JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
29 päivänä helmikuuta 1996 *

1. Tribunal des affaires de sécurité sociale du Tarn-et-Garonne on tässä asiassa esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön 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 (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi [1], jäljempänä kolmas direktiivi) joidenkin säännösten tulkinnasta.

Kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta erityisesti täsmentämään kolmannen direktiivin soveltamisalaa voidakseen ratkaista, kuuluvatko Ranskan lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvat sosiaalialan järjestelmät kyseisen direktiivin soveltamisalaan.

2. Kolmas direktiivi annettiin perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan ja 66 artiklan nojalla, ja sen pääasiallisena tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttaminen muun ensivakuutuksen kuin henkivakuutuksen alalla sekä sijoittautumisvapauden että palvelujen tarjoamisen vapauden osalta.

Kolmannen direktiivin soveltamisalan määrittelemiseksi siinä viitataan samoja asioita koskevan, 24.7.1973 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin [2] (jäljempänä ensimmäinen direktiivi) yleisiin säännöksiin. Kolmannen direktiivin 2 artiklassa nimittäin täsmennetään, että tätä direktiiviä sovelletaan ensimmäisen direktiivin 1 artiklassa tarkoitettuihin vakuutuksiin ja yrityksiin mutta että tätä direktiiviä ei sovelleta vakuutuksiin tai tapahtumiin eikä yrityksiin tai laitoksiin, joihin ensimmäistä direktiiviä ei sovelleta.

3. Ensimmäisen direktiivin 1 artiklan mukaan tämä direktiivi koskee jäsenvaltioon sijoittautuneiden tai sijoittautumaan aikovien itsenäisten ammatinharjoittajien ensivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista.

Ensimmäisen direktiivin 2 artiklassa mainitaan vakuutusliikkeen lajeja ja toimintoja, joihin direktiiviä ei sovelleta. Vakuutusliikkeen lajeista mainitaan nimenomaisesti "lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluva vakuutus" (1 kohdan d alakohta).

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 228, s. 1.

2 — Muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu direktiivi (EYVL L 228, s. 3).

4. Käsiteltävänä oleva ongelma on esitetty riita-asiassa, jossa asianosaisina on joukko itsenäisiä ammatinharjoittajia, enimmäkseen käsityöläisiä ja kauppiaita (jäljempänä pääasian kantajat), ja joukko sosiaaliturvakassoja, joiden tehtävänä on kyseisiä ammatteja harjoittavien henkilöiden lakisääteisten vanhuusvakuutusten, sairaus- ja äitiysvakuutusten sekä invaliditeetti- ja kuolemantapauksien varalta otettavien vakuutusten hallinnointi (jäljempänä pääasian vastaajat). [3]

Pääasian kantajat olivat kieltäytyneet maksamasta tiettyjä vakuutuskausia koskevia pakollisia maksuja, minkä vuoksi pääasian vastaajat olivat vaatineet täytäntöönpanokelpoisia saamisiaan velallisilta. Pääasian kantajat vastustivat kansallisessa tuomioistuimessa saamisten perimistä todeten muun muassa, että kyseiset vakuutusjärjestelmät ovat ristiriidassa kolmannen direktiivin säännösten tai täsmällisemmin niiden liberaalien periaatteiden kanssa, jotka ovat vaikuttaneet direktiivin antamiseen.

5. Kansallinen tuomioistuin toteaa nimenomaisesti ennakkoratkaisupyynnössään, että pääasian vastaajat hoitavat järjestelmiä, jotka kuuluvat ensimmäisessä ja kolmannessa direktiivissä tarkoitettuun kansalliseen, lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään ja että näissä direktiiveissä jätetään "kiistatta" tällaiset järjestelmät niiden soveltamisalan ulkopuolelle, mutta kansallinen tuomioistuin toteaa epäilevänsä hieman "tämän soveltamisalan ulkopuolelle jättämisen ulottuvuutta ottaen huomioon [kolmannen] direktiivin sanamuoto".

3 — Kyseessä on erityisesti Caisse maladie régionale des professions indépendantes Midi-Pyrénées, CANCAVA ja Caisse ORGANIC Midi-Pyrénées.

Kansallinen tuomioistuin pitää tämän direktiivin perustelukappaleita huomattavan tärkeinä, erityisesti sääntelyn kohteena olevan alan markkinoiden vapauttamista koskevien tavoitteiden osalta, joten se on päättänyt lykätä asian käsittelyä määrättyään kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden yhdistämisestä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen: "Sovelletaanko 18.6.1992 annetun Euroopan yhteisöjen direktiivin [92/49/ETY] 2 artiklan 2 kohdan säännöksiä osaksi tai kokonaan Ranskan lakisääteisen sosiaaliturvan asiallisella soveltamisalalla?"

6. Toisin sanoen kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, voitaisiinko kolmatta direktiiviä huolimatta siitä, että sen soveltamisalan ulkopuolelle on nimenomaisesti jätetty pääasian vastaajien kaltaiset toimielimet, soveltaa ainakin näiden kassojen harjoittamaan *toimintaan* kolmannen direktiivin perustelukappaleissa mainittujen periaatteiden perusteella.

Totta puhuen on täysin selvää, että vastaus tähän kysymykseen voi olla ainoastaan kielteinen.

7. Kolmannen direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa viitataan nimenomaisesti ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan d alakohtaan ("tätä direktiiviä ei sovelleta — — lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvaan vakuutukseen"), joka on itse

asiassa niin ehdoton, ettei siinä jätetä mitään mahdollisuutta toisenlaisille tulkinnoille.

On sitä paitsi selvää, että pääasian vastaajien jättäminen kolmannen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle koskee yhtä lailla ellei jopa pääosin näiden kassojen toimintaa, jota ne harjoittavat kansallista sosiaaliturvaa hallinnoidessaan.

8. Toisaalta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu useasti ja epäröimättä, että nykyisessä tilassaan "yhteisön oikeudella ei vaikuteta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään". [4]

Toisin sanoen kun on selvää — kuten tässä asiassa —, että kyseiset toimielimet ovat osa kansallista sosiaaliturvaa, jolla pyritään sosiaaliseen tavoitteeseen ja jossa noudatetaan solidaarisuusperiaatetta, näiden toimielinten harjoittamaa toimintaa ei voida pitää taloudellisena toimintana eikä siis perustamissopimuksessa tarkoitetulla tavalla yritystoimintana. [5]

9. Kun on kyse selvästä ja nimenomaisesta soveltamisalan ulkopuolelle jättämisestä, kuten yhteisöjen tuomioistuimen tätä koskevissa asioissa antamasta aivan selvästä oikeuskäytännöstä, kolmannen direktiivin muiden säännösten perusteella ei mielestäni voida yrittää laajentaa sen soveltamisalaa niin, että sosiaaliturva kuuluisi siihen. Tämä kyseisen direktiivin tavoitteiden analysointi ottamalla huomioon ne säännökset ja määräykset, jotka ovat sen oikeudellinen perusta, ei suinkaan tue vastakkaista päätelmää vaan vahvistaa, että tätä direktiiviä ei sovelleta kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin.

Ennen kaikkea on nimittäin muistutettava, että tavoitteidensa mukaisesti kolmas direktiivi on annettu sellaisten perustamissopimuksen määräysten nojalla, joilla pyritään sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttamiseen (57 artiklan 2 kohta ja 66 artikla), kun taas sosiaaliturvaa yhä säännellään muilla, erityisillä määräyksillä. [6]

10. Toisaalta pääasian kantajien esittämästä väitteestä (josta kansallinen tuomioistuin vaikuttaa olevan samaa mieltä), jonka mukaan kolmannen direktiivin perustelukappaleiden, joissa asetetaan vakuutusmarkkinoiden kilpailulle avaamisen periaate säädöksen pääasialliseksi tavoitteeksi, laaja

4 — Asia 238/82, Duphar ym., tuomio 7.2.1984 (Kok. 1984, s. 523, 16 kohta) ja yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, tuomio 17.2.1993 (Kok. 1993, s. I-637, 6 kohta).

5 — Em. yhdistetyt asiat Poucet ja Pistre, tuomion 18 ja 19 kohta. Tätä päätelmää ei kumoa vaan vahvistaa hiljattain asiassa C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance ym. 16.11.1995 annettu tuomio (Kok. 1995, s. I-4013, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kun nämä samat toimielimet (tai vastaavat toimielimet) sitä vastoin vastaavat täydentävän vapaaehtoisen sosiaaliturvajärjestelmän hoidosta ja toimivat rahastointiperiaatteen mukaisesti, niitä on pidettävä kilpailua koskevissa perustamissopimuksen määräyksissä tarkoitettuina yrityksinä.

6 — Sitä paitsi mitään näistä määräyksistä (perustamissopimuksen 51 ja 117 artikla ja sitä seuraavat artiklat) ei voida pitää soveliaana oikeudellisena perustana sellaisten toimien antamiselle, joilla pyritään purkamaan kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä. Vasta Maastrichtin sopimuksen ja siten EY:n perustamissopimukseen liitetyn sosiaalipolitiikkaa koskevan pöytäkirjan voimaantulosta lähtien yhteisöllä (lukuun ottamatta Isoa-Britanniaa) on käytössään täsmällinen oikeudellinen perusta (jota ei sitä paitsi ole tähän mennessä koskaan käytetty), jonka nojalla voidaan antaa pidemmälle meneviä toimia sosiaaliturvan alalla (pöytäkirjaan liitetyn sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen 2 artiklan 3 kohta).

ulottuvuus mahdollistaisi kyseisen direktiivin tulkitsemisen siten, että se koskee myös kyseisiä vakuutusjärjestelmiä, on todettava, että tällainen väite on varmasti tässä asiassa perusteeton ja merkityksetön.

Väite on perusteeton, koska perustelukappaleissa ei ole mitään sellaista sosiaaliturvaa koskevaa lausumaa, jonka perusteella voitaisiin päätellä tai olettaa, että lainsäätäjällä olisi itse asiassa ollut aikomus puuttua eri jäsenvaltioissa voimassa olevien lakisääteisten sosiaaliturvajärjestelmien organisaatioon ja niitä koskeviin säännöksiin. [7]

Tämä väite on lisäksi merkityksetön, koska tässä asiassa ei ole tarpeen tulkita perustelukappaleita sellaisen säännöksen tavoitteen tai ulottuvuuden määrittelemiseksi, jonka selvyys on todetulla tavalla kiistämätön.

11. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa seuraavasti Tribunal des affaires de sécurité sociale du Tarn-et-Garonnen esittämään kysymykseen:

"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 (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) 2 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tätä direktiiviä ei sovelleta lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluviin vakuutuksiin."

7 — Esim. 22 perustelukappaleessa ainoastaan todetaan se seikka, että tietyissä jäsenvaltioissa yksityinen tai vapaaehtoinen sairausvakuutus korvaa osittain tai kokonaan sosiaaliturvajärjestelmän antaman sairausvakuutussuojan, minkä takia toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on oikeus vaatia vakuutusyhtiöiltä kaikkea tarpeellista tietoa sen valvomiseksi, että tämä korvaaminen on todellinen (54 artiklan 1 kohta). Muuten on kuitenkin selvää, että 10 perustelukappaleessa todettu tarve poistaa tiettyjen laitosten tietyissä jäsenvaltioissa olevat monopolit tarkoittaa ainoastaan 3 artiklassa täsmennetyin tavoin ensimmäisen direktiivin 4 artiklassa nimenomaisesti mainittuja laitoksia.