JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
13 päivänä syyskuuta 2001 [1]

1. Tribunale di Vicenza tiedustelee nyt esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimelta, onko Italian Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoron (Italian kansallinen työtapaturmista vastaava vakuutuslaitos, jäljempänä INAIL) kaltaista laitosta, joka hallinnoi pakollista kansallista vakuutusjärjestelmää työtapaturmien ja ammattitautien osalta yritys, siten, että EY:n kilpailusääntöjä on sovellettava. Mikäli vastaus tähän kysymykseen on myöntävä, kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko Italiassa sovellettavan kaltainen järjestelmä, jossa käsiteollisuusyrittäjien on liityttävä INAILiin, vastoin mainittuja kilpailusääntöjä ja erityisesti vastoin EY 86 ja EY 82 artiklaa.

Kansallinen lainsäädäntö

Nykyisen järjestelmän taustaa

2. Nyt esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuin ottaa ensimmäistä kertaa kantaa kilpailusääntöjen sekä työtapaturmien ja ammattitautien varalta otettavaa pakollista vakuutusta koskevan kansallisen järjestelmän väliseen suhteeseen. Asiassa esitetyt kysymykset muistuttavat kuitenkin niitä kysymyksiä, joita on käsitelty asioissa Poucet, [2] FFSA, [3] Albany, Drijvende Bokken ja Brentjens [4] sekä Pavlov [5] annetuissa tuomioissa, jotka koskivat pääasiallisesti vanhuuseläkejärjestelmiä. Keskeinen kysymys on se, onko tällä järjestelmällä, vaikka se on lakisääteinen, yhteisiä peruspiirteitä yksityisen vakuutusjärjestelmän kanssa, ja kuuluuko se tämän vuoksi kilpailusääntöjen soveltamisalaan, vai eroaako se perustavasti yksityisistä järjestelmistä erityisesti sen vuoksi, että sosiaaliset yhteisvastuunäkökohdat ovat järjestelmässä määräävinä, ja jää näin ollen kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

3. Työtapaturmien ja ammattitautien varalta otettavaa pakollista vakuutusta koskevan Italian järjestelmän lähtökohdat ulottuvat 1800-luvun viimeiselle neljännekselle. Tuolloin yhä useammat teollisuustapaturmien uhrit (tai kuolemaan joh-

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, tuomio 17.2.1993 (Kok. 1993, s. I-637, Kok. Ep. XIV, s. I-27).

3 — Asia C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances, tuomio 16.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4013).

4 — Asia C-67/96, Albany, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5751); yhdistetyt asiat C-115/97, C-116/97 ja C-117/97, Brentjens, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-6025) ja asia C-219/97, Drijvende Bokken, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-6121).

5 — Yhdistetyt asiat C-180/98—C-184/98, Pavlov ym. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, tuomio 12.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6451).

taneen tapaturman ollessa kyseessä heidän perillisensä) saattoivat vedota ainoastaan tavanomaista siviilioikeudellista vastuuta koskeviin säännöksiin. Näin ollen heillä oli mahdollisuus saada vahingonkorvaus työnantajalta ainoastaan, jos tämän voitiin osoittaa toimineen virheellisesti. Monet työtapaturmat kuitenkin johtuivat force majeure -tilanteista tai jopa uhrin tuottamuksesta, eivätkä ne näin ollen oikeuttaneet vahingonkorvaukseen. Lisäksi vaikka työtapaturma olisi johtunutkin työnantajan tuottamuksesta, uhrien oli vaikea näyttää tällaista tuottamusta toteen tai he luopuivat kanteesta välttyäkseen vaarantamasta työpaikkaansa.

4. Tuossa tilanteessa katsottiin yleisesti, että työntekijöillä ja heidän perheellään oli oikeus parempaan sosiaaliseen suojeluun vaarallisen käsityön vuoksi tai sen yhteydessä sattuneiden vammojen aiheuttamia kielteisiä taloudellisia seurauksia vastaan. Lisäksi katsottiin, että lähtökohtaisesti työnantajan, jonka osalle tulee hyöty riskinalaisesta toiminnasta, olisi otettava kantaakseen vastuu työtapaturmariskistä (ammatillisesta riskistä).

5. Pian kuitenkin ilmeni, ettei siviilioikeudellista vastuuta koskevien säännösten muuttaminen — kuten käännetyn todistustaakan tai sopimusoikeudellista vastuuta koskevan erityisjärjestelmän taikka ankaraa vastuuta koskevan järjestelmän käyttöönotto — yksistään antanut riittävää suojaa niille uhreille, joiden tapaturman syynä oli heidän oma tuottamuksensa, ja toisaalta se asetti joissakin tapauksissa työnantajille liian suuren velvollisuuden.

6. Nämä ongelmat ratkaistiin lopulta ottamalla käyttöön työtapaturmien varalta otettavaa vakuutusta koskeva järjestelmä, jonka työnantaja rahoitti kokonaan, ja työnantaja vapautui tämän vastineeksi siviilioikeudellisesta vastuustaan. Tämä järjestelmä oli sekä työnantajien että työntekijöiden näkökulmasta sovitteluratkaisu, koska

— työntekijät eivät saaneet täyttä korvausta kaikista tapaturman aiheuttamista vahingoista, mutta saivat aiempiin ansiotuloihinsa suhteutettuja vakuutusetuuksia siinäkin tapauksessa, etteivät he olleet itse aiheuttaneet tapaturmaa

— työnantajien oli suoritettava vakuutusmaksuja myös uhrin itsensä aiheuttaman tapaturman riskin varalta, mutta tämän vastineeksi heidät vapautettiin siviilioikeudellisesta vastuusta ja näin velvollisuudesta maksaa täysi korvaus siinä tapauksessa, että heidän osoitettiin toimineen virheellisesti. [6]

6 — Ks. yksityiskohtainen kuvaus sekä historiallisesta taustasta että nykyjärjestelmästä, De Compardi, F., Gualtierotti, P., *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, diritto e procedura*, toinen painos, Giuffré Editore, Milano, 1999, s. 3—14.

7. Aluksi vakuutus oli vapaaehtoinen, mutta siitä tuli pakollinen vuonna 1898.[7] Tämän jälkeenkin työnantaja sai valita vakuutusyhtiön vapaasti. Vuonna 1933 yksinoikeus vakuutusjärjestelmän hallinnointiin annettiin lailla INAILille.[8]

Nykyinen työtapaturmien ja ammattitautien varalta otettavaa pakollista vakuutusta koskeva järjestelmä sekä INAILin asema

8. Italian nykyään voimassa olevan perustuslain 38 §:n nojalla työntekijöillä (lavoratori) on oikeus heidän päivittäisiin tarpeisiinsa mukautettuun toimeentuloon ja sen vakuuttamiseen muun muassa tapaturman (infortunio) tai taudin (malattia) varalta. Kyseisen pykälän neljännen momentin nojalla näistä ja vastaavista tehtävistä vastaavat valtion perustamat tai valtion alaisuudessa toimivat elimet ja laitokset. Viidennen momentin nojalla yksityinen tuki on vapaata.

9. Työtapaturmien ja ammattitautien varalta otettavaa pakollista vakuutusta sääntelevät Italian säännökset sisältyvät pääosiltaan työtapaturmien ja ammattitautien varalta otettavaa pakollista vakuutusta koskevien säännösten yhtenäistekstistä (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) 30.6.1965 annettuun tasavallan presidentin asetukseen nro 1124,[9] sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä Testo unico). Tärkeitä uusia säännöksiä otettiin käyttöön 23.2.2000 annetussa asetuksessa nro 38. En kuitenkaan ota näitä uusia säännöksiä huomioon, koska ne tulivat voimaan vasta pääasiassa kyseessä olevien vakuutuskausien jälkeen.

10. Testo unicossa erotetaan toisistaan teollisuusala (1—204 §) ja maatalousala (205—290 §), johon sovelletaan erityisjärjestelmää. Teollisuusalan osalta — joka on kyseessä nyt esillä olevassa asiassa — Testo unicon 1 §:stä ilmenee, että vakuutus on pakollinen kaikille niille, jotka suorittavat lainsäädännössä riskialttiiksi määriteltyjä toimintoja (kuten koneiden avulla suoritettavia toimintoja). Testo unicon 4 §:n 3 momentin nojalla vakuutussuoja kattaa käsityöläiset (artigiani), jotka harjoittavat yksityisyrittäjänä tavanomaisesti käsiteollisuustoimintaa. Testo unicon 9 §:n nojalla työnantajien on vakuutettava työntekijänsä ja yhtiöiden yhtiömiehensä sekä itsenäisten käsityöläisten on otettava itse vakuutus itselleen silloin kun harjoitettu toiminta kuuluu mainitun asetuksen 1 §:ssä tarkoitettuihin riskialttiisiin toimintoihin ja kun vakuutettu henkilö kuuluu johonkin tämän asetuksen 4 §:ssä mainituista työntekijäryhmistä.

7 — Laki nro 80, 17.3.1898.

8 — Kuninkaan päätös nro 264, 23.3.1933, joka muutettiin 29.6.1933 laiksi nro 860. Tuohon aikaan INAILin nimenä oli INFAIL.

9 — Gazzetta Ufficiale di Repubblica Italiana, GURI, supplemento ordinario, nro 257, 13.10.1965.

11. Testo unicon 126 §:n mukaan teollisuusalan työtapaturmien ja ammattitautien varalta otettavaa pakollista vakuutusta koskevaa järjestelmää hallinnoi INAIL. [10]

12. INAIL on julkisoikeudellinen laitos, joka on oikeushenkilö ja joka toimii itsenäisesti. [11] Sillä on erityinen toimivalta tarkastaa, noudattavatko työnantajat velvollisuuksiaan, ja miten työtapaturmien ja ammattitautien uhrit noudattavat hoito-ohjeitaan. [12] INAIL ei yksinomaan hallinnoi vakuutusjärjestelmää, vaan se osallistuu myös muuhun toimintaan, kuten tapaturmien ennaltaehkäisyyn (esimerkiksi tiedotuskampanjoin), työtapaturmia koskevien erikoistuneiden tietopankkien ylläpitoon sekä uhrien kuntoutusta, työhön paluuta tai sosiaaliapua koskeviin moniin hankkeisiin (esimerkiksi proteesikeskuksen sekä fyysisestä kuntoutuksesta huolehtivien keskusten verkoston kautta). INAILin rakennemuutoksesta 9.3.1989 annetun lain nro 88 [13] 55 §:n mukaan INAIL on luokiteltava palveluja tarjoaviin julkisiin laitoksiin, ja se toimii työ- ja sosiaaliturvaministeriön valvonnassa. Mainitussa laissa säädetään lisäksi, että INAIL hoitaa sille annettuja tehtäviä "taloudellisten ja liikkeenhoidollisten perusteiden" (criteri di economicità e di imprenditorialità) mukaisesti mukauttamalla organisaatiotaan vapaasti tarpeeseen toteuttaa vakuutusmaksujen perintä ja etuuksien maksaminen tehokkaasti ja ajoissa ja hallinnoimalla irtainta ja kiinteää omaisuuttaan siten, että optimaalinen tuotto turvataan. Hallituksen on pyrittävä samaan tavoitteeseen valvoessaan ja tarkastaessaan INAILin toimintaa.

Vakuutusetuudet

13. Tärkeimmät INAILin teollisuusalan vakuutusjärjestelmässä myöntämät taloudelliset etuudet ovat

— väliaikaisesta työkyvyttömyydestä suoritettava päiväraha

— pysyvästä työkyvyttömyydestä suoritettava elinkorko

— kuolemantapauksesta suoritettava elinkorko jälkeenjääneille ja kertakorvaus hautajaiskuluista.

10 — Testo unicon 127 §:n mukaan jotkin harvat teollisuusalan työntekijäryhmät (kuten kansallisen rautatieyhtiön työntekijät) vakuutetaan muissa elimissä, joilla on niin ikään alallaan lakisääteinen monopoli. Testo unicon 256 §:n mukaan maatalousalan työntekijät vakuutetaan INAILissa.

11 — 28.9.1933 tehdyn kuninkaan päätöksen nro 1280 1 § (GURI, nro 239, 13.10.1933).

12 — INAIL viittaa tässä yhteydessä Testo unicon 21, 26, 95, 106 ja 138 §:ään.

13 — GURI, nro 60, supplemento ordinario, 13.3.1989.

14. Oikeus päivärahaan myönnetään, jos työntekijän on oltava tapaturman tai sairauden vuoksi töistä poissa yli kolme päivää. Päivärahaa maksetaan neljännestä tapaturman tai sairauden ilmenemisen jälkeisestä päivästä tervehtymiseen asti. Päiväraha on ensimmäiseltä 90 päivän ajanjaksolta 60 prosenttia ja tämän jälkeen 75 prosenttia työn keskeytymistä edeltäneen 15 päivän ajanjakson keskimääräisestä päiväansiosta.

15. Pysyvästä työkyvyttömyydestä suoritettava kuukausittaisen elinkoron määrä on tietty prosenttiosuus työn keskeytymistä edeltäneen vuoden ansiotuloista. Kyseinen prosenttiosuus määritellään pysyvän työkyvyttömyyden asteen ja Testo unicossa vahvistetun täydentävän kertoimen perusteella. Testo unicon 116 §:n 3 momentissa säädetään työn keskeytymistä edeltäneen vuoden ansiotuloista, että huomioon otetaan ainoastaan sellaiset ansiotulot, jotka sijoittuvat tietyn enimmäis- ja vähimmäismäärän välille. Enimmäismäärä vastaa ministeriön asetuksessa vahvistettua kansallista keskiansiota lisättynä 30 prosentilla ja vähimmäismäärä samaa keskiansiota vähennettynä 30 prosentilla. Esimerkiksi vuonna 1999 asian kannalta merkityksellisessä asetuksessa vahvistettiin huomioon otettavan vuosiansion enimmäismääräksi noin 19 850 euroa ja vähimmäismääräksi noin 10 690 euroa.

16. Jälkeenjääneelle suoritettava elinkorko on tietty prosenttiosuus (esimerkiksi 50 prosenttia jälkeenjääneelle puolisolle) uhrin ennen tapaturmaa tai tautia saamista ansiotuloista. Myös nämä ansiot määritellään edellisessä kohdassa kuvattujen periaatteiden mukaan.

17. Näiden kolmen etuuden määrää mukautetaan säännöllisesti keskiansion nousun huomioon ottamiseksi.

18. Etuuksien automaattista maksamista koskevan periaatteen (Testo unicon 67 §) mukaan vakuutetuilla on oikeus näihin etuuksiin myös silloin, kun työnantaja ei ole tehnyt ammattitoimintaa koskevaa ilmoitusta tai maksanut vakuutusmaksuja. Vuoden 1997 lain nojalla etuuksien automaattista maksua ei 1.1.1998 lukien sovelleta enää itsenäisiin ammatinharjoittajiin. En ota kyseistä lakimuutosta huomioon, koska se tehtiin vasta pääasiassa kyseessä olevien vakuutuskausien jälkeen.

Vakuutusmaksut

19. Vakuutusetuudet rahoitetaan pakollisen vakuutuksen piiriin kuuluvien työnantajien tai itsenäisten ammatinharjoittajien suorittamin vakuutusmaksuin.

20. Maatalousalalla järjestelmä rahoitetaan jakoperiaatteen mukaisesti: INAIL perii kunakin vuonna vakuutusmaksut niiden kustannusten (päivärahojen ja elinkorkojen) kattamiseksi, joiden se arvioi tuona vuonna syntyvän (Testo unicon 262 §). Suoritettavat vakuutusmaksut vahvistetaan ministeriön asetuksella (Testo unicon 257 §). Mikäli alijäämä on huomattava, valtio takaa rahoituksen (Testo unicon 263 §).

21. Testo unicon 39 §:n 2 momentissa säädetään, että teollisuuteen sovelletaan niin kutsuttua vakuutuspääoman jakoperusteen mukaista järjestelmää (ripartizione dei capitali di copertura): vakuutusmaksut vahvistetaan kunakin vuonna siten, että ne kattavat kaikki kyseisen vuoden aikana mahdollisesti sattuviin työtapaturmiin liittyvät ennakoidut kustannukset eli sekä lyhytaikaiset etuudet että työtapaturmiin ja ammattitauteihin liittyviä pitkäaikaisia elinkorkoja vastaavan pääoman arvon. Elinkorkojen pääoman arvon laskemista varten INAILin on toimitettava vakuutusmatemaattiset taulukot toimivaltaisen ministerin hyväksyttäväksi (Testo unicon 39 §:n 1 momentti). Tulevien elinkorkojen pääoman arvon kattamiseksi perityt varat muodostavat teknisen vararahaston. INAILin on hallinnoitava kyseistä vararahastoa, jotta se saa käyttöönsä elinkorkojen ja päivärahojen rahoittamiseen tarvitsemansa etuudet vaarantamatta millään tavoin kyseisten rahastojen vakautta. Ei ole selvää, rahoitetaanko keskiansioiden noususta aiheutuvat vakuutusetuuksien säännölliset mukautukset [14] pääasiallisesti elinkorkojen teknisestä vararahastosta tehtävistä investoinneista saaduin tuloin [15] vai korottamalla nykyisiä vakuutusmaksuja. [16] Todennäköisesti kyseiset mukautukset rahoitetaan osittain kummallakin tavalla. [17]

22. Testo unicon 41 §:n mukaan työntekijöiden vakuutusmaksut lasketaan tiettynä prosenttiosuutena heidän palkastaan. [18] Tämä prosenttiosuus (tasso) riippuu siitä, miten riskialtista työnantajana olevan yrityksen toiminta keskimäärin on. Näin määriteltyä prosenttiosuutta voidaan mukauttaa yksittäisten yritysten osalta (tasso specifico aziendale), jos nämä pystyvät näyttämään toteen, että niiden toiminta on valtakunnallista keskiarvoa vähemmän riskialtista esimerkiksi turvatoimien ansiosta.

23. Itsenäisten käsityöläisten vakuutusmaksujen laskentaa säännellään Testo unicon 42 §:llä ja pääasiassa kyseessä olevien vakuutuskausien osalta 21.6.1988 annetulla ministeriön asetuksella. [19] Itsenäisten käsityöläisten toiminnot jaetaan riskin perusteella kymmeneen luokkaan. Kullekin riskiluokalle määritellään erityinen yksikkömaksu (premi speciali unitari). Nämä erityiset yksikkömaksut perustuvat kyseisen toiminnan teoreettiseen riskiin ja

14 — Katso edellä 17 kohta.

15 — De Compardi, F., Gualtierotti, P., edellä alaviitteessä 6 mainittu teos, s. 54.

16 — Tämä näyttää olevan Italian hallituksen ja INAILin huomautuksissaan kannattama näkemys.

17 — Katso D'Arenzo, Achille, *Particolarità e caratteristiche delle modalità di finanziamento nell' assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1997, I, s. 631.

18 — Yksityiskohtaiset säännöt on vahvistettu 18.6.1988 annetussa ministeriön asetuksessa (GURI, nro 152, supplemento ordinario, 30.6.1988).

19 — GURI, nro 151, 29.6.1988.

kyseisen käsityöläisen ilmoittamiin ansiotuloihin.

24. Testo unicon ja yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyn asiakirja-aineiston perusteella on ilmeistä, että vakuutusmaksujen laskennassa otetaan huomioon kaikki lakisääteisen minimipalkan ylittävät ansiotulot.

25. Testo unicon 41 ja 42 §:n mukaan sekä työntekijöiden että itsenäisten käsityöläisten vakuutusmaksujen määrä hyväksytään (approvato) ministeriön asetuksella INAILin antaman päätöslauselman (delibera) perusteella. INAIL on toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle toimivaltaisen ministerin vuonna 1981 lähettämän kirjeen, jossa tämä kieltäytyi hyväksymästä käsityöläisten uusia erityisiä yksikkömaksuja koskevaa INAILin päätöslauselmaa ja kehotti INAILia harkitsemaan uudelleen ehdotettuja maksutaulukkoja tarvittavien mukautusten tekemiseksi.

Tilastotietoja

26. INAILin julkaisemista tilastoista [20] ilmenee, että vuonna 1999 se käytti noin 3 500 miljoonaa euroa pysyvästä työkyvyttömyydestä suoritettaviin elinkorkoihin, noin 1 000 miljoonaa euroa jälkeen jääneille suoritettaviin elinkorkoihin ja noin 500 miljoonaa euroa tilapäisestä täydellisestä työkyvyttömyydestä maksettaviin päivärahoihin. INAILin laatimien ennusteiden [21] mukaan vuonna 2001 vakuutusmaksuista saatavat tulot ovat noin 6 175 miljoonaa euroa, vakuutusetuuksista aiheutuvat menot 5 410 miljoonaa euroa, muista toimenpiteistä (ennaltaehkäisevästä toiminnasta, terveydenhuollosta ja kuntoutuksesta) aiheutuvat menot 284 miljoonaa euroa ja hallintomenot 692 miljoonaa euroa.

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisupyyntö

27. Pretore di Vicenza on 30.12.1998 antamallaan maksamismääräyksellä vaatinut Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas -yhtiötä (jäljempänä Cisal di Battistello Venanzio tai kantaja) suorittamaan INAILille vuosilta 1992—1996 maksamatta olevia, vastuunalaista yhtiömiestä (socio accomandatorio) Battistello Venanziota koskevia vakuutusmaksuja 6 606 890 Italian liiraa. Määräyksessä todetaan, että voimassa olevien säännösten [22] nojalla Battistellolle olisi pitänyt ottaa työtapaturmavakuutus INAILista käsiteollisuustoimintaa harjoittavana yksityisyrittäjänä.

28. Tribunale di Vicenzassa vireillä olevassa pääasian oikeudenkäynnissä Cisal di Battistello Venanzio vastustaa kyseistä

20 — Katso INAILin Internet-sivustolla julkaistu vuoden 1999 vuosikertomus.

21 — Katso samalla Internet-sivustolla julkaistu ennuste vuoden 2001 tilinpäätöksestä.

22 — Katso edellä 10 kohta.

määräystä. Kantaja toteaa, että Battistellolla on jo vuodesta 1986 ollut yksityisen vakuutusyhtiön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella työtapaturmavakuutus, joka kattaa hänen toimintansa sellaisena itsenäisenä pienteollisuusammatin harjoittajana, joka tekee käsin puunjalostustöitä moottorityökoneiden avulla. Kantaja väittää, että sellainen lainsäädäntö, jonka perusteella yritys velvoitetaan ottamaan vakuutus saman vakuutustapahtuman varalta myös INAILilta, on katsottava yhteisön kilpailuoikeuden vastaiseksi, koska sillä pidetään perusteettomasti voimassa INAILin hyväksi monopoli, joka johtaa siihen, että INAIL käyttää määräävää markkina-asemaansa väärin. Kantaja huomauttaa lisäksi, että Italian kilpailu- ja markkinaviranomainen on 9.2.1999 antamassaan lausunnossa [23] todennut, ettei INAILin toimintaan liity sellaisia yhteisvastuunäkökohtia, joiden vuoksi harjoitettua toimintaa ei voitaisi katsoa yhteisön oikeuskäytännössä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi.

29. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että INAILilla on tiettyjä ominaisuuksia, jotka sopivat huonosti yhteen yhteisön kilpailuoikeudessa tarkoitetun yrityksen käsitteen kanssa. Se viittaa tässä suhteessa automaattisiin etuuksiin, järjestelmään kuulumisen pakollisuuteen ja siihen, ettei tavoitteena ole voitto. Se katsoo kuitenkin, että muut sellaiset seikat, jotka luonnehtivat puhtaasti taloudellista toimintaa harjoittavia laitoksia, ovat asiassa määräämiä. Se mainitsee tältä osin suoraan vakuutetun riskin ja vakuutusmaksujen välisen kiinteän yhteyden, INAILin velvollisuuden toimia taloudellisten ja liikkeenhoidollisten perusteiden mukaisesti [24] sekä sen seikan, että Italian lainsäädännössä on katsottu kahteen otteeseen, [25] että pakollisella yksityisellä vakuutussopimuksella suotava vakuutusturva voi väliaikaisesti olla vaihtoehtona INAILin antamalle vakuutusturvalle.

30. Kansallinen tuomioistuin katsoo myös, että Italian lainsäädäntö saattaa olla ristiriidassa EY 86 ja EY 82 artiklan kanssa, koska siinä velvoitetaan käsiteollisuusyrittäjät vakuuttautumaan INAILissa, vaikka heillä olisi jo yksityisen yrityksen antama vakuutus. Lisäksi jo muualla vakuutettujen käsiteollisuusyrittäjien liittymispakon poistaminen ei vaarantaisi INAILille kansallisessa lainsäädännössä annettujen muiden tehtävien hoitamista.

31. Näin ollen kansallinen tuomioistuin on päättänyt esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

"Onko EY 81 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetuksi yritykseksi katsottava INAILin kaltainen voittoa tavoittelematon yleinen vakuutuslaitos, jolle on annettu tehtäväksi hallinnoida lii-

23 — Bollettino nro 4, 15.2.1999, s. 57.

24 — Katso edellä 12 kohta.

25 — Kansallinen tuomioistuin viittaa käsityöläisistä 15.4.1965 annetun lain nro 413 1 §:ään ja ammattiurheilijoista vuonna 1981 annetun lain nro 91 8 §:ään.

ketaloudellisten kannattavuusperusteiden mukaisesti monopolin perusteella vakuutusjärjestelmää, joka koskee työtapaturmiin ja ammattitauteihin liittyviä riskejä ja johon kuuluminen on pakollista, kun tässä järjestelmässä myönnetään etuuksia osittaisen automaattisuuden periaatteen mukaisesti (jolla taataan toisen lukuun työskentelevien työntekijöiden vakuutusturva mutta ei itsenäisten ammatinharjoittajien vakuutusturvaa — vuoden 1998 jälkeen), vaikka työnantaja ei olisikaan maksanut vakuutusmaksuja, ja lasketaan vakuutusmaksut sen riskiluokan perusteella, johon vakuutetun työskentelyn katsotaan kuuluvan?

Mikäli vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, onko vastoin EY 86 ja EY 82 artiklaa se, että edellä mainittu julkinen vakuutuslaitos vaatii vakuutusmaksua myös silloin kun asianomainen henkilö, itsenäinen ammatinharjoittaja (käsityöläinen), on jo vakuutettu yksityisessä vakuutusyhtiössä saman vakuutustapahtuman varalta, jonka se vakuutusturva kattaisi, jonka hän saisi liittymällä kyseisen laitoksen vakuutusjärjestelmään?"

32. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Cisal di Battistello Venanzio, INAIL, Italian hallitus ja komissio, jotka kaikki osallistuivat suulliseen käsittelyyn.

Alustavat vastaväitteet

33. INAIL väittää ensinnäkin, ettei ennakkoratkaisupyyntöä voida ottaa tutkittavaksi, koska kansallisen tuomioistuimen epäilykset perustuvat siihen seikkaan, että vakuutusetuuksien automaattista maksamista koskeva periaate on poistettu itsenäisten käsityöläisten osalta 1.1.1998 alkaen. Koska pääasia koskee vuosien 1992—1996 vakuutuskausia, kyseiseen lainmuutokseen perustuva ennakkoratkaisu ei vaikuttaisi pääasiaan mitenkään.

34. Katson, että tämä väite perustuu ennakkoratkaisupyyntöä koskevaan väärinkäsitykseen. Kyseinen lainmuutos mainitaan ennakkoratkaisupyynnön johdantoosassa, jossa kuvataan asiaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä ja jossa se mainitaan yhtenä ensimmäisen kysymyksen taustalla olevista seikoista.[26] Kun kansallinen tuomioistuin selittää, miksi INAILia olisi sen mielestä pidettävä yrityksenä, se ei edes mainitse kyseistä muutosta.[27] Näin ollen ei ole mitään näyttöä siitä, että kansallisen tuomioistuimen epäilykset "perustuisivat" yksinomaan kyseiseen muutokseen. Joka tapauksessa kuten olen jo aiemmin todennut, pääasian ajallisen vaikutusalan vuoksi en ota arvioinnissani kyseistä muutosta huomioon.[28]

35. Toiseksi INAIL näyttää väittävän, että siitäkin huolimatta, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi myöntävästi kumpaankin ennakkoratkaisukysymykseen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei olisi toimivaltainen sivuuttamaan niitä kansallisia sääntöjä, joissa INAILille annetaan

26 — Katso ennakkoratkaisupyynnön 6—9 kohta ja ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuoto.

27 — Ennakkoratkaisupyynnön 12 ja 13 kohta.

28 — Katso edella 18 kohta.

lakisääteinen monopoli nyt esillä olevassa asiassa. Näin on ensinnäkin siksi, koska — ottaen huomioon INAILin sosiaalinen päämäärä ja julkisoikeudellinen asema — asiaan olisi sovellettava EY 86 artiklan 2 kohtaa eikä EY 86 artiklan 1 kohtaa. Toiseksi kansallinen tuomioistuin ei voisi itse toteuttaa niitä sääntelytoimia, joita tarvittaisiin tosiasiallisen sosiaalisen suojelun takaamiseksi järjestelmässä, jossa on useampia vakuutuksen tarjoajia. Kolmanneksi EY 86 artiklan 3 kohdasta ilmenee, ettei EY 86 artiklan soveltamisen valvonta ole kansallisten tuomioistuinten vaan komission tehtävä.

36. Tältä osin riittää, kun todetaan, että kysymys siitä, sovelletaanko EY 86 artiklan 2 kohtaa, on asiakysymys, jota käsittelen jäljempänä, ja että EY 86 artiklan 1 kohdalla, kun sitä sovelletaan yhdessä EY 82 artiklan kanssa, on välitön oikeusvaikutus.[29] Näin ollen 86 artiklan 1 kohtaa voivat soveltaa komission lisäksi myös kansalliset tuomioistuimet.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: INAILin luokittelu yritykseksi

37. Ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, koskeeko EY:n perustamissopimuksen kilpailusäännöissä tarkoitetun yrityksen käsite INAILin kaltaista laitosta, joka hallinnoi Italian pakollista vakuutusjärjestelmää työtapaturmien ja ammattitautien osalta.

38. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kilpailuoikeutta koskevissa tapauksissa vakiintuneesti katsottu, että yrityksen käsite tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta.[30] Ratkaiseva tekijä on se, harjoittaako kyseinen yksikkö toimintaa, joka koostuu tuotteiden tai palveluiden tarjoamisesta tietyillä markkinoilla ja jota yksityinen yritys voisi ainakin periaatteessa harjoittaa voittoa tuottaakseen.[31] Kaikki huomautuksia esittäneet osapuolet ovat samaa mieltä siitä, että asioissa Poucet, FFSA, Albany, Drijvende Bokken ja Brentjens ja Pavlov annetut tuomiot[32] ovat erityisen merkityksellisiä sen kannalta, koskeeko yrityksen käsite sosiaalista päämäärää tavoittelevia vakuutusjärjestelmiä.

39. Asiassa Poucet[33] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei joitakin muussa kuin

29 — Ks. esim. asia C-179/90, Merci Convenzionali Porto di Genova, tuomio 10.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5889, Kok. Ep. XI, s. I-537, tuomion 23 kohta).

30 — Ks. asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1979, Kok. Ep. XI, s. I-147, tuomion 21 kohta).

31 — Perusteellisempi katsaus yhteisöjen tuomioistuimen yleiseen oikeuskäytäntöön yrityksen käsitteen osalta annetaan edellä alaviitteessä 4 mainituissa asioissa Albany, Drijvende Bokken ja Brentjens esittämäni ratkaisuehdotuksen 311—314 kohdassa; ks. myös äskettäin 17.5.2001 asiassa C-475/99, Ambulanz Glöckner, esittämäni ratkaisuehdotuksen 67 kohta.

32 — Mainittu edellä alaviitteissä 2—5.

33 — Mainittu edellä alaviitteessä 2.

maatalousammatissa toimivien itsenäisten ammatinharjoittajien sairaus- ja äitiysvakuutusjärjestelmän sekä käsityöläisten peruseläkejärjestelmän hoitamisesta vastaavia Ranskan elimiä voitu luokitella yrityksiksi. Yhteisöjen tuomioistuin korosti sitä, että näiden elinten tehtävä on yksinomaan sosiaalinen, niiden toiminta perustuu yhteisvastuun periaatteeseen ja on luonteeltaan täysin voittoa tavoittelematonta ja että maksettavat etuudet ovat lakisääteisiä ja riippumattomia vakuutusmaksujen määrästä.

40. Asiassa FFSA [34] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin selkeytti ja tarkensi oikeuskäytäntöään ja katsoi, että ranskalainen voittoa tavoittelematon laitos, joka hoiti maataloudessa muussa kuin palkkatyössä toimivien henkilöiden vapaaehtoista täydentävää vanhuus- ja lisäeläkejärjestelmää, oli luokiteltava yritykseksi.

41. Yhteisöjen tuomioistuin esitti ensin tiivistetysti aiemmin asiassa Poucet antamansa tuomion ja kiinnitti taannehtivasti erityishuomiota tuossa asiassa kyseessä olleiden yksiköiden seuraaviin piirteisiin: [35] järjestelmät olivat olleet yhteisvastuuperiaatteeseen perustuvia pakollisia sosiaaliturvajärjestelmiä, sairaus- ja äitiysvakuutusjärjestelmässä etuudet olivat samanlaiset kaikille edunsaajille, kun taas vakuutusmaksut oli määrätty tuloihin suhteuttaen, työssä käyvät työntekijät rahoittivat vanhuuseläkejärjestelmän mukaiset eläkkeet ja oikeudet eläkkeeseen oli vahvistettu laissa mutta niitä ei ollut suhteutettu vakuutusmaksujärjestelmään ja järjestelmät, joihin oli kertynyt ylijäämää, osallistuivat sellaisten järjestelmien rahoitukseen, joilla oli rahoitusvaikeuksia.

42. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin arvioi kyseistä eläkejärjestelmää ja korosti, että se on vapaaehtoinen, että se toimii rahastointiperiaatteella ja että etuudet, joihin se antoi oikeuden, määräytyivät yksinomaan edunsaajien suorittamien vakuutusmaksujen määrän sekä järjestelmän hoidosta vastaavan laitoksen investointien taloudellisten tulosten perusteella. Järjestelmän sisältämistä yhteisvastuuseen liittyvistä seikoista, sosiaalisen päämäärän tavoittelemisesta ja järjestelmän voittoa tavoittelemattomasta luonteesta huolimatta laitoksen toiminta on taloudellista toimintaa. Vaikka nämä tekijät saattoivatkin heikentää laitoksen tarjoamien palveluiden kilpailukykyä yksityisten vakuutusyhtiöiden tarjoamiin palveluihin verrattuna, ne eivät kuitenkaan estäneet kyseisen toiminnan pitämistä taloudellisena toimintana. Erikseen oli tutkittava sitä, voitiinko näihin vaatimuksiin vedota esimerkiksi sen seikan perustelemiseksi, että kyseisellä laitoksella oli joitakin yksinomaisia oikeuksia.

34 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

35 — Katso tuomion 15 kohta.

43. Asioissa Albany, Drijvende Bokken ja Brentjens annetuissa kolmessa vastaavassa tuomiossa [36] ja niiden jälkeen asiassa Pavlov annetussa tuomiossa [37] yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asiassa FFSA annetussa tuomiossa esittämänsä periaatteet ja katsoi, että erikoislääkärin ammattia harjoittavien työntekijöiden täydentävää vanhuuseläkettä tarjoavat eläkekassat oli luokiteltava yrityksiksi. Yhteisöjen tuomioistuin korosti sitä seikkaa, että nämä kassat vahvistivat itse vakuutusmaksujen ja etuuksien määrän ja että niiden toiminnassa sovellettiin rahastointiperiaatetta. Näin ollen etuuksien määrä riippui tehdyistä investoinneista saadusta tuotosta. Kassojen voittoa tavoittelematon luonne, sosiaalisen päämäärän tavoittelu, investoinneille asetetut rajoitukset tai niiden valvonta taikka järjestelmän erilaiset yhteisvastuunäkökohdat eivät olleet seikkoja, joiden perusteella kilpailusäännöissä tarkoitetun yrityksen käsitteen ei olisi voitu katsoa koskevan kyseisiä kassoja, mutta sen sijaan niiden nojalla kassoille annetut yksinoikeudet saattoivat olla perusteltuja.

44. Nyt esillä olevassa asiassa Cisal di Battistello Venanzio väittää, että oikeuskäytännön perusteella INAIL on luokiteltava yritykseksi. Sen näkemyksen mukaan INAILin käsityöläisille tarjoamat vakuutuspalvelut ovat täysin verrattavissa yksityisten vakuutusyhtiöiden tarjoamiin palveluihin: etuudet rahoitetaan yksinomaan vakuutusmaksuin, vakuutusmaksun määrä määritellään riskin perusteella, vakuutusmaksujen ja etuuksien välillä on kiinteä yhteys, koska molemmat lasketaan prosenttiosuutena vakuutetun palkasta, ja INAILin on hallinnoitava vakuutusjärjestelmää taloudellisten ja liikkeenhoidollisten perusteiden mukaisesti siten, että mahdollisimman suuri tuotto turvataan. Ei se, että INAIL tavoittelee sosiaalista päämäärää, eikä sen voittoa tavoittelematon luonne eivätkä myöskään järjestelmän rajalliset yhteisvastuunäkökohdat voi vaikuttaa siihen päätelmään, että INAILin toiminta on valtaosin taloudellista.

45. INAIL, Italian hallitus ja komissio katsovat, ettei yrityksen käsite koske INAILia. Ne väittävät pääasiallisesti, että

— INAIL on julkisoikeudellinen laitos, joka osallistuu vakuutusten tarjoamisen lisäksi ennaltaehkäisevään toimintaan, kuntoutukseen ja sosiaaliapuun, ja sille annetaan Italian perustuslaissa sosiaalinen tehtävä

— INAILin hallinnoimaa vakuutusjärjestelmää ei voida verrata yksityiseen vakuutukseen, koska esimerkiksi etuuksien ja vakuutusmaksujen välillä ei ole kiinteää yhteyttä

36 — Mainittu edellä alaviitteessä 4.
37 — Mainittu edellä alaviitteessä 5.

— koska etuudet ja vakuutusmaksut joko vahvistetaan ennalta laissa tai hallitus valvoo niitä tarkoin, toimintaan ei liity riskiä sellaisesta käyttäytymisestä, jota kilpailusäännöillä pyritään estämään

— järjestelmälle ovat tunnusomaisia sellaiset voimakkaat yhteisvastuunäkökohdat (kuten etuuksien automaattinen maksaminen), joita yksityinen vakuutusyhtiö ei voisi tarjota.

Merkityksettömät näkökohdat

46. Nähdäkseni yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja erityisesti edellä mainituista asioista seuraa, ettei INAILin julkisoikeudellista asemaa, sen voittoa tavoittelematonta luonnetta eikä sosiaalisen päämäärän tavoittelua voida ottaa huomioon sitä luokiteltaessa. Erikseen on ratkaistava, tukevatko nämä piirteet mahdollisesti sitä, että INAILille voidaan perustellusti antaa 86 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja yksin- tai erityisoikeuksia. Nämä piirteet eivät sellaisinaan voi kuitenkaan vaikuttaa siihen, onko INAILin vakuutustoimintaa pidettävä taloudellisena toimintana.

47. Myöskään sitä, että INAILin tehtävästä säädetään Italian perustuslaissa, ei voida ottaa huomioon. Kilpailusääntöjä on sovellettava yhdenmukaisesti kaikkialla yhteisössä. Jonkin kansallisen lainsäädännön alaisen yksikön oikeusasema ei siten voi vaikuttaa siihen, miten se luokitellaan.

48. Se tosiseikka, että INAIL osallistuu vakuutustoimintansa ohella ennaltaehkäisevään toimintaan, kuntoutukseen ja sosiaaliapuun, on niin ikään merkityksetön. Yrityksen käsite on suhteellinen siinä mielessä, että jotakin yksikköä voidaan sen joidenkin toimintojen (kuten vakuutustoiminnan) perusteella pitää yrityksenä, vaikka sen jotkin muut toiminnot (kuten ennaltaehkäisevä toiminta, kuntoutus ja sosiaaliapu) jäisivätkin kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. [38] Taloudellisesti viimeksi mainitut toiminnot vaikuttavat joka tapauksessa olevan vakuutustoimintaa huomattavasti vähemmän tärkeitä. [39]

49. Yrityksen käsitteen suhteellisuutta koskeva perustelu pätee myös INAILin erityisiin toimivaltuuksiin. [40] Vaikka INAILin voidaan katsoa käyttävän julkista valtaa ja jäävän näin ollen kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, tämä ei

38 — Katso edellä alaviitteessä 31 mainitussa asiassa Ambulanz Glöckner esittämäni ratkaisuehdotuksen 72 kohta ja siinä mainitut lisäviitteet.

39 — Katso edellä 26 kohta.

40 — Katso edellä 12 kohta ja alaviite 12.

kuitenkaan vaikuta siihen, miten sen vakuutustoiminta luokitellaan.

INAILin toiminnan luonne

50. Sen sijaan yhteisöjen tuomioistuin pitää erittäin tärkeänä tarjottujen vakuutuspalvelujen luonnetta. Yrityksen käsitettä koskevan yleisen oikeuskäytännön perusteella on näin ollen tutkittava, ovatko INAILin tarjoamat vakuutuspalvelut sellaisia, että yksityinen vakuutusyhtiö ainakin lähtökohtaisesti voisi tarjota niitä.

51. Cisal di Battistello Venanzo vetoaa 9.3.1989 annetun lain nro 88 55 §:ään, jonka mukaan INAILin on hallinnoitava vakuutusjärjestelmää "taloudellisten ja liikkeenhoidollisten perusteiden" mukaisesti ja siten, että "mahdollisimman suuri tuotto turvataan". Kantajan mukaan tämä säännös osoittaa INAILin toiminnan yritysluonteen.

52. En ole vakuuttunut tästä perustelusta. Useimpien viranomaisten on toimittava noudattaen hyvän hallinnon periaatteita, joihin kuuluu velvollisuus minimoida kustannukset ja tarvittaessa turvata mahdollisimman suuri tuotto esimerkiksi perimällä hallinnollisia maksuja tehokkaasti. Velvollisuus supistaa kustannuksia ja turvata mahdollisimman suuri tuotto ei siis yksinään riitä osoittamaan INAILin toiminnan taloudellista luonnetta.

53. INAIL ja Italian hallitus väittävät ensinnäkin, että INAILin tarjoama vakuutusjärjestelmä on epätyypillinen, koska

— etuuksia maksetaan siinäkin tapauksessa, että uhri on toiminut tuottamuksellisesti

— järjestelmä takaa toimeentulon vakuutetun ansiotulojen perusteella sen sijaan, että siinä myönnettäisiin vahingonkorvauksia

— etuudet eivät kata yksinomaan välittömiä ja suoria vahinkoja vaan myös tapaturman välillisemmät taloudelliset seuraukset.

54. En ymmärrä, miksi nämä kolme tekijää olisivat vakuutustoiminnan kannalta epätyypillisiä. Nämä piirteet yksinomaan erottavat vakuutusjärjestelmän siitä tuloksesta, johon siviilioikeudellista vastuuta koskevien tavanomaisten sääntöjen soveltaminen johtaisi. Vakuutus työtapaturman varalta otettiin käyttöön nimenomaan näihin sääntöihin sisältyvien haittojen korjaamiseksi.[41] On lisäksi muistettava, että useissa jäsenvaltioissa yksityiset vakuutusyritykset huolehtivat työnantajien rahoittamista (pakollisista) vakuutuksista työtapaturman varalta.[42]

55. Toiseksi INAIL, Italian hallitus ja komissio väittävät, että INAILin maksamat etuudet rahoitetaan joko kokonaan (maatalousalalla) tai ainakin osittain (teollisuusalalla) jakoperiaatteen mukaisesti.

56. Nähdäkseni yksityinen vakuutusyhtiö ei voisi tarjota jakoperiaatteen mukaisesti hallinnoitavaa elinkorkojärjestelmää, koska kukaan ei olisi valmis rahoittamaan muiden nykyisiä elinkorkoja saamatta vakuutta siitä, että seuraava sukupolvi toimii samoin.[43]

41 — Katso edellä 3—6 kohta.

42 — Katso esimerkiksi asiassa C-206/98, komissio v. Belgia, tuomio 18.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3509) tarkasteltava Belgian järjestelmä.

43 — Katso edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Albany antamani ratkaisuehdotuksen 338 kohta.

57. Samoista syistä INAILin maatalousalalla hallinnoima vakuutusjärjestelmä ei vaikuta sellaiselta toiminnalta, jota yksityinen vakuutusyhtiö voisi harjoittaa. Tällä hetkellä maatalousalan työntekijät ilmeisesti rahoittavat nykyisiä elinkorkoja suoraan ilman varmuutta siitä, toimiiko tällä alalla tulevaisuudessa yhtä paljon työntekijöitä, jotka voivat rahoittaa heidän elinkorkonsa työtapaturman tai ammattitaudin varalta. Se, että valtio ilmeisesti takaa järjestelmän rahoituksen alijäämän varalta ja suoraan vahvistaa vakuutusmaksujen määrän, osoittavat niin ikään, ettei tämän alan vakuutustoimintaa voida pitää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuna taloudellisena toimintana.[44]

58. Pitää kuitenkin muistaa, että teollisuusalalla etuudet rahoitetaan kokonaisuudessaan vakuutusmaksuin ja vakuutusmaksut lasketaan siten, että ne kattavat kaikki tuona vuonna tapahtuviksi ennustetuista tapaturmista aiheutuvat ennakoidut kustannukset (pitkän aikavälin elinkorkositoumukset mukaan lukien). Keskiansioiden nousuun mukautetut korkeammat etuudet rahoitetaan ilmeisesti osittain teknisestä vararahastosta tehtävin investoinnein ja osittain korottamalla vakuutusmaksuja. Näin ollen teollisuusalalla sovellettavan järjestelmän taustalla olevat yleiset rahoitusperiaatteet eivät näyttäisi suurelta osin eroavan yksityisen vakuutusyhtiön soveltamista periaatteista.

44 — Katso edellä 20 kohta.

59. Kolmanneksi INAIL ja Italian hallitus väittävät, ettei vakuutusmaksuja ole järjestelmällisesti suhteutettu riskiin, sillä muut toimialat kustantavat osittain tietyt (esimerkiksi asbestiin tai meluun liittyvät) erityisriskit.

60. Myönnän, että tällainen osittainen riskinjako tuo toimialojen välille yhteisvastuunäkökohdan. Tästä huolimatta vaikuttaa siltä, että järjestelmän rahoituksessa noudatetaan valtaosin riskiin perustuvan vakuutustoiminnan logiikkaa. Edellä tiivistetysti esitettyjen säännösten nojalla sekä työntekijöiden että itsenäisten ammatinharjoittajien vakuutusmaksut lasketaan yleensä yksinomaan kyseisen yrityksen harjoittaman toiminnan riskin ja vakuutetun ansiotulojen perusteella. Kussakin yrityksessä jopa arvioidaan työntekijöitä koskevat konkreettiset riskit vakuutusmaksujen erityismäärän laskemiseksi. Järjestelmän rahoituksessa sovellettavat periaatteet muistuttavat siis periaatteita, joita yksityinen liikennevakuutusyhtiö soveltaa määritellessään vakuutusmaksun riskin suuruuden perusteella.

61. Neljänneksi INAIL, Italian hallitus ja komissio väittävät, etteivät yksilötason etuudet ole suorassa yhteydessä vakuutusmaksuihin.

62. Nähdäkseni yksityisen vakuutustoiminnan olennainen piirre on todellakin se, että vakuutusmaksut ja etuudet ovat yhteydessä paitsi kokonaistasolla (etuuksien yhteenlaskettu määrä on rahoitettava vakuutusmaksujen yhteenlasketulla määrällä), myös yksilötasolla. Vakuutettu (tai vakuutetun puolesta vakuutusmaksuja suorittava kolmas osapuoli) suostuu suorittamaan vakuutusmaksuja ainoastaan, jos hän voi odottaa vastineeksi suoritettuihin vakuutusmaksuihin suhteutettujen etuuksien maksamista. Vapaassa markkinataloudessa mikään yksityinen yritys ei esimerkiksi voisi hallinnoida sellaista sairausvakuutusjärjestelmää, jossa vakuutusmaksut olisi suhteutettu ansiotuloihin mutta kaikkien vakuutettujen etuudet olisivat samat. [45]

63. On muistettava, että nyt esillä olevassa asiassa sekä INAILin maksamien etuuksien että vakuutusmaksujen määrä vahvistetaan ansiotulojen perusteella. [46] Oikeudellisesta näkökulmasta vakuutusmaksujen ja etuuksien välillä ei näin ollen ole suoraa yhteyttä.

64. Cisal di Battistello Venanzio väittää kuitenkin, että vakuutusmatemaattiselta ja taloudelliselta kannalta on samantekevää, yhdistetäänkö kyseisen lain sännöksissä vakuutusmaksut ja etuudet keskenään suoraan vai jonkin sellaisen kolmannen tekijän avulla, jonka perusteella kumpikin on laskettu. Kummassakin tapauksessa korkeammat tai matalammat vakuutusmaksut ovat yhteydessä laskennallisesti suhteellisesti korkeampiin tai matalampiin etuuksiin.

45 — Tämän perustelun tärkeydestä ks. asiassa Poucet annettu tuomio, joka esitetään tiivistetysti edellä 41 kohdassa mainitussa asiassa FFSA.

46 — Katso edellä 22 ja 23 kohta vakuutusmaksujen osalta sekä 14—16 kohta etuuksien osalta.

65. Samankaltaisen päättelyn perusteella Italian kilpailuviranomainen on todennut, että INAILin toiminnot ovat täysin verrattavissa yksityisen vakuutusyhtiön toimintoihin, koska

— vakuutusmaksujen ja etuuksien välillä on suora yhteys, sillä kummatkin lasketaan prosenttiosuutena saman muuttujan, vakuutetun ansiotulojen, mukaan

— vakuutusmaksut on suhteutettu riskeihin

— etuudet rahoitetaan kokonaisuudessaan vakuutusmaksuin.

66. Tämä päättely herättää minussa yhden merkittävän epäilyksen. On muistettava, että laskettaessa elinkorkoja ainoastaan niiden vähimmäis- ja enimmäismäärän, jotka vastaavat kansallista keskiansiota 30 prosentilla vähennettynä tai lisättynä, välille sijoittuvat vuosiansiot voidaan ottaa huomioon, kun taas laskettaessa vakuutusmaksuja kaikki lakisääteisen minimipalkan ylittävät ansiotulot ovat merkityksellisiä. Näin ollen saattaa hyvinkin käydä niin, että työnantajan on maksettava korkeita vakuutusmaksuja korkeaa palkkaa saavasta työntekijästä, mutta kyseinen työntekijä ei ole oikeutettu vastaavan suuruiseen elinkorkoon, koska hänen ansiotulonsa ylittävät asetuksella vahvistetun tulojen enimmäisrajan. Lakisääteisen minimipalkan perusteella laskettujen suhteellisen alhaisten vakuutusmaksujen perusteella sen sijaan syntyy oikeus etuuksiin, joiden määrä vastaa laskennallisesti huomattavasti suurempaa palkkaa eli keskimääräistä palkkaa 30 prosentilla vähennettynä. Se seikka, että elinkoron laskennassa on otettava huomioon ansiotulojen enimmäis- ja vähimmäismäärä, tarkoittaa sitä, että INAILin tarjoama järjestelmä sijoittuu keskivaiheille asteikossa, jonka toisessa ääripäässä ovat järjestelmät, jossa vakuutusmaksut ja etuudet on täysin suhteutettu toisiinsa, ja toisessa ääripäässä taas järjestelmät, joissa vakuutusmaksut on suhteutettu ansiotuloihin mutta etuudet ovat kaikille samat.

Järjestelmään sisältyvät yhteisvastuunäkökohdat

67. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kyseisen laitoksen toimintaa ohjaaviin sääntöihin sisältyvät yhteisvastuunäkökohdat ovat merkityksellisiä. Nämä näkökohdat saattavat olla niin perustavanlaatuisia ja määrääviä, ettei yksityinen vakuutusyhtiö lähtökohtaisesti voi tarjota markkinoilla tämänkaltaisia vakuutuksia. Toisaalta nämä näkökohdat eivät välttämättä estä sitä, että kyseinen toiminta luokitellaan taloudelliseksi toiminnaksi. Jälkimmäisessä tapauksessa herää usein kysymys siitä, voitaisiinko näillä näkökohdilla kuitenkin osaltaan perustella yksin- tai erityisoikeuksien antamista kyseiselle laitokselle.

68. Tältä osin INAIL, Italian hallitus ja komissio viittaavat pääasiallisesti etuuksien automaattista maksamista koskevaan periaatteeseen, jonka mukaan vakuutusetuudet maksetaan myös silloin, kun työnantaja ei ole suorittanut maksettavia vakuutusmaksuja.

69. Myönnän, että tämä periaate on tärkeä yhteisvastuunäkökohta, jolla edistetään kaikkien työntekijöiden suojelua työtapaturman tai ammattitaudin aiheuttamia taloudellisia seurauksia vastaan. Mitä enemmän on sellaisia työsuhteita, joista ei ilmoiteta viranomaisille, tai mitä suurempi on niiden työnantajien osuus, jotka eivät suorita vakuutusmaksujaan, sitä enemmän painoarvoa tämä periaate saa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että niiden työnantajien ja itsenäisten ammatinharjoittajien, jotka noudattavat vakuutusmaksujen maksamista koskevaa velvollisuuttaan, on suoritettava myös velvollisuutensa noudattamatta jättävien maksut.

70. On kuitenkin myös muistettava, että automaattisen maksamisen periaate on vain yksi kyseisen järjestelmän ominaispiirre eikä se suoraan muodosta järjestelmän keskeistä perustetta eli ansiotulosidonnaisen vakuutussuojan takaamista työntekijöille työtapaturmia ja ammattitauteja vastaan myös silloin, kun työnantajan virheellistä toimintaa ei voida näyttää toteen, ja vastineena työnantajien vapauttamiselle siviilioikeudellisesta vastuusta. Lisäksi Italian kilpailuviranomainen toteaa perustellusti, että etuuksien automaattinen maksu voitaisiin taata myös valtion hallinnoiman kassan tai avustavan laitoksen avulla. On muistettava, että pakollisen liikennevakuutuksen osalta yhteinen kassa takaa vakuutusetuuksien maksamisen myös silloin, kun onnettomuuden aiheuttanutta autoa ei ole vakuutettu.

INAILin riippumattomuus

71. Edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella on vielä tutkittava, vahvistaako nimenomaan INAIL vakuutusmaksujen ja etuuksien suuruuden. Taustalla oleva kysymys on, onko kyseisellä yksiköllä asemansa puolesta kyky tuottaa sellaisia vaikutuksia, joita pyritään estämään kilpailusäännöillä. Järjestelmät, joiden etuuksien ja vakuutusmaksujen määrät vahvistetaan lainsäädännössä, jäävät kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

72. INAIL, Italian hallitus ja komissio väittävät ensinnäkin, että etuuksien määrä vahvistetaan Testo unicossa eli lainsäädännössä. Nämä etuudet on maksettava riippumatta INAILin tekemistä investoinneista saadusta tuotosta. Toisin kuin asioissa Albany tai Pavlov annetuissa tuomioissa tarkastelluissa järjestelmissä etuuksia ei vahvisteta vakuutusmaksujen perusteella, vaan vakuutusmaksut vahvistetaan etuuksien perusteella.

73. Yksinomaan se tosiseikka, että etuudet vahvistetaan laissa, ei nähdäkseni aiheuta

sitä, että INAIL jää kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Yritysten toimittamia tavaroita tai palveluita koskevat (vähimmäis)vaatimukset vahvistetaan monien toimialojen osalta etukäteen lainsäädännössä. Niin kauan kuin kyseiset yritykset voivat kilpailla esimerkiksi tuotteiden tai palveluiden hinnoilla, niiden voidaan katsoa edelleen harjoittavan taloudellista toimintaa.

74. Toiseksi INAIL, Italian hallitus ja komissio korostavat sitä seikkaa, että toimivaltaisen ministerin on hyväksyttävä vakuutusmaksujen määrä asetuksella. Tämän vuoksi komissio katsoo, että etuuksien lisäksi myös vakuutusmaksut vahvistetaan lailla.

75. Cisal di Battistello Venanzio väittää, että Testo unicon sanamuodon mukaan INAILin on päätettävä päätöslauselmalla kyseisistä taulukoista, kun taas toimivaltaisella ministerillä on ainoastaan valta joko hyväksyä tai hylätä taulukot.

76. Yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetun asiakirja-aineiston perusteella katson, että toimivalta vahvistaa vakuutusmaksujen määrä on käytännössä viime kädessä hallituksella. Sekä työntekijöiden että itsenäisten ammatinharjoittajien suorittamien vakuutusmaksujen määrää koskevat määräykset julkaistaan ministeriön asetuksessa Italian tasavallan virallisessa lehdessä. Näillä asetuksilla ei ainoastaan hyväksytä muodollisesti erillisen ja riippumattoman sääntelyelimen antamia sääntöjä, vaan ne ovat hallituksen antamaa tavanomaista lainsäädäntöä. Lisäksi INAIL on toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle esimerkkinä kirjeen, jossa toimivaltainen ministeri kieltäytyy hyväksymästä käsityöläisten uusia taulukkoja. Ministeri arvostelee tarkkojen lukujen perusteella muun muassa sitä, että tekstiilialalla toimivilta käsityöläisiltä vaadittavat maksut ovat huomattavasti korkeammat kuin työnantajien työntekijöistään suorittamat maksut, ja kehottaa INAILia tekemään sille uuden ehdotuksen, johon on tehty tarvittavat muutokset.

Yritykseksi luokittelemista koskeva päätelmä

77. Sosiaalista päämäärää tavoittelevia vakuutusjärjestelmiä on monenmuotoisia. Toisessa ääripäässä ovat valtion sosiaaliturvajärjestelmät, joiden hallinnoinnissa yhteisvastuuperiaate on määräävänä, ja toisessa ääripäässä vain joitakin yksittäisiä yhteisvastuunäkökohtia sisältävät kaupallisten vakuutusyhtiöiden hallinnoimat järjestelmät. Näiden ääripäiden välimaastoon sijoittuvien järjestelmien luokittelu on astekysymys, jonka ratkaisemiseksi on arvioitava useita perusteita. Mielestäni INAILin hallinnoimaa järjestelmää on erityisen vaikea luokitella.

78. Kuten edellä todetaan, Italian kilpailuviranomainen katsoo kansallisia oikeussäännöksiä koskevan asiantuntemuksensa perusteella, että INAILin tarjoamat

vakuutuspalvelut ovat "täysin verrattavissa" yksityisen vakuutusyhtiön tarjoamiin palveluihin. Kilpailuviranomainen perustaa näkemyksensä siihen, että vakuutusmaksut on suhteutettu riskiin, että etuudet rahoitetaan kokonaisuudessaan vakuutusmaksuin ja että vakuutusmaksujen ja etuuksien välillä on suora yhteys.

79. Yhteisöjen tuomioistuimelle toimitettujen niukkojen tietojen perusteella päädyn vastakkaiseen tulokseen pääasiallisesti kahdesta syystä.

80. Ensinnäkin vakuutetun ansiotuloihin perustuva yhteys vakuutusmaksujen ja etuuksien välillä vaikuttaa nähdäkseni liian välilliseltä, jotta se olisi verrattavissa yksityisen vakuutusyhtiön toiminnalle tyypilliseen yhteyteen. Katson erityisesti, ettei vapailla markkinoilla mikään yksityinen vakuutusyhtiö voisi tarjota järjestelmää, jossa elinkoron laskemisessa otettaisiin huomioon ainoastaan tietyn vähimmäis- ja enimmäismäärän väliselle, verrattain kapealle vaihteluvälille sijoittuvat ansiotulot, kun taas vakuutusmaksuja laskettaessa kaikki minimipalkan ylittävät ansiotulot olisivat merkityksellisiä. Näyttää siltä, että järjestelmästä maksetaan keskitasoista elinkorkoa silloinkin, kun vakuutusmaksut ovat olleet korkeat tai matalat. Tämän jakonäkökohdan perusteella järjestelmä muistuttaa nähdäkseni pikemminkin sellaista sosiaaliturvajärjestelmää, joka takaa sosiaalisen perussuojelun kaikille järjestelmään kuuluville, kuin sellaista yksityistä vakuutusyhtiötä, joka myöntää etuudet suhteessa yksittäisen vakuutetun henkilön suorittamiin vakuutusmaksuihin.

81. Toiseksi on nähdäkseni niin, että sekä etuuksien että vakuutusmaksujen määrän päättää viime kädessä valtio. Etuuksien määrät vahvistetaan Testo unicossa. Vakuutusmaksujen määrästä säädetään ministeriön asetuksella eli tavanomaisella hallituksen lainsäädännöllä. Näyttää siltä, että niiden määrät vahvistaa myös käytännössä toimivaltainen ministeri, joka ilmeisesti käyttää täyttä toimivaltaansa hyväksyessään INAILin ehdottamat taulukot tai kieltäytyessään hyväksymästä niitä. Koska INAIL ei näytä hallinnoivan järjestelmän kahta keskeistä näkökohtaa, sitä ei voida pitää taloudellista toimintaa harjoittavana itsenäisenä yksikkönä.

82. Näin ollen katson, ettei laitosta, joka hallinnoi pakollista kansallista vakuutusjärjestelmää työtapaturmien ja ammattitautien osalta Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoroon (INAIL) sovellettavien edellytysten kaltaisten edellytysten mukaisesti, voida katsoa EY:n perustamissopimuksen kilpailusäännöissä tarkoitetuksi yritykseksi.

Toissijaisesti: EY 86 ja EY 82 artikla

83. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, rikkooko Italiassa sovellettavan kaltainen järjestelmä, jossa käsityöläisten on pakko hankkia vakuutus

työtapaturmien ja ammattitautien varalta, EY 86 ja EY 82 artiklaa.

84. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee tätä asiaa kuitenkin ainoastaan siinä tapauksessa, että INAIL on luokiteltava yritykseksi. Koska INAILia ei nähdäkseni voida luokitella yritykseksi ja koska asianosaiset ovat esittäneet vain vähäisiä huomautuksia toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä, käsittelen näitä seikkoja ainoastaan toissijaisesti ja hyvin lyhyesti.

85. Cisal di Battistello Venanzio väittää Italian lainsäädännön rikkovan EY 86 artiklan 1 kohtaa ja EY 82 artiklaa sillä perusteella, ettei INAILin tarjoama vakuutus vastaa sen ottaneiden yritysten tarpeita.[47] Battistellon näkemyksen mukaan työntekijöiden asianmukainen vakuutussuoja voitaisiin saavuttaa vaatimalla vakuutuksen hankkimista sellaisista yksityisistä vakuutusyhtiöistä, joille voitaisiin asettaa tietyt vähimmäisvaatimukset.

86. INAIL, Italian hallitus ja komissio väittävät, ettei ole mitään viitteitä siitä, että EY 86 artiklan 1 kohtaa, kun sitä luetaan yhdessä EY 82 artiklan kanssa, olisi rikottu. Joka tapauksessa INAILin yksinoikeus on EY 86 artiklan 2 kohdan nojalla perusteltu.

87. On kiistatonta, että INAILilla on EY 86 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yksinoikeus työtapaturmien ja ammattitautien varalta otettavien vakuutusten osalta ja että sillä on Italiassa lakisääteinen monopoli ja näin ollen EY 82 artiklassa tarkoitettu määräävä markkina-asema yhteismarkkinoiden merkittävällä osalla.

88. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkkä määräävän markkina-aseman luominen yksinoikeuksia myöntämällä ei ole 86 artiklan 1 kohdan vastaista. EY 86 artiklan 1 kohtaa ja EY 82 artiklaa rikotaan kuitenkin silloin, kun jäsenvaltio luo eturistiriidan, joka johtaa kyseisen yrityksen osalta määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön,[48] tai kun kyseinen yritys ei selvästikään kykene tyydyttämään kysyntää.[49]

89. Koska nyt esillä olevassa asiassa mikään ei viittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuun eturistiriitaan, on tutkittava, onko niin, ettei INAIL selvästi eikä järjestelmällisesti kykene tyydyttämään kysyntää.

47 — Kantaja viittaa edellä alaviitteessä 30 mainitussa asiassa Höfner annettuun tuomioon.

48 — Katso esimerkiksi asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2925, Kok. Ep. XI, s. I-221), asia C-163/96, Raso ym., tuomio 12.2.1998 (Kok. 1998, s. I-533) ja asia C-202/88, Ranska v. komissio, tuomio 19.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1223, Kok. Ep. XI, s. I-109).

49 — Katso esimerkiksi edellä alaviitteessä 30 mainitussa asiassa Höfner annettu tuomio ja asia C-55/96, Job Centre, tuomio 11.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7119).

90. Kantaja — mikäli ymmärrän sen esittämät huomautukset oikein — valittaa pääasiallisesti sitä, että elinkorkoa laskettaessa ainoastaan tietyn enimmäismäärän alittavat ansiotulot otetaan huomioon. Tämän vuoksi Battistellon kaltaisten käsityöläisten on otettava täydentävä yksityinen vakuutus saadakseen sellaiset vakuutusetuudet, jotka todella vastaavat niitä ansiotuloja, jotka he saivat ennen tapaturmaa.

91. En näe mitään väärää sellaisessa valtion järjestelmässä, jossa toimeentulo turvataan suhteessa kansalliseen keskipalkkaan mutta täydentävä vakuutusturva on hankittava yksityisestä vakuutusyhtiöstä. Tällainen valtion pakollisen perussuojan ja vapaaehtoisen yksityisen täydentävän suojan yhdistelmä on yleinen piirre monissa jäsenvaltioissa.

92. Italian kilpailuviranomainen tuo esiin edellä mainitussa lausunnossaan myös seuraavat ongelmat: sen mukaan vakuutusmaksuja laskettaessa käytettyjä taulukkoja ja riskiryhmiä ei riittävästi mukauteta asianomaisten toimintojen muuttuvaan luonteeseen, teollisuusalan vakuutusmaksut ovat keinotekoisen korkeat tappiollisen maatalousalan järjestelmän tukemiseksi, eikä INAILin tarjoama vakuutus kata täysin työnantajien mahdollista siviilioikeudellista vastuuta, minkä vuoksi työnantajien on hankittava näiden riskien varalta täydentävä yksityinen vakuutus.

93. Koska yksikään huomautuksia esittäneistä osapuolista ei ole ottanut näitä seikkoja esiin eikä käsitellyt niitä, en voi ottaa niihin kantaa. Näin ollen jos INAIL katsottaisiin näkemyksestäni poiketen yritykseksi, olisi kansallisen tuomioistuimen tehtävänä arvioida, onko mitään konkreettisia viitteitä siitä, että Italia on luonut tilanteen, jossa INAILilla on monopoli mutta jossa se ei selvästikään kykene tyydyttämään kysyntää. Tätä kysymystä ratkaistessaan kansallisen tuomioistuimen olisi arvioitava, onko INAILin todellinen tai mahdollinen määräävän markkina-aseman väärinkäyttö lainsäädännön luomien edellytysten *suora seuraus*, onko järjestelmä *selvästi* epäasianmukainen ja onko lainsäädännössä ylitetty se *harkintavalta*, joka sillä on tällä alalla välttämättä oltava. [50]

94. Seuraavaksi on ratkaistava, voidaanko EY 86 artiklan 2 kohdan nojalla pitää missään tapauksessa perusteltuna sitä, että INAILille annetaan yksinoikeus hallinnoida Italian pakollista vakuutusjärjestelmää työtapaturmien ja ammattitautien osalta.

95. Tältä osin on kiistatonta, että INAILille on annettu EY 86 artiklan 2 kohdassa

50 — Katso edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Albany esittämäni ratkaisuehdotuksen 412—414 kohta.

tarkoitettu tehtävä tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Näin ollen olisi tarpeen ainoastaan arvioida, estäisikö INAILille annetun yksinoikeuden poistaminen sitä hoitamasta sille annettuja erityistehtäviä oikeudellisesti tai tosiasiallisesti.

96. Cisal di Battistello Venanzio väittää, ettei INAILin monopoli ole tarpeen perustuslaissa vaaditun työntekijöiden sosiaalisen suojelun takaamiseksi. Sen näkemyksen mukaan sama tulos voitaisiin saavuttaa vaatimalla vakuutuksen hankkimista sellaisista yksityisistä vakuutusyhtiöistä, joille asetettaisiin tietyt lakisääteiset vähimmäisvaatimukset. Etuuksien automaattisen maksun periaate voitaisiin pitää voimassa perustamalla valtion kassa.

97. INAIL, Italian hallitus ja komissio väittävät, että yksinoikeuden poistaminen johtaisi siihen, että "hyvät asiakkaat" hankkisivat vakuutuksensa yksityisistä vakuutusyhtiöistä, kun taas "huonot asiakkaat" jäisivät INAILin piiriin.

98. Vaikka nämä perustelut näyttävät ensi näkemältä olevan yhdenmukaisia yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Albany esittämien perusteluiden kanssa, olen sitä mieltä, ettei yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi ottaa lopullisesti kantaa tähän kysymykseen nyt esillä olevassa asiassa, koska liian monet tärkeät tosiseikat ja oikeudelliset seikat ovat epäselviä. Nähdäkseni nyt esillä olevassa asiassa ainoastaan hyvien asiakkaiden eroamisen vaara on paljon pienempi kuin asiassa Albany, koska vakuutusmaksut on joka tapauksessa suhteutettu riskiin. Lopullinen arviointi olisi näin ollen annettava tarvittaessa kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi.

99. Lopullisen arvioinnin osalta INAIL, Italian hallitus ja komissio korostavat kuitenkin perustellusti, että työtapaturmien ja ammattitautien varalta otettava vakuutus täyttää olennaisen sosiaaliluonteisen tehtävän ja että jäsenvaltiot voivat käyttää harkintavaltaa säännellessään sosiaaliturvajärjestelmiään. Tämän vuoksi on lähtökohtaisesti kunkin jäsenvaltion asiana tutkia — kansallisen oikeusjärjestelmän erityispiirteet huomioon ottaen — voidaanko sellaisella järjestelmällä, joka koostuu tietyt lakisääteiset vähimmäisvaatimukset täyttävistä yksityisistä vakuutusyhtiöistä, edelleen varmistaa se vakuutusten taso, johon jäsenvaltio pyrkii.[51]

100. Näin ollen katson, että jos INAIL katsottaisiin yritykseksi, kansallisen tuomioistuimen asiana olisi selvittää se, onko niin, ettei INAIL selvästikään kykene tyydyttämään kysyntää, ja onko yksinoikeuden antaminen perusteltua EY 86 artiklan 2 kohdan nojalla.

51 — Katso edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Albany annetun tuomion 122 kohta.

Ratkaisuehdotus

101. Edellä esitetyn perusteella katson, että ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava seuraavasti:

Laitosta, joka hallinnoi pakollista kansallista vakuutusjärjestelmää työtapaturmien ja ammattitautien osalta Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoroon (INAIL) sovellettavien edellytysten kaltaisten edellytysten mukaisesti, ei voida katsoa EY:n perustamissopimuksen kilpailusäännöissä tarkoitetuksi yritykseksi.