# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO SAGGIO
20 päivänä tammikuuta 2000 *

## I Kanteen kohde. Yhteisön säännökset ja kansallinen lainsäädäntö. Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

1. Tällä kanteella komissio on ryhtynyt oikeustoimiin Belgian kuningaskuntaa vastaan, jotta selvitettäisiin, onko jälkimmäinen laiminlyönyt yhteisön oikeuden asettamat velvoitteet, koska se ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annettua neuvoston direktiiviä 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi; jäljempänä direktiivi tai kolmas direktiivi). [1] Kantajana oleva toimielin riitauttaa sen laillisuuden, että lakisääteiset työtapaturmavakuutukset jätetään tämän direktiivin täytäntöönpanoon liittyvien kansallisten määräysten soveltamisalan ulkopuolelle. Belgian hallitus puolustautuu toteamalla, että tällainen vakuutusluokka ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, koska sen ulkopuolelle on jätetty nimenomaisesti kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät. Belgia esittää EY:n perustamissopimuksen 184 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 241 artikla) nojalla väitteen direktiivin 55 artiklan, joka koskee juuri lakisääteisiä työtapaturmavakuutuksia, vastaisuudesta.

2. Muistuttaisin tässä yhteydessä, että direktiivin 2 artiklassa viitataan sen soveltamisalan määrittelyn osalta muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 24 päivänä heinäkuuta 1973 annettuun ensimmäiseen neuvoston direktiiviin 73/239/ETY. [2] Kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan tätä direktiiviä ei sovelleta mm. "lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvaan vakuutukseen". Direktiivin liitteessä olevassa A kohdassa, joka koskee riskien luokittelua yksittäisten vakuutusluokkien mukaan, lasketaan mukaan tapaturmiin "työtapaturmat ja ammattitaudit"(1 kohta). Kolmannen direktiivin 55 artiklassa säädetään lisäksi, että "jäsenvaltiot voivat vaatia, että vakuutusyritys, joka tarjoaa niiden alueella omalla vastuullaan pakollista työtapaturmavakuutusta, noudattaa niiden kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 228, s. 1.

2 — EYVL L 228, s. 3.

tätä vakuutusta koskevia erityismääräyksiä, lukuun ottamatta talouden vakauden valvontaa koskevia määräyksiä, jotka ovat yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia".

3. Se kansallinen säännös, jonka yhteensopivuuden yhteisön oikeuden kanssa komissio riitauttaa, on vakuutusyritysten valvonnasta 9 päivänä heinäkuuta 1975 annetun belgialaisen lain 2 §, sellaisena kuin se on muutettuna 12.8.1994 tehdyllä kuninkaan päätöksellä.[3] Tässä pykälässä säädetään, että lakia ei sovelleta monenlaisiin yrityksiin, joita ovat tarkemmin ottaen seuraavat: yleiset kassat, yksityiset yritykset ja julkisoikeudelliset laitokset, jotka tarjoavat työtapaturmiin ja ammattitauteihin liittyviä vakuutuksia, jälkimmäisiä ainoastaan julkiselle sektorille.

4. Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely aloitettiin 27.12.1995 päivätyllä virallisella huomautuksella, johon Belgian hallitus vastasi 23.12.1996 pysyvän edustustonsa kirjeellä, jossa se kiisti, että direktiivi ja työtapaturmia koskevat kansallisen oikeuden säännökset olisivat keskenään yhteensopimattomia. Belgian hallituksen kirjettä seurasi 17.6.1997 päivätty komission perusteltu lausunto, johon Belgia vastasi 2.2.1998 ja 19.3.1998 päivätyissä kirjeissään tukeutumalla niihin perusteisiin, jotka ovat sen jälkeen nousseet uudelleen esiin tämän menettelyn yhteydessä annetuissa vastineissa, joita käsittelen tarkemmin jäljempänä.

## II Tutkittavaksi ottaminen

5. Belgian hallitus esitti tutkimatta jättämistä koskevan väitteen, jossa se tähdensi, että komissio olisi kanteen 15 kohdassa todennut katsovansa, että työtapaturmia koskevat pakolliset perusvakuutukset jäävät direktiivin soveltamisalueen ulkopuolelle, ja koska käsiteltävässä tapauksessa kyse on tähän luokkaan laskettavista vakuutuspalveluista, kanteen kohde on menettänyt perusteensa.

Komissio vastasi vakuuttamalla, että sen kanne koskisi kaikkia belgialaisten yksityisten yritysten tarjoamia pakollisia työtapaturmavakuutuksia; näistä vakuutuksista komissio toteaa, että se, että ulkomaisia yrityksiä, joilla ei ole toimipaikkaa kyseisessä jäsenvaltiossa, on kiel-

3 — Kuninkaan päätös, 12.8.1994 (Moniteur belge, 16.9.1994) ja kuninkaan päätös, 22.11.1994 (Moniteur belge, 21.12.1994), jolla muutetaan 22.2.1991 tehtyä kuninkaan päätöstä, ovat direktiivin 92/49/ETY täytäntöönpanoa varten annettuja sisäisiä säännöksiä.

letty tarjoamasta vastaavia palveluja, on ristiriidassa direktiivin 55 artiklan kanssa.

Kannekirjeestä voi päätellä selvästi, että jäsenvelvoitteiden noudattamisen toteamista koskevan menettelyn kohteena on edellä mainittu ristiriita kansallisen ja yhteisön lainsäädännön välillä. Belgian hallituksen esittämällä kyseisiin vakuutuksiin liittyvien perusluonteisten sosiaalietuuksien luonnetta koskevalla väitteellä ei ole lainkaan merkitystä kanteen kohdetta määriteltäessä ja siten sen tutkittavaksi ottamisen arvioinnin kannalta; sen sijaan väitteellä voi olla jossain määrin merkitystä tarkasteltaessa komission kanteen paikkansapitävyyttä, koska väite sisältää yhden niistä seikoista, jotka on otettava mahdollisesti huomioon edellä mainittujen vakuutusten sisällyttämiseksi ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuun "lakisääteiseen sosiaaliturvaan".

dan d alakohdan tulkinnasta, sillä siinä jätetään muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevan kolmannen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle "lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluva vakuutus". Asianosaisten esittämät tulkinnat eroavat etenkin siinä, millainen sisältö annetaan "lakisääteisen sosiaaliturvan" käsitteelle, ja tarkemmin ottaen siinä, sisällytetäänkö samaan käsitteeseen kaikki sellaiset sopimukset, jotka pohjautuvat kansalliseen sosiaaliturvajärjestelmään palveluntarjoajasta riippumatta, vai kaikki ne elimet ja yritykset, jotka ovat suoraan mukana tässä järjestelmässä. Asianosaisten esittämät tulkinnat poikkeavat lisäksi direktiivin 55 artiklalle annettavan merkityksen osalta; tämä artikla, kuten jo mainitsin, koskee voittoa tavoittelevien yksityisten yhtiöiden tarjoamia lakisääteisiä työtapaturmavakuutuksia.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

## III Pääasia

*Direktiivin 92/49/ETY sovellettavuus yksityisten yritysten tarjoamiin pakollisiin työtapaturmavakuutuksiin*

6. Pääasian arvioimiseksi on tarpeen lähteä ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 koh-

7. Komission mielestä yhteisön lainsäätäjä on halunnut jättää direktiivin soveltamisalueen ulkopuolella sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvien sellaisten elinten harjoittaman tai johtaman vakuutustoiminnan, jotka tukeutuvat toiminnassaan yhteisvastuuperiaatteeseen, johon tällaiset järjestelmät tavallisesti

perustuvat. Tästä seuraa, että kantajan mielestä sisäisiin sosiaaliturvajärjestelmiin liittyvä vakuutustoiminta kuuluu direktiivin soveltamisalaan, mikäli sitä harjoittavat voittoa tavoittelevat yksityiset yritykset. Direktiivi koskisikin yrityksiä sellaisenaan ja takaisi niille koko yhteisön alueella sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden yrityksiä koskevien lupa- ja valvontajärjestelmien yhdenmukaistamisen ansiosta. Se, että yritys tarjoaa palveluja, joiden voidaan katsoa kuuluvan sosiaaliturvan alalle, ei siis itsessään tarkoita, ettei tätä yhteisön direktiiviä voitaisi soveltaa.

Tämä tulkinta saisi vahvistuksen luettaessa henkivakuutuksen ensivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 5 päivänä maaliskuuta 1979 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 79/267/ETY 1 artiklan 3 kohtaa ja 2 artiklan 4 kohtaa yhdessä:[4] 1 artiklan 3 kohdan nojalla direktiivin soveltamisalaan kuuluu "elinikään liittyvä toiminta, josta säädetään tai määrätään sosiaalivakuutuslainsäädännössä, jos vakuutusyritykset harjoittavat tai hoitavat sitä omalla vastuullaan jäsenvaltion lakien mukaisesti"; 2 artiklan 4 kohdan nojalla tämän soveltamisalan ulkopuolelle jäävät vakuutukset, jotka ovat osa lakisääteistä sosiaaliturvaa, lukuun ottamatta yksityisten yritysten omalla vastuullaan tarjoamia vakuutuksia. Juuri tämän tulkinnan valossa olisi komission mielestä luettava kolmannen direktiivin 55 artiklaa, joka koskee yksityisten yritysten "omalla vastuullaan" harjoittamaa lakisääteistä työtapaturmavakuutusta; todettakoon tästä toiminnasta, joka sisältyisi siis direktiivin soveltamisalaan, että se valtio, johon toisen jäsenvaltion vakuutusyritys on sijoittautunut ja jossa se tarjoaa palvelujaan (jäljempänä riskin ottava valtio tai riskin ottava maa), voi vaatia, että on noudatettava vakuutussopimuksia koskevia sisäisiä määräyksiä, lukuun ottamatta talouden vakauden valvontaa koskevia määräyksiä, jotka ovat yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia.[5]

8. Belgian hallitus väittää sen sijaan, että kolmatta direktiiviä on tulkittava siten, ettei se koskisi kaikkia perusluonteisia sosiaaliturvavakuutuksia, eli niitä, jotka ovat keskeisimpiä sisäisessä sosiaaliturvajärjestelmässä. Pakollisten työtapaturmavakuutusten osalta samaista direktiiviä, erityisesti sen 55 artiklaa, sovellettaisiin ainoastaan niihin vakuu-

4 — EYVL L 63, s. 1.

5 — Komissio tähdentää, että yksityisille yrityksille annettu valtuutus toimia työtapaturmavakuutusten alalla sisältyy myös muihin kansallisiin järjestelmiin, eli Portugalin ja Tanskan järjestelmiin; näissä valtioissa ulkomaistenkin yritysten sallitaan tarjota tällaisia palveluja.

tuksiin, jotka poikkeavat niistä, jotka sisältyvät suoraan yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään. Niitä vakuutuksia, joihin vuonna 1994 tehdyllä kuninkaan päätöksellä viitataan ja joiden laillisuuden komissio riitauttaa, ovat 29.6.1981 sosiaaliturvan yleisperiaatteista annetun lain 21 §:n 4 momentissa tarkoitetut vakuutukset. [6] Kuitenkin Belgian Conseil d'État on katsonut tällaiset vakuutukset [7] olennaiseksi osaksi lakisääteistä sosiaaliturvajärjestelmää. Lisäksi samainen hallitus tähdentää, että komission ehdottaman direktiivin tulkinnan puoltaminen johtaisi ilmeiseen epäkohtaan Belgian oikeusjärjestyksessä, koska sille ovat ominaisia sekä julkisiksi elimiksi luettavien "yleisten kassojen" tarjoamat pakolliset työtapaturmavakuutukset että samansisältöiset yksityisten yritysten tarjoamat vakuutukset.

Julkisasiamiehen arvio

9. Kummankin asianosaisen väitteisiin voidaan osittain yhtyä, vaikka niissä päädytäänkin päinvastaiselle kannalle. Eihän ole epäilystäkään, kuten Belgian hallitus on painottanut, ettemmekö käsittelisi tässä pakollista vakuutusta, joka on erottamaton osa kansallista sosiaaliturvajärjestelmää. Kuitenkin voidaan yhtä lailla puoltaa komission väitettä, jonka mukaan ei voida hyväksyä sitä, että vaikka kansalliselle alueelle sijoittautuneet yritykset voivat tarjota kyseisellä alueella sellaisia vakuutuspalveluita, joiden perusta ja olemassaolon syy löytyvät sosiaaliturvajärjestelmästä, samaa mahdollisuutta ei voida kolmannen direktiivin säännösten nojalla suoda myös ulkomaisille yrityksille.

10. Mitkä sitten ovat ne vakuutuspalvelut, jotka yhteisön lainsäätäjä on halunnut sisällyttää ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun "sosiaaliturvajärjestelmän" käsitteeseen? On suorastaan turhaa mainita, että siellä, missä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisala alkaa, kansallisten rajojen poistamista ja vastaavien markkinoiden vapauttamista koskevien yhteisön määräysten soveltamisala päättyy. [8] On siis ilmeistä, että yhtenäismarkkinoiden ja vapaan kilpailun

6 — Moniteur belge, 2.7.1981.

7 — Ks. Conseil d'État'n lausunto 20.5.1997 tehdystä kuninkaan päätöksestä, jolla muutettiin 21.12.1971 tehtyä kuninkaan päätöstä (Moniteur belge, 29.8.1997, s. 2214).

8 — Tämä periaate on ilmaistu selkeästi seuraavissa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa: asia 238/82, Duphar, tuomio 7.2.1984 (Kok. 1984, s. 523, erityisesti 16 kohta; Kok. Ep. VII, s. 485) ja yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, tuomio 17.2.1993 (Kok. 1993, s. I-637). Jälkimmäisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin esitti seuraavia huomioita, jotka koskivat Ranskan muilla kuin maatalouden aloilla toimivien itsenäisten ammatinharjoittajien sairaus- ja äitiysvakuutusjärjestelmiä sekä käsityöläisten vanhuuseläkejärjestelmää, johon pohjautuu kansallinen järjestelmä, joka toimi vertailukohtana yhteisön säännösten sovellettavuuden määrittelyyn liittyviä normeja koskeneessa ennakkoratkaisukysymyksessä: "näillä järjestelmillä pyritään sosiaaliseen tavoitteeseen, ja ne perustuvat yhteisvastuuperiaatteeseen — — yhteisvastuu ilmenee siten, että kyseinen järjestelmä rahoitetaan maksuin, jotka määräytyvät suhteessa työelämässä hankittuihin tuloihin ja maksettaviin vanhuuseläkkeisiin siten, että ainoastaan — — joiden tulot ovat hyvin alhaiset, on vapautettu maksuista; etuudet sen sijaan ovat samat kaikille edunsaajille. Lisäksi henkilöt, jotka eivät enää kuulu kyseiseen järjestelmään, säilyttävät oikeutensa etuuksiin vuoden ajan ilman maksuvelvollisuutta. Yhteisvastuu merkitsee tulojen uudelleen jakamista paremmassa asemassa olevien ja niiden välillä, jotka [muutoin] jäisivät ilman välttämätöntä sosiaaliturvaa (ks. erityisesti 8 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

toteuttamiseen tarkoitettujen perustamissopimukseen pohjautuvien toimien [9] perimmäisenä tarkoituksena ei ole millään muotoa säännellä sisäisiä sosiaaliturvajärjestelmiä, jotka kuuluvat edelleen ainoastaan jäsenvaltioiden toimivaltaan, yhteisössä hyväksytyttyjen sosiaalipoliittisten toimien mukaisesti.

11. Tuomioistuin on jo voinut ilmoittaa kantansa kolmannen direktiivin edellä mainittujen säännösten vaikutuksiin vuonna 1996 asiassa García annetussa tuomiossa, [10] johon kumpikin asianosainen on useaan otteeseen vedonnut vastineissaan, vaikka niiden näkökulmat poikkeavatkin toisistaan. Edellä mainitussa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta oli pyydetty tulkitsemaan 2 artiklan 2 kohtaa siltä osin kuin siinä ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohtaan viitaten säädetään, että tämä direktiivi ei koske kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin kuuluvia vakuutuksia. Ennakkoratkaisukysymyksen esitti ranskalainen tuomioistuin sellaisen riitaasian yhteydessä, jossa tietyt itsenäiset ammatinharjoittajat kiistivät sosiaalikassojen — joiden tehtäviin kuuluu vastata pakollisista vanhuus-, sairaus-, äitiys-, työkyvyttömyys- ja henkivakuutusjärjestelmistä — oikeuden vaatia vastaavien vakuutusmaksujen maksamista. Työntekijät väittivät, että tällaisille kassoille edellä mainittujen vakuutusten hoitamista varten annettu yksinoikeus ei ollut kolmannessa vahinkovakuutusdirektiivissä säädetyn mukainen. Yhteisöjen tuomioistuin tukeutui äsken mainittuun oikeuskäytäntöön, joka koskee sitä, että sisäisiin sosiaaliturvajärjestelmiin ei puututa, ja totesi, että Ranskan järjestelmä kuului ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen piiriin. Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi vielä, että kansallisten markkinoiden vapauttaminen olisi johtanut siihen, että vakuutuksen hankkimisvelvoite olisi kadonnut, minkä seurauksena kyseisen vakuutusjärjestelmän säilyminen olisi vaarantunut.

Belgian hallituksen mukaan tässä tuomiossa [11] määritellään direktiivin soveltamisala suhteessa vakuutusten luonteeseen eikä suinkaan suhteessa yritysten luonteeseen siinä mielessä, että "sosiaaliturvajärjestelmän" käsitteeseen eivät sisältyisikään kaikki sosiaaliturvan perusvakuutukset. Tällaiselle tulkinnalle voidaan

9 — Tässä muistutettakoon, että käsiteltävän direktiivin tarkoituksena on viidennen perustelukappaleen mukaisesti velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan "sellainen yhteensovittaminen, joka on olennainen, välttämätön ja riittävä toimilupien ja toiminnan vakauden valvontajärjestelmien keskinäisen tunnustamisen aikaansaamiseksi siten, että voidaan myöntää yksi koko yhteisössä voimassa oleva toimilupa ja että voidaan soveltaa kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatetta". Järjestelmä rakentuu kahden yleisluonteisen välineen varaan: ensimmäinen niistä tarkoittaa, että ainoastaan kotijäsenvaltion viranomaisille on suotu toimivalta myöntää ja peruuttaa vakuutustoiminnan harjoittamiseen oikeuttava lupa; toinen tarkoittaa, että riskin ottavan valtion viranomaisten on luovuttava ulkomaisissa yrityksissä tehtävistä uusista tarkastuksista. Näiden kahden koordinointivälineen toimivuuden takaamiseksi direktiivissä asetetaan lisäksi vähimmäissäännöt luvan myöntämistä varten (ks. direktiivin 6—8 artikla ja 2 osasto). Valtiot voivat asettaa muitakin vaatimuksia, jotka ovat tarpeen, jotta yrityksille voitaisiin myöntää direktiivissä tarkoitettu toimilupa toimia direktiivin soveltamisalalla, mutta ne voivat velvoittaa niiden noudattamiseen ainoastaan kotimaisia yrityksiä, eivätkä ulkomaisia yrityksiä, jotka aikovat avata toimipaikan tai tarjota palveluja kyseisen valtion alueella. Jos jokin yritys aikoo tarjota palveluja muussa kuin kotijäsenvaltiossa kuitenkaan sinne sijoittautumatta, sen on toimitettava myös riskin ottavan maan viranomaisille kaikki niiden pyytämät asiakirjat lukuun ottamatta toiminnan vakauden valvontaa tai rahoitusta koskevia asiakirjoja (40 artikla). Lisäksi kotijäsenvaltion viranomaisten on ilmoitettava vastaaville riskin ottavan maan viranomaisille kyseisen yrityksen taloudellista tilannetta ja sen harjoittamaa toimintaa koskevia tietoja (35 artikla). Jos jälkimmäiset viranomaiset toteavat, että yritys ei noudata siihen sovellettavia oikeudellisia säännöksiä, ne voivat ottaa yhteyttä kotijäsenvaltion viranomaisiin ja kiireellisessä tapauksessa ottaa käyttöön tilapäisiä toimenpiteitä (40 artikla). Direktiivissä sallitaan, että riskin ottava valtio voi velvoittaa niiden sisäisten säännösten noudattamiseen, jotka koskevat vakuutussopimusten lausekkeita ja tiettyjen velvoitteiden noudattamista, kuten takuurahastoihin liittymistä tai tiettyjen tietojen tai asiakirjojen esittämistä (ks. erityisesti 45 artiklan 2 kohta).

10 — Asia C-238/94, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1673).

11 — Erityisesti tuomion 12 kohdassa.

saada tukea siitä, mitä yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Assurances du Crédit vastaan neuvosto ja komissio antamassaan tuomiossa [12] asiassa, jossa oli kyse muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun ensimmäisen direktiivin 73/239/ETY muuttamisesta luotto- ja takausvakuutuksen osalta 22 päivänä kesäkuuta 1987 annetun direktiivin (87/343/ETY) soveltamisalan määrittelystä. [13] Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin onkin katsonut, että direktiivin 87/343/ETY ulkopuolelle jäävät kaikki sellaiset vakuutukset jotka ovat lähtökohtaisesti tai luonteeltaan sosiaalisia ja näin on "huolimatta siitä, mikä on niitä tarjoavan yrityksen oikeudellinen asema".

Käsitykseni on, että asiassa García annettu tuomio, jossa sisällytetään ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuun sosiaaliturvajärjestelmän käsitteeseen ranskalaisten yleisten kassojen tarjoamat vakuutukset, koskee sellaisia vakuutuksia, joilla on sosiaalietuuksille ominaisia tavanomaisia piirteitä siinä mielessä, että ne ovat julkisoikeudellisen laitoksen tarjoamia ja niitä säännellään ainoastaan julkisoikeudellisilla säännöksillä. Kyseessä on käsiteltävästä asiasta poikkeava asia, koska vakuutuspalveluita tarjoavat yksityiset yritykset liiketoiminnan muodossa, ja siksi yhteisöjen tuomioistuimen esittämät ranskalaiseen järjestelmään liittyvät huomiot eivät voi päteä käsiteltävään tapaukseen. Olen siis sillä kannalla, etten voi puoltaa vastaajana olevan hallituksen väitettä siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen tämän tuomion yhteydessä tekemää ratkaisua olisi sovellettava myös käsiteltävään tapaukseen, sillä kahden tapauksen tunnusmerkistö on ilmiselvästi erilainen. Samoin Belgian hallituksen viittauksella asiassa Assurances du Crédit annettuun tuomioon ei ole merkitystä, koska tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin pelkästään toteaa lailliseksi poissulkemisen, joka nimenomaisesti tehdään ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 87/343/ETY — — joka koskee julkista vientiluottovakuutustoimintaa. Tässä tarkastelussa, joka pohjautui olennaisilta osin sen säännöksen kohteeseen ja tavoitteisiin, jonka pätevyys oli kiistetty, keskityttiin sen arviointiin, oliko julkisten vientiluottovakuutustoiminnan jättäminen ensimmäisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle yhteensopivaa kohteen ja tavoitteen kanssa, ja näin niistä tavoista huolimatta, joilla tällaisia luottoja tarjottiin kansallisella tasolla. [14]

Käsiteltävässä tapauksessa, toisin kuin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa García annetussa tuomiossa tarkastellussa kansallisessa tilanteessa olemme tekemisissä sekalaatuisen tunnusmerkistön kanssa, jolla on vain osittain sosiaaliturvapalvelulle ominaisia piirteitä: kyseessä on siis pakollinen vakuutus, jonka tarjoavat sosiaaliturvalaitoksen piiriin kuuluvien yleisten

12 — Asia C-63/89, tuomio 18.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1799, erityisesti 22 kohta).

13 — EYVL L 185, s. 72.

14 — Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että direktiivillä 73/239/ETY pyritään helpottamaan muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja tällaisen toiminnan harjoittamista poistamalla kansallisissa lainsäädännöissä nykyisin vallitsevat erot valvonnan alalla ja sovittamalla yhteen erityisesti niitä säännöksiä, jotka koskevat vakuutusyrityksiltä vaadittavia rahoitustakuita. Tällaisten takuiden tarkoituksena on huolehtia vakuutetuista ja kolmansista osapuolista asianmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Kuitenkin valtion myöntämiin tai sen takaamiin vientiluottoihin liittyvien vakuutustoimien osalta neuvosto katsoi, että valtio huolehtii riittävässä määrin tavallisesti direktiivissä taatusta vakuutetun suojelusta (ks. 15, 16 ja 21 kohta) ja jätti siis perustellusti tällaiset toimet direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle (em. asia García, tuomio 26.3.1996).

kassojen lisäksi voittoa tavoittelevat yksityiset yritykset, jotka toimivat ilman niitä sitoumuksia, jotka ovat ominaisia sosiaaliturvapolitiikalle, jota valtio harjoittaa työntekijöitä kohtaan. [15] Olen jo muistuttanut siitä, että vastaajana oleva hallitus on tehnyt selväksi, että Belgian Conseil d'État'n mukaan tällainen pakollinen vakuutus on sosiaaliturvapalvelu. Olen kuitenkin sillä kannalla, että sisäisen oikeuden määritelmällä ei voi olla painoarvoa määriteltäessä sitä sosiaaliturvajärjestelmän käsitettä, joka on mainittu direktiivin 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa. [16] Tämän säännöksen tulkinta ja sen tavoitteiden tunnistaminen johtavat oikeastaan päinvastaiselle kannalle.

12. Kuten komissio on korostanut, ensimmäisen luonteeltaan vain sanamuotoon liittyvän perusteen vuoksi ei voida jättää direktiivin soveltamisalueen ulkopuolelle nyt tarkasteltavana olevaa vakuutusta: direktiivin 55 artiklassa viitataankin nimenomaisesti "vakuutusyritykseen, joka tarjoaa — — omalla vastuullaan pakollista työtapaturmavakuutusta" ja säädetään, että jäsenvaltiot voivat velvoittaa, että se "noudattaa — — kansallisessa lainsäädännössä — — erityismääräyksiä — —, lukuun ottamatta talouden vakauden valvontaa koskevia määräyksiä, jotka ovat yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia". Lisäisin vielä, että 54 artiklassa käsitellään toista vakuutusluokkaa, josta säädetään tässä direktiivissä siitä huolimatta, että se kuuluu periaatteessa sosiaaliturvajärjestelmiin. Kyse on vakuutuksista, jotka "voivat korvata lakisääteisen sosiaaliturvajärjestelmään sisältyvän sairausvakuutuksen", joiden kohdalla jäsenvaltio "voi vaatia, että nämä sopimukset ovat tämän jäsenvaltion erityisten säännösten mukaisia yleisen edun suojaamiseksi tässä vakuutusluokassa ja että tämän vakuutuksen yleiset ja erityiset ehdot annetaan tiedoksi tämän jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille ennen niiden käyttöönottamista".

13. Tämän sanamuotoon liittyvän perusteen ohella, joka rajoittaa sangen selvästi ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa käytetyn käsitteen laajuutta, muutkin Belgian sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteisiin liittyvät sisällölliset syyt johtavat tähän samaan päätelmään.

Tästä näkökulmasta on ennen kaikkea pohdittava, vaikuttaako Belgian pakollisia työtapaturmavakuutuksia koskeva järjestelmä jollakin tavoin vakuutuksia tarjoavan yrityksen rakenteeseen ja toimintaan, ja jos vastaus on ei, eikö sitä direktiiviä, jolla pyritään poistamaan

15 — Muistutettakoon, että asiassa C-70/95, Sodemare ym., 17.6.1997 annetussa tuomiossa (Kok. 1997, s. I-3395), johon komissio vetoaa, todettiin, että palvelujen vapaata liikkuvuutta ei rajoita sellainen kansallinen järjestelmä, kuten se, josta on säädetty Unità sanitaria locale -nimisten yksiköiden (paikallisten sosiaali- ja terveydenhoitoyksiköiden) organisaatiosta ja toiminnasta 11.4.1980 annetussa legge regionale Lombardia nro 39:ssä, jossa sallitaan "ainoastaan sellaisten yksityisten toimijoiden, jotka eivät tavoittele voittoa, osallistua jäsenvaltion lakisääteisen sosiaalihuoltojärjestelmän toteuttamiseen tekemällä sopimuksia, joiden perusteella niillä on oikeus saada viranomaisilta korvaus terveydenhoitoalan sosiaalihuoltopalveluista aiheutuneista kustannuksista" (35 kohta). Yhteisöjen tuomioistuimessa tämä kansallinen järjestelmä on määritelty seuraavasti: "sosiaalihuoltojärjestelmä, jonka toteuttaminen kuuluu periaatteessa viranomaisille, perustuu yhteisvastuuperiaatteelle, mikä ilmenee siitä, että se on tarkoitettu ensisijaisesti sellaisten ihmisten avuksi, jotka sitä tarvitsevat — — ja vasta sitten, ottaen huomioon vain käytettävissä oleva kapasiteetti ja varojen määrä, niiden henkilöiden avuksi, joiden on kuitenkin vastattava kuluista taloudellisen tilanteensa edellyttämiltä osin *perheen tulojen mukaan määräytyvien tariffien mukaisesti*" (29 kohta, kursivointi tässä).

16 — Ks. tähän liittyen asia 279/80, Webb, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3305, erityisesti 10 kohta; Kok. Ep. VI, s. 275) ja asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1931, erityisesti 18—20 kohta).

vakuutusyritysten sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta haittaavat esteet, olisi tästä syystä pidettävä tapaukseen sovellettavana. On siis ilmeistä, että vaikkakaan sosiaaliturvamääräykset eivät vaikuta niihin tapoihin, joilla yritykset harjoittavat taloudellista toimintaa, niillä yhteisön säännöksillä, jotka kohdistuvat näihin yrityksiin, ei voi olla vaikutusta niihin kansallisiin säännöksiin, jotka ovat lähtökohtaisesti ja luonteeltaan julkisoikeudellisia ja joilla säännellään sosiaaliturvajärjestelmiä eikä näillä yhteisön säännöksillä voida näin ollen vaarantaa näiden järjestelmien perimmäistä tehtävää ja tarkoitusta.

14. Tätä päättelyä jatkettakoon käsittelemällä seuraavaksi Belgian nykyiseen järjestelmään sisältyvien pakollista työtapaturmavakuutusta koskevien säännösten muodostamaa kokonaisuutta.

Kuten olen jo maininnut tämän ratkaisuehdotuksen johdanto-osassa, vakuutusyritysten valvonnasta vuonna 1975 annetun belgialaisen lain 2 §:n 2 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna 12.8.1994 tehdyllä kuninkaan päätöksellä, jolla direktiivi 92/49/ETY pantiin täytäntöön, jätetään lain aineellista soveltamisalaa määriteltäessä lain ulkopuolelle "yleiset kassat, yksityiset yritykset, jotka käyttävät kiinteitä vakuutusmaksuja,[17] ja julkisoikeudelliset laitokset, kun kyse on seuraavissa säädöksissä tarkoitetuista toimenpiteistä: a) työtapaturmista 10 päivänä huhtikuuta 1971 annettu laki (ja julkisen sektorin työtapaturmista, työmatkoilla tapahtuneista onnettomuuksista ja ammattitaudeista 3 päivänä heinäkuuta 1967 annettu laki)".

Työtapaturmavakuutuksia hoitaville yksityisille yrityksille annettu valtuutus, joka on peräisin vuodelta 1903, vahvistettiin vuonna 1971 ja viimeksi 31.3.1987 tehdyllä kuninkaan päätöksellä.[18] Edellä mainitussa 10.4.1971 annetussa laissa (jäljempänä "vuoden 1971 laki"), jolla säädetään yhdessä 21.12.1971 tehdyn kuninkaan päätöksen (jäljempänä "vuoden 1971 kuninkaan päätös") kanssa edellä mainituista vakuutuksista, velvoitetaan työnantaja vakuuttamaan työntekijänsä yleisissä kassoissa tai toimiluvan saaneissa vakuutusyrityksissä (49 §).

Palkattujen työntekijöiden sosiaaliturvaa koskevista yleisistä periaatteista 29 päivänä kesäkuuta 1981 annetun lain 3 §:ssä ja 21 §:n 4 momentin mukaan työtapaturmien ja ammattitautien perusteella maksettavat korvaukset sisältyvät sosiaaliturvaan.

Työntekijöille maksettavan korvaussumman suuruus määräytyy lakisääteisesti (ks. vuoden 1971 lain 10—21 ja 28—33 §) työntekijän palkan mukaan, kun taas

17 — Yksityisillä yrityksillä, "jotka käyttävät kiinteitä vakuutusmaksuja", tarkoitetaan kaikkia niitä yrityksiä, jotka eivät voi muuttaa vakuutusmaksujen suuruutta ennen yksittäisten sopimusten voimassaoloajan päättymistä.

18 — Komissio on esittänyt nämä lainsäädäntöä koskevat tiedot vastauskirjelmänsä 10 kohdassa, eikä Belgian hallitus ole kiistänyt niitä.

vakuutusmaksujen suuruudesta yksittäiset vakuutusyhtiöt voivat päättää vapaasti.[19] Tariffit on toimitettava sosiaaliturvaministeriöön vuosittain 31. joulukuuta mennessä eikä niitä voida nostaa yli 10 prosentilla (vuoden 1971 kuninkaan päätöksen 12 §).

Toimiluvan saaneiden yritysten on jo lupahakemusta tehdessään osoitettava taloutensa vakaus esittämällä kirjanpitoaineistonsa sosiaaliturvaministeriölle ja työtapaturmarahastolle (vuoden 1971 kuninkaan asetuksen 4 §, erityisesti sen 5 momentti).[20] Toiseksi riidanalaisia vakuutuksia koskevia toimia varten on pidettävä erillistä kirjanpitoa, jossa noudatetaan erityisiin säännöksiin sisältyviä ohjeita (kuninkaan päätöksen 8 §). Kolmanneksi niiden on annettava vakuus julkiselle elimelle nimeltä Caisse des Dépôts et Consignations (vuoden 1971 kuninkaan päätöksen 4 §:n 7 momentti ja 16 §) ja huolehdittava varannosta niissä tapauksissa ja niillä tavoin, joista on säädetty kuninkaan päätöksellä (vuoden 1971 lain 52 § ja vuoden 1971 kuninkaan päätöksen 21 ja 22 §). Lopuksi kerrottakoon, että työtapaturmarahasto (ks. jäljempänä) vastaa teknisestä, lääketieteellisestä ja rahataloudellisesta valvonnasta sen osalta, että toimiluvan saaneet vakuutusyritykset noudattavat vuoden 1971 lain säännöksiä (vuoden 1971 lain 58 §:n 9 momentti).

Lisäksi 10.11.1967 tehdyllä kuninkaan päätöksellä N:o 66 on perustettu työtapaturmarahasto (Fonds des accidents du travail; jäljempänä "FAT"), josta säädetään vuoden 1971 lain III luvun toisessa jaksossa. Tällaisen rahaston tehtäviin kuuluu maksaa korvaus, jos ilmenee, että työnantaja ei ole huolehtinut työntekijän vakuuttamisesta, tai jos vakuutusyhtiö ei maksa asianmukaista korvausta (vuoden 1971 lain 58 §:n 3 momentti).

15. Näistä säännöksistä käy ensinnäkin ilmi, että vakuutusyhtiöt määräävät maksuista itsenäisesti ja huolehtivat vapaasti niistä varoista, joita on kertynyt, kun maksuja on maksettu. Tästä seuraa, että harjoittaessaan taloudellista toimintaa, joka koostuu pakollisiin työtapaturmavakuutuksiin liittyvien maksujen perimisestä ja näihin maksuihin perustuvasta sijoitustoiminnasta, yritykset eivät toimi sosiaaliseen solidaarisuuteen pohjautuvia kriteereitä noudattaen vaan yksityisten rahastoivien järjestelmien perinteisen toiminta-ajatuksen pohjalta. Toiseksi, kuten komissio painottaa, näyttää siltä, että työnantajien (ja siten työntekijöiden/vakuutettujen) ja vakuutusyhtiöiden välinen suhde on luonteeltaan yksityisoikeudellinen, mikä tarkoittaa mm. sitä, että vakuutusyhtiöllä ei ole velvollisuutta maksaa korvausta, jos työnantaja on jättänyt maksunsa maksamatta tai maksanut ne vain osittain (ja näin siitä huolimatta, että FAT saattaa puuttua asiaan). Näiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen

19 — Ks. erityisesti se, mikä ilmenee vuoden 1971, lain muuttamisesta tehtävän kuninkaan päätöksen 20.5.1997 päivättyä luonnosta koskevasta, kuninkaalle tehdystä selonteosta (Moniteur belge, 29.8.1997). Seitsemännessä kappaleessa todetaan seuraavaa: "Lors du calcul et de l'élaboration de ces tarifs, les assureurs furent laissés complètement libres, actuellement c'est encore le cas."

20 — Luvan myöntämiseksi edellytetään työtapaturmista vastaavan rahaston hallintokomitean (ei ilmeisestikään sitovaa) lausuntoa (vuoden 1971 kuninkaan päätöksen 7 ja 28 §); hallintokomitea koostuu yritysten ja työntekijöiden edustajista (saman päätöksen 44 §).

pohjalta on helppo todeta, että tässä tapauksessa kyse on yksityisestä vakuutustoiminnasta, jota harjoitetaan vapaan markkinatalouden perinteisten sääntöjen mukaan, huolimatta siitä, että yrityksen toiminnan taustana ovat sosiaaliturvasta annetut säännökset. Tällä seikalla ei sitä paitsi ole ratkaisevaa merkitystä, jos otetaan huomioon, että yritykset tarjoavat vakuutuksia sellaisten toimien ja laskelmien perusteella, joita Belgian sosiaaliturvasäännöksissä ei ole määritelty täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti.

16. On totta, että jotkin järjestelmän ominaisuudet näyttäisivät liittävän nyt käsiteltävät vakuutukset perinteiseen sosiaalietuusjärjestelmään: kyseessä on työnantajalle lankeava vakuutusvelvoite; se, että korvaussumma määräytyy lakisääteisesti tai muun yleisesti sovellettavan päätöksen tai säädöksen pohjalta siten, että otetaan huomioon vakuutettujen tulot; ja lopuksi se, että FAT puuttuu asiaan, jos työnantaja laiminlyö velvoitteensa tai jos vakuutusyritys ajautuu kriisiin. Epäilen kuitenkin, että tällaiset seikat voisivat olla esteenä kolmanteen direktiiviin sisältyvien säännösten kaltaisten yhteisön säännösten soveltamiselle, sillä toistaisin vielä, että kyseisen direktiivin tavoitteena on yhteisössä toimivien yritysten toiminnan vapauttaminen. Vastaavasti, jos tulkitaan yhteisön direktiiviä sen kansalliseen järjestelmään kohdistuvien seurausten näkökulmasta, epäilen, voisiko Belgian markkinoiden avautuminen jotenkin vaarantaa sisäisen vakuutusjärjestelmän toiminnan. Vakuutusjärjestelmää koskevien luonteeltaan julkisoikeudellisten säännösten soveltaminen, millä ei ole lainkaan vaikutuksia, kuten äsken totesin, yrityksen vapauteen tarjota tällaista palvelua ja määritellä siihen liittyvät yksityiskohdat, ei voi vaarantua sen takia, että palvelua tarjoava yritys on ulkomainen. Muistuttaisin tässä yhteydessä siitä, että juuri mainitun kolmannen direktiivin 55 artiklan ansiosta Belgian valtio voi velvoittaa ulkomaiset yritykset mukautumaan niihin sisäisiin säännöksiin, joilla säännellään pakollisia vakuutussopimuksia, ja että Belgian valtio voi sen lisäksi direktiivin 45 artiklan 2 kohdan nojalla velvoittaa yritykset liittymään ja osallistumaan "samoin edellytyksin kuin kyseisissä valtioissa toimiluvan saaneet yritykset sellaisiin järjestelyihin, joiden tarkoituksena on taata korvausten maksaminen vakuutetuille ja vahingon kärsineille kolmansille henkilöille".

17. Vielä on käsittelemättä se, kuinka ne sisäiset taloudenhoitoa koskevat säännökset, joita sovelletaan toimiluvan saaneisiin yrityksiin, voidaan sovittaa yhteen sen kanssa, että ulkomaiset yhtiöt voisivat tarjota samaa vakuutusta ilman, että Belgian viranomaiset valvoisivat niiden rahoitusperustaa ennakolta tai jälkikäteen.[21] Koska direktiivillä on sovitettu yhteen eri kansallisten viranomaisten harjoittamaa valvontaa, kotijäsenvaltion tehtäväksi annetun yritysten valvonnan on katsottava takaavan riittävästi vakuutettujen oikeudet. Se, että Belgian viranomaisten harjoittama valvonta on tiukempaa kuin direktiivissä säädetty perusvalvonta, ei voi johdattaa sille kannalle — johon Belgian hallitus on näyttänyt päätyneen — että muissa kansallisissa järjestelmissä säädetty valvonta on riittämätöntä siihen, että voitaisiin varmistaa, että ulkomaiset yritykset täyttävät riidanalaisia vakuutuspalveluita

21 — Hallitus katsoo, että niiden kahden vaatimuksen täyttymiseksi, joista ensimmäinen koskee sitä, että ulkomaalaiset yritykset voisivat tarjota pakollisia työtapaturmavakuutuksia, ja jälkimmäinen sitä, että Belgian viranomaiset voivat valvoa edellä mainittuja yrityksiä, kyseiset yritykset velvoitetaan sisäisen lainsäädännön nojalla avaamaan toimipaikka Belgian alueella (ks. erityisesti vuoden 1971 kuninkaan päätöksen 2 §). Kuten komissio on muistuttanut, tällainen velvoite merkitsee sellaisenaan palvelujen vapaan tarjoamisen rajoittamista (ks. asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986, Kok. 1986, s. 3755, erityisesti 52 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 769).

koskevat velvoitteensa. Päinvastaisen hyväksyminen tarkoittaisi, että väheksyttäisiin kolmannen direktiivin nojalla perustettua järjestelmää, joka perustuu juuri yhteistyöhön ja kansallisten viranomaisten molemminpuoliseen luottamukseen. Lisäksi otettakoon huomioon, että jos ilmenee, että ulkomaiset yritykset rikkovat sisäisiä säännöksiä, riskin ottavan valtion viranomaiset voivat ottaa yhteyttä kotijäsenvaltion viranomaisiin ja kiireellisessä tapauksessa ottaa käyttöön "aiheelliset toimenpiteet estääkseen säännösten vastaisen toiminnan jatkumisen tai rangaistakseen siitä" (direktiivin 40 artikla). Olen siis sitä mieltä, että käsiteltävässä tapauksessa sellaiset oikeudelliset ja tosiasialliset edellytykset eivät täyty, joiden perusteella riskin ottavan jäsenvaltion viranomaisten ei täytyisi pitäytyä kotijäsenvaltion viranomaisten tekemien ennakko- ja jälkikäteistarkastusten tuloksiin.

18. Yrityksen ajauduttua kriisiin myöskään FAT:n väliintulo ei riitä siihen, että työtapaturmavakuutukset olisivat rinnastettavissa ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun "lakisääteisen sosiaaliturvajärjestelmän" käsitteeseen. Tällä väliintulolla on oikeastaan korvaava eikä täydentävä tehtävä verrattuna vakuutusyritysten tehtävään. Tosiasiassa kyse on sellaisesta välineestä, jonka tarkoituksena on taata työntekijöiden eikä vakuutusyritysten oikeudet. Jälkimmäisiä koskevat yksityisoikeudelliset säännöt, joiden mukaan yritykset ovat velvoitettuja täyttämään sopimusvelvoitteensa ja etenkin maksamaan korvauksia. Yrityksiä koskevat kriisitilanteessa perinteiset konkurssimenettelyt, joiden avulla valtio ja siten mahdollisesti myös FAT voivat esittää yrityksen omaisuuteen kohdistuvia vaateita työntekijöille maksettujen korvausten perimiseksi.

19. Kaikkien näiden näkökohtien perusteella katson, että kolmatta direktiiviä voidaan soveltaa Belgian oikeusjärjestyksessä etenkin vuoden 1971 lailla ja vuoden 1971 kuninkaan päätöksellä säädettyjen pakollisten työtapaturmavakuutusten kaltaisiin työtapaturmavakuutuksiin, ja että Belgia ei ole pannut direktiiviä asianmukaisesti täytäntöön.

*Direktiivin 88/357/ETY 12 artiklan 2 kohtaa koskevan neuvoston ja komission yhteisen ilmoituksen merkitys*

20. Tällaista ratkaisua ei muuta se, että hyväksyessään muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 22 päivänä kesäkuuta 1988 annetun toisen neuvoston direktiivin 88/357/ETY,[22] neuvosto ja komissio liittivät mukaan ilmoituksen, jonka mukaan 12 artiklan 2 kohdasta (jossa todetaan, että ainoastaan kyseisen direktiivin kolmatta osastoa ei sovelleta työtapaturmavakuutuksiin) ei seuraa, että direktiivin muita osastoja sovellettaisiin belgialaisiin vakuutuksiin, joita kuitenkin koskevat yhteisön yhteensovittamisesta annetut säännökset ja jotka jatkossakin lasketaan kuuluvaksi ensimmäisen direk-

22 — EYVL L 172, s. 1.

tiivin 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa mainitun ulkopuolelle jättämisen piiriin.[23]

21. Komission mielestä tämä ilmoitus ei voi vaikuttaa direktiivin soveltamiseen käsiteltävään tapaukseen ennen kaikkea kahdesta syystä. Ensinnäkin asia koskee 12 artiklan 2 kohdan säännöstä, jota — kuten ilmenee itse artiklatekstistä — neuvosto tarkisti ja joka kumottiin direktiivin 92/49/ETY 37 artiklalla. Toiseksi on todettava, että joka tapauksessa yhteisöjen oikeuskäytännön[24] mukaista on, että ne ilmoitukset, jotka on liitetty sellaisten kokousten pöytäkirjaan, joissa säädös hyväksytään, eivät voi muuttaa säännösten sisältöä siitä, millaisena se ilmenee säädöksen sanamuodosta, vaan sitä voidaan käyttää ainoastaan vahvistamaan säädöksen soveltamisalaa.[25] Jos käsiteltävässä asiassa tulkittaisiin kolmannen direktiivin 2 artiklaa siten, että katsottaisiin että direktiiviä ei kaikesta huolimatta voitaisi soveltaa Belgian työtapaturmajärjestelmään, se olisi ilmiselvästi ristiriidassa sen kanssa, mitä säädetään edellä mainitussa 55 artiklassa, joka koskee juuri yksityisten yritysten tarjoamia pakollisia työtapaturmavakuutuksia.

22. Puollan kantajana olevan toimielimen kantaa. Huolimatta siitä, että ilmoitus koskee vuoden 1988 direktiivin 12 artiklan 2 kohtaa, eli direktiiviä 92/49/ETY edeltävää säädöstä, ja että säännös on sittemmin kumottu, on selvää, että niitä ilmoituksia, joita ei ole sisällytetty siihen säädöstekstiin, johon niissä viitataan, ei voida käyttää siihen, että itse säädöstä tulkittaisiin päinvastaisesti kuin mitä sitä tulkittaisiin sen säännösten sanamuodon perusteella. Tälle on löydettävissä vahvistus edellä mainitusta oikeuskäytännöstä.

En myöskään katso, että ilmoituksen viittaus ensimmäisessä direktiivissä esiintyvään "lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään" kuuluvien vakuutusten direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jättämistä koskevaan yleiseen sääntöön voisi oikeuttaa sen, kuten Belgian hallitus väittää, että juuri pakollisia työtapaturmavakuutuksia koskevaa kolmannen direktiivin 55 artiklaa ei sovelleta käsiteltävään tapaukseen. Sen lisäksi, että ilmoitus koskee säädöstä, joka oli annettu ennen kolmatta direktiiviä, jota nyt väitetään rikotun, on todettava, että tällaista ilmoitusta ei ole ilmeisestikään ehdotettu edellä mainitun 55 artiklan osalta.[26]

23 — Ilmoitus kuuluu seuraavasti: "Le Conseil et la Commission constatent que l'article 12 paragraphe 2 premier tiret (qui exclut les accidents du travail du champ d'application du titre III) ne modifie en rien le fait que l'assurance des accidents du travail, telle qu'elle est pratiquée en Belgique, est visée par l'exclusion figurant à l'article 2 paragraphe 1 sous d) de la première directive de coordination".

24 — Asia 429/85, komissio v. Italia, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 843) ja asia C-329/95, VAG Sverige, tuomio 29.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2675).

25 — Asia 136/78, Auer, tuomio, 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 437, erityisesti 25 kohta; Kok. Ep. IV, s. 331).

26 — Muistutettakoon tässä yhteydessä, että kolmannen direktiivin 49 ja 50 artiklaan sisältyy Tanskalle, Espanjalle, Kreikalle ja Portugalille myönnettyjä aineellisia tai ajallisia poikkeuksia.

*EY:n perustamissopimuksen 55 ja 90 artiklan (joista on muutettuna tullut EY 45 ja EY 86 artikla) soveltaminen*

23. Belgian hallitus vetoaa sen tueksi, että työtapaturmavakuutukset jätettäisiin kolmannen direktiivin soveltamisalueen ulkopuolelle, kyseisten vakuutusten luonteeseen yleishyödyllisenä palveluna ja päättelee sen pohjalta, että jäsenvaltioilla on oikeus olla noudattamatta niitä vapauttamisvelvoitteita, jotka pohjautuvat perustamissopimukseen ja johdetun oikeuden säännöksiin, mikä tunnustetaan EY:n perustamissopimuksen 55 ja 90 artiklassa.

24. Komissio esittää kaksi asiaan liittyvää huomiota. Ensinnäkin perustamissopimuksen 55 artiklan osalta se korostaa, että direktiivin 92/49/ETY oikeudellinen perusta on löydettävissä EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdasta ja 66 artiklasta ja että siten sijoittautumisvapautta, kuten myös muiden vakuutusten kuin henkivakuutusten alalla palvelujen tarjoamisen vapauttakin koskevien rajoitusten poistamista säännellään toissijaisesti, mistä seuraa, että direktiivin määräysten soveltamatta jättämistä varten tehdyt poikkeukset rajoittuisivat vain direktiivissä nimenomaisesti mainittuihin. Toiseksi perustamissopimuksen 55 artiklassa tarkoitettuja turvalausekkeita on sovellettava yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Thijssen vuonna 1993 antamassaan tuomiossa [27] omaksuman tulkinnan mukaisesti suppeasti, koska niillä rajoitetaan yhteisön oikeusjärjestyksessä kansalaisille myönnettyjen perusoikeuksien harjoittamista. Tämä ajattelutapa pätee etenkin perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa määrättyyn poikkeukseen, jonka mukaan yhteisön oikeusnormeja ei sovelleta niihin yrityksiin, joiden tehtäviin kuuluu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen silloin, kun tällaiset säännökset voisivat estää niitä hoitamasta niille uskottuja julkisia tehtäviä. Komissio painottaa, että yhteisöjen oikeuskäytännön nojalla [28] jäsenvaltiolla on velvollisuus osoittaa, että tällainen este on todellinen, ja tässä arviossahan tällaisesta ei ole näyttöä, ja että tällaisena esteenä ei kuitenkaan voida pitää pelkkää yrityksen tehtävien harjoittamisen vaikeutumista. [29]

25. Yhdyn komission perusteisiin. Jotta ymmärrettäisiin EY:n perustamissopimuksen 55 artiklan mukaisen turvalausekkeen merkitys käsiteltävän kaltaisen asian yhteydessä, on tarpeen pitää lähtökohtana kahta yleisluonteista seikkaa. Ensinnäkin on syytä ottaa huomioon, että tähän määräykseen sisältyy poikkeus jäsenvaltioille asetettuun kieltoon ottaa käyttöön uusia sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvia rajoituksia, mistä seuraa, että määräystä on tulkittava suppeasti siten, että poikkeus voi olla pätevä vain, jos toiminta, jonka harjoittaminen evätään ulkomaiselta

27 — Asia C-42/92, Thijssen, tuomio 13.7.1993 (Kok. 1993, s I-4047).

28 — Ks. erityisesti asia C-157/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5699, erityisesti 28 kohta).

29 — Asia T-260/94, Air Inter v. komissio, tuomio 19.6.1997 (Kok. 1997, s. II-997, erityisesti 138 kohta).

toimijalta, muodostuu julkisten tehtävien suorittamisesta.[30] Toiseksi on otettava huomioon, että kun asiasta säädetään yhteisössä johdetun oikeuden säännöksin, valtion toimenpiteen, jolla rajoitetaan ulkomaisten toimijoiden mahdollisuutta ryhtyä harjoittamaan jotakin tiettyä toimintaa on oltava välttämättä rajoittunutta varsinkin, kun yhteisön säännöksillä säädetään, kuten käsiteltävässä tapauksessa, kansallisista alan säännöksistä ja sovitetaan niitä yhteen yksityiskohtaisesti.

Käsiteltävässä tapauksessa tarkastelemme siis sellaista toimintaa, jota huolimatta siitä, että se liittyy luonteensa ja tehtävänsä puolesta sosiaalipalvelujen tarjoamiseen ja siten julkisen vallan käyttöön, harjoittavat yksityiset yritykset vapaan markkinatalouden perinteisten sääntöjen mukaan. Ainoa Belgian hallituksen esittämä todellinen syy, joka oikeuttaisi sen, että ulkomaiset yritykset jätettäisiin järjestelmän ulkopuolelle, on se, että samaisten yritysten on mahdotonta tai äärimmäisen vaikeaa noudattaa sisäisissä laeissa säädettyjä yleisluonteisia velvoitteita ja että niitä on mahdotonta tai äärimmäisen vaikea valvoa tavalla, jolla asianmukaisen toimiluvan saaneita belgialaisia yrityksiä valvotaan. Kuten jo aiemmin osoitin, kolmas direktiivi tarjoaa välineet, joilla estetään ne vaikeudet, joita saattaa koitua riskin ottavan jäsenvaltion viranomaisille niiden valvoessa ulkomaisten yritysten toimintaa, ja direktiivin avulla viranomaiset voivat lisäksi velvoittaa ulkomaiset yhtiöt noudattamaan kaikkia niitä sisäisiä määräyksiä, jotka koskevat niitä vakuutuksia, joita kyseiset yhtiöt aikovat tarjota. Tästä seuraa, että käsiteltävässä asiassa ei ole edellytyksiä sille, että sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen oikeudesta voitaisiin poiketa.

26. Perustamissopimuksen 90 artiklan osalta muistutettakoon vain siitä, että se koskee julkisia yrityksiä tai sellaisia yrityksiä, joiden tehtävänä on järjestää yleishyödyllisiä palveluja erityisoikeuksien tai yksinoikeuksien nojalla. Tässä käsiteltävä tapaus koskee sen sijaan sellaista kansallista järjestelmää, jossa ei myönnetä yksinoikeuksia millekään yritykselle, vaan jossa velvoitetaan ainoastaan ne yhtiöt, jotka aikovat antaa työtapaturmavakuutuksia, pyytämään toimilupaa toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta, ja jossa tehdään näin epäämättä ulkomaisilta yrityksiltä mahdollisuutta esittää hakemus sisäisessä oikeudessa säädettyjen menettelytapojen ja ehtojen mukaisesti. Tässä asiassa ei ole siis edellytyksiä soveltaa perustamissopimuksen 90 artiklaa.[31]

30 — Asiassa Thijssen annetun tuomion, johon kantajana oleva toimielin vetoaa, lisäksi mainittakoon seuraavat tuomiot: asia 2/74, Reyners, 21.6.1974 (Kok. 1974, s. 631, erityisesti 42—44 kohta; Kok. Ep. II, s. 311); asia 307/84, komissio v. Ranska, 3.6.1986 (Kok. 1986, s. 1725, erityisesti 12 ja 13 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 645); asia 147/86, komissio v. Kreikka, 15.3.1988 (Kok. 1988, s. 1637, erityisesti 7—13 kohta; Kok. Ep. IX, s. 445); asia C-3/88, komissio v. Italia, 5.12.1989 (Kok. 1989, s. 4035, erityisesti 13 kohta; Kok. Ep. X, s. 285) ja asia C-306/89, komissio v. Kreikka, 10.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5863, erityisesti 7 ja 8 kohta).

31 — Seuraavissa 21.9.1999 annetuissa ennakkoratkaisuissa kansallinen tilanne oli toisenlainen: asia C-67/96, Albany; yhdistetyt asiat C-115/97 — C-117/97, Brentjens' Handelsonderneming, ja asia C-219/97, Maatschappij Drijvende Bokken (joita ei ole vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Näissä asioissa yhteisöjen tuomioistuin arvioi mm. ja siltä osin kuin sillä on käsiteltävän asian kannalta merkitystä, sitä, voitiinko 90 artiklaa soveltaa sellaiseen Alankomaiden lainsäädäntöön, jossa yhdelle rahastolle myönnetään yksinoikeus hoitaa lisäeläkejärjestelmää.

**IV EY:n perustamissopimuksen 184 artiklan mukainen lainvastaisuus**

27. Belgian hallitus kiistää kolmannen direktiivin 55 artiklan laillisuuden siinä tapauksessa, että tämän säännöksen katsottaisiin kattavan myös pakollisia työtapaturmia koskevat perusvakuutukset. Belgian hallitus väittää tämän osalta, että neuvosto ei voi säätää tästä vakuutusluokasta käsiteltävänä olevan direktiivin kaltaisella direktiivillä, jolla pyritään poistamaan vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvia rajoituksia, ja tämän väitteen tueksi edellä mainittu hallitus esittää, että riskin ottavien valtioiden olisi mahdotonta, jos otetaan huomioon kolmannen direktiivin sisältö, harjoittaa ulkomaisten yritysten rahoitusvalvontaa ja siten tarjota vakuutetuille asianmukaisia takeita.

Tähän seikkaan liittyen muistutettakoon ainoastaan, että komission mainitseman vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi vedota sellaisen direktiivin laittomuuteen, jonka osalta komissio on todennut valtion laiminlyöneen jäsenyysvelvoitteensa.[32] Aineellisen kysymyksen osalta viittaan siihen, mitä olen jo todennut direktiivin soveltamisen vaikutusten ja erityisesti niiden takeiden osalta, joita direktiivissä säädetty ja järjestetty yritysten valvontajärjestelmä tarjoaa riskin ottavan jäsenvaltion viranomaisille. Olen pitänyt näitä takeita riittävinä, koska ulkomaiset yritykset voivat kanteen kohteena olevalla alalla toimia kotimaisten yritysten rinnalla. Tällaiset näkökohdat ovat saaneet minut kääntymään sille kannalle, että direktiivillä ja erityisesti sen 55 artiklalla, ei vaaranneta Belgian mallin mukaisen työtapaturmavakuutusjärjestelmän toimintaa.

32 — Asia C-74/91, komissio v. Saksa, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5437, erityisesti 10 kohta) ja päätöksen osalta asia 226/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.6.1988 (Kok. 1988, s. 3611, erityisesti 14 kohta).

**V Oikeudenkäyntikulut**

28. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos sitä on vaadittu. Koska käsiteltävässä tapauksessa komissio on esittänyt tällaisen vaatimuksen, katson, että Belgia on velvoitettava maksamaan kantajana olevan toimielimen oikeudenkäyntikulut.

## VI Ratkaisuehdotus

29. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) ottaa kanteen tutkittavaksi;

2) toteaa, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa vakuutusyhtiöistä 9 päivänä heinäkuuta 1975 annetun lain 2 §:n, sellaisena kuin kyseinen laki on muutettuna 12 päivänä elokuuta 1994 tehdyllä kuninkaan päätöksellä;

3) hylkää Belgian kuningaskunnan esittämän lainvastaisuusväitteen ja

4) velvoittaa Belgian kuningaskunnan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.