FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

föredraget den 29 februari 1996 *

1. Den fråga som Tribunal des affaires de sécurité sociale du Tarn-et-Garonne har ställt till domstolen i den föreliggande begäran om förhandsavgörande gäller tolkningen av vissa bestämmelser i 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, [1] nedan kallat tredje direktivet).

Den hänskjutande domstolen har särskilt begärt att domstolen skall definiera tillämpningsområdet för tredje direktivet för att fastställa om vissa socialförsäkringssystem, som ingår i det lagfästa socialförsäkringssystemet i Frankrike, omfattas av detta tillämpningsområde.

2. Tredje direktivet, som antogs på grundval av artiklarna 57.2 och 66 i fördraget, har till huvudsyfte att genomföra den inre marknaden i fråga om annan direkt försäkring än livförsäkring med hänsyn till såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster.

För att fastställa dess tillämpningsområde hänvisas i det tredje direktivet till de allmänna bestämmelserna i rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 [2] (nedan kallat första direktivet), som reglerar samma område. I artikel 2 i tredje direktivet preciseras nämligen att detta är tillämpligt på de försäkringsformer och verksamhetsformer som avses i artikel 1 i första direktivet, men att det varken skall tillämpas på försäkringsformer och verksamheter eller företag och institutioner som inte omfattas av första direktivet.

3. Första direktivet rör, enligt artikel 1, rätten att starta och driva självständig direkt försäkringsverksamhet, utövad av försäkringsföretag etablerade i en medlemsstat eller som önskar etablera sig där.

I artikel 2 i samma direktiv anges de slag av försäkringar och verksamheter som är uteslutna från nämnda direktivs tillämpningsområde. Bland de förstnämnda nämns uttryckligen "[f]örsäkring som ingår som en del av ett lagfäst socialförsäkringssystem" (punkt 1 d).

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT nr L 228, s. 1.

2 — Direktiv om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring (EGT nr L 228, s. 3).

4. Det problem som skall avgöras i det aktuella målet har uppkommit i en tvist mellan ett flertal egenföretagare, varav huvudparten är hantverkare och handlare (nedan kallade sökandena vid den nationella domstolen), och de olika socialförsäkringskassor som är ansvariga för förvaltningen av den obligatoriska ålderdomsförsäkringen, sjuk-och föräldraförsäkringen samt invaliditets-och livförsäkringen för utövare av nämnda yrken (nedan kallade svarandena) [3].

Svarandena har förelagt sökandena betalningsanmaningar som gällde som exekutionstitel i syfte att erhålla betalning av de obligatoriska avgifter för vissa försäkringsperioder som sökandena har vägrat att erlägga. Sökandena har bestridit dessa betalningsanmaningar vid den hänskjutande domstolen och bland annat gjort gällande att de ifrågavarande försäkringssystemen är oförenliga med bestämmelserna i tredje direktivet eller närmare bestämt med de liberala principer som detta är uttryck för.

5. Även om den nationella domstolen i sitt beslut om hänskjutande uttryckligen har erkänt att svarandena förvaltar försäkringssystem som ingår i det lagfästa nationella socialförsäkringssystemet på sätt som avses i första och tredje direktivet, och att sådana försäkringssystem, enligt dessa direktiv, "obestridligen" är uteslutna från tillämpningsområdet för dessa direktiv, hyser den vissa tvivel om "räckvidden av denna uteslutning med hänsyn till själva ordalydelsen i [tredje] direktivet".

Den nationella domstolen, som lägger stor vikt vid övervägandena i detta direktiv och i synnerhet vid de målsättningar som uttrycks i dessa avseende liberaliseringen av marknaden inom den sektor som är föremål för dessa bestämmelser, har ansett det lämpligt att, efter beslut om förening av de olika anhängiga målen, förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfråga till domstolen: "Omfattar eller omfattar inte bestämmelserna i artikel 2.2 i Europeiska gemenskapernas direktiv [92/49/EEG] av den 18 juni 1992 helt eller delvis det område som i egentlig mening är föremål för tillämpningen av det lagfästa socialförsäkringssystemet i Frankrike?"

6. Med andra ord, vill den nationella domstolen följaktligen att domstolen skall fastställa om direktivet, oberoende av att sådana organ som svarandena utgör uttryckligen är uteslutna från tredje direktivets tillämpningsområde, ändå kan anses tillämpligt med hänsyn till de principer som uttrycks i dess överväganden, åtminstone på den *verksamhet* som försäkringskassorna i fråga har till uppgift att bedriva.

Det står fullkomligt klart att svaret på denna fråga inte kan bli annat än nekande.

7. Ordalydelsen av artikel 2.1 d i första direktivet, till vilken uttryckligen hänvisas i artikel 2.2 i tredje direktivet ("[d]etta direktiv gäller ej ... [f]örsäkring som ingår som en del av ett lagfäst socialförsäkringssystem"), är

3 — Det gäller bland annat den regionala sjukförsäkringskassan för självständiga yrken för Midi-Pyrénées, Cancava samt försäkringskassan Organic Midi-Pyrénées.

nämligen så bestämd att den inte lämnar något utrymme för andra tolkningar.

Det är för övrigt uppenbart att uteslutningen av svarandena från tredje direktivets tillämpningsområde även gäller — om inte huvudsakligen — den verksamhet som dessa försäkringskassor bedriver inom ramen för förvaltningen av det nationella socialförsäkringssystemet.

8. I domstolens rättspraxis har det för övrigt vid upprepade tillfällen och utan tvekan fastställts att för närvarande "har gemenskapsrätten ingen inverkan på medlemsstaternas behörighet att inrätta sina socialförsäkringssystem". [4]

När det, som i det föreliggande fallet, står klart att de ifrågavarande organen är verksamma inom ramen för ett nationellt socialförsäkringssystem, vilket har ett socialt syfte och lyder under solidaritetsprincipen, kan med andra ord den verksamhet som dessa organ bedriver inte anses vara av ekonomisk natur och följaktligen inte heller jämställas med ett företag på sätt som avses i fördraget. [5]

9. Mot bakgrund av att uteslutningen är klar och uttrycklig samt att domstolens rättspraxis på området är lika klar, tycker jag inte att andra beståndsdelar i tredje direktivet skulle kunna föranleda att tillämpningsområdet utsträcks så att det även skulle omfatta socialförsäkringsområdet. I stället för att utgöra ett stöd för andra slutsatser bekräftar en granskning av ändamålen med nämnda direktiv, med hänsyn till de bestämmelser som utgör den rättsliga grunden, att detta direktiv inte gäller försäkringssystem som ingår i ett nationellt socialförsäkringssystem.

Framför allt bör det erinras om att tredje direktivet, i enlighet med de mål som eftersträvas i detta, antogs på grundval av bestämmelser i fördraget som avser genomförandet av såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster (artiklarna 57.2 och 66), medan socialförsäkringsområdet fortfarande regleras genom andra särskilda bestämmelser. [6]

10. Vad för övrigt gäller just det argument som sökandena vid den nationella domstolen har framfört (och som även den nationella domstolen förefaller ställa sig bakom), enligt vilket den omfattande räckvidden av övervägandena i tredje direktivet, av vilka framgår att det huvudsakliga syftet med dessa bestämmelser är principen att öppna försäkringsmarknaden för konkurrens, skulle

4 — Dom av den 7 februari 1984, Duphar m. fl. (238/82, Rec. s. 523, punkt 16), och av den 17 februari 1993, Poucet och Pistre (C-159/91 och C-160/91, Rec. s. I-637, punkt 6).

5 — Ovannämnda dom i målet Poucet och Pistre, punkterna 18 och 19. Denna slutsats vederläggs inte utan styrks av den nyligen avkunnade domen av den 16 november 1995, Fédération française des sociétés d'assurance m. fl. (C-244/94, REG s. I-4013), i vilken domstolen fastställde att när samma organ (eller liknande organ) däremot bedriver verksamhet inom ramen för förvaltningen av ett frivilligt kompletterande försäkringssystem som grundas på kapitaliseringsprincipen, skall det betecknas som ett företag på sätt som avses i fördragets konkurrensbestämmelser.

6 — För övrigt skulle inte någon av dessa (artiklarna 51, 117 och följande i fördraget) kunna utgöra lämplig rättslig grund för att vidta åtgärder som syftar till att avskaffa nationella socialförsäkringssystem. Det är först sedan Maastrichtfördraget och protokollet om socialpolitik, som bilagts nämnda fördrag, trädde i kraft, som gemenskapen (med undantag av Förenade kungariket) har en klar rättslig grund (som för övrigt ännu inte har använts) som gör det möjligt att vidta mer omfattande åtgärder på socialförsäkringsområdet (artikel 2.3 första strecksatsen i det avtal om socialpolitik som bilagts protokollet).

innebära att direktivet kan tolkas på så sätt att det även gäller de ifrågavarande försäkringssystemen. Ett sådant argument är fullständigt ogrundat och saknar relevans i det föreliggande fallet.

Det är ogrundat, eftersom övervägandena inte innehåller den minsta anspelning på socialförsäkringsområdet som skulle kunna tillåta den slutsatsen eller antagandet att lagstiftaren i själva verket skulle haft för avsikt att blanda sig i organisationen av och de bestämmelser som reglerar de obligatoriska socialförsäkringssystem som inrättats på grundval av gällande lagstiftning i de olika medlemsstaterna. [7]

Argumentet i fråga saknar vidare relevans i den utsträckning som det inte finns något behov i det föreliggande fallet av att tillgripa en tolkning av övervägandena i syfte att avgöra målet för eller räckvidden av en bestämmelse som är obestridligt klar, vilket har påpekats ovan.

11. Mot bakgrund av de föregående anmärkningarna vill jag därför föreslå att domstolen skall besvara den fråga som Tribunal des affaires de sécurité sociale du Tarn-et-Garonne har ställt enligt följande:

"Artikel 2.2 i 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) skall tolkas på så sätt att nämnda direktiv inte gäller försäkring som ingår i ett lagfäst socialförsäkringssystem."

7 — I det tjugoandra övervägandet till exempel beaktas endast den omständigheten att, i enlighet med gällande lagstiftning i vissa medlemsstater, privat eller frivillig sjukförsäkring helt eller delvis utgör ett alternativ till det skydd vid sjukdom som ingår i socialförsäkringssystemet, vilket motiverar att behöriga nationella myndigheter har rätt att avkräva försäkringsföretagen all den information som är nödvändig för att kontrollera att detta alternativ är heltäckande (artikel 54.1). Det är emellertid uppenbart att nödvändigheten av att avskaffa det monopol som vissa organ åtnjuter i vissa medlemsstater, såsom uttrycks i tionde övervägandet, uteslutande avser, vilket preciseras i artikel 3, de organ som uttryckligen anges i artikel 4 i första direktivet.