

CISAL

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)  
22 januari 2002 \*

In zaak C-218/00,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Tribunale di Vicenza (Italië), in het aldaar aanhangig geding tussen

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

en

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

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 85, 86 en 90 EG-Verdrag (thans de artikelen 81 EG, 82 EG en 86 EG),

\* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: S. von Bahr, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. A. O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet (rapporteur) en C. W. A. Timmermans, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,  
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas, vertegenwoordigd door D. Fantini, avvocato,
- het Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), vertegenwoordigd door F. Artusa en A. Pignataro, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Pignataro en W. Wils als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas, het Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), de Italiaanse regering en de Commissie ter terechtzitting van 7 juni 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 september 2001,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij beschikking van 25 mei 2000, ingekomen bij het Hof op 2 juni daar-aanvolgend, heeft het Tribunale di Vicenza krachtens artikel 234 EG twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 85, 86 en 90 EG-Verdrag (thans de artikelen 81 EG, 82 EG en 86 EG).
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas (hierna: „Cisal”) en het Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Nationaal Instituut voor arbeidsongevallenverzekering; hierna: „INAIL”) wegens een bevel tot betaling van het bedrag van 6 606 890 ITL, overeenkomend met door Cisal niet betaalde verzekeringspremies.

## Het rechtskader

- 3 De Italiaanse bepalingen tot regeling van de wettelijke verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten zijn hoofdzakelijk opgenomen in decreet nr. 1124 van de president van de Republiek van 30 juni 1965 houdende een regeling inzake de verplichte verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten (GURI nr. 257 van 13 oktober 1965; hierna: „decreet nr. 1124”), zoals nadien gewijzigd.
- 4 Krachtens artikel 126 van decreet nr. 1124 rust op het INAIL de taak om voor rekening van de Staat en onder zijn toezicht te zorgen voor de verplichte verzekering van werknemers tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten, overeenkomstig de vereisten van artikel 38 van de Italiaanse grondwet. Lid 3 van die bepaling betreft de ambachtslieden die in hun onderneming gewoonlijk handarbeid verrichten.
- 5 Volgens artikel 55 van wet nr. 88 van 9 maart 1989 betreffende de herstructurering van het Istituto nazionale della previdenza sociale (Nationaal Instituut voor sociale voorzieningen) en van het INAIL (GURI nr. 60 van 13 maart 1989), moet het INAIL worden beschouwd als een overheidsorgaan dat diensten verricht, en is het onderworpen aan het toezicht van het ministerie van Arbeid en Sociale Zekerheid. Bovendien bepaalt die wet dat het INAIL de haar opgedragen taken uitoefent volgens criteria van economische rendabiliteit, vrij bepaalt hoe zijn organisatie het best kan beantwoorden aan de noodzaak om op doeltreffende wijze en tijdig de bijdragen te innen en de prestaties te verlenen, en zijn roerend en onroerend vermogen aldus beheert dat een passende opbrengst verzekerd is. De regering moet bij de controle en het toezicht op de activiteiten van het INAIL hetzelfde doel nastreven.

6 Krachtens artikel 9 van decreet nr. 1124 zijn werkgevers verplicht hun werknemers te verzekeren en dienen vennootschappen met betrekking tot hun vennoten hetzelfde te doen, terwijl zelfstandige ambachtslieden verplicht zijn zichzelf te verzekeren wanneer de uitgeoefende activiteit onder de in artikel 1 van dit decreet bedoelde risicoactiviteiten valt en de verzekerde persoon tot een van de in artikel 4 ervan genoemde categorieën werknemers behoort.

7 Wat het bedrag van de bijdragen betreft, voorziet artikel 39, lid 2, van decreet nr. 1124 voor de sector industrie in het zogenoemde stelsel van „omslag van dekkingskapitalen”. Dit houdt in dat de bijdragen elk jaar aldus worden vastgesteld dat alle kosten van ongevallen die zich tijdens het jaar kunnen voordoen, dat wil zeggen zowel de prestaties van korte duur als de kapitaalwaarde van de pensioenen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, zijn gedekt.

8 Artikel 40 van decreet nr. 1124 bepaalt:

„De tabel van de premies en bijdragen voor de verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten, alsmede de uitvoeringsmodaliteiten ervan worden, na beraadslaging door het INAIL, goedgekeurd bij decreet van het ministerie van Arbeid en Sociale Zekerheid [...]. De tabel legt de premiebedragen vast aan de hand van het voor elke verzekerde beroepsgroep vastgestelde nationale gemiddelde risico, daaronder begrepen de in artikel 39, lid 2, bedoelde financiële lasten.”

9 De berekening van de bijdragen van zelfstandige ambachtslieden is geregeld bij artikel 42 van decreet nr. 1124 alsmede, voor het in het hoofdgeding aan de orde zijnde tijdvak, bij het ministerieel decreet van 21 juni 1988 (GURI nr. 151 van 29 juni 1988). Naargelang hun risicograad zijn de activiteiten van zelfstandige ambachtslieden onderverdeeld in 10 groepen, die op hun beurt zijn opgesplitst in 320 rubrieken die overeenkomen met evenzovele beroepsgroepen.

- 10 Artikel 66 van decreet nr. 1124 voorziet in de volgende soorten uitkeringen:
- dagvergoeding voor tijdelijke arbeidsongeschiktheid;
  - pensioen bij permanente arbeidsongeschiktheid;
  - permanente persoonlijke bijstandsuitkering;
  - nabestaandenpensioen en eenmalige uitkering in geval van overlijden;
  - medische en chirurgische verzorging, daaronder begrepen onderzoeken in ziekenhuizen, en
  - levering van prothesen.
- 11 Artikel 67 van decreet nr. 1124 gaat uit van het beginsel dat de prestaties automatisch worden verleend, en dat de verzekerden daarop dus ook recht hebben wanneer geen aangifte van de beroepsactiviteit is gedaan of wanneer de werkgever geen premies heeft betaald. Krachtens artikel 59, lid 19, van wet

nr. 449 van 27 december 1997 betreffende maatregelen ter stabilisering van de overheidsfinanciën (GURI nr. 302 van 30 december 1997) geldt dat automatisme vanaf 1 januari 1998 niet meer voor zelfstandigen, daaronder begrepen de ambachtlieden. De prestaties kunnen echter wel worden verleend wanneer de situatie van laatstgenoemden is geregulariseerd.

### Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 12 In december 1998 heeft de Pretore di Vicenza (Italië) Cisal gelast aan het INAIL het bedrag van 6 606 890 ITL te betalen, dat overeenkomt met de verzekeringsbijdragen die niet voor rekening van commanditair vennoot V. Battistello zijn betaald over de periode van 1992 tot en met 1996. Dat betalingsbevel berustte op het feit dat laatstgenoemde, als houtbewerker die in zijn eigen onderneming handarbeid verricht, overeenkomstig artikel 4 van decreet nr. 1124 bij het INAIL verzekerd had moeten zijn tegen arbeidsongevallen.
- 13 Cisal heeft bij het Tribunale di Vicenza beroep ingesteld tegen het betalingsbevel met het argument dat Battistello sinds 1986 bij een particuliere verzekeringsmaatschappij tegen arbeidsongevallen is verzekerd. Bovendien betoogt zij dat de bepalingen waarop zijn verplichting om zich tegen die risico's bij het INAIL te verzekeren berust, in strijd zijn met het communautaire mededingingsrecht, omdat zij ten gunste van laatstgenoemde op ongerechtvaardigde wijze een monopolie in stand houden dat hem in staat stelt misbruik van zijn machtspositie te maken. Tot staving van dit standpunt beroept Battistello zich op een mededeling van 9 februari 1999 van de Autorità garante della concorrenza e del mercato (nationale mededingings- en marktautoriteit), volgens welke „het INAIL geen solidariteitselementen kent die op grond van de communautaire rechtspraak tot de conclusie zouden leiden dat de verrichte activiteit geen economisch karakter heeft”.

- 14 Volgens de verwijzende rechter bezit het INAIL bepaalde kenmerken die moeilijk verenigbaar zijn met het begrip onderneming in de zin van het communautaire mededingingsrecht. Dienaangaande verwijst hij naar het automatische karakter van de prestaties, de verplichte aansluiting en het ontbreken van een winstoogmerk. Volgens hem overheersen in casu niettemin andere elementen die kenmerkend zijn voor de organen die een zuiver economische activiteit verrichten. In dat verband noemt hij de heffing van rechtstreeks aan het verzekerde risico gekoppelde premies, de onderverdeling van het risico in 10 afzonderlijke groepen volgens een economisch en commercieel criterium, en de wettelijke verplichting voor het INAIL om zijn activiteit uit te oefenen volgens rendabiliteitscriteria. De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat de Italiaanse wetgever in 1965, na de invoering van de verplichting voor de ambachtslieden om zich tegen arbeidsrisico's te verzekeren, heeft erkend dat de dekking door een verplichte particuliere verzekeringspolis tijdelijk een alternatief kon vormen voor de door het INAIL gegarandeerde dekking.
- 15 Van mening dat de Italiaanse wetgeving in strijd zou kunnen zijn met de artikelen 90 en 86 van het Verdrag, omdat de zelfstandige ambachtslieden verplicht zijn zich bij het INAIL aan te sluiten, ook wanneer zij reeds bij een particuliere maatschappij zijn verzekerd, en voorts dat de afschaffing van de verplichte aansluiting voor de elders verzekerde ambachtslieden de andere door de Italiaanse wetgever aan het INAIL opgedragen specifieke taken niet in gevaar zou brengen, heeft het Tribunale di Vicenza besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

„Is een openbaar verzekeringsorgaan zonder winstoogmerk, zoals het INAIL, waaraan, volgens criteria van kosteneffectiviteit en ondernemerschap, het monopolistische beheer is toevertrouwd van een op verplichte aansluiting berustend stelsel van verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten, dat in beginsel gedeeltelijk automatisch prestaties verleent (zodat de werknemer, maar — vanaf 1998 — niet de zelfstandige, van dekking is verzekerd), ook wanneer de werkgeverspremies niet zijn betaald, en dat de premies berekent op grond van de risicogroepen waarbij de verzekerde activiteit is ingedeeld, een onderneming in de zin van de artikelen 81 en volgende van het Verdrag?



Ingeval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, levert het feit dat bedoeld openbaar orgaan aanspraak maakt op betaling van de premies, ook wanneer de betrokkene, een zelfstandige (ambachtsman), reeds bij een particuliere maatschappij is verzekerd tegen dezelfde risico's als waartegen hij zou zijn gedekt door aansluiting bij bedoeld orgaan, een schending van de artikelen 86 EG en 82 EG op?"

### De ontvankelijkheid van het prejudiciële verzoek

- 16 Het INAIL betoogt dat de vragen niet-ontvankelijk zijn, omdat zij zijn gerezen wegens de opheffing voor ambachtslieden van het beginsel van het volledige automatisme waarmee het INAIL de prestaties moet betalen, ook wanneer de bijdragen niet zijn voldaan. Aangezien die afschaffing pas vanaf 1 januari 1998 geldt, betreft zij dus niet het in het hoofdgeding betrokken verzekeringstijdvak.
- 17 Bovendien voert het INAIL aan dat de verwijzende rechter, ook ingeval het Hof de twee vragen bevestigend beantwoordt, niet bevoegd is om de nationale regels waarbij hem het monopolie op het gebied van verzekering tegen arbeidsongevallen is verleend, buiten toepassing te laten op grond dat alleen de Commissie bevoegd is om toe te zien op de naleving van artikel 90, lid 2, van het Verdrag door overeenkomstig lid 3 van die bepaling beschikkingen te geven en richtlijnen vast te stellen.
- 18 Dat argument kan niet worden aanvaard. In de eerste plaats is het volgens vaste rechtspraak in het kader van de door artikel 234 EG ingestelde samenwerking

tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de door hem aan het Hof voorgelegde vragen te beoordelen (zie met name arrest van 10 mei 2001, *Agorà en Excelsior*, C-223/99 en C-260/99, *Jurispr. blz. I-3605*, punten 18 en 19). In ieder geval is er in casu niets in de verwijzingsbeschikking dat erop wijst, dat het Tribunale di Vicenza de prejudiciële vragen enkel heeft gesteld wegens de hervorming van 1997 betreffende het automatisme van de uitkeringen. Deze hervorming is overigens door de verwijzende rechter enkel vermeld in het kader van de beschrijving van de nationale regeling.

- 19 In de tweede plaats volgt uit 's Hofs rechtspraak en met name uit de arresten van 19 mei 1993, *Corbeau* (C-320/91, *Jurispr. blz. I-2533*), en 21 september 1999, *Albany* (C-67/96, *Jurispr. blz. I-5751*), dat de justitiabelen voor de nationale rechter met een beroep op de bepalingen van artikel 90, lid 2, van het Verdrag de naleving van de daarin gestelde voorwaarden kunnen laten toetsen.
- 20 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

### De eerste vraag

- 21 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of een orgaan zoals het INAIL, dat bij wet is belast met het beheer van een verzekeringsregeling tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten, moet worden gekwalificeerd als een onderneming in de zin van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag.

- 22 Volgens vaste rechtspraak omvat het begrip onderneming in de context van het mededingingsrecht elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd (zie met name arrest van 12 september 2000, Pavlov e.a., C-180/98—C-184/98, Jurispr. blz. I-6451, punt 74).
- 23 Dienaangaande volgt uit vaste rechtspraak eveneens, dat onder een economische activiteit wordt verstaan iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt (arresten van 16 juni 1987, Commissie/Italië, 118/85, Jurispr. blz. 2599, punt 7, en 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, Jurispr. blz. I-3851, punt 36, en arrest Pavlov e.a., reeds aangehaald, punt 75).

#### *Argumenten van partijen*

- 24 Cisal betoogt dat het INAIL een onderneming in de zin van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag is.
- 25 Immers, de door het INAIL aan de ambachtslieden verleende verzekeringsdiensten zijn volledig vergelijkbaar met die welke door een particuliere verzekeringsmaatschappij worden aangeboden: om te beginnen worden de prestaties uitsluitend gefinancierd door de bijdragen, die op basis van het risico worden vastgesteld; vervolgens bestaat er een nauw verband tussen de betaalde bijdragen en de verleende prestaties, omdat zij allebei een percentage zijn van de beroepsinkomsten van het slachtoffer, en ten slotte is het INAIL verplicht tot een economisch rendabel beheer van de verzekeringsregeling waarvoor het instaat. Het nastreven van een sociaal doel, noch het ontbreken van een winstoogmerk, en evenmin de enkele solidariteitselementen die de regeling inhoudt, ontnemen aan de activiteiten van de INAIL hun in wezen economisch karakter.

- 26 Het INAIL, de Italiaanse regering en de Commissie betogen daarentegen, dat het INAIL niet als een onderneming kan worden beschouwd, wegens de hem opgedragen taak van algemeen belang en de kenmerken van de door hem beheerde verzekeringsregeling. Dit geval lijkt dus op het geval dat heeft geleid tot het arrest van 17 februari 1993, Poucet en Pistre (C-159/91 en C-160/91, Jurispr. blz. I-637).
- 27 Tot staving van die stelling wordt verwezen naar de volgende kenmerken van de verzekeringsregeling.
- 28 In de eerste plaats omvatten de door het INAIL verleende prestaties niet enkel financiële uitkeringen, maar eveneens de deelname aan werkzaamheden ter zake van preventie, revalidatie en sociale bijstand; zij dekken niet alleen de rechtstreekse en onmiddellijke schade, maar ook de meer indirecte economische gevolgen van het ongeval; bovendien berust het bedrag zelf van de financiële prestaties, dat afhankelijk is van de beroepsinkomsten van het slachtoffer en niet van de omvang van de te herstellen schade, op bij wet vastgestelde criteria en hangt het niet af van de door de verzekerde betaalde bijdragen of van de financiële resultaten van het INAIL. Meer in het bijzonder kunnen voor de berekening van de pensioenen enkel de beroepsinkomsten in aanmerking worden genomen die liggen binnen een bepaalde marge, tussen een minimum en een maximum die zijn vastgesteld op basis van het nationale gemiddelde.
- 29 Het INAIL, de Italiaanse regering en de Commissie voegen hieraan toe, dat het beginsel van het automatisme van de prestaties waardoor zij ook worden betaald wanneer de werkgever de verschuldigde bijdragen niet heeft voldaan, een belangrijk element is van de solidariteit die een wezenlijk kenmerk is van de regeling van bescherming tegen de economische gevolgen van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Dit automatisme is weliswaar per 1 januari 1998 voor zelfstandigen geschrapt, maar de situatie zou nog steeds kunnen worden geregulariseerd, en in elk geval vond de hervorming plaats na de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verzekeringstijdvakken.

30 In de tweede plaats stellen het INAIL en de Italiaanse regering, wat de financiering van de verzekeringsregeling betreft, dat de bijdragen niet stelselmatig evenredig aan het risico zijn, en dat bepaalde specifieke risico's, zoals die in verband met asbest of lawaai, gedeeltelijk worden gedragen door andere sectoren, volgens een solidariteitsbeginsel. De Italiaanse regering en de Commissie voegen hieraan toe, dat het bedrag van de bijdragen door de bevoegde minister bij decreet moet worden goedgekeurd. Bovendien worden de arbeidsongeschiktheidspensioenen grotendeels volgens het omslagstelsel gefinancierd, en wordt enkel een gedeelte dat overeenkomt met de kapitaalwaarde van het aanvankelijke pensioen als technische reserve opzij gelegd teneinde de betaling van de prestaties te waarborgen.

*Beoordeling door het Hof*

31 Vooraf zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak het gemeenschapsrecht de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels in te richten, onverlet laat (zie met name arresten van 28 april 1998, Kohll, C-158/96, Jurispr. blz. I-1931, punt 17, en 12 juli 2001, Smits en Peerbooms, C-157/99, Jurispr. blz. I-5473, punt 44).

32 Meer in het bijzonder behoort de dekking van arbeidsongevallen- en beroepsziektenrisico's van oudsher tot de sociale bescherming die de lidstaten aan hun gehele of aan een gedeelte van hun bevolking bieden.

33 Bovendien moet worden vastgesteld dat verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, in de versie zoals gewijzigd en bijgewerkt bij

verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1), bijzondere bepalingen bevat op het gebied van coördinatie van de nationale regelingen betreffende arbeidsongevallen en beroepsziekten, en dat voor de uitvoering daarvan voor de Italiaanse Republiek het INAIL uitdrukkelijk als bevoegd orgaan in de zin van artikel 1, sub o, van deze verordening is aangewezen [zie bijlage 2, „Bevoegde organen”, H, punt 2, van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 (PB L 74, blz. 1), in de versie zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening nr. 118/97].

- 34 Verder moet er op worden gewezen, dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke verzekeringsregeling tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten een sociaal doel nastreeft, nu het voorziet in een verplichte sociale bescherming voor alle zelfstandigen in niet-agrarische beroepen die een bij wet als „risicoactiviteit” aangemerkte activiteit uitoefenen.
- 35 Een dergelijke regeling beoogt immers alle beschermde personen een dekking te bieden tegen de risico's van arbeidsongevallen en beroepsziekten, ongeacht enige onregelmatige handelwijze van het slachtoffer of van diens werkgever, en dus zonder dat er sprake behoeft te zijn van een civielrechtelijke aansprakelijkheid van de persoon die baat heeft bij de gevaarlijke activiteit.
- 36 Bovendien blijkt het sociale doel van deze verzekeringsregeling uit de omstandigheid dat de prestaties ook worden betaald wanneer de verschuldigde bijdragen niet zijn voldaan, wat kennelijk bijdraagt tot de bescherming van al wie een beroepsactiviteit uitoefent en verzekerd is tegen de economische gevolgen van arbeidsongevallen of beroepsziekten. Ook na de hervorming van 1997, waarbij dit automatisme van de sociale dekking is beëindigd voor zelfstandigen, kunnen de prestaties alsnog worden verleend in geval van regularisatie, wanneer de bijdragen niet tijdig zijn betaald.

- 37 Zoals evenwel uit 's Hofs rechtspraak volgt, is het sociale doel van een verzekeringsregeling op zich niet voldoende om uit te sluiten dat de betrokken activiteit als economische activiteit wordt aangemerkt (zie arrest Pavlov e.a., reeds aangehaald, punt 118). In dit verband moet de aandacht worden gevestigd op twee andere aspecten.
- 38 In de eerste plaats kan uit meerdere elementen worden afgeleid, dat de in het hoofdgeding betrokken verzekeringsregeling uitgaat van het solidariteitsbeginsel.
- 39 Enerzijds wordt deze verzekeringsregeling gefinancierd door bijdragen waarvan het tarief niet stelselmatig evenredig aan het verzekerde risico is. Blijkens het dossier kan het tarief een maximumplafond niet overschrijden, ook al brengt de uitgeoefende activiteit een zeer hoog risico mee, terwijl het financieringssaldo wordt gedragen door alle ondernemingen die inzake het betrokken risico tot dezelfde groep behoren. Bovendien worden de bijdragen niet enkel berekend op basis van het aan de activiteit van de betrokken onderneming verbonden risico, maar ook aan de hand van de beroepsinkomsten van de verzekerde.
- 40 Anderzijds is het bedrag van de betaalde prestaties niet noodzakelijkerwijze evenredig aan de beroepsinkomsten van de verzekerde, omdat voor de berekening van de pensioenen enkel de beroepsinkomsten in aanmerking worden genomen die liggen tussen een minimum en een maximum dat overeenkomt met het nationale gemiddelde van de beroepsinkomsten, verminderd of vermeerderd met 30 %.
- 41 Zoals de advocaat-generaal in punt 66 van zijn conclusie heeft opmerkt, kunnen in die omstandigheden, ook wanneer hoge bijdragen zijn betaald, slechts prestaties tot een bepaald plafond worden uitgekeerd, wanneer de betrokken beroepsinkomsten het bij decreet vastgestelde maximum overschrijden, en andersom kunnen relatief lage bijdragen, berekend op basis van het wettelijk minimuminkomen, recht geven op prestaties die worden berekend aan de hand van inkomsten die hoger zijn dan deze drempel, namelijk de gemiddelde beroepsinkomsten, verminderd met 30 %.

- 42 Het ontbreken van een rechtstreekse band tussen de betaalde bijdragen en de toegekende prestaties impliceert dus een solidariteit tussen de werknemers met de hoogste inkomsten, en die welke vanwege hun geringe inkomsten van een adequate sociale dekking verstoken zouden blijven, indien een dergelijke band wel bestond.
- 43 In de tweede plaats blijkt uit het dossier dat de activiteit van het INAIL, dat bij wet met het beheer van de betrokken regeling is belast, aan staatstoezicht is onderworpen, en dat het bedrag van de prestaties én van de bijdragen in laatste instantie door de Staat wordt vastgesteld. Enerzijds wordt het bedrag van de prestaties bij wet vastgesteld en moeten zij worden betaald ongeacht de ontvangen bijdragen en de financiële resultaten van de door het INAIL verrichte investeringen. Anderzijds moet het bedrag van de bijdragen, waarover door het INAIL moet worden overlegd, bij ministerieel decreet worden goedgekeurd, terwijl de bevoegde minister daadwerkelijk over de macht beschikt om de voorgestelde tarieven af te wijzen en het INAIL om een nieuw voorstel te verzoeken dat rekening houdt met bepaalde aanwijzingen.
- 44 Samengevat, blijkt uit het voorgaande dat het bedrag van de prestaties en van de bijdragen, die de twee essentiële elementen van de door het INAIL beheerde regeling vormen, aan staatstoezicht zijn onderworpen en dat de verplichte aansluiting die een dergelijke verzekeringsregeling kenmerkt, onmisbaar is voor het financiële evenwicht van het INAIL en voor de tenuitvoerlegging van het solidariteitsbeginsel, dat inhoudt dat de aan de verzekerde betaalde prestaties niet evenredig zijn aan de bijdragen die hij heeft voldaan.
- 45 De conclusie dient dus te luiden, dat het INAIL, door aldus mee te werken aan het beheer van een van de traditionele takken van de sociale zekerheid, in casu de verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten, een functie van uitsluitend sociale aard vervult. Hieruit volgt, dat zijn activiteit geen economische activiteit in de zin van het mededingingsrecht is, en dat dit orgaan dus geen onderneming is in de zin van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag.



- 46 Gelet op een en ander, moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat het begrip onderneming in de zin van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag niet doelt op een orgaan als het INAIL, dat bij wet is belast met het beheer van een verzekeringsregeling tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten.

### De tweede vraag

- 47 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

### Kosten

- 48 De kosten door de Italiaanse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunale di Vicenza bij beschikking van 25 mei 2000 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Het begrip onderneming in de zin van de artikelen 85 en 86 EG-Verdrag (thans de artikelen 81 EG en 82 EG) doelt niet op een orgaan als het Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), dat bij wet is belast met het beheer van een verzekeringsregeling tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten.

von Bahr

Edward

La Pergola

Wathelet

Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 januari 2002.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

P. Jann