

**ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)**  
της 22ας Ιανουαρίου 2002 \*

Στην υπόθεση C-218/00,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Tribunale di Vicenza (Ιταλία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

**Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas**

και

**Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL),**

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 85, 86 και 90 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 81 ΕΚ, 82 ΕΚ και 86 ΕΚ),

\* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους S. von Bahr, πρόεδρο του τετάρτου τμήματος, προεδρεύοντα του πέμπτου τμήματος, D. A. O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet (εισηγητή) και C. W. A. Timmermans, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: F. G. Jacobs  
γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

- η Cital di Battistello Venanzio & C. Sas, εκπροσωπούμενη από τον D. Fantini, avvocato,
- το Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), εκπροσωπούμενο από τους F. Artusa και A. Pignataro, avvocati,
- η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον U. Leanza, επικουρούμενο από τον D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,
- η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους L. Pignataro και W. Wils,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas*, του *Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*, της Ιταλικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής, κατά τη συνεδρίαση της 7ης Ιουνίου 2001,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2001,

εκδίδει την ακόλουθη

### **Απόφαση**

- 1 Με διάταξη της 25ης Μαΐου 2000, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 2 Ιουνίου 2000, το *Tribunale di Vicenza* υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, δύο προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία των άρθρων 85, 86 και 90 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 81 ΕΚ, 82 ΕΚ και 86 ΕΚ).
- 2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκριναν στο πλαίσιο ανακοπής που άσκησε η *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas* (στο εξής: *Cisal*) κατά διαταγής πληρωμής που εξέδωσε το *Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro* (εθνικό ίδρυμα ασφάλισης για τα εργατικά ατυχήματα, στο εξής: *INAIL*) για ποσό των 6 606 890 ιταλικών λιρών (ITL) που αντιστοιχεί στις μη καταβληθείσες από τη *Cisal* ασφαλιστικές εισφορές.

## Το νομικό πλαίσιο

- 3 Οι διατάξεις του ιταλικού δικαίου που ρυθμίζουν την υποχρεωτική ασφάλιση κατά των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών περιέχονται ουσιαστικά στο προεδρικό διάταγμα 1124, της 30ής Ιουνίου 1965, που κωδικοποιεί τις διατάξεις σχετικά με την υποχρεωτική ασφάλιση κατά των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών (GURI αριθ. 257, της 13ης Οκτωβρίου 1965, στο εξής: διάταγμα 1124»), όπως τροποποιήθηκε στη συνέχεια.
- 4 Δυνάμει του άρθρου 126 του διατάγματος 1124, στο INAIL ανατέθηκε η αποστολή να διασφαλίζει, για λογαριασμό του κράτους και υπό την εποπτεία του, την υποχρεωτική ασφάλιση των εργαζομένων κατά των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 38 του ιταλικού Συντάγματος. Η παράγραφος 3 της εν λόγω διατάξεως αφορά τους βιοτέχνες που εργάζονται συνήθως χειρωνακτικώς στην επιχείρησή τους.
- 5 Κατά το άρθρο 55 του νόμου 88, της 9ης Μαρτίου 1989, σχετικά με την αναδιάρθρωση του Istituto nazionale della previdenza sociale (εθνικού ιδρύματος κοινωνικής ασφάλισης) και του INAIL (GURI αριθ. 60, της 13ης Μαρτίου 1989), το INAIL πρέπει να κατατάσσεται μεταξύ των δημοσίων οργανισμών που παρέχουν υπηρεσίες και υπόκειται στην εποπτεία του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Ο ανωτέρω νόμος προβλέπει επί πλέον ότι το INAIL ασκεί την αποστολή που του έχει ανατεθεί με κριτήρια οικονομικά και επιχειρηματικά, προσαρμόζοντας αυτόνομα την οργάνωσή του στην απαίτηση αποτελεσματικής και έγκαιρης εισπράξεως των εισφορών και χορηγήσεως των παροχών καθώς και διαχειριζόμενο την κινητή και ακίνητη περιουσία του κατά τρόπο που να εξασφαλίζει επαρκή έσοδα. Ο έλεγχος και η εποπτεία του κράτους επί των δραστηριοτήτων του INAIL πρέπει να επιδιώκουν τον ίδιο σκοπό.

- 6 Δυνάμει του άρθρου 9 του διατάγματος 1124, οι εργοδότες υποχρεούνται να ασφαλίζουν τους υπαλλήλους τους και οι εταιρίες ωσαύτως τους εταίρους τους, ενώ οι μη μισθωτοί βιοτέχνες υποχρεούνται να αυτασφαλίζονται εφόσον η δραστηριότητα που ασκούν εμπίπτει στις επικίνδυνες δραστηριότητες που προβλέπει το άρθρο 1 του ανωτέρω διατάγματος και εφόσον το ασφαλιζόμενο πρόσωπο ανήκει σε κάποια από τις κατηγορίες εργαζομένων που αναφέρει το 4 του διατάγματος αυτού.
- 7 Όσον αφορά το ύψος των εισφορών, το άρθρο 39, παράγραφος 2, του διατάγματος 1124 προβλέπει, για τον βιομηχανικό τομέα, το σύστημα «κατανομής των κεφαλαίων καλύψεως». Με βάση το σύστημα αυτό, το ύψος των εισφορών καθορίζεται ετησίως προκειμένου να καλύπτεται το σύνολο των εξόδων που συνδέονται με τα ατυχήματα που ενδέχεται να συμβούν κατά τη διάρκεια του έτους, ήτοι τόσο τις βραχυπρόθεσμες παροχές όσο και το ύψος των κεφαλαίων των προσόδων που έχουν σχέση με τα εργατικά ατυχήματα και τις επαγγελματικές ασθένειες.
- 8 Το άρθρο 40 του διατάγματος 1124 προβλέπει:

«Η κλίμακα των ασφαλιστρών και των ασφαλιστικών εισφορών για τα εργατικά ατυχήματα και τις επαγγελματικές ασθένειες καθώς και οι λεπτομέρειες εφαρμογής τους εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων κατόπιν διαβουλεύσεως με το INAIL [...]. Η κλίμακα ορίζει το ύψος των ασφαλιστρών που αντιστοιχούν στον μέσο κίνδυνο σε εθνική βάση ο οποίος καθορίζεται για κάθε ασφαλιζόμενη επαγγελματική απασχόληση ούτως ώστε να περιλαμβάνεται το οικονομικό βάρος που προβλέπει το άρθρο 39, παράγραφος 2».

- 9 Ο υπολογισμός των εισφορών των μη μισθωτών βιοτεχνών διέπεται από το άρθρο 42 του διατάγματος 1124 καθώς και, για την περίοδο που αποτελεί αντικείμενο της κύριας δίκης, από την υπουργική απόφαση της 21ης Ιουνίου 1988 (GURI αριθ. 151, της 29ης Ιουνίου 1988). Αναλόγως του βαθμού επικινδυνότητάς τους, οι δραστηριότητες των μη μισθωτών βιοτεχνών διακρίνονται σε 10 κατηγορίες, οι οποίες υποδιαιρούνται σε 320 υποκατηγορίες που αντιστοιχούν σε ισάριθμες επαγγελματικές απασχολήσεις.

- 10 Κατά το άρθρο 66 του διατάγματος 1124, οι παροχές μπορούν να έχουν τις ακόλουθες μορφές:
- ημερήσια αποζημίωση λόγω προσωρινής ανικανότητας προς εργασία·
  - πρόσοδος λόγω διαρκούς ανικανότητας προς εργασία·
  - επίδομα διαρκούς προσωπικής αρωγής·
  - πρόσοδος στους επιζώντες και εφάπαξ ποσό σε περίπτωση θανάτου·
  - ιατρική και χειρουργική περίθαλψη, συμπεριλαμβανομένων των νοσοκομειακών εξετάσεων, και
  - χορήγηση προσθετικών συσκευών.
- 11 Το άρθρο 67 του διατάγματος 1124 καθιερώνει την αρχή του αυτόματου χαρακτήρα των παροχών, βάσει της οποίας οι ασφαλισμένοι έχουν δικαίωμα στις παροχές αυτές έστω και δεν δηλώθηκε η επαγγελματική δραστηριότητά τους ή έστω και αν ο εργοδότης δεν έχει καταβάλει τα ασφάλιστρα. Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 59,

παράγραφος 19, του νόμου 449, της 27ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τα μέτρα για τη σταθεροποίηση των δημοσιονομικών (GURI αριθ. 302, της 30ής Δεκεμβρίου 1997), ο αυτόματος αυτός χαρακτήρας αίρεται στην περίπτωση των μη μισθωτών εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένων των βιοτεχνών, από 1ης Ιανουαρίου 1998. Ωστόσο, αν οι τελευταίοι τακτοποιήσουν την κατάστασή τους μπορούν να λάβουν τις παροχές αυτές.

### **Η κύρια δίκη και τα προδικαστικά ερωτήματα**

- 12 Τον Δεκέμβριο του 1998, ο Pretore di Vicenza (Ιταλία) εξέδωσε διαταγή πληρωμής με την οποία η Cisal υποχρεώθηκε να καταβάλει στο INAIL το ποσό των 6 606 890 ΙΤΛ που αντιστοιχούσε στις ασφαλιστικές εισφορές που δεν είχαν καταβληθεί για λογαριασμό του C. Battistello, εταίρου διαχειριστή, για την περίοδο από 1992 έως 1996. Αυτή η διαταγή πληρωμής στηριζόταν στο γεγονός ότι ο C. Battistello έπρεπε, βάσει του άρθρου 4 του διατάγματος 1124, να έχει υπαχθεί στο INAIL προκειμένου να είναι καλυμμένος σε περίπτωση εργατικού ατυχήματος ως βιοτέχνης ξυλουργός και ως ασκών χειρωνακτική δραστηριότητα στην ίδια του την επιχείρηση.
- 13 Η Cisal άσκησε ανακοπή κατά της διαταγής πληρωμής ενώπιον του Tribunale di Vicenza, υποστηρίζοντας ότι ο C. Battistello είναι ασφαλισμένος κατά των εργατικών ατυχημάτων σε ιδιωτική ασφαλιστική εταιρία από το 1986. Η Cisal υποστηρίζει επιπλέον ότι οι διατάξεις περί υποχρεωτικής ασφαλίσεώς του στο INAIL κατά των ιδίων κινδύνων αντιβαίνουν στο κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού, στο μέτρο που διατηρούν αδικαιολόγητα το μονοπώλιο υπέρ του INAIL, πράγμα που οδηγεί το INAIL σε καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσεώς του. Προς στήριξη της απόψεώς του, ο C. Battistello επικαλείται μια γνωμοδότηση της 9ης Φεβρουαρίου 1999 της Autorità nazionale garante della concorrenza e del mercato (εθνική αρχή προστασίας του ανταγωνισμού και της αγοράς), σύμφωνα με την οποία «το INAIL δεν παρουσιάζει τέτοια στοιχεία αλληλεγγύης ώστε να αποκλείεται, βάσει της κοινοτικής νομολογίας, ο οικονομικός χαρακτήρας της δραστηριότητας που αναπτύσσει».

- 14 Το αιτούν δικαστήριο τονίζει ότι το INAIL έχει ορισμένα χαρακτηριστικά τα οποία, όπως το ίδιο φρονεί, δεν συμβιβάζονται με την έννοια της επιχειρήσεως όπως αυτή ορίζεται στο κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού. Προς τούτο, το αιτούν δικαστήριο αναφέρει τον αυτόματο χαρακτήρα των παροχών, την υποχρεωτική ασφάλιση και την έλλειψη κερδοσκοπικού σκοπού. Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι υπερτερούν εν προκειμένω ορισμένα άλλα στοιχεία τα οποία χαρακτηρίζουν τους οργανισμούς που αναπτύσσουν αμιγώς επιχειρηματική δραστηριότητα. Προς τούτο, το αιτούν δικαστήριο αναφέρει την είσπραξη των εισφορών οι οποίες έχουν άμεση σχέση με τον ασφαλιζόμενο κίνδυνο, την υποδιαίρεση του ασφαλιζόμενου κινδύνου σε δέκα χωριστές κατηγορίες, βάσει οικονομικών και εμπορικών κριτηρίων, καθώς και τη νόμιμη υποχρέωση του INAIL να αναπτύσσει τη δραστηριότητά του βάσει των κριτηρίων της κερδοφορίας. Το αιτούν δικαστήριο προσθέτει ότι το 1965, μετά την καθιέρωση της υποχρεωτικής ασφάλισης των βιοτεχνών κατά των εργατικών ατυχημάτων, ο Ιταλός νομοθέτης δέχθηκε ότι η υποχρεωτική ιδιωτική ασφάλιση είναι δυνατόν να αποτελεί προσωρινώς μια εναλλακτική στην ασφάλιση στο INAIL.
- 15 Φρονώντας, αφενός, ότι η ιταλική νομοθεσία ενδέχεται να αντιβαίνει στα άρθρα 90 και 86 της Συνθήκης, λόγω του ότι επιβάλλεται στους μη μισθωτούς βιοτέχνες η υποχρεωτική υπαγωγή στο INAIL, ενώ ήδη είναι ασφαλισμένοι σε ιδιωτική εταιρία, και, αφετέρου, ότι η κατάργηση της υποχρεωτικής υπαγωγής των ήδη ασφαλισμένων σε άλλο φορέα βιοτεχνών δεν θα διακύβευε την εκπλήρωση των άλλων ειδικών σκοπών που έχει αναθέσει στο INAIL ο Ιταλός νομοθέτης, το Tribunale di Vicenza αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«Συνιστά επιχείρηση, κατά την έννοια των άρθρων 81 επ. της Συνθήκης, δημόσιος ασφαλιστικός οργανισμός χωρίς κερδοσκοπικό σκοπό, όπως το INAIL, στον οποίο έχει ανατεθεί σύμφωνα με οικονομικά και επιχειρηματικά κριτήρια η μονοπωλιακή διαχείριση του συστήματος ασφάλισης κατά των κινδύνων από εργατικά ατυχήματα και επαγγελματικές ασθένειες, σύστημα το οποίο βασίζεται στην υποχρεωτική υπαγωγή, χορηγεί παροχές σύμφωνα με την αρχή του μερικού αυτόματου χαρακτήρα των παροχών (που διασφαλίζει την ασφαλιστική κάλυψη του μισθωτού, όχι όμως του μη μισθωτού — από το 1998), ακόμη και στην περίπτωση μη καταβολής των ασφαλιστρών εκ μέρους του εργοδότη, και το οποίο υπολογίζει τα ασφάλιστρα με βάση τις κατηγορίες κινδύνου στις οποίες κατατάσσεται η ασφαλιζόμενη απασχόληση[;]



Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, συνιστά παράβαση των άρθρων 86 και 82 ΕΚ το γεγονός ότι ο προαναφερθείς δημόσιος οργανισμός απαιτεί την πληρωμή των ασφαλιστρών ακόμη και στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος μη μισθωτός εργαζόμενος (βιοτέχνης), είναι ήδη ασφαλισμένος σε ιδιωτική ασφαλιστική εταιρία κατά των ιδίων κινδύνων για τους οποίους θα καλύπτεται αν υπαχθεί στον εν λόγω οργανισμό;»

### **Επί του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος**

- 16 Το INAIL υποστηρίζει ότι τα υποβληθέντα ερωτήματα είναι απαράδεκτα διότι ανέκλυψαν λόγω της καταργήσεως, όσον αφορά τους βιοτέχνες, της αρχής του απολύτως αυτόματου χαρακτήρα των παροχών σύμφωνα με την οποία το INAIL υποχρεούται σε παροχές έστω και όταν δεν έχουν καταβληθεί οι εισφορές. Δεδομένου πάντως ότι η κατάργηση αυτή ισχύει μόνον από 1ης Ιανουαρίου 1998, ως εκ τούτου δεν αφορά την ασφαλιστική περίοδο που αποτελεί αντικείμενο της κύριας δίκης.
- 17 Επιπλέον, το INAIL υποστηρίζει ότι, έστω και σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως του Δικαστηρίου στα δύο υποβληθέντα ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να καταργήσει τις εθνικές ρυθμίσεις που του παρέχουν την αποκλειστικότητα της ασφαλίσεως κατά των εργατικών ατυχημάτων, δεδομένου ότι μόνον η Επιτροπή είναι αρμόδια να μεριμνά για την τήρηση του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης, λαμβάνοντας αποφάσεις ή εκδίδοντας οδηγίες σύμφωνα με την παράγραφο 3 της διατάξεως αυτής.
- 18 Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Αφενός, σύμφωνα με πάγια νομολογία, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης από το άρθρο 234 ΕΚ συνεργασίας

μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων, απόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο, που έχει επιληφθεί της διαφοράς και φέρει την ευθύνη της εκδοθησόμενης δικαστικής αποφάσεως, να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιομορφίες της υποθέσεως, τόσο την αναγκαιότητα μιας προδικαστικής αποφάσεως για την έκδοση της δικής του αποφάσεως όσο και το λυσιτελές των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο. Συνεπώς, εφόσον τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου, το Δικαστήριο υποχρεούται, καταρχήν, να απαντήσει (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 10ης Μαΐου 2001, C-223/99 και C-260/99, *Agora* και *Excelsior*, Συλλογή 2001, σ. I-3605, σκέψεις 18 και 19). Εν πάση περιπτώσει, εν προκειμένω, από την ανάγνωση της διατάξεως περί παραπομπής δεν προκύπτει κανένα στοιχείο το οποίο να παρέχει τη δυνατότητα να θεωρηθεί ότι το Tribunale di Vicenza δεν υπέβαλε τα προδικαστικά ερωτήματα παρά μόνο λόγω της σχετικής με τον αυτόματο χαρακτήρα των παροχών μεταρρυθμίσεως του 1997. Εξάλλου, το αιτούν δικαστήριο δεν αναφέρθηκε στη μεταρρύθμιση αυτή παρά μόνο στο πλαίσιο της παραθέσεως του εθνικού νομικού πλαισίου.

- 19 Αφετέρου, από τη νομολογία του Δικαστηρίου και ιδίως από τις αποφάσεις της 19ης Μαΐου 1993, C-320/91, *Corbeau* (Συλλογή 1993, σ. I-2533), και της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-67/96, *Albany* (Συλλογή 1999, σ. I-5751), προκύπτει ότι οι πολίτες μπορούν να επικαλούνται τις διατάξεις του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων προκειμένου να ελέγχουν την τήρηση των προϋποθέσεων που προβλέπουν οι διατάξεις αυτές.
- 20 Κατά συνέπεια, το προδικαστικό ερώτημα είναι παραδεκτό.

### **Επί του πρώτου ερωτήματος**

- 21 Με το πρώτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο εάν συνιστά επιχείρηση, κατά την έννοια των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης, ένας οργανισμός στον οποίο ο νόμος έχει αναθέσει τη διαχείριση του συστήματος ασφαλίσεως κατά των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών, όπως είναι το INAIL.

- 22 Κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού, στην έννοια της επιχειρήσεως υπάγεται κάθε φορέας που ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος του φορέα αυτού και του τρόπου χρηματοδότησής του (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, C-180/98 έως C-184/98, Ρανίον κ.λπ., Συλλογή 2000, σ. I-6451, σκέψη 74).
- 23 Συναφώς, πάλι από πάγια νομολογία προκύπτει ότι συνιστά οικονομική δραστηριότητα κάθε δραστηριότητα προσφοράς αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά (αποφάσεις της 16ης Ιουνίου 1987, 118/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1987, σ. 2599, σκέψη 7, και της 18ης Ιουνίου 1998, C-35/96, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1998, σ. I-3851, σκέψη 36, και προαναφερθείσα απόφαση Ρανίον κ.λπ., σκέψη 75).

### *Επιχειρήματα των διαδίκων*

- 24 Η Cisal υποστηρίζει ότι το INAIL είναι επιχείρηση κατά την έννοια των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης.
- 25 Συγκεκριμένα, οι ασφαλιστικές υπηρεσίες που παρέχει το INAIL στους βιοτέχνες είναι κατά τη Cisal καθόλα παρεμφερείς προς τις υπηρεσίες που προσφέρει μια ιδιωτική ασφαλιστική εταιρία: κατ' αρχάς, οι παροχές χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από τις εισφορές, οι οποίες καθορίζονται βάσει του κινδύνου· ακολούθως, υπάρχει στενή σχέση μεταξύ των καταβαλλομένων εισφορών και των προσφερομένων παροχών στον βαθμό που αμφότερες αντιπροσωπεύουν ποσοστό επί των αποδοχών του ασφαλισμένου και, τέλος, το INAIL υποχρεούται να διαχειρίζεται το σύστημα ασφάλισης που του έχει ανατεθεί κατά τρόπο οικονομικά προσοδοφόρο. Ούτε η επιδίωξη κοινωνικού σκοπού ούτε η έλλειψη κερδοσκοπικού σκοπού ούτε τα όποια στοιχεία αλληλεγγύης που έχει το σύστημα αυτό αναιρούν τον προεχόντως οικονομικό χαρακτήρα των δραστηριοτήτων του INAIL.

- 26 Αντιθέτως, το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι το INAIL δεν μπορεί να θεωρηθεί επιχείρηση λόγω της αποστολής γενικού συμφέροντος που του έχει ανατεθεί και των χαρακτηριστικών του ασφαλιστικού συστήματος που διαχειρίζεται. Στο σημείο αυτό, η περίπτωση του ομοιάζει με αυτήν που εξετάστηκε στο πλαίσιο της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1993, C-159/91 και C-160/91, Roucet και Pistre (Συλλογή 1993, σ. I-637).
- 27 Προς στήριξη της απόψεως αυτής, προβάλλονται τα ακόλουθα χαρακτηριστικά του ασφαλιστικού συστήματος.
- 28 Πρώτον, οι παροχές που προσφέρει το INAIL περιλαμβάνουν όχι μόνον χρηματοοικονομικά επιδόματα, αλλά επίσης τη συμμετοχή σε δραστηριότητες προλήψεως, επανεντάξεως και κοινωνικής αρωγής· οι παροχές αυτές καλύπτουν όχι μόνον την απευθείας και άμεση ζημία, αλλά επίσης τις πλέον έμμεσες οικονομικές συνέπειες του ατυχήματος· επιπλέον, το ίδιο το ύψος των χρηματικών παροχών, το οποίο αποτελεί συνάρτηση των αποδοχών του ασφαλισμένου και όχι της εκτάσεως της ζημίας που πρέπει να αποκατασταθεί, στηρίζεται σε κριτήρια που καθορίζει ο νόμος και δεν εξαρτάται από τις εισφορές που καταβάλλει ο ασφαλισμένος ούτε από τα χρηματοοικονομικά αποτελέσματα του INAIL. Ειδικότερα, για τον υπολογισμό των προσόδων, μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνον οι μισθοί που βρίσκονται μεταξύ ενός ανώτατου και ενός κατώτατου ορίου μιας ορισμένης κλίμακας που καθορίζεται βάσει του μέσου μισθού στην ημεδαπή.
- 29 Το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή προσθέτουν ότι η αρχή του αυτόματου χαρακτήρα των παροχών, δυνάμει της οποίας οι παροχές αυτές προσφέρονται έστω και αν ο εργοδότης δεν έχει καταβάλει τις οφειλόμενες παροχές, συνιστά ουσιώδες στοιχείο αλληλεγγύης που χαρακτηρίζει θεμελιωδώς το σύστημα προστασίας από τις οικονομικές συνέπειες των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών. Βεβαίως, ο αυτόματος αυτός χαρακτήρας των παροχών καταργήθηκε έναντι των μη μισθωτών από 1ης Ιανουαρίου 1998, όμως η κατάσταση μπορεί ανά πάσα στιγμή να τακτοποιηθεί και, εν πάση περιπτώσει, η μεταρρύθμιση είναι μεταγενέστερη των περιόδων ασφάλισης που αποτελούν αντικείμενο της κύριας δίκης.

- 30 Δεύτερον, όσον αφορά τη χρηματοδότηση του ασφαλιστικού συστήματος, το INAIL και η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι οι εισφορές δεν είναι από συστηματικής απόψεως ανάλογες προς τον κίνδυνο, δεδομένου ότι ορισμένοι συγκεκριμένοι κίνδυνοι, όπως είναι οι κίνδυνοι που συνδέονται με τον αμίαντο ή με τον θόρυβο, αναλαμβάνονται μερικώς από άλλους τομείς βάσει της αρχής της αλληλεγγύης. Η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι το ύψος των εισφορών πρέπει να εγκρίνεται με απόφαση του αρμόδιου υπουργού. Επιπλέον, οι πρόσοδοι λόγω εργατικού ατυχήματος χρηματοδοτούνται σε μεγάλο μέρος βάσει της αρχής της κατανομής, δεδομένου ότι μόνον ένα μέρος που αντιστοιχεί στο ύψος του κεφαλαίου της αρχικής προσόδου αποταμιεύεται προς δημιουργία τεχνικού αποθέματος δυναμένου να διασφαλίζει την καταβολή των παροχών.

### *Εκτίμηση του Δικαστηρίου*

- 31 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί προκαταρκτικώς ότι, κατά πάγια νομολογία, το κοινοτικό δίκαιο δεν θίγει την εξουσία των κρατών μελών να διαρρυθμίζουν τα συστήματά τους κοινωνικής ασφάλισης (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 28ης Απριλίου 1998, C-158/96, Kohll, Συλλογή 1998, σ. I-1931, σκέψη 17, και της 12ης Ιουλίου 2001, C-157/99, Smits και Peerbooms, Συλλογή 2001, σ. I-5473, σκέψη 44).
- 32 Ειδικότερα, η κάλυψη των κινδύνων εργατικού ατυχήματος και επαγγελματικής ασθένειας περιλαμβάνεται από μακρού χρόνου στην κοινωνική πρόνοια που τα κράτη μέλη διασφαλίζουν σε ολόκληρο ή σε τμήμα του πληθυσμού τους.
- 33 Επιπλέον, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, όπως τροποποιήθηκε και ενημερώθηκε

με τον κανονισμό (ΕΚ) 118/97 του Συμβουλίου, της 2ας Δεκεμβρίου 1996 (ΕΕ 1997, L 28, σ. 1), περιέχει ειδικές διατάξεις όσον αφορά τον συντονισμό των εθνικών συστημάτων για τα εργατικά ατυχήματα και τις επαγγελματικές ασθένειες, για την εφαρμογή των οποίων, όσον αφορά την Ιταλική Δημοκρατία, το ΙΝΑΙΛ χαρακτηρίζεται ρητώς ως αρμόδιος φορέας, κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο ιε', του εν λόγω κανονισμού [βλ. παράρτημα 2, που επιγράφεται «Αρμόδιοι φορείς», Η, σημείο 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1972, περί του τρόπου εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 138), όπως τροποποιήθηκε και ενημερώθηκε με τον κανονισμό 118/97].

- 34 Εξάλλου, πρέπει να τονιστεί ότι το εκ του νόμου προβλεπόμενο σύστημα ασφαλίσεως κατά των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών που αποτελεί αντικείμενο της κύριας δίκης, στον βαθμό που προβλέπει την υποχρεωτική κοινωνική πρόνοια για όλους τους μη μισθωτούς εργαζομένους των μη αγροτικών επαγγελμάτων οι οποίοι ασκούν δραστηριότητα που χαρακτηρίζεται ως «επικίνδυνη» από τον νόμο, επιδιώκει κοινωνικό σκοπό.
- 35 Πράγματι, σκοπός του συστήματος είναι να εξασφαλίσει στο σύνολο των προστατευόμενων προσώπων την κάλυψη των κινδύνων εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών, ανεξαρτήτως υπαιτιότητας που μπορεί να καταλογιστεί στον ασφαλισμένο, ή ακόμη και στον εργοδότη, και κατά συνέπεια χωρίς να είναι αναγκαίο να υπάρχει αστική ευθύνη του προσώπου που αντλεί οφέλη από την επικίνδυνη δραστηριότητα.
- 36 Επιπλέον, ο κοινωνικός σκοπός του εν λόγω συστήματος ασφαλίσεως καθίσταται πρόδηλος από το γεγονός ότι οι παροχές προσφέρονται έστω και αν οι οφειλόμενες εισφορές δεν έχουν καταβληθεί, πράγμα που συμβάλλει καταφανώς στην προστασία όλων των ασφαλισμένων εργαζομένων από τις οικονομικές συνέπειες των εργατικών ατυχημάτων ή των επαγγελματικών ασθενειών. Ακόμη και μετά τη μεταρρύθμιση του 1997, που κατάργησε τον αυτόματο χαρακτήρα της κοινωνικοασφαλιστικής καλύψεως των μη μισθωτών, εξακολουθεί να υπάρχει δυνατότητα λήψεως παροχών σε περίπτωση τακτοποιήσεως, αν οι εισφορές δεν καταβλήθηκαν εγκαίρως.

- 37 Πάντως, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, αυτή και μόνη η επιδίωξη κοινωνικού σκοπού από ένα ασφαλιστικό σύστημα δεν εμποδίζει να θεωρηθεί η οικεία δραστηριότητα ως οικονομική δραστηριότητα (βλ. προαναφερθείσα απόφαση Ρανλον κ.λπ., σκέψη 118). Συναφώς, πρέπει να τονιστούν δύο ακόμη σημεία.
- 38 Πρώτον, από διάφορα στοιχεία προκύπτει ότι το ασφαλιστικό σύστημα που αποτελεί αντικείμενο της κύριας δίκης εφαρμόζει την αρχή της αλληλεγγύης.
- 39 Αφενός, το εν λόγω ασφαλιστικό σύστημα χρηματοδοτείται από εισφορές το ύψος των οποίων ουδέποτε είναι ανάλογο προς τον ασφαλιζόμενο κίνδυνο. Έτσι, από τη δικογραφία προκύπτει ότι το ύψος των εισφορών δεν μπορεί να υπερβεί ένα ανώτατο όριο, έστω και αν η ασκούμενη δραστηριότητα είναι ιδιαίτερα επικίνδυνη, δεδομένου ότι υπόλοιπο ποσό της χρηματοδότησεως βαρύνει όλες τις επιχειρήσεις που ανήκουν στην ίδια κατηγορία όσον αφορά τον κίνδυνο αυτόν. Επιπλέον, οι εισφορές υπολογίζονται όχι μόνο βάσει του κινδύνου που συνδέεται με τη δραστηριότητα της οικείας επιχειρήσεως, αλλά επίσης σε συνάρτηση με τα έσοδα του ασφαλισμένου.
- 40 Αφετέρου, το ύψος των παροχών δεν είναι κατ' ανάγκην ανάλογο προς τα έσοδα του ασφαλισμένου, δεδομένου ότι, για τον υπολογισμό των προσόδων, μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνον οι μισθοί που βρίσκονται μεταξύ ενός ανώτατου και ενός κατώτατου ορίου που αντιστοιχεί στη μέση αμοιβή στην ημεδαπή, μειωμένη ή αυξημένη κατά 30 %.
- 41 Υπό τις συνθήκες αυτές, όπως τόνισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 66 των προτάσεών του, η καταβολή υψηλών εισφορών μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα μόνον την προσφορά παροχών που δεν υπερβαίνουν ένα ορισμένο όριο, οσάκις ο οικείος μισθός υπερβαίνει το ανώτατο όριο που καθορίζεται με απόφαση και, αντιστρόφως, εισφορές σχετικά χαμηλές, που υπολογίζονται βάσει του ελάχιστου νόμιμου μισθού, δίνουν δικαίωμα για παροχές που υπολογίζονται σε συνάρτηση με εισόδημα ανώτερο του κατωφλίου αυτού, που αντιστοιχεί στον μέσο μισθό μειωμένο κατά 30 %.

- 42 Το γεγονός ότι δεν υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ των εισφορών και των καταβαλλομένων παροχών προϋποθέτει ως εκ τούτου την ύπαρξη αλληλεγγύης μεταξύ των καλύτερα αμειβόμενων εργαζομένων και εκείνων οι οποίοι, λαμβανομένων υπόψη των ισχνών εισοδημάτων τους, θα στερούνταν επαρκούς κοινωνικοασφαλιστικής καλύψεως εάν υπήρχε μια τέτοια σχέση.
- 43 Δεύτερον, από τη δικογραφία προκύπτει ότι η δραστηριότητα του ΙΝΑΙΛ, στο οποίο έχει ανατεθεί νομοθετικώς η διαχείριση του εν λόγω συστήματος, εποπτεύεται από το κράτος από το οποίο καθορίζεται, τελικώς, και το ύψος των παροχών και των εισφορών. Αφενός, το ύψος των παροχών καθορίζεται νομοθετικώς, οι δε παροχές αυτές πρέπει να καταβάλλονται ανεξαρτήτως των εισφορών που εισπράττονται και των χρηματοοικονομικών αποτελεσμάτων των επενδύσεων που πραγματοποιεί το ΙΝΑΙΛ. Αφετέρου, το ύψος των εισφορών, που αποτελούν αντικείμενο διαβουλεύσεως με το ΙΝΑΙΛ, πρέπει να εγκρίνεται με υπουργική απόφαση, δεδομένου ότι ο αρμόδιος υπουργός έχει πράγματι την εξουσία να απορρίπτει τις προτεινόμενες κλίμακες και να καλεί το ΙΝΑΙΛ να του υποβάλλει νέα πρόταση που θα λαμβάνει υπόψη ορισμένες υποδείξεις.
- 44 Εν ολίγοις, από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το ύψος των παροχών και των εισφορών, που αποτελούν τα δύο ουσιώδη στοιχεία του συστήματος που διαχειρίζεται το ΙΝΑΙΛ, υπόκεινται στην εποπτεία του κράτους, η δε υποχρεωτική υπαγωγή που χαρακτηρίζει αυτό το ασφαλιστικό σύστημα είναι εκ των ουκ άνευ για τη χρηματοοικονομική ισορροπία του καθώς και για την εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης, η οποία προϋποθέτει ότι οι παροχές προς τον ασφαλισμένο δεν είναι ανάλογες προς τις εισφορές που αυτός καταβάλλει.
- 45 Εν κατακλείδι, το ΙΝΑΙΛ, συνδράμοντας με τον τρόπο αυτόν στη διαχείριση ενός από τους παραδοσιακούς κλάδους της κοινωνικής ασφάλισης, εν προκειμένω της ασφάλισης κατά των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών, εκπληρώνει μια αποστολή αποκλειστικά κοινωνικού χαρακτήρα. Κατά συνέπεια, η δραστηριότητά του δεν είναι οικονομική δραστηριότητα κατά την έννοια του δικαίου του ανταγωνισμού και, ως εκ τούτου, ο οργανισμός αυτός δεν αποτελεί επιχείρηση κατά την έννοια των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης.



- 46 Ενόψει όλων των ανωτέρω, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι στην έννοια της επιχειρήσεως, όπως αυτή ορίζεται στα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης, δεν εμπίπτει οργανισμός στον οποίο έχει ανατεθεί νομοθετικώς η διαχείριση ενός συστήματος ασφαλίσεως κατά των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματιών ασθενειών όπως είναι το INAIL.

### **Επί του δευτέρου ερωτήματος**

- 47 Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

### **Επί των δικαστικών εξόδων**

- 48 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, οι οποίες υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με διάταξη της 25ης Μαΐου 2000 το Tribunale di Vicenza, αποφαίνεται:

**Στην έννοια της επιχειρήσεως, όπως ορίζεται στα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρα 81 ΕΚ και 82 ΕΚ), δεν εμπίπτει οργανισμός στον οποίο έχει ανατεθεί νομοθετικώς η διαχείριση ενός συστήματος ασφάλισεως κατά των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών όπως είναι το Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).**

von Bahr

Edward

La Pergola

Wathelet

Timmermans

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 22 Ιανουαρίου 2002.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

R. Grass

P. Jann