

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JÁN MAZÁK

esitatud 18. novembril 2008¹

1. Sächsisches Landessozialgericht palub Euroopa Kohtul otsustada, kas selline organisatsioon nagu Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft (edaspidi „MMB”), kes pakub tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustust, on ettevõtja EÜ artiklite 81 ja 82 tähenduses. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib samuti teada, kas teatud tööandjate Saksa õigusest tulenev kohustuslik liikmesus sellises organisatsioonis nagu MMB² rikub ühenduse õigusnorme, eriti neid, mis puudutavad teenuste osutamise ja/või saamise vabadust.

õnnetusjuhtumikindlustust (edaspidi „SGB VII”).³ SGB VII § 152 lõikes 1 „Vastutuse jagunemine” on sätestatud:

„Sissemaksed määratakse kindlaks vastutuse jagunemise alusel selle kalendriaasta lõppemisel, mille jooksul on sissemaksenõuded põhimõtteliselt tekkinud. Selline jagunemine peab katma möödunud aasta vajadusi ning hõlmama sissemakseid, mis on vajalikud nõuetekohase reservi moodustamiseks. Lisaks sellele võib nõuda sissemakseid üksnes käibekapitali rahastamiseks.”

I. Siseriikliku õiguse raamistik

2. Sozialgesetzbuch’i (sotsiaalkindlustusseadustik) VII raamat käsitleb kohustuslikku

3. SGB VII §-s 153 „Arvutamise alus” on sätestatud:

„1. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, arvutatakse sissemaksed arvestades rahastamisnõudeid (jaotatud kohustus), kindlustatud isikute palkasid ja riskikategooriaid.

¹ – Algkeel: inglise.

² – Selgub, et Saksa õigus viitab sellisele organisatsioonile nagu MMB kui tööandja vastutuskindlustuse seltsile. Lühiduse huvides viitan selles ettepanekus taoliste organisatsioonidele kui kindlustusseltsidele.

³ – 20.4. 2007, BGBl. 2007 I, lk 554.

2. Kindlustatud isikute palgad võetakse sisse-makse aluseks nende maksimaalse aastasisse-tuleku ulatuses.

jaotatava kulu kogusumma ei või ületada 30% pensionide, matusetootuste ja hüvitiste kogu-kulust. Rakendussätted kehtestatakse määru-sega.”

3. Määrusega võib ette näha arvutamise aluseks oleva miinimummäära, arvestades vähemalt 18-aastase kindlustatud isiku mini-maalset aastapalka. [...]

4. SGB VII §-s 157 „Riskiskaala” on sätes-tatud:

4. Sissemakse arvutamisel võib ettevõtja õnnetusrisi jätta osaliselt või täielikult arvesse võtmata ulatuses, mille korral kulu pensionidele, matusetootustele ja hüvitistele:

„1. Ettevõtjad, kes vastutavad õnnetusjuhtu-mikindlustuse pakkumise eest, peavad sõltu-matult tegutsedes koostama riskiskaala. See riskiskaala peab täpsustama riskikategooriad, et sissemakseid saaks nõuda astmeliselt. [...]

1) põhineb kahjul, mille põhjustasid nendes ettevõtetes kindlustatud riskid, juhul kui see kahju on lõppenud või kui see on kõrvaldatud neli aastat enne sissemaksete jaotamise aastat, või

2. See riskiskaala tuleb jaotada tariifirubriiki-deks, mis sätestavad riskirühma kuuluvate isikute kategooriad, arvestades üldiselt aktsepteeritud kindlustuspõhimõtetel põhi-nevat riskide võrdlust. [...]

2) põhineb kahjul, mille on põhjustanud kindlustatud riskid, mis esmakordselt tekkisid või said teatavaks neli aastat enne sissemaksete jaotamise aastat.

3. Riskikategooriad koostatakse väljamaks-tud hüvitiste ja palkade omavahelise suhte alusel.

Selle alapunkti esimese lause alusel ettevõtja-tele ilma õnnetusrisi määra arvestamata

[...]”

5. SGB VII §-s 176 „Tasakaalustamiskohustus” on sätestatud, et ulatuses, milles:

jaotavad tööandjate vastutuskindlustusseltsid lisakulud omavahel. Kui tasakaalustamise korras vastavalt teise alapunkti esimesele lausele makstav tasu ületab summa, mille tööandjate vastutuskindlustusselts jaotab selle sätte alusel ettevõtjatele ilma õnnetusriski määra arvestamata vastavalt teise alapunkti esimesele lausele, piirdub see viimase summaga.”

„1) tööandjate vastutuskindlustusseltsi pensionikohustuse määr on üle 4,5 korra suurem kui tööandjate vastutuskindlustusseltside keskmine pensionikohustuse määr,

II. Menetlus põhikohtuasjas ja eelotsusetaotlus

2) tööandjate vastutuskindlustusseltsi pensionikohustuse määr, millest vähemalt 20% ja mitte rohkem kui 30% pensionidele, matuseetoetustele ja hüvitistele makstavatest kulutustest langeb § 153 lõike 4 alusel ettevõtjatele, arvestamata nende õnnetusriski määra, on rohkem kui kolm korda suurem kui tööandjate vastutuskindlustusseltside keskmine pensionikohustuse määr või

6. Kattner Stahlbau GmbH (edaspidi „Kattner”) on osäühing, mis asutati 13. novembril 2003 ja mis alustas äritegevust 1. jaanuaril 2004. MMB teavitas Kattnerit 27. jaanuari 2004. aasta teatega, et MMB on Kattneri jaoks kohustusliku õnnetusjuhtumikindlustuse pädev teenusepakkuja. Kattner võeti SGB VII § 136 alusel vastu liikmeks nr 600 212 360. Kõnealune teade hõlmas ka Kattneri MMB-ga liitumise otsust.

3) tööandjate vastutuskindlustusseltsi hüvitise kohustuse määr on viis korda suurem kui tööandjate vastutuskindlustusseltside keskmine hüvitise kohustuse määr,

7. Kattner teavitas 1. novembri 2004. aasta kirjaga oma kohustusliku liikmesuse lõpetamisest MMB-s alates 2004. aasta lõpust. Eelotsusetaotluse kohaselt soovis Kattner

olemasolevate riskide vastu kasutada eraõiguslikku kindlustuskaitset.

8. MMB informeeris 15. novembri 2004. aasta kirjaga Kattnerit, et SGB VII sätete kohaselt on MMB Kattneri jaoks kohustusliku õnnetusjuhtumikindlustuse pädev teenusepakkuja. Õiguslikult ei ole võimalik loobuda õnnetusjuhtumikindlustusest ega tühistada seadusest tulenevat kohustuslikku kindlustust. Seetõttu keelduti Kattneri MMB liikmesuse lõpetamisest. 15. novembri 2004. aasta teadet kinnitas MMB 20. aprilli 2005. aasta otsus ja Sozialgericht Leipzigi 21. novembri 2005. aasta kohtuotsus.

9. Eelotsusetaotluse kohaselt väidab Kattner eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud apellatsioonkaebuses, et tema kohustuslik liikmesus MMB-s rikub ühenduse õigust, sest piirab tema vabadust saada teenuseid. Kattner esitas Taani kindlustusettevõtja pakkumise, mille kohaselt kindlustab see ettevõtja Kattneri vastavalt Saksa õnnetusjuhtumikindlustuse normidele tööõnnetuste, kutsehaiguste või tööteel juhtunud õnnetuste suhtes samadel tingimustel kui MMB. Hüvitised määratakse täpselt Deutsche Gesetzliche Unfallversicherungi (Saksa kohustusliku õnnetusjuhtumikindlustuse assotsiatsioon)

koostatud hüvitiste nimekirja alusel. Kattner leiab, et „MMB positsioon ühe ja ainsa kindlustusandjana rikub EÜ artikleid 82 ja 86 ja selline konkurentsipiirang ei ole õigustatud. Sama kehtib ka sellest tulenevale piirangule EÜ artiklist 49 ja järgnevatest artiklitest tuleneva teenuste osutamise vabaduse suhtes. Ei esine ülekaalukat avalikku huvi, mis õigustaks Saksa õnnetusjuhtumikindlustuse pakkujate monopoli vastavates valdkondades.”

10. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Saksa ja Itaalia tööõnnetuste kohustusliku kindlustuse skeemide vahel on põhimõttelised erinevused ja Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Cisal*⁴ ei käsitle seetõttu täielikult teatud küsimusi, mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtus menetluses oleva asja lahendamiseks olulised. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kohtuasja *Cisal* otsuse kokkuvõtte teise lõigu kohaselt „ei kata ettevõtja mõiste [EÜ artiklite 81 ja 82] mõttes organisatsiooni, kellele on seadusega usaldatud tööõnnetuste ja kutsehaiguste kohustusliku kindlustuse skeemi haldamine, kui hüvitiste ja sissemaksete summad alluvad riigi kontrollile ja sellist kindlustusskeemi iseloomustav kohustuslik liikmesus on vajalik skeemi finantstasakaalu säilitamiseks ja solidaarsuse põhimõtte rakendamiseks, mis tähendab, et kindlustatud isikutele makstud hüvitised ei ole rangelt proportsionaalsed nende makstud sissemaksetega. [...] Selline organisatsioon täidab puhtalt sotsiaalselt laadi ülesannet. Seega ei ole selle tegevus majandustegevus konkurentsioiguse mõttes.”

4 – 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-218/00: *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas vs. Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)* (EKL 2002, lk I-691).

11. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas MMB on „organisatsioon, kellele on seadusega usaldatud tööõnnetuste ja kutsehaiguste kohustusliku kindlustuse skeemi haldamine”. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates tuleneb Itaalia ja Saksa skeemide oluline erinevus asjaolust, et Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), kellele viidatakse kohtuasjas *Cisal*, on monopol, samas kui Saksa kohustuslik õnnetusjuhtumikindlustus on korraldatud kui oligopol. Lisaks väidab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et MMB-le ei ole usaldatud tööõnnetuste ja kutsehaiguste kohustusliku kindlustuse skeemi haldamist, vaid pigem pakub ta sellist kindlustust ise. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnusi on MMB „haldamistegevus” oma struktuurilt olemuslikult sarnane äriühingute tegevusega, eriti kindlustusseltside tegevusega.

12. Neil asjaoludel otsustas Landessozialgericht Sachsen menetluse peatada ja esitada 24. juulil 2007 Euroopa Kohtule EÜ artikli 234 alusel järgmised eelotsuse küsimused:

„a) Kas [MMB] on ettevõtja EÜ artiklite 81 ja 82 tähenduses?

b) Kas [Kattneri] kohustuslik liikmesus MMB-s rikub ühenduse õigusnorme?”

III. Menetlus Euroopa Kohtus

13. Kirjalikke märkusi on esitanud Kattner, MMB, Saksamaa valitsus ja komisjon. Kohtuistungi korraldamist ei ole taotletud ja seda ei ole toimunud.

IV. Vastuvõetavus

14. Landessozialgericht Sachseni esitatud eelotsuse küsimuste vastuvõetavuse suhtes esitati Euroopa Kohtule mitu vastuväidet.

15. MMB ja komisjon leiavad, et Euroopa Kohus võib ühenduse õigust üksnes tõlgendada ega või seega teha otsust siseriikliku õiguse või meetmete ja ühenduse õiguse kooskõla kohta. Esimese eelotsuse küsimuse osas leiab komisjon, et see tuleks ümber sõnastada, sest see palub tõlgendada siseriiklikku õigust ega täpsusta tingimusi, mille alusel võiks eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates sellist organisatsiooni nagu MMB pidada ettevõtjaks EÜ artiklite 81 ja 82 mõttes. Siiski nimetatakse neid tingimusi eelotsusetaotluse tekstis.

16. Esmalt tasub meenutada, et EÜ artikli 234 alusel algatatud menetluses ei ole Euroopa Kohtul pädevust kohaldada ühenduse õigusnorme konkreetsele juhtumile ega seetõttu ka liigitada siseriikliku õiguse sätteid sellise normi suhtes. Ta võib aga esitada siseriiklikule kohtule kõikide asjaomaste ühenduse õiguse sätete tõlgenduse, mis võib olla talle kasulik selliste siseriikliku õiguse sätete mõju hindamisel.⁵

17. Minu hinnangul soovib siseriiklik kohus oma esimese küsimusega, et Euroopa Kohus kohaldaks EÜ artikleid 81 ja 82 konkreetsele juhtumile. Ma leian seega, et Euroopa Kohtul tuleb talle esitatud esimene küsimus ümber sõnastada.⁶ Järelikult tuleb esimest eelotsuse küsimust tõlgendada nii, et sellega soovitakse teada, kas ettevõtja mõiste EÜ artiklite 81 ja 82 tähenduses hõlmab sellist organisatsiooni nagu MMB, kes pakub töönnetus- ja kutsehaiguskindlustust. Lisaks leian ma, et eelotsusetaotluses esitatud andmed, mida täiendavad Kattneri, MMB, Saksamaa valitsuse ja komisjoni kirjalikud märkused, võimaldavad Euroopa Kohtul piisavalt hinnata põhikohtuasjas arutlusel olevaid fakte ja õiguslikku raamistikku, võimaldamaks tal tõlgendada kõnesoleva juhtumiga seonduvaid ühenduse konkurentsioiguse sätteid.

18. Komisjon leiab teise eelotsuse küsimuse suhtes, et eelotsuse esitanud kohus ei ole

kohaselt viidanud, milliseid ühenduse õiguse sätteid tuleks Euroopa Kohtul tõlgendada.

19. Kuigi teine eelotsuse küsimus ei viita ühenduse õiguse sätetele, mida tuleks tõlgendada, tuleneb eelotsusetaotlusest kui tervikust, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas EÜ artiklit 49 ja järgnevaid artikleid ning EÜ artikleid 82 ja 86 tuleb tõlgendada nii, et need takistavad sellise ettevõtja nagu Kattner kohustuslikku liikmesust niisuguses organisatsioonis nagu MMB.

20. MMB leiab, et Landessozialgericht Sachseni poolt Euroopa Kohtule esitatud küsimused ei saa selle kohtu jaoks kaasa tuua „tarvilikku” vastust, kuivõrd ta ei saa lõpetada Kattneri liikmesust MMB-s. Kattneri liikmesuse MMB-s saab lõpetada vaid 27. jaanuari 2004. aasta liikmeks saamise otsuse tühistamise või muutmisega, seda ei ole aga vaidlustatud.

21. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on EÜ artiklis 234 sätestatud menetlus Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute koostöö vahend. Selle koostöö raames on siseriiklik kohus, kus asi pooleli on ja kes on otseselt kursis põhikohtuasja asjaoludega ja

5 – Vt eriti 24. septembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 37/86: van Gastel vs. Rijksdienst ja Rijksskas (EKL 1987, lk 3589, punkt 8).

6 – Vt 26. juuni 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-329/06 ja C-343/06: Wiedemann (EKL 2008, lk I-4635, punkt 45).

vastutab langetatava kohtuotsuse eest, paremal positsioonil, et kohtuasja erilisust arvestades hinnata, kas eelotsus on asja lahendamiseks tarvilik ja kas Euroopa Kohtule esitataval küsimusel on põhikoh-tuasja lahendamisel tähtsust. Siiski on Euroopa Kohtul kohustus omaenda pädevuse hindamiseks vajadusel kontrollida asjaolusid, mille alusel siseriiklik kohus eelotsusetaotluse esitas, ja eelkõige teha kindlaks, kas taotletud ühenduse õiguse tõlgendamisel on seos põhi-kohtuasja asjaoludega või esemega, nii et Euroopa Kohus ei peaks koostama nõuand-vaid arvamusi üldistes või hüpoteetilistes küsimustes. Kui selgub, et esitatud küsimus on vaidluse lahendamiseks ilmselt asjako-hatu, siis peab Euroopa Kohus lõpetama kohtuasja otsust tegemata.⁷

22. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et põhikoh-tuasja vaidlusküsimus seondub põhimõtteli-selt Kattneri siseriiklikust õigusest tuleneva kohustusega olla MMB liige ja et siseriiklik kohus ei ole kindel, kas selline kohustus on kooskõlas ühenduse õigusega. Eelotsusetaot-luse esitanud kohtu poolt taotletud ühenduse õiguse tõlgendusel on seega seos põhikoh-tuasja asjaolude ja esemega ja seetõttu ei ole see minu arvates selle vaidluse lahendamiseks ilmselt asjakohatu.

23. Minu hinnangul tuleks vastuvõetavusele esitatud vastuväited tagasi lükata.

V. Põhiküsimus

A. Esimene küsimus

1. Poolte peamised argumendid

24. Kattner leiab, et esimesele eelotsuse küsimusele tuleks vastata jaatavalt ja sellist kindlustuseltsi nagu MMB tuleks pidada ettevõtjaks EÜ artiklite 81 ja 82 tähenduses.

25. Vastupidi Itaalia kindlustuskeemile, mida käsitleti kohtuasjas *Cisal*, ei kehtestata Saksamaal hüvitiste ja sissemaksete suurust seaduses, vaid iga kindlustuseltsi põhikirja või määruse alusel. Kattner leiab, et kuigi sissemaksete arvutamise alused kehtestab

⁷ – Vt 21. veebruari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-152/03: Ritter-Coulais (EKL 2006, lk I-1711, punktid 13–15).

seadus, annavad need kriteeriumid kindlustusseltsidele laialdase vabaduse. Kattner märgib, et SGB VII § 152 kohaselt ei saa seadusandja mõjutada kindlustusseltsi eelmise aasta vajadusi ega kindlustatud isikute palkasid. Kuigi sissemaksete arvutamisel on ette nähtud kindlustatud isikute palkade ülemmäär⁸, võib pädev kindlustusselts seda määrata SGB VII § 85 lõike 2 teise lause alusel tõsta. Kõik Saksa kindlustusseltsid on seda võimalust kasutanud. Sissemakse arvutamisel võivad kindlustusseltsid SGB VII § 153 lõike 3 kohaselt aluseks võtta vähemalt minimaalse aastapalga. Selle sätte tingimused on aga vabatahtlikud. Kuivõrd seadus ei kehtesta minimaalset sissemakset, annab SGB VII § 161 võimaluse kehtestada üldine minimaalne sissemakse, mida on praktiliselt kõik Saksa kindlustusseltsid ka teinud. Kattner väidab, et SGB VII § 157 sõnastusest on selge, et riskiskaala kehtestavad üksnes pädevad kindlustusseltsid ja see allub üksnes piiratud kohtulikule kontrollile. SGB VII § 158 kohaselt peab pädev järelevalveorgan kindlustusseltsi kehtestatud riskiskaala heaks kiitma. Selline heakskiit on aga üksnes formaalne toiming, millest keeldutakse vaid väga üksikutel juhtudel. Asjaolu, et kooskõlas SGB VII §-ga 162 saab kindlustusselts koguda või anda lisahüvitisi, allahindlusi ja soodustusi, rõhutab veelgi fakti, et riik sissemakseid ei reguleeri.

26. Mis puudutab kindlustatud isikutele makstavaid hüvitisi, siis selliste hüvitiste suuruse määravad peamiselt kindlustusseltsid, mitte seadusandja. Kuigi SGB VII

§ 26 ja järgnevad paragrahvid ning § 81 ja järgnevad paragrahvid sätestavad üldiselt hüvitised, mida kindlustusseltsid peavad maksma, ei ole sätet, mis õiguslikult määratleks nende suuruse. Näiteks võib kindlustusselts kooskõlas SGB VII § 85 lõikega 2 suurendada maksimaalset aastapalka, millest lähtutakse teatud hüvitiste maksmisel.

27. Kattner leiab, et Saksa süsteemis esinevad solidaarsuse elemendid ei ole piisavad selleks, et mitte pidada kindlustusseltsi ettevõtjateks EÜ artikli 81 ja järgnevate artiklite mõttes. Selles osas märgib Kattner esiteks, et vastavalt otsusele kohtuasjas *Cisal* rõhutab kindlustusskeemi sotsiaalset eesmärki asjaolu, et hüvitisi makstakse ka juhul, kui tasumisele kuuluvaid sissemakseid ei ole tasutud. Kindlustusskeemi sotsiaalne eesmärk ei ole seejuures iseenesest piisav, et välistada kõnealuse tegevuse käsitlemist majandustegevusena. Kattneri seisukoha järgi ei saa selline solidaarsuse element olla otsustav, juhul kui puuduvad andmed selliste tasumata sissemaksete kohta. Seejuures saab sellised tasumata sissemaksud hilisemas staadiumis sisse

8 – Näiteks 2003. aastal oli see 57 120 eurot.

nõuda. Teiseks leiab Kattner, et SGB VII § 157 kohaselt arvutatakse sissemaksete suurus pigem õnnetusrisi tegraliku määra kui üldiste kriteeriumide alusel. Kolmandaks väidab Kattner, et vastupidi olukorrale kohtuasjas *Cisal* – kus hüvitise suuruse kehtestas Itaalia seadus ja neid hüvitisi maksti sõltumata tasutud sissemaksetest ja kindlustusseltsi tehtud investeeringute finantstulemustest – puudub käesolevas asjas võimalus sissemaksetega katmata hüvitiste maksmiseks, sest SGB VII § 152 lõike 1 kohaselt määratakse sissemaksed jaotamise teel, pärast seda kui lõpeb kalendriaasta, mille käigus tekkis sissemaksete tasumise kohustus. Neljandaks märgib Kattner, et kohtuasjas *Cisal* oli solidaarsuse tuvastamise võtmeteguriks otse seose puudumine tehtud sissemaksete ja makstud hüvitiste vahel. Kattner väidab, et mis puudutab sissemaksete ja hüvitiste suhet Saksa õiguses, ei kehtesta see mingit sissemaksete tasumise vabastust, juhul kui palgad on allpool teatavat määra. Kooskõlas SGB VII §-ga 161 võivad kindlustusseltsid kehtestada üldise miinimumsissemakse. Enamik kindlustusselts on seda võimalust kasutanud, mis võimaldab neil miinimumsissemaksed ja hüvitised sünkroniseerida. Lisaks võib sissemakse ülemmäär tõusta, kui võtta sissemakse arvutamisel muu hulgas arvesse seadusega kehtestatud maksimaalne aastapalk. Maksimaalset aastapalka võetakse arvesse ka hüvitiste arvutamisel, mis tagab sissemaksete ja hüvitiste võrdelise seose. Viiendaks leiab Kattner, et solidaarsuse põhimõttest tuleneb, et ettevõtjaid, kellel on suur õnnetusrisk, finantseerivad need, kelle risk on väiksem. Kattner väidab seejuures, et Saksamaa riskide tasakaalustamise reeglid kindlustavad pigem süsteemi säilimise kui garanteerivad solidaarsuse. Kattner märgib, et riskide tasakaalustamine leiab esmalt aset sama riskikategooria piires ja mis tahes tasakaalustamine kindlustusseltsi erinevate filiaalide vahel või selliste seltside vahel toimub vaid süsteemi säilitamiseks. Kuuendaks leiab Kattner, et kuivõrd vanu kohustusi on võimalik hiljutistest lahutada, ei ole vaja säilitada kohustuslikku kindlustust selliste vanade kohustuste katmi-

seks, mille olulisus kipub aja jooksul vähenema.

28. Kattner väidab ka, et kui määratlada, kas organisatsioon on ettevõtja EÜ artikli 81 ja järgnevatel artiklite mõttes, ei ole selle organisatsiooni rahastamise viis asjakohane. Kattner väidab, et kuigi kohustusliku õnnetusjuhtumikindlustuse sissemaksed on jagunemise teel fikseeritud, sisaldab Saksa skeem ka teatavat kapitalisatsiooni määra. Selleks et tagada sissemaksete tasumine, võivad kindlustusseltsid vastavalt SGB VII §-le 164 kindlustusnõuete tagamiseks muu hulgas nõuda aasta jooksul ettemaksu. Seega ei erine selliste seltside rahastamine kuigivõrd eraõiguslikest kindlustusseltsidest, mis samuti arvestavad aastast ette nähtavaid vajadusi ja arvutavad sissemaksed sellest lähtudes.

29. MMB, Saksamaa valitsus ja komisjon leiavad, et selline kindlustusselts nagu MMB ei ole ettevõtja EÜ artiklite 81 ja 82 mõttes. Nad leiavad, et lähtudes otsusest kohtuasjas *Cisal*, ei ole selliste kindlustusseltside puhul tegemist majandustegevusega, vaid nende ülesanded on puhtalt sotsiaalsel laadi ning nad on osa Saksa sotsiaalkindlustussüste-

mist. Seejuures saavad töötajad sellest kindlustusskeemist tulenevaid õigusi kasutada sõltumata nende tööandja süüst või sissemaksete tasumisest. MMB ja Saksamaa valitsus rõhutavad asjaolu, et kõnealusest kindlustuskaitsest ei ole mingeid riske välja jäetud. Samuti toovad nad esile asjaolu, et kõnealused Saksa kindlustusseltsid on mitmetulunduslikud.

30. MMB, Saksamaa valitsus ja komisjon väidavad, et viis, kuidas sissemakseid nõutakse ja hüvitisi makstakse, näitab, et kõnealuses kohustuslikus kindlustusskeemis kohaldatakse solidaarsuse põhimõtet.

31. MMB märgib, et mis puudutab sissemakseid, siis lähtuvalt SGB VII §-st 150 vastutab nende tasumise eest üksnes tööandja, mitte töötaja. Saksamaa valitsus väidab, et vastupidi kindlustusmaksetele eraõiguslikes kindlustusskeemides, mis tuginevad kindlustatud isiku riskile, ei tohi kõnealuses Saksa kindlustusskeemis sissemaksete suuruse arvutamisel ega hüvitiste maksmise välistamisel võtta arvesse riski suurendavaid tegureid, näiteks tööandja kutsehaigustega seotud ajalugu. Hüvitisi makstakse tööandja või kannatanu süüst ja sissemaksete tasumisest sõltumatult.

32. MMB, Saksamaa valitsus ja komisjon väidavad, et Saksa õnnetusjuhtumikindlustuse skeemi finantseeritakse lähtudes vajaduste hilisema katmise põhimõttest. Kindlustusseltsi liikmete sissemaksed arvestatakse seega välja jaotades liikmete vahel seltsi möödunud aasta üldised vajadused, sh tulevaste ettenägematute kulude katmiseks vajalik reserv. Saksamaa valitsus väidab, et ettevõtja puhul põhinevad sissemaksed kindlustatud isikutele makstavatel palkadel, arvestades kõnesoleva ettevõtja tööstusharu riskikategooriat. Vastavalt SGB VII § 153 lõikele 1 jaotatakse üksikud tööstusharud riskikategooriatesse, mis peegeldavad iga valdkonna õnnetuste arvu ja raskusastet.

33. Saksamaa valitsus leiab, et sissemaksetele kohaldatavates reeglites ilmneb solidaarsuse põhimõte kolmel tasandil. Esmalt peab iga kindlustusselts koostama riskikategooriaid sisaldava riskiskaala. Konkreetse tööstusharu ettevõtjatest moodustatakse riskikogukond, sõltumata üksiku ettevõtja tegelikust riskist. Saksamaa valitsus ja komisjon leiavad, et kuivõrd sissemaksed põhinevad riski seostamisel konkreetse tööstusharuga, kohaldatakse siin solidaarsuse põhimõtet sama tööstusharu erinevate ettevõtjate vahel. Teiseks tuginevad kindlustusseltsid konkreetse tööstusharu riskiskaala määratlemisel üldiselt pigem hiljutistele kui ammustele õnnetustele, jättes seega konkreetse tööstusharu riski hindamisel välja mitmed faktorid. Seega toimib solidaarsuse põhimõte erinevate tööstusharude vahel kindlustusseltsi sees. Kolmandaks toimib solidaarsuse põhimõte ka kindlustusseltside vahel. Juhul kui kindlustusseltsi teatud

maksed ületavad kindla summa, peavad teised kindlustusseltsid SGB VII § 176 ja järgnevate paragrahvide alusel tasuma ülejäänud osa. Selles osas märgib MMB, et käesoleval ajal makstakse SGB VII § 176 ja järgnevate paragrahvide alusel kompensatsiooni 500–600 miljoni euro ulatuses. Saksamaa valitsus ja komisjon leiavad, et solidaarsuse põhimõtte täitmiseks ei ole vaja ühte kesket organisatsiooni, kes haldaks kõnealust kindlustusskeemi, arvestades SGB VII §-st 176 ja järgnevatest paragrahvidest tulenevat kompensatsioonisüsteemi kindlustusseltside vahel.

34. Komisjon ja MMB rõhutavad kõnealuse Saksa kindlustusskeemi rolli õnnetuste ennetamisel. Komisjon märgib ka, et Saksa skeem kui ennetav meede kohandab makstavaid sissemakseid lähtudes konkreetse ettevõtja õnnetuste tõenäosusest, sidudes seega mõnevõrra makstavate sissemaksete ja kindlustatava riski määrad. Komisjon rõhutab aga asjaolu, et sissemaksete ja riski vaheline seos ei ole täielik ja see ei täida Euroopa Kohtu kujundatud „range proportsionaalsuse” nõuet.

35. Hüvitiste küsimuses väidavad MMB, Saksamaa valitsus ja komisjon, et makstavate hüvitiste suurus ei ole tingimata proportsionaalne kindlustatud isiku sissetulekuga. Saksamaa valitsus ja MMB rõhutavad asjaolu, et üle 30% kindlustusseltside maksta-

vatest hüvitistest on loonustasud muu hulgas õnnetuste ennetamiseks ja ravikulude hüvitamiseks, mis ei ole seotud kindlustatud isiku palga ega makstud sissemaksetega. Saksamaa valitsus ja komisjon leiavad, et mis puudutab saamata jäänud tulu ja pensionide makseid, mis sõltuvad õnnetuse-eelsetest sissetulekute, sätestab SGB VII § 85 miinimum- ja maksimumpalga, mida saab arvesse võtta, mistõttu kaob seos makstud hüvitiste ja kindlustatud isiku palga vahel.

36. MMB, Saksamaa valitsus ja komisjon rõhutavad asjaolu, et kõnealune Saksa õnnetusjuhtumikindlustuse süsteem allub riigi järelevalvele. MMB väidab, et talle kohaldatakse avalikku õigust ja et ta on kohustatud täitma talle seadusega antud ülesandeid. Lisaks sellele võib SGB I § 31 kohaselt SGB-st tulenevaid sotsiaalkindlustuse hüvitistega seonduvaid õigusi ja kohustusi tekitada, muuta või tühistada üksnes seadusega sätestatud ulatuses. MMB, Saksamaa valitsus ja komisjon leiavad, et seadus sätestab nii hüvitised kui nende maksmise tingimused. Saksamaa valitsus leiab, et sissemaksete arvutamine on suuresti kindlustusseltside otsustada, eriti seetõttu, et nemad koostavad riskiskaala. Siiski väidavad MMB ja Saksamaa valitsus, et selliste skaalade koostamisel on vajalik riikliku järelevalveasutuse sõnaselge heakskiit. Saksa valitsuse seisukoha järgi peavad kindlustusseltsid selliste riskiskaalade koostamisel järgima seadust, eriti põhiseadust, ja nad peavad tulenevalt SGB VII §-st 157 koostama riskikategooriad, mis võimaldavad sissemaksete astmestamist.

MMB väidab, et sissemaksed tuleb arvutada lähtudes SGB VII §-st 150 ja üksikud seltsid ei saa teha mingeid erandeid. Lisaks sellele ei tohi kindlustusseltsid omavahel konkureerida.

2. Hinnang

37. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas selline organisatsioon nagu MMB on ettevõtja EÜ artiklite 81 ja 82 tähenduses. Tasub meenutada, et eelotsusetaotluse esitanud kohtus menetletav kohtuasi keskendub küsimusele, kas Kattner võib lõpetada oma kohustusliku liikmesuse MMB-s. Tegelikult väidab Kattner eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevas asjas, et MMB positsioon ühe ja ainsa kindlustusandjana rikub EÜ artikleid 82 ja 86.

38. Kohtule esitatud toimikust selgub, et Saksa tööandjad peavad põhimõtteliselt omama tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustust. Eelotsusetaotluses väitis taotluse esitanud kohus, et kohustuslik liikmesus Saksa erinevates tööandja vastutuskindlustusseltsides põhineb reeglitel, mis määratlevad üksikute kindlustusseltside valdkondliku ja territoriaalse pädevuse.

39. Konkurentsioiguse kontekstis on Euroopa Kohus leidnud, et ettevõtja mõiste hõlmab iga üksust, mis tegeleb majandustegevusega, sõltumata selle üksuse õiguslikust vormist ja rahastamisviisist.⁹

40. Kohtuasjas Albany¹⁰ tegi Euroopa Kohus kokkuvõtte oma seisukohast kohtuasjas Poucet ja Pistre¹¹, leides, et ettevõtja mõiste ei hõlma organeid, mille ülesanne on sotsiaalkindlustuse teatud kohustuslike skeemide haldamine ning mis rajanevad solidaarsuspõhimõttel. Poucet' ja Pistre'i kohtuasjas käsitletud süsteemi osaks olevas haigus- ja lapsehoolduskindlustuse skeemis olid hüvitised tõepoolest kõigi saajate puhul võrdsed, ehkki sissemakseid tehti proportsionaalselt sissetulekutega; vanaduspensionioni kindlustuse skeemis kindlustasid vanaduspensionide finantseerimise töötavad töötajad; lisaks ei olnud seadusega paika pandud pensionioigused proportsionaalsed vanaduspensionioni kindlustuse skeemi tehtud sissemaksetega; lõpuks, ülefinantseeritud skeemid osalesid nende skeemide rahastamisel, mis olid struktuurilistes finantseerimiskeskustes. See solidaarsus eeldas tingimata, et erinevaid skeeme haldaks üks organ ja et liitumine nende skeemidega oleks kohustuslik.¹²

9 – 23. aprilli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-41/90: Höfner ja Elser (EKL 1991, lk I-1979, punkt 21) ja eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-159/91, punkt 22. Samuti on järjepidevalt leitud, et majandustegevus on mis tahes tegevus, mis hõlmab kaupade ja teenuste pakkumist asjaomasel turul: 16. juuni 1987. aasta otsus kohtuasjas 118/85: komisjon vs. Itaalia (EKL 1987, lk 2599, punkt 7) ja 18. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-35/96: komisjon vs. Itaalia (EKL 1998, lk I-3851, punkt 36).

10 – 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-67/96: Albany International BV (EKL 1999, lk I-5751).

11 – 17. veebruari 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-159/91 ja C-160/91: Christian Poucet (EKL 1993, lk I-637).

12 – Vt eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Albany, punkt 78.

41. Kohtuasjas Albany märkis Euroopa Kohus, et kohtuasjas *Fédération française des sociétés d'assurance* jt¹³ otsustas ta seevastu, et mittetulundusühing, kes haldab kohustuslikku skeemi täiendavat vanadus-kindlustuse skeemi, mis on seadusega kehtestatud vabatahtlikuna ja mis toimib kapitalisatsioonipõhimõtte alusel, on ettevõtja EÜ artikli 81 ja sellele järgnevale artiklile tähenduses. Liitumise vabatahtlikkus, kapitalisatsioonipõhimõtte rakendamine ja asjaolu, et hüvitised sõltuvad ainuüksi soodustatud isikute tehtud sissemaksete suurusest ning haldava organi tehtud investeeringute finants tulemustest, tähendavad, et see organ tegeles majandustegevusega, konkureerides elukindlustust pakkuvate kindlustusseltsidega.¹⁴

42. Euroopa Kohus märkis kohtuasjas *Cisal* tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse kontekstis, et organisatsioon nimega INAIL, kellele oli usaldatud tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse kohustusliku skeemi haldamine, täitis puhtalt sotsiaalset laadi ülesannet ega tegelenud majandustegevusega konkurentsioiguse tähenduses. Euroopa Kohus järeldas, et INAIL ei ole ettevõtja EÜ artiklite 81 ja 82 tähenduses.¹⁵

43. Kohtuasjas *Cisal* otsust tehes märkis Euroopa Kohus, et tööõnnetuste ja kutsehaiguste riskide katmine on olnud kaua aega osa sotsiaalsest kaitsest, mida liikmesriigid

võimaldavad kogu oma elanikkonnale või osale sellest.¹⁶ Euroopa Kohus leidis siiski, et kindlustusskeemi sotsiaalne eesmärk ei ole iseenesest piisav, et välistada kõnealuse tegevuse liigitamist majandustegevuseks.¹⁷ Lisaks sotsiaalse eesmärgi taotlemisele peab see kindlustusskeem seega rakendama ka solidaarsuse põhimõtet.¹⁸ Kuivõrd INAIL-i finantseeriti sissemaksetega, mille määr ei olnud kindlustatud riskiga süsteemselt proportsionaalne ja makstud hüvitised ei olnud tingimata proportsionaalsed kindlustatud isikute sisetulekutega, leidis Euroopa Kohus, et otsese seose puudumine sissemaksete ja makstud hüvitiste vahel tõi kaasa solidaarsuse kõrgema sisetulekuga töötajate ja nende vahel, kes, juhul kui selline seos eksisteeriks, oleks oma madalama sisetuleku tõttu tegelikust sotsiaalkaitsest ilma jäänud.¹⁹ Euroopa Kohus leidis, et kohustuslik liikmesus, mis sellist kindlustusskeemi iseloomustab, on vajalik skeemi finantstasakaalu säilitamiseks ja solidaarsuse põhimõtte rakendamiseks, mis tähendab, et kindlustatud isikutele makstavad hüvitised ei ole nende makstud sissemaksetega rangelt proportsionaalsed.²⁰

44. Lisaks sellele, et Itaalia kõnealune skeem rakendab solidaarsuse põhimõtet, rõhutas Euroopa Kohus kohtuasjas *Cisal* asjaolu, et INAIL-i hallatava skeemi kaks põhielementi –

13 – 16. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-244/94: *Fédération française des sociétés d'assurance* jt (EKL 1995, lk I-4013).

14 – Vt eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Albany*, punkt 79.

15 – Vt eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Cisal*, punktid 32 ja 45.

16 – Vt eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Cisal*, punkt 32.

17 – Vt eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Cisal*, punkt 37, ja eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Albany*, punkt 86, ning 12. septembri 2000. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-180/98–C-184/98: *Pavlov* jt (EKL 2000, lk I-6451, punkt 118).

18 – Vt eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Cisal*, punkt 38.

19 – Vt eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Cisal*, punktid 39–42.

20 – Vt eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Cisal*, punkt 44.

makstud sissemaksete suurus ja kindlustatud isikutele makstud hüvitised – allusid riigi järelevalvele.²¹

lustusseltsidele kohaldatakse avalikku õigust ja nad on mittetulunduslikud.

45. Kuigi Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt on ilmne, et kindlustusskeemi sotsiaalne eesmärk on iseenesest ebapiisav, et välistada tegevuse liigitamist majandustegevuseks, leian ma, et selline eesmärk on muude tegurite seas siiski asjakohane, et määratleda, kas konkreetne tegevus on majandustegevus või mitte. Seetõttu tuleb uurida, kas põhikohuasjas arutlusel oleva tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse kohustuslikul skeemil on sotsiaalne eesmärk.

46. Eeldusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus seda veel kontrollib, ilmneb SGB VII §-st 1, et kõnealuse kindlustusskeemi eesmärk on esiteks kõigi kohaste vahenditega ennetada tööõnnetusi ja kutsehaigusi koos kõigi tööga seotud terviseriskidega ja teiseks, juhul kui on toimunud tööõnnetus või haigestumine kutsehaigusesse, taastada kõigi kohaste vahenditega kindlustatud isikute tervis ja töövõime ning maksta kindlustatud isikutele või nende ülalpeetavatele rahalist hüvitist. Lisaks sellele ja eeldusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus seda kontrollib, ilmneb, et selle skeemi alusel pakutakse kindlustuskaitset kannatanu või tööandja süüst ja sissemaksete tegelikust tasumisest sõltumatult. Eelotsusetaotlusest ilmneb ka, et neile kind-

47. Samuti tuleb uurida, kas kõnealune Saksa kindlustussüsteem rakendab solidaarsuse põhimõtet ja kas selle skeemi põhielemendid alluvad riigi järelevalvele.

48. Hinnates, kas konkreetne sotsiaalkindlustusskeem rakendab solidaarsuse põhimõtet, on Euroopa Kohus erilist tähelepanu pööranud selle skeemi alusel makstud sissemaksete ja saadud hüvitiste määraadele. Solidaarsuse põhimõtet ei järgita, kui skeemiga hõlmatud isikute saadud hüvitised sõltuvad otseselt nende makstud või nende nimel makstud sissemaksetest. Seega peavad minu hinnangul sotsiaalkindlustussüsteemis, mis pakub tööõnnetus- ja kutsehaigusriskide kindlustamist, ümberjaotamise tunnused väljenduma suuremal määral kui eraõigusliku kindlustuskaitse puhul.²²

49. Mis puudutab kõnealuse Saksa skeemi sissemaksete määrasid, siis kohtuasjas *Cisal* omistas Euroopa Kohus suurt tähtsust asjaolule, et kõnealust Itaalia skeemi finantseeriti

21 – Vt eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Cisal*, punkt 44.

22 – Selles osas vt 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuasi *Albany*, kohtujurist Jacobi ettepanek, punktid 37–82. Vt ka 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuasi *Cisal*, kohtujurist Jacobi ettepanek, punktid 50–66.

sissemaksetega, mille määr ei olnud kindlustatud riskidega süsteemselt proportsionaalne. Toimikust ilmneb vastavalt eelotsusetaotluse esitanud kohtu kinnitusele, et kõnealuse Saksa skeemi alusel ei arvutata tööandja sissemakseid mitte üksnes selle konkreetse ettevõtja kindlustusmatemaatilise arvutuse põhjal,²³ vaid SGB VII §-de 152 ja 153 kohaselt, võttes muu hulgas arvesse esmalt kindlustusseltsi eelmise aasta rahastamisvajadust, teiseks kindlustatud isikute sisetulekuid ja kolmandaks tööstusharu riskikategoriat, millesse ettevõtja kuulub.

50. Lisaks ilmneb, et kõnealuses Saksa kindlustussüsteemis jaotatakse tööstusharud riskikategoriatesse nende tegevuse riskifaktorist sõltuvalt ja seega arvutatakse sissemaksed muu hulgas selle tööstusharu riski alusel, mitte üksnes konkreetse ettevõtja riski alusel. Minu hinnangul näitab selliste riskikategoriate moodustamine sissemaksete väljaarvutamiseks, et sama tööstusharu ettevõtjate vahel rakendub solidaarsuse põhimõte. Eeldusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus seda kontrollib, selgub, et SGB VII § 176 võimaldab Saksa kindlustusseltside vahel jaotada kindlustusseltsi teatud kulusid, mis on oluliselt suuremad kui Saksa kindlustusseltside keskmised kõnealused kulud.

23 – Selgub siiski, et konkreetsete ettevõtjate sissemakseid võib nende õnnetusriskist sõltuvalt mingil määral kohandada. Kohtujurist Jacobi ettepanekust kohtuasjas *Cisal* selgub, et Itaalia tööõnnetus- ja kutseshaiguskindlustuse skeemi kohaselt arvutati töötajate keskmised sissemaksed kindla protsendina nende töötasust. See protsent sõltus nende tööandjaks oleva ettevõtja tegevusharu keskmisest riskist. Nii määratletud protsenti võis konkreetsete ettevõtjate puhul muuta, juhul kui nad tõendasid, et näiteks ohutusmeetmete tõttu oli nende tegevuse risk väiksem kui üleriigiline keskmine. Vt 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuasi *Cisal*, kohtujurist Jacobi ettepaneku punkt 22.

Selline jaotamise võimalus näib kindlustavat, et kõnealune Saksa kindlustussüsteem tagab riiklikul tasandil kõigi kindlustatud isikute hulgas mõningase solidaarsuse.

51. Kõnealuse Saksa kindlustussüsteemi kaudu makstavate hüvitiste summa ei ole samuti kindlustatud isiku sisetulekuga tingimata proportsionaalne, kuivõrd teatavad maksed on oma loomult üldised ega sõltu sellest, kas kindlustatud isiku eest maksti suhteliselt suuri või väikesed sissemakseid. Kuigi SGB VII § 153 kohaselt on sissemaksete väljaarvutamisel üheks teguriks kindlustatud isiku sisetulek, väitis eelotsusetaotluse esitanud kohus eelotsusetaotluses, et kindlustatud isiku sisetulekutest ei sõltunud 12,4% kõikidest 2002. aastal tehtud väljamaksetest, näiteks ambulatoorse ja statsionaarse arstiabi korral.

52. Kohtuasjas *Cisal* leidis Euroopa Kohus, et „otsese seose puudumine sissemaksete ja makstud hüvitiste vahel tõi kaasa solidaarsuse kõrgema sisetulekuga töötajate ja nende vahel, kes, juhul kui selline seos eksisteeriks, oleks oma madalama sisetuleku tõttu tegelikult sotsiaalkaitsest ilma jäänud”.²⁴ Lisaks leian ma, et kuivõrd kindlustusmaksed ei

24 – Punkt 42.

põhine üksnes konkreetse ettevõtja või konkreetse tööstusharu riski tõenäosusel, kohaldub solidaarsuse põhimõte Saksa tööliste nende tegevuse iseloomust sõltumata.

kõnealuse paindlikkuse loovad seadused ja sellise paindliku süsteemi puhul kohaldub eespool kirjeldatud²⁶ solidaarsuse põhimõte. Seega ilmneb, et kõnealuse Saksa kindlustusskeemi sissemaksete määratlemise võtmetegurid ja selle skeemi alusel pakutavate hüvitiste iseloom koos nende hüvitiste andmise tingimustega²⁷ on sätestatud seaduses ja kindlustusseltsid peavad neid järgima.

53. Eelotsusetaotluse esitanud kohus väidab, et mis puudutab küsimust, kas kõnealuse Saksa kindlustusskeemi põhielemendid alluvad riigi järelevalvele, siis võib kindlustusselts oma reeglites määratleda miinimum- ja maksimumpalga ning need arvud ei ole olulised mitte üksnes sissemaksete väljaarvutamisel, vaid ka hüvitiste, eriti pensionide arvutamisel.²⁵ Kuigi eelotsusetaotluses seda teemat eraldi ei tõstatatud, väärib märkimist, et Kattner leiab, et riskiskaalade koostamine on pädevate kindlustusseltside otsustada ja allub üksnes piiratud kohtulikule kontrollile. MMB ja Saksamaa valitsus seevastu väidavad, et selliste skaalade koostamisel on tarvis riikliku järelevalveorgani sõnaselget heakskiitu.

55. Seega leian ma, et kõnealune Saksa kindlustusskeem rakendab solidaarsuse põhimõtet ja selle skeemi põhielemendid alluvad riigi järelevalvele. Siiski on oluline käsitleda mitmeid kõnealuse skeemi erijooni, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on esile toonud ja mis erinevad teistest skeemidest, mida Euroopa Kohus on varem uurinud.

54. Kuigi sissemaksete määratlemisel antakse Saksa kindlustusseltsidele teatud otsustamisvabadus ja need seltsid saavad mingil määral mõjutada teatud makstavate hüvitiste määra, kinnitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et

56. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis oma eelotsusetaotluses, et erinevalt kohtuasja

25 – Vt võib-olla kontrastiks eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Cisal*, punktid 40 ja 41.

26 – Vt eespool punktid 49–52.

27 – Vt seevastu 17. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Pavlov jt*, punkt 114, milles Euroopa Kohus märkis, et selles asjas arutlusel olev fond „määrab sissemaksete ja hüvitiste suuruse ja tegutseb kapitalisatsioonipõhimõtte alusel. Seega sõltub fondi makstavate hüvitiste määr investeeringute tasuvusest [...]”

Cisal asjaoludest puudub Saksamaal reegel, mis piiraks kõrgete riskide puhul sissemaksete määrasid.²⁸

57. Minu hinnangul tuleb sotsiaalkindlustusskeemi erijooni ja seda, kuivõrd seal rakendatakse solidaarsuse põhimõtet, hinnata iga üksikjuhtumi korral eraldi, arvestades kõiki asjakohaseid tegureid. Kindlustusskeemi teatud tunnuste olemasolu või puudumine, mille puhul Euroopa Kohus on varem leidnud, et need tõendavad solidaarsuse põhimõtte rakendamist, ei pruugi tingimata olla määravad teistes kohtuasjades. Ma leian, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukoht, mis puudutab sissemaksete sõnaselge²⁹ maksimummäära puudumist Saksa kindlustusskeemis, ei kahjusta ega muuda olematuks selles skeemis rakenduvaid solidaarsuse elemente.³⁰ See tegur oleks oluline vaid siis, kui see mõjutaks oluliselt kõnealuses kindlustusskeemis tehtud sissemaksete ja makstud hüvitiste vahelist suhet, mis viiks solidaarsuse põhimõtte tegeliku kadumiseni.³¹ See on küsimus, mille peab lahendama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

58. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab samuti, et kohtuasjas Cisal käsitletud Itaalia skeemi ja kõnealuse Saksa skeemi vahel esineb oluline erinevus, mis seisneb selles, et INAIL on monopol, samas kui Saksa kohustuslik õnnetusjuhtumikindlustus on korraldatud kui oligopol. Lisaks sellele on eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukoha järgi MMB „haldamistegevus” oma ülesehituselt sisuliselt sarnane äriühingutega, eriti kindlustusseltsidega. MMB „ei halda seda skeemi, vaid osaleb selles”.

59. Minu hinnangul ei saa asjaolu, et liikmesriik on otsustanud jagada sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise valdkondlikul ja/või geograafilisel alusel mitmeks erinevaks üksuseks, iseenesest muuta nende üksuste tegevust majandustegevuseks, kui on olemas vajalikud solidaarsuse ja riigi järelevalve tunnused. Vastupidine seisukoht paneks liigset rõhku liikmesriigi valitud tehnilisele või organisatsioonilisele korrale oma sotsiaalkindlustussüsteemi sektori haldamisel, selle asemel et lähtuda kõnealuse skeemi sisust.

28 – Tundub, et eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab Euroopa Kohtu väidet 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuse Cisal punktis 39, kus Euroopa Kohus leidis, et „[Itaalia] kindlustusskeemi rahastatakse sissemaksetega, mille määra ei ole süsteemselt proportsionaalne kindlustatud riskiga. Näiteks selgub toimikust, et maksed ei tohi ületada *maksimummäära*, isegi kui selle tegevusalaga kaasneb suur risk, ja finantseerimise tasakaalu eest kannavad vastutust kõik sama riskikategooria ettevõtjad” (kohtujuristi kursiiv).

29 – Eeldusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus seda kontrollib, selgub, et SGB VII § 152 seab sissenõutavatele sissemaksetele piiri ja § 153 viitab muu hulgas teguritele, mida võib sissemaksete väljaarvutamisel arvesse võtta.

30 – Vt eespool punktid 49–52.

31 – Vt eespool punktid 49–52.

60. Kohtuasjas Poucet ja Pistre leidis Euroopa Kohus tõepoolest, et Prantsuse haigus- ja lapsehoolduskindlustuse ning vanaduspensioni kindlustuse skeemi tegevuse puhul, mis tegutses regionaalsel ja valdkondlikul alusel, ei olnud tegemist majandustegevusega. Lisaks

sellele leidis Euroopa Kohus kohtuasjas AOK³², et regionaalselt ja valdkondlikult organiseeritud Saksa haiguskindlustusfondide tegevuse näol ei ole tegemist majandustegevusega.

61. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud asjaolu, et Saksa kindlustusseltsidele ei ole usaldatud kohustusliku tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse skeemi haldamist, vaid nad pigem pakuvad selliseid kindlustusteenuseid³³ ise, ei muuda neid tegevusi iseenesest majandustegevuseks olukorras, kus on olemas vajalikud solidaarsuse ja riigi järelevalve tunnused.

62. Seega leian ma, et vastus esimesele eelotsuse küsimusele peaks olema, et ettevõtja mõiste EÜ artiklite 81 ja 82 tähenduses ei hõlma selliseid organisatsioone nagu MMB, kes haldavad solidaarsuse põhimõttele tuginevat sotsiaalkindlustussüsteemi, tingimisel et selle skeemi kõik põhielemendid, mida nimetab käesolev ettepanek, alluvad riigi järelevalvele; viimase asjaolu peab tuvastama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

B. Teine küsimus

63. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas esiteks EÜ artikleid 82 ja 86 ning teiseks EÜ artiklit 49 ja järgnevaid artikleid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õiguse kohaselt kehtestatud kohustus, mille kohaselt peavad sellised tööandjad nagu Kattner liituma niisuguse organisatsiooniga nagu MMB, et omandada tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus.

64. Mis puudutab EÜ artiklite 82 ja 86 tõlgendamise küsimust, siis minu hinnangul on nende sätete sõnastusest selge, et neid kohaldatakse ettevõtjate käitumisele.³⁴ Arvestades seda, et minu hinnangul ei ole selline organisatsioon nagu MMB kõnealuse Saksa skeemi kontekstis ettevõtja, ei leia ma, et EÜ artikleid 82 ja 86 saaks tõlgendada nii, et need välistavad Kattneri-taolise tööandja kohustusliku liikmesuse sellises organisatsioonis.

1. Poolte põhiväited EÜ artikli 49 ja järgnevate artiklite suhtes.

65. Kattner leiab, et teenusemonopolid kujutavad endast teenuste osutamise vabaduse

32 – 16. märtsi 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01 (EKL 2004, lk I-2493).

33 – Eelotsusetaotluses väitis eelotsusetaotluse esitanud kohus, et MMB „äritegevus on sisuliselt kindlustusteenuste pakkumine, menetlemine ja lahendamine”.

34 – Mul ei ole põhjust arvata, et EÜ artiklis 86 kasutatud mõiste „ettevõtja” erineb samast mõistest, mida kasutatakse EÜ artiklites 81 ja 82.

ja asutamisvabaduse mittediskrimineerivaid takistusi, mida õigustab vaid ülekaalukas avalik huvi. Kattner väidab, et kohustuse tõttu kuuluda kindlustusseltsi on eraõiguslikel kindlustusandjatel tegelikult võimatu neile konkurentsi pakkuda. Sellist piirangut ei õigusta aga ülekaalukas avalik huvi, kuivõrd tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustust saavad pakkuda ka eraõiguslikud kindlustusandjad.

must lähtudes ei ole kõnealused kindlustusseltsid ettevõtjad, ei riku ka pädev liikmesriik selliste sotsiaalkindlustusorganisatsioonide kohustusliku liikmesuse kehtestamisega teenuste osutamise vabadust.

66. MMB väidab, et Saksa kindlustusseltsid ei saaks kohustusliku liikmesuse puudumisel täita neile seadusega pandud eesmäärke, kuivõrd „head riskid” liiguksid erakindlustusandjatele, samas kui kindlustusseltsidele või riigile jääksid „halvad riskid”. Selline liikumine õñnestaks kogu skeemi finantstasakaalu, kuivõrd „halvad” riskid saaksid eraõigusliku kindlustuskaitse vaid väga suure kindlustusmakse korral või ei pruugiks sellist kindlustuskaitset üldse saada. Väide, et kõnealust kindlustuskaitset võivad pakkuda ka eraõiguslikud kindlustusandjad, ei arvesta asjaolu, et sellised kindlustusandjad ei pruugi olla majanduslikult suutlikud pakkuma kõiki praeguses skeemis pakutavaid teenuseid.

68. Komisjon leiab, et sellisele ettevõtjale nagu Kattner kehtestatud kohustus liituda kindlustusseltsiga ei kuulu teenuste osutamise vabaduse rakendamisalasse. Selliste sotsiaalkindlustussüsteemide kohustusliku liikmesuse reeglid kuuluvad liikmesriikide pädevusse.

2. Hinnang

67. Saksamaa valitsus väidab, et kuivõrd nende tegevuse puhtalt sotsiaalsest iseloo-

69. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei piira ühenduse õigus liikmesriikide pädevust oma sotsiaalkindlustussüsteemide korraldamisel. Ühenduse tasandil ühtlusta-

mise puudumise korral³⁵ määratakse iga liikmesriigi õigusnormidega kindlaks esiteks sotsiaalkindlustussüsteemiga liitumise õigust ja kohustust puudutavad tingimused ning teiseks hüvitiste saamise õiguse tingimused.³⁶

70. Minu hinnangul ei kaasne sellega sotsiaalkindlustussüsteemide eemaldamine asutamislepingu mõjualast, kuivõrd liikmesriigid peavad nende pädevuste teostamisel toimima kooskõlas ühenduse õigusega.³⁷ Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et teatavate teenuste erilaad ei välista nende suhtes vaba liikumise aluspõhimõtte kohaldamist. Seega ei saa asjaolu, et põhikohtuasjas on tegemist

siseriiklike sotsiaalkindlustuse eeskirjadega, välistada EÜ artiklite 49 ja 50 kohaldamist.³⁸

71. Euroopa Kohtule esitatud toimikust selgub, et põhimõtteliselt on teatud Saksa tööandjad kohustatud mitte üksnes omandama tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse kaitse, vaid ka tegema seda kindlas kindlustusseltsis. Saksa õigussüsteemist tulenev kohustus liituda kindla kindlustusseltsiga, et saada seadusega nõutud kindlustuskaitse, näib esmapilgul kitsendavat tööandja valikuvõimalusi kindlustusandjate osas, kuivõrd ta ei saa valida, millise Saksa kindlustusseltsiga liituda, ega ka omandada sellist kaitset Saksa maal või muudes liikmesriikides asutatud eraõiguslikest kindlustusseltsidest.³⁹

72. Nagu ma tõin välja oma vastuses esimesele eelotsuse küsimusele, leian ma, – eeldusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus seda kontrollib –, et kõnealune Saksa kindlustuskeem põhineb solidaarsuse põhimõttel

35 – Minu arvates ei ole tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse pakkumine sotsiaalkindlustussüsteemi osana ühenduse õigusega ühtlustatud. Vt mh nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiivi 92/49/EMÜ otsekindlustustegevusega, välja arvatud elukindlustustegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 73/239/EMÜ ja 88/357/EMÜ (kolmas kahjukindlustuse direktiiv) (EÜT L 228, lk 1; ELT eriväljaanne 06/01, lk 346), mille artikkel 2 lõige 2 sätestab, et „[k]äesolevat direktiivi ei kohaldata kindlustusliikide või toimingute ega kindlustusseltside või institutsioonide suhtes, mille suhtes ei kohaldata direktiivi 73/239/EMÜ, samuti selle direktiivi artiklis 4 nimetatud organite suhtes.” Nõukogu 24. juuli 1973. aasta esimese direktiivi 73/239/EMÜ otsekindlustustegevuse, välja arvatud elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 228, lk 3; ELT eriväljaanne 06/01, lk 14) artikli 2 lõike 1 kohaselt „[k]äesolevat direktiivi ei kohaldata: [...] d) kindlustus[ele], mis moodustab osa kohustuslikust sotsiaalkindlustussüsteemist.” Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. novembri 2002. aasta direktiivi 2002/83/EÜ elukindlustuse kohta (EÜT L 345, lk 1; ELT eriväljaanne 06/06, lk 3) artikli 3 lõige 4. Kuigi see ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva kohtuasja kontekstis oluline, vt siiski direktiivi 2002/83 artikli 2 lõige 3.

36 – Vt 28. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-158/96: Kohll (EKL 1998, lk I-1931, punktid 17 ja 18 ning seal viidatud kohtupraktika).

37 – Vt 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-157/99: Smits ja Peerbooms (EKL 2001, lk I-5473, punktid 45 ja 46), kust selgub, et oma pädevuse teostamisel määratlemaks „sotsiaalkindlustussüsteemi raames *kindlustamise õiguse või kohustuse* tingimusi” „peavad [liikmesriigid] järgima ühenduse õigust” (kohtujuristi kursiiiv).

38 – Vt selle kohta eespool 36. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Kohll, punkt 20 ja 21 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt ka 22. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-355/00: Freskot (EKL 2003, lk I-5263, punkt 53).

39 – Tuleb rõhutada, et Euroopa Kohtul ei ole mingit informatsiooni, mis viitaks sellele, et kindla kindlustusseltsiga liitumise kohustus kehtestati diskrimineerival eesmärgil või et sel oleks mingit diskrimineerivat mõju väljaspool neid, mis puudutavad kohustust kui sellist. Kohustus liituda kindla kindlustusseltsiga näib aga kindlustavat selle, et eraõiguslikult kindlustusandjalt saadav kindlustus saab seaduses sätestatu suhtes olla vaid täiendav.

ning ümberjaotamise tunnused väljenduvad selles suuremal määral kui eraõigusliku kindlustuskaitse puhul. Seetõttu kahtlen ma sügavalt, kas eraõiguslikud kindlustusseltsid pakuvad kindlustust Saksa tööõnnetuste ja kutsehaiguste osas nii, et need hõlmaksid kõnealuseid solidaarsuse tunnuseid.⁴⁰ Seega järeldan ma, et põhimõtteliselt ei toimi kohustuslik liikmesus sellises kindlustusseltsis nagu MMB tegelikult teenuste osutamise vabaduse piiranguna.⁴¹

73. Juhul kui Euroopa Kohus leiab, et kohustuslik liikmesus sellises kindlustusseltsis nagu MMB kujutab endast teenuste osutamise vabaduse piirangut, peaks Euroopa Kohus enne, kui ta võtab seisukoha küsimuses, kas EÜ artikkel 49 ja järgmised artiklid välistavad sellise kohustuse, uurima, kas seda saab objektiivselt põhjendada. Selles osas on Euroopa Kohus korduvalt leidnud, et ei saa välistada, et sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu kahjustamise oht iseenesest

võib olla teenuste osutamise vabaduse põhimõtte piiramist õigustavaks ülekaaluka avaliku huviga seotud põhjuseks.⁴²

74. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis oma eelotsusetaotluses põgusalt, et kohustuslik liikmesus ei ole kõnealuse Saksa skeemi finantstasakaalu säilitamiseks ega solidaarsuse põhimõtte rakendamiseks tingimata vajalik. Minu hinnangul jääb eelotsusetaotluses siiski selgusetuks, kas eelotsusetaotluse esitanud kohtu väide viitab praegu toimiva Saksa skeemi järgi eksisteeriva kohustusliku liikmesuse vajalikkuse puudumisele või ta leiab, et kohustuslik liikmesus ei oleks vajalik, juhul kui praegust skeemi muudetaks.

75. Sellest lähtudes leian ma, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab talle kättesaadava informatsiooni alusel kindlaks tegema, kas kohustuslik liikmesus sellises kindlustusseltsis nagu MMB on vajalik praeguse Saksa tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse skeemi finantstasakaalu säilitamiseks või saaks kasutada meetmeid, mis oleksid vähem piiravad.

40 – Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitas eelotsusetaotluses sellele, et eraõiguslikud kindlustusandjad pakuvad tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustust Belgias, Taanis, Soomes ja Portugalis. Eeldusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus seda kontrollib, toimivad sellised eraõiguslikud skeemid aga kasumit taotleval eesmärgil ega hõlma Saksa süsteemis sisalduvaid solidaarsuse elemente. Kuigi eelotsusetaotlusest ilmneb, et Kattner on esitanud Taani kindlustusandja pakkumise, mille kohaselt kindlustaks ka see ettevõtja Kattneri Saksa õnnetusjuhtumikindlustuse õiguse kohaselt tööõnnetuste, kutsehaiguste ning tööteel juhtuvate õnnetuste suhtes samadel tingimustel kui MMB ning et makstavad hüvitised määratakse rangelt lähtudes Deutsche Gesetzliche Unfallversicherungi (Saksa Kohustusliku Õnnetusjuhtumikindlustuse Selts) hüvitiste nimekirjast, ei sisalda eelotsusetaotlus mingit viidet selle kohta, et Taani kindlustusandja tegutses muul kui kasumit taotleval eesmärgil.

41 – Vt analoogia alusel eespool 38. joonealuses märkuses viidatud Freskot kohtuotsus, punktid 67 ja 68.

42 – Eespool 36. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Kohl, punkt 41; eespool 37. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Smits ja Peerbooms, punkt 72; 13. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-385/99: Müller-Fauré (EKL 2003, lk I-4509, punkt 73) ja 19. aprilli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-444/05: Stamatelaki (EKL 2007, lk I-3185, punkt 30).

76. Eelnevast tulenevalt ja eeldusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus teatud asjaolusid kontrollib, leian ma, et EÜ artiklit 49 ja järgnevaid artikleid tuleb tõlgendada nii, et

nendega ei ole vastuolus sellise tööandja nagu Kattner kohustuslik liikmesus niisuguses organisatsioonis nagu MMB, selleks et omandada tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus.

VI. Ettepanek

77. Seega tuleb minu hinnangul selles kohtuasjas esitatud eelotsuse küsimustele vastata järgmiselt:

1. Ettevõtja mõiste EÜ artiklite 81 ja 82 tähenduses ei hõlma selliseid organisatsioone nagu Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft, kes haldavad solidaarsuse põhimõttele tuginevat sotsiaalkindlustussüsteemi, tingimusel et selle skeemi kõik põhielemendid, mida nimetab käesolev ettepanek, alluvad riigi järelevalvele; viimase asjaolu peab tuvastama eelotsusetaotluse esitanud kohus.
2. EÜ artiklit 49 ja järgnevaid artikleid ning EÜ artikleid 82 ja 86 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus sellise tööandja nagu Kattner Stahlbau GmbH kohustuslik liikmesus niisuguses organisatsioonis nagu Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft, selleks et omandada tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus.