ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 29ης Φεβρουαρίου 1996 *

1. Το προδικαστικό ερώτημα, το οποίο υπέβαλε στο Δικαστήριο το tribunal des affaires de sécurité sociale du Tarn-et-Garonne (Γαλλία) και το οποίο αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας, αφορά την ερμηνεία ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 92/49/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την πρωτασφάλιση εκτός της ασφάλειας ζωής και για την τροποποίηση των οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 88/357/ΕΟΚ (τρίτη οδηγία για την πρωτασφάλιση εκτός της ασφάλειας ζωής [1], στο εξής: τρίτη οδηγία).

Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να προσδιορίσει το πεδίο εφαρμογής της τρίτης οδηγίας, προκειμένου το εν λόγω δικαστήριο να κρίνει αν ορισμένα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας που περιλαμβάνονται στο εκ του νόμου προβλεπόμενο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως στη Γαλλία εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της.

2. Η τρίτη οδηγία, η οποία εκδόθηκε βάσει των άρθρων 57, παράγραφος 2, και 66 της Συνθήκης, έχει ως κύριο σκοπό την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς στον τομέα της πρωτασφαλίσεως, εκτός της ασφάλειας ζωής, τόσο από την άποψη της ελευθερίας εγκαταστάσεως όσο και από την άποψη της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

Για τον προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής της, η τρίτη οδηγία παραπέμπει στις γενικές διατάξεις της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1973 [2] (στο εξής: πρώτη οδηγία), η οποία ρυθμίζει τον ίδιο τομέα. Πράγματι, το άρθρο 2 της τρίτης οδηγίας διευκρινίζει ότι η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή στις ασφαλίσεις και τις επιχειρήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 1 της πρώτης οδηγίας, αλλά δεν έχει εφαρμογή ούτε στις ασφαλίσεις και πράξεις ούτε στις επιχειρήσεις και οργανισμούς που εκφεύγουν του πεδίου εφαρμογής της πρώτης οδηγίας.

3. Η πρώτη οδηγία αφορά, σύμφωνα με το άρθρο 1, την ανάληψη της μη μισθωτής δραστηριότητας της πρωτασφαλίσεως που ασκείται από τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις, οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε ένα κράτος μέλος ή επιθυμούν να εγκατασταθούν σ' αυτό, καθώς και την άσκηση της δραστηριότητας αυτής.

Το άρθρο 2 της πρώτης οδηγίας αναφέρει τις ασφαλίσεις και τις εργασίες που εξαιρούνται από το πεδίο της εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Μεταξύ των εξαιρουμένων ασφαλίσεων αναφέρονται ρητά «οι ασφαλίσεις που περιλαμβάνονται σε εκ του νόμου προβλεπόμενο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως» (παράγραφος 1, στοιχείο δ').

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ L 228, σ. 1.

2 — Πρώτη οδηγία του Συμβουλίου, περί συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη δραστηριότητας πρωτασφαλίσεως, εκτός της ασφαλίσεως ζωής, και την άσκηση αυτής (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 157).

4. Το πρόβλημα που εξετάζουμε εν προκειμένω ανέκυψε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ πολυάριθμων ελεύθερων επαγγελματιών, κυρίως βιοτεχνών και εμπόρων (στο εξής: αιτούντες της κύριας δίκης), και των διαφόρων ταμείων κοινωνικής ασφαλίσεως που είναι επιφορτισμένα με τη διαχείριση των υποχρεωτικών συστημάτων ασφαλίσεως γήρατος, ασθενείας-μητρότητας και αναπηρίας-θανάτου των εργαζομένων που ασκούν τα εν λόγω επαγγέλματα (στο εξής: καθών ταμεία) [3].

Προκειμένου να επιτύχουν την καταβολή των υποχρεωτικών εισφορών των σχετικών με ορισμένες ασφαλιστικές περιόδους, τις οποίες οι αιτούντες της κύριας δίκης είχαν αρνηθεί να καταβάλουν, τα καθών ταμεία είχαν εκδώσει κατά των οφειλετών εντάλματα πληρωμής αποτελούντα εκτελεστούς τίτλους. Οι αιτούντες της κύριας δίκης άσκησαν ανακοπή κατά των ενταλμάτων αυτών ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, υποστηρίζοντας, μεταξύ άλλων, ότι τα επίμαχα συστήματα ασφαλίσεως είναι ασυμβίβαστα προς τις διατάξεις της τρίτης οδηγίας ή, ακριβέστερα, προς τις φιλελεύθερες αρχές από τις οποίες διαπνέεται η οδηγία αυτή.

5. Μολονότι, με τη διάταξη περί παραπομπής, το εθνικό δικαστήριο αναγνωρίζει ρητά ότι τα καθών ταμεία διαχειρίζονται συστήματα τα οποία περιλαμβάνονται στο εκ του νόμου προβλεπόμενο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως της Γαλλίας, υπό την έννοια της πρώτης και της τρίτης οδηγίας, και ότι οι οδηγίες αυτές εξαιρούν «αναμφισβήτητα» τα συστήματα αυτά από το πεδίο εφαρμογής τους, δηλώνει ότι τρέφει ορισμένες αμφιβολίες «ως προς την έκταση της εν λόγω εξαιρέσεως υπό το φως των διατάξεων της ίδιας της [τρίτης] οδηγίας».

3 — Πρόκειται, μεταξύ άλλων, για τα ταμεία caisse maladie régionale des professions indépendantes Midi-Pyrénées, CANCAVA και caisse ORGANIC Midi-Pyrénées.

Το αιτούν δικαστήριο, το οποίο προσδίδει μεγάλη σημασία στις αιτιολογικές σκέψεις της εν λόγω οδηγίας και, ιδίως, στους σκοπούς που διακηρύσσονται σ' αυτές περί φιλελευθεροποιήσεως της αγοράς στον τομέα που αποτελεί το αντικείμενο της ρυθμίσεως, έκρινε σκόπιμο να αναστείλει τη διαδικασία, αφού είχε προηγουμένως διατάξει τη συνεκδίκαση των διαφόρων υποθέσεων που εκκρεμούσαν ενώπιόν του, και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αφορούν οι διατάξεις του άρθρου 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/49/ΕΟΚ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 18ης Ιουνίου 1992, εν μέρει ή εξ ολοκλήρου, τα ζητήματα ακριβώς επί των οποίων εφαρμόζεται το εκ του νόμου προβλεπόμενο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως στη Γαλλία;»

6. Με άλλα λόγια, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατά συνέπεια, από το Δικαστήριο να κρίνει αν, παρά τη ρητή εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής της τρίτης οδηγίας οργανισμών όπως είναι τα καθών ταμεία, η εν λόγω οδηγία θα μπορούσε, εντούτοις, να θεωρηθεί ότι έχει εφαρμογή, δυνάμει των αρχών που διατυπώνονται στις αιτιολογικές της σκέψεις, τουλάχιστον όσον αφορά τη *δραστηριότητα*, η άσκηση της οποίας έχει ανατεθεί στα εν λόγω ταμεία.

Είναι όντως προφανέστατο ότι η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν μπορεί παρά να είναι αρνητική.

7. Το κείμενο του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της πρώτης οδηγίας, στο οποίο παραπέμπει ρητά το άρθρο 2, παράγραφος 2, της τρίτης οδηγίας [«η παρούσα οδηγία δεν αφορά (...) τις ασφαλίσεις που περιλαμβάνονται σε εκ του νόμου προβλεπόμενο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως»] είναι,

πράγματι, τόσο σαφές, ώστε να μην αφήνει κανένα περιθώριο για διαφορετικές ερμηνείες.

Είναι εξάλλου προφανές ότι η εξαίρεση των καθών ταμείων από το πεδίο εφαρμογής της τρίτης οδηγίας δεν μπορεί παρά να αφορά επίσης, αν όχι κυρίως, τη δραστηριότητα που ασκούν τα ταμεία αυτά στο πλαίσιο της διαχειρίσεως του εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως.

8. Επιπλέον, το ίδιο το Δικαστήριο έχει επιβεβαιώσει επανειλημμένα και χωρίς διστασμό, με τη νομολογία του, ότι, υπό τις παρούσες συνθήκες, «το κοινοτικό δίκαιο δεν θίγει την εξουσία των κρατών μελών να διαρρυθμίζουν τα συστήματά τους κοινωνικής ασφαλίσεως» [4].

Με άλλα λόγια, όταν, όπως εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι οι επίμαχοι οργανισμοί δρουν στο πλαίσιο ενός εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως, με το οποίο επιδιώκεται σκοπός κοινωνικού χαρακτήρα και το οποίο στηρίζεται στην αρχή της αλληλεγγύης, η δραστηριότητα που ασκούν οι εν λόγω οργανισμοί δεν μπορεί να θεωρηθεί οικονομικής φύσεως ούτε, επομένως, επιχειρηματική δραστηριότητα υπό την έννοια της Συνθήκης [5].

9. Εν όψει της υπάρξεως μιας σαφούς και ρητής εξαιρέσεως καθώς και μιας εξίσου σαφούς νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με το ζήτημα αυτό, δεν θεωρώ ότι άλλα στοιχεία της τρίτης οδηγίας μπορούν να οδηγήσουν στην επέκταση του πεδίου εφαρμογής της, ώστε να υπαχθεί σ' αυτό ο τομέας της κοινωνικής ασφαλίσεως. Ακόμη και η εξέταση των σκοπών της εν λόγω οδηγίας σε συσχετισμό με τις διατάξεις που αποτελούν το νόμιμο έρεισμά της όχι μόνο δεν οδηγεί σε διαφορετικά συμπεράσματα, αλλά επιπλέον επιβεβαιώνει ότι η οδηγία αυτή δεν αφορά τα συστήματα που αποτελούν μέρος ενός εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως.

Πράγματι, πρέπει πρωτίστως να υπομνηστεί ότι η τρίτη οδηγία, σύμφωνα με τους σκοπούς που επιδιώκει, εκδόθηκε βάσει των διατάξεων της Συνθήκης που σκοπούν στην υλοποίηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (άρθρα 57, παράγραφος 2, και 66), ενώ ο τομέας της κοινωνικής ασφαλίσεως εξακολουθεί να ρυθμίζεται από άλλες ειδικές διατάξεις [6].

10. Εξάλλου, όσον αφορά ειδικότερα το επιχείρημα το οποίο προβλήθηκε από τους αιτούντες της κύριας δίκης (και το οποίο φαίνεται να δέχεται και το αιτούν δικαστήριο), ότι δηλαδή, ενόψει του ευρέος περιεχομένου των αιτιολογικών σκέψεων της τρίτης οδηγίας, όπου ως βασικός σκοπός της ρυθμίσεως αναφέρεται το άνοιγμα της αγοράς

4 — Αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1984, υπόθεση 238/82, Duphar (Συλλογή 1984, σ. 523, σκέψη 16), και της 17ης Φεβρουαρίου 1993, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-159/91 και C-160/91, Poucet και Pistre (Συλλογή 1993, σ. I-637, σκέψη 6).

5 — Προαναφερθείσα απόφαση Poucet και Pistre, σκέψεις 18 και 19. Το συμπέρασμα αυτό, όχι μόνο δεν αναιρέθηκε, αλλά μάλιστα επιβεβαιώθηκε με την πρόσφατη απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 1995, υπόθεση C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance κ.λπ., Συλλογή 1995, σ. I-4013, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι, όταν οι ίδιοι αυτοί οργανισμοί (ή άλλοι παρόμοιοι οργανισμοί) διαχειρίζονται, αντιθέτως, ένα προαιρετικό σύστημα συμπληρωματικής ασφαλίσεως, το οποίο στηρίζεται στην αρχή της κεφαλαιοποιήσεως, πρέπει να χαρακτηριστούν ως επιχειρήσεις υπό την έννοια των διατάξεων της Συνθήκης περί ανταγωνισμού.

6 — Εξάλλου, καμία από τις διατάξεις αυτές (άρθρα 51 και 117 επ. της Συνθήκης) δεν μπορεί να αποτελέσει την ενδεδειγμένη νομική βάση για την έκδοση μέτρων σκοπούντων στην εξάρθρωση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως. Μόνο μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ και, επομένως, του πρωτοκόλλου σχετικά με την κοινωνική πολιτική που προσαρτήθηκε στην εν λόγω Συνθήκη απέκτησε η Κοινότητα (όχι όμως έναντι του Ηνωμένου Βασιλείου) συγκεκριμένο νομικό έρεισμα (το οποίο άλλωστε μέχρι σήμερα δεν έχει χρησιμοποιηθεί) για τη θέσπιση πιο μακρόπνοων μέτρων στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως (άρθρο 2, παράγραφος 3, πρώτη περίπτωση, της προσαρτηθείσας στο πρωτόκολλο συμφωνίας σχετικά με την κοινωνική πολιτική).

των ασφαλίσεων στον ανταγωνισμό, η εν λόγω οδηγία θα μπορούσε να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αφορά και τα επίμαχα συστήματα ασφαλίσεως, το επιχείρημα αυτό είναι χωρίς καμία αμφιβολία αβάσιμο και αλυσιτελές εν προκειμένω.

Το εν λόγω επιχείρημα είναι αβάσιμο, επειδή οι αιτιολογικές σκέψεις δεν κάνουν την παραμικρή αναφορά στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως, ώστε να είναι δυνατό να συναχθεί ή να υποτεθεί ότι ο νομοθέτης είχε πραγματικά την πρόθεση να παρέμβει στην οργάνωση και τη ρύθμιση των υποχρεωτικών συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως που έχουν θεσπιστεί βάσει των νομοθεσιών που ισχύουν στα διάφορα κράτη μέλη [7].

Το εν λόγω επιχείρημα είναι επιπλέον αλυσιτελές, στο μέτρο που εν προκειμένω δεν υπάρχει κανένας λόγος να προσφύγουμε στην ερμηνεία των αιτιολογικών σκέψεων προκειμένου να προσδιορίσουμε τον σκοπό ή το περιεχόμενο μιας διατάξεως της οποίας η σαφήνεια είναι, όπως προαναφέρθηκε, αδιαμφισβήτητη.

11. Επομένως, κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο ερώτημα που υποβλήθηκε από το tribunal des affaires de sécurité sociale du Tarn-et-Garonne την ακόλουθη απάντηση:

«Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/49/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την πρωτασφάλιση, εκτός της ασφάλειας ζωής, και για την τροποποίηση των οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 88/357/ΕΟΚ (τρίτης οδηγίας για την πρωτασφάλιση εκτός της ασφάλειας ζωής), πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η εν λόγω οδηγία δεν αφορά τις ασφαλίσεις που περιλαμβάνονται σε εκ του νόμου προβλεπόμενο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως.»

7 — Π.χ., η εικοστή δεύτερη αιτιολογική σκέψη διαπιστώνει απλώς ότι σε ορισμένα κράτη μέλη η ιδιωτική ή η προαιρετική ασφάλιση ασθενείας αντικαθιστά εν μέρει ή πλήρως, σύμφωνα με τις ισχύουσες εθνικές διατάξεις, την κάλυψη ασθενείας που παρέχεται από τα συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως, γεγονός που δικαιολογεί το δικαίωμα των αρμοδίων εθνικών αρχών να απαιτούν να λαμβάνουν από τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις όλες τις πληροφορίες που είναι αναγκαίες προκειμένου να ελέγχεται αν η αντικατάσταση αυτή είναι αποτελεσματική (άρθρο 54, παράγραφος 1). Επιπλέον, όμως, είναι προφανές ότι η ανάγκη καταργήσεως των μονοπωλίων τα οποία διαθέτουν κάποιοι οργανισμοί σε ορισμένα κράτη μέλη, η οποία αναφέρεται στη δέκατη αιτιολογική σκέψη, αφορά αποκλειστικά, όπως διευκρινίζεται στο άρθρο 3, τους οργανισμούς που αναφέρονται ρητά στο άρθρο 4 της πρώτης οδηγίας.