

**Arvamus liikluskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu osas**

Lugupeetud härra minister

Rahandusministeerium saatis Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks „Liikluskindlustuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse“ (edaspidi “eelnõu”) kohta.<sup>1</sup> Soovime teie tähelepanu juhtida asjaolule, et nii kehtiv seadus kui ka planeeritav lahendus on vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Täpsemalt kodifitseeritud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 2009/103/EÜ mootorsõidukite kasutamise tsiviilvastutuskindlustuse ja sellise vastutuse kindlustamise kohustuse täitmise kohta (edaspidi MID)<sup>2</sup> ning eelnõu aluseks oleva MID-i muutmise direktiiviga 2021/2118<sup>3</sup>, millega muudetakse MID-i.

**1. Üldine kindlustuskohustuse kehtestamise kohustus**

MID-i keskne säte on artikkel 3: „Iga liikmesriik võtab artiklit 5 arvestades kõik vastavad meetmed, et tagada sellise sõiduki kasutamisel, mille põhiasukoht on tema territooriumil, tsiviilvastutuskindlustuse olemasolu.“<sup>4</sup>

Artikkel 3 on sõnastatud väga üldiselt, millele on osutanud korduvalt ka Euroopa Kohus. Samas on Euroopa Kohus erinevates lahendites selgitanud sätte tähendust ja andnud sellele väga konkreetse ja selge tõlgenduse. Euroopa Kohus on korduvalt öelnud<sup>5</sup>, et artikli 3 esimene lõik, mis on sõnastatud väga üldiselt, paneb liikmesriikidele kohustuse kehtestada oma riigisisises õiguskorras **sõidukite üldine kindlustuskohustus** (4. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Juliana*, C-80/17, EU:C:2018:661, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika). Samas on Euroopa Kohus erinevates lahendites selgitanud sätte tähendust.<sup>6</sup>

„Üldist kindlustuskohustust“ on sisustanud Euroopa Kohus järgnevalt: „Niisiis peab iga liikmesriik direktiivi artiklis 5 ette nähtud erandeid arvestades **tagama, et kõikide nende sõidukite suhtes, mille põhiasukoht on tema territooriumil, on sõlmitud kindlustusseltsiga leping, et tagada liidu õigusnormides määratletud ulatuses nendest sõidukitest tulenev tsiviilvastutus** (4. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Juliana*, C-80/17, EU:C:2018:661, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).“

**2. LKindIS vastuolu MID-ga**

2.1. Eesti on kehtestanud üldise automaatse erisuse üldisest kindlustuskohustusest. Euroopa Liidu õigusega on vastuolus eelkõige järgmine säte: „§ 6. Kindlustuskohustuse erisus.

**(1) Kindlustuskohustust ei ole lepingu lõppemisele järgneva 12 kalendrikuu jooksul tingimusel, et sellel ajavahemikul ei osaleta sõidukiga liikluses ega kasutata sõidukit muul viisil, mis võib põhjustada kindlustusjuhtumi. Eelnimetatud tähtaja jooksul ei rakendata sõidukile automaatset liikluskindlustust.“**

<sup>1</sup> <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/74224578-1c76-4722-8829-1936da566f04>

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32009L0103>

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2021/2118>

<sup>4</sup> Varasem sõnastus oli järgmine: „Iga liikmesriik võtab artiklit 5 arvestades kõik vastavad meetmed tagamaks, et nende sõidukite kasutamisel, mille põhiasukoht on tema territooriumil, on tsiviilvastutus kaetud kindlustusega.“

<sup>5</sup> Kohtupraktika on ülekantav ka art 3 uuele sõnastusele, kuivõrd selles sisulist muudatust ei tehtud;

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0383>

- 2.2. Niisiis plaanib Eesti säilitada kindlustuskohustuse erisuse nii, et kindlustuskohustust ei ole lepingu lõppemisele järgneva 12 kalendrikuu jooksul tingimisel, et sellel ajavahemikul ei osaleta sõidukiga liikluses ega kasutata sõidukit muul viisil, mis võib põhjustada kindlustusjuhtumi.
- 2.3. Oluline on välja tuua et Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et asjaolu, **kas sõidukit kasutatakse transpordivahendina ei oma kindlustuskohustuse kehtestamisel mittemingisugust tähendust.** Kui sõiduk vastab kindlustuskohustusega sõiduki määratlusele (art 1) ja on registreeritud liiklusregistris, peab liikmesriik kehtestama üldise kindlustuskohustuse, sõltumata sellest, kas sõidukit kasutatakse või mitte. MID artikli 3 esimeses lõigus ette nähtud **kindlustuskohustus ei ole seotud sõiduki transpordivahendina kasutamisega konkreetsel ajahetkel ega sellega, kas asjaomase sõidukiga on põhjustatud kahju või mitte.**<sup>7</sup> Veelgi enam, kohus leidis, et isegi juhul kui registreeritud sõiduk ei ole konkreetsel ajahetkel oma tehnilise seisukorra tõttu sõidukorras ega saa seega põhjustada mõistega „sõiduki kasutamine“ nimetatud sätte tähenduses hõlmatud kahju, on see ikka kaetud kindlustuskohustusega.<sup>8</sup> Näiteks täiselektriliste ja hübriidsõidukite süttimised toimuvad enamasti just perioodil, kui sõidukit liikluses ei kasutata. Sõiduki poolt läbi põlengu kolmandatele isikutele tekitatud kahju peaks olema aga liikluskindlustusega kaetud.
- 2.4. MID artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et mootorsõiduki kasutamise tsiviilvastutuskindlustuse lepingu sõlmimine on kohustuslik, kui sõiduk on jätkuvalt liikmesriigis registreeritud ja on sõidukorras, kuid on pandud seisma eramaal üksnes omaniku otsusel, kes ei kavatse seda enam juhtida.<sup>9</sup>
- 2.5. Kohtuasja C-383/19 otsuse punktis 52 on kohus selgitanud, et kindlustuskohustuse sõltuvusse seadmine niisugustest subjektiivsetest teguritest, kas juht plaanib sõidukit kasutada või mitte (analoogiliselt LKindIS § 6 kriteeriumitega – LKF täpsustus), kahjustab kindlustuskohustuse etteennustatavust, stabiilsust ja jätkuvust, mida on vaja järgida õiguskindluse tagamiseks.
- 2.6. LKF-i statistika viitab sellele, et 12-kuise vabastuse perioodiga sõidukite osakaal liikluses on 1,20%, mis tähendab seda, et kindlustuskohustuse jätkuvus ja liikluskindlustuse olemasolu pole tagatud. Igast 100-st sõidukist on kaks liikluses ilma liikluskindlustuseta. Paljuski on põhjuseks unustamine, sest kindlustuskohustus täidetakse 49% juhul nädala jooksul ja 16% ühe kuu jooksul. Seejuures on oluline rõhutada, et 50% lepinguta sõiduki õnnetustest põhjustatakse just esimese kuu jooksul peale lepingu lõppemist (25% nädala jooksul). Kindlustamata sõidukite jätkuvalt suur osakaal liikluses koos üldise kindlustuskohustuse kehtestamata jätmisega peaks tähendama EL õiguse (art 3) sisuliselt üle võtmata jätmist ja Euroopa Komisjoni sanktsioone. Olgu öeldud, et Euroopa Komisjon on juba algatanud Eesti suhtes rikkumismenetluse isegi MID formaalse tähtjaks (23.12.2023) mitte ülevõtmise tõttu.<sup>10</sup>
- 2.7. Lisaks sellele, et tänane lahendus on vastuolus EL õigusega, on seda kritiseeritud ka meie õigusosalases kirjanduses. Näiteks on liikluskindlustuse seaduse kommenteeritud väljaandes osundatud tänase süsteemi ebaloogilisusele, mille järgi kindlustuskohustuse lühiajalisel rikkumisel on kindlustuskohustusega isiku jaoks märkimisväärselt rängemad tagajärjed (tagasinõue § 55 kahju ulatuses) võrreldes sama kohustuse pikaajalise (enam kui 12 kuud) täitmata jätmisega, mil isik lülitub automaatse liikluskindlustuse süsteemi.<sup>11</sup>
- 2.8. Kahjustatud isikutele hüvitab küll kahju kindlustusandja (§ 36 või LKF), kuid kahju põhjustaja satub majanduslikult täbarasse olukorda, mis võib päädida üksikisiku pankrotiga. Peale kahju hüvitamist esitab kindlustusandja kindlustuskohustusega isikule hüvitatud kahju ulatuses regressnõude (LKindIS § 54). Ka MID põhjenduspunktis 2 rõhutatakse esimeses järjekorras just sõidukijuhtide

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0383> vt p 49.

<sup>8</sup> Samas p 49-50

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2018%3A661&anchor=#point40>, vt p 52

<sup>10</sup> <https://estonia.representation.ec.europa.eu/uudised/komisjon-algatas-eesti-suhtes-viis-rikkumismenetlust-2023-01-26-et>

<sup>11</sup> Liikluskindlustuse seaduse kommenteeritud väljaanne. Janno Lahe, Olavi-Jüri Luik, Martti Merila. (2017), lk 202

kaitse vajadust (kindlustusvõtjad). Nii ütleb MID pp 2, et: „Mootorsõidukite kasutamise tsiviilvastutuskindlustus (liikluskindlustus) on Euroopa kodanike jaoks erilise tähtsusega olenemata sellest, kas nad on kindlustusvõtjad või õnnetuses kannatanud. Liikluskindlustus on oluline ka kindlustusseltsidele, kuna see moodustab olulise osa ühendusesisesest kahjukindlustustegevusest. Liikluskindlustus mõjutab ka isikute ja sõidukite vaba liikumist. [...]“ Kindlustusandjad esitavad kindlustuskohustusega isikute vastu massiliselt regressinõuded, mis sageli jõuavad kohtusse ja koormavad ka kohtusüsteemi.

- 2.9. Vastutuskindlustuse sisu ongi see, et kindlustusandja täidab lepingu kindlustusvõtja (kindlustatud isiku) asemel kohustuse hüvitada kahju, mille kindlustusvõtja (kindlustatud isik) on tekitanud kolmandale isikule (kahjustatud isik) kindlustuse kehtivuse ajal toimunud kindlustusjuhtumi tagajärjel (vt VÕS § 510). Kahju tekitaja (kindlustuskohustusega isiku) jaoks muudab liikluskindlustuse olemasolu talutavaks süüst sõltumatu vastutuse (VÕS § 1056 jj) ning aitab vältida võimalikke majanduslikke raskusi, mis võivad tuleneda kohustusest hüvitada kannatanule tekitatud kahju. Liikluskindlustus on vajalik nii kahju tekitajale kui kannatanule, kui kannatanu jaoks liikluskindlustuse lepingu olemasolu nii oluline ei ole, sest temale hüvitab kahju igal juhul LKF.
- 2.10. Kuigi nimetatud sätet ei plaanita eelnõuga muuta, sisaldas eelnõu eelmine versioon sätet, millega plaaniti osutatud säte kehtetuks tunnistada. Toonane seletuskirja sõnastus viitas otseselt asjaolule, et eelnõu autorite hinnangul oli vastuolu Euroopa Liidu õigusega teada ning plaan oli vastuolu kaotada. Seletuskirjas märgiti, et LKindIS § 6 kehtetuks tunnistamise põhjuseks on kindlustuslepingu lõppemisele järgneva automaatselt rakenduvast 12-kuulisest kindlustuskohustusest vabastusest loobumine, et tagada kindlustuskohustuse sätestamisel kooskõla MID direktiiviga ja vähendada kindlustuskaitseta liikluses osalevate sõidukite arv. Sedastame seletuskirja: „Tänase 12-kuulise kindlustuskohustuse perioodi erandi üldisest kindlustuskohustusest sätestamine oli tol ajal tinginud kahest asjaolust. Esiteks, toonane MID direktiivi regulatsioon. Selleks ajaks ei olnud Euroopa Kohus langetanud MID direktiivi sätete sisu tõlgendamise kohta kahte olulist otsust: üks puudutas kindlustamise kohustuse laienemist liiklusest kõrvaldatud sõidukitele (lahend C-80/1720, lähemalt selgitatud allpool) ja teine sõiduki kasutamise mõiste laia tõlgendust (lahend C-100/1821, lähemalt selgitatud allpool).“.
- 2.11. Lisaks sellele, et § 6 lõige 1 on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, on see ka kindlustuskohustusega isikule sisult eksitav ja mittetäidetav. Meenutame, et säte ütleb, et kindlustuskohustust ei ole lepingu lõppemisele järgneva 12 kalendrikuu jooksul tingimusel, et sellel ajavahemikul ei osaleta sõidukiga liikluses ega kasutada sõidukit muul viisil, mis võib põhjustada kindlustusjuhtumi. Sisuliselt annab see säte inimesele vale signaali jättes mulje, et kui sõidukiga liikluses ei osaleta justkui kindlustuskohustust ei ole. Euroopa Kohus on leidnud, et sõiduki „kasutamise“ alla kuulub sisuliselt ka selle mittekasutamine. Sellise järelduse saab teha Euroopa Kohtu lahendist C-100/18, kus kohus ütles, et sõiduki transpordivahendina kasutamise alla kuulub lisaks liikumisele, põhimõtteliselt ka kahe sõidu vaheline parkimine (nt hoovis või parkimismajas). Selles lahendis leidis kohus, et parkimine eraomandis olevas garaažis kujutab endast sõiduki kasutamist vastavalt selle transpordivahendina kasutamise otstarbele.<sup>12</sup> Kõnealune juhtum puudutas sõiduki iseeneslikku süttimist ja sellega teistele tekkinud kahju ka siis, kui sõiduk oli enne süttimist pargitud rohkem kui 24 tundi). Arvestades, et elektriautode ajastul on sellised süttimised käibes juba tavalised<sup>13</sup>, on seaduse sättes kindlustuskohustuse sidumine eksitavate asjaoludega lubamatu. Seda enam, et viidatud lahendi järgi käsitatakse ka parkimist eraomandis olevas garaažis sõiduki kasutamisenä transpordivahendina.
- 2.12. LKindIS § 6 lõige 1, mis on sõnastatud kui kindlustuskohustuse erisus (vt pealkiri ja sätte sõnastus „kindlustuskohustust ei ole“) tähendab sisuliselt seda, et sellise olukorras ei pruugi enam direktiivi

<sup>12</sup><https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=B8729086AC1D3A75871A7D5E9FBF1BC4?text=&docid=215249&pageIndex=0&doclang=et&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=103542>

<sup>13</sup> <https://auto.geenius.ee/rubriik/uudis/fotod-jarjekordne-elektriauto-poles-maatasa-omanik-selgitab-mis-tema-arvates-vois-polengu-pohjustada/>

2009/103 artikli 10 lõige 1 alusel loodud liikmesriigi organi sekkumine olla lubatav, sest organ saab sekkuda, kui kindlustuskohustus pole täidetud või maksejõuetuse puhul tekitab kahju kindlustatud sõiduk (MID art 10a, 25a).<sup>14</sup> Erisus on sõnastatud aga nii justkui polekski sõidukil kindlustuskohustust 12 kuu jooksul peale viimase lepingu lõppu. Liikmesriigil ei ole võimalik sätestada erisusi kindlustuskohustuse osas, küll aga on võimalik sätestada kindlustuskohustusest vabastusi (kooskõlas artikkel 5). Meie hinnangul võimaldab MID ja liikluskindlustuse seadus tõlgendust, et 12 kuulise perioodi jooksul kindlustusjuhtumi tõttu kahjustada saanud isikul pole peale selle kindlustusandja maksejõuetuks jäämist võimalik nõuet maksta panna MID art 10 a ja 25 a.<sup>15</sup>

- 2.13. LKindIS § 36 järgi peaks kõnealuse sõidukiga tekkinud kahju hüvitama üldjuhul viimase lepingu kindlustusandja, kui kindlustusjuhtum toimub nõ 12 kuulisel garantiiperioodil. Nimetatud sõidukit tuleb käsitada kindlustamata sõidukina MID tähenduses. Kindlustamata sõidukitega kahjude hüvitamine on riigi funktsioon (art 10 lg 1), milleks riik peab looma garantiifondi (muutmise direktiivis eesti keelses versioonis ka tagatisfond), milleks Eestis on LKF.<sup>16</sup> Selliste ülesannete panemine kindlustusandjate ei ole tõenäoliselt kooskõlas MID-ga. Isegi kui see oleks kooskõlas MID-ga, ei lubaks seda Eesti õigus. Tehniliselt oleks see lubatav halduskoostöö seaduses sätestatud korras ja läbi hankemenetluse. Samas on sellise lahenduse kasutamine küsitav ja rahandusministeerium peaks hindama, kas tänane lahendus on kooskõlas EL õiguse ja põhiseadusega (ettevõtlusvabadus, lepinguvabadus). Kindlustusandja kahju hüvitamise kohustus saab tulla üksnes kindlustuslepingust. Riigi funktsioonide panemine kindlustusandjatele ei pruugi olla proportsionaalne meede. Meenutame, et kehtiva liikluskindlustuse seaduse menetluse kõigus juhtis justiitsministeerium korduvalt tähelepanu kõnealuse sätte (siis eelnõus § 37) pretsedenditusele.
- 2.14. Meie poolt tõstatatud probleematika pole üksnes siseriiklik. Euroopa liikluskindlustuse süsteem on ühtne süsteem, mis põhineb usaldusel. Kohustus, mida Eesti rikub, on MID kõige kesksam sätte. Kindlustuskohustus tuleb kehtestada kõikide liiklusregistris registreeritud sõidukite suhtes, sõltumata sellest, kas nendega liikluses osaletakse. Ainult sel viisil on võimalik tagada, et järgitaks liidu territooriumil põhiasukohta omavate sõidukite ja nendes viibivate isikute vaba liikumise eesmärki, mis on ühtlasi üks mootorsõidukite kasutamise tsiviilvastutuskindlustust käsitlevate liidu õigusnormidega taotletavatest eesmärkidest, nagu nähtub ka direktiivi 2009/103 põhjendusest 2. Üksnes see võimaldab MID artikli 4 kohaselt nõuda, et nad hoiduksid tsiviilvastutuskindlustuse süstemaatilise kontrollimisest sõidukite puhul, mis sisenevad nende territooriumile teise liikmesriigi territooriumilt, ning see on niisuguse vaba liikumise tagamiseks väga oluline.<sup>17</sup>

## Lahendused

Justiitsministeeriumile saadetud versioonis on § 6 kehtetuks tunnistamisest loobutud. Ilmselt on selle taga huvigruppide surve (vt seletuskirja lisa), negatiivne teemakäsitlus ajakirjanduses<sup>18</sup> ja sellest johtuvad päevapoliitilised otsused. Eelkõige on toodud välja hooajutiste sõidukite probleematika (nt mootorratturid, mopeedid, kombainid). Mõistame seda probleemi ja oleme pakkunud selle lahendamiseks välja erinevaid lahendusi (nt lepingu automaatne pikenemine; hooajalise kasutamise arvestamine kindlustusrisi hindamisel; hooajutiste sõidukite lepingute mittepikenemine ja vabastamine kindlustuskohustusest; mootorrataste ja mopeedide kindlustuskohustusest vabastus talvisel ajal; sõiduki vanusest tulenev kindlustuskohustuse vabastus; lepingu sõlmimisel hooajutisena määratletud sõiduki üle arve pidamine liikluskindlustuse registris ja/või registrite koostöö hooajutiste sõidukite puhul, jne, jne).

<sup>14</sup> Vt <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0383>, p 53-56;

<sup>15</sup> Nt pikaajalised perioodilised töövõimetuse nõuded ja ülalpidamise äralangemise nõuded;

<sup>16</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/117092014014?leiaKehtiv>

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0383>, vt p 57;

<sup>18</sup> <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/120262453/uu-seadusega-kaob-voimalus-hooajaliseks-liikluskindlustuseks>

**Meie hinnangul on võimalik leida hooajaliste sõidukite kasutajate muredele lahendus ka MID-iga kooskõlas. MID artikkel 5 annab liikmesriigile selleks mitmekesise tööriistakasti.**

Oleme meeleldi valmis vajadusel kohtuma ja oma ettepanekuid täiendavalt selgitama. Palume meie seisukohtasid eelnõu kooskõlastamisprotsessis arvestada.

Lugupidamisega

Mart Jesse  
juhatuse esimees

Martti Merila 5074563