



EUROOPA  
KOMISJON

Brüssel, 5.5.2015  
COM(2015) 190 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING  
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

**Aruanne nõukogu direktiivi 2004/113/EÜ (meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte  
rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega)  
kohaldamise kohta**

## **Aruanne nõukogu direktiivi 2004/113/EÜ (meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega) kohaldamise kohta**

### **1. SISSEJUHATUS**

Meeste ja naiste võrdõiguslikkus on üks Euroopa Liidu aluspõhimõtetest. Nii ELi aluslepingute kui ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga on keelatud mis tahes sooline diskrimineerimine ning nõutud meeste ja naiste võrdõiguslikkuse tagamine kõigis valdkondades.

Direktiiviga 2004/113/EÜ<sup>1</sup> (edaspidi „direktiiv”) laiendatakse soolise diskrimineerimise vastast kaitset tavapärasest tööturuvaldkonnast kaugemale, hõlmates ka kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega seotud valdkonnad. Sellega rakendatakse võrdse kohtlemise kohustust enamikus igapäevastes majandustehingutes, mis mõjutavad ELi kodanike elu.

Direktiivi kohaldamise esimeses aruandes soovib komisjon anda ülevaate praktilise rakendamise seisust.

Euroopa Liidu Kohus tühistas direktiivi artikli 5 lõike 2 oma 2011. aasta otsusega kohtuasjas Test-Achats<sup>2</sup>. Kõnealuse sättega oli lubatud kindlustuslepingutes kasutada soopõhiseid kindlustusmatemaatilisi tegureid. Kohtuotsusega kohustati liikmesriike muutma meeste ja naiste ühtsed kindlustusmaksed ja hüvitised kohustuslikuks 21. detsembriks 2012. Komisjon võttis 2011. aastal vastu suunised kohtuotsuse tagajärgede kohta<sup>3</sup>. Käesolev aruanne on nende suuniste järg ning selles käsitletakse kohtuotsuse rakendamist liikmesriikides. Siiski ei piirdu aruanne finantsteenuste valdkonnaga, vaid selles analüüsitakse põhjalikult direktiivi kui terviku rakendamist.

Kõik liikmesriigid esitasid komisjonile aruande koostamiseks vajalikku teavet. Lisaks konsulteeris komisjon võrdõiguslikkust edendavate riiklike asutuste ja nende Euroopa võrgustikuga (Equinet), sotsiaalpartneritega, kodanikuühiskonna organisatsioonidega ning soolise võrdõiguslikkuse valdkonna õiguseksperptide Euroopa võrgustikuga.

### **2. ÜLEVÕTMISE OLUKORD JA RIKKUMISMENETLUSED**

Direktiiv 2004/113/EÜ on siseriiklikku õigusesse üle võetud kõigis 28 liikmesriigis.

Komisjon on kontrollinud riiklike rakendusaktide vastavust direktiivile. Riiklike õigusaktide läbivaatamine ja direktiivi praktilise kohaldamisega seotud kogemused näitavad, et direktiivi rakendamisel on endiselt probleeme. Eelkõige seonduvad need artikli 4 lõikes 5 sätestatud erandiga, millega lubatakse teatavatel tingimustel kaupade ja teenuste pakkumist ainult või peamiselt ühe sugupoole esindajatele.

Kõnealuste hindamiste tulemusena tõstatati 17 liikmesriigi puhul küsimusi. 11 liikmesriigi esitatud teabest selgus, et ülevõttev õigusakt oli piisavalt selge ja nõuetele

<sup>1</sup> Nõukogu direktiiv 2004/113/EÜ, 13. detsember 2004, meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega, ELT L373, 21.12.2004, lk 37.

<sup>2</sup> 1. märtsi 2011. aasta kohtuotsus kohtuasjas C-236/09, ELT C 130, 30.4.2011, lk 4.

<sup>3</sup> Komisjoni teatis – Suunised nõukogu direktiivi 2004/113/EÜ kohaldamise kohta kindlustuse valdkonnas Euroopa Liidu Kohtu otsuse põhjal kohtuasjas C 236/09 (Test-Achats), K(2011) 9497 (lõplik), 22. detsember 2011, ELT C11, 13.1.2012.

vastav või seda muudeti vastavalt direktiivile. Kuue liikmesriigiga jätkub tihe dialoog direktiivi piisava rakendamise üle<sup>4</sup>. Peamiselt põhjustab probleeme siseriiklike õigusaktide piiratud reguleerimisala. Näiteks mõistetakse liialt kitsalt mõistet „kaubad ja teenused, mis on avalikkusele kättesaadavad ja mida pakutakse väljaspool era- ja perekonnaelu valdkondi”, või siis hõlmab kaitse tarbijaid üksnes kui teenusesaajaid. Teine korduv probleem on liiga laiad võimalused ebavõrdse kohtlemise põhjendamiseks direktiivi artikli 4 lõike 5 alusel, mis võib tuua kaasa põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise sama teenuse hinnakujundusel (näiteks ööklubidesse või spordiüritustele sissepääsu tasud või autorendi hinnad). Mõned probleemid seonduvad asjaoluga, et teenuste osutamisel pakutakse seoses raseduse ja emadusega ebapiisavat kaitset, või hüvitise saamise õiguse ebapiisava reguleerimisalaga, näiteks seetõttu, et puudub õigus saada hüvitist mittemateriaalse kahju eest.

Komisjon on saanud kodanikelt mitmeid kaebusi, millest enamik käsitleb väidetava diskrimineerimise üksikjuhtumeid seoses eraõiguslike poolte vaheliste tehingutega, mis ei hõlma liikmesriike. Need juhtumid ei käsitle nõuetele mittevastavat direktiivi ülevõtmist või kohaldamist liikmesriigi poolt. Sellistes olukordades on õiguskaitsevahendid kättesaadavad üksnes liikmesriigi õiguse alusel ja liikmesriikide kohtute kaudu. Pooleli ei ole ühtegi rikkumismenetlust, mis oleks algatatud kaebuse alusel, mis osutab nõuetele mittevastavale direktiivi ülevõtmisele või rakendamisele liikmesriikide poolt.

### **3. DIREKTIIVI REGULEERIMISALA**

Direktiivi artiklis 3 on sätestatud, et seda kohaldatakse kõigi isikute suhtes, kes pakuvad avalikkusele kättesaadavaid kaupu ja teenuseid, mida pakutakse väljaspool era- ja perekonnaelu valdkondi. See hõlmab nii avalikku kui ka erasektorit, avalik-õiguslikud organid kaasa arvatud.

#### **3.1 Teenuste mõiste**

Direktiivi põhjenduses 11 on märgitud, et teenustena käsitletakse teenuseid Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 57 tähenduses. Vastavalt kõnealusele sättele ja Euroopa Liidu Kohtu asjaomasele kohtupraktikale peab teenus kujutama endast majandustegevust, st seda tuleb tavaliselt osutada tasu eest.

Tegevuse majanduslik olemus ei sõltu teenuse osutaja või kõnealuse teenuse riiklikust õiguslikust seisundist. Kohus on näiteks leidnud, et usurühmituse või ideoloogilise kogukonna liikmete tegevus<sup>5</sup> võib endast kujutada majandustegevust, nagu ka harrastusspordi ühingu tegevus<sup>6</sup>.

Eelkõige tervishoiuteenuste valdkonnas väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei pea teenuse eest tingimata tasuma need, kellele seda osutatakse<sup>7</sup>.

Seepärast kohaldatakse direktiivi kõigi tasu eest osutatavate kaupade ja teenuste (sh eeskätt tervishoiuteenused<sup>8</sup>) suhtes, välja arvatud need, mis on selle reguleerimisalast

<sup>4</sup> BE, DE, DK, LT, LV, PL.

<sup>5</sup> 5. oktoobri 1988. aasta otsus kohtuasjas C-196/87: Steymann (punktid 9 ja 12).

<sup>6</sup> Vt nt 11. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjades C-51/96: Deliège ja C-191/97: Pacqué (punkt 46).

<sup>7</sup> Vt nt 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-157/99: Smits and Peerbooms (punkt 57).

<sup>8</sup> Samas kuulub sooline diskrimineerimine riiklikes sotsiaalkindlustusskeemides direktiivi 79/7/EMÜ reguleerimisalasse.

selgelt välja jäetud, st haridusteenused ning meedia ja reklaami sisu. Lisaks ei kuulu direktiivi reguleerimisalasse avaliku sektori meetmed, mis nõuavad avaliku võimu teostamist (nt politsei poolt) ilma mingisugusegi „teenuse” pakkumiseta.

### **3.2 Mõiste „avalikkusele kättesaadavad kaubad ja teenused, mida pakutakse väljaspool era- ja perekonnaelu valdkondi”**

Direktiiviga on ette nähtud meeste ja naiste võrdne kohtlemine seoses kaupade ja teenuste kättesaadavusega. Seejuures on täpsustatud, et käsitletakse kaupu ja teenuseid, mis on „avalikkusele kättesaadavad” ning mida „pakutakse väljaspool era- ja perekonnaelu valdkondi” (artikli 3 lõige 1). Direktiivi täpne reguleerimisala võib tekitada küsimusi, mis võivad eeskätt mõjutada Euroopa Kohtu otsuseid.

Selliste teenuste mõiste, mis on „avalikkusele kättesaadavad” ning mida „pakutakse väljaspool era- ja perekonnaelu valdkondi” jätaks, vastupidi, direktiivi reguleerimisalast välja suhetega seotud tegevused, mis kuuluvad eranditult era- ja perekonnaelu sfääri ning ei ole avalikkusele kättesaadavad. Nii on see juhul, kui kaupa või teenust ei pakuta avalikus ruumis (nt ajalehekuulutusega või üldsusele kättesaadaval veebisaidil), vaid seda pakutakse piiratud isikute ringile (pereliikmed, sõbrad, kolleegid või muud tuttavad). Lisaks hõlmab väljajätmine olukordi, kus lähedus kaupade või teenuste pakkuja isiklikule sfäärile mõjutab lepingupartneri valikut rohkem kui tavapärased majanduslikud kaalutlused<sup>9</sup>.

### **3.3 Soolise diskrimineerimise mõiste ja soo korrigeerimine**

Kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu praktikaga hõlmab meeste ja naiste võrdse kohtlemise ning soolise diskrimineerimise keelamise põhimõtte reguleerimisala ka soo korrigeerimisest tulenevat diskrimineerimist<sup>10</sup>.

Ainult viis liikmesriiki<sup>11</sup> on sõnaselgelt lisanud oma õigusaktidesse soo korrigeerimise kui konkreetse põhjuse diskrimineerimiseks. Teised liikmesriigid ei ole soo korrigeerimist sõnaselgelt käsitlenud, väites, et kaitse diskrimineerimise eest selles valdkonnas tuleneb soolise diskrimineerimise keelamisest Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt. Näiteks on Küprose kohtud juba täpsustanud, et diskrimineerimine soo korrigeerimise alusel kuulub soolise diskrimineerimise mõiste alla. Iirimaal on sama täpsustatud tööhõive valdkonnas toimuva diskrimineerimise puhul.

Euroopa Liidu Kohus on seni käsitlenud oma otsustes üksnes soo korrigeerimist. Puudub kohtupraktika, mis käsitleks sooidentiteeti<sup>12</sup> üldisemalt, nagu see on hõlmatud soolise diskrimineerimise vastase kaitsega, kuid komisjon on seisukohal, et lähenemisviis peaks sisuliselt olema sarnane.

<sup>9</sup> Näiteks juhul, kui isik annab allüürile toa enda korteris. Selline juhtum näib direktiivi reguleerimisalast välja jäävat isegi siis, kui tuba pakutakse üürile avalikult ajalehe või interneti kaudu.

<sup>10</sup> Vt 30. aprilli 1996. aasta otsus kohtuasjas C-13/94: P vs. S and Cornwall County Council ning 27. aprilli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-423/04: Richards vs. Secretary for Work and Pensions.

<sup>11</sup> BE, CZ, SE, SK, UK.

<sup>12</sup> Lisateavet sooidentiteedi kohta leiab diskrimineerimise keelamise valdkonna õigusekspertide Euroopa võrgustiku 2011. aasta aruandest „*Discrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression*”. Aruanne on kättesaadav järgmisel aadressil: <http://bookshop.europa.eu/en/trans-and-intersex-people-pbDS3212033/>

### 3.4 Ahistamise määratlus

Direktiivi artikli 4 lõikes 3 on täpsustatud, et ahistamine ja seksuaalne ahistamine, nagu need on määratletud artikli 2 punktides c ja d, kujutavad endast lubamatut diskrimineerimist.

Välja ei ole toodud erilisi raskusi võrdse juurdepääsuga kaupadele ja teenustele seotud soolise ahistamise keelamise rakendamisel. Mõnes liikmesriigis<sup>13</sup> on aga tekitanud küsimusi praktiline rakendamine olukordades, kus osaleb kolmandast isikust ahistaja, kes ei ole kaupade või teenuste pakkuja, ning vastutus sellises olukorras. Teenusepakkuja vastutuse küsimus kolmanda isiku poolse ahistamise korral võiks olla asjakohane eelkõige juhul, kui põhiteenus on pakkuda klientide suhtlusplatvormi, mille kasutamisel leiab aset ahistamine, näiteks internetis.

Võrdse juurdepääsuga kaupadele ja teenustele seotud ahistamise ja seksuaalse ahistamise kohta on esitatud vähe kaebusi<sup>14</sup>. Teavet on vähe, sest mõnes liikmesriigis ei koguta sellekohaseid andmeid<sup>15</sup> ning teistes ei tehta vahet diskrimineerimise põhjustel<sup>16</sup>.

### 3.5 Rasedate ja emade kaitse

Artikli 4 lõike 1 punktis a on keelatud soolise diskrimineerimisena sõnaselgelt nimetatud ebasoodsam kohtlemine seoses raseduse ja emadusega. Teada ei ole antud konkreetsetest raskustest seoses rasedate ja imetavate emade kaitse rakendamisega. Siiski on kõnealuse sätte nõuetekohase ülevõtmise küsimus tõstatunud tiheda dialoogi käigus teatavate liikmesriikidega,<sup>17</sup> kes on kas näinud õigusaktidega ette sõnaselge kaitse või on tuletanud kõnealuse kaitse kaudselt soolise diskrimineerimise üldisest keelamisest.

Üsna laiaulatuslikud praktilised probleemid näivad seonduvat teenusepakkujate kehtestatud piirangutega imetamisvõimalusele oma ruumides. Mõnes liikmesriigis on restoranid keelanud imetamise oma ruumides<sup>18</sup>. Teistes liikmesriikides tekitab probleeme lapsevankriga juurdepääs teenustele<sup>19</sup>. Üks liikmesriik<sup>20</sup> on avaldanud konkreetseid suunised, mis käsitlevad imetamist seoses teenuse pakkumise või kasutamisega.

Vähemal määral on rasedate puhul teavitatud raskustest finantsteenuste ja eluaseme valdkonnas. Leedu on nimetanud laenuteenuste pakkumisest keeldumist raseduse ja sellega seoses saamata jääva tulu tõttu. Austria on teatanud kaebusest, mille esitajaks oli rase üliõpilane, kelle rendileping kiriku juhitud tudengite ühiselamuga lõpetati pärast tema rasestumist.

---

<sup>13</sup> Eeskätt AT.

<sup>14</sup> AT: umbes 50 kaebust 2012. aastal, BE: üks või kaks kaebust aastas (neist osad transsoolistelt inimestelt), DK: 15–20 juhtumit, SE: 5 juhtumit ajavahemikul 2009–2013. FR teatas eraldiseisvate ja konkreetsete andmete puudumisest kaupade ja teenuste kättesaadavusega seonduva ahistamise kohta.

<sup>15</sup> CZ.

<sup>16</sup> BG.

<sup>17</sup> LT ja LV.

<sup>18</sup> Näiteks DK. EE ja HU on andnud sarnastest juhtumitest teada seoses restoranidega ning IE seoses kinode ja teatritega.

<sup>19</sup> HU, LV.

<sup>20</sup> UK.

#### 4. KAUPADE JA TEENUSTE KÄTTESAADAVUS AINULT ÜHE SOO ESINDAJATELE VÕI MEESTELE JA NAISTELE ERI TINGIMUSTEL

##### 4.1 Artikli 4 lõige 5 ja selle rakendamine

Direktiivi artikli 4 lõikes 5 on sätestatud, et kõnealune direktiiv ei välista erinevat kohtlemist, kui kaupade ja teenuste pakkumisel ainult või peamiselt ühe sugupoole esindajatele on õigustatud eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud. Direktiivi põhjenduses 16 on selgitatud õigustatud eesmärgi mõistet, sätestades, et kõnealune eesmärk võib olla soolise vägivalla all kannatanute kaitsmine (näiteks ühele sugupoolele mõeldud varjupaikades), privaatsuse ja kõlblusega seotud põhjused, soolise võrdõiguslikkuse või meeste või naiste huvide edendamine (näiteks ühele sugupoolele mõeldud vabatahtlikud organisatsioonid), ühinemisvabadus (ühele sugupoolele mõeldud eraklubid) ning (ühele sugupoolele mõeldud) sporditegevuse korraldamine.

Kõnealuse erandi nõuetekohane rakendamine näib olevat üks peamisi probleeme seoses direktiivi ülevõtmisega siseriiklikku õigusesse ja ka selle tõlgendamisega üksikjuhtumitel. Mitme liikmesriigi ja sidusrühma<sup>21</sup> esitatud teave viitab mõningatele raskustele seoses artikli 4 lõike 5 tõlgendamise ja rakendamisega, põhjustades õiguslikku ebakindlust, kuna näib, et kõnealuse sätte tõlgendamise suhtes kohaldatakse eri lähenemisviise<sup>22</sup>.

Võrdse kohtlemise põhimõtte suhtes erandi tegemist tuleb tõlgendada kitsalt<sup>23</sup>. Tundub, et erand hõlmab üksnes olukordi, kus kaubad ja teenused on kättesaadavad ainult või peamiselt ühe sugupoole esindajatele, nägemata ette võimalust pakkuda kaupu ja teenuseid üldsusele. Juhul kui teenused või kaubad on kättesaadavad mõlemale sugupoolele, kohaldatakse meeste ja naiste suhtes erinevaid tingimusi.

Kõnealust sätet käsitleva kohtupraktika suhtelist nappust on nimetatud peamiseks praktiliseks raskuseks, et juhtumipõhiselt hinnata artikli 4 lõikel 5 tugineva erandi põhjendatust ja proportsionaalsust<sup>24</sup>.

Näib, et korduvaid probleeme tekitab küsimus, kas kõnealuse sätte kohased õigustatud eesmärgi nõuded on täidetud<sup>25</sup>. Seega on näiteks üksnes naistele suunatud spordisaalide, spordiklubide ja ilusalongidega seoses jõudnud võrdõiguslikkust edendavad asutused erinevate järeldusteni selle kohta, kas juurdepääsu piiramine üksnes ühe sugupoole esindajatega on lubatud või mitte<sup>26</sup>.

Lisaks üritavad teenusepakkujad, keda süüdistatakse meeste ja naiste erinevas soolises kohtlemises (enamasti erinevate hindade näol), sageli tugineda põhjendusele, mille aluseks on artikli 4 lõige 5, kuigi teenust ei pakuta ainult ühe sugupoole esindajatele. Seda tehakse näiteks siis, kui eesmärk on saavutada tasakaal mõlema sugupoole esindajate arvus. Sellise praktika lubatavuse osas näib eksisteerivat eri tõlgendusi.

<sup>21</sup> AT, BE, DK, Equinet.

<sup>22</sup> Vt Equineti aruanne võrdõiguslikkust edendavate asutuste kohta eri liikmesriikides.

<sup>23</sup> Vt eelkõige 30. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-451/03: Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl (punkt 45).

<sup>24</sup> BE, HU.

<sup>25</sup> Huvitaval kombel on mõned liikmesriigid, nt BE ja NL, otsustanud oma õigusaktides loetleda ammendavalt sektorid, kus võiks kõnealust erandit kohaldada, või on näinud ette sellise võimaluse.

<sup>26</sup> Vt Equineti aruanne.

#### 4.1.1 Ainult ühele sugupoolele pakutavad teenused

Liikmesriigi kohtutesse on jõudnud mõned juhtumid, kus teenuseid pakuti üksnes ühe sugupoole esindajatele<sup>27</sup>. Näiteks peeti Belgias põhjendamatuks spordikeskusesse sissepääsu lubamist üksnes naistele. Samuti pidas Taani kohus diskrimineerivaks seda, kui hotell reserveeris ühe korruse möbleeritud tube üksnes naistele.

Isegi kui teenust pakutakse põhimõtteliselt mõlemale sugupoolele, kipuvad mõne sektori teenusepakkujad mõnikord ajutiselt piirama juurdepääsu ühe sugupoole esindajatega, et saavutada tasakaal mõlema sugupoole esindajate arvus. Eelkõige kehtib see ööklubide, klubide, spordi- või veekeskuste puhul. Mõnede selliste juhtumite puhul on langetatud kohtuotsused. Näiteks otsustasid Saksamaal mitmed kohtud, et ei ole põhjendatud klubisse juurdepääsu või spordikeskuse liikmesuse ajutine piiramine naistega sel ajendil, et ei ole veel saavutatud naiste soovitud esindatus. Seevastu leiab Tšehhi võrdõiguslikkust edendav asutus, et erinevad hinnad võivad kasutajate arvu tasakaalustamiseks olla põhjendatud.

#### 4.1.2 Erinevad hinnad sama teenuse eest

Üheks kõige sagedamini toodavaks ebavõrdse kohtlemise näiteks on sama teenuse eest erineva hinna küsimine. Eelkõige võib sellist tegevust kohata meelelahutussektoris, kus meestelt ja naistelt küsitakse eri tasusid sissepääsuks ööklubidesse (või pakutakse naistele tasuta sissepääsu), klubidesse ja baaridesse,<sup>28</sup> ligipääsuks internetikohtingu veebisaitidele,<sup>29</sup> sissepääsuks spordiüritustele ning vee- ja saunakeskuste tegevuste eest<sup>30</sup>. Tavapäraseks praktikaks on ka sooline erinevus juuksuriteenuste hinnakujundusel<sup>31</sup>.

Mõne nimetatud hinnaerinevuse suhtes on võetud vastu kohtuotsus, et hinnata juhtumipõhiselt vajalikkust ja proportsionaalsust. Näiteks Austrias leidis kohus, et jalgpalli fännibaasi laiendamise ja naiste jalgpalli edendamise eesmärk õigustas odavamaid sissepääsupileteid naistele. Saksamaal otsustas kohus, et kohtingusaidi tasuta kasutamise võimaldamine naistele oli põhjendatud vajadusega julgustada naisi registreeruma, mis kujutaks endast eelist veebisaidi kaudu partnerit otsivate meeste jaoks.

Austria konstitutsioonikohus otsustas, et Austria meeste ja naiste erineva kohustusliku pensionieaga seotud meeste ja naiste erinev vanusepiirang ühistranspordipiletite soodustuste kättesaadavusel eakatele kujutab endast diskrimineerimist ning artikli 4 lõikele 5 vastavat erandit ei kohaldata mõlemale sugupoolele pakutavate teenuste suhtes.

Teine kaebusi põhjustav korduv probleem on ühe sugupoole esindajatele tehtavate lühiajaliste eripakkumiste äritava (nt naistele reserveeritud päevad), sageli sellistel puhkudel nagu rahvusvaheline naistepäev. Mõnedes liikmesriikides korraldatakse vastavaid arutelusid, kus käsitletakse sellist liiki müügiedenduse põhjendatust. Näiteks paneb Soome parlamendi tööhõive ja võrdõiguslikkuse komisjon ette lubada ühele sugupoolele suunatud müügiedendust üksnes harvadel ja erilistel puhkudel, nagu näiteks emade- või isadepäev, ning üksnes siis, kui müügiedenduse rahaline väärtus on suhteliselt tähtsusetu.

<sup>27</sup> Naistele reserveeritud rongi kupee (CZ) või hotelli korrus (DK).

<sup>28</sup> Sellest on andnud teada AT, BE, DK, LV, PL, SI.

<sup>29</sup> Sellest on andnud teada BE, DE, DK.

<sup>30</sup> Sellest on andnud teada MT, PL, SI.

<sup>31</sup> Sellest on andnud teada SI, DK.

## 4.2 Artikkel 6 – positiivne erikohtlemine

Vastavalt direktiivi artiklile 6 ei takista meeste ja naiste täieliku võrdõiguslikkuse tegelikkuses tagamiseks rakendatav võrdse kohtlemise põhimõtte ühtki liikmesriiki säilitamast või kehtestamast meetmeid, et ära hoida või heastada sooga seotud halvemusi.

Üksnes mõni liikmesriik on andnud teada positiivset erikohtlemist käsitlevatest erisätetest, mis võimaldavad pakkujatel eristada mehi ja naisi, et saavutada kaupade ja teenuste kättesaadavusel sugudevaheline tasakaal. Näiteks võivad Slovakkias riigiasutused või juriidilised isikud kehtestada ajutise positiivse erikohtlemise, et kõrvaldada sooga seotud halvemused, eelkõige võrdsete võimaluste tagamiseks tegelikkuses<sup>32</sup>. Ühendkuningriigis võimaldab positiivse erikohtlemise üldsäte suunata või kohandada kaupade või teenuste pakkumist ühele sugupoolele, kui tõendite kohaselt on kasutuselevõtt või osalus ebaproportsionaalselt väike<sup>33</sup>.

Tuleb märkida, et lisaks artikli 4 lõikega 5 ettenähtud erandile kasutavad teenusepakkujad mõnikord ka direktiivi artiklit 6 meeste ja naiste erineva kohtlemise põhjendamiseks kaupade ja teenuste pakkumisel. Artikli 4 lõike 5 kitsa tõlgendamise korral võiks positiivne erikohtlemine olla ainuke võimalus mõlemale sugupoolele pakutavate kaupade ja teenuste kättesaadavuse erinevate tingimuste põhjendamiseks. Sellise valikuvõimaluse puhul tuleb aga alati juhtumipõhiselt hinnata võetud meetmete vajalikkust ja proportsionaalsust.

Mõned liikmesriigi kohtud on juba võtnud seisukoha seoses artikli 6 kohaldamisega sellise erineva kohtlemise suhtes. Näiteks leidis Austrias madalama astme kohus, et naistele pakutavad odavamad jalgpallivõistluste piletid kujutavad endast võrdse kohtlemise seaduse tähenduses positiivset erikohtlemist, eesmärgiga vältida naiste ebasoodsat olukorda või see kõrvaldada<sup>34</sup>. Euroopa Liidu Kohus ei ole veel võtnud seisukohta positiivse erikohtlemise mõiste küsimuses väljaspool konkreetset tööturule juurdepääsu valdkonda. Kuid Griesmari kohtuasjas<sup>35</sup> võeti seisukoht, et naiste tööandjapensionide arvutamise soodsamaid eeskirju ei saa lugeda positiivseks erikohtlemiseks seoses naiste ebasoodsama olukorraga tulenevalt nende karjäärikatkestustest, kuna need ei hoia ära ega kõrvalda kõnealust ebasoodsat olukorda. Kõnealuse tõlgenduse valguses ei pruugi positiivne erikohtlemine olla hõlpsalt kohaldatav olukordades, kus puudub selge ja otsene seos ühelt poolt eeliskohtlemise ja teiselt poolt välditava või kõrvaldatava ebasoodsa olukorra vahel.

## 5. TEST-ACHATS' KOHTUOTSUSE RAKENDAMINE

### 5.1 Kohtuotsus

Kohtuasjas Test-Achats otsustas Euroopa Liidu Kohus tühistada artikli 5 lõike 2, mis lubas säilitada soolised erinevused kindlustusteenuste pakkumisel, kui nende aluseks on asjakohased ja täpsed kindlustusmatemaatilised ja statistilised andmed. Kohus leidis, et kui lubada liikmesriikidel jätta ajalise piiranguta jõusse erand artikli 5 lõikes 1 kehtestatud meeste ja naiste ühtse kohtlemise reeglist, siis artikli 5 lõike 2 on vastuolus kindlustusmaksete ja hüvitiste arvutamisel meeste ja naiste võrdse kohtlemise eesmärgi

<sup>32</sup> SK, diskrimineerimisvastase seaduse lõige 8a.

<sup>33</sup> 2010. aasta seaduse lõige 158.

<sup>34</sup> Leopoldstadti ringkonnakohus (31 C 649/09z-9). Vt ka eespool punkt 4.1 Saksa kohtute kohta, kes tuginevad samalaadses olukorras artikli 4 lõikele 5.

<sup>35</sup> 29. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-366/99: Griesmar.



saavutamiseks, mis on direktiivi eesmärk kindlustuse valdkonnas. Artikli 5 lõige 2 on seega vastuolus põhiõiguste harta artiklitega 21 ja 23. Kohus järeldas, et alates 21. detsembrist 2012 tuleb meeste ja naiste ühtse kohtlemise reeglit kohaldada ilma eranditeta uutes lepingutes sätestatavate üksikisikute kindlustusmaksete ja hüvitiste arvutamise suhtes.

## 5.2 Kohtuotsuse rakendamine

27 liikmesriiki on kohtuotsuse juba oma õigusesse üle võtnud<sup>36</sup>. Kõigil puhkudel on siseriiklikke õigusakte muudetud<sup>37</sup> õiguslikult siduval viisil, kohandades kindlustuse,<sup>38</sup> võrdse kohtlemise<sup>39</sup> või mõlemas valdkonnas<sup>40</sup> kehtivaid õigusakte. Mõni liikmesriik esitas täiendavad suunised kindlustussektori muudatuste soodustamiseks. Näiteks Austrias saatsid finantssektori ametiasutused välja ringkirja, milles paluti kindlustusettevõtjatel põhjendada oma sooneutraalseid kindlustusmatemaatilisi tabeleid. Ühendkuningriigis avaldas suunised finantsteenuste amet (FSA).

Enamik liikmesriike rakendas kohtuotsuse Euroopa Liidu Kohtu määratud tähtjaks<sup>41</sup>. Mõnes liikmesriigis jõustusid õigusaktid hiljem<sup>42</sup>. Liikmesriikidele näib olevat laekunud üksnes üksikuid kaebuseid meeste ja naiste ühtse kohtlemise põhimõtte kindlustusettevõtjate poolse rikkumise kohta. Samas otsustas Madalmaades võrdõiguslikkust edendav asutus hiljuti (2014-97, august 2014), et kindlustusandja oli ebaseaduslikult diskrimineerinud üht naist soo tõttu, makstes talle õnnetuse järgselt hüvitist, mille arvutamisel tugineti eeldusele/statistikale, et naisena ei töötaks ta vanuses 27–36 ning muidu ainult osalise tööajaga. Sama küsimust käsitleti ka Madalmaade kohtus. Kohtus jõuti järeldusele, et ohvri kultuurilise tausta ja sooga seonduva kindlustusmatemaatilise statistika kasutamine ei ole vastuolus võrdõiguslikkuse põhimõttega. Kohtuasi on nüüd menetluses apellatsioonikohtus.

Komisjon on kontrollinud kõigi teavitatud õigusaktide vastavust Test-Achats' otsusele. Kõnealuste hindamiste tulemusena tõstatati mõne liikmesriigi puhul küsimusi. Saadud vastustele tuginedes võib komisjon alata rikkumismenetluse, kui siseriiklikud õigusaktid ei vasta kohtuotsusele.

Ainult üks liikmesriik teatas, et kohtuotsust rakendatakse, kuid õigusaktid ei ole veel vastu võetud<sup>43</sup>. Komisjon jälgib kõnealuses liikmesriigis valitsevat olukorda tähelepanelikult ning alustab dialoogi, kui vajalikke rakendusmeetmeid ei suudeta vastu võtta.

Euroopa Liidu Kohtu praktika ei ole vahetult kohaldatav EFTA riikides<sup>44</sup>. Seepärast algatati õigusaktide ühtsuse tagamiseks 30. jaanuaril 2014 menetlus Euroopa

<sup>36</sup> Mõnes liikmesriigis (nt DE, FR, IT, UK) kaasnes kohtuotsuse ja selle rakendamisega ulatuslik arutelu ja suur meedia tähelepanu.

<sup>37</sup> Vt EIOPA aruanne Test-Achats' kohtuotsuse rakendamise kohta, EIOPA-CCPFI-13/091, 6. veebruar 2014.

<sup>38</sup> AT, BG, DE, EE, FI, FR, GR, HR, CZ, HU, LT, LV, PL, SI.

<sup>39</sup> BE, CY, DK, IE, NL, SE, UK.

<sup>40</sup> ES, MT, RO, SK.

<sup>41</sup> AT, BE, DK, FI, FR, GR, IE, HU, LV, NL, MT, SE, SI ning UK.

<sup>42</sup> CY, CZ, DE, EE, ES, LT, PL, RO, SK.

<sup>43</sup> LU.

<sup>44</sup> EFTA kohus võtab aga vastavalt järelevalve- ja kohtulepingu artikli 3 lõikele 2 nõuetekohaselt arvesse Euroopa Liidu Kohtu asjaomaste otsustega sätestatud põhimõtteid.

Majanduspiirkonna lepingu XVIII lisa võimalikuks kohandamiseks vastavalt Test-Achats' otsusele<sup>45</sup>.

Test-Achats' otsust käsitlevates komisjoni suunistes on sätestatud, et kohtuotsuses käsitletakse üksnes direktiivi 2004/113/EÜ reguleerimisalasse kuuluvaid erakindlustuslepinguid. Kohtuotsus ei avalda otsest õiguslikku mõju töandjapensionile, mis on hõlmatud direktiiviga 2006/54/EÜ. Kõnealuse direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti h kohaselt on lubatud kindlaks määrata meeste ja naiste hüvitiste erinev tase, kui kindlustusmatemaatilised tegurid seda õigustavad.

Mõned liikmesriigid on siiski otsustanud kohaldada meeste ja naiste ühtse kohtlemise reeglit ka töandjapensioni skeemide suhtes, et tagada sooline võrdõiguslikkus kõigis valdkondades<sup>46</sup>. Siiski on enamik liikmesriike näinud ette meeste ja naiste ühtse kohtlemise reegli rakendamise üksnes erakindlustuslepingute suhtes, nagu on nõutud kohtuotsusega. Nendes liikmesriikides on töandjapensioni puhul jätkuvalt lubatud oodatavat eluiga käsitlevatel kindlustusmatemaatilistel andmetel põhinevad erinevused.

### 5.3 Kohtuotsuse majanduslik mõju kindlustusturule

Osa kindlustussektorist ennustas, et Test-Achats' otsuse vastuvõtmine avaldab ulatuslikku mõju hinnatasemele, väites, et soo kui lihtsa ja usaldusväärse riskide jaotamise teguri kaotamine toob kaasa kindlustustoodete üldise hinnataseme kasvu.

Kohtuotsus ja selle rakendamine tõi kindlustussektorile kaasa teatava ühekordse kulu, kuna sektor pidi koostama sooneutraalsed kindlustusmatemaatilised tabelid ning oma tooted ümber hindama ja need uuesti turule tooma, et muuta need sooneutraalseks. Nõuete täitmisega seotud algsed kulud ulatusid Hispaania puhul hinnanguliselt 14 miljoni euroni ning Madalmaade puhul 7,7 miljoni euroni.

Kindlustuse hinnakujunduses toimunud arengu osas tuleks rõhutada, et puuduvad konkreetsed majanduslikud tõendid otsuse avaldatud mõju kohta. Sooneutraalsele hinnakujundusele ülemineku mõju kohta usaldusväärsete ja mõõdetavate andmete ning teabe esitamine on mitmel põhjusel keeruline.

Asjakohaste andmete puudumine, millele osutasid ka mõned liikmesriigid ja sidusrühmad,<sup>47</sup> on tõenäoliselt seotud asjaoluga, et Test-Achats' otsus tuli ellu viia alles 21. detsembriks 2012. Sellest möödunud aeg näib olevat liiga lühike, et võimaldada selliste majanduslike tõendite ja andmete kogumist, mis läheksid kaugemale väga lühiajalisest mõjust.

Lisaks on väga raske teha vahet erinevate asjakohaste tegurite mõjul kindlustusturu arengule ning täpselt hinnata sooneutraalse kindlustusmakse teguri erimõju hinna või toote arengule. Enamikul turgudel pidid kindlustusandjad rakendama lisaks

<sup>45</sup> Norra võttis juba 20. juunil 2014 vastu vajalikud muudatused, mis jõustuvad 1. jaanuaril 2015.

<sup>46</sup> BG, CY, CZ, DK, FR, LV, SE.

<sup>47</sup> FR, LU, Insurance Europe, BIPAR, AAE. Mõnes vastuses meenutati ka ELi konkurentsioigusest tulenevaid piiranguid seoses kindlustusmaksete süstemaatilise järelevalvega.

sooneutraalsetele kindlustusmaksetele ka mitmeid muid õiguslikke ja regulatiivseid muudatusi, mis mõjutasid hinnataset nii riigi kui ka ELi tasandil<sup>48</sup>.

Lisaks õiguslikele nõuetele võisid kindlustusettevõtjad muuta tooteomadusi, et parandada kindlustustooteid tavapärase tootetsükli raames. Lisaks võisid nad ka muuta riskitegurite hindamist,<sup>49</sup> kasutada uusi kriteeriume toodete hindamiseks ja kindlustusmaksete eristamiseks (nt telemaatika, samuti tuntud kui nn musta kasti tehnoloogia kasutamine liikluskindlustusvaldkonna kindlustusandjate poolt)<sup>50</sup> või töötada välja uusi tooteid klientide sihtrühmade ligimeelitamiseks. Näiteks on Hispaanias mõned kindlustusandjad töötanud välja uued tooted, mis toovad kasu peamiselt naistele, püüdes seega naiskliente ligi meelitada. Lisaks pakutakse kindlustust autosse jäetud kottide varguse vastu või erituge rasedatele autosõidu ajal tekkivate terviseprobleemide korral. Kõik need muudatused võisid mõjutada toodete hinda või pakutavat kindlustuskatet.

Kättesaadavatele andmetele tuginedes näib, et meeste ja naiste ühtse kohtlemise põhimõtte kehtestamine on avaldanud kindlustuse hinnakujundusele üldiselt tähtsusetut või mõõdukat mõju<sup>51</sup>. Nagu võis oodata ning mis on ka vältimatu, on teatud liiki kindlustuse (nt liikluskindlustus) puhul suurenenud naiste (ning vähenenud meeste) kindlustusmaksed. Insurance Swedeni kohaselt on noorte naiste liikluskindlustus kallinenud ligikaudu 10 %, samas kui kindlustusmaksed on vastavalt vähenenud noorte meeste puhul, keda osaleb liiklusõnnetustes rohkem. Itaalias ajavahemikul 2012. aasta juulist kuni 2013. aasta jaanuarini läbiviidud uuring näitab, et keskealiste kogenud naisjuhtide kindlustusmaksed olid 3 % kallimad kui samas olukorras olevatel meestel enne 2012. aasta detsembrit. Noorte juhtide puhul on olukord täiesti erinev: enne 2012. aasta detsembrit maksid naised autokindlustuse eest meestest 18 % vähem, pärast nimetatud kuupäeva aga suurenesid nende kindlustusmaksed 18 %, samas kui meeste kindlustusmaksed vähenesid 10 % võrra. Teiste tooterühmade puhul on meeste kindlustusmaksed suurenenud (ja naiste omad vähenenud). Kuid kokkuvõtvalt võib öelda, et kuigi olukord ei näi kõikjal olevat samasugune, tundub, et mõju turule on olnud üsnagi neutraalne või väga piiratud ning igal juhul ei näi miski viitavat põhjendamatule hinnaarengule.

## 6. DISKRIMINEERIMISOHVRITE KAITSE

Juurdepäas õiguskaitsele on tagatud kohtumenetluste ja ka võrdõiguslikkust edendavate riiklike asutuste kaudu, kelle ülesanne on muu hulgas osutada ohvritele sõltumatut abi. ELi õigusaktide sätted on praktiliselt identsed võrdse kohtlemise ja diskrimineerimisvastase võitluse vallas. Ka selle valdkonna kohta kehtivad järeldused, milleni jõuti hiljuti muid direktiive käsitlevates aruannetes,<sup>52</sup> kus käsitleti selliseid põhimõisteid nagu õiguskaitse kättesaadavus, tõendamiskohustuse reegel ning tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistuste nõue.

<sup>48</sup> Selliseks näiteks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventus II).

<sup>49</sup> Insurance Europe.

<sup>50</sup> Vastavalt EIOPA viimasele tarbijasuundumuste aruandele, EIOPA-BoS-13/175 rev1, 15. detsember 2013.

<sup>51</sup> FI, CZ, PL, LT, HR.

<sup>52</sup> Vt nt komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, ühisaruanne nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/43/EÜ (millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv)) ja nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivi 2000/78/EÜ (millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (võrdse tööalase kohtlemise direktiiv)) rakendamise kohta, 17. jaanuar 2014, COM(2014) 2 (final).

Diskrimineerimise vastu võitlemisel ja võrdse kohtlemise tagamisel on liikmesriigid ja sidusrühmad mõistnud, et võrdõiguslikkust edendavad asutused on hädavajalikud, et minna paberil kehtivast õigusest üle õiguse praktilisele kohaldamisele ja tagada seaduslike õiguste tegelik praktiline kohaldamine. See on põhjus, miks komisjon juhtis oma teatises „ELi õiguspoliitika tegevuskava 2020. aastaks” tähelepanu võrdõiguslikkust edendavate asutuste olulisele rollile seoses tõhusate õiguskaitsevahendite tagamisega kodanikele<sup>53</sup>. Komisjon jätkab tööd selle tagamiseks, et võrdõiguslikkust edendavad asutused saaksid seda rolli ka tegelikult ja täiel määral täita, ja seda peamiselt kohaldatavate õigusnormide järelevalve ja nende täitmise tagamisega. Samuti uuritakse võimalust täpsustada direktiivi raames võrdõiguslikkust edendavate asutustega seonduvaid nõudeid, eelkõige selliseid olulisi mõisteid nagu sõltumatus ja tõhusus.

Komisjon edendab parimaid tavasid, et suurendada kodanike teadlikkust oma õigustest, eesmärgiga tagada võrdse kohtlemise põhimõtte täielik kohaldamine kogu ELis ja täiendavalt edendada ohvrite kaitset.

## 7. KOKKUVÕTE JA TULEVIKUPLAANID

Konkreetses finantsteenuste valdkonnas on olulisim ülesanne olnud Test-Achats' otsuse rakendamine kindlustussektoris. Kõik liikmesriigid on kohtuotsuse rakendanud või tegelevad sellega. Mõned liikmesriigid on otsustanud minna otsusest kaugemale ning kohaldada meeste ja naiste ühtse kohtlemise reeglit kõigi kindlustus- ja pensioniliikide ning seega ka tööandja sotsiaalkindlustusfondide suhtes, mis kuuluvad direktiivi 2006/54/EÜ reguleerimisalasse. 2014. aasta septembris leidis Euroopa Liidu Kohus lisaks, et hüvitiste eristamine soopõhiste kindlustusmatemaatiliste andmete alusel ei ole lubatud direktiivi 79/7/EMÜ kohaste riikliku sotsiaalkindlustussüsteemi pensionide puhul<sup>54</sup>. Kõnealuseid arenguid silmas pidades hindab komisjon soopõhiste tingimuste kohaldamist direktiivi 2006/54/EÜ kohaste tööandjapensionide suhtes ning seda, kas tuleks võtta meetmeid meeste ja naiste ühtse kohtlemise reegli laiaulatusliku kohaldamise tagamiseks kõigis pensionisüsteemi sammastes, olenemata sellest, kas on tegemist vabatahtliku, tööandjapensioni või riikliku skeemiga.

Näib, et lõplike järelduste tegemiseks Test-Achats' kohtuotsuse mõju kohta kindlustusmaksete hinnatasemele on veel liiga vara. Siiski näib väheste kättesaadavate tõendite alusel, et mõju on vägagi piiratud.

Direktiivi rakendamisega seoses on kõik liikmesriigid võtnud meetmeid direktiivi ülevõtmiseks oma siseriiklikku õiguskorda ning selle rakendamiseks vajalike menetluste ja asutuste loomiseks. Komisjon ei pea praeguses etapis vajalikuks teha ettepanekuid direktiivi muutmiseks, kuid seab esikohale allesjäänud ülevõtmisküsimuste lahendamise asjaomaste liikmesriikidega, eelkõige seoses direktiivi artikli 4 lõikes 5 sätestatud erandi reguleerimisalaga.

Täiendav nõuete täitmise tagamine ning riigi ja ELi tasandi kohtupraktika peaksid tooma selgust mõningatesse käesolevas aruandes tõstatatud küsimustesse. Seejärel saab liikmesriikide peamiseks ülesandeks olema selle tagamine, et nende haldus- ja kohtuasutused ning võrdõiguslikkust edendavad asutused kaitseksid süstemaatiliselt ja

<sup>53</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regionide Komiteele „ELi õigusala tegevuskava aastaks 2020 – usalduse, liikuvuse ja majanduskasvu suurendamine liidus”, C(2014) 144 (final), 11. märts 2014.

<sup>54</sup> 3. septembri 2014. aasta otsus kohtuasjas C-318/13: menetlus, mille alustamiseks on esitanud hagi/kaebuse X.

täiel määral ohvreid ka praktikas. Komisjon jätkab oma järelevalvetegevust ning toetab liikmesriike, et ära kasutada direktiivi täit potentsiaali.