad asuma kõnealuses riigis ning selle riigi järelevalveasutus peab jälgima nende olemasolu, kuigi direktiivis on sätestatud, et see riik, kus asub peakontor, peab kontrollima, et kindlustusseltsi bilansis näidatud varad on vastavuses kõigis tegutsemisriikides võetud lepinguliste kohustustega. Selle asukohanõude kaotamiseks tehakse ettepanek teise direktiivi eelnõus, milles käsitletakse eelkõige kindlustustehnilisi eraldisi käsitlevate siseriiklike sätete ühtlustamist.

39. Euroopa Kohtu menetluse käigus on Saksamaa valitsus ja tema toetuseks menetlusse astuvad valitsused näidanud kindlustustehnilisi eraldisi ja neile eraldistele vastavaid varasid käsitlevate kehtivate siseriiklike eeskirjade märkimisväärseid erinevusi. Kuna sellega seoses puuduvad ühtlustamine ja eeskirjad, mis teevad asutamislükkesriigi järelevalveasutusele ülesandeks kontrollida selles riigis, kus teenuseid osutatakse, kehtivate eeskirjade täitmist, tuleb tunnistada, et viimati nimetatud riigil on põhjendused nõuda ja kontrollida oma kindlustustehnilisi eraldisi käsitlevate eeskirjade täitmist oma territooriumil osutatud teenuste osas, tingimusel, et sellised eeskirjad ei ületa seda, mis on vajalik kindlustusvõtjate ja kindlustatud isikute kaitsmise seisukohast.

40. Kahes esimeses kooskõlastamisdirektiivis ei ühtlustata kindlustustingimusi ning neis tehakse iga liikmesriigi, kus toimub kindlustustegevus, ülesandeks kontrollida oma kohustuslike eeskirjade täitmist oma territooriumil toimuva tegevuse osas. Teise direktiivi ettepanekus määratletakse selliste kohustuslike eeskirjade kohaldamisala ning jäetakse nende kohaldamisalast välja teatud liiki kommertskindlustus, mis on üksikasjalikult määratletud. Võttes arvesse, et siseriiklikud eeskirjad on selles osas märkimisväärselt erinevad, tuleb märkida, et ka sellega seoses ning sama klausli kohaselt on sellel liikmesriigil, kus teenust osutatakse, õigus nõuda ja kontrollida oma territooriumil osutatud teenuseid käsitlevate eeskirjade täitmist.

41. Seetõttu tuleb tunnistada, et ühenduse õiguse praeguses olukorras õigustavad eespool toodud kindlustusvõtjate ja kindlustatud isikute kaitset käsitlevad seisukohad seda, et liikmesriik, kus teenust osutatakse, kohaldab oma kindlustustehnilisi eraldisi ja kindlustustingimusi käsitlevaid õigusakte, tingimusel, et selliste õigusaktide nõuded ei ületa seda, mis on vajalik kindlustusvõtjate ja kindlustatud isikute kaitse tagamiseks. Seetõttu tuleb veel uurida, kas on vaja, et selline kontroll toimuks tegevusloa andmise menetluse kohaselt ja selle nõude põhjal, et kindlustusselts on alaliselt kohal riigis, kus teenust osutatakse.

c) Tegevusloa andmise menetluse vajalikkus

42. Komisjon ei vaidlusta selle riigi, kus teenust osutatakse, õigust kontrollida teatud määral kindlustusselts, mis osutavad teenuseid kõnealuse riigi territooriumil. Kohtuistungil on ta isegi andnud võimaluse näha ette teatavad järelevalvemeetmed, mida kõnealune kindlustusselts peab kohaldama enne oma tegevuse alustamist teenuste osutamise kontekstis. Komisjoni väitis siiski, et selline järelevalve peaks toimuma tegevusloa andmise järelevalvega võrreldes vähem piiravalt. Ta ei selgitanud siiski, kuidas selline süsteem võib toimida.

43. Saksamaa valitsus ja tema toetuseks menetlusse astuvad valitsused väidavad, et vajalikku järelevalvet saab teostada üksnes tegevusloa andmise menetluse abil, mis võimaldab uurida kindlustusseltsi enne tegevuse alustamist, jälgida seda tegevust pidevalt ning ära võtta tegevusluba tõsiste ja korduvate rikkumiste korral.

44. Sellega seoses tuleks märkida, et kindlustusjärelevalvet on tehtud kõikides liikmesriikides tegevusloa andmise menetluse raames ning et mõlemas esimeses kooskõlastamisdirektiivis tunnistatakse sellise menetluse vajadust neis viidatud tegevuste osas. Nende direktiivide artiklis 6 sätestatakse, et iga liikmesriik nõuab, et kindlustustegevuse alustamiseks tema territooriumil on vaja ametlikku tegevusluba.

Kindlustusselts, mis loob filiaalid ja esindused muudes liikmesriikides kui see, kus asub tema peakontor, peab seetõttu saama tegevusloa kõikide nende riikide järelevalveasutustelt.

45. Samuti tuleks märkida, et teise direktiivi ettepanekus nähakse ette sellise süsteemi säilimine. Kindlustusselts peab saama ametliku tegevusloa igas liikmesriigis, kus ta soovib teostada oma kindlustustegevust teenuste osutamise kontekstis. Kuigi nimetatud ettepaneku kohaselt tuleb tegevusluba saada asutamisriigi järelevalveasutuselt, peab kõnealune asutus esmalt konsulteerima selle riigi asutusega, kus teenust osutatakse, ning saatma sellele kõik asjakohased dokumendid. Ettepanekus nähakse ette ka alaline koostöö mõlema järelevalveasutuse vahel, mille abil võtab eelkõige asutamisriigi asutus kõik vajalikud meetmed, mis võivad ulatuda tegevusloa äravõtmiseni, et lõpetada selle riigi, kus teenust osutatakse, järelevalveasutuse poolt talle teada antud rikkumised.

46. Seetõttu tuleb nõustuda Saksamaa valitsuse väitega, et üksnes tegevusloa nõudega võidakse tõhusalt tagada järelevalve, mida eespool toodut arvesse võttes õigustavad tarbija ehk kindlustusvõtja ja kindlustatud isiku kaitsega seotud põhjused. Kuna teise direktiivi eelnõus välja pakutud selline süsteem, milles tegevusloa andmise menetluse juhtimine jäetakse selle liikmesriigi hooleks, kus kindlustusselts on asutatud, tihedas koostöös selle riigiga, kus teenust osutatakse, võidakse luua üksnes õigusaktide alusel, tuleb samuti tunnistada, et ühenduse õiguse praeguses olukorras peab kõnealuse tegevusloa andma ja ära võtma see riik, kus teenust osutatakse.

47. Tuleks siiski rõhutada, et tegevusluba tuleb anda iga sellise teises liikmesriigis asutatud kindlustusseltsi taotluse korral, mis vastab selle riigi, kus teenust osutatakse, õigusaktides kehtestatud tingimustele, et neis tingimustes ei või dubleerida juba selles riigis, kus kindlustusselts on asutatud, täidetud vastavaid õigusaktide tingimusi ja et selle riigi järelevalveasutus, kus teenust osutatakse, peab võtma arvesse asutamislükmesriigis juba tehtud järelevalvet ja kontrole. Saksamaa valitsuse arvates vastab Saksamaa tegevusloa andmise menetlus täielikult kõnealustele nõuetele ning komisjon ei ole seda vaidlustanud.

48. On veel vaja uurida, kas tegevusloa nõue, mida kindlustusjärelevalve seaduse kohaselt kohaldatakse kõikide kindlustustegevuste suhtes, v.a transpordikindlustus, on üldiselt õigustatud. Seetõttu on eelkõige Ühendkuningriigi valitsus juhtinud tähelepanu sellele, et teenuste vaba liikumine on oluline peamiselt kommertskindlustuse seisukohast ning et konkreetset liiki kindlustuse osas ei kehti põhjused, mis puudutavad kindlustusvõtjate kaitset, millele tugineb Saksamaa valitsus ja tema toetuseks menetlusse astunud valitsused.

49. Eespool toodust järeldeb, et tegevusloa nõuet võib säilitada üksnes niivõrd, kui see põhineb kindlustusvõtjate ja kindlustatud isikute kaitset, millele tugineb Saksamaa valitsus. Samuti tuleb tunnistada, et need põhjused on võrdselt tähtsad kõigis kindlustussektorites ja et võib olla juhtumeid, kus kindlustatud riski liigi ja kindlustusvõtja tõttu ei ole vaja kaitsta kindlustusvõtjat tema siseriikliku õiguse kohustuslike sätete kohaldamise abil.

50. Kuigi vastab tõele, et teise direktiivi ettepanekus võetakse arvesse kõnealuseid seisukohti, milles jäetakse üksikasjalikult määratletud kommertskindlustus muu hulgas välja kohustuslike sätete kohaldamisalast, tuleb samuti märkida, et Euroopa Kohus ei või talle esitatud õiguslikke ja faktilisi väiteid arvesse võttes teha sellist üldist eristamist ning kehtestada sellele eristamisele piirid, määrates piisavalt täpselt kindlaks üksikud juhud, mil tegevusloa nõue ei põhine kindlustustegevusele üldiselt omastel kaitsevajadustel.

51. Eespool toodust järeldub, et komisjoni esimene kaebus tuleb tagasi lükata seetõttu, et see on suunatud tegevusloa nõude vastu.

d) Asutamisvajadus

52. Kui tegevusloa nõue piirab teenuste osutamise vabadust, tunnistatakse kõnealune vabadus püsiva tegevuskoha nõudega kehtetuks. Selle tulemusena jäetakse asutamislepingu artikkel 59 ilma kogu selle tõhusast toimest (*effet utile*); selle artikli eesmärk on kaotada teenuste osutamise vabaduse piirangud isikute suhtes, kes ei asu selles riigis, kus teenuseid osutatakse (vt eelkõige eespool nimetatud 3. detsembri 1974. aasta otsus ning 26. novembri 1985. aasta otsus kohtuasjas 39/75: Coenen *versus* Soociaal-Economische Raad, EKL 1975, lk 1547, ja 10. veebruari 1982. aasta otsus kohtuasjas 76/81: Transporoute *versus* Minister for Public Works, EKL 1982, lk 417). Kui selline nõue kiidetakse heaks, tuleks näidata, et see on soovitud eesmärgi saavutamise hädavajalik tingimus.

53. Seetõttu juhib Saksamaa valitsus eelkõige tähelepanu, et selles riigis, kus teenust osutatakse, asumise nõue võimaldab kõnealuse riigi järelevalveasutusel teostada kohapealseid kontrole ja jälgida pidevalt tegevusloa saanud kindlustusandja tegevusi ning ilma nimetatud nõudeta ei saaks kõnealune asutus viia ellu oma ülesannet.

54. Euroopa Kohus on oma otsustes, viimati 3. veebruari 1983. aasta otsuses (kohtuasi 29/82: Van Luipen, EKL 1983, lk 151), juba rõhutanud, et halduslike põhjendustega ei saa põhjendada liikmesriigi erandit ühenduse õiguse sätetest. See põhimõte kehtib eriti siis, kui kõnealune erand takistab ühe asutamislepinguga tagatud põhivabaduse kasutamist. Sel juhul ei piisa, et kõikide selle riigi, kus teenuseid osutatakse, asutuste läbiviidud järelevalveks vajalike dokumentide olemasolu kindlustusseltsis kohapeal hõlbustab neil asutustel oma ülesannet teostada. Samuti tuleb näidata, et need asutused ei saa isegi loa andmise menetluse raames teostada tõhusalt oma järelevalveülesandeid, kui kindlustusseltsil ei ole eespool nimetatud riigis püsivat tegevuskohta, kus hoitakse kõiki vajalikke dokumente.

55. Seda ei ole näidatud. Nagu eespool on toodud, ei takista ühenduse õigus kindlustuse valdkonnas praeguses olukorras sellel riigil, kus teenust osutatakse, nõuda, et tema territooriumil toimuvat tegevust katvatele kindlustustehnilistele eraldistele vastavad varad asuvad kõnealuses riigis. Sel juhul võib selliste varade olemasolu tõendada kohapeal, isegi kui kindlustusseltsil ei ole riigis püsivat tegevuskohta. Kontrollitava tegevuse muude tingimuste osas arvab Euroopa Kohus, et sellist järelevalvet võidakse teostada selliste asutamisriigist saadatud ja selle liikmesriigi asutuste poolt nõuetekohaselt tõendatud koopiade põhjal, mis on tehtud bilansist, raamatupidamisdokumentidest ja äridokumentidest, sh kindlustustingimused ja tegevuskavad. Tegevusloa andmise

menetluse alusel on võimalik tegevusloas kehtestada kindlustusseltsi suhtes sellised järelevalvetingimused ja tagada nende tingimuste täitmine, vajaduse korral tegevusloa äravõtmisega.

56. Seetõttu ei ole kindlaks tehtud, et eespool tunnustatud põhjendustes, mis käsitlevad kindlustusvõtjate ja kindlustatud isikute kaitset, on hädavajalikuks nõudeks kindlustusandja tegevuskoht selle riigi territooriumil, kus teenust osutatakse.

57. Komisjoni esimesest kaebusest tuleb seetõttu järeldada, et Saksamaa Liitvabariik ei ole täitnud oma asutamislepingu artiklitest 59 ja 60 tulenevaid kohustusi, kuna ta on sätestanud Versicherungsaufsichtsgesetz'is, et kui ühenduse kindlustusseltsid soovivad osutada teenuseid seoses otsekindlustustegevusega, v.a transpordikindlustus, müüjate, esindajate, agentide või muude vahendajate kaudu, peab ta asuma oma riigi territooriumil; kohustuste täitmatajätmine ei puuduta kohustuslikku kindlustust ega neid kindlustusi, mille puhul kindlustusandjal on esindusele või filiaalile vastav püsiv tegevuskoht või kindlustusandja tegutseb täielikult või peamiselt Saksamaa Liitvabariigi territooriumil.

B – Komisjoni teine kaebus

58. Oma teises kaebuses taotleb komisjon selle kindlaks tegemist, et Saksamaa Liitvabariik ei ole täitnud mitte üksnes oma asutamislepingu artiklitest 59 ja 60, kuid ka ühenduse kaaskindlustust käsitlevast direktiivist 78/473/EMÜ tulenevaid kohustusi. Sarnaselt esimesele kaebusele põhineb kõnealune kaebus siiski ettepanekul, et tegevusloa ja tegevuskoha nõuded on vastuolus asutamislepingu artiklitega 59 ja 60 kogu kindlustustegevuse osas. Komisjoni arvates ei ole seega põhjust eristada kindlustusandja seisundit üldiselt ja eelkõige peakindlustusandja seisundit. Seega rikkus Saksamaa Liitvabariik komisjoni arvates nimetatud artikleid, kui ta direktiivi 78/473/EMÜ siseriiklikusse õigusesse ülevõtmisel vabastas neist nõuetest üksnes muud kaaskindlustusandjad, kuid mitte peakindlustusandjat.

59. Komisjon tunnistab, et direktiiv on selles punktis kahemõtteline, kuid ta väidab, et seda tuleb tõlgendada asutamislepingu kohaselt. Seda kinnitasid liikmesriigid oma 23. mai 1978. aastal peetud nõukogu istungi protokollis toodud ühisavalduses. Sellest tulenevalt ei saa komisjoni arvates direktiivi mingil viisil pidada selliseks, milles nõutakse, et peakindlustusandja hangiks tegevusloa ja asuks selles liikmesriigis, kus risk asub.

60. Saksamaa valitsus omalt poolt viitab direktiivis 78/473/EMÜ peakindlustusandja ja teiste kaaskindlustusandjate vahelisele eristamisele. Nimetatud direktiivi peakindlustusandjat käsitlevad sätted, eriti selle artikli 2 lõike 1 punktist c (niivõrd, kui see viitab direktiivile 73/239/EMÜ) ilmneb, et riik, kus risk asub, võib nõuda, et peakindlustusandja oleks tema territooriumil asutatud ja tegevusloa saanud nii, et ta võiks katta kogu riski. Saksamaa valitsuse arvates ei riku Saksamaa õigusaktid seetõttu direktiivi 78/473/EMÜ ega EMÜ asutamislepingu artikleid 59 ja 60.

61. Vastab tõele, et direktiivi eespool nimetatud sättes sätestatakse, et “peakindlustusandjal on ... esimeses kooskõlastamisdirektiivis sätestatud tingimuste kohased volitused, st temasse suhtutakse nii, nagu oleks ta kogu riski katnud kindlustusandja”. Direktiivis ei näidata siiski, millises liikmesriigis peab

peakindlustusandjal olema tegevusluba, ja eespool toodud punktist a järeldeb, et ühenduse õiguse kohaselt ei pea kindlustusandja, kellel on juba tegevusluba ja kes on asutatud liikmesriigis, ilmtingimata oma tegevuskohta teises liikmesriigis selleks, et oleks võimalik katta kogu nimetatud riigi territooriumil asuv risk.

62. Kuna Euroopa Kohus on juba märkinud oma 13. detsembri 1983. aasta otsuses (kohtuasi 218/82: komisjon *versus* nõukogu, EKL 1983, lk 4063), kui ühenduse teisete õigusaktide sõnastust võidakse tõlgendada rohkem kui ühel viisil, tuleks eelistada asutamislepinguga kooskõlas oleva sätte tõlgendust selle tõlgenduse asemel, mille tulemusena peetakse kõnealust sätet asutamislepinguga vastuolus olevaks. Seetõttu tuleks direktiivi tõlgendada eraldi ja on vaja uurida, kas kõnealused nõuded on vastuolus asutamislepingu eespool toodud sätetega, ja tõlgendada direktiivi selles osas tehtud järeldusi arvesse võttes.

63. Kindlustussektori osas üldiselt on Euroopa Kohus käesolevas kohtuasjas juba märkinud, et asutamislõue on vastuolus asutamislepingu artiklitega 59 ja 60. Sellest tulenevalt ei saa selline peakindlustusandjat käsitlev lõue põhineda direktiivil 78/473/EMÜ. Seetõttu piisab selle uurimisest, kas see lõue, et peakindlustusandjal peab olema tegevusluba selles riigis, kus risk asub, on kooskõlas ühenduse õigusega.

64. Sellega seoses on esimese kaebuse hindamisest ilmnenu, et seda nõuet, et teenuseid osutav kindlustusselts peab saama tegevusloa selles riigis, kus teenust osutatakse, ei saa pidada asutamislepinguga kooskõlas olevaks üksnes seetõttu, et see on põhjendatud tarbija kui kindlustusvõtja või kindlustatud isiku kaitsega seotud põhjendustega. Direktiivi 78/473/EMÜ artikli 1 lõike 2 kohaselt käsitleb direktiiv üksnes kindlustust nende riskide suhtes, mille katmiseks on nende laadi või suuruse tõttu vaja mitme kindlustusandja osalemist. Peale selle vastavalt artikli 1 lõikele 1 kohaldatakse direktiivi üksnes ühenduse kaaskindlustustehingute suhtes, millega kaetakse direktiivi 73/239/EMÜ lisas loetletud teatud riske. Direktiiv käsitleb seda kindlustust, mille teevad üksnes suured kindlustusseltsid või kindlustusseltside kontsern, kes võivad hinnata neile esitatud kindlustuspoliise või pidada nende osas läbirääkimisi. Sellest tulenevalt ei ole tarbijakaitsel põhinevatel väidatel sel juhul samasugust jõudu nagu muudel kindlustuse vormidel.

65. Esimese kaebuse läbivaatamisel on lisaks ilmnenu, et tegevusloa lõue riigis, kus teenust osutatakse, ei ole põhjendatud, kui teenust osutav kindlustusselts juba täidab samaväärseid tingimusi selles liikmesriigis, kus ta on asutatud ning kus on olemas kõnealuste liikmesriikide järelevalveasutuste vahelise koostöö süsteem, millega tagatakse selliste tingimuste täitmise tõhus järelevalve ka teenuste osutamise osas. Direktiivi 78/473/EMÜ preambulist ilmneb, et direktiivi eesmärkideks on ühenduse kaaskindlustustegevuse tõhusa teostamise hõlbustamiseks vajalik minimaalne kooskõlastamine ning erilise koostöö korraldamine nii liikmesriikide järelevalveasutuste vahel kui ka kõnealuste asutuste ja komisjoni vahel; selline koostöö sätestatakse teenuste osutamise puhul kindlustustegevuse valdkonnas üldiselt üksnes teise direktiivi ettepanekus.

66. Peale selle ei ole peakindlustusandja ja teiste kaaskindlustusandjate erinev kohtlemine objektiivselt põhjendatud. Kuigi peakindlustusandja ülesandeks on läbi rääkida lepingu

osas ja tagada selle täitmine, ei takista miski tal katmast palju väiksemat osa riskist teiste kaaskindlustusandjatega võrreldes.

67. Neil juhtudel ja kaaskindlustust käsitleva direktiivi 78/473/EMÜ kohaldamisalasse kuuluva kindlustuse osas on nii kindlustusjärelevalve seaduses sätestatud peakindlustusandja tegevuskoha nõue kui ka tegevusloa nõue vastuolus asutamislepingu artiklitega 59 ja 60 ning seetõttu ka direktiiviga.

68. Seetõttu tuleb märkida, et Saksamaa Liitvabariik ei ole täitnud oma EMÜ asutamislepingu artiklitest 59 ja 60 ning nõukogu direktiivist 78/473/EMÜ tulenevaid kohustusi, kuna tema õigusaktides sätestatakse ühenduse kaaskindlustuse osas, et peakindlustusandja peab Saksamaa Liitvabariigis asuvate riskide korral omama tegevuskohta ja tegevusluba kõnealuses riigis.

C – Komisjoni kolmas kaebus

69. Sõnastuse kohaselt käsitletakse kolmandas kaebuses Saksamaa Liitvabariigis ühenduse kaaskindlustuse esemeks olevate teatud riskide osas kehtestatud piirmäärasid. Komisjon on siiski väitnud Euroopa Kohtu menetluse käigus, et kõnealune kaebus on tegelikult suunatud selliste piirmäärade olemasolu vastu.

70. Tuleks siiski märkida, et see kaebus on erinev ja laiem kui hagiavalduse järeldest sõnastatud kaebus. Seetõttu ei saa seda vastu võtta. Komisjon ei ole esitanud esialgse kaebuse osas mingeid väiteid selle tõendamiseks, et Saksamaa õigusaktides kehtestatud piirmäärade tase on liialt kõrge.

71. Eespool toodust järeldeb, et komisjoni kolmas kaebus tuleb tagasi lükata.

III – Kohtukulud

72. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Artikli 69 lõike 3 esimese lõigu alusel võib Euroopa Kohus jätta kummagi poole kulud täielikult või osaliselt nende endi kanda, kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks. Kuna kummagi poole nõuded on jäänud rahuldamata, kannavad nad ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

otsustab:

1. Teatab, et Saksamaa Liitvabariik ei ole täitnud oma asutamislepingu artiklitest 59 ja 60 tulenevaid kohustusi, kuna ta on sätestanud Versicherungsaufsichtsgesetz'is, et kui ühenduse kindlustusseltsid soovivad osutada teenuseid seoses otsekindlustustegevusega, v.a transpordikindlustus, müüjate, esindajate, agentide või muude vahendajate kaudu, peab ta asuma oma riigi territooriumil; kohustuste

täitmatajätmine ei puuduta kohustuslikku kindlustust ega neid kindlustusi, mille puhul kindlustusandjal on esindusele või filiaalile vastav püsiv tegevuskoht või kindlustusandja tegutseb täielikult või peamiselt Saksamaa Liitvabariigi territooriumil.

2. Teatab, et Saksamaa Liitvabariik ei ole täitnud oma EMÜ asutamislepingu artiklitest 59 ja 60 ning nõukogu 30. mai 1978. aasta direktiivist 78/473/EMÜ tulenevaid kohustusi, kuna tema õigusaktides sätestatakse ühenduse kaaskindlustuse osas, et peakindlustusandja peab Saksamaa Liitvabariigis asuvate riskide korral omama tegevuskohta ja tegevusluba kõnealuses riigis.

3. Ülejäänud hagi lükatakse tagasi.

4. Jätab kohtukulud poolte, sh menetlusse astujate, enda kanda.

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Due Everling Bahlmann Joliet

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 4. detsembril 1986. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart