

## EUROOPA KOHTU OTSUS

27. jaanuar 1987\*

[...]

Konkurents – Tulekindlustusmakseid käsitlev soovitus

[...]

Kohtuasjas 45/85,

**Verband der Sachversicherer e.V.** (varakindlustusandjate ühendus), kelle registrijärgne asukoht on Kölnis, esindaja: Rechtsanwalt Christian Hootz, Stuttgart, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Ernest Arendt, 34 B rue Philippe II, L-2340,

hageja,

keda toetab:

**Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.** (Saksamaa kindlustusseltside ühendus), kelle registrijärgne asukoht on Kölnis, esindaja: Rechtsanwalt Hansjürgen Herrman, Köln, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Jacques Loesch, 2 rue Goethe, L-1637,

menetluse astuja,

*versus*

**Euroopa Ühenduste Komisjon**, esindaja: õigusnõunik Norbert Koch, keda abistas: Rechtsanwältin Barbara Rapp-Jung, Frankfurt am Main, kelle kontor on Brüsselis, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigustalituse ametnik George Kremlis, Kirchberg,

kostja,

mille esemeks on komisjoni 5. detsembri 1984. aasta otsuse 85/75/EMÜ, milles käsitletakse EMÜ asutamislepingu artikli 85 kohast menetlust (EÜT 1985, L 35, lk 20), tühistamise nõue,

## EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president Lord Mackenzie Stuart, kodade esimehed C. Kakouris ja T. F. O'Higgins, kohtunikud T. Koopmans, U.Everling, K. Bahlmann ja J. C. Moitinho de Almeida,

---

\* Kohtumenetluse keel: saksa.

kohtujurist: M. Darmon,

kohtusekretär: ametnik D. Louterman,

võttes arvesse kohtuistungil ettekannet ja lisaks 5. juunil 1986. aastal toimunud kohtuistungit,

olles kuulnud 20. novembri 1986. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### **otsuse**

1. Verband der Sachversicherer e.V., kelle registrijärgne asukoht on Kölnis, algatas EMÜ asutamislepingu artikli 173 teise lõigu alusel Euroopa Kohtu kantseleisse 15. veebruaril 1985 esitatud hagega menetluse komisjoni 5. detsembri 1984. aasta otsuse (milles käsitletakse EMÜ asutamislepingu artikli 85 kohast menetlust (IV/30.307 – Tulekindlustus)), millest teavitati hagejat 10. detsembril 1984 ning mis avaldati EÜTs (EÜT 1985, L 35, lk 20), tühistamiseks.

2. Hageja on ühendus, kelle eesmärgiks on muuhulgas esindada, edendada ja kaitsta nende kindlustusandjate ärihuve, kes pakuvad kindlustust tööstustulekahjude ja tootmise katkestamise riskide vastu ning kes on volitatud tegutsema Saksamaa Liitvabariigi territooriumil.

3. Vaidlusaluses otsuses mainitakse, et hageja 1980. aasta juunis antud soovitus, millega püütakse taastada tööstustulekahju ning tootmise katkestamise riskide vastu kindlustust pakkuva sektori stabiilsed ja elujõulised tingimused, rikub EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõiget 1. Selles otsuses keeldutakse hagejale andmast määruse nr 17 artiklis 2 nimetatud sekkumatustõendit ning EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõike 3 kohast erandit.

4. Oma hagi toetab hageja järgmise kuue väitega:

*Esimene väide:* artikli 85 lõiget 1 ei kohaldata veel täielikult ja muutmata kujul kindlustussektori suhtes.

*Teine väide:* komisjonil ei ole pädevust sekkuda liikmesriigi majanduspoliitikasse.

*Kolmas väide:* hageja soovitus, mis on vaidlustatud otsuse esemeks, ei ole artikli 85 lõikes 1 nimetatud ettevõtjate ühenduse otsus.

*Neljas väide:* hageja soovitus eesmärgiks ega mõjuks ei olnud konkurentsi kahjustamine.

*Viies väide:* soovitus ei mõjutanud liikmesriikidevahelist kaubandust.

*Kuues väide:* komisjoni seisukoht, et artikli 85 lõikes 3 nimetatud erandi andmiseks vajalikud tingimused ei olnud täidetud, oli vale.

5. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., mis on Saksamaa Liitvabariigi kindlustusseltside kutseühingute liit, sekkus menetlusse hageja nõuete toetuseks. Ta toetab kõiki hageja väiteid ning rõhutab eelkõige esimese kahe väite põhjendatust ja ohtu, mida kujutab kogu kindlustussektori jaoks ühenduse konkurentsioiguse range ja jäik kohaldamine kõnealuse sektori suhtes.

6. Saksamaa õigusaktide kindlustust käsitlevad sätted, vaidluse taust ning poolte väited ja argumendid ilmnevad kohtuistungis ettekandest ning neid mainitakse või käsitletakse edaspidi üksnes niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste esitamiseks.

### **Esimene väide: artikli 85 lõike 1 kohaldamine kindlustussektori suhtes**

7. Hageja ei vaidlusta seda, et põhimõtteliselt kohaldatakse artiklis 85 ja sellele järgnevatel artiklites toodud konkurentsieeskirju kindlustussektori suhtes. Ta väidab siiski, viidates Euroopa Kohtule esitatud eksperdiarvamusele, et ühenduse konkurentsieeskirju ei saa kohaldada kindlustussektori suhtes ilma piirangute või reservatsioonideta, kui nõukogu ei ole vastu võtnud nende eeskirjade kindlustuse suhtes kohaldamise erisätteid. EMÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 2 punktis c, milles sätestatakse, et nõukogu poolt artiklite 85 ja 86 jõustamiseks võetud sätete eesmärk on määratleda artiklite 85 ja 86 kohaldamisala erinevates majandusharudes, pannakse nõukogule kohustus leevendada asutamislepingu keeldude rangust niivõrd, kui see on vajalik teatud majandustegevusvaldkondade elujõulisuse tagamiseks. Kindlustussektori piiramatult konkurentsile tulemuseks oleks eelkõige suurem risk, et teatud kindlustusseltsid lõpetavad äritegevuse, võttes arvesse kõnealuse sektori eripära.

8. Selles osas selgitavad hageja ja menetlusse astuja, et kindlustusleping erineb muudest lepingutest selle poolest, et lepingupoolte tegevus sõltub täielikult ebakindlast tegurist, s.t kindlustusrisiki tekkimine; kahjunõuete esinemise muutused teatud valdkondades, eelkõige tööstustulekahju riskide valdkonnas, eeldavad kindlustusandjate koostööd piiramatult konkurentsile asemel, et saaks arvutada vajalikud reservid ning tagada tasakaal tulude ja kulude vahel maksejõuetuse vältimiseks. Sellest seisukohast on kindlustatud isiku kaitsmine eriti oluline, kuna ta täidab oma osa lepingust, s.t kindlustusmaksete maksmine, ilma et ta oleks kindel selles, et vajaduse tekkides hüvitab kindlustusandja kindlustuslepinguga kaetud kahju.

9. Nad juhivad tähelepanu sellele, et kindlustussektori nimetatud eripärad on viinud selleni, et riikide seadusandjad kehtestavad erisätteid selle sektori jaoks. Saksa õigusaktides sätestatakse üldine kindlustusseltside järelevalvesüsteem, nõue, et välismaistel kindlustusandjatel tuleb lubada harrastada kindlustustegevust Saksamaa Liitvabariigis, ning järelevalvesüsteemi mõju konkurentsioigusele käsitlevad erieeskirjad. Gesetz gegen Wettbewerbschraenkungeni (Saksamaa konkurentsipiirangute seadus) paragrahvis 102 sätestatakse, et konkurentsile piiravate kokkulepete ja otsuste üldist keelustamist ei kohaldata siis, kui kokkulepped ja otsused on seotud asjadega, mille üle teostab järelevalvet Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (kindlustusjärelevalve föderaalamet). Konkurentsiküsimustes pädev asutus, Bundeskartellamt (föderaalne kartelliamet), võib menetlusse sekkuda üksnes siis, kui kõnealused kokkulepped või otsused kuritarvitavad olemasolevat turuseisundit.

10. Hageja ja menetlusse astuja järeldavad eespool toodust, et sellest ajast alates, kui nõukogu võttis vastu EMÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 2 punkti c alusel erisätteid, ei kohaldata asutamislepingu artikli 85 lõikes 1 nimetatud keeldu kindlustussektori suhtes ning et komisjon ei või keelu kohaldamisel põhjustada sellist olukorda, mille vältimist artikli 87 lõike 2 punktis c taotletakse.

11. Komisjon, kes kahtleb, kas artikli 87 lõike 2 punktis c antakse nõukogule luba piirata asutamislepingus sätestatud konkurentsieeskirjade kohaldamist, piirdub sellele osutamisega, et nõukogu ei ole artikli 8 lõike 2 punkti c alusel vastu võtnud ühtegi kindlustust käsitlevat erisätet, et põhimõtteliselt kohaldatakse konkurentsieeskirju kõigi majandusharude suhtes ja et neid kohaldatakse ilma piiranguta kindlustussektori suhtes.

12. Tuleks tähelepanu juhtida sellele, nagu Euroopa Kohus on märkinud oma 30. aprilli 1986. aasta otsuses (liidetud kohtuasjades 209-213/84, *Ministère public versus Asjes*, EKL 1986, lk 1425), et kui asutamislepingu eesmärgiks oli jätta teatud tegevusalad konkurentsieeskirjade kohaldamisalast välja, tehti selleks selge erand. EMÜ asutamislepingu artiklis 42 on tehtud nii põllumajandussaaduste tootmise ja nendega kauplemise osas. Kindlustuse osas ei ole olemas sätet, milles välistatakse artikli 42 eeskujul konkurentsieeskirjade kohaldamine või mille kohaselt nende kohaldamine eeldab nõukogu otsust.

13. Samuti tuleb tõdeda, et nõukogu 6. veebruari 1962. aasta määruses nr 17 (EÜT 13, lk 204; EÜT eriväljaanne 08/01, lk 3) sätestatakse EMÜ asutamislepingu artiklite 85 ja 86 üksikasjalikud rakenduseeskirjad kõigi nende majandusharude puhul, mille suhtes neid sätteid kohaldatakse, ja ainsaks erandiks on need harud, mille puhul on EMÜ asutamislepingu artikli 87 alusel antud erieeskirjad, nagu teatud transpordisektorites, nt mere- ja õhustransport. Ühtegi sellist erandit ei tehta siiski kindlustussektori puhul.

14. Sellest tulenevalt tuleb järeldada, et ühenduse konkurentsisisüsteem, nagu see on sätestatud eelkõige EMÜ asutamislepingu artiklites 85 ja 86 ning määruse nr 17 sätetes, kehtib piiranguta kindlustussektori suhtes.

15. See järeldus ei tähenda mingil viisil seda, et ühenduse konkurentsioiguses ei lubata võtta arvesse teatud majandusharude eripära. Kui komisjon kasutab talle artikli 85 lõikes 3 antud volitust erandite tegemiseks artikli 85 lõikes 1 nimetatud keeldudest, on komisjoni ülesandeks võtta arvesse erinevate majandusharude eripära ja neile omaseid probleeme.

16. Eespool toodust võib järeldada, et esimene väide tuleb tagasi lükata.

### **Teine väide: sekkumine riigi majanduspoliitikasse**

17. Hageja väidab, et artikli 85 lõikes 1 käsitletakse üksnes ettevõtjaid ning et selle eesmärk ei ole keelata riiklikud majandus- ja konkurentsipoliitika meetmed. Saksamaa Liitvabariigi kindlustustegevuse täielik järelevalve, riigi turu eraldamine asjaomaste õigusaktidega ning kartellide keelustamise piirangud moodustavad ühtse terviku, mis esindab teatud majanduspoliitika valikut. Üheski asutamislepingu sättes ei lubata seda, et ühenduse institutsioonid vaidlevad sellisele valikule vastu ning seavad niiviisi ohtu riigi majanduspoliitika elluviimisele.

18. Menetlusse astuja lisab, et kui ei ole olemas konkurentsi kindlustussektoris käsitlevaid ühenduse erieeskirju, võib kõnealune sektor toimida ettevõtjate tulusat juhtimist ja kindlustatud isiku piisavat kaitset käsitlevate nõuete kohaselt üksnes siis, kui see toob kaasa konkurentsieeskirjade ja kindlustusandjate järelevalvet käsitlevate õigusaktide ühtlustamise. Saksamaa õigusaktid on sellise ühtlustamise heaks näiteks, kuna neis püütakse sobitada kokku mõlema kõnealuse õigusakti valdkonna eesmärged. Selline õrn tasakaal siiski kaoks, kui komisjon võiks sekkuda üksnes konkurentsiõigusest tulenevate kaalutluste alusel.

19. Komisjon väidab, et ta ei keelusta oma otsuses riigi majandus- ja konkurentsipoliitika meetmeid, vaid üksnes eraõiguslikud kartellid, mille on ettevõtjad iseseisvalt loonud. Tal on õigus tegutseda selliselt, kuna artikli 85 lõige 1 on vahetult kohaldatav liikmesriikide ettevõtjate suhtes ning kuna kõnealuse sätte ja riigi konkurentsiõiguse vastuolu korral on ülimuslik ühenduse õigus.

20. Komisjon tõdes ka, et ta oli oma otsuse tegemisel teadlik sellest, et Bundeskartellamt konkurentsipiirangute seaduse alusel ning Bundesaufsichtamt olid juba heaks kiitnud otsuse esemeks oleva soovitusena. Kõnealused tingimused ei saa siiski takistada EMÜ asutamislepingu artikli 85 kohaldamist; EMÜ asutamislepingu artikli 85, artikli 3 punkti f ja artikli 5 teise lõigu sätetest järeldub, et siseriikliku õiguse sätteid ega riigi haldustavad ei või avaldada kahjulikku mõju ühenduse konkurentsieeskirjade täielikule kohaldamisele.

21. Esmalt tuleb tõdeda, et on raske ette kujutada, kuidas vaidlustatud otsus nurjaks Saksamaa Liitvabariigi majanduspoliitika, kuna otsuses piirdatakse üksnes vastu rääkimisega ettevõtjate ühenduse antud soovitusel nende teenuste hinna osas.

22. Mis puutub kindlustusseltside järelevalvet käsitlevate siseriiklike õigusaktide kohaldamisse, tuleb tähelepanu juhtida sellele, et neil õigusaktidel on teine eesmärk kui ühenduse konkurentsiõigusel ning et neid võidakse jätkuvalt kohaldada sõltumata sellest, mil viisil konkurentsiõigust kohaldatakse. Hageja ei ole suutnud näidata, et sel juhul takistaks EMÜ asutamislepingu artiklites 85 ja 86 nimetatud keeldude kohaldamine riikliku kindlustusandjate järelevalvesüsteemi nõuetekohast toimimist.

23. Samuti tuleb lisada, et kui see on tõsi, et liikmesriigi õigusaktides võidakse luua tihe seos konkurentsiõiguse kohaldamise ja kindlustusjärelevalvet käsitlevate õigusaktide vahel, ei muudeta siiski ühenduse õiguses EMÜ asutamislepingu artiklite 85 ja 86 sätete rakendamist sõltuvaks viisist, kuidas korraldatakse siseriiklikes õigusaktides teatud majandustegevuse valdkondade järelevalvet.

24. Lisaks, niivõrd, kui hageja väidab, et kindlustussektori eripära eeldab kõnealuste ettevõtete koostööd kahjusuhete arvutamiseks hädavajalikes statistilistes uuringutes, tuleb märkida, et vaidlustatud otsuses ei käsitleta sellist koostöövormi.

25. Teine väide tuleb seepärast tagasi lükata.

**Kolmas väide: soovitusel mittesiduv laad**

26. Vaidlustatud otsuses leitakse, et Verband der Sachversicherer on EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõikes 1 nimetatud ettevõtjate ühendus ja et pädev asutus võttis vastu 1980. aasta juuni soovitusel stabiilsete ja elujõuliste tingimuste taastamiseks ühenduse põhikirja kohaselt ning selle tegi talle antud volituste piires tegutsev peasekretär nõuetekohaselt teatavaks selle liikmetele ühenduse poliitika ametliku avaldusena. Kuigi soovitusel pealkirjas kirjeldatakse seda "mittesiduvana", on see siiski ettevõtjate ühenduse "otsuse" laadi. Piisab sellest, et soovitus on kooskõlas ühenduse põhikirjaga ning et see on tehtud oma liikmetele teatavaks selles sätestatud viisil ettevõtjate ühenduse poliitilise avaldusena.

27. Hageja arvates ei ole soovitus mingil viisil siduv, nagu see ilmneb pealkirjast. Tööstustulekahjude ja tootmise katkestamise riskide vastu kindlustuse ekspertkomisjon, kes koostas soovitusel, on pädev üksnes uurima tehnilisi probleeme ja mitte vastu võtma ühendusele või selle liikmetele siduvaid otsuseid. Ainsad ühenduse organid, kes on pädevad võtma vastu sellist laadi otsuseid, on selle liikmete üldkoosolek ja juhatus. Tegelikult ei võtnud kumbki neist organitest vastu otsust soovitusel osas.

28. Komisjon vastab, et Verband der Sachversichereril oli põhikirja kohaselt luba reguleerida oma liikmete ärikäitumist ja et soovitusel koostanud ekspertkomisjonil oli Verbandi põhikirja sätete kohaselt õigus vastu võtta ühendusele siduvaid otsuseid ja soovitusi. Lisaks on ettevõtjate ühenduse soovitusel, mis on koostatud ühenduse raames tegutsevate komisjonide poolt ja mis on selle liikmetele teatavaks tehtud, ühendusse kuuluvate ettevõtjate kooskõlastatud tegevuse väljendus ja selle eesmärk on takistada kõnealuste ettevõtjate vahelist konkurentsi.

29. Sellega seoses tuleb arvesse võtta mitut tegurit. Esiteks, on üldteada, et Verband der Sachversichereri liikmeks olevatel kindlustusandjate ühisteks huvideks on stimuleerida turgu, tõstes kindlustusmaksel, mis olid tööstustulekahjude riskide vastu kindlustuse sektoris märkimisväärselt langenud 1973.-1980. aasta vahel, samal ajal kui kahjusuhe ja kindlustusandjate kulud ei olnud märgatavalt muutunud sama perioodi jooksul. Vaidlustatud otsuses, mida ei oldud selles osas vaidlustatud, märgiti, et kindlustusseltsid ei olnud eraldi reageerinud nimetatud negatiivsele suundumusele kindlustusmaksel määradel tõstmise teel, kuna neil on tavaks, mitme sektori kindlustusandjatena või samasse ühendusse kuuluvate ettevõtjate vahendusel, tegutseda mitmes kommertskindlustuse harus; seetõttu on nad püüdnud märkimisväärselt tegutseda muudes harudes, nõudes oma äriklientidelt tulekindlustusmaksel, mis on ebapiisavad nende kulude katmiseks.

30. Teiseks on vaja võtta arvesse soovitusel enda laadi. Kuigi soovitusel kirjeldatakse "mittesiduva soovitusel", sätestatakse selles kohustuslikus korras ühtne, kindlasummaline ja üldine kindlustusmaksel tõus. Kavandatav tulemus võib samuti viidata sellele asjaolule, et varsti pärast soovitusel teatavaks tegemist Verband der Sachversichereri liikmetele otsustasid Saksamaa edasikindlustusseltsid lisada oma ühesuguseid riske käsitlevatesse edasikindlustuslepingutesse erilise "kindlustusmaksel arvutamise klausli", mille kohaselt soovitusel mittevastavate kindlustusmaksel määrasid käsitletakse nõude korral alakindlustusel.

31. Kolmandaks, ühenduse põhikirjast ilmneb, et tal on õigus kooskõlastada oma liikmetel tegevust, eriti konkurentsi valdkonnas, et tööstusriskide erikomisjoni ülesandeks on

kooskõlastada liikmete kindlustusmaksete määrade poliitikat ning et komisjoni otsuseid või soovitusi peetakse lõplikeks, kui üks sellise volituse nimeliselt saanud organitest ei taotle juhatuselt nende heakskiitmist.

32. Neid tegureid arvesse võttes tuleb märkida, et soovitus, sõltumata selle täpsest õiguslikust seisundist, väljendab usaldusväärset hageja otsust kooskõlastada soovituse kohaselt oma liikmete käitumist Saksamaa kindlustusturul. Seetõttu tuleb järeldada, et tegu on EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõikes 1 nimetatud ettevõtjate ühenduse otsusega.

33. Sellest tulenevalt tuleb kolmas väide tagasi lükata.

#### **Neljas väide: konkurentsi piiramine**

34. Vaidlustatud otsuses leitakse, et soovituse eesmärk on piirata konkurentsi tööstustulekahjude ja tootmise katkestamise riskide vastu kindlustuse valdkonnas ühisturul. Otsuses kõnealuse järelduse toetuseks toodud põhjustes rõhutatakse eriti seda, et kindlustusmaksete määra tõsteti üldiselt, seda, et hageja ühendusse kuuluvad kõik kõnealusel Saksamaa Liitvabariigi turul tegutsevad kindlustusandjad, ning seda, et soovituse piiravat mõju tugevdab see, et edasikindlustusandjad, kellel on kindel positsioon Saksamaa turul, võtavad kasutusele kindlustusmaksete arvutamise klausli.

35. Neid asjaolusid käsitleva väite toetuseks tugineb hageja peamiselt kolmele argumentile. Esiteks, ta väidab, et soovitusel ei ole ühtegi eesmärki konkurentsi valdkonnas, kuna see on üksnes kindlustussektoris tavalise ja vajaliku koostöömeetodi väljendus, võttes arvesse kõnealuse sektori eripära eelkõige riskide arvutamise osas. Teiseks, ta väidab, et Euroopa Kohus on oma otsustes heaks kiitnud, et objektiivsete kriteeriumide kohaldamine turustuskanali ja turustajate võrgu valikul ei kujuta põhimõtteliselt endast konkurentsi piiramist; hageja tugineb eelkõige Euroopa Kohtu 25. oktoobri 1977. aasta otsusele (kohtuasjas 26/76: Metro SB-Grossmärkte GmbH & Co. KG *versus* komisjon, EKL 1977, lk 1875). Lõpuks, ta väidab, et komisjon ei kontrollinud, kas soovitus muutis ettevõtjate käitumist; hageja arvates on soovitust vaevu praktikas järgitud.

36. Samad argumentid esitas menetlusse astuja, kes rõhutab eriti kahte nõuet, millega kindlustussektor peab silmitsi seisma. Esiteks, on vaja kehtestada sobival tasemel kindlustusmaksed. See on ainus viis tagada püsivalt kindlustuslepingute täitmine. Teiseks, selliste kindlustusmaksete tasemele jõudmiseks on vaja läbi viia põhjalikke statistilisi analüüse turuandmete kohta tervikuna ning neid analüüse ei saa läbi viia ilma kõikide kindlustusandjate osalusega.

37. Komisjon märgib esmalt, et artikli 85 lõike 1 kohaldamiseks piisab, kui ettevõtjate ühenduse otsusest ilmneb, võttes arvesse majanduskonteksti, et selle eesmärgiks on konkurentsi piiramine. Kui olukord on selline, ei ole vaja selle mõjusid arvesse võtta. Teiseks, vaidlustab komisjon selle, et soovitusel ei olnud mingit mõju, ning ta tugineb 1979. ja 1983. aasta vahel kahjusuhtega ja samal ajal saadud kindlustusmaksetega seotud arvudele.

38. Samuti hindab komisjon, et hageja ja menetlusse astuja esitatud argumentides ei mõisteta ettevõtjate ühenduse soovituse funktsiooni nende ettevõtjate ärikäitumise

kooskõlastamise vahendina. Kuna ühenduse liikmed osalesid soovitusel koostamisel, on nad nii selle autorid kui adreassaadid. Viimati nimetatud omadusena nad teavad, milliste meetmete võtmist teistelt oodatakse.

39. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei ole vaja arvesse võtta lepingu tegelikke mõjusid, kui on ilmne, et lepingu eesmärk on takistada, piirata või moonutada konkurentsi. Sama põhimõtet kohaldatakse ettevõtjate ühenduse otsuse suhtes. Komisjon oli järelikult põhjendatult piiranud oma uurimise algselt soovitusel eesmärgiga, uurimata, millised on selle mõjud.

40. Sellega seoses tuleb märkida, et vaidlustatud soovitusel eesmärk on taastada ettevõtjate usaldusväärne finantsseisund, millele avaldasid kahjulikku mõju ebapiisavad kindlustusmaksed võrreldes nõuetest tulenevate ennustatavate kuludega. Seetõttu käsitleti soovitusel tasakaalutuse põhjust, s.t konkurentsi üha madalamate kindlustusmaksede abil, tõstes üldiselt kindlustusmaksed.

41. Seega püüdis ühendus soovitusel abil saavutada oma liikmete pakutavate teenuste hinna ühist kindlasummalist tõstmist. Seetõttu tuleb märkida, et artikli 85 lõike 1 punktis a toodud kõige esimeses näites konkurentsivastase käitumise kohta nimetatakse kokkuleppeid, otsuseid või kooskõlastatud tegevust, "millega otseselt või kaudselt määratakse kindlaks ostu- või müügihinnad või muud tehingutingimused".

42. Seetõttu ei ole vaja uurida, kas kindlustusmaksede arvutamiseks vajalikud statistilised analüüsid eeldavad kõikide kindlustusandjate koostööd teatud kindlustusturul, nagu menetluse astuja on väitnud, ja piisab selle märkimisest, et artikli 85 lõike 1 kohaselt ei või kõnealused kindlustusandjad laiendada oma kooskõlastatud tegevust hinnale, mida kohaldatakse turul nende pakutava teenuse puhul.

43. Sellest järeldub, et soovitusel eesmärgiks oli konkurentsi piiramine tööstustulekahjude ja tootmise katkestamise riskide vastu kindlustuse turul ning et seetõttu tuleb neljas väide tagasi lükata.

#### **Viies väide: mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele**

44. Vaidlustatud otsuses märgitakse, et mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele tuleneb esmalt sellest, et soovitusel suunati ka sellistele tulekindlustusandjatele, kelle peakontor oli muus liikmesriigis kui Saksamaa Liitvabariigis, kuid kes tegutses Saksamaa territooriumil kas juhtiva kindlustusandja või ainukindlustusandjana või kaaskindlustusandjana. Kuigi see on tõsi, et Saksamaa kindlustusjärelvalveseaduses nõutakse, et kindlustusandjatel oleks filiaal Saksamaa Liitvabariigis - v.a kaaskindlustuse puhul, mida reguleeritakse nõukogu direktiiviga – tuleb sellist filiaali käsitleda konkurentsi seisukohast vaid välismaise kindlustusandja käepikendusena.

45. Teiseks, leitakse otsuses, et kindlustusmaksede osas tehtud soovitusel tõenäoliselt mõjaks oli eraldada kõnealune turg liikmesriikide vahel ja takistada EMÜ asutamislepingus taotletud majanduslikku läbipõimumist. Seda eraldamist tugevdas edasikindlustusandjate poolt kindlustusmaksede arvutamise klausli kohaldamine, mis võib



avaldada survet ka ühenduse tulekindlustusandjatele, kes tegutsevad Saksamaa Liitvabariigis, kuid kelle peakontor asub mujal.

46. Hageja vaidlustab komisjoni kaalutlused selles osas ning esitab mõned argumendid, mille olemus võidakse kokku võtta järgmiselt. Liikmesriikide vahelist kaubandust ei eksisteeri, sest ei osutata piiriüleseid kindlustusteenuseid, kuna selliste lepingute sõlmimine muudeti võimatuks Saksamaa õigusaktides, milles sätestatakse nõue, et välismaised kindlustusseltsid peavad asuma Saksamaa Liitvabariigis. Välismaiste kindlustusseltside filiaale ei saa käsitleda, nagu otsusest ilmneb, emaettevõtja “käepikendusena”; vastupidi, filiaalid on autonoomsed majandusüksused ning seetõttu konkurentsioiguse seisukohast sõltumatud ettevõtjad. Sellest tulenevalt käsitletakse soovitusel üksnes siseriiklikke olukordasid. Hageja lisab, et soovitusel ei muudetud mingil juhul välismaiste kindlustusandjate konkurentsipositsiooni; selles osutati, et kaaskindlustustegevuse osas – ainus valdkond, milles Saksamaa õigusaktide kohaselt ei kohaldata asutamiskoost – ei ole üldse mingit tegevusvabadust, kuna kaaskindlustusandjad järgivad kindlustusmaksete osas juhtivat kindlustusandjat kaaskindlustuse korraldamisel.

47. Komisjoni kaitse andis põhjust üksikasjalikuks aruteluks mõiste “filiaal” ja selle õigusliku seisundi üle, kuid neid asju ei ole vaja Euroopa Kohtus käsitleda, kuna kohus leiab, et vaidlustatud otsuses nimetatud kaks põhjust peavad paika ja et need õigustavad järeldust, et soovitus võib mõjutada liikmesriikide vahelist kaubandust.

48. Esiteks, sellisele kindlustusseltsile, kelle peakontor on teises liikmesriigis, kuid kes soovib tegutseda Saksamaa territooriumil, pandud kohustus luua asutus kõnealusel territooriumil ei välista liikmesriikide vahelise kindlustusteenuste kaubanduse olemasolu. See, et soovitus käsitleb üksnes filiaali, ei välista võimalust, et see asjaolu võib mõjutada filiaali ja emaettevõtja vahelisi finantssuhteid; ning see on nii hoolimata filiaali õigusliku sõltumatuse astmest.

49. Seetõttu tuleb tunnistada, et komisjoni otsuse tegemisel olid Saksamaa õigusaktid väga piiravad nende kindlustusseltside kindlustustegevuse harrastamise osas Saksamaa Liitvabariigis, kelle peakontor oli teises liikmesriigis. Sellised kindlustusseltsid saaksid siiski osaleda kindlustustegevuses Saksamaa Liitvabariigis, kui nad asutavad kõnealusel riigis filiaali või kui nad osalevad seal asetseva riski katmiseks kaaskindlustuses. Kuigi Saksamaa õigusaktide sätetes lubatakse teatud tegevusi, mis mõjutavad liikmesriikide vahelist kaubandust, ei saa neile tugineda selle nurjamiseks, et artikli 85 lõiget 1 kohaldatakse selliste tegevustega seotud konkurentsi piiramiseks.

50. Teiseks, kindlustusmaksete üldine tõstmine, mida ei õigusta kõnealuste ettevõtjate individuaalne olukord, võib mõjutada nende välismaiste kindlustusandjate olukorda, kes on võimelised pakkuma, ka oma filiaalide abil, konkurentsivõimelisemat teenust. Sellest tulenevalt püütakse soovitusel muuta ligipääs Saksamaa turule raskemaks.

51. Neil tingimustel ei tohi viiendat väidet heaks kiita.

**Kuues väide: artikli 85 lõike 3 kohaldamistingimused**

52. Soovitusest teatati komisjonile 23. septembril 1982. Otsuses leitakse, et seetõttu ei või määruse nr 17 artikli 4 lõike 1 alusel 1980. aasta juuni ja teatamise kuupäeva vahelise perioodi osas teha mingeid erandeid. Hageja ei vaidlustanud seda avaldust.

53. Seoses teatamise kuupäevale järgneva perioodiga vaidlustab hageja siiski otsuse ning väidab, et kõik erandi tegemise tingimused olid täidetud. Vaidlustatud soovitus oli objektiivselt vajalik kindlustusseltside kasumlikkuse taastamiseks, kaitstes samal ajal kindlustatud isikute huve. Sellega seoses ei ole tähtsusetu, et Bundeskartellamt on otsustanud Saksamaa õigusaktide kohaldamise osas, et soovitus ei kujuta endast kuritarvitamist.

54. Poolte vahelises vaidluses pööratakse eriti tähelepanu sellele, kas soovitusega võidi kaasa aidata kindlustussektori teenuste osutamise parandamisele. Seetõttu tunnistatakse vaidlustatud otsuses, et üks hageja põhiargumentidest, täpsemalt, et üksikute ettevõtete andmed nõuete osas on ebapiisavad vastava arvutamise võimaldamiseks, peab sellisena paika. Komisjon lisab siiski, et sellest ühenduse otsusest ei järeldata, et ettevõtjate ühenduse otsus, milles soovitatakse tõsta kindlustusmaksid 10, 20 või isegi 30%, on meede, mis aitab kaasa kindlustussektori teenuste osutamise parandamisele. Samamoodi see, et kindlustuse eesmärgiga ja asjaomastes õigusaktide sätetes nõutakse, et kindlustusandja peab kogu aeg olema suuteline täitma kindlustuslepingutest tulenevaid kohustusi, hoides samal ajal lahus erinevad harud, ei tähenda, et kindlustusmaksete üldise tõstmise teel on võimalik parandada kindlustusteenuseid.

55. Vaidlustatud otsuses väidetakse lõpuks, et soovitus ületab seda, mida võib pidada vajalikuks koostööks kindlustusandjate vahel nõudeid käsitlevate statistiliste andmete ühisel analüüsimisel ja tulemuste kasutamisel praktikas kindlustuspoliiside tegemisel. Kuritarvitamine ei ilmne üksnes sellest, et 10, 20 või 30%-lisel tõstmisel ei võetud arvesse iga kindlustusandja tulude ja kulude seis, vaid ka sellest, et selliste tõstmiste põhimõtte kohaselt põhinevad need brutokindlustusmaksete kehtestamisel, mis, sõltumata üksikute kindlustusandjate olukorrast, näevad kõigile ette samad lisamaksud kulutuste ja tulude puhul, arvutatuna protsendimääradena statistikal põhinevatest nõuetest.

56. Hageja arvates ei ole selline kaalutus õige. Ta juhib tähelepanu sellele, et soovitus käsitletakse üksnes tegelikult sisse nõutud kindlustusmaksete määra tõstmist ja mitte brutomäärasid. Sellest hoolimata on soovitused brutokindlustusmaksete osas objektiivselt vajalikud ning neid kohaldatakse kogu maailmas.

57. Seda argumenti toetab menetlusse astuja. Ta rõhutab, et komisjon ei võtnud arvesse soovitusel mõju muudele kindlustusharudele kui tulekindlustus. Tulekindlustussektori elujõuliste tingimuste taastamise tulemusena suudavad muud kindlustusharud parandada oma teenuseid. Kindlustusmaksete soovitatud tõstmise eesmärk ei olnud tagada üksnes seda, et kindlustuslepinguid tööstustulekahjude riskide vastu täidetakse püsivalt, vaid vabastada muud kindlustusharud kulutusest, mille eest nad ei vastutanud.

58. Neid argumente silmas pidades tuleb rõhutada, et komisjoni ülesanne artikli 85 lõike 3 alusel on kindlaks määrata, kas vaidlustatud soovitus aitab parandada teenuse osutamist kindlustusturul. Sellega seoses hindas komisjon õigesti, et tema ülesanne ei olnud vaid kontrollida, kas soovitusel eesmärk oli lahendada turul tegelikult ilmnevad probleemid,

mis olid tööstustulekahjude ja tootmise katkestamise kindlustuse maksete jätkuva languse tulemus, ja uurida, kas soovitus oli sellise olukorra lahendamiseks sobiv vahend, vaid ka hinnata, kas soovitusena jõustatud meetmed lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik.

59. Sellega seoses ei ole vaja uurida kõiki esitatud argumente ja Euroopa Kohtule toimetatud ekspertarvamusi, niivõrd, kui need puudutavad soovituselise mõju "brutokindlustusmaksetele" ning ettevõtjate ühenduse, kes püüavad taastada elujõulisi tingimusi kõnealuses sektoris, vajadust võtta "brutokindlustusmaksed" oma lähtepunktiks. Probleemiks on selle väljaselgitamine, kas taotletav eesmärk õigustas kindlustusmaksete ühist, kindlasummalist ja üldist tõstmist.

60. Selline tõstmine sisaldas oma üldise ja eristamata laadi tõttu nende kindlustusmaksete määrade tõstmist, mis hõlmasid mitte ainult kindlustusnõuetest tulenevate kulude katmist, vaid ka kindlustusseltside tegevuskulude katmist. Euroopa Kohtule esitatud dokumentidest ilmneb, et erinevate kindlustusseltside tegevuskulude tasemed olid märkimisväärselt erinevad. Tõstmise üldisest laadist tulenevad seetõttu tõenäoliselt konkurentsipiirangud, mis ületavad selle, mis on kavandatava eesmärgi saavutamiseks vajalik.

61. Võttes arvesse, et neil tingimustel valitud lahenduse põhjustatud halvemus oli konkurentsioiguse seisukohast suurem kui kasu ning et kuna teenuste osutamine kindlustusturul sellest tulenevalt ei paranenud, ei ületanud komisjon talle seoses EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõike 3 kohaldamisega antud kaalutusõiguse piire.

62. Sellest tulenevalt ei saa heaks kiita väidet, et kõik artikli 85 lõike 3 kohaldamistingimused olid täidetud nii, et komisjon oli kohustatud tegema erandi artikli 85 lõikes 1 toodud keelust. Kuues väide tuleb seepärast tagasi lükata.

63. Eespool toodust järeldub, et hagi tuleb jätta täielikult rahuldamata.

## **Kohtukulud**

64. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna hageja on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista temalt. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., kes astus hageja toetuseks menetlusse, peab kandma menetlusse astumisega seotud kulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes

## **EUROOPA KOHUS,**

otsustab:

**1) Jätta hagi rahuldamata.**

**2) Mõista menetlusse astumisega seotud kulud välja Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.-lt.**

**3) Mõista ülejäänud kohtukulud välja hagejalt.**

Mackenzie Stuart

Kakouris

O'Higgins

Koopmans

Everling

Bahlmann

Moitinho de Almeida

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 27. jaanuaril 1987. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart