FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

föredraget den 20 januari 2000 *

I — Föremål för talan. Gemenskapsrättsliga och nationella bestämmelser. Administrativt förfarande

1. Genom förevarande talan yrkar kommissionen att domstolen skall fastställa att Konungariket Belgien har åsidosatt sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten genom att inte korrekt ha genomfört rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring, nedan kallat direktivet eller tredje direktivet). [1] Käranden anför att det är rättsstridigt att de obligatoriska arbetsolycksfallsförsäkringarna inte ingår i tillämpningsområdet för de nationella bestämmelser som syftar till att införliva nämnda direktiv. Den belgiska regeringen åberopar till sitt försvar att denna kategori av försäkringar inte ingår i direktivets tillämpningsområde, eftersom det i direktivet uttryckligen anges att de nationella socialförsäkringssystemen inte omfattas av detta. Den belgiska regeringen invänder med stöd av artikel 184 i EG-fördraget (nu artikel 241 EG) att artikel 55 i direktivet, som just avser de obligatoriska arbetsolycksfallsförsäkringarna, är rättsstridig.

2. Det skall i det hänseendet erinras om att det i artikel 2 i direktivet beträffande fastställandet av dess tillämpningsområde hänvisas till rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring. [2] Enligt artikel 2.1 d i nämnda direktiv gäller detta bland annat inte "[f]örsäkring som ingår som en del av ett lagfäst socialförsäkringssystem". Under A i bilagan till direktivet, vilken avser klassificering av risker i försäkringsklasser, upptas "arbetsskador och yrkessjukdomar" som olycksfall (punkt 1). I det tredje direktivet stadgas bland annat, i artikel 55, att "[m]edlemsstaterna får föreskriva att varje försäkringsföretag som på egen risk erbjuder obligatorisk arbetsskadeförsäkring inom deras territorier skall följa de sär-

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 228, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 160.

2 — EGT L 228; s. 3, svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 146, nedan kallat första direktivet.

skilda bestämmelser som finns för detta slag av försäkring i deras nationella lagstiftning, med undantag av bestämmelser om den finansiella tillsynen för vilken hemlandet skall vara ensamt ansvarigt".

3. Den nationella bestämmelse vars förenlighet med gemenskapsrätten kommissionen bestrider är artikel 2 i den belgiska lagen av den 9 juli 1975 om tillsyn av försäkringsföretag, i dess lydelse efter ändring genom kunglig kungörelse av den 12 augusti 1994.[3] I denna artikel föreskrivs att lagen inte är tillämplig på flera kategorier av företag, nämligen försäkringskassor, privata företag och offentliga organ som tillhandahåller försäkringar avseende arbetsolycksfall och yrkessjukdomar; de sistnämnda uteslutande vad avser den offentliga sektorn.

4. Det administrativa förfarandet inleddes genom en formell underrättelse av den 27 december 1995, vilken den belgiska regeringen besvarade den 23 december 1996 genom skrivelse från dess ständiga representation, i vilken den bestred att bestämmelserna i nationell rätt om arbetsolycksfall är oförenliga med direktivet. Därefter avgav kommissionen den 17 juni 1997 ett motiverat yttrande, på vilket Konungariket Belgien reagerade genom att i skrivelser av den 2 februari 1998 och av den 19 mars 1998 åberopa de argument som senare återgivits i försvarsinlagor i detta förfarande och som jag kommer att uppehålla mig vid längre fram.

II — Upptagande till sakprövning

5. Den belgiska regeringen har framfört en invändning om rättegångshinder och gjort gällande att kommissionen, i punkt 15 i ansökan, har förklarat att den anser att de grundläggande och obligatoriska arbetsolycksfallsförsäkringarna är undantagna från direktivets tillämpningsområde och att, då det i målet är fråga om försäkringsförmåner som ingår i denna kategori, det följaktligen saknas föremål för talan.

Kommissionen invänder att talan avser alla obligatoriska arbetsolycksfallsförsäkringar som tillhandahålls av privata belgiska företag och beträffande vilka kommissionen anför att förbudet för utländska företag som inte är etablerade på det nationella

3 — Kunglig kungörelse av den 12 augusti 1994 (*Moniteur belge* av den 16 september 1994) och kunglig kungörelse av den 22 november 1994 (*Moniteur belge* av den 21 december 1994) om ändring av kunglig förordning av den 22 februari 1991 utgör de nationella rättsakter som syftar till att införliva direktiv 92/49.

territoriet att tillhandahålla samma tjänster är oförenligt med artikel 55 i direktivet.

Av ansökan framgår det klart att föremålet för talan är den nämnda motsättningen mellan nationella bestämmelser och gemenskapsbestämmelser. Det argument som den belgiska regeringen har framfört beträffande de ifrågavarande försäkringarnas karaktär av grundläggande sociala förmåner har inte någon betydelse för fastställande av föremålet för talan eller, följaktligen, för bedömningen, huruvida denna kan tas upp till sakprövning. Argumentet kan däremot vara av viss betydelse vid prövningen i sak av kommissionens talan, eftersom det utgör en faktor som eventuellt kan beaktas vid bedömningen huruvida försäkringarna inbegrips i ett sådant "lagfäst socialförsäkringssystem" som avses i artikel 2.1 d i det första direktivet.

del av ett lagfäst socialförsäkringssystem" från tillämpning av det tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring. Parternas tolkning skiljer sig framför allt i fråga om vilket innehåll som skall ges begreppet "lagfäst socialförsäkringssystem" och, närmare bestämt, vad gäller frågan huruvida detta begrepp omfattar alla avtal som har sitt ursprung i det nationella socialförsäkringssystemet, oberoende av vem som tillhandahåller tjänsten, eller med andra ord alla de organ och företag som deltar direkt i ett sådant system. Parternas tolkning skiljer sig dessutom vad gäller frågan om vilken räckvidd som skall tillmätas artikel 55 i direktivet, vilken som redan har angetts avser sådana obligatoriska arbetsolycksfallsförsäkringar som erbjuds av privata företag i vinstsyfte.

— Parternas argument

III — Prövning i sak

Tillämpligheten av direktiv 92/49/EEG på sådana obligatoriska arbetsolycksfallsförsäkringar som tillhandahålls av privata företag

6. För att avgöra målet i sak är det nödvändigt att utgå från en tolkning av artikel 2.1 d i det första direktivet, som undantar "försäkringar som ingår som en

7. Enligt kommissionen har gemenskapslagstiftaren från tillämpningsområdet för direktivet velat undanta sådan försäkringsverksamhet som bedrivs eller förvaltas av organ som tillhör socialförsäkringssystemet, och som bedriver sin verksamhet med respekt för den solidaritetsprincip på vilken dessa system vanligen grundar sig. Av detta följer enligt kärandens mening att den försäkringsverksamhet som är knuten

till de nationella socialförsäkringssystemen ingår i direktivets tillämpningsområde när de tillhandahålls av privata företag i vinstsyfte. Direktivet avser nämligen företagen som sådana och garanterar dem frihet att etablera sig och att tillhandahålla sina tjänster inom hela gemenskapens territorium, tack vare samordningen av systemen för auktorisation av och tillsyn över företag. Enbart det förhållandet att ett företag utför en tjänst som har anknytning till socialförsäkringen medför således inte i sig att sagda gemenskapsdirektiv inte är tillämpligt.

Denna tolkning bekräftas av bestämmelserna i artikel 1.3 jämförd med artikel 2.4 i rådets första direktiv 79/267/EEG av den 5 mars 1979 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva direkt livförsäkringsrörelse. [4] Enligt artikel 1.3 ingår "verksamhet som relateras till livslängd och som regleras i lagstiftningen rörande socialförsäkring, när sådan verksamhet bedrivs eller förvaltas på egen risk av försäkringsföretag i enlighet med lagstiftningen i medlemsstaten" inom direktivets tillämpningsområde. Enligt artikel 2.4 är all försäkring som omfattas av ett lagfäst socialförsäkringssystem undantagen från direktivets tillämpningsområde, med undantag för sådan försäkring som erbjuds av privata företag på egen risk. Det är mot bakgrund av denna tolkning som artikel 55 i det tredje direktivet, vilken just angår obligatorisk arbetsskadeförsäkring som erbjuds av privata företag "på egen risk" enligt kommissionens mening skall förstås. För sådan verksamhet, som följaktligen ingår i direktivets tillämpningsområde, kan den stat i vilken försäkringsföretag med ursprung i en annan medlemsstat är etablerat och tillhandahåller sina tjänster (nedan kallad riskstaten) kräva att bestämmelser i nationell rätt om försäkringsavtal skall följas, med undantag av bestämmelser om den finansiella tillsynen för vilken hemlandet skall vara ensamt ansvarigt. [5]

8. Den belgiska regeringen hävdar däremot att det tredje direktivet skall tolkas på så sätt att det inte avser alla grundläggande socialförsäkringar, med andra ord inte dem som utgör grundvalen i det nationella socialförsäkringssystemet. När det gäller de obligatoriska arbetsolycksfallsförsäkringarna är detta direktiv, särskilt artikel 55, tillämpligt endast på andra försäkringar än dem som direkt ingår i det

4 — EGT L 63, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 20.

5 — Kommissionen understryker att möjlighet till delegation av arbetsskadeförsäkring till privata företag även förekommer i andra nationella rättsordningar, nämligen i Portugal och i Danmark, där även utländska företag tillåts tillhandahålla denna tjänst.

allmänna socialförsäkringssystemet. De försäkringar som avses i den kungliga kungörelsen av år 1994, vars rättsenlighet kommissionen bestrider, är de varom stadgas i artikel 21.4 i lagen av den 29 juni 1981, vari de allmänna principerna i fråga om socialförsäkring fastställs. [6] Men dessa försäkringar har av den högsta förvaltningsdomstolen i Belgien (Conseil d'Etat) [7] ansetts utgöra en väsentlig del av det rättsliga socialförsäkringssystemet. Den belgiska regeringen påpekar dessutom att om den av kommissionen föreslagna tolkningen av direktivet accepterades skulle detta uppenbart rubba den belgiska rättsordningen, eftersom de obligatoriska arbetsolycksfallsförsäkringar som erbjuds av "försäkringskassorna", vilka är offentliga organ, existerar parallellt med de försäkringar med samma innehåll som erbjuds av privata företag.

— Generaladvokatens bedömning

9. Även om de båda ifrågavarande parternas argumentering leder till motsatta slutsatser finns det visst fog för båda parters argumentation. Det råder nämligen inget tvivel om att, som den belgiska regeringen påpekar, det här är fråga om en obligatorisk försäkring som är en väsentlig del av det nationella socialförsäkringssystemet. Man kan även dela kommissionens uppfattning att det, mot bakgrund av bestämmelserna i det tredje direktivet, inte är acceptabelt att utländska företag, trots att de företag som är etablerade på det nationella territoriet kan tillhandahålla försäkringsförmåner som har sitt ursprung och sitt existensberättigande i socialförsäkringssystemet, inte kan beviljas en liknande möjlighet.

10. Men vilka är de förmåner som gemenskapslagstiftaren har velat innefatta i begreppet "socialförsäkringssystem" i artikel 2.1 i det första direktivet? Det säger sig självt att där tillämpningsområdet för socialförsäkringssystemen börjar, slutar tillämpningsområdet för de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om avskaffande av nationella gränser och liberalisering av respektive marknader. [8] Det är nämligen uppenbart att de åtgärder i fördraget som syftar till att förverkliga den inre markna-

6 — *Moniteur belge* av den 2 juli 1981.

7 — Se yttrande från Conseil d'État avseende kunglig kungörelse av den 20 maj 1997 om ändring av kunglig kungörelse av den 21 december 1971 (*Moniteur belge* av den 29 augusti 1977, s. 2214).

8 — Principen kommer klart till uttryck i domstolens dom av den 7 februari 1984 i mål 238/82, Duphar m.fl. (REG 1984, s. 523; svensk specialutgåva, volym 7, s. 505), särskilt punkt 16, och av den 17 februari 1993 i de förenade målen C-159/91 och C-160/91, Poucet och Pistre (REG 1993, s. I-637; svensk specialutgåva, volym 14, s. 27). I fråga om det franska systemet för sjuk- och moderskapsförsäkringar för egenföretagare som inte är verksamma inom jordbrukssektorn och systemet för ålderspension för hantverkare, vilka är de nationella system till vilka det hänvisades i begäran om förhandsavgörande avseende reglerna om begränsning av de gemenskapsrättsliga bestämmelsernas tillämplighet, gjorde domstolen i denna senare dom följande bedömning: "Dessa system eftersträvar ett socialt mål och bygger på solidaritetsprincipen. (...) [S]olidariteten (kommer) till uttryck genom det faktum att systemet finansieras genom avgifter som är proportionella mot inkomsterna från yrkesverksamheten och ålderspensionen. Endast personer som uppbär invalidpension och andra försäkrade pensionärer med ringa tillgångar är befriade från avgifter, medan beloppen som betalas ut är desamma för alla förmånstagare. De personer som inte längre omfattas av detta system behåller dessutom sin rätt till förmånerna gratis under ett år. Denna solidaritet innebär en omfördelning av inkomsterna mellan de mest välsituerade och de som utan ett sådant system och med hänsyn till sina tillgångar och sitt hälsotillstånd skulle vara berövade det nödvändiga sociala skyddet" (se särskilt punkt 8 och följande punkter).

den och den fria konkurrensen [9] på intet sätt har som ytterligare syfte att reglera de nationella socialförsäkringssystemen, vilka i enlighet med de socialpolitiska rättsakter som antagits på gemenskapsnivå, även fortsättningsvis uteslutande hör till medlemsstaternas behörighetsområde.

11. Domstolen har redan haft tillfälle att uttala sig om räckvidden av de nämnda bestämmelserna i det tredje direktivet i domen av år 1996 i målet García [10], vilken upprepade gånger har åberopats av båda parter i deras respektive yttranden, om än ur olika synvinklar. I det målet skulle domstolen tolka artikel 2.2 i den del där det i denna med hänvisning till artikel 2.1 i det första direktivet stadgas att detta direktiv inte rör försäkringar som ingår i de nationella socialförsäkringssystemen. Begäran om förhandsavgörande hade framförts av en fransk domstol inom ramen för en tvist där vissa egenföretagare anförde att försäkringskassor, som administrerade obligatoriska försäkringssystem för ålderdom, sjukdom, moderskap, invaliditet och dödsfall, saknade rätt att kräva betalning för motsvarande försäkringsavgifter. Företagarna gjorde gällande att kassornas ensamrätt att administrera dessa försäkringar var oförenlig med bestämmelserna i det tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring. Domstolen, som grundade sig på nyssnämnda rättspraxis avseende de nationella socialförsäkringssystemens okränkbarhet, fastslog att det franska systemet omfattades av det begrepp som avses i artikel 2.1 i det första direktivet. Domstolen tillade dessutom att liberaliseringen av den nationella marknaden skulle leda till att den obligatoriska anslutningen inte skulle kunna upprätthållas och följaktligen till att de ifrågavarande systemens fortsatta existens äventyrades.

Enligt den belgiska regeringen fastställs i ifrågavarande dom [11] tillämpningsområdet för direktivet, inte utifrån företagens karaktär utan utifrån försäkringarnas art, på så sätt att inte alla grundläggande socialförsäkringar ingår i begreppet "socialförsäkringssystem". Denna tolkning bekräftas av vad domstolen fastslagit i domen i målet

9 — Det skall i detta hänseende erinras om att målsättningen med direktivet i fråga, om man håller sig till det femte övervägandet, är att ålägga medlemsstaterna en "metod (...) för att uppnå den grad av samordning som är väsentlig, nödvändig och tillräcklig för att uppnå ett ömsesidigt erkännande av auktorisationer och system för tillsyn av säkerheten och därigenom göra det möjligt att bevilja en enda auktorisation, som är giltig inom hela gemenskapen, samt att tillämpa principen om hemlandstillsyn". Två instrument av allmän karaktär ligger till grund för systemet. Det första innebär att endast myndigheterna i ursprungsstaten har behörighet att bevilja eller återkalla en auktorisation för försäkringsverksamhet. Det andra innebär att myndigheterna i riskstaten är skyldiga att inte tvinga utländska företag att genomgå nya kontroller. I direktivet har dessutom minimiregler för beviljande av auktorisation fastställts för att göra det möjligt för båda dessa samordningsinstrument att fungera väl (se artiklarna 6—8 och avdelning II i direktivet). Staterna kan fastställa sådana ytterligare villkor som krävs för att ett företag skall beviljas auktorisation i den mening och för det resultat som avses i direktivet, men kan endast av nationella företag kräva att de skall uppfylla dessa villkor och inte av de utländska företag som avser att öppna en filial eller tillhandahålla tjänster på deras territorium. Om ett företag avser att tillhandahålla tjänster i en annan stat än hemlandet och utan att etablera sig där, måste företaget även till myndigheterna i riskstaten överlämna alla sådana handlingar som begärs från företaget med undantag av handlingar som är av sekretesskaraktär eller av finansiell art (artikel 40). Myndigheterna i hemlandet är dessutom skyldiga att till motsvarande myndigheter i riskstaten överlämna en rad upplysningar om det berörda företagets finansiella situation och den verksamhet som detta utövar (artikel 35). Om dessa sistnämnda myndigheter konstaterar att företaget inte följer de rättsregler som det omfattas av kan de kontakta myndigheterna i hemlandet och i nödfall vidta provisoriska åtgärder (artikel 40). Direktivet ger riskstaten möjlighet att föreskriva att nationella bestämmelser om klausuler för försäkringsavtal skall iakttas och att vissa sådana skyldigheter, såsom anslutning till garantifond eller ingivande av vissa handlingar eller uppgifter, skall iakttas (se särskilt artikel 45.2).

10 — Dom av den 26 mars 1996 i mål C-238/94 (REG 1996, s. I-1673).

11 — Särskilt punkt 12.

Assurances du Crédit mot rådet och kommissionen [12] vad gäller definitionen av tillämpningsområdet för rådets direktiv 87/343/EEG av den 22 juni 1987 om ändring, såvitt avser kreditförsäkring och borgensförsäkring, av första direktivet 73/239/EEG om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring. [13] I denna dom ansåg domstolen nämligen att alla sådana försäkringar som från början och till sin karaktär är socialförsäkringar och "vilken juridisk status företaget än har som administrerar dem" är oförenliga med direktiv 87/343.

Enligt min uppfattning avser domen i målet García, som i begreppet socialförsäkringssystem enligt artikel 2.1 d i det första direktivet innefattar försäkringar som erbjuds av de franska försäkringskassorna, försäkringar som har en socialförsäkringsförmåns klassiska egenskaper, i den meningen att de tillhandahålls av ett offentligt organ och uteslutande regleras genom offentligrättsliga bestämmelser. Det är fråga om andra förhållande än dem som prövas här, eftersom försäkringsförmånerna tillhandahålls av privata företag i ett marknadssystem, och följaktligen är domstolens bedömning av det franska systemet inte tillämplig i förevarande mål. Med hänsyn till den uppenbara skillnaden mellan de båda rättsfallen i fråga anser jag således inte att jag kan dela svarandens uppfattning, att de slutsatser till vilka domstolen har kommit i denna dom kan tillämpas även i förevarande mål. På samma sätt är den belgiska regeringens hänvisning till domen i målet Assurances du Crédit inte relevant, eftersom domstolen i den domen endast fastställde att det undantag som uttryckligen återfinns i artikel 2.2 d i det första direktivet i dess lydelse efter ändring genom direktiv 87/343, och som avser offentliga transaktioner för exportkreditförsäkring, är rättsenligt. Domstolens analys, som i huvudsak grundar sig på föremålet för och målsättningen med den rättsakt vars giltighet bestreds, inriktades på en bedömning av huruvida föremålet och målsättningen i fråga är förenliga med undantaget avseende den statliga exportkreditförsäkringen, och detta oberoende av det sätt på vilket dessa transaktioner tillhandahölls på nationell nivå. [14]

I förevarande fall är det, till skillnad från den nationella situation som domstolen analyserat i domen i målet García, fråga om ett förhållande som endast delvis företer de inneboende särdragen hos en socialförsäkringstjänst. Det handlar nämligen om en obligatorisk försäkring som, förutom av försäkringskassor som tillhör socialförsäkringssystemet, tillhandahålls av privata företag som agerar i vinstsyfte, utan de skyldigheter som är knutna till den statliga

12 — Dom av den 18 april 1991 i mål C-63/89 (REG 1991, s. I-1799), särskilt punkt 22.

13 — EGT L 185, s. 72; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 157.

14 — Domstolen fastställer i ifrågavarande dom att direktiv 73/239 syftar till att göra det lättare att etablera och driva verksamhet avseende annan direkt försäkring än livförsäkring genom att undanröja de skillnader som finns mellan de nationella lagstiftningarna i fråga om tillsyn och, i synnerhet, genom att samordna bestämmelserna om de ekonomiska garantier som krävs av försäkringsföretagen. Syftet med dessa garantier är att på lämpligt sätt skydda de försäkrade och tredje man i samtliga medlemsstater. När det gäller transaktionerna för exportkreditförsäkring för statens räkning eller med statlig garanti ansåg rådet att det skydd för den försäkrade som normalt garanterades genom direktivet på lämpligt sätt tillhandahölls av staten själv (se punkterna 15, 16 och 21), och har därför rättsenligt undantagit dessa transaktioner från tillämpningsområdet för direktivet (dom av den 26 mars 1996 i det ovannämnda målet García).

socialförsäkringspolitiken beträffande arbetstagare. [15] Det har redan erinrats om att svaranden har påpekat att denna obligatoriska försäkring enligt den belgiska högsta förvaltningsdomstolen (Conseil d'Etat) är en socialförsäkringstjänst. Enligt min uppfattning kan dock en beteckning enligt nationell rätt inte ha någon betydelse för avgränsningen av begreppet socialförsäkringssystem enligt artikel 2.1 d i direktivet. [16] Läsning av direktivtexten och fastställande av direktivets målsättning leder nämligen till motsatt slutsats.

12. Som kommissionen har påpekat finns ett rent lexikaliskt första argument mot uppfattningen att försäkringen i fråga inte ingår i direktivets tillämpningsområde. I artikel 55 i direktivet hänvisas nämligen uttryckligen till "varje försäkringsföretag som på egen risk erbjuder obligatorisk arbetsskadeförsäkring" och fastställs att medlemsstaterna får föreskriva att "varje försäkringsföretag... skall följa de särskilda bestämmelser som finns för detta slag av försäkring i deras nationella lagstiftning, med undantag av bestämmelser om den finansiella tillsynen för vilken hemlandet skall vara ensamt ansvarigt". Det kan tilläggas att artikel 54 avser en annan kategori av försäkringar, vilken, även om den i princip ingår i socialförsäkringssystemen, regleras av direktivet. Artikeln i fråga avser avtal om försäkring som "helt eller delvis kan ersätta det skydd vid sjukdom som ges genom det lagstadgade socialförsäkringssystemet", och beträffande vilka medlemsstaten får "föreskriva att sådana avtal skall följa de särskilda rättsregler som denna medlemsstat har antagit för denna försäkringsklass till skydd för det allmänna bästa, samt att de allmänna och särskilda villkoren för denna försäkring meddelas till de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten innan de börjar tillämpas".

13. Förutom detta lexikaliska argument som på ett mycket tydligt sätt begränsar räckvidden av det begrepp som anges i artikel 2.1 i det första direktivet, leder andra betydelsefulla skäl som har samband med det belgiska socialförsäkringssystemets speciella karaktär till samma slutsats.

Från denna synpunkt kan frågan i första hand ställas om det belgiska systemet för obligatorisk arbetsolycksfallsförsäkring har någon inverkan på strukturen och verksamheten hos det företag som erbjuder försäkringen och huruvida, för det fall att svaret är nekande, direktivet, vars målsättning är att undanröja hindren för etableringsfrihet och för ett fritt tillhandahål-

15 — Det skall erinras om att domstolen i den dom av den 17 juni 1997 i mål C-70/95, Sodemare m.fl. (REG 1997, s. I-3395), som åberopats av kommissionen, fastställde att ett sådant nationellt system som det som föreskrivs i legge regionale Lombardia nr 39 av den 11 april 1980 angående organisationen av och verksamheten vid lokala hälsovårdsenheter, och som "endast tillåter privata aktörer som verkar utan vinstsyfte att delta i genomförandet av statens socialtjänstsystem genom att ingå avtal som ger rätt att få kostnader för socialvårdstjänster av hälsovårdskaraktär ersatta av de offentliga myndigheterna" (punkt 35), inte utgör en begränsning i den fria rörligheten för tjänster. Domstolen definierade detta nationella system enligt följande: ett "socialtjänstsystem, vars genomförande i princip är anförtrott åt de offentliga myndigheterna, är grundat på en solidaritetsprincip som kommer till uttryck på så sätt att systemet i första hand är avsett att hjälpa personer som är behövande.... Endast i andra hand, och inom de gränser som beror på strukturkapacitet och tillgängliga medel, erbjuds hjälp åt andra personer, som dock är tvungna att i förhållande till sin ekonomiska ställning bära kostnaderna, *i enlighet med taxor som fastställs med hänsyn till familjeinkomst*" (punkt 29, min kursivering).

16 — Se i denna fråga domstolens dom av den 17 december 1981 i mål 279/80, Webb (REG 1981, s. 3305; svensk specialutgåva, volym 6, s. 265), särskilt punkt 10, och av den 28 april 1998 i mål C-158/96, Kohll (REG 1998, s. I-1931), särskilt punkterna 18—20.

lande av tjänster från försäkringsföretagens sida, av det skälet inte skall anses vara tillämpligt. Det är nämligen uppenbart att, även om bestämmelserna om socialförsäkring inte inverkar på företagens sätt att bedriva sin ekonomiska verksamhet, de gemenskapsbestämmelser som riktar sig till dessa företag inte kan påverka de nationella bestämmelser, av offentligrättsligt ursprung och karaktär, som reglerar socialförsäkringssystemen och att gemenskapsbestämmelserna följaktligen inte kan äventyra socialförsäkringssystemets verksamhet eller huvudsakliga målsättning.

14. I enlighet med detta resonemang skall jag nu övergå till att granska samtliga bestämmelser avseende obligatorisk arbetsolycksfallsförsäkring i den belgiska lagstiftningen.

Som jag redan har erinrat om i inledningen till detta förslag till avgörande undantas enligt artikel 2.2 i den lag från 1975 om tillsyn av försäkringsföretag, som ändrats genom kunglig kungörelse av den 12 augusti 1994, och genom vilken direktiv 92/49 genomförts, vid fastställandet av lagens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*) "försäkringskassor, privata företag med fasta premier[17], offentliga organ vad gäller sådana transaktioner som avses a) i lag av den 10 april 1971 om arbetsolycksfall (och i lag av den 3 juli 1967 om ersättning för skador som orsakats av arbetsolycksfall, olycksfall under färd till eller från arbetet och yrkesbetingade sjukdomar inom den offentliga sektorn)".

Den delegering till privata företag av arbetsolycksfallsförsäkringar som funnits sedan år 1903 fastställdes 1971, och senast genom kunglig kungörelse av den 31 mars 1987.[18] I lagen av den 10 april 1971 (nedan kallad 1971 års lag), som i förening med den kungliga kungörelsen av den 21 december 1971 (nedan kallad kunglig kungörelse av år 1971) innehåller bestämmelser om dessa försäkringar, åläggs arbetsgivaren att försäkra sina anställda hos försäkringskassor eller hos auktoriserade försäkringsföretag (artikel 49).

I lagen av den 29 juni 1981, vari de allmänna principerna för egenföretagares socialförsäkring fastställs, stadgas i artiklarna 3 och 21.4 att socialförsäkringen inbegriper ersättning vid arbetsolycksfall och yrkesbetingade sjukdomar.

Det ersättningsbelopp som skall utges till arbetstagarna fastställs genom lag (se artiklarna 10—21 och 28—33 i 1971 års lag) i förhållande till arbetstagarens lön, medan

17 — Med privata företag "med fasta premier" förstås alla sådana företag som inte har behörighet att ändra premiebeloppet innan de enskilda avtalen löper ut.

18 — Dessa uppgifter om lagstiftningen har framlagts av kommissionen i punkt 10 i svarsinlagan och har inte bestritts av den belgiska regeringen.

det står de enskilda försäkringsbolagen fritt att fastställa till vilket belopp försäkringspremien skall uppgå. [19] Taxorna skall överlämnas till socialförsäkringsministeriet senast den 31 december varje år och kan inte höjas mer än 10 procent (artikel 12 i kunglig kungörelse av år 1971).

När det gäller de auktoriserade företagen skall de, redan när de ansöker om auktorisering, bevisa sin finansiella jämvikt genom att presentera räkenskapshandlingar för socialförsäkringsministeriet och Arbetsolycksfallsfonden (artikel 4, särskilt 4.5, i kunglig kungörelse av år 1971). [20] För det andra skall dessa företag för de försäkringstransaktioner som är i fråga föra separata räkenskaper och följa de anvisningar som finns i särskilda rättsakter (artikel 8 i den kungliga kungörelsen). För det tredje skall de lämna en borgensförsäkring hos ett offentligt organ, la Caisse des Dépôts et Consignations (artikel 4.7 och artikel 16 i kunglig kungörelse av år 1971), och de är skyldiga att upprätta reserver i de fall och enligt de regler som fastställs genom kunglig kungörelse (artikel 52 i 1971 års lag och artiklarna 21 och 22 i kunglig kungörelse av år 1971). Slutligen utövar Arbetsolycksfallsfonden (se nedan) teknisk, medicinsk och ekonomisk tillsyn över att de auktoriserade försäkringsföretagen följer bestämmelserna i 1971 års lag (artikel 58.9 i 1971 års lag).

Genom kunglig kungörelse nr 66 av den 10 november 1967 har dessutom en arbetsolycksfallsfond inrättats (Fonds des accidents du travail, nedan kallad FAT). Bestämmelser om denna fond återfinns i kapitel III, andra avdelningen i 1971 års lag. Fonden har till uppgift att betala ut ersättning när arbetsgivaren inte har försäkrat arbetstagaren eller när försäkringsbolaget inte utger den ersättning som skall betalas (artikel 58.3 i 1971 års lag).

15. Av dessa lagbestämmelser framgår, för det första, att försäkringsbolagen själva fastställer försäkringspremierna och fritt förfogar över de medel som ackumuleras tack vare betalningen av dessa premier. Härav följer att försäkringsbolagen, när de bedriver ekonomisk verksamhet avseende inkassering och investering av premierna för den obligatoriska arbetsolycksförsäkringen, inte handlar med iakttagande av sociala solidaritetskriterier utan enligt den klassiska logiken för privata kapitaliseringssystem. För det andra framgår, som kommissionen påpekar, att förhållandet mellan arbetsgivarna (och därmed arbetstagarna/de försäkrade) och försäkringsbolagen är ett privaträttsligt förhållande, vilket bland annat innebär att försäkringsbolaget inte är skyldigt att betala ut ersättning för det fall arbetsgivaren har underlåtit att betala eller bara delvis har betalat premierna (bortsett från om FAT eventuellt skulle ingripa). Av dessa faktiska och rättsliga omständigheter kan med lätthet den slutsatsen dras att det i förevarande mål är fråga om en privat försäkringsverksamhet,

19 — Se särskilt vad som framgår av utlåtande till konungen om förslaget till kunglig kungörelse av den 20 maj 1997 om ändring av lagen från 1971 (*Moniteur belge* av den 29 augusti 1997). I sjunde stycket anges följande: "Lors du calcul et de l'élaboration de ces tarifs, les assureurs furent laissés complètement libres, actuellement c'est encore le cas." ("Försäkringsgivarna gavs full frihet att beräkna och utarbeta dessa taxor, vilket fortfarande är fallet.")

20 — För beviljande av auktorisation föreskrivs att förvaltningskommittén för fonden för arbetsolycksfall skall avge ett (uppenbarligen inte tvingande) utlåtande (artiklarna 7 och 28 i kunglig kungörelse av år 1971). Förvaltningskommittén är sammansatt av företrädare för företagen och arbetstagarna (artikel 44 i samma kungörelse).

som bedrivs enligt den fria marknadens klassiska regler, trots den omständigheten att företagets tillhandahållande av tjänst har sin grund i bestämmelserna om socialförsäkring. Denna synpunkt är dock inte avgörande med hänsyn till att tjänsten tillhandahålls av företag på grundval av transaktioner och beräkningar som inte är exakt och detaljerat fastställda i de belgiska bestämmelserna om socialförsäkring.

16. Det är sant att några av systemets kännetecken tyder på att försäkringarna i fråga omfattas av det traditionella mönstret för sociala förmåner, nämligen arbetsgivarens skyldighet att sluta försäkringsavtal, det förhållandet att ersättningsbeloppet fastställs genom lag eller annan allmän rättsakt och med hänsyn till de försäkrades lön, och slutligen det förhållandet att FAT skall ingripa när arbetsgivaren underlåter att uppfylla sina skyldigheter eller försäkringsföretaget har svårigheter. Jag betvivlar dock att förekomsten av sådana omständigheter hindrar tillämpningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse som den i det tredje direktivet, vilken, vilket jag återigen understryker, syftar till en liberalisering av verksamheten i företagen inom gemenskapen. På samma sätt betvivlar jag att, om gemenskapsrätten tolkas med tanke på dess verkningar för den nationella rättsordningen, öppnandet av den belgiska marknaden på något sätt kan äventyra verksamheten i det nationella försäkringssystemet. Då nämligen tillämpningen av offentligrättsliga bestämmelser i försäkringssystemet, som jag nyss har noterat, inte på något sätt påverkar företagets frihet att tillhandahålla en sådan tjänst och att bestämma sättet för dess utövande, kan tillämpningen inte äventyras av det faktum att företaget som utför tjänsten är utländskt. Det skall i det hänseendet erinras om att den belgiska staten just tack vare den nämnda artikel 55 i det tredje direktivet, kan ålägga utländska företag att anpassa sig till bestämmelser i nationell rätt som reglerar de obligatoriska försäkringsavtalen, och att den dessutom med stöd av artikel 45.2 i direktivet kan ålägga dem att "på samma sätt som företag som fått tillstånd där" ansluta sig till eller delta i "varje garantisystem som är avsett att säkerställa utbetalning av försäkringsersättning till försäkringstagare och skadelidande tredje man".

17. Det återstår att undersöka om de nationella bestämmelserna om ekonomisk förvaltning, vilka avser auktoriserade företag, är förenliga med de utländska bolagens möjlighet att erbjuda samma försäkring utan att, på förhand eller i efterhand, bli föremål för någon kontroll från de belgiska myndigheternas sida[21] av sitt finansiella tillstånd. Men eftersom den kontroll som utövas av de olika nationella myndigheterna har samordnats genom direktivet, måste den tillsyn över företagen som anförtros ursprungsstaten anses vara tillräcklig för att skydda de försäkrades rättigheter. Den omständigheten att den kontroll som utförs av de belgiska myndigheterna är strängare än den grundläggande kontroll som föreskrivs i direktivet, kan inte föranleda den slutsatsen — som den belgiska regeringen tycks ha dragit — att den kontroll som föreskrivs i andra nationella

21 — Den belgiska regeringen anför att företagen i den nationella lagstiftningen för att uppfylla två krav, nämligen att tillåta utländska företag att bedriva verksamhet avseende obligatorisk arbetsolycksfallsförsäkring och att tillåta de belgiska myndigheterna att kontrollera dessa företag, åläggs att öppna en filial på det nationella territoriet (se särskilt artikel 2 i kunglig kungörelse av år 1971). En sådan skyldighet utgör dock, som kommissionen påpekar, i sig en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster (se dom av den 4 december 1986 i mål 205/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1986, s. 3755; svensk specialutgåva, volym 8, s. 741), särskilt punkt 52.

rättsordningar inte är tillräcklig för att säkerställa att de ifrågavarande försäkringstjänsterna fullgörs av de utländska bolagen. Om motsatsen medgavs skulle det innebära att räckvidden av hela det system som inrättats genom det tredje direktivet minskade. Detta system grundas just på samarbete och på ömsesidigt förtroende mellan de nationella myndigheterna. Det skall sedan beaktas att om utländska företag åsidosätter nationella bestämmelser kan myndigheterna i riskstaten kontakta myndigheterna i hemlandet och i nödfall vidta "de åtgärder som behövs för att hindra eller ingripa mot fortsatta överträdelser" (artikel 40 i direktivet). Jag finner således att de rättsliga och faktiska förutsättningarna för att finna att myndigheterna i riskstaten inte skulle vara skyldiga att följa resultaten av den förhands- och efterhandskontroll som myndigheterna i hemlandet har genomfört inte är för handen i förevarande fall.

18. Inte heller det förhållandet att FAT kan intervenera om företaget befinner sig i en krissituation kan innebära att arbetsolycksfallsförsäkringarna skall återföras till begreppet "lagfäst socialförsäkringssystem" enligt artikel 2.1 i det första direktivet. Ett sådant ingripande fungerar som en ersättning och inte som ett komplement till försäkringsföretagens verksamhet. Det är i själva verket fråga om ett instrument som skall garantera arbetstagarna, och inte försäkringsföretagen, ett skydd. De senare är nämligen fortfarande underkastade privaträttsliga regler som ålägger dem skyldighet att uppfylla sina avtalsenliga åtaganden och i synnerhet att betala ut ersättningar. Dessa företag får i krissituationer genomgå klassiska konkursförfaranden som gör det möjligt för staten, och följaktligen eventuellt för FAT, att återvinna deras tillgångar för att få tillbaka de ersättningar som betalats ut till arbetstagarna.

19. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag att det tredje direktivet är tillämpligt på obligatoriska arbetsolycksfallsförsäkringar av den typ som återfinns i den belgiska rättsordningen, i synnerhet i 1971 års lag och i kunglig kungörelse av år 1971, och att Konungariket Belgien följaktligen inte korrekt har införlivat nämnda direktiv.

Räckvidden av rådets och kommissionens gemensamma förklaring rörande artikel 12.2 i direktiv 88/357/EEG

20. Den omständigheten att rådet och kommissionen, när rådets andra direktiv 88/357/EEG av den 22 juni 1988 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring [22] antogs, antog en förklaring, enligt vilken artikel 12.2 (enligt vilken avdelning III i direktivet inte skall tillämpas på arbetsolycksfallsförsäkringar) inte innebär att de andra avdelningarna i direktivet kan tillämpas på de belgiska försäkringarna, vilka dock förblir underkastade gemenskapens samordningsregler och även fortsättningsvis anses vara omfattade av undantaget i artikel 2.1 d i det första

22 — EGT L 172, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 175.

direktivet[23], förändrar inte ovanstående slutsats.

21. Enligt kommissionen kan denna förklaring av i huvudsak två skäl inte inverka på tillämpningen av direktivet i förevarande fall. För det första avser förklaringen en bestämmelse, artikel 12.2, som — vilket framgår av ordalydelsen i artikeln — har varit föremål för en omprövning från rådets sida och har upphävts genom artikel 37 i direktiv 92/49. För det andra framgår det i vart fall av domstolens rättspraxis[24] att förklaringar som har bifogats protokoll från sammanträden vid vilka en rättsakt har antagits inte kan ändra innehållet i bestämmelserna i denna rättsakt såsom detta framgår av bestämmelsernas ordalydelse, utan endast kan fastställa räckvidden av denna.[25] Om artikel 2 i det tredje direktivet i detta mål tolkades på så sätt att det anses uteslutet att direktivet kan tillämpas på det belgiska systemet för arbetsolycksfall, skulle det uppenbarligen strida mot vad som föreskrivs i ovannämnda artikel 55, som just avser sådan obligatorisk arbetsolycksfallsförsäkring som erbjuds av privata företag.

22. Jag delar kärandens inställning. Bortsett från den omständigheten att förklaringen avser artikel 12.2 i direktivet av år 1988, således en rättsakt som antogs före det tredje direktivet, och att denna bestämmelse därefter har upphävts, är det nämligen obestridligen så att förklaringar som inte har införlivats i den rättsakt som de hänvisar till inte kan utnyttjas för att tolka denna rättsakt på ett sätt som står i motsatsförhållande till själva ordalydelsen i dess bestämmelser. Detta bekräftas av den rättspraxis som har återgivits ovan.

Dessutom anser jag inte att hänvisningen i förklaringen till den allmänna regeln i det första direktivet om undantag för försäkringar som omfattas av "ett lagfäst socialförsäkringssystem", som den belgiska regeringen hävdar, kan motivera att artikel 55 i det tredje direktivet, som just avser obligatorisk arbetsolycksfallsförsäkring, inte skall tillämpas i förevarande fall. Frånsett den omständigheten att förklaringen avser en rättsakt som antogs före det tredje direktivet, vilket påstås ha åsidosatts, måste det konstateras att en sådan förklaring inte har lagts fram på nytt med avseende på den nämnda artikel 55[26].

23 — Deklarationen har följande lydelse: "le Conseil et la Commission constatent que l'article 12(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(1) d) de la première directive de coordination."

24 — Dom av den 23 februari 1988 i mål 429/85, kommissionen mot Italien (REG 1988, s. 843), och av den 29 maj 1997 i mål C-329/95, VAG Sverige (REG 1997, s. I-2675).

25 — Dom av den 7 februari 1979 i mål 136/78, Auer (REG 1979, s. 437; svensk specialutgåva, volym 4, s. 307), särskilt punkt 25.

26 — Det skall i det avseendet erinras om att artiklarna 49 och 50 i det tredje direktivet innehåller undantag i fråga om det materiella eller tidsmässiga tillämpningsområdet (*rationae materiae* o *rationae temporis*) för Danmark, Spanien, Grekland och Portugal.

Tillämpningen av artiklarna 55 och 90 i EG-fördraget (nu artikel 55 EG respektive 86 EG)

23. Till stöd för sin invändning att arbetsolycksfallförsäkringarna inte ingår i tillämpningsområdet för det tredje direktivet åberopar den belgiska regeringen att dessa försäkringar har karaktären av en tjänst av allmänintresse och sluter sig därav till att Belgien i detta fall kan utnyttja den rätt som genom artiklarna 55 och 90 i fördraget ges medlemsstaterna att inte iaktta de förpliktelser om liberalisering som följer av fördraget och av källor i sekundärrätten.

24. Kommissionen ger i detta avseende uttryck för två synpunkter. För det första påpekar den, beträffande artikel 55 i EG-fördraget, att den rättsliga grunden för det tredje direktivet återfinns i artiklarna 57.2 och 66 i fördraget, och att således avskaffandet av inskränkningar av etableringsfriheten, såväl som av friheten att tillhandahålla tjänster när det gäller annan försäkring än livförsäkring, regleras på sekundärrättslig nivå, vilket har till följd att de undantag som medges från tillämpningen av direktivets bestämmelser endast är sådana som uttryckligen föreskrivs i detta direktiv. I andra hand måste skyddsklausulerna i artikel 55 i fördraget, enligt den tolkning som domstolen gjort i domen av år 1993 i målet Thijssen [27] tillämpas restriktivt, eftersom de begränsar utövandet av de grundläggande rättigheter som medborgarna ges genom gemenskapsrätten. Detta resonemang gäller *a fortiori* i det undantagsfall som avses i artikel 90.2 i fördraget, vari det föreskrivs att reglerna i gemenskapsrätten inte skall tillämpas på företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, om sådana bestämmelser kan skapa hinder för fullgörandet av de särskilda uppgifter som tilldelats dem. Kommissionen framhåller att det enligt domstolens rättspraxis [28] ankommer på medlemsstaten att visa att ett sådant hinder finns, att ett sådant bevis inte har lagts fram i detta förfarande och att ett sådant hinder således inte kan reduceras till endast en svårighet vid fullgörandet av företagets uppgifter. [29]

25. Jag ansluter mig till kommissionens argumentation. För att förstå räckvidden av skyddsklausulen i artikel 55 i EG-fördraget i förhållande till ett fall som det förevarande är det lämpligt att utgå från två allmänna konstateranden. Det kan för det första anses att denna bestämmelse innehåller ett undantag från förbudet för medlemsstaterna att införa nya restriktioner för etableringsfriheten och för friheten att tillhandahålla tjänster, vilket har till följd att bestämmelsen måste tolkas restriktivt, på så sätt att undantaget kan gälla endast om verksamheten, som en utlänning

27 — Dom av den 13 juli 1993 i mål C-42/92, Thijssen (REG 1993, s. I-4047).

28 — Särskilt dom av den 23 oktober 1997 i mål C-157/94, kommissionen mot Nederländerna (REG 1997, s. I-5699), i synnerhet punkt 28.

29 — Förstainstansrättens dom av den 19 juni 1997 i mål T-260/94, Air Inter mot kommissionen (REG 1997, s. II-997), i synnerhet punkt 138.

förbjuds att bedriva, består i att fullgöra uppgifter av allmänintresse.[30] För det andra måste det anses att, när frågan regleras på gemenskapsnivå genom rättsakter i sekundärrätt, utrymmet för statliga ingripanden som hindrar utlänningar att bedriva en särskild verksamhet med nödvändighet är begränsat, framför allt när gemenskapsbestämmelserna, som i förevarande fall, i detalj reglerar och samordnar de nationella rättsordningarna inom sektorn i fråga.

I förevarande mål är det nämligen fråga om en verksamhet som, även om den både till sin art och sin funktion har nära samband med tillhandahållandet av socialförsäkringstjänster och följaktligen med myndighetsutövning, utförs av privata företag enligt den fria konkurrensens klassiska regler. Det enda riktiga skälet som den belgiska regeringen anför som motivering för att utländska företag utestängs från denna verksamhet är att det är omöjligt eller ytterst svårt för dessa företag att uppfylla de allmänna skyldigheter som fastställs i de nationella lagarna och att underkasta sig den kontroll som de vederbörligen auktoriserade belgiska företagen är föremål för. Men som redan har påvisats ovan erbjuder det tredje direktivet instrument för att avhjälpa de eventuella svårigheter i den kontroll av utländska företag som görs av myndigheterna i riskstaten och det ger även dessa myndigheter möjlighet att ålägga de utländska bolagen att iaktta de nationella bestämmelserna avseende den försäkringsverksamhet som dessa avser att bedriva. Härav följer att förutsättningarna för att motivera ett undantag från etableringsrätten, och från rätten till tillhandahållande av tjänster, inte föreligger i detta fall.

26. Beträffande artikel 90 i fördraget nöjer jag mig med att påminna om att den avser offentliga företag eller företag som har till uppgift att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse med stöd av särskilda eller exklusiva rättigheter. Förevarande fall avser däremot ett nationellt system enligt vilket exklusiva rättigheter inte beviljas något företag, men enligt vilket bolag som avser att teckna arbetsolycksfallsförsäkringar uteslutande åläggs skyldighet att begära auktorisation hos behöriga nationella myndigheter, utan att de utländska företagen berövas möjligheten att göra en ansökan på sätt och villkor som föreskrivs i nationell rätt. I förevarande fall är således förutsättningarna för tillämpning av artikel 90 i fördraget inte uppfyllda.[31]

30 — Förutom dom i målet Thijssen, som åberopats av sökanden, vill jag nämna dom av den 21 juni 1974 i mål 2/74, Reyners (REG 1974, s. 631; svensk specialutgåva, volym 2, s. 309), särskilt punkterna 42—44, dom av den 3 juni 1986 i mål 307/84, kommissionen mot Frankrike (REG 1986, s. 1725; svensk specialutgåva, volym 8, s. 621), särskilt punkterna 12 och 13, dom av den 15 mars 1988 i mål 147/86, kommissionen mot Grekland (REG 1988, s. 1637; svensk specialutgåva, volym 9, s. 439), särskilt punkterna 7—13, dom av den 15 december 1989 i mål C-3/88, kommissionen mot Italien (REG 1989, s. 4035), särskilt punkt 13, och dom av den 10 december 1991 i mål C-306/89, kommissionen mot Grekland (REG 1991, s. I-5863), särskilt punkterna 7 och 8.

31 — De nationella förhållandena var annorlunda i mål C-67/96, Albany (dom av den 21 september 1999), i de förenade målen C-115/97—C-117/97, Brentjens' Handelsonderneming och i mål C-219/97, Maatschappij Drijvende Bokken (REG 1999, s. I-5766), där domstolen bland annat och, såvitt är aktuellt i förevarande mål, har avgjort huruvida artikel 90 är tillämplig på de nederländska bestämmelser enligt vilka en fond ges den exklusiva rättigheten att administrera ett kompletterande pensionssystem.

IV — Undantaget enligt artikel 184 i EG-fördraget

27. Den belgiska regeringen bestrider genom invändning att artikel 55 i det tredje direktivet är rättsenlig, för det fall denna bestämmelse skulle anses omfatta även obligatorisk grundförsäkring i fråga om arbetsolycksfall. Regeringen hävdar i det avseendet att rådet inte har behörighet att vad gäller denna kategori av försäkringar, anta bestämmelser i form av ett direktiv som, liksom det förevarande, syftar till att avskaffa restriktionerna för den fria rörligheten. Med stöd av denna uppfattning gör regeringen gällande att riskstaterna, med hänsyn till innehållet i det tredje direktivet, inte har någon möjlighet att utöva den finansiella tillsynen över de utländska företagen och följaktligen inte heller har någon möjlighet att erbjuda de försäkrade lämpliga garantier.

I denna fråga nöjer jag mig med att påminna om att enligt en fast rättspraxis, som kommissionen har åberopat, kan en medlemsstat inte åberopa rättsstridigheten hos ett direktiv som enligt kommissionen har åsidosatts. [32] I sak hänvisar jag till vad som redan har noterats angående effekterna av en tillämpning av direktivet och i synnerhet till den garanti som systemet för kontroll av företagen, såsom det föreskrivs i och regleras genom direktivet, erbjuder myndigheterna i riskstaten. Denna garanti har jag ansett vara tillräcklig för att de utländska företagen beträffande ifrågavarande sektor skall kunna verka sida vid sida med de nationella företagen. Dessa resonemang har föranlett mig att dra slutsatsen att direktivet, och särskilt artikel 55 i detta, inte är av den arten att det kan äventyra verksamheten i ett sådant system för arbetsolycksfallsförsäkringar som det belgiska.

32 — Dom av den 27 oktober 1992 i mål C-74/91, kommissionen mot Tyskland (REG 1992, s. I-5437), särskilt punkt 10 och, med avseende på ett beslut, dom av den 30 juni 1988 i mål 226/87, kommissionen mot Grekland (REG 1988, s. 3611), särskilt punkt 14.

V — Rättegångskostnader

28. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Med hänsyn till kommissionens uttryckliga yrkande anser jag att Konungariket Belgien skall förpliktas att ersätta sökandens rättegångskostnader.

VI — Förslag till avgörande

29. Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslår jag att domstolen skall

1. förklara att talan kan prövas i sak,

2. fastställa att Konungariket Belgien har åsidosatt sina skyldigheter enligt rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) genom att bibehålla artikel 2 i lag av den 9 juli 1975 om tillsyn av försäkringsföretag, i dess ändrade lydelse enligt kunglig kungörelse av den 12 augusti 1994,

3. ogilla den invändning om rättsstridighet som framförts av Konungariket Belgien,

4. förplikta Konungariket Belgien att ersätta kommissionens rättegångskostnader.