# YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
22 päivänä tammikuuta 2002 *

Asiassa C-218/00,

jonka Tribunale di Vicenza (Italia) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

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

vastaan

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

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 85, 86 ja 90 artiklan (joista on tullut EY 81, EY 82 ja EY 86 artikla) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja S. von Bahr, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. A. O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet (esittelevä tuomari) ja C. W. A. Timmermans,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas, edustajanaan avvocato D. Fantini,

— Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), edustajinaan avvocato F. Artusa ja avvocato A. Pignataro,

— Italian hallitus, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato D. Del Gaizo,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään L. Pignataro ja W. Wils,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Cisal di Battistello Venanzio & C. Sasin, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoron (INAIL), Italian hallituksen ja komission 7.6.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.9.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Tribunale di Vicenza on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 25.5.2000 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 2.6.2000, EY 234 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 85, 86 ja 90 artiklan (joista on tullut EY 81, EY 82 ja EY 86 artikla) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas (jäljempänä Cisal) ja Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Italian kansallinen työtapaturmista vastaava vakuutuslaitos; jäljempänä INAIL). Tässä asiassa on kyse 6 606 890 Italian liiran (ITL) suuruista summaa, joka vastaa Cisalin maksamatta jättämiä vakuutusmaksuja, koskevasta maksamismääräyksestä.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Työtapaturmien ja ammattitautien varalta otettavaa pakollista vakuutusta sääntelevät Italian säännökset sisältyvät pääosiltaan työtapaturmien ja ammattitautien varalta otettavaa pakollista vakuutusta koskevien säännösten yhtenäistekstistä 30.6.1965 annettuun tasavallan presidentin asetukseen nro 1124 (Gazzetta ufficiale di Repubblica italiana, GURI, nro 257, 13.10.1965; jäljempänä asetus nro 1124), sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna.

4 Asetuksen nro 1124 126 §:n mukaan INAILin tehtävänä on taata valtion lukuun ja tämän valvonnassa työntekijöiden pakollinen vakuutus työtapaturmien ja ammattitautien varalta Italian perustuslain 38 §:n vaatimusten mukaisesti. Tämän pykälän 3 momentti koskee käsityöläisiä, jotka harjoittavat yksityisyrittäjänä tavanomaisesti käsiteollisuustoimintaa.

5 Istituto nazionale della previdenza socialen (kansallinen sosiaaliturvalaitos) ja INAILin rakennemuutoksesta 9.3.1989 annetun lain nro 88 (GURI nro 60, 13.3.1989) 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 kannattavuusperusteiden mukaisesti mukauttamalla organisaationsa vapaasti tarpeeseen toteuttaa vakuutusmaksujen perintä ja etuuksien maksaminen tehokkaasti ja ajoissa ja hallinnoimalla irtainta ja kiinteää omaisuuttaan siten, että asianmukainen tuotto turvataan. Hallituksen on pyrittävä samaan tavoitteeseen valvoessaan ja tarkastaessaan INAILin toimintaa.

6 Asetuksen nro 1124 9 §:n mukaan työantajien on vakuutettava kaikki työntekijänsä ja yhtiöiden yhtiömiehensä, kun taas 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 Vakuutusmaksujen määrän osalta säädetään asetuksen nro 1124 39 §:n 2 momentissa, että teollisuuteen sovelletaan niin sanottua vakuutuspääoman jakoperusteen mukaista järjestelmää. Tämän järjestelmän mukaan vakuutusmaksut vahvistetaan kunakin vuonna siten, että ne kattavat kaikki kyseisen vuoden aikana mahdollisesti sattuviin työtapaturmiin liittyvät kustannukset eli sekä lyhytaikaiset etuudet että työtapaturmiin ja ammattitauteihin liittyviä elinkorkoja vastaavan pääoman arvon.

8 Asetuksen nro 1124 40 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Työtapaturmaa ja ammattitauteja koskevat vakuutusmaksutaulukot ja niiden yksityiskohtaiset soveltamissäännöt hyväksytään INAILin ratkaisusta annettavalla työ- ja sosiaaliturvaministeriön asetuksella — — . Taulukossa vahvistetaan vakuutusmaksujen määrät, jotka vastaavat keskimääräistä kansallista, kunkin vakuutetun ammattitehtävän osalta vahvistettua riskiä siten, että niihin sisältyvät 39 §:n 2 momentissa tarkoitetut kustannukset."

9 Asetuksen nro 1124 42 §:ssä ja pääasiassa kyseessä olevan ajankohdan osalta 21.6.1988 annetussa ministeriön asetuksessa (GURI nro 151, 29.6.1988) säännellään itsenäisten käsityöläisten vakuutusmaksujen laskentaa. Itsenäisten käsityöläisten toiminnot jaetaan niissä esiintyvän riskin perusteella kymmeneen luokkaan, jotka vuorostaan jaetaan 320 nimikkeeseen, jotka vastaavat yhtä montaa ammattitehtävää.

10 Asetuksen nro 1124 66 §:n mukaan etuudet voivat olla muodoltaan seuraavanlaiset:

— väliaikaisesta työkyvyttömyydestä suoritettava päiväraha

— pysyvästä työkyvyttömyydestä suoritettava elinkorko

— korvaus pysyvän henkilökohtaisen avustajan käyttämisestä

— kuolemantapauksesta suoritettava elinkorko jälkeen jääneille ja kertakorvaus

— lääkärin ja kirurgin antama hoito, mukaan lukien sairaalassa suoritettavat tutkimukset ja

— proteesien hankinta.

11 Asetuksen nro 1124 67 §:ssä vahvistetaan automaattisten etuuksien periaate, jonka mukaan vakuutetuilla on oikeus näihin etuuksiin jopa silloin, kun työnantaja ei ole tehnyt ammattitoimintaa koskevaa ilmoitusta tai maksanut vakuutusmaksuja. Julkisten varojen vakauttamistoimenpiteistä 27.12.1997 annetun

lain nro 449 59 §:n 19 momentin mukaan tätä automaattisuutta ei kuitenkaan 1.1.1998 lukien sovelleta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, käsityöläiset mukaan luettuina. Näitä etuuksia voidaan kuitenkin maksaa, mikäli näiden henkilöiden vakuutusmaksutilanne hoidetaan kuntoon.

## Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

12 Pretore di Vicenza (Italia) kehotti joulukuussa 1998 Cisalia maksamaan INAILille 6 606 890 ITL, joka vastasi vuosien 1992 ja 1996 väliseltä ajalta maksamatta olevia, johtaja-omistaja Battistelloa koskevia vakuutusmaksuja. Tämä maksamismääräys perustui siihen, että Battistellolle olisi pitänyt ottaa asetuksen nro 1124 4 §:n mukaisesti työtapaturmavakuutus puunjalostustöitä tekevänä käsityöläisenä, joka harjoittaa yksityisyrittäjänä käsiteollisuustoimintaa.

13 Cisal haki takaisinsaantia tähän määräykseen Tribunale di Vicenzassa ja totesi, että Battistello on vuodesta 1986 alkaen ollut vakuutettu työtapaturman varalta yksityisessä vakuutusyhtiössä. Se esittää lisäksi, että ne säännökset, joihin hänen velvollisuutensa ottaa vakuutus saman vakuutustapahtuman varalta INAILilta perustuu, ovat yhteisön kilpailuoikeuden vastaisia, koska niillä pidetään perusteettomasti voimassa INAILin hyväksi monopoli, joka johtaa siihen, että INAIL käyttää määräävää markkina-asemaansa väärin. Käsityksensä tueksi Battistello vetosi 9.2.1999 annettuun Autorità garante della concorrenza e del mercaton (kansallinen kilpailu- ja markkinaviranomainen) lausuntoon, jonka mukaan "INAILin toimintaan ei liity sellaisia yhteisvastuunäkökohtia, joiden vuoksi olisi katsottava yhteisön tuomioistuinten oikeuskäytännön perusteella, ettei harjoitettu toiminta ole luonteeltaan taloudellista".

14 Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin toteaa, että INAILilla on tiettyjä ominaisuuksia, jotka sopivat huonosti yhteen yhteisön kilpailuoikeudessa tarkoitetun yrityksen käsitteen kanssa. Kansallinen tuomioistuin 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 sellaisten vakuutusmaksujen perimisen, jotka liittyvät suoraan vakuutettuun riskiin, vakuutetun riskin jakamisen kaupallisen ja liiketaloudellisen perusteen mukaisesti kymmeneen luokkaan ja INAILin lakisääteisen velvollisuuden harjoittaa toimintaansa kannattavuusperusteiden mukaisesti. Kansallinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että sen jälkeen kun käsityöläisille oli asetettu velvollisuus ottaa vakuutus työhön liittyvien riskien varalta, Italian lainsäätäjä hyväksyi vuonna 1965 sen, että pakollisella yksityisellä vakuutussopimuksella suotava vakuutusturva voi väliaikaisesti olla vaihtoehtona INAILin antamalle vakuutusturvalle.

15 Tribunal di Vicenza katsoi, että Italian lainsäädäntö saattoi olla perustamissopimuksen 90 ja 86 artiklan vastainen sillä perusteella, että itsenäisten käsityöläisten on sen mukaan pakko kuulua INAILiin, vaikka heillä olisikin jo vakuutus yksityisestä vakuutusyhtiöstä, ja toisaalta, että vakuutettuja käsityöläisiä koskevan liittymispakon poistaminen ei vaarantaisi muiden INAILille Italian lainsäädännössä annettujen erityistehtävien hoitamista. Tämän vuoksi Tribunal di Vicenza päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

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

**Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen**

16 INAIL katsoo, ettei esitettyjä kysymyksiä voida ottaa tutkittavaksi, koska ne on esitetty sen vuoksi, että käsityöläisten osalta on poistettu automaattisten etuuksien periaate, jonka nojalla INAILin on maksettava etuudet myös silloin, kun vakuutusmaksuja ei ole suoritettu. Koska tämä poistaminen on tapahtunut vasta 1.1.1998 alkaen, se ei koske INAILin mukaan pääasiassa kyseessä olevaa vakuutuskautta.

17 Lisäksi INAIL väittää, että siitäkin huolimatta, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi myöntävästi kumpaankin kysymykseen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei olisi toimivaltainen sivuuttamaan kansallisia sääntöjä, joilla INAILille myönnetään vakuutusmonopoli työtapaturmien osalta, sen vuoksi, että ainoastaan komissio on toimivaltainen valvomaan perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan noudattamista tekemällä päätöksiä tai antamalla direktiivejä tämän määräyksen 3 kohdan nojalla.

18 Tätä perustelua ei voida hyväksyä. Yhtäältä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 234 artiklan mukaisessa yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten

tuomioistuimien yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityspiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisukysymys tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-223/99 ja C-260/99, Agorà ja Excelsior, tuomio 10.5.2001, Kok. 2001, s. I-3605, 18 ja 19 kohta). Esillä olevassa asiassa ennakkoratkaisupyyntöä luettaessa ei voida minkään seikan perusteella todeta, että Tribunale di Vicenza olisi esittänyt ennakkoratkaisukysymykset ainoastaan automaattisia etuuksia koskeneen, vuoden 1997 lakiuudistuksen vuoksi. Kyseinen tuomioistuin mainitsi sitä paitsi tämän lakiuudistuksen ainoastaan kansallisen oikeusjärjestelmää koskeneen selostuksen yhteydessä.

19 Toisaalta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja erityisesti asioissa C-320/91, Corbeau, 19.5.1993 annetusta tuomiosta (Kok. 1993, s. I-2533) ja C-67/96, Albany, 21.9.1999 annetusta tuomiosta (Kok. 1999, s. I-5751) ilmenee, että yksityiset oikeussubjektit voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan määräyksiin näissä määrättyjen edellytysten noudattamisen valvomiseksi.

20 Näin ollen ennakkoratkaisupyyntö otetaan tutkittavaksi.

**Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys**

21 Kansallinen tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään yhteisöjen tuomioistuimelta, onko perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa tarkoitetuksi yritykseksi katsottava INAILin kaltainen laitos, jolle on lailla annettu tehtäväksi hallinnoida vakuutusjärjestelmää työtapaturmien ja ammattitautien osalta.

22 Oikeuskäytännössä on kilpailuoikeutta koskevissa tapauksissa vakiintuneesti katsottu, että käsite "yritys" tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-180/98—C-184/98, Pavlov ym., tuomio 12.9.2000, Kok. 2000, s. I-6451, 74 kohta).

23 Oikeuskäytännöstä, joka myös on vakiintunut, ilmenee tältä osin, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla (asia 118/85, komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987, Kok. 1987, s. 2599, 7 kohta; asia C-35/96, komissio v. Italia, tuomio 18.6.1998, Kok. 1998, s. I-3851, 36 kohta ja em. asia Pavlov ym., tuomion 75 kohta).

*Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut*

24 Cisal katsoo, että INAIL on perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa tarkoitettu yritys.

25 INAILin käsityöläisille tarjoamat vakuutuspalvelut vastaavat nimittäin Cisalin mukaan täysin yksityisen vakuutusyhtiön tarjoamia palveluja: ensinnäkin etuudet rahoitetaan yksinomaan vakuutusmaksuilla, jotka vahvistetaan riskin perusteella; toiseksi suoritettujen vakuutusmaksujen ja maksettujen etuuksien välillä on kiinteä yhteys, koska kumpikin vastaa tiettyä prosenttiosuutta asianomaisen henkilön ansiotuloista, ja lopuksi INAILin on hallinnoitava vastuullaan olevaa vakuutusjärjestelmää liiketaloudellisesti kannattavalla tavalla. Sitä, että INAILin toiminta on olennaisesti liiketaloudellista, ei poista se, että tällä toiminnalla pyritään sosiaaliseen päämäärään ja ettei tavoitteena ole voitto, eikä liioin se, että järjestelmään sisältyy joitakin yhteisvastuunäkökohtia.

26 Sitä vastoin INAILin, Italian hallituksen ja komission mukaan INAILin ei voida katsoa olevan yritys sille annetun yleisiin tarkoituksiin liittyvän tehtävän ja sen hallinnoiman vakuutusjärjestelmän vuoksi. INAILin tilanne muistuttaa tältä osin sitä tilannetta, jonka johdosta yhdistetyissä asioissa C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, annettiin 17.2.1993 tuomio (Kok. 1993, s. I-637).

27 Tämän käsityksen tueksi vedotaan seuraaviin vakuutusjärjestelmän ominaispiirteisiin.

28 Ensinnäkin INAILin tarjoamat palvelut sisältävät taloudellisten korvausten lisäksi osallistumisen ennaltaehkäisevään toimintaan, kuntoutukseen ja sosiaaliapuun; nämä palvelut kattavat suoran ja välittömän vahingon lisäksi tapaturman välillisemmät taloudelliset seuraukset; lisäksi jopa rahallisten etuuksien määrä, joka riippuu asianomaisen henkilön ansiotuloista eikä korvattavan vahingon laajuudesta, perustuu laissa vahvistettuihin arviointiperusteisiin eikä vakuutetun suorittamiin vakuutusmaksuihin tai INAILin taloudellisiin tuloksiin. Erityisesti elinkoron laskemisen osalta voidaan INAILin, Italian hallituksen ja komission mukaan ottaa huomioon vain ne palkat, jotka sijoittuvat sellaisen tietynsuuruisen vaihteluvälin vähimmäis- ja enimmäismäärän välille, joka puolestaan on vahvistettu kansallisten keskiansioiden perusteella.

29 INAIL, Italian hallitus ja komissio toteavat lisäksi, että automaattisten etuuksien periaate, jonka mukaan etuudet maksetaan jopa silloin, kun työnantaja ei ole suorittanut maksettavia vakuutusmaksuja, on tärkeä osa yhteisvastuuta, joka luonnehtii perustavanlaatuisella tavalla työtapaturmien ja ammattitautien taloudellisia seurauksia vastaan suojaavaa järjestelmää. Tämä automaattisuus on tosin poistettu itsenäisten ammatinharjoittajien osalta 1.1.1998 alkaen, mutta tällöinkin tilanne voidaan aina korjata, ja joka tapauksessa kyseinen lakiuudistus toteutettiin vasta pääasiassa kyseessä olleiden vakuutuskausien jälkeen.

30 INAIL ja Italian hallitus väittävät toiseksi vakuutusjärjestelmän rahoituksesta, että vakuutusmaksuja ei ole järjestelmällisesti suhteutettu riskin suuruuteen, sillä muut toimialat kustantavat yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti osittain tietyt asbestiin ja meluun liittyvien riskien kaltaiset erityisriskit. Italian hallitus ja komissio lisäävät, että vakuutusmaksujen määrä on hyväksyttävä toimivaltaisen ministerin asetuksella. Lisäksi työtapaturmista maksettavat elinkorot rahoitetaan suurelta osin jakoperiaatteen mukaisesti siten, että ainoastaan osa alkuperäisen elinkoron pääoman arvosta säästetään tarkoituksena muodostaa tekninen vararahasto etuuksien maksamisen turvaamiseksi.

*Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta*

31 Tältä osin on aluksi todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään (ks. erityisesti asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998, Kok. 1998, s. I-1931, 17 kohta ja asia C-157/99, Smits ja Peerbooms, tuomio 12.7.2001, 44 kohta, Kok. 2001, s. I-5473).

32 Erityisesti on todettava, että vakuutusturva työtapaturmien ja ammattitautien osalta on pitkään kuulunut sosiaaliseen suojeluun, jonka jäsenvaltiot takaavat väestölleen kokonaisuudessaan tai sen osalle.

33 Lisäksi on todettava, että sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja saatettuna ajan

tasalle 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1), sisältyy erityiset säännökset kansallisten työtapaturma- ja ammattitautijärjestelmien yhteensovittamisesta, ja näiden järjestelmien soveltamisen Italian tasavallassa osalta mainitaan nimenomaisesti INAIL asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan o alakohdassa tarkoitettuna toimivaltaisena laitoksena (ks. asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972 annetun neuvoston asetuksen N:o 574/72 (EYVL L 74, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna ja saatettuna ajan tasalle asetuksella N:o 118/97, liitteessä 2, jonka otsikkona on "Toimivaltaiset laitokset", olevan H jakson 2 kohta).

34 Lisäksi on todettava, että pääasiassa kyseessä olevalla lakiin perustuvalla työtapaturmia ja ammattitauteja koskevalla vakuutusjärjestelmällä pyritään sosiaaliseen tavoitteeseen siltä osin kuin siinä säädetään kaikkien, muiden kuin maataloudessa toimivien, itsenäisten ammatinharjoittajien pakollisesta sosiaalisesta suojelusta, kun nämä itsenäiset ammatinharjoittajat harjoittavat sellaista toimintaa, joka on laissa määritelty "riskialttiiksi toiminnaksi".

35 Tällaisen järjestelmän tarkoituksena on nimittäin taata suojelun kohteena oleville henkilöille vakuutusturva työtapaturmien ja ammattitautien osalta täysin riippumatta mahdollisesta tuottamuksesta asianomaisen henkilön tai vieläpä työnantajan taholla eli ilman, että olisi tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin sellaisen henkilön siviilioikeudellisen vastuun toteamiseksi, jonka osalle tulee hyöty riskinalaisen toiminnan harjoittamisesta.

36 Lisäksi mainitun vakuutusjärjestelmän sosiaalinen päämäärä ilmenee myös siitä seikasta, että etuudet maksetaan, vaikka vaadittuja maksuja ei olekaan suoritettu, mikä selvästi myötävaikuttaa kaikkien niiden työntekijöiden suojeluun, jotka on vakuutettu työtapaturmien ja ammattitautien taloudellisten seurausten osalta. Vaikka vakuutusmaksuja ei olisikaan suoritettu ajallaan, voidaan etuudet maksaa vuoden 1997 sen lakiuudistuksen jälkeenkin, jolla etuuksien automaattisuus poistettiin itsenäisten ammatinharjoittajien vakuutusturvasta, mikäli laiminlyönti maksujen osalta korjataan.

37 Kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, vakuutusjärjestelmän sosiaalinen päämäärä ei sellaisenaan riitä estämään kyseisen toiminnan pitämistä taloudellisena toimintana (ks. em. asia Pavlov ym., tuomion 118 kohta). On aiheellista korostaa tältä osin kahta näkökohtaa.

38 Ensinnäkin useat seikat osoittavat, että pääasiassa kyseessä olevassa vakuutusjärjestelmässä noudatetaan yhteisvastuuperiaatetta.

39 Yhtäältä tämä vakuutusjärjestelmä rahoitetaan vakuutusmaksuilla, joiden määrää ei ole järjestelmällisesti suhteutettu vakuutettuun riskiin. Kuten asiakirja-aineistosta ilmenee, maksujen määrä ei saa ylittää enimmäisrajaa, vaikka harjoitettuun toimintaan sisältyisikin erittäin korkea riski, vaan rahoituksen loppuosasta vastaavat kaikki ne yritykset, jotka kuuluvat samaan luokkaan toiminnasta aiheutuvan riskin osalta. Lisäksi vakuutusmaksuja ei lasketa pelkästään asianomaisen yrityksen toimintaan liittyvän riskin perusteella, vaan myös vakuutetun tulojen perusteella.

40 Toisaalta suoritettujen etuuksien määrää ei ole välttämättä suhteutettu vakuutetun tuloihin, sillä laskettaessa elinkorkoja ainoastaan niiden vähimmäis- ja enimmäismäärän välille, jotka vastaavat kansallista keskiansiota 30 prosentilla vähennettynä tai lisättynä, sijoittuvat palkat voidaan ottaa huomioon.

41 Näin ollen, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 66 kohdassa, korkeat vakuutusmaksut voivat johtaa ainoastaan enimmäismäärältään rajoitettuihin etuuksiin, jos kyseessä oleva palkka ylittää asetuksella vahvistetun enimmäisrajan, ja vastakohtaisesti lakisääteisen minimipalkan perusteella laskettujen suhteellisen alhaisten vakuutusmaksujen perusteella syntyy oikeus etuuksiin, joiden määrä lasketaan tämän alarajan ylittävän tulon perusteella, joka vastaa keskimääräistä palkkaa 30 prosentilla vähennettynä.

42 Se, ettei suoritettujen vakuutusmaksujen ja maksettujen etuuksien välillä ole suoraa yhteyttä, merkitsee siten parhaiten palkattujen työntekijöiden ja niiden työntekijöiden välistä yhteisvastuuta, jotka eivät alhaisten tulojensa vuoksi saisi asianmukaista vakuutusturvaa, jos tällainen yhteys olisi olemassa.

43 Asiakirja-aineistosta ilmenee toiseksi, että valtio valvoo INAILin, jolle kyseisen järjestelmän hallinnointi on annettu lailla tehtäväksi, toimintaa ja että valtio vahvistaa viime kädessä etuuksien ja vakuutusmaksujen määrän. Etuuksien määrä vahvistetaan yhtäältä laissa, ja ne on maksettava perityistä maksuista ja INAILin investointien taloudellisista tuloksista riippumatta. Toisaalta vakuutusmaksujen määrä, jonka INAIL ratkaisee, on hyväksyttävä ministeriön asetuksella, ja toimivaltaisella ministerillä on siten tosiasiallisesti valta hylätä ehdotetut taulukot ja kehottaa INAILia tekemään sille uuden ehdotuksen, jossa tietyt seikat otetaan huomioon.

44 Yhteenvetona voidaan edellä esitetyn perusteella todeta, että valtio valvoo INAILin hallinnoiman järjestelmän olennaisina seikkoina olevien etuuksien ja vakuutusmaksujen määrää ja että tällaiselle vakuutusjärjestelmälle luonteenomainen pakollinen kuuluminen järjestelmään on välttämätön järjestelmän rahoitukselliselle tasapainolle ja yhteisvastuuperiaatteen noudattamiselle, ja yhteisvastuuperiaate edellyttää, ettei vakuutetulle maksettuja etuuksia suhteuteta hänen suorittamiinsa vakuutusmaksuihin.

45 Loppupäätelmänä on todettava, että osallistuessaan tällä tavoin yhden sosiaaliturvaan perinteisesti kuuluvan osa-alueen, esillä olevassa asiassa työtapaturmia ja ammattitauteja koskevan vakuutuksen, hallinnointiin INAIL täyttää luonteeltaan yksinomaan sosiaalisen tehtävän. Tämän vuoksi sen toiminta ei ole kilpailuoikeudessa tarkoitettua taloudellista toimintaa, eikä tämä laitos siten ole perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa tarkoitettu yritys.

46 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen vuoksi on ensimmäiseen kysymykseen vastattava, että perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa tarkoitetun yrityksen käsite ei koske INAILin kaltaista laitosta, jolle on lailla annettu tehtäväksi hallinnoida vakuutusjärjestelmää työtapaturmien ja ammattitautien osalta.

## Toinen ennakkoratkaisukysymys

47 Ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus huomioon ottaen toiseen kysymykseen ei tarvitse vastata.

## Oikeudenkäyntikulut

48 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Tribunale di Vicenzan 25.5.2000 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

**EY:n perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa (joista on tullut EY 81 ja EY 82 artikla) tarkoitetun yrityksen käsite ei koske Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoron (INAIL) kaltaista laitosta, jolle on lailla annettu tehtäväksi hallinnoida vakuutusjärjestelmää työtapaturmien ja ammattitautien osalta.**

von Bahr Edward La Pergola

Wathelet Timmermans

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä tammikuuta 2002.

R. Grass P. Jann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja