JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
13 päivänä heinäkuuta 1995 *

1. Ranskan Conseil d'État tiedustelee käsiteltävällä ennakkoratkaisukysymyksellä yhteisöjen tuomioistuimelta, sovelletaanko julkiseen laitokseen, joka vastaa sosiaaliturvaa täydentävän vapaaehtoisen järjestelmän hoitamisesta, EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjä.

Pääasian perustana olevat tosiseikat ja niihin liittyvä lainsäädäntö ovat yksinkertaisia, ja ne voidaan tiivistää seuraavasti.

2. Ranskassa oli vuoteen 1988 saakka voimassa pakollinen maataloudessa muussa kuin palkkatyössä työskentelevien työntekijöiden perusvanhuuseläkejärjestelmä, jota hoiti *Caisse nationale d'assurance vieillesse mutuelle agricole* (jäljempänä Cnavma). Tämän perusjärjestelmän lisäksi useat yksityiset yhtiöt tarjosivat täydentäviä vakuutuksia, jotka olivat tietenkin vapaaehtoisia.

3. 30.12.1988 annetun kansallisen lain nro 88-1202 42-II pykälässä, [1] jolla lisättiin maatalouslakiin (code rural) 1122-7 pykälä, säädettiin maataloudessa muussa kuin palkkatyössä työskentelevien maanviljelijöiden, heidän puolisoidensa ja perheenjäsentensä täydentävästä ja vapaaehtoisesta vanhuuseläkejärjestelmästä (jäljempänä järjestelmä). Tämän pykälän mukaan järjestelmän toiminnasta ja rakenteesta säädetään asetuksella.

Kyseisen lain 42-III pykälän mukaan järjestelmän mukaisesti maksetut vakuutusmaksut ovat vähennettävissä verotettavasta ammattitulosta.

26.11.1990 annetussa asetuksessa nro 90-1051 (jäljempänä asetus) [2] säädettiin yksityiskohtaiset säännöt järjestelmän toimintatavoista ja järjestelmän hallinto uskottiin Cnavma:lle, jonka apuna ovat yksittäisten departementtien tai usean departementin yhteiset maatalousalan keskinäiset sosiaalikassat (toisinaan näitä nimitetään yhdessä MSA:ksi, *Mutualité Sociale Agricole*).

4. Jotkut markkinoilla toimivista vakuutusyhtiöistä (jäljempänä kantajat) [3] riitauttivat

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — *Loi relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social* (JORF, s. 16745).

2 — Décret relatif au régime complémentaire facultatif d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles (JORF, s. 14581).

3 — Kantajia ovat Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie ja Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs.

asetuksen Ranskan Conseil d'État'ssa toimivallan ylittämisen perusteella ja väittivät muun muassa, että perustamissopimuksen kilpailusääntöjä on rikottu.

Pääasian kantajat väittivät erityisesti, että asetuksella annettaisiin Cnavma:lle EY:n perustamissopimuksen 86, 90 ja 92 artiklan vastaisesti tosiasiallinen monopoliasema ja että tämän seurauksena olemassaolevat markkinat saattavat muuttua rakenteellisesti ja kaikki alan kilpailevat yritykset vähitellen syrjäytyä markkinoilta. Kantajien mielestä ratkaisevia seikkoja ovat Cnavma:n mahdollisuus tarjota vakuutusmaksujen verovähennyskelpoisuutta sekä edut, jotka Cnavma saa siitä, että se on laitos, jolla on jo yksinoikeus hoitaa saman asiakaskunnan pakollista perusvanhuuseläkejärjestelmää.

5. Conseil d'État katsoi, että voidakseen todeta asetuksen yhteensopimattomaksi perustamissopimuksen edellä mainittujen määräysten kanssa sen on ensin päätettävä siitä, onko Cnavma perustamissopimuksessa tarkoitettu yritys, ja se on tämän vuoksi päättänyt lykätä asian ratkaisua ja esittää ennakkoratkaisukysymyksen.

Ranskalainen tuomioistuin kysyy erityisesti, voidaanko perustamissopimuksen 85 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden määräyksissä tarkoitettuna yrityksenä pitää voittoa tavoittelematonta laitosta, joka hoitaa vapaaehtoista vanhuuseläkejärjestelmää, joka on perustettu lailla pakollisen perusjärjestelmän täydennykseksi ja joka toimii rahastointiperiaatteen mukaisesti ja säädösvaltaa käyttävän viranomaisen määrittelemiä, erityisesti liittymisedellytyksiä, vakuutusmaksuja ja etuuksia koskevia sääntöjä noudattaen.

6. Ennen tähän kysymykseen liittyvän pääasian käsittelemistä on hyödyllistä kuvailla lyhyesti kyseisen järjestelmän oleellisia ominaisuuksia asetuksen [4] säännösten perusteella.

Uusi järjestelmä on perustettu sellaisia alle 65-vuotiaita maanviljelijöitä, heidän puolisoitaan ja perheenjäseniään varten, jotka kuuluvat pakollisesti tai vapaaehtoisesti perusvanhuuseläkejärjestelmään.

7. Vakuutusmaksut lasketaan ammattitulon perusteella vakuutuksenottajan valinnan mukaan joko 4,5 prosentin tai 7 prosentin mukaan.

4 — Tätä asetusta täydentävät Cnavma:n hallituksen 28.12.1990 antamat säännöt (JORF, s. 1572).

Erityiskomitea voi vakuutuksenottajan hakemuksesta vapauttaa hänet maksuvelvollisuudesta tai myöntää alennusta vakuutusmaksusta yli kuusi kuukautta kestävän sairauden perusteella. "Sosiaalirahasto", johon suoritetaan ennakkoa vakuutusmaksuista, [5] maksaa tällöin puuttuvat määrät.

Asianomaisen vakuutuksenottajan hakemuksesta kyseinen komitea voi myös myöntää väliaikaista lykkäystä vakuutusmaksujen suorittamiseen maatilan taloudelliseen tilanteeseen liittyvistä syistä; tällaisessa tapauksessa vakuutuksenottaja on velvollinen suorittamaan viivästyneet maksut viimeistään kahden vuoden kuluessa lykkäysjakson päättymisestä.

8. Järjestelmän vapaaehtoisuuden mukaisesti sen toiminta perustuu rahastointiperiaatteeseen, kuten edellä mainittiin. Toisin sanoen vakuutuksenottajien maksamat vakuutusmaksut pääomitetaan ja Cnavma sijoittaa ne erilaisiin rahoituskohteisiin, joten kunkin vakuutuksenottajan saaman lopullisen etuuden määrä riippuu taloudellisten toimien tuloksista ja investointien onnistumisesta.

Cnavma:lle sallittu toiminta rahoitusmarkkinoilla on täsmennetty ministeriön päätöksessä [6] ja alistettu tilintarkastustuomioistuimen valvontaan. Ranskan hallituksen mukaan erilaisin järjestelyin on varmistettu se, että vakuutuksenottaja saa vähintään maksamiensa vakuutusmaksujen suuruisen etuuden. Asiaa koskevista asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene mitä ja millaisia nämä järjestelyt ovat. Ranskan hallituksen asiamiehen suullisessa käsittelyssä antamasta nimenomaisesta lausunnosta käy sen sijaan ilmi, että investointeihin liittyvä riski on joka tapauksessa vakuutuksenottajalla.

Etuus voidaan muuttaa rahaksi ja maksaa ainoastaan sillä edellytyksellä, että vakuutuksenottaja on ensin hakenut eläkettä, johon hänellä on oikeus perusjärjestelmän nojalla.

9. Cnavma:n ja muiden järjestelmän hallintoon osallistuvien kassojen toimintaa valvoo valtio toisaalta maatalousministeriön kautta ja toisaalta työsuojeluvalvonnasta, työllisyydestä ja sosiaalipolitiikasta vastaavan alueellisen tarkastusyksikön päällikön välityksellä. [7] Hallinnollinen hyväksyminen tarvitaan erityisesti perussäännölle, talousarviolle, kirjanpidolle, hallituksen päätöksille sekä MSA:han kuuluvien kassojen henkilöstön palvelukseenottamiselle ja heidän palkkojensa määrittelemiselle.

5 — Tämä ennakkomaksu ei voi ylittää 0,5 % bruttomaksujen kokonaismäärästä.

6 — Maatalousalan keskinäisten sosiaalikassojen sijoituksista ja lainoista 13.3.1973 tehdyn päätöksen muuttamisesta 27.2.1987 tehty päätös (JORF, s. 4332).

7 — *Chef du service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale.*

Se on siis lähinnä täydentävä vapaaehtoinen lailla perustettu ja säännelty järjestelmä, jonka hallinnosta vastaavat voittoa tavoittelemattomat laitokset, jotka toimivat rahastointiperiaatteen mukaisesti ja taloudellisia sijoituksia tehden.

10. Kuten tiedetään, perustamissopimuksessa ei ole millään tavoin määritelty käsitettä "yritys" kilpailusääntöjen soveltamisen kannalta. Perustamissopimuksen 85 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden soveltamisalaa on näin ollen täsmennettävä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.

Yhteisöjen tuomioistuin on ensimmäisistä tästä aiheesta antamistaan tuomioista lähtien korostanut sitä, että merkityksellisin tekijä yrityksen luokittelemiseksi perustamissopimuksessa tarkoitetuksi yritykseksi on se, että se harjoittaa taloudellista toimintaa. [8]

11. Asiassa Höfner ja Elser [9] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi yksityiskohtaisemmin, että käsite "yritys" tarkoittaa kaikkia yksiköitä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja tavasta, jolla niiden toiminta rahoitetaan. Kyseisessä tapauksessa se piti näin ollen yrityksenä julkista yhteisöä, joka harjoitti sijoitustoimintaa tavoittelematta voittoa, koska tätä toimintaa saattoi ainakin periaatteessa harjoittaa yksityinen voittoa tavoitteleva yritys.

12. Yhteisöjen tuomioistuin antoi äskettäin tuomion samantyyppisessä kuin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ja katsoi, että kaksi ranskalaista laitosta, joista toinen vastasi käsityöläisten pakollisesta vanhuuseläkejärjestelmästä ja toinen muussa kuin maataloudessa toimivien itsenäisten ammatinharjoittajien pakollisesta sairaus- ja äitiysvakuutusjärjestelmästä, eivät kuuluneet yhteisön kilpailusääntöjen soveltamisalaan. [10]

Tämä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu perustui toteamukseen, jonka mukaan kyseisillä järjestelmillä oli sosiaalinen päämäärä, ne noudattivat yhteisvastuuperiaatetta, ja niitä valvoivat julkiset viranomaiset, joiden tehtävänä oli muun muassa päättää vakuutusmaksujen ja maksettavien etuuksien suuruudesta.

13. Näiden juuri esitettyjen oikeuskäytännöstä ilmenevien seikkojen perusteella käsit-

8 — Ks. erityisesti yhdistetyt asiat 17/61 ja 20/61, Klöckner-Werke ja Hoesch, tuomio 13.7.1962 (Kok. 1962, s. 595) ja asia 19/61, Mannesmann, tuomio 13.7.1962 (Kok. 1962, s. 653), jotka koskivat EHTY: n perustamissopimusta sekä asia 155/73, Sacchi, tuomio 30.4.1974 (Kok. 1974, s. 409).

9 — Asia C-41/90, tuomio 23.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1979).

10 — Yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, tuomio 17.2.1993 (Kok. 1993, s. I-637).

telen Ranskan Conseil d'État'n esittämän ennakkoratkaisukysymyksen.

On ennen kaikkea selvää, ettei sillä, etteivät Cnavma ja muut maatalousalan keskinäiset sosiaalikassat tavoittele voittoa, ole merkitystä, koska on kiistatonta, että niiden vastuulla olevaa toimintaa voisi hoitaa edellä mainitussa asiassa Höfner ja Elser annetussa tuomiossa tarkoitettu voittoa tavoitteleva yksityinen yritys. [11]

14. On siis selvitettävä, harjoittavatko MSA-kassat oikeudellisesta muodostaan riippumatta sellaista toimintaa, jota voidaan pitää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuna taloudellisena toimintana.

Tarkemmin sanoen minusta on asianmukaista selvittää ensin, onko sillä järjestelmällä, josta nämä kassat ovat vastuussa, niitä ominaisuuksia, joihin yhteisöjen tuomioistuin kiinnitti huomiota yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre kyseessä olleiden järjestelmien osalta, jotta voitaisiin ratkaista, onko tässä tapauksessa olemassa niitä perusteita, joiden vuoksi kilpailusääntöjä ei sovellettu kyseisiin järjestelmiin.

15. Tämän seikan osalta totean heti, että vaikka on selvää ja kiistatonta, että järjestelmällä on sosiaalinen päämäärä ja että sitä valvovat julkiset viranomaiset, se ei minusta kuitenkaan perustu yhteisvastuuperiaatteelle tai ainakin perustuu sille hyvin vähän.

Muistutan, että yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Ranskan käsityöläisten vanhuuseläkejärjestelmässä ja muussa kuin maataloudessa toimivien itsenäisten ammatinharjoittajien sairaus- ja äitiysvakuutusjärjestelmässä on tärkeä yhteisvastuutekijä, koska nämä järjestelmät ovat pakollisia ja niissä toimii kustannusjakomekanismi.

16. Yhteisvastuuseen liittyy moninaisia näkökohtia: ensinnäkin ajallinen yhteisvastuu (ominainen kaikille jakoperiaatteella toimiville järjestelmille, joissa vakuutusmaksujen ja maksettavien etuuksien välillä ei ole suoraa yhteyttä), koska työssä käyvien työntekijöiden suorittamat maksut käytetään suoraan eläkeläisille maksettavien etuuksien rahoittamiseen; toiseksi rahoituksellinen yhteisvastuu eri pakollisten järjestelmien välillä, jolloin järjestelmät, joihin on kertynyt ylijäämää, osallistuvat alijäämäisten järjestelmien rahoitukseen; lopuksi yhteisvastuu kaikkein vähävaraisimpia kohtaan, koska näille maksetaan vähimmäismääräiset etuudet myös silloin, kun vakuutusmaksuja ei ole maksettu tai joka tapauksessa maksettujen vakuutusmaksujen määrästä riippumatta. [12]

11 — Ks. samasta aiheesta äskettäin annettu tuomio, asia C-364/92, SAT Fluggesellschaft, tuomio 19.1.1994 (Kok. 1994, s. I-43).

12 — Ks. 9—13 kohta.

17. Käsiteltävässä asiassa tilanne näyttää täysin toisenlaiselta.

Ensinnäkään ei näytä siltä, että järjestelmässä olisi yhteisöjen tuomioistuimen määrittelemässä mielessä ajallista yhteisvastuuta. Koska järjestelmä toimii rahastointiperiaatteella, etuuksien määrä perustuu suoraan vakuutusmaksuihin; toisaalta etuudet eivät voi olla suhteutettuja vakuutusmaksuihin järjestelmän hallinnosta vastaavan laitoksen sijoituspolitiikkaan liittyvän riskin vuoksi.

Vakuutuksenottaja maksaa toisin sanoen vakuutusmaksut laitokselle, jolta hän saa myöhemmin — sijoitusten taloudellisen tuoton mukaisesti — etuuden, joka on suhteutettu maksettujen vakuutusmaksujen suuruuteen; hän saattaa kuitenkin saada etuuden, joka on suhteellisesti huonompi, jos sijoitukset ovat tuottaneet tappiota. Järjestelmä noudattaa siis selvästi erilaista logiikkaa verrattuna sellaiseen järjestelmään, jonka perusteella työssäkäyvä väestö rahoittaa työelämän ulkopuolella olevan väestön eläkkeet.

18. Toiseksi tähän järjestelmään ei liity "horisontaalista" yhteisvastuuta, koska vapaaehtoisten vakuutusjärjestelmien välillä ei ole ylijäämiä ja tappioita tasoittavaa vastavuoroista mekanismia.

19. Mielestäni ei voida myöskään puhua todellisesta yhteisvastuusta vähävaraisimpia kohtaan. Vaikka asetuksessa säädetäänkin, kuten sanottu, tietyistä mahdollisuuksista saada vapautus tai alennus vakuutusmaksuista, nämä vapautukset ja alennukset liittyvät kuitenkin pikemminkin vakuutuksenottajan terveydentilaan kuin hänen taloudelliseen tilanteeseensa. Lisäksi saamatta jääneet tulot rahoittaa sosiaalirahasto, johon maksetaan vakuutusmaksujen ennakkomaksuja, mutta se rahoittaa (lakisääteisesti) ainoastaan 0,5 % vuosittaisista bruttomaksuista.

Vakuutusmaksujen vapautukset, joita vakuutuksenottajille voidaan myöntää maatilan taloudelliseen tilaan liittyvistä syistä, ovat sitä paitsi, kuten edellä olen todennut, ainoastaan väliaikaisia, ja lykätyt maksut on joka tapauksessa maksettava, ja ne on lisäksi maksettava tietyssä määräajassa.

20. Toisin kuin pakollisissa vakuutusjärjestelmissä yleensä, kyseisessä järjestelmässä noudatetaan siis ainoastaan hyvin rajoitetusti yhteisvastuuperiaatetta, tarkalleen ottaen ainostaan siltä osin kuin järjestelmään sisältyy sellainen rajoitetusti toimiva korvausmekanismi järjestelmään kuuluvien vakuutuksenottajien välillä, joka toimii sosiaalirahaston välityksellä.

Minusta näyttää ilmeiseltä, että yhteisvastuu on toisaalta pakollisiin järjestelmiin liittyvä

tekijä, kuten yhteisöjen tuomioistuin on perustellusti todennut yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre antamassaan tuomiossa, [13] kun taas toisaalta vapaaehtoinen järjestelmä voidaan varsin hyvin rakentaa siten, että siinä ei lainkaan oteta huomioon yhteisvastuun vaatimuksia tai että ne otetaan huomioon ainoastaan hyvin vähän.

21. Asiaan liittyy kuitenkin muutakin. Vaikka järjestelmää valvovat julkiset viranomaiset, kuten olen aiemmin todennut, on myös niin, että valvonta ei ole täysimääräistä ainakaan siltä osin kuin se koskee vakuutusmaksujen laskentatapaa. Vakuutusmaksujen ja siis maksettavien etuuksien määrä riippuu itse asiassa myös vakuutuksenottajan valinnasta (vaikka hänellä onkin valittavanaan vain kaksi vaihtoehtoa). Tämä mahdollisuus ei mielestäni näytä täysin vastaavan yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre käsiteltyjen vakuutusjärjestelmien yhteydessä määrittelemiä ehdottomia oikeudellisia edellytyksiä.

22. Samat perusteet, joilla yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre tarkoitettuihin laitoksiin sovelleta kilpailusääntöjä, ovat perusteena sille, että tässä tapauksessa päädytään vastakkaiseen johtopäätökseen.

Katson siis, että Cnavma:ta (ja muita MSA-kassoja) on, ainakin siltä osin kuin se vastaa kyseisestä järjestelmästä, pidettävä perustamissopimuksen 85 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettuna yrityksenä. Ei ole mitään syytä kohdella tätä yritystä eri tavoin kuin kilpailevia yrityksiä, jotka voivat tarjota saman vakuutuspalvelun samoilla ehdoilla.

23. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Ranskan Conseil d'État'n esittämään kysymykseen seuraavasti:

"Voittoa tavoittelematon laitos, joka hoitaa rahastointiperiaatteen mukaisesti toimivaa täydentävää ja vapaaehtoista lailla perustettua vanhuuseläkejärjestelmää viranomaisten valvonnassa, on EY:n perustamissopimuksen 85 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettu yritys."

13 — 13 kohta.