ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ F. G. JACOBS

της 13ης Σεπτεμβρίου 2001 [1]

1. Το Tribunale di Vicenza (Ιταλία) υπέβαλε στο Δικαστήριο το ερώτημα αν οργανισμοί όπως το ιταλικό Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (εθνικό ίδρυμα ασφαλίσεως για τα εργατικά ατυχήματα, στο εξής: INAIL), στο οποίο έχει ανατεθεί η διαχείριση του εθνικού συστήματος υποχρεωτικής ασφαλίσεως κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών, συνιστούν επιχειρήσεις με αποτέλεσμα να εφαρμόζονται επ' αυτών οι κοινοτικοί κανόνες περί ανταγωνισμού. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά αν, στο πλαίσιο του εν ισχύι ιταλικού συστήματος, η υποχρεωτική υπαγωγή των βιοτεχνών στο INAIL είναι αντίθετη προς τους εν λόγω κανόνες, και ιδίως τα άρθρα 86 και 82 ΕΚ.

2. Πρόκειται για την πρώτη υπόθεση που αφορά τη σχέση μεταξύ των κανόνων ανταγωνισμού και ενός εθνικού συστήματος υποχρεωτικής ασφαλίσεως κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών. Ωστόσο, τα ζητήματα που τίθενται είναι όμοια με αυτά που συζητήθηκαν στα πλαίσια των υποθέσεων Poucet και Pistre [2], ZZTA κ.λπ. [3], Albany, Drijvende Bokken και Brentjens' [4] και Pavlov κ.λπ. [5], οι οποίες αφορούσαν κυρίως προγράμματα συνταξιοδοτήσεως λόγω γήρατος. Το κεντρικό ερώτημα είναι κατ' ουσίαν αν το επίμαχο σύστημα, παρά το θεσμικό χαρακτήρα του, έχει βασικά χαρακτηριστικά που απαντώνται και στα ιδιωτικά ασφαλιστικά συστήματα και, ως εκ τούτου, υπόκειται στους κανόνες ανταγωνισμού ή αν διαφέρει θεμελιωδώς από τα ιδιωτικά συστήματα, ιδίως λόγω του ότι αποτελεί κυρίαρχο χαρακτηριστικό του η κοινωνική αλληλεγγύη και, ως εκ τούτου, δεν υπόκειται στους ανωτέρω κανόνες.

Περιγραφή του εθνικού ασφαλιστικού συστήματος

Ιστορική αναδρομή

3. Το ιταλικό σύστημα υποχρεωτικής ασφαλίσεως κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων έχει τις ρίζες του στο τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα. Την εποχή εκείνη, τα αυξανόμενα θύματα βιομηχανικών ατυχημάτων (ή οι κληρονόμοι τους στην περίπτωση μοιραίων ατυχημάτων) μπορούσαν να στηριχθούν μόνο στους κοινούς κανόνες αστικής ευθύνης. Κατά συνέπεια, μπορούσαν να αποζημιωθούν από τον

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1993 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-159/91 και C-160/91 (Συλλογή 1993, σ. I-637).

3 — Απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 1995, C-244/94 (Συλλογή 1995, σ. I-4013).

4 — Αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-67/96, Albany (Συλλογή 1999, σ. I-5751)· C-115/97 έως C-117/97, Brentjens' (Συλλογή 1999, σ. I-6025), και C-219/97, Drijvende Bokken (Συλλογή 1999, σ. I-6121).

5 — Απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, C-180/98 έως C-184/98 (Συλλογή 2000, σ. I-6451).

εργοδότη μόνον εφόσον μπορούσε να αποδειχθεί πταίσμα του τελευταίου. Ωστόσο, πολλά από τα εργατικά ατυχήματα ήταν αποτέλεσμα ανωτέρας βίας ή ακόμη και αμελείας του θύματος και, ως εκ τούτου, δεν ήταν δυνατό να θεμελιωθεί υποχρέωση αποζημιώσεως. Περαιτέρω, ακόμη και στις περιπτώσεις που το ατύχημα ήταν συνέπεια αμελείας του εργοδότη, ήταν δύσκολο για τα θύματα να αποδείξουν την εν λόγω αμέλεια ή δεν ασκούσαν καν αγωγή προκειμένου να μη διακινδυνεύσουν απώλεια της θέσεως εργασίας τους.

4. Υπό τις συνθήκες αυτές έγινε από όλους αντιληπτή η ανάγκη εξασφαλίσεως καλύτερης κοινωνικής προστασίας για τους εργαζομένους και τις οικογένειές τους από τις αρνητικές οικονομικές συνέπειες σωματικών βλαβών που προκαλούνταν από ή σε σχέση με επικίνδυνες χειρωνακτικές εργασίες. Επίσης, κυριάρχησε η αντίληψη ότι ο κίνδυνος εργατικού ατυχήματος θα έπρεπε, κατ' αρχήν, να βαρύνει τον εργοδότη ο οποίος και αποκομίζει την ωφέλεια από την εργασία η οποία δημιουργεί τον κίνδυνο.

5. Ωστόσο, κατέστη γρήγορα σαφές ότι απλές τροποποιήσεις των κανόνων περί αστικής ευθύνης — όπως, π.χ., η μετάθεση του βάρους αποδείξεως, το ειδικό καθεστώς ενδοσυμβατικής ευθύνης ή σύστημα αντικειμενικής ευθύνης — αφενός, δεν αρκούσαν για να προστατεύσουν τα θύματα που είχαν προκαλέσει το ατύχημα λόγω ιδίας αμελείας και, αφετέρου, σε ορισμένες περιπτώσεις επιβάρυναν υπερβολικά τους εργοδότες.

6. Ο μηχανισμός που επελέγη τελικά προκειμένου να ξεπεραστούν οι δυσκολίες αυτές ήταν το σύστημα ασφαλίσεως κατά εργατικών ατυχημάτων χρηματοδοτούμενο αποκλειστικά από τον εργοδότη, ο οποίος από την πλευρά του απαλλασσόταν της αστικής του ευθύνης. Το εν λόγω σύστημα αποτελούσε συμβιβαστική λύση τόσο για τους εργοδότες όσο και για τους εργαζομένους, καθότι:

— δεν αποζημιώνονταν πλήρως για το σύνολο της προκληθείσας από ατύχημα ζημίας, αλλά ελάμβαναν ασφαλιστικές παροχές ανάλογες των αποδοχών τους πριν από το ατύχημα, ακόμη και στην περίπτωση που ευθύνονταν οι ίδιοι για το ατύχημά τους και

— οι εργοδότες υποχρεούνταν στην καταβολή ασφαλίστρων ακόμη και για την κάλυψη του κινδύνου ατυχήματος που μπορούσε να προκληθεί από το ίδιο το θύμα, ενώ συγχρόνως απαλλάσσονταν της αστικής τους ευθύνης και, κατά συνέπεια, της υποχρεώσεως καταβολής πλήρους αποζημιώσεως σε περίπτωση που μπορούσε να αποδειχθεί δικό τους πταίσμα [6].

6 — Για λεπτομερή περιγραφή τόσο του ιστορικού πλαισίου όσο και του ισχύοντος συστήματος, βλ. F. De Compardi, και P. Gualtierotti, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, diritto e procedura*, 2η έκδοση, Giuffrè, Μιλάνο, 1999, σ. 3 έως 14.

7. Η ασφάλιση αρχικά ήταν προαιρετική, αλλά κατέστη υποχρεωτική το 1898[7]. Στη συνέχεια, ο εργοδότης εξακολούθησε να έχει τη δυνατότητα ελεύθερης επιλογής του ασφαλιστή. Το 1933 καθιερώθηκε νομοθετικά το αποκλειστικό δικαίωμα του INAIL να διαχειρίζεται το ασφαλιστικό σύστημα[8].

Το ισχύον σύστημα υποχρεωτικής ασφαλίσεως κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων και ο ρόλος του INAIL

8. Σήμερα, όπως προκύπτει από το άρθρο 38 του ιταλικού Συντάγματος, οι εργαζόμενοι (lavoratori) δικαιούνται αποδοχές προσαρμοσμένες στις καθημερινές τους ανάγκες, μεταξύ άλλων, σε περίπτωση ατυχήματος (infortunio) ή ασθενείας (malattia). Κατά την τέταρτη παράγραφο του εν λόγω άρθρου, η σχετική ευθύνη και άλλες παρόμοιας φύσεως αρμοδιότητες ανατίθενται σε οργανισμούς και ιδρύματα που ιδρύονται από το κράτος ή ενσωματώνονται στον κρατικό μηχανισμό. Κατά την πέμπτη παράγραφο, επιτρέπεται παράλληλα η προσφορά αναλόγων παροχών από τον ιδιωτικό τομέα.

9. Το μεγαλύτερο μέρος των ειδικοτέρων νομοθετικών διατάξεων που διέπουν την υποχρεωτική ασφάλιση κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων περιέχονται στο διάταγμα 1224 του Προέδρου της Δημοκρατίας, της 30ής Ιουνίου 1965, «Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali» (Ενιαίο κείμενο περί των διατάξεων που αφορούν την υποχρεωτική ασφάλιση κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων)[9], όπως έχει τροποποιηθεί, εφεξής: Testo unico ή «TU». Νέες σημαντικές διατάξεις θεσπίστηκαν με το νομοθετικό διάταγμα 38 της 23ης Φεβρουαρίου 2000. Ωστόσο, η κυρία δίκη αναφέρεται στον προ της θεσπίσεως των εν λόγω διατάξεων χρόνο και, ως εκ τούτου, δεν θα τις λάβω υπόψη.

10. Στο Testo unico γίνεται διάκριση μεταξύ του βιομηχανικού τομέα (άρθρα 1 έως 204) και του αγροτικού τομέα (άρθρα 205 έως 290), για τον οποίο προβλέπεται ειδικό καθεστώς. Όσον αφορά τον βιομηχανικό τομέα — στον οποίο αναφέρεται η παρούσα υπόθεση — από το άρθρο 1 του TU προκύπτει ότι η ασφάλιση είναι υποχρεωτική για όλους εκείνους που ασκούν δραστηριότητες που θεωρούνται από τον νομοθέτη ως ενέχουσες κινδύνους (π.χ. δραστηριότητες που προϋποθέτουν τη χρήση μηχανημάτων). Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, οι βιοτέχνες (artigiani) που συνήθως πραγματοποιούν χειρωνακτικές εργασίες στην επιχείρησή τους περιλαμβάνονται στα πρόσωπα που καλύπτονται από την ασφάλιση. Κατά το άρθρο 9, οι εργοδότες υποχρεούνται να ασφαλίζουν τους υπαλλήλους τους, οι εταιρίες υποχρεούνται να ασφαλίζουν τα μέλη τους και οι αυτοαπασχολούμενοι βιοτέχνες υποχρεούνται να ασφαλίζονται οσάκις ασκούν μία από τις ενέχουσες κινδύνους δραστηριότητες που απαριθμούνται στο άρθρο 1 και οσάκις το πρόσωπο που πρέπει να ασφαλιστεί υπάγεται σε μία από τις κατηγορίες του άρθρου 4.

7 — Νόμος αριθ. 80, της 17ης Μαρτίου 1898.

8 — Βασιλικό διάταγμα αριθ. 264, της 23ης Μαρτίου 1933, που μετετράπη στον νόμο αριθ. 860, της 29ης Ιουνίου 1933. Το INAIL ήταν τότε γνωστό ως INFAIL.

9 — GURI 257, της 13 Οκτωβρίου 1965, supplemento ordinario.

11. Κατά το άρθρο 126 του TU, η διαχείριση του συστήματος υποχρεωτικής ασφαλίσεως κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων στον βιομηχανικό τομέα ανατίθεται στο INAIL [10].

12. Το INAIL αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με διαχειριστική αυτονομία [11]. Του έχουν απονεμηθεί ειδικές εξουσίες προκειμένου να ελέγχει αν οι εργοδότες τηρούν τις υποχρεώσεις τους και αν τα θύματα εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων ακολουθούν την ενδεδειγμένη θεραπεία [12]. Πέραν της διαχειρίσεως του συστήματος ασφαλίσεως, ασκεί και άλλες δραστηριότητες όπως η πρόληψη ατυχημάτων (π.χ. με εκστρατείες πληροφόρησης), ή διαχείριση εξειδικευμένων βάσεων δεδομένων σχετικά με τα εργατικά ατυχήματα, διάφορες πρωτοβουλίες για την αποκατάσταση και την επανένταξη θυμάτων (π.χ. μέσω του Κέντρου Προσθετικών Επεμβάσεων και Δικτύου Κέντρων Κινητικής αποκαταστάσεως) και η κοινωνική υποστήριξη. Κατά το άρθρο 55 του νόμου 88 της 9ης Μαρτίου 1989, που αποσκοπεί στην «αναδιοργάνωση» του INAIL [13], το INAIL κατατάσσεται στην κατηγορία των δημοσίων αυτοσυντηρούμενων φορέων και τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Ο ίδιος νόμος προβλέπει επίσης ότι το INAIL πρέπει να εκπληρώνει την αποστολή του λειτουργώντας με «οικονομικά και επιχειρηματικά κριτήρια» (criteri di economicità e di imprenditorialità), προσαρμόζοντας την οργάνωσή του με δική του πρωτοβουλία ώστε να ανταποκρίνεται στην ανάγκη αποτελεσματικής και έγκαιρης είσπραξης των εισφορών και καταβολής των παροχών και διαχειριζόμενο τα κινητά και ακίνητα περιουσιακά του στοιχεία με τρόπο που να εξασφαλίζει το υψηλότερο δυνατό εισόδημα. Η κυβέρνηση πρέπει να ασκεί τον έλεγχο και την εποπτεία της επί του INAIL με γνώμονα την επιδίωξη του ιδίου σκοπού.

Ασφαλιστικές παροχές

13. Οι βασικές οικονομικές παροχές που χορηγούνται από το INAIL στο πλαίσιο του ασφαλιστικού συστήματος στον βιομηχανικό τομέα είναι:

— ημερήσια αποζημίωση σε περίπτωση προσωρινής ανικανότητας για εργασία·

— μηνιαία προκαταβαλλόμενη πρόσοδος σε περίπτωση μόνιμης ανικανότητας για εργασία·

— μηνιαία καταβαλλόμενη πρόσοδος για τους επιζώντες κληρονόμους και εφάπαξ καταβαλλόμενο ποσό για την κάλυψη εξόδων κηδείας σε περίπτωση θανάτου.

10 — Κατά το άρθρο 127 του Testo unico, ένας μικρός αριθμός κατηγοριών εργαζομένων στον βιομηχανικό τομέα (π.χ. οι υπάλληλοι του εθνικού οργανισμού σιδηροδρόμων) υπάγεται σε άλλους ασφαλιστικούς οργανισμούς οι οποίοι επίσης λειτουργούν ως εκ του νόμου μονοπώλια στους οικείους τομείς. Κατά το άρθρο 256 του Testo unico, οι εργαζόμενοι στον γεωργικό τομέα ασφαλίζονται στον INAIL.

11 — Άρθρο 1 του βασιλικού διατάγματος αριθ. 1280, της 28ης Σεπτεμβρίου 1933 (GURI αριθ. 239, της 13ης Οκτωβρίου 1933).

12 — Το INAIL επικαλείται σχετικώς τα άρθρα 21, 26, 95, 106 και 138 του TU.

13 — GURI αριθ. 60, της 13ης Μαρτίου 1989, supplemento ordinario.

14. Το δικαίωμα για τη λήψη ημερήσιας αποζημιώσεως αναγνωρίζεται σε περίπτωση ατυχήματος ή νόσου που συνεπάγεται απουσία από την εργασία διαρκείας μεγαλύτερης των τριών ημερών. Το οικείο ποσό αρχίζει να καταβάλλεται από την τέταρτη ημέρα μετά το ατύχημα ή την επέλευση της νόσου μέχρι την ανάρρωση. Για τις πρώτες 90 ημέρες το καταβαλλόμενο ποσό ανέρχεται σε 60 % και στη συνέχεια σε 75 % του μέσου όρου των ημερησίων αποδοχών κατά τις 15 ημέρες που προηγήθηκαν της διακοπής της εργασίας.

15. Το ποσό της μηνιαίας προσόδου σε περίπτωση μόνιμης ανικανότητας για εργασία αντιστοιχεί σε ορισμένο ποσοστό των αποδοχών κατά το προηγούμενο της παύσεως της εργασίας έτος. Το εν λόγω ποσοστό καθορίζεται με βάση τον βαθμό μόνιμης ανικανότητας για εργασία και ένα πρόσθετο παράγοντα που καθορίζεται στο TU. Όσον αφορά τις αποδοχές κατά το προ της διακοπής της εργασίας έτος, το άρθρο 116, παράγραφος 3, του Testo unico προβλέπει ότι μόνον αποδοχές που δεν υπερβαίνουν ορισμένο ανώτατο όριο ούτε υπολείπονται ενός ελαχίστου ορίου μπορούν να ληφθούν υπόψη. Το ανώτατο όριο αντιστοιχεί σε ένα εθνικό μέσον όρο αμοιβής που προσδιορίζεται με υπουργική απόφαση και προσαυξάνεται κατά 30 % ενώ το ελάχιστο όριο αντιστοιχεί στον ίδιο μέσον όρο αμοιβής μειούμενο κατά 30 %. Το 1999, π.χ., την οικεία απόφαση καθόρισε το ύψος του ανωτάτου και κατωτάτου ποσού ετησίων αποδοχών αναφοράς σε περίπου 19 850 ευρώ και 10 690 ευρώ αντιστοίχως.

16. Το ύψος για τους επιζώντες κληρονόμους αντιστοιχεί σε ορισμένο ποσοστό (π.χ. 50 % για τον επιζώντα σύζυγο) των αποδοχών του θύματος πριν από το ατύχημα ή την ασθένεια. Οι εν λόγω αποδοχές καθορίζονται με βάση τις αρχές που περιγράφονται στην προηγούμενη παράγραφο.

17. Το ύψος των τριών ανωτέρω κατηγοριών αποδοχών προσαρμόζονται περιοδικά ακολουθώντας τις αυξήσεις του μέσου όρου των αμοιβών.

18. Με βάση την αρχή της αυτόματης καταβολής των παροχών (άρθρο 67 του Testo unico) είναι εγγυημένη η ασφαλιστική κάλυψη του εμπλεκομένου προσώπου, ακόμη και αν ο εργοδότης δεν έχει τηρήσει τις υποχρεώσεις του για κοινοποίηση της οικείας σχέσεως εργασίας και/ή για καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών. Φαίνεται ότι, κατ' αρχήν, βάσει του νόμου του 1997, δεν ισχύει πλέον η αυτόματη καταβολή παροχών για τους αυτοαπασχολούμενους από 1ης Ιανουαρίου 1998. Δεδομένου ότι η κύρια δίκη αφορά τον προ της μεταβολής της νομοθεσίας χρόνο, δεν θα λάβω υπόψη την εν λόγω μεταβολή.

Ασφαλιστικές εισφορές

19. Οι ασφαλιστικές παροχές χρηματοδοτούνται μέσω εισφορών που καταβάλλονται από τους εργοδότες ή τους αυτοαπασχολούμενους που καλύπτονται από συστήματα υποχρεωτικής ασφαλίσεως.

20. Στον γεωργικό τομέα, το σύστημα λειτουργεί σύμφωνα με τη μέθοδο της αναδιανομής: για κάθε έτος το INAIL επιβάλλει και εισπράττει τις εισφορές που είναι αναγκαίες για την κάλυψη των εξόδων (αποζημιώσεις, πρόσοδοι), τα οποία προβλέπει ότι θα κληθεί να αντιμετωπίσει κατά τη διάρκεια του έτους (άρθρο 262 του TU). Οι οφειλόμενες εισφορές καθορίζονται με υπουργική απόφαση (άρθρο 257 του TU). Σε περίπτωση υπάρξεως σημαντικού ελλείμματος, φαίνεται ότι το κράτος εγγυάται την κάλυψή του (άρθρο 263 του TU).

21. Όσον αφορά τη βιομηχανία, το άρθρο 39, παράγραφος 2, του TU προβλέπει σύστημα που λειτουργεί με βάση τη λεγόμενη αρχή «κατανομή των κεφαλαίων καλύψεως» (ripartizione dei capitali di copertura): οι εισφορές για κάθε έτος πρέπει να καθορίζονται έτσι ώστε να καλύπτουν τα έξοδα που αναμένεται ότι θα χρειαστεί να καλυφθούν συνεπεία ατυχημάτων κατά το οικείο έτος, στα οποία περιλαμβάνονται τόσο οι βραχυπρόθεσμες παροχές όσο και η κεφαλαιουχική αξία των μακροπροθέσμων παροχών που θα πρέπει να καταβληθούν σε σχέση με τα εν λόγω ατυχήματα. Για τον υπολογισμό της κεφαλαιουχικής αξίας των συντάξεων και άλλων προσόδων το INAIL υποχρεούται να υποβάλλει στον αρμόδιο υπουργό στατιστικούς πίνακες προς έγκριση (άρθρο 39, παράγραφος 1, του TU). Τα ποσά που συγκεντρώνονται προκειμένου να καλυφθεί η κεφαλαιουχική αξία μελλοντικών προσόδων των ασφαλισμένων συνιστούν τεχνικό αποθεματικό. Το INAIL πρέπει να διαχειρίζεται το αποθεματικό αυτό με τρόπο που να εξασφαλίζει τα κέρδη τα οποία είναι αναγκαία για τη χρηματοδότηση των προσόδων και αποζημιώσεων χωρίς να θίγεται κατά οποιοδήποτε τρόπο η ασφάλεια των εν λόγω κεφαλαίων. Δεν είναι σαφές αν οι περιοδικές αναπροσαρμογές των ασφαλιστικών παροχών ανάλογα με τις αυξήσεις των μέσων αποδοχών [14] χρηματοδοτούνται κυρίως από τα κέρδη που αποκομίζονται από τις επενδύσεις του τεχνικού αποθεματικού για την κάλυψη μελλουσών προσόδων [15] ή από αυξήσεις των εισπραττομένων εισφορών [16]. Φαίνεται πιθανό οι εν λόγω αναπροσαρμογές να χρηματοδοτούνται με συνδυασμό των δύο ανωτέρω μεθόδων [17].

22. Κατά το άρθρο 41 του TU, οι εισφορές για τους μισθωτούς υπολογίζονται ως ποσοστό της αμοιβής τους [18]. Το εν λόγω ποσοστό (tasso) εξαρτάται από την επικινδυνότητα της δραστηριότητα της επιχειρήσεως στην οποία απασχολούνται. Το εν λόγω ποσοστό μπορεί να μεταβάλλεται σε σχέση με συγκεκριμένες επιχειρήσεις (tasso specifico aziendale), εφόσον οι επιχειρήσεις αυτές μπορούν να αποδείξουν ότι επειδή, π.χ., έχουν λάβει μέτρα ασφαλείας, η επικινδυνότητα των δραστηριοτήτων τους είναι μικρότερη από τον εθνικό μέσον όρο.

23. Ο υπολογισμός των ασφαλιστικών εισφορών για τους αυτοαπασχολούμενες βιοτέχνες διέπεται από το άρθρο 42 του TU και για την περίοδο στην οποία αναφέρεται η κύρια δίκη από υπουργική απόφαση της 21ης Ιουνίου 1988 [19]. Οι δραστηριότητες των μη μισθωτών βιοτεχνών κατατάσσονται σε δέκα διαφορετικές κατηγορίες ανάλογα με το είδος του κινδύνου. Για κάθε κατηγορία προβλέπεται ένα ειδικό ασφάλιστρο (premi speciali unitari). Το ύψος του κάθε ασφαλίστρου υπολογίζεται με βάση τη θεωρητική

14 — Βλ. ανωτέρω, παράγραφο 17.

15 — Compardi και Gualtierotti, υποσημείωση 6 ανωτέρω, σ. 54.

16 — Αυτή τη θέση φαίνονται να υποστηρίζουν στις παρατηρήσεις του τόσο η Ιταλική Κυβέρνηση όσο και το INAIL.

17 — Βλ. A. D'Arenzo, «Particolarità e caratteristiche delle modalità di finanziamento nell' assicurazione contro gli infortuni sul lavoro», *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1997, I, 631.

18 — Οι λεπτομερείς σχετικοί κανόνες περιέχονται σε υπουργικό διάταγμα της 18ης Ιουνίου 1988 (GURI αριθ. 152, της 30ής Ιουνίου 1988, supplemento ordinario).

19 — GURI αριθ. 151, της 29ης Ιουνίου 1988.

επικινδυνότητα της οικείας δραστηριότητας και τα έσοδα που δηλώνει ο κάθε βιοτέχνης.

24. Από το TU και τα έγγραφα που τέθηκαν υπόψη του Δικαστηρίου προκύπτει ότι για τον υπολογισμό των εισφορών λαμβάνονται υπόψη όλα τα εισοδήματα πέραν του κατωτάτου νομίμου μισθού.

25. Κατά τα άρθρα 41 και 42 του TU, το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών τόσο για τους μισθωτούς όσο και για τους μισθωτούς βιοτέχνες εγκρίνεται (approvato) με υπουργική απόφαση που βασίζεται σε μια delibera του INAIL. Το INAIL κατέθεσε στο Δικαστήριο έγγραφο του αρμοδίου υπουργού το έτος 1981, με το οποίο ο υπουργός αρνήθηκε να εγκρίνει την απόφαση του INAIL για τις νέες ειδικές ασφαλιστικές εισφορές των βιοτεχνών και κάλεσε το INAIL να επανεξετάσει τα προτεινόμενα ασφάλιστρα προκειμένου να προβεί στις αναγκαίες αναπροσαρμογές.

Ορισμένα στατιστικά στοιχεία

26. Από τα στατιστικά στοιχεία που δημοσιεύθηκαν από το INAIL [20] προκύπτει ότι το 1999 δαπάνησε περίπου 3 500 εκατομμύρια ευρώ για προσόδους λόγω μόνιμης ανικανότητας προς εργασία, περίπου 1 000 εκατομμύρια ευρώ για προσόδους υπέρ επιζώντων και περίπου 500 εκατομμύρια ευρώ για αποζημιώσεις σε περιπτώσεις προσωρινής πλήρους ανικανότητας προς εργασία. Για το 2001 το INAIL προβλέπει [21] ότι τα εισοδήματα από ασφαλιστικές εισφορές θα ανέλθουν περίπου σε 6 175 εκατομμύρια ευρώ, οι δαπάνες για ασφαλιστικές παροχές θα ανέλθουν σε 5 410 εκατομμύρια ευρώ, οι δαπάνες για άλλα μέτρα (πρόληψη, νοσοκομειακή και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, αποκατάσταση) θα ανέλθουν σε 284 εκατομμύρια ευρώ και τα διοικητικά έξοδα θα ανέλθουν σε 692 εκατομμύρια ευρώ.

Η κύρια δίκη και η διάταξη περί παραπομπής

27. Με την από 30 Δεκεμβρίου 1998 διάταξή του, ο Pretore di Vicenza (δικαστής εργατικών διαφορών) επέβαλε στην επιχείρηση Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas (στο εξής: Cisal di Battistello Venanzio ή ανακόπτουσα) την υποχρέωση να καταβάλει στο INAIL για τον ομόρρυθμο εταίρο (socio accomandatario) κ. Battistello οφειλόμενες ασφαλιστικές εισφορές ύψους 6 606 890 λιρών Ιταλίας (ITL) για την περίοδο 1992 έως 1996. Στη διάταξη αναφερόταν ότι, σύμφωνα με τους εφαρμοστέους κανόνες [22], ο κ. Battistello, ως βιοτέχνης (artigiano) που επιδίδεται σε χειρωνακτική εργασία στην επιχείρησή του, θα έπρεπε να είχε ασφαλιστεί στο INAIL κατά εργατικών ατυχημάτων.

28. Η κύρια υπόθεση ενώπιον του Tribunale di Vicenza αφορά την ανακοπή την οποία άσκησε η Cisal di Battistello Venanzio κατά

20 — Βλ. την ετήσια έκθεση του 1999 που δημοσιεύθηκε στην ιστοσελίδα του INAIL.

21 — Βλ. πρόβλεψη λογαριασμών για το 2001 που δημοσιεύθηκε στην ίδια ιστοσελίδα.

22 — Βλ. ανωτέρω, παράγραφο 10.

της ανωτέρω διατάξεως. Η ανακόπτουσα αναφέρει ότι ο κ. Battistello είναι ήδη ασφαλισμένος κατά εργατικών ατυχημάτων βάσει συμβάσεως με ιδιωτική ασφαλιστική εταιρία, με ισχύ από το 1986. Η εν λόγω ασφαλιστική σύμβαση καλύπτει ειδικώς την εργασία του ως μη μισθωτού βιοτέχνη που επιδίδεται σε χειρωνακτική εργασία συνιστάμενη στην επεξεργασία ξύλου με τη χρήση μηχανών με κινητήρα. Υποστηρίζει ότι η νομοθεσία με βάση την οποία η επιχείρηση υποχρεούται να συμβληθεί με το INAIL σε σχέση με τους ιδίους κινδύνους αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού, καθότι διατηρεί αδικαιολόγητα σε ισχύ μονοπώλιο υπέρ του INAIL και έτσι εξωθεί το τελευταίο σε κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσεώς του. Η ανακόπτουσα παρατηρεί επίσης ότι σύμφωνα με γνωμάτευση της ιταλικής αρχής για την προστασία του ανταγωνισμού, της 9ης Φεβρουαρίου 1999 [23], οι δραστηριότητες του INAIL δεν χαρακτηρίζονται από στοιχεία αλληλεγγύης ικανά να αποκλείσουν το ενδεχόμενο οι εν λόγω δραστηριότητες να έχουν οικονομικό χαρακτήρα κατά την έννοια της σχετικής κοινοτικής νομολογίας.

29. Το παραπέμπον δικαστήριο αναφέρει ότι το INAIL παρουσιάζει ορισμένα χαρακτηριστικά τα οποία, κατά την άποψή του, δεν είναι εύκολο να συμβιβαστούν με την έννοια της επιχείρησης κατά την έννοια των κοινοτικών κανόνων περί ανταγωνισμού. Επικαλείται σχετικώς την αυτόματη καταβολή των παροχών, την υποχρεωτική υπαγωγή καθώς και τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα του ιδρύματος. Κρίνει, παρά ταύτα, ότι κυριαρχούν τα χαρακτηριστικά που προσιδιάζουν σε φορείς που επιδίδονται σε οικονομικής φύσεως δραστηριότητες. Επισημαίνει τον ισχυρό δεσμό μεταξύ του κινδύνου και του ύψους των εισφορών, την υποχρέωση του INAIL να λειτουργεί με βάση «οικονομικά και επιχειρηματικά κριτήρια» [24] και το γεγονός ότι σε δύο περιπτώσεις [25] ο Ιταλός νομοθέτης θεώρησε την υποχρεωτική ιδιωτική ασφάλιση κατά εργατικών ατυχημάτων, τουλάχιστον για μια μεταβατική περίοδο, ως έγκυρη εναλλακτική δυνατότητα σε σχέση με την ασφάλιση που παρέχεται από το INAIL.

30. Το παραπέμπον δικαστήριο κρίνει επίσης ότι η ιταλική νομοθεσία ενδέχεται να αντίκειται στα άρθρα 86 και 82 ΕΚ, καθόσον αναγκάζει του μη μισθωτούς βιοτέχνες να ασφαλίζονται στο INAIL, ακόμα και στην περίπτωση που είναι ήδη ασφαλισμένοι σε ιδιωτική ασφαλιστική εταιρία. Περαιτέρω, η κατάργηση της υποχρεωτικής ασφαλίσεως για τους βιοτέχνες που είναι ήδη ασφαλισμένοι σε άλλον οργανισμό δεν συνεπάγεται μη εκπλήρωση εκ μέρους του INAIL των άλλων λειτουργιών που του έχουν ανατεθεί από την ιταλική νομοθεσία.

31. Ενόψει των ανωτέρω, το παραπέμπτον δικαστήριο αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα δύο ερωτήματα:

«Συνιστά επιχείρηση, κατά την έννοια των άρθρων 81 επ. της Συνθήκης, δημόσιος ασφαλιστικός οργανισμός χωρίς κερδοσκοπικό σκοπό, όπως το INAIL, στον οποίο

23 – Bollettino αριθ. 4, της 15ης Φεβρουαρίου 1999, σ. 57.

24 – Βλ. ανωτέρω, παράγραφο 12.

25 – Το Tribunale αναφέρεται στο άρθρο 1 του νόμου αριθ. 413 της 15ης Απριλίου 1965, το οποίο αφορά βιοτέχνες και στο άρθρο 8 του νόμου αριθ. 91 του 1981 το οποίο αφορά επαγγελματίες αθλητές.

έχει ανατεθεί σύμφωνα με οικονομικά και επιχειρηματικά κριτήρια η μονοπωλιακή διαχείριση του συστήματος ασφαλίσεως 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 ασφαλίστρων 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 ασφαλίστρων 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;»

32. Η Cisal di Battistello Venanzio, το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή που εκπροσωπήθηκαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις.

Προκαταρκτικές ενστάσεις

33. Το INAIL υποστηρίζει, κατ' αρχάς, ότι η προδικαστική παραπομπή είναι απαράδεκτη, καθότι οι αμφιβολίες του παραπέμποντος δικαστηρίου απορρέουν από το γεγονός ότι από 1ης Ιανουαρίου 1998 καταργήθηκε η αρχή της αυτόματης καταβολής ασφαλιστικών παροχών για τους μη μισθωτούς βιοτέχνες. Δεδομένου ότι η κυρία υπόθεση αφορά την περίοδο μεταξύ 1992 και 1996, η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως που θα βασίζεται στην τροποποίηση αυτή του ισχύοντος δικαίου ουδόλως μπορεί να επηρεάσει την κυρία δίκη.

34. Θεωρώ ότι ο ανωτέρω ισχυρισμός βασίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία της διατάξεως περί παραπομπής. Η αναφορά στην τροποποίηση του υπό συζήτηση νόμου περιέχεται στο εισαγωγικό μέρος του κειμένου της διατάξεως, όπου περιγράφεται το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο και η τροποποίηση του νόμου αποτελεί ένα από πλείονα στοιχεία τα οποία οδηγούν στην υποβολή του πρώτου ερωτήματος [26]. Όταν το παραπέμπον δικαστήριο εκθέτει τους λόγους για τους οποίους το INAIL θα έπρεπε κατά τη γνώμη του να θεωρείται επιχείρηση, δεν αναφέρει καν την εν λόγω μεταβολή [27]. Επομένως, δεν υπάρχουν ενδείξεις περί του ότι οι αμφιβολίες του παραπέμποντος δικαστηρίου «βασίστηκαν» στη μεταβολή αυτή και μόνον. Εν πάση περιπτώσει, όπως προανέφερα, ενόψει του χρονικού πεδίου της κυρίας υποθέσεως δεν θα λάβω υπόψη την τροποποίηση αυτή στην ανάλυσή μου [28].

35. Δεύτερον, το INAIL φαίνεται να υποστηρίζει ότι, και αν ακόμη το Δικαστήριο έδινε καταφατική απάντηση και στα δύο ερωτήματα, το εθνικό δικαστήριο δεν θα ήταν αρμόδιο να κηρύξει ανίσχυρους τους εθνικούς κανόνες που καθιερώνουν το εκ του νόμου μονοπώλιο του INAIL. Και τούτο

26 — Βλ. σκέψεις 6 έως 9 της διατάξεως περί παραπομπής και τη διατύπωση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος.

27 — Βλ. παραγράφους 12 και 13 της διατάξεως περί παραπομπής.

28 — Βλ. ανωτέρω, παράγραφο 18.

διότι, πρώτον — ενόψει του κοινωνικού σκοπού και της ιδιότητας του INAIL ως προσώπου δημοσίου δικαίου — θα έπρεπε να εφαρμοστεί το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ και όχι το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ. Δεύτερον, το παραπέμπον δικαστήριο δεν μπορεί να θεσπίσει τα νομοθετικά μέτρα που θα καθίσταντο αναγκαία προκειμένου να εξασφαλιστεί πραγματική κοινωνική προστασία στα πλαίσια συστήματος λειτουργούντος με περισσότερους του ενός ασφαλιστικούς φορείς. Τρίτον, από το άρθρο 86, παράγραφος 3, ΕΚ προκύπτει ότι εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Επιτροπής και όχι στη δικαιοδοσία των εθνικών δικαστηρίων να εξασφαλίζουν την εφαρμογή του άρθρου 86 ΕΚ.

36. Επ' αυτού αρκεί να επισημανθεί ότι το αν πρέπει να τύχει εφαρμογής το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ αποτελεί ζήτημα ουσίας, με το οποίο θα ασχοληθώ στη συνέχεια και ότι το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ, όταν εφαρμόζεται σε συνδυασμό με το άρθρο 82 ΕΚ, έχει άμεσο αποτέλεσμα [29]. Επομένως, το άρθρο 86, παράγραφος 1, μπορεί να εφαρμόζεται από οποιοδήποτε εθνικό δικαστήριο και όχι μόνον από την Επιτροπή.

Το πρώτο ερώτημα: χαρακτηρισμός του INAIL ως επιχειρήσεως

37. Με το πρώτο ερώτημά του, το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά αν φορέας όπως το INAIL, που διαχειρίζεται το ιταλικό σύστημα υποχρεωτικής ασφαλίσεως κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων, πρέπει να θεωρείται επιχείρηση για τους σκοπούς εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού της Συνθήκης ΕΚ.

38. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, 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 χρηματοδοτήσεώς του [30]. Το βασικό κριτήριο είναι αν ο οικείος φορέας επιδίδεται σε δραστηριότητα η οποία συνίσταται στην προσφορά αγαθών ή υπηρεσιών σε ορισμένη αγορά και η οποία θα μπορούσε, τουλάχιστον κατ' αρχήν, να πραγματοποιείται από ιδιωτικό φορέα με σκοπό την πραγματοποίηση κερδών [31]. Όσον αφορά την κατάταξη των συστημάτων ασφαλίσεως που επιδιώκουν κοινωνικό σκοπό, όλοι όσοι κατέθεσαν παρατηρήσεις συμφωνούν ότι η παραπομπή στις υποθέσεις Poucet και Pistre, FFSA, Albany, Drijvende Bokken και Pavlov [32] είναι ιδιαιτέρως χρήσιμη.

39. Στην υπόθεση Poucet [33], το Δικαστήριο έκρινε ότι ορισμένοι γαλλικοί φορείς που

29 – Βλ., π.χ., απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1991, C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova (Συλλογή 1991, σ. I-5889, σκέψη 23).

30 – Βλ. απόφαση της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, Höfner και Elser (Συλλογή 1991, σ. I-1979, σκέψη 21).

31 – Για πληρέστερη παρουσίαση της γενικής νομολογίας του Δικαστηρίου ως προς την έννοια της επιχειρήσεως, βλ. τις προτάσεις μου στις υποθέσεις Albany, υποσημείωση 4 ανωτέρω, παράγραφοι 311 έως 314 των προτάσεων· βλ. επίσης τις πρόσφατες προτάσεις μου στην υπόθεση C-475/99, Ambulanz Glöckner, που αναπτύχθηκαν στις 17 Μαΐου 2001 (Συλλογή 2001, σ. I-8089, σημείο 67.

32 – Βλ. υποσημειώσεις 2 έως 5 ανωτέρω.

33 – Βλ. υποσημείωση 2 ανωτέρω.

διαχειρίζονταν το σύστημα ασφαλίσεως υγείας και μητρότητας για τους μη μισθωτούς εργαζομένους που ασκούν μη γεωργικά επαγγέλματα καθώς και το βασικό σύστημα για τη συνταξιοδότηση των εμποροβιοτεχνών δεν έπρεπε να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις. Το Δικαστήριο επισήμανε ότι οι εν λόγω φορείς εκπλήρωναν αποκλειστικά κοινωνικό σκοπό, ότι η δραστηριότητά τους στηριζόταν στην αρχή της αλληλεγγύης και εστερείτο οποιουδήποτε κερδοσκοπικού σκοπού και ότι οι καταβαλλόμενες παροχές ήταν παροχές προβλεπόμενες από τον νόμο και ανεξάρτητες του ύψους των εισφορών.

40. Στην υπόθεση FFSA [34], το Δικαστήριο διευκρίνισε και επεξεργάστηκε περαιτέρω τη μέχρι τότε νομολογία του, δεχόμενο ότι γαλλικός οργανισμός μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που διαχειριζόταν προαιρετικό επικουρικό σύστημα ασφαλίσεως γήρατος για μη μισθωτούς αγρότες έπρεπε να χαρακτηριστεί ως επιχείρηση.

41. Με την απόφασή του, το Δικαστήριο αναφέρθηκε, κατ' αρχάς, συνοπτικά στην προγενέστερη απόφασή του στην υπόθεση Poucet και απέδωσε αναδρομικά ιδιαίτερη σημασία στα ακόλουθα χαρακτηριστικά των φορέων τους οποίους αφορούσε η εν λόγω υπόθεση [35]: τα υπό κρίση συστήματα ήταν υποχρεωτικά συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως, στηριζόμενα στην αρχή της αλληλεγγύης, στο πλαίσιο του συστήματος ασφαλίσεως υγείας και μητρότητας για το οποίο επρόκειτο οι παροχές ήταν οι ίδιες για όλους τους δικαιούχους, ενώ οι εισφορές ήταν ανάλογες των εισοδημάτων, στο σύστημα ασφαλίσεως γήρατος η χρηματοδότηση των συντάξεων εξασφαλιζόταν από τους εν ενεργεία εργαζομένους, τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα, τα οποία καθορίζονταν από τον νόμο, δεν ήταν ανάλογα των εισφορών που είχαν καταβληθεί στο σύστημα ασφαλίσεως γήρατος και, τέλος, τα συστήματα που παρουσίαζαν πλεόνασμα συμμετείχαν στη χρηματοδότηση των συστημάτων που αντιμετώπιζαν οικονομικές δυσχέρειες.

42. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο προχώρησε σε εξέταση του υπό συζήτηση συστήματος συνταξιοδοτικών παροχών και επισήμανε ότι η υπαγωγή στο σύστημα ήταν προαιρετική, ότι το σύστημα λειτουργούσε σύμφωνα με την αρχή της κεφαλαιοποιήσεως και ότι οι παροχές που χορηγούσε εξαρτώνταν αποκλειστικά από το ύψος των εισφορών που κατέβαλαν οι δικαιούχοι καθώς και από τα οικονομικά αποτελέσματα των επενδύσεων τις οποίες πραγματοποιούσε ο επιφορτισμένος με τη διαχείριση του συστήματος οργανισμός. Τα στοιχεία αλληλεγγύης που ενυπήρχαν στο σύστημα, η επιδίωξη κοινωνικού σκοπού καθώς και ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας του συστήματος δεν θεωρήθηκαν ικανά να αναιρέσουν τον οικονομικό χαρακτήρα της δραστηριότητας του εν λόγω οργανισμού. Μολονότι τα στοιχεία αυτά ήταν δυνατό να καταστήσουν λιγότερο ανταγωνιστικές τις υπηρεσίες του εν λόγω οργανισμού σε σχέση με ανάλογες υπηρεσίες παρεχόμενες από ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρίες, δεν μπορούσαν να αποτελέσουν επαρκή λόγο για να μη θεωρηθεί η υπό συζήτηση δραστηριότητα ως οικονομική δραστηριότητα. Περαιτέρω, ανέκυπτε το χωριστό ζήτημα αν μπορούσε να γίνει επίκληση των περιορισμών αυτών προκειμένου να δικαιολογηθούν, π.χ., ορισμένα αποκλειστικά δικαιώματα του εν λόγω οργανισμού.

34 — Βλ. υποσημείωση 3 ανωτέρω.

35 — Βλ. σκέψη 15 της αποφάσεως.

43. Στις τρεις παραλλήλω εκδοθείσεις αποφάσεις επί των υποθέσεων Albany, Drijvende Bokken και Brentjens' [36], καθώς και στη μεταγενέστερη απόφαση επί της υποθέσεως Pavlov [37], το Δικαστήριο επικύρωσε τις διατυπωθείσες στην απόφαση FFSA αρχές και αποφάνθηκε ότι τα ολλανδικά ταμεία συντάξεων που παρείχαν επικουρικές συντάξεις στα μέλη μιας κατηγορίας ειδικευμένες ιατρών και στους υπαλλήλους των ιατρών αυτών έπρεπε να χαρακτηρισθούν ως επιχειρήσεις. Το Δικαστήριο υπογράμμισε το γεγονός ότι τα ταμεία καθόριζαν το ύψος των εισφορών και των παροχών και ότι λειτουργούσαν σύμφωνα με την αρχή της κεφαλαιοποιήσεως. Κατά συνέπεια, το ύψος των αποδοχών εξηρτάτο από τα οικονομικά αποτελέσματα των πραγματοποιηθεισών επενδύσεων. Ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας των ταμείων, η επιδίωξη κοινωνικού σκοπού, οι περιορισμοί ή οι έλεγχοι ως προς τις επενδύσεις καθώς και τα διάφορα στοιχεία αλληλεγγύης που είχαν ενσωματωθεί στο σύστημα δεν ήταν ικανά να αναιρέσουν τον χαρακτήρα των εν λόγω ταμείων ως επιχειρήσεων κατά την έννοια των κανόνων περί ανταγωνισμού, ενώ θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν τα αποκλειστικά τους δικαιώματα.

44. Στην παρούσα υπόθεση, η Cisal di Battistello Venanzio ισχυρίζεται ότι, ενόψει της ανωτέρω νομολογίας, το INAIL πρέπει να χαρακτηριστεί ως επιχείρηση. Κατά την άποψή της, οι παρεχόμενες από το INAIL υπηρεσίες ασφαλίσεως όσον αφορά τους βιοτέχνες είναι καθόλα όμοιες με αυτές που παρέχουν οι ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρίες: οι ασφαλιστικές παροχές χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από εισφορές, οι εισφορές καθορίζονται με βάση τους καλυπτομένους κινδύνους, υπάρχει στενή σχέση μεταξύ των εισφορών και των παροχών, υπό την έννοια ότι αμφότερες αποτελούν ορισμένο ποσοστό των αμοιβών του θύματος, και το INAIL υποχρεούται να διαχειρίζεται το σύστημα ασφαλίσεως με βάση οικονομικά και επιχειρηματικά κριτήρια προκειμένου να μεγιστοποιεί τα έσοδα. Ούτε ο κοινωνικός σκοπός και ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας του INAIL ούτε τα περιορισμένα στοιχεία αλληλεγγύης που ενέχει το σύστημα μπορούν να αναιρέσουν τη διαπίστωση ότι οι δραστηριότητες του INAIL είναι κατά κύριο λόγο οικονομικές.

45. Το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι το πρώτο δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως επιχείρηση. Κατ' ουσίαν ισχυρίζονται ότι:

— το INAIL αποτελεί οργανισμό δημοσίου δικαίου ο οποίος όχι μόνο προσφέρει ασφάλιση, αλλά και δραστηριοποιείται στον χώρο της πρόληψης, της αποκατάστασης και της κοινωνικής συνδρομής, ενώ παράλληλα του έχει ανατεθεί από το ιταλικό Σύνταγμα συγκεκριμένη κοινωνική αποστολή·

— το σύστημα ασφαλίσεως το οποίο διαχειρίζεται δεν μπορεί να συγκριθεί με την ιδιωτική ασφάλιση, καθότι οι παροχές, π.χ., δεν συνδέονται άμεσα με τις εισφορές·

36 — Βλ. υποσημείωση 4 ανωτέρω.

37 — Βλ. υποσημείωση 5 ανωτέρω.

— δεδομένου ότι οι παροχές και οι εισφορές είτε προκαθορίζονται διά νόμου είτε ελέγχονται στενά από την κυβέρνηση, δεν υφίσταται κίνδυνος συμπεριφοράς την αποτροπή της οποίας επιδιώκουν οι κανόνες περί προστασίας του ανταγωνισμού·

— το σύστημα ασφαλίσεως χαρακτηρίζεται από ισχυρά στοιχεία αλληλεγγύης (π.χ. αυτόματη καταβολή παροχών), τα οποία δεν θα μπορούσε να προσφέρει ένας ιδιωτικός ασφαλιστικός οργανισμός.

Μερικά μη λυσιτελή στοιχεία

46. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου εν γένει και ειδικότερα από τις υποθέσεις που προπαρατέθηκαν συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι ο χαρακτήρας του INAIL ως δημοσίου οργανισμού, ο μη κερδοσκοπικός του χαρακτήρας καθώς και η επιδίωξη κοινωνικών σκοπών δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη για την κατάταξή του. Αποτελεί ξεχωριστό ζήτημα το αν τα στοιχεία αυτά μπορούν να συντείνουν στο να δικαιολογηθεί η χορήγηση στο INAIL αποκλειστικών ή ειδικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ. Ωστόσο, τα εν λόγω στοιχεία αυτά καθαυτά δεν ασκούν επιρροή όσον αφορά το ζήτημα αν οι ασφαλιστικές δραστηριότητες του INAIL πρέπει ή δεν πρέπει να χαρακτηριστούν ως οικονομικές δραστηριότητες.

47. Αλλά ούτε και το γεγονός ότι η αποστολή του INAIL προβλέπεται από το ιταλικό Σύνταγμα μπορεί να ληφθεί υπόψη. Οι κανόνες περί ανταγωνισμού πρέπει να εφαρμόζονται ομοιόμορφα στο σύνολο της Κοινότητας. Το νομικό καθεστώς ενός συγκεκριμένου φορέα κατά το εθνικό δίκαιο δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να επηρεάζει τον χαρακτηρισμό του εν λόγω φορέα.

48. Το γεγονός ότι το INAIL, παράλληλα με τις ασφαλιστικές του δραστηριότητες, δραστηριοποιείται στον χώρο της πρόληψης, της αποκατάστασης και της κοινωνικής συνδρομής στερείται επίσης σημασίας. Η έννοια της επιχειρήσεως δεν είναι απόλυτη, πράγμα που σημαίνει ότι συγκεκριμένος φορέας είναι δυνατό να θεωρείται ως επιχείρηση ως προς ένα μέρος των δραστηριοτήτων του (π.χ. την ασφάλιση), ακόμη και αν ένα άλλο μέρος των δραστηριοτήτων του ενδέχεται να ευρίσκεται εκτός του πεδίου εφαρμογής των κανόνων περί ανταγωνισμού (π.χ. πρόληψη, αποκατάσταση, κοινωνική πρόνοια) [38]. Εν πάση περιπτώσει, από οικονομικής απόψεως οι τελευταίες αυτές δραστηριότητες φαίνεται να είναι πολύ μικρότερης σημασίας σε σχέση με την ασφαλιστική δραστηριότητα [39].

49. Το επιχείρημα περί της σχετικότητας της εννοίας της επιχειρήσεως ισχύει και ως προς τις ειδικές εξουσίες του INAIL [40]. Μολονότι μπορεί να θεωρηθεί ότι το INAIL ενεργεί ασκώντας δημόσια εξουσία και ότι ως εκ τούτου δεν υπόκειται στους κανόνες περί ανταγωνισμού στον βαθμό που ενεργεί με βάση τις εν λόγω εξουσίες, η κατάταξη των

38 — Βλ. τις προτάσεις μου στην υποθεση Ambulanz Glöchner, υποσημείωση 31 ανωτέρω, παράγραφος 72, όπου και περαιτέρω παραπομπές.

39 — Βλ. παράγραφο 26 ανωτέρω.

40 — Βλ. ανωτέρω παράγραφο 12 και υποσημείωση 12.

ασφαλιστικών δραστηριοτήτων του δεν επηρεάζεται.

Ο χαρακτήρας των δραστηριοτήτων του INAIL

50. Αντιθέτως, το Δικαστήριο αποδίδει μεγάλη σημασία στη φύση των παρεχομένων ασφαλιστικών υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, η γενική νομολογία ως προς την έννοια της επιχειρήσεως επιβάλλει να εξετασθεί αν οι παρεχόμενες από το INAIL υπηρεσίες ασφαλίσεως είναι υπηρεσίες που θα μπορούσαν, τουλάχιστον κατ' αρχήν, να παρέχονται από ιδιωτικό ασφαλιστικό φορέα.

51. Η Cisal di Battistello Venanzio επικαλείται το άρθρο 55 του νόμου 88, της 9ης Μαρτίου 1989, σύμφωνα με το οποίο το INAIL οφείλει να διαχειρίζεται το σύστημα ασφαλίσεως με βάση «οικονομικά και επιχειρηματικά κριτήρια» προσπαθώντας να «μεγιστοποιεί τα εισοδήματα». Κατά την άποψή της, ο εν λόγω κανόνας καταδεικνύει τον επιχειρηματικό χαρακτήρα του INAIL.

52. Δεν βρίσκω πειστικό το επιχείρημα αυτό. Οι περισσότερες δημόσιες αρχές οφείλουν να λειτουργούν σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διαχειρίσεως, η οποία περιλαμβάνει την υποχρέωση ελαχιστοποιήσεως του κόστους και, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, μεγιστοποιήσεως των εσόδων, π.χ., μέσω της αποτελεσματικής εισπράξεως αμοιβών για την κάλυψη διοικητικών εξόδων. Κατά συνέπεια, η ύπαρξη νομικής υποχρεώσεως για περικοπή των δαπανών και μεγιστοποίηση των εσόδων δεν αρκεί από μόνη της για να στηρίξει τον χαρακτηρισμό των δραστηριοτήτων του INAIL ως οικονομικών δραστηριοτήτων.

53. Το INAIL και η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζουν, κατ' αρχάς, ότι το προσφερόμενο από το INAIL σύστημα ασφαλίσεως παρουσιάζει ιδιαιτερότητα επειδή

— οι παροχές καταβάλλονται ακόμη και σε περίπτωση υπάρξεως πταίσματος του θύματος,

— το σύστημα εξασφαλίζει την παροχή μέσων διαβιώσεως που καθορίζονται με βάση τις αποδοχές του θύματος αντί να παρέχει αποζημίωση,

— οι παροχές καλύπτουν όχι μόνον την άμεση ζημία, αλλά και έμμεσες οικονομικές συνέπειες του ατυχήματος.

54. Δεν βλέπω για ποιο λόγο τα προβληθέντα τρία ανωτέρω στοιχεία αποτελούν ιδιάζοντα χαρακτηριστικά προκειμένου για ασφαλιστικό φορέα. Τα εν λόγω στοιχεία απλώς διακρίνουν το υπό εξέταση σύστημα ασφαλίσεως από ένα εναλλακτικό σχήμα που προκύπτει από την εφαρμογή των συνήθων κανόνων αστικής ευθύνης. Η ασφάλιση κατά εργατικών ατυχημάτων θεσπίστηκε ακριβώς προκειμένου να εξουδετερωθούν τα μειονεκτήματα των εν λόγω κανόνων [41]. Πρέπει επίσης να μη λησμονείται ότι σε πολλά κράτη μέλη η (υποχρεωτική) ασφάλιση κατά εργατικών ατυχημάτων που χρηματοδοτείται από τους εργοδότες παρέχεται από ιδιωτικούς ασφαλιστικούς φορείς [42].

55. Δεύτερον, το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ισχυρίζονται ότι οι καταβαλλόμενες από το INAIL παροχές χρηματοδοτούνται είτε εξ ολοκλήρου (στον γεωργικό τομέα) ή τουλάχιστον εν μέρει (στον βιομηχανικό τομέα) σύμφωνα με το αναδιανεμητικό σύστημα.

56. Κατά την άποψή μου, κανένας ιδιωτικός ασφαλιστικός φορέας δεν θα μπορούσε να προσφέρει σύστημα συντάξεων λειτουργούν με βάση την αναδιανεμητική αρχή, καθότι κανένας δεν θα ήταν πρόθυμος να χρηματοδοτήσει τις συντάξεις άλλων επί του παρόντος χωρίς την εγγύηση ότι η επόμενη γενιά θα έκανε το ίδιο γι' αυτόν [43].

57. Για παρόμοιους λόγους, το σύστημα ασφαλίσεως που λειτουργεί στα πλαίσια του INAIL στον γεωργικό τομέα δεν φαίνεται να αποτελεί δραστηριότητα στην οποία θα επεδίδετο μια ιδιωτική ασφαλιστική εταιρία. Φαίνεται ότι οι σημερινοί εργαζόμενοι στον γεωργικό τομέα χρηματοδοτούν τρέχουσες συντάξεις άμεσα, χωρίς να είναι βέβαιοι ότι θα υπάρχει στο μέλλον επαρκής αριθμός εργαζομένων στον εν λόγω τομέα που θα είναι σε θέση να χρηματοδοτήσει τις δικές τους συντάξεις σε περίπτωση εργατικού ατυχήματος ή επαγγελματικής νόσου. Το γεγονός ότι το κράτος φαίνεται να εγγυάται τη χρηματοδότηση του συστήματος σε περίπτωση ελλείματος και καθορίζει απευθείας το ύψος των εισφορών συνιστά περαιτέρω ένδειξη περί του ότι η παρεχόμενη στον τομέα αυτόν ασφάλιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως οικονομική δραστηριότητα κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου [44].

58. Πρέπει, ωστόσο, να υπενθυμίσω ότι στον βιομηχανικό τομέα οι παροχές χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου από τις εισφορές και οι εισφορές υπολογίζονται με τρόπο που να καλύπτει το σύνολο των προβλεπομένων δαπανών (συμπεριλαμβανομένων των μακροχρονίων υποχρεώσεων για συντάξεις) που θα προκύψουν από τα ατυχήματα που προβλέπεται να συμβούν κατά τη διάρκεια του έτους. Οι υψηλότερες παροχές που παρακολουθούν τις αυξήσεις του μέσου όρου αποδοχών φαίνονται να χρηματοδοτούνται εν μέρει μέσω των επενδύσεων του αποθεματικού και εν μέρει μέσω αυξήσεων των εισφορών. Έτσι, η γενική φιλοσοφία της χρηματοδοτήσεως του συστήματος στον βιομηχανικό τομέα δεν φαίνεται να διαφέρει πολύ από αυτήν που θα ακολουθείτο από μια ασφαλιστική εταιρία του ιδιωτικού τομέα.

41 — Βλ. ανωτέρω παραγράφους 3 έως 6.

42 — Βλ., π.χ., το βελγικό σύστημα το οποίο αφορά η υπόθεση της 18ης Μαΐου 2000, C-206/98, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2000, σ. I-3509).

43 — Βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Albany, υποσημείωση 4 ανωτέρω, σημείο 338.

44 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 20.

59. Τρίτον, το INAIL και η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι οι εισφορές δεν είναι κατά συστηματικό τρόπο ανάλογες του κινδύνου, καθότι ορισμένοι συγκεκριμένοι κίνδυνοι (π.χ. οι κίνδυνοι που έχουν σχέση με τον αμίαντο ή τον θόρυβο) επιβαρύνουν εν μέρει άλλους τομείς.

60. Δέχομαι ότι η εν λόγω μερική ανακατανομή των κινδύνων προσθέτει ένα στοιχείο αλληλεγγύης μεταξύ των διαφόρων τομέων. Ωστόσο, ο τρόπος χρηματοδοτήσεως του συστήματος φαίνεται να αντικατοπτρίζει κατά βάση μια ασφαλιστική λογική βασιζόμενη στο ύψος των κινδύνων. Σύμφωνα με τις διατάξεις που εκτίθενται συνοπτικά ανωτέρω, οι εισφορές τόσο των μισθωτών όσο και των μη μισθωτών εργαζομένων υπολογίζονται κατά κανόνα μόνο με βάση τον κίνδυνο που συνδέεται με τη δραστηριότητα της οικείας επιχειρήσεως και τις αποδοχές του ασφαλισμένου. Όσον αφορά ειδικότερα τους μισθωτούς εργαζομένους, υπάρχει ακόμη και ανάλυση του συγκεκριμένου κινδύνου σε κάθε επιχείρηση προκειμένου να υπολογιστεί ένα ειδικό ύψος εισφορών. Επομένως, ως προς τη χρηματοδότηση, το σύστημα φαίνεται να λειτουργεί με βάση την ίδια φιλοσοφία που διέπει π.χ. τη δραστηριότητα μιας ιδιωτικής εταιρίας ασφαλίσεως αυτοκινήτων, η οποία καθορίζει το ασφάλιστρο ανάλογα με το επίπεδο του κινδύνου.

61. Τέταρτον, το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ισχυρίζονται ότι σε ατομικό επίπεδο οι παροχές δεν συνδέονται άμεσα με τις εισφορές.

62. Πράγματι, αποτελεί κατά τη γνώμη μου ουσιώδες χαρακτηριστικό της ιδιωτικής ασφάλισης η σύνδεση των εισφορών προς τις παροχές όχι μόνο σε συνολική βάση (το σύνολο των παροχών πρέπει να χρηματοδοτείται από το σύνολο των εισφορών), αλλά και σε ατομική. Ο ασφαλισμένος (ή ο τρίτος που τυχόν καταβάλλει εισφορές υπέρ του ασφαλισμένου) είναι διατεθειμένος να καταβάλλει εισφορές μόνον εάν μπορεί να προσδοκά ως αντάλλαγμα την καταβολή παροχών που είναι ανάλογες του ποσού των καταβαλλομένων εισφορών. Σε μια ελεύθερη αγορά καμία ιδιωτική επιχείρηση δεν θα μπορούσε να διαχειρίζεται, π.χ., ένα σύστημα ασφάλειας υγείας όπου οι εισφορές θα συνδέονταν προς τις αποδοχές, ενώ οι παροχές θα ήταν οι ίδιες για όλους τους ασφαλισμένους [45].

63. Υπενθυμίζεται ότι στην παρούσα υπόθεση τόσο οι παροχές που καταβάλλονται από το INAIL όσο και οι εισφορές καθορίζονται με βάση τις αποδοχές των ασφαλισμένων [46]. Επομένως, από νομικής απόψεως δεν υφίσταται άμεση σύνδεση μεταξύ των εισφορών και των παροχών.

64. Ωστόσο, η Cisal di Battistello Venanzio υποστηρίζει ότι από πρακτικής και οικονομικής απόψεως το αποτέλεσμα είναι το ίδιο, ανεξαρτήτως του αν οι οικείες νομοθετικές διατάξεις συνδέουν άμεσα τις εισφορές προς τις παροχές ή τις συνδέουν μέσω ενός κοινού τρίτου παράγοντα, με βάση τον οποίο υπολογίζονται και τα δύο μεγέθη. Και στις δύο περιπτώσεις, υψηλότερες ή χαμηλότερες εισφορές συνδέονται με κάποιο μαθηματικό υπολογισμό προς αναλόγως υψηλότερες ή χαμηλότερες παροχές.

45 — Ως προς τη σημασία του επιχειρήματος αυτού βλ. την απόφαση στην υπόθεση Poucet και Pistre, όπως παρατίθεται συνοπτικά στην απόφαση FFSA κ.λπ., σημείο 41 ανωτέρω.

46 — Βλ. σημεία 22 και 23 και σημεία 14 έως 16 αντίστοιχα.

65. Με βάση ανάλογη συλλογιστική, η ιταλική αρχή προστασίας του ανταγωνισμού έκρινε ότι οι δραστηριότητες του INAIL είναι καθόλα συγκρίσιμες προς τις δραστηριότητες ιδιωτικού ασφαλιστικού φορέα καθότι

— υφίσταται άμεση σχέση μεταξύ των εισφορών και των παροχών επειδή αμφότερες υπολογίζονται ως ποσοστό του ιδίου μεταβλητού μεγέθους, δηλαδή των αποδοχών του θύματος,

— οι εισφορές είναι ανάλογες των κινδύνων και

— οι παροχές χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου από τις εισφορές.

66. Διατηρώ μία σημαντική αμφιβολία ως προς την ορθότητα της συλλογιστικής αυτής. Όπως προαναφέρθηκε, για τον υπολογισμό συνταξιοδοτικών παροχών μπορούν να λαμβάνονται υπόψη μόνον οι ετήσιες αποδοχές που περιλαμβάνονται μεταξύ ενός συγκεκριμένου ανωτάτου και ελαχίστου ορίου — ένας μέσος εθνικός μισθός προσαυξανόμενος και μειούμενος κατά 30 % αντιστοίχως — ενώ για τον υπολογισμό των εισφορών λαμβάνονται υπόψη όλες οι αποδοχές πάνω από τον κατώτατο νόμιμο μισθό. Επομένως, υπάρχει το ενδεχόμενο ένας εργοδότης να πρέπει να καταβάλλει υψηλές εισφορές σε σχέση με έναν υψηλόμισθο εργαζόμενο, ενώ ο εν λόγω εργαζόμενος δεν θα έχει δικαίωμα λήψεως αναλόγως υψηλών συνταξιοδοτικών παροχών, καθότι οι αποδοχές του είναι ανώτερες του ανωτάτου μισθού που καθορίζεται με απόφαση. Αντίστροφα, ενδέχεται από αρκετά χαμηλές εισφορές, υπολογιζόμενες βάσει του κατωτάτου νομίμου μισθού, να προκύψουν παροχές υπολογιζόμενες με βάση τις αποδοχές που αντιστοιχούν σε σημαντικά υψηλότερο μισθό, δηλαδή στον μέσο εθνικό μισθό μειωμένο κατά 30 %. Η ύπαρξη ενός ανωτάτου και κατωτάτου ορίου αποδοχών, που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό των συντάξεων, σημαίνει ότι το λειτουργούν στα πλαίσια του INAIL σύστημα βρίσκεται κάπου στη μέση ενός φάσματος: στο ένα άκρο βρίσκονται συστήματα τα οποία στηρίζονται στην πλήρη αναλογία μεταξύ εισφορών και παροχών· στο άλλο άκρο βρίσκονται συστήματα στο πλαίσιο των οποίων οι εισφορές συνδέονται προς τις αποδοχές, ενώ οι παροχές είναι οι ίδιες για όλους τους ασφαλισμένους.

Στοιχεία αλληλεγγύης που χαρακτηρίζουν το σύστημα

67. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα στοιχεία αλληλεγγύης που ενσωματώνονται στους κανόνες που διέπουν τις δραστηριότητες του υπό εξέταση φορέα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Τα στοιχεία αυτά ενδέχεται να είναι τόσο θεμελιώδη και κυρίαρχα ώστε, κατ' αρχήν, κανένας ιδιωτικός ασφαλιστικός φορέας δεν μπορεί να προσφέρει αυτό το είδος της ασφαλίσεως στην αγορά. Ωστόσο, ενδέχεται τα στοιχεία αυτά να μην επαρκούν για να εμποδίσουν τον χαρακτηρισμό των δραστηριοτήτων του εν λόγω φορέα ως οικονομικών δραστηριοτήτων. Στη δεύτερη περίπτωση τίθεται συχνά το ζήτημα κατά πόσον τα εν λόγω στοιχεία θα μπορούσαν, παρά ταύτα, να δικαιολογήσουν την απονομή αποκλειστικών ή ειδικών δικαιωμάτων στον οικείο οργανισμό.

68. Το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή επικαλούνται σχετικώς την αρχή της αυτόματης καταβολής των παροχών, σύμφωνα με την οποία οι ασφαλιστικές παροχές καταβάλλονται ακόμη και στην περίπτωση που ο εργοδότης παρέλειψε να καταβάλει τις οφειλόμενες εισφορές.

69. Συμφωνώ ότι η ανωτέρω αρχή αποτελεί σημαντικό στοιχείο αλληλεγγύης που συμβάλλει στην προστασία όλων των εργαζομένων έναντι των οικονομικών επιπτώσεων εργατικού ατυχήματος ή επαγγελματικής νόσου. Όσο περισσότερες είναι οι σχέσεις εργασίας που δεν έχουν δηλωθεί στις αρχές ή όσο μεγαλύτερη είναι η έκταση της μη τηρήσεως από τους εργοδότες των υποχρεώσεών τους για καταβολή εισφορών, τόσο περισσότερο θα βαρύνει η εν λόγω αρχή στην τελική εκτίμηση. Η πρακτική συνέπεια της καταστάσεως αυτής είναι ότι οι εργοδότες και οι μη μισθωτοί εργαζόμενοι που εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους για καταβολή εισφορών πρέπει να πληρώσουν και για όλους εκείνους που δεν τηρούν τις εν λόγω υποχρεώσεις.

70. Ωστόσο, δεν πρέπει να λησμονείται ότι η αρχή της αυτόματης καταβολής είναι ένα μόνο στοιχείο του υπό εξέταση συστήματος και ότι δεν αποτελεί μέρος του πυρήνα του λόγου υπάρξεως του συστήματος, που έγκειται στην εξασφάλιση ασφαλιστικής καλύψεως υπέρ των μισθωτών εργαζομένων, συνδεομένης προς τις αποδοχές τους κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων, ακόμα και στις περιπτώσεις που δεν μπορεί να αποδειχθεί η υπαιτιότητα του εργοδότη και η απαλλαγή των εργοδοτών από την αστική τους ευθύνη. Η ιταλική αρχή προστασίας του ανταγωνισμού ορθώς υπογραμμίζει, περαιτέρω, ότι η αυτόματη καταβολή παροχών θα μπορούσε να εξασφαλιστεί και μέσω ταμείου τη διαχείριση του οποίου θα είχε το κράτος ή κάποιος εντεταλμένος φορέας. Υπενθυμίζεται ότι στον τομέα της υποχρεωτικής ασφάλισης αυτοκινήτων έχει ιδρυθεί κοινό ταμείο, το οποίο εγγυάται την καταβολή ασφαλιστικών παροχών ακόμη και στην περίπτωση που το αυτοκίνητο που έχει προκαλέσει το ατύχημα δεν είναι ασφαλισμένο.

Η αυτονομία του INAIL

71. Τέλος, κατά την προεκτεθείσα νομολογία πρέπει να εξετασθεί αν το INAIL καθορίζει μόνο του το ύψος των εισφορών και των παροχών. Κατ' ουσίαν πρέπει να εξετασθεί αν ο εν λόγω φορέας είναι σε θέση να προκαλεί τα αποτελέσματα η αποτροπή των οποίων επιδιώκεται με την εφαρμογή των κανόνων περί ανταγωνισμού. Τα συστήματα στο πλαίσιο των οποίων το ύψος των παροχών και των εισφορών καθορίζεται νομοθετικά ευρίσκονται εκτός του πεδίου εφαρμογής των κανόνων περί ανταγωνισμού.

72. Το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ισχυρίζονται, κατ' αρχάς, ότι το ύψος των παροχών καθορίζεται από το TU και, κατά συνέπεια, από τον νόμο. Οι εν λόγω παροχές πρέπει να καταβάλλονται ανεξαρτήτως των οικονομικών αποτελεσμάτων των επενδύσεων του INAIL. Σε αντίθεση με τα συστήματα τα οποία αφορούσαν οι υποθέσεις Albany ή Pavlov, οι παροχές δεν καθορίζονται με βάση τις εισφορές, αλλά οι εισφορές καθορίζονται με βάση τις παροχές.

73. Κατά τη γνώμη μου, το γεγονός ότι το ύψος των παροχών καθορίζεται διά νόμου

δεν αρκεί από μόνο του για να δικαιολογήσει εξαίρεση του INAIL από την εφαρμογή των κανόνων περί ανταγωνισμού. Σε πολλούς τομείς της οικονομίας ο νομοθέτης καθορίζει εκ των προτέρων τις υποχρεωτικές (ελάχιστες) προδιαγραφές των υπηρεσιών ή των αγαθών που παρέχονται από επιχειρήσεις. Στον βαθμό που οι εμπλεκόμενες επιχειρήσεις μπορούν να ανταγωνίζονται η μία την άλλη, π.χ., ως προς την τιμή των οικείων αγαθών ή υπηρεσιών, εξακολουθούν να ασκούν οικονομική δραστηριότητα.

74. Δεύτερον, το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή εμμένουν στην επισήμανση του γεγονότος ότι το ύψος των εισφορών χρήζει εγκρίσεως του αρμοδίου υπουργού με την έκδοση σχετικής αποφάσεως. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θεωρεί ότι όχι μόνον οι παροχές αλλά και οι εισφορές καθορίζονται με νόμο.

75. Η Cisal di Battistello Venanzio υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με το γράμμα του TU, το INAIL είναι εκείνο που αποφασίζει το ύψος των εν λόγω τιμών, ενώ ο αρμόδιος υπουργός έχει απλώς την εξουσία να εγκρίνει ή να μην εγκρίνει τη σχετική απόφαση.

76. Από τα έγγραφα που τέθηκαν υπόψη του Δικαστηρίου συνάγεται κατά τη γνώμη μου ότι την εξουσία για τον καθορισμό του ύψους των εισφορών έχει ουσιαστικά σε τελική ανάλυση η κυβέρνηση. Οι σχετικές με το ύψος των εισφορών ρυθμίσεις τόσο για τους μισθωτούς όσο και για τους μη μισθωτούς εργαζομένους δημοσιεύονται με τη μορφή υπουργικών αποφάσεων στην Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana. Οι εν λόγω αποφάσεις δεν είναι απλές τυπικές εγκρίσεις κανόνων που έχουν υιοθετηθεί από ένα χωριστό και ανεξάρτητο κανονιστικό όργανο, αλλά θεσμοθετούνται όπως άλλες νομοθετικές διατάξεις της κυβερνήσεως. Περαιτέρω, το INAIL κατέθεσε στο Δικαστήριο ως παράδειγμα έγγραφο με το οποίο ο αρμόδιος υπουργός αρνήθηκε να εγκρίνει νέες ασφαλιστικές εισφορές για τους βιοτέχνες. Επικαλούμενος συγκεκριμένα αριθμητικά δεδομένα, ο υπουργός επικρίνει, μεταξύ άλλων, το γεγονός ότι στον τομέα της κλωστοϋφαντουργίας οι βιοτέχνες υποχρεούνται στην καταβολή πολύ υψηλοτέρων ασφαλίστρων σε σχέση με αυτά που καταβάλλουν οι εργοδότες για τους υπαλλήλους τους και ζητεί από το INAIL να υποβάλει νέα πρόταση με τις αναγκαίες τροποποιήσεις.

Συμπέρασμα ως προς τον χαρακτηρισμό του INAIL ως επιχειρήσεως

77. Τα ασφαλιστικά συστήματα που έχουν κοινωνικό σκοπό εμφανίζονται με διάφορες μορφές που κυμαίνονται μεταξύ κρατικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης που λειτουργούν κατά κύριο λόγο σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης στο ένα άκρο του φάσματος και συστημάτων που χαρακτηρίζονται από μεμονωμένα μόνο στοιχεία αλληλεγγύης και ελέγχονται και διοικούνται από εμπορικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις στο άλλο άκρο. Η κατάταξη και ο χαρακτηρισμός ενδιαμέσων συστημάτων προϋποθέτει εκτίμηση της εντάσεως των στοιχείων αλληλεγγύης που προϋποθέτει ανάλυση μιας σειράς κριτηρίων. Θεωρώ ότι το σύστημα το οποίο διαχειρίζεται το INAIL είναι ιδιαιτέρως δύσκολο να καταταγεί σε μια κατηγορία.

78. Όπως προανέφερα, η ιταλική αρχή προστασίας του ανταγωνισμού θεωρεί, βασιζόμενη στη βαθιά γνώση της του εθνικού νομικού συστήματος, ότι οι υπηρεσίες ασφαλί-

σεως που προσφέρει το INAIL είναι «απολύτως συγκρίσιμες» με αυτές των ιδιωτικών ασφαλιστικών εταιριών. Και τούτο διότι, κατά την άποψη της αρχής, οι εισφορές συνδέονται προς το ύψος του κινδύνου, οι παροχές χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου από τις εισφορές και υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ των εισφορών και των παροχών.

79. Με βάση τις ομολογουμένως περιορισμένες πληροφορίες που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, καταλήγω στο αντίθετο συμπέρασμα για δύο, ουσιαστικά, λόγους.

80. Πρώτον, η σύνδεση μεταξύ εισφορών και παροχών διά της λήψεως υπόψη των αποδοχών του θύματος είναι, κατά την άποψή μου, πολύ έμμεση για να μπορεί να συγκριθεί με τη σύνδεση που χαρακτηρίζει την ιδιωτική ασφάλιση. Ειδικότερα, φρονώ ότι καμία ιδιωτική ασφαλιστική επιχείρηση δεν θα μπορούσε να προσφέρει στην ελεύθερη αγορά σύστημα στα πλαίσια του οποίου θα λαμβάνονταν υπόψη για τον υπολογισμό των καταβαλλομένων προσόδων μόνον οι αποδοχές που κυμαίνονται σ' ένα περιορισμένο φάσμα μεταξύ συγκεκριμένου κατωτάτου και ανωτάτου ορίου, ενώ για τον υπολογισμό των εισφορών θα λαμβάνονταν υπόψη όλες οι αποδοχές πέραν του κατωτάτου μισθού. Το σύστημα φαίνεται να προβλέπει τη χορήγηση μεσαίου επιπέδου προσόδων ακόμη και στην περίπτωση που έχουν καταβληθεί υψηλές ή χαμηλές εισφορές. Ενόψει του στοιχείου αυτού αναδιανομής λειτουργεί, κατά τη γνώμη μου, μάλλον ως σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως που εγγυάται βασική κοινωνική προστασία για όλους τους μετέχοντες στο σύστημα παρά ως ασφαλιστική επιχείρηση που χορηγεί παροχές ανάλογες προς τις εισφορές που έχουν καταβληθεί από τον συγκεκριμένο ασφαλισμένο.

81. Δεύτερον, έχω την εντύπωση ότι το ύψος τόσο των αποδοχών όσο και των εισφορών καθορίζεται σε τελική ανάλυση από το κράτος. Το ύψος των παροχών καθορίζεται στο TU. Ο καθορισμός του επιπέδου των εισφορών τίθεται σε ισχύ με υπουργική απόφαση και, κατά συνέπεια, με κοινή πράξη νομοθετικού περιεχομένου της κυβερνήσεως. Στην πράξη, φαίνεται ότι καθορίζεται από τον αρμόδιο υπουργό ο οποίος κάνει πλήρως χρήση της εξουσίας του να εγκρίνει ή να μην εγκρίνει το προτεινόμενο από το INAIL ύψος εισφορών. Δεδομένου ότι το INAIL δεν φαίνεται να ελέγχει τα δύο κεντρικά στοιχεία του συστήματος, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ανεξάρτητος φορέας που επιδίδεται σε οικονομική δραστηριότητα.

82. Καταλήγω, επομένως, στο συμπέρασμα ότι οργανισμός ο οποίος διαχειρίζεται ένα εθνικό σύστημα υποχρεωτικής ασφαλίσεως κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων υπό συνθήκες σαν αυτές που ισχύουν για το ιταλικό Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επιχείρηση για τους σκοπούς εφαρμογής των κανόνων περί ανταγωνισμού της Συνθήκης ΕΚ.

Επικουρικώς: άρθρα 86 και 82 ΕΚ

83. Με το δεύτερο ερώτημά του, το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν, υπό συνθήκες σαν αυτές που χαρακτηρίζουν το ιταλικό σύστημα, η υποχρεωτική ασφάλιση των βιοτεχνών κατά εργατικών ατυχη-

μάτων και επαγγελματικών νόσων στο INAIL αντίκειται στα άρθρα 86 και 82 ΕΚ.

84. Ωστόσο, το παραπέμπον δικαστήριο υποβάλλει το εν λόγω ερώτημα μόνο για την περίπτωση που κριθεί ότι το INAIL πρέπει να χαρακτηρισθεί ως επιχείρηση. Δεδομένου ότι, κατά την άποψή μου, το INAIL δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως επιχείρηση και δεδομένου ότι οι διάδικοι κατέθεσαν επί του δευτέρου ερωτήματος περιορισμένες παρατηρήσεις, θα εξετάσω τα τεθέντα ζητήματα μόνον επικουρικώς και εν συντομία.

85. Η Cisal di Battistello Venanzio υποστηρίζει ότι η ιταλική νομοθεσία αντίκειται στα άρθρα 86, παράγραφος 1, και 82 ΕΚ, καθότι η παρεχόμενη από το INAIL ασφάλιση δεν αντιστοιχεί στις ανάγκες των συμβαλλομένων με αυτό επιχειρήσεων [47]. Κατά την άποψή της, θα μπορούσε να εξασφαλιστεί επαρκής προστασία για τους εργαζομένους μέσω υποχρεωτικής ασφαλίσεως σε ιδιωτικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς στους οποίους θα μπορούσε να επιβληθεί η τήρηση ορισμένων ελαχίστων προϋποθέσεων.

86. Το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι δεν υπάρχουν στοιχεία που να μπορούν να θεμελιώσουν παράβαση του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 82 ΕΚ. Εν πάση περιπτώσει, το αποκλειστικό δικαίωμα υπέρ του ταμείου δικαιολογείται δυνάμει του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ.

87. Γίνεται γενικώς δεκτό ότι στο INAIL έχει παρασχεθεί αποκλειστικό δικαίωμα κατά την έννοια του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ όσον αφορά την ασφάλιση κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων και ότι ο εν λόγω οργανισμός λειτουργεί ως εκ του νόμου μονοπώλιο στην Ιταλία και ως εκ του τούτου κατέχει δεσπόζουσα θέση σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς κατά την έννοια του άρθρου 82 ΕΚ.

88. Γίνεται παγίως δεκτό στη νομολογία ότι το γεγονός και μόνον ότι δημιουργείται κατάσταση δεσπόζουσας θέσεως με τη χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων δεν είναι αυτό καθαυτό ασυμβίβαστο με το άρθρο 86, παράγραφος 1. Ωστόσο, στοιχειοθετείται παράβαση των άρθρων 86, παράγραφος 1, και 82 ΕΚ στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος δημιουργεί είτε κατάσταση συγκρούσεως συμφερόντων που ωθεί τη συγκεκριμένη επιχείρηση σε κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσεώς της [48] είτε κατάσταση στο πλαίσιο της οποίας η επιχείρηση δεν είναι προφανώς σε θέση να ανταποκριθεί στη ζήτηση [49].

89. Δεδομένου ότι δεν υπάρχουν ενδείξεις περί υπάρξεως καταστάσεως συγκρούσεως συμφερόντων κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου, πρέπει να εξετασθεί αν το INAIL είναι προφανώς και συστηματικώς ανίκανο να ανταποκριθεί στη ζήτηση.

47 — Η ανακόπτουσα επικαλείται την απόφαση Höfnere και Elser, υποσημείωση 30 ανωτέρω.

48 — Βλ., π.χ., υπόθεση της 19ης Μαρτίου 1991, C-202/88, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1223) και υπόθεση της 18ης Ιουνίου 1991, C-260/89, ERT (Συλλογή 1991, σ. I-2925), και υπόθεση της 12ης Φεβρουαρίου 1998, Γ-163/96, Σατο κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-533).

49 — Βλ., π.χ., υπόθεση Höfner και Elser, σημείο 30 ανωτέρω, και απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1997, C-55/96, Job Centre (Συλλογή 1997, σ. I-7119).

90. Η ένσταση της ανακόπτουσας — αν αντιλαμβάνομαι ορθά τις παρατηρήσεις της — αφορά κυρίως το ότι για τον υπολογισμό των παρεχομένων προσόδων λαμβάνονται υπόψη μόνον αποδοχές που δεν υπερβαίνουν ορισμένο ανώτατο όριο. Έτσι, βιοτέχνες όπως ο κ. Battistello, αναγκάζονται να συνάπτουν συμβάσεις για επικουρική κάλυψη με ιδιωτικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς προκειμένου να εξασφαλίσουν ασφαλιστικές παροχές πράγματι ανάλογες των αποδοχών τους πριν από το ατύχημα.

91. Φρονώ ότι δεν έχει τίποτε το μεμπτό η λειτουργία κρατικού συστήματος το οποίο εγγυάται την εξασφάλιση μέσων διαβίωσης αναλόγων του μέσου εθνικού μισθού, ενώ παράλληλα χρειάζεται η εξασφάλιση επικουρικής καλύψεως βάσει συμβάσεως με ιδιωτικό φορέα. Τέτοιοι συνδυασμοί δημόσιας υποχρεωτικής βασικής κάλυψης με προαιρετική επικουρική ιδιωτική ασφάλιση αποτελούν σύνηθες φαινόμενο σε πολλά κράτη μέλη.

92. Στην προαναφερθείσα γνωμάτευσή της, η ιταλική αρχή προστασίας του ανταγωνισμού επισημαίνει επίσης τα ακόλουθα προβλήματα: το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών και οι κατηγορίες κινδύνου που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό των εισφορών δεν είναι κατά την άποψή της επαρκώς προσαρμοσμένα στη μεταβαλλόμενη φύση των οικείων δραστηριοτήτων, οι εισφορές στον βιομηχανικό τομέα είναι τεχνητά υψηλές ούτως ώστε να επιδοτούν το ασφαλιστικό σύστημα του γεωργικού τομέα το οποίο σημειώνει ζημίες και η ασφάλιση που παρέχεται από το INAIL δεν καλύπτει πλήρως την ενδεχόμενη αστική ευθύνη των εργοδοτών, γεγονός που υποχρεώνει τους τελευταίους να συμβάλλονται με ιδιωτικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς για την επικουρική κάλυψη των εν λόγω κινδύνων.

93. Δεδομένου ότι κανένας από τους διαδίκους που κατέθεσαν παρατηρήσεις δεν έθεσε ούτε εξέτασε τα εν λόγω ζητήματα, δεν μπορώ να διατυπώσω άποψη επ' αυτών. Αν, επομένως, παρά την περί του αντιθέτου άποψή μου, το INAIL θεωρηθεί ότι συνιστά επιχείρηση, θα εναπέκειτο στο εθνικό δικαστήριο να εκτιμήσει αν υφίστανται συγκεκριμένες ενδείξεις περί του ότι η Ιταλία έχει διαμορφώσει μια κατάσταση όπου το INAIL, αφενός, έχει μονοπώλιο ενώ, αφετέρου, δεν είναι προφανώς σε θέση να ικανοποιήσει τη ζήτηση. Για τον σκοπό αυτό, το εθνικό δικαστήριο θα έπρεπε να εξετάσει αν τυχόν πραγματικές ή εν δυνάμει καταχρήσεις του INAIL αποτελούν άμεση συνέπεια του θεσπισθέντος νομοθετικού πλαισίου, αν το σύστημα είναι προφανώς ανεπαρκές και αν ο νομοθέτης υπερέβη τα όρια της διακριτικής ευχέρειας που πρέπει οπωσδήποτε να έχει στον τομέα αυτόν [50].

94. Το επόμενο ζήτημα είναι αν η χορήγηση στο INAIL του αποκλειστικού δικαιώματος να διαχειρίζεται το ιταλικό σύστημα υποχρεωτικής ασφαλίσεως κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων μπορεί ούτως ή άλλως να δικαιολογηθεί κατά το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ.

95. Επί του ζητήματος αυτού γίνεται γενικώς δεκτό ότι το INAIL είναι επιφορτισμένο με τη

50 — Βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Albany, υποσημείωση 4 ανωτέρω, σημεία 412 έως 414.

διαχείριση υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος κατά την έννοια του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ. Επομένως, χρειάζεται να εξετασθεί μόνον εάν η κατάργηση του αποκλειστικού δικαιώματος του INAIL θα παρακώλυε, για νομικούς ή για πραγματικούς λόγους, την εκπλήρωση της ειδικής αποστολής που έχει ανατεθεί στο INAIL.

96. Η Cisal di Battistello Venanzio υποσατηρίζει ότι το μονοπώλιο του INAIL δεν είναι αναγκαίο για την εξασφάλιση της προβλεπόμενης από το Σύνταγμα κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων. Κατά την άποψή της, τα ίδια αποτελέσματα θα μπορούσαν να επιτευχθούν με την εφαρμογή συστήματος υποχρεωτικής ασφαλίσεως παρεχομένης από ιδιωτικούς ασφαλιστικούς φορείς, στους οποίους θα είχε επιβληθεί η συμμόρφωση προς ορισμένα ελάχιστα νομικά κριτήρια. Η αρχή της αυτόματης καταβολής των παροχών θα μπορούσε να εξακολουθεί να ισχύει και να εφαρμόζεται χάρη στη δημιουργία ενός κρατικού ταμείου.

97. Το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι η κατάργηση του αποκλειστικού δικαιώματος θα οδηγούσε στην αποχώρηση των «καλών κινδύνων» και την απορρόφησή τους από ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρίες, ενώ οι «κακοί κίνδυνοι» θα παρέμεναν στο INAIL.

98. Μολονότι η ανωτέρω επιχειρηματολογία φαίνεται εκ πρώτης όψεως σύμφωνη με τη συλλογιστική του Δικαστηρίου στην απόφαση Albany, φρονώ ότι το Δικαστήριο δεν θα πρέπει να εκφράσει οριστική άποψη επί του ζητήματος στην παρούσα υπόθεση, καθότι παραμένουν αδιευκρίνιστα πολλά σημαντικά θέματα τόσο ως προς τα πραγματικά περιστατικά όσο και ως προς το νομικό πλαίσιο. Κατά τη γνώμη μου, ο κίνδυνος αποχωρήσεως μόνον των καλών κινδύνων φαίνεται να είναι πολύ μικρότερος απ' ό,τι στην περίπτωση της υποθέσεως Albany, δεδομένου ότι στην υπό συζήτηση υπόθεση οι εισφορές συνδέονται ούτως ή άλλως προς τον κίνδυνο. Επομένως, η τελική εκτίμηση θα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να αφεθεί στο παραπέμπον δικαστήριο.

99. Όσον αφορά, ωστόσο, την εν λόγω τελική εκτίμηση, το INAIL, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ορθώς τονίζουν ότι η ασφάλιση κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων επιτελεί ουσιώδη κοινωνική λειτουργία και ότι τα κράτη μέλη έχουν κάποια διακριτική ευχέρεια κατά την οργάνωση των συστημάτων τους κοινωνικής ασφαλίσεως. Επομένως, εναπόκειται, κατ' αρχήν, στο κάθε κράτος μέλος να εκτιμά αν — ενόψει των ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών του εθνικού νομικού πλαισίου — ένα σύστημα στο οποίο μετέχουν πλείονες ιδιωτικοί ασφαλιστικοί οργανισμοί, υποκείμενοι σε ορισμένα ελάχιστα νόμμα κριτήρια, του επιτρέπει να εξασφαλίσει το επίπεδο ασφαλιστικών υπηρεσιών το οποίο επιδιώκει να εγγυηθεί στους πολίτες [51].

100. Ενόψει των ανωτέρω, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, αν γινόταν δεκτό ότι το INAIL μπορεί να χαρακτηριστεί ως επιχείρηση, θα έπρεπε να θεωρηθεί το παραπέμπον δικαστήριο αρμόδιο να κρίνει αν το INAIL είναι προφανώς ανίκανο να ανταποκριθεί στη ζήτηση και αν η παροχή του αποκλειστιού δικαιώματος δικαιολογείται με βάση το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ.

51 — Βλ. απόφαση Albany, υποσημείωση 4 ανωτέρω, σκέψη 122.

Συμπέρασμα

101. Για τους προεκτεθέντες λόγους, στα υποβληθέντα ερωτήματα θα πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

Φορέας που διαχειρίζεται εθνικό σύστημα υποχρεωτικής ασφαλίσεως κατά εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών νόσων υπό τους όρους που διέπουν τη λειτουργία του ιταλικού Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επιχείρηση για τους σκοπούς εφαρμογής των κανόνων περί ανταγωνισμού της Συνθήκης ΕΚ.