



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL PRIIT PIKAMÄE
prezentate la 19 decembrie 2019¹

Cauzele conexe C-262/18 P și C-271/18 P

**Comisia Europeană
împotriva
Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. (C-262/18 P)
și
Republica Slovacă
împotriva**

Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. (C-271/18 P)

„Recurs – Ajutoare de stat – Organisme de asigurări de sănătate – Noțiunea de «întreprindere» –
Aprecieri economice complexe – Întinderea controlului jurisdicțional al Tribunalului – Noțiunea de
«activitate economică» – Scop lucrativ urmărit de alte entități care operează în cadrul sistemului de
securitate socială – Concurență privind calitatea și oferta de servicii de asigurări de sănătate”

Cuprins

I.	Istoricul litigiului	3
II.	Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată	4
III.	Procedura în fața Curții și concluziile părților	5
IV.	Recursurile principale.....	7
A.	Cu privire la primul motiv invocat de Republica Slovacă în cauza C-271/18 P, întemeiat pe încălcarea limitelor competenței Tribunalului referitoare la controlul jurisdicțional	7
1.	Argumentele părților	7
2.	Aprecieri	7
3.	Concluzie cu privire la primul motiv invocat de Republica Slovacă în cauza C-271/18 P	11

¹ Limba originală: franceza.

B. Cu privire la primul motiv invocat de Comisie în cauza C-262/18 P și la al patrulea motiv invocat de Republica Slovacă în cauza C-271/18 P, întemeiate pe încălcarea obligației de motivare	11
1. Argumentele părților	11
2. Apreciere	12
3. Concluzie cu privire la primul motiv în cauza C-262/18 P și la al patrulea motiv în cauza C-271/18 P	16
C. Cu privire la al doilea motiv invocat de Comisie în cauza C-262/18 P și la al treilea motiv invocat de Republica Slovacă în cauza C-271/18 P, întemeiate pe o eroare de drept în interpretarea noțiunii de „întreprindere” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE	17
1. Argumentele părților	17
2. Apreciere	18
a) Observații introductive	18
b) Cu privire la relevanța urmăririi unui scop lucrativ de către celelalte entități care își desfășoară activitatea în cadrul sistemului de securitate socială pentru calificarea drept activitate economică	18
c) Cu privire la existența unui grad de concurență suficient pentru a justifica calificarea drept activitate economică	21
3. Concluzie cu privire la al doilea motiv de recurs în cauza C-262/18 P și la al treilea motiv de recurs în cauza C-271/18 P	26
D. Cu privire la al treilea motiv invocat de Comisie în cauza C-262/18 P și la al doilea motiv invocat de Republica Slovacă în cauza C-271/18 P, întemeiate pe denaturarea anumitor elemente de probă	26
1. Argumentele părților	26
2. Apreciere	27
3. Concluzie cu privire la al treilea motiv de recurs în cauza C-262/18 P și la al doilea motiv de recurs în cauza C-271/18 P	28
V. Recursurile incidente	28
A. Argumentele părților	28
B. Apreciere	29
C. Concluzii cu privire la recursurile incidente în cauzele C-262/18 P și C-271/18 P	29
VI. Cu privire la acțiunea formulată la Tribunal	29
VII. Cu privire la cheltuielile de judecată	30
VIII. Concluzie	30

1. Prin prezentele recursuri, Comisia Europeană și Republica Slovacă solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 5 februarie 2018, Dôvera zdravotná poisťovňa/Comisia (T-216/15, nepublicată, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2018:64), prin care s-a admis acțiunea formulată de Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. (denumită în continuare „Dôvera”) având ca obiect anularea Deciziei Comisiei C(2014) 7277 final privind o serie de măsuri de sprijin financiar puse în aplicare de acest stat membru în favoarea Spoločná zdravotná poisťovňa a.s. (denumită în continuare „SZP”) și Všeobecná zdravotná poisťovňa a.s. (denumită în continuare „VšZP”) (denumită în continuare „decizia în litigiu”)².

2. Deși această cauză se înscrie în contextul unei jurisprudențe bogate privind calificarea drept „întreprinderi”, în vederea aplicării normelor de concurență din tratat, a unor entități care operează în cadrul unui sistem de securitate socială, aceasta oferă Curții posibilitatea de a furniza lămuriri deosebit de bine-venite privind în special impactul pe care îl are asupra acestei calificări prezența altor operatori în cadrul acestui sistem care urmăresc un scop lucrativ. În plus, Curtea este chemată să se pronunțe pentru prima dată cu privire la întinderea controlului jurisdicțional asupra aprecierilor formulate de Comisie în cadrul examinării problemei dacă o entitate trebuie să fie considerată întreprindere.

I. Istoricul litigiului

3. În anul 1994, sistemul slovac de asigurări de sănătate a trecut de la un sistem unitar, cu o singură societate de asigurări de sănătate publică, la un model mixt în care coexistă organisme publice și private. În anul 2005, o reformă a sistemului a schimbat în special forma juridică a tuturor prestatorilor de servicii de asigurări, trecându-se de la entități juridice *sui generis* la societăți cu răspundere limitată. În anul 2007, o legislație a impus societăților de asigurări, începând de la 1 ianuarie 2008, o interdicție absolută de a-și distribui beneficiile sub formă de dividende. În urma unei hotărâri a Curții Constituționale slovace prin care această interdicție a fost declarată neconstituțională, legislația a fost modificată în luna iulie a anului 2011 astfel încât să permită acestor societăți să își distribuie beneficiile în anumite condiții.

4. În prezent, rezidenții slovaci au posibilitatea de a alege între trei organisme de asigurări de sănătate:

- societățile publice de asigurare SZP și VšZP, care au fuzionat la 1 ianuarie 2010;
- societatea privată de asigurare Dôvera și
- societatea privată de asigurare Union zdravotná poisťovňa a.s. (denumită în continuare „Union”).

5. În urma unei plângeri formulate de Dôvera cu privire la ajutoare de stat care ar fi fost acordate de Republica Slovacă societăților SZP și VšZP, Comisia a inițiat la 2 iulie 2013 procedura oficială de investigare.

6. La data de 15 octombrie 2014, Comisia a adoptat decizia în litigiu, prin care s-a constatat că măsurile în cauză nu constituie un ajutor de stat pentru motivul că activitatea de asigurare obligatorie de sănătate organizată și desfășurată în Republica Slovacă nu poate fi considerată o activitate economică și, prin urmare, SZP și VšZP, în calitate de beneficiari ai acestor măsuri, nu pot fi calificate drept „întreprinderi” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

2 Decizia (UE) 2015/248 a Comisiei din 15 octombrie 2014 privind măsurile SA.23008 (2013/C) (ex 2013/NN) puse în aplicare de Republica Slovacă în favoarea Spoločná zdravotná poisťovňa, a.s. (SZP) și Všeobecná zdravotná poisťovňa, a.s. (VšZP) (JO 2015, L 41, p. 25).

II. Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

7. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 24 aprilie 2015, Dóvera a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu, în susținerea căreia a invocat două motive. Prin intermediul primului motiv, această societate a arătat în esență că Comisia a săvârșit o eroare de drept la interpretarea noțiunii de „întreprindere”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, sub două aspecte. În primul rând, aceasta nu a examinat dacă se putea considera că SZP și VŠZP desfășurau o *anumită* activitate economică, fie în cadrul sistemului slovac de asigurări de sănătate obligatorii, fie în afara lui, caz în care acestea ar fi trebuit să fie calificate drept întreprinderi. În al doilea rând, Comisia a considerat că calificarea drept „economică” a activității exercitate de societățile care își desfășoară activitatea în sistemul slovac de asigurări de sănătate depinde de o ponderare a elementelor economice și neeconomice, în timp ce, potrivit societății respective, prezența unui element economic, oricare ar fi acesta, în cadrul unui sistem de asigurări de sănătate este suficientă pentru a califica această activitate drept economică. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Dóvera a susținut în esență că Comisia a săvârșit erori de drept și de apreciere atunci când a considerat că, în cadrul sistemului de asigurări de sănătate slovac, elementele neeconomice aveau prioritate față de elementele economice.

8. Fără a examina primul motiv, Tribunalul a admis al doilea motiv și, în acest temei, a anulat decizia în litigiu.

9. După ce a amintit jurisprudența referitoare la noțiunea de „întreprindere”³, în special cea privind sistemele de securitate socială, Tribunalul a verificat dacă Comisia a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat că elementele economice ale sistemului slovac de asigurări obligatorii de sănătate nu repuneau în discuție elementele neeconomice ale sistemului respectiv⁴. În scopul acestei examinări, Tribunalul a recunoscut mai întâi că sistemul în cauză afișa în esență următoarele elemente neeconomice:

- organismele de asigurări de sănătate sunt obligate în mod legal să accepte orice rezident slovac care solicită acest lucru și nu pot refuza să asigure o persoană pe motive de vârstă, de stare de sănătate sau de risc de îmbolnăvire;
- este vorba despre un sistem de contribuții obligatorii ale căror cuantumuri sunt stabilite prin lege proporțional cu veniturile persoanelor asigurate, dar independent de prestațiile percepute sau de evenimentele aleatorii care pot apărea în special ca urmare a vârstei sau a stării de sănătate a persoanei asigurate;
- toți asigurații au dreptul la același nivel minim de prestații;
- există o modalitate de egalizare a riscurilor, prin care organismele care asigură persoane cu risc ridicat primesc fonduri din partea organismelor care au un portofoliu compus din persoane care prezintă riscuri mai reduse;
- organismele de asigurări de sănătate sunt supuse unei reglementări speciale; pe lângă un statut, drepturi și obligații identice, fiecare organism este constituit în scopul de a pune în aplicare asigurarea publică de sănătate și nu poate desfășura alte activități decât cele prevăzute de lege;
- activitățile organismelor de asigurări de sănătate fac obiectul unui control exercitat de o autoritate de reglementare care asigură respectarea de către aceste organisme a cadrului legislativ descris mai sus și intervine în cazul unei încălcări.

³ Hotărârea atacată, punctele 45-53.

⁴ Hotărârea atacată, punctul 54.

10. Tribunalul, prin urmare, a considerat la punctul 58 din hotărârea atacată că era „necesar să se admită concluzia Comisiei potrivit căreia în esență sistemul slovac de asigurări de sănătate obligatorii prezenta aspecte sociale, de solidaritate și de reglementare semnificative”.

11. Ulterior, Tribunalul și-a continuat analiza cu luarea în considerare a elementelor economice ale acestui sistem⁵. În special, Tribunalul a considerat, în primul rând, că posibilitatea pe care o au societățile de asigurări de sănătate de a realiza, de a utiliza și de a distribui o parte din beneficiile lor era de natură să pună la îndoială caracterul neeconomic al activității lor. În acest context, constatarea că o astfel de posibilitate era condiționată de respectarea unor cerințe stricte menite să garanteze perenitatea sistemului și realizarea obiectivelor sociale și de solidaritate care stau la baza acestuia nu era relevantă, dat fiind că, oricum, posibilitatea ca societățile de asigurări de sănătate slovace să urmărească și să realizeze în mod liber profituri demonstrează că acestea au scop lucrativ și, în consecință, că activitățile pe care le desfășoară pe piață țin de sfera economică.

12. În al doilea rând, Tribunalul a constatat existența unei „anumite” concurențe privind calitatea și întinderea ofertei între diferitele societăți de asigurări de sănătate. În această privință, Tribunalul a considerat că, deși concurența existentă în cadrul sistemului slovac de asigurări obligatorii de sănătate nu privea nici prestațiile legale obligatorii, nici cuantumul contribuțiilor, această concurență rămânea totuși „intensă și complexă”, deoarece organismele respective aveau dreptul să completeze prestațiile legale obligatorii cu prestații conexe gratuite, iar asigurații erau liberi să își aleagă furnizorul de asigurări de sănătate și să îl schimbe o dată pe an⁶.

13. În consecință, având în vedere scopul lucrativ urmărit de aceste organisme de asigurări de sănătate și existența unei concurențe „intense” privind calitatea și oferta de servicii, Tribunalul a calificat activitatea de furnizare de asigurări de sănătate în Slovacia drept activitate economică⁷.

III. Procedura în fața Curții și concluziile părților

14. Prin recursul formulat în cauza C-262/18 P, Comisia, susținută de Republica Finlanda, solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate;
- trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal sau, cu titlu subsidiar, soluționarea definitivă a litigiului și
- soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată sau obligarea Dôvera și a Union la plata cheltuielilor de judecată.

15. Republica Slovacă solicită Curții:

- admiterea recursului și
- obligarea Dôvera și a Union la plata cheltuielilor de judecată sau soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată.

16. Dôvera solicită:

- respingerea recursului și

⁵ Hotărârea atacată, punctele 63 și 64.

⁶ Hotărârea atacată, punctele 65-67.

⁷ Hotărârea atacată, punctul 68.

- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

17. Prin recursul formulat în cauza C-271/18 P, Republica Slovacă, susținută de Republica Finlanda, solicită:

- anularea hotărârii atacate;
- respingerea acțiunii sau, cu titlu subsidiar, trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal și
- obligarea Dôvera și a Union la plata cheltuielilor de judecată sau soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată.

18. Comisia solicită:

- anularea hotărârii atacate;
- trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal sau, cu titlu subsidiar, soluționarea definitivă a litigiului și
- soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată sau obligarea Dôvera și a Union la plata cheltuielilor de judecată.

19. Dôvera și Union solicită:

- respingerea recursului și
- obligarea Republicii Slovacă la plata cheltuielilor de judecată.

20. Prin recursurile incidente formulate în cauzele C-262/18 P și C-271/18 P, Dôvera solicită:

- anularea punctului 58 din hotărârea atacată, în măsura în care prevede că Dôvera nu a contestat afirmația potrivit căreia sistemul slovac de asigurări de sănătate ar prezenta „aspecte sociale, de solidaritate și de reglementare semnificative”.

21. Union solicită:

- anularea punctului 58 din hotărârea atacată, în măsura în care prevede că Dôvera nu contestase afirmația potrivit căreia sistemul slovac de asigurări de sănătate ar prezenta „aspecte sociale, de solidaritate și de reglementare semnificative” și
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

22. Republica Slovacă solicită:

- respingerea recursului incident ca inadmisibil și
- obligarea Dôvera la plata cheltuielilor de judecată.

23. Comisia solicită Curții:

- respingerea recursului incident ca inadmisibil sau, cu titlu subsidiar, anularea hotărârii atacate;
- trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal sau, cu titlu subsidiar, soluționarea definitivă a litigiului și

- soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată sau obligarea Dôvera și a Union la plata cheltuielilor de judecată.

24. Prin Decizia președintelui Curții din 19 noiembrie 2018, cauzele C-262/18 P și C-271/18 P au fost conexe pentru buna desfășurare a procedurii orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

25. Pledoariile Comisiei, ale Republicii Slovace, ale Dôvera și ale Union au fost ascultate în ședința din 1 octombrie 2019.

IV. Recursurile principale

26. În susținerea recursurilor formulate, Comisia și Republica Slovacă, susținute de Republica Finlanda, invocă trei și, respectiv, patru motive. Întrucât cele trei motive invocate de Comisie corespund în esență celui de al doilea, celui de al treilea și celui de al patrulea motiv invocate de Republica Slovacă, le vom examina în comun în prezentele concluzii, după examinarea primului motiv invocat de Republica Slovacă.

A. Cu privire la primul motiv invocat de Republica Slovacă în cauza C-271/18 P, întemeiat pe încălcarea limitelor competenței Tribunalului referitoare la controlul jurisdicțional

1. Argumentele părților

27. Republica Slovacă apreciază că, în hotărârea atacată, Tribunalul și-a depășit competența referitoare la controlul jurisdicțional în ceea ce privește deciziile Comisiei în materie de ajutoare de stat, întrucât a efectuat un control complet al problemei dacă activitatea privind asigurările obligatorii de sănătate în cauză constituia o activitate economică. Astfel, potrivit Republicii Slovace, această problemă ar implica în mod indiscutabil aprecieri economice complexe pentru care jurisprudența constantă a Curții ar fi recunoscut existența unei largi marje de apreciere a Comisiei. Or, în hotărârea atacată, Tribunalul nu ar fi respectat această marjă de apreciere, ci ar fi înlocuit aprecierea Comisiei cu propria apreciere economică.

28. Dôvera și Union susțin că acest motiv este nefondat. În susținerea concluziilor lor, acestea arată că problema dacă activitatea de asigurări de sănătate obligatorii în Slovacia constituie o activitate economică nu necesită aprecieri economice complexe, ci o simplă examinare a situației de fapt. Asemenea evaluări nu s-ar dovedi astfel necesare decât în cazul în care ar trebui să se aprecieze compatibilitatea unei măsuri de ajutor cu piața internă în sensul articolului 107 alineatul (3) TFUE. În orice caz, aprecierea efectuată de Tribunal în hotărârea atacată ar echivala cu o constatare a unei erori vădite de apreciere, în măsura în care Tribunalul a concluzionat că elementele de probă reținute în decizia în litigiu nu susțineau concluziile care se desprindeau din această decizie.

2. Aprecieri

29. Cu titlu introductiv, considerăm că, pentru a stabili dacă Tribunalul și-a depășit efectiv competența referitoare la controlul jurisdicțional, este necesar să se formuleze câteva observații în legătură cu principiile care reglementează limitele controlului respectiv în domeniul ajutoarelor de stat.

30. În acest domeniu, instanța Uniunii exercită în general două tipuri de control cu privire la legalitatea deciziilor Comisiei: un control complet, prin care înlocuiește aprecierea Comisiei cu propria apreciere, sau un control restrâns, cu o întindere mai redusă⁸. În acest din urmă caz, instanța se limitează „la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, a acurateții situației de fapt reținute pentru efectuarea alegerii contestate, a absenței unei erori vădite în aprecierea acestor fapte sau a lipsei unui abuz de putere”⁹.

31. Potrivit unei jurisprudențe clasice, factorul a cărui prezență determină instanța Uniunii să exercite un simplu control restrâns, iar nu un control complet, este caracterul economic sau tehnic complex al aprecierilor Comisiei în decizia în cauză¹⁰. Tocmai cerința de a se recunoaște Comisiei o marjă de apreciere generată de acest caracter impune efectuarea unui control jurisdicțional cu o întindere mai limitată.

32. În consecință, prima etapă a analizei vizând stabilirea întinderii controlului pe care trebuie să îl efectueze instanța Uniunii constă în a verifica dacă aprecierile supuse examinării sale trebuie calificate drept aprecieri economice complexe.

33. În această privință, în lipsa unei definiții generale a noțiunii de „apreciere economică complexă”, jurisprudența ne invită să răspundem mai întâi dacă aprecierile Comisiei la care se referă această examinare au fost efectuate în cadrul noțiunii de ajutor de stat sau al compatibilității cu piața internă.

34. În acest din urmă caz, nu va fi necesară continuarea analizei, dat fiind că, astfel cum a afirmat Curtea în mod constant, examinarea compatibilității în raport cu articolul 107 alineatul (3) TFUE implică *în mod necesar* aprecieri economice complexe¹¹.

35. În schimb, examinarea impusă de articolul 107 alineatul (1) TFUE nu lasă, în principiu, o marjă pentru asemenea aprecieri, deoarece, potrivit unei jurisprudențe consacrate, noțiunea de ajutor de stat are caracter juridic și trebuie interpretată pe baza unor elemente obiective¹². Totuși, Curtea a recunoscut că această noțiune poate necesita, în anumite cazuri, aprecieri economice complexe.

36. Curtea va fi chemată să examineze tocmai aspectul dacă aprecierile Comisiei privind calificarea drept întreprindere în cadrul noțiunii de ajutor de stat se pot încadra într-unul dintre aceste cazuri pentru a soluționa primul motiv invocat de Republica Slovacă.

37. În recursul formulat, Republica Slovacă se limitează să afirme că, atunci când Comisia a verificat dacă societățile care își desfășoară activitatea în cadrul sistemului slovac de asigurări obligatorii de sănătate intră sub incidența noțiunii de „întreprindere”, aceasta a recurs în mod incontestabil la aprecieri economice complexe. În susținerea argumentului său, Republica Slovacă citează mai multe decizii în care Curtea a considerat că aprecierile efectuate de Comisie aveau efectiv un asemenea caracter. Deși Curtea a recunoscut că aceste aprecieri au un caracter economic complex, în opinia Republicii Slovace nu există niciun motiv pentru ca același caracter să fie contestat în privința aprecierilor în discuție în prezentele cauze.

8 A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 februarie 1996, Belgia/Comisia (C-56/93, EU:C:1996:64, punctul 11), Hotărârea din 8 mai 2003, Italia și SIM 2 Multimedia/Comisia (C-328/99 și C-399/00, EU:C:2003:252, punctul 39), Hotărârea din 1 iulie 2008, Chronopost și La Poste/UFEX și alții (C-341/06 P și C-342/06 P, EU:C:2008:375, punctul 143), precum și Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 114).

9 A se vedea în special Hotărârea din 29 februarie 1996, Belgia/Comisia (C-56/93, EU:C:1996:64, punctul 11).

10 A se vedea Hotărârea din 2 septembrie 2010, Comisia/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, punctul 97).

11 Hotărârea din 17 septembrie 1980, Philip Morris Holland/Comisia (730/79, EU:C:1980:209, punctul 24), în care Curtea a precizat pentru prima dată că, la aprecierea compatibilității, „Comisia se bucură de o putere discreționară a cărei exercitare implică aprecieri de ordin economic și social care trebuie să fie efectuate într-un context comunitar”.

12 Este vorba despre o formulă repetată constant de Curte și pe care o găsim pentru prima dată în Hotărârea din 16 mai 2000, Franța/Ladbroke Racing și Comisia (C-83/98 P, EU:C:2000:248, punctul 25).

38. Pentru a ne putea pronunța cu privire la temeinicia acestui argument, considerăm că este necesar să se identifice obiectul aprecierilor în discuție în deciziile menționate¹³:

- în cauza DSG/Comisia¹⁴, aprecierea în discuție a Comisiei privea problema dacă un investitor privat ar fi mărit sau ar fi prelungit linia de credit acordată unei societăți private în aceleași condiții precum guvernul german, având în vedere situația financiară și perspectivele de rentabilitate ale acestei societăți;
- în cauza Spania/Lenzing¹⁵, aprecierea în discuție privea aspectul dacă un creditor privat se comportase în același mod precum cele două organisme publice spaniole vizate atunci când a încheiat un acord de restructurare a datoriilor cu o societate privată și nu a procedat la recuperarea silită a acestor datorii în urma încălcării acordului menționat de către respectiva societate, având în vedere o serie de factori și de împrejurări, în special garanțiile aferente creanțelor sale și perspectivele de viabilitate și de rentabilitate ale societății debitoare;
- în cauza Chronopost și La Poste/UFEX și alții¹⁶, aprecierea în discuție privea problema dacă remunerația pentru asistența logistică și comercială prestată timp de zece ani de operatorul public francez din sectorul curieratului poștal obișnuit în favoarea societății care administrează curieratul expres, pe care îl controla în mod indirect, corespundea comportamentului pe care l-ar fi adoptat, în aceleași condiții, un investitor privat;
- în cauza Comisia/Scott¹⁷, aprecierea în discuție privea problema dacă prețul plătit de o societate pentru un teren vândut de autoritățile publice franceze corespundea prețului de vânzare pe care l-ar fi acceptat un vânzător privat;
- în cauza Land Burgenland și alții/Comisia¹⁸, aprecierea în discuție privea problema dacă autoritățile publice austriece au acționat la fel ca un vânzător privat atunci când nu au vândut o bancă regională ofertantului care a oferit prețul cel mai ridicat, ci unei alte părți, pentru un preț de cumpărare substanțial mai mic, având în vedere diferite împrejurări, în special gradul de certitudine al operațiunii și riscurile financiare asociate.

39. Or, apreciem că nu există nicio îndoială că simpla referire la această serie de decizii ale Curții nu este, în sine, de natură să justifice atribuirea unui caracter economic complex aprecierilor privind calificarea drept întreprinderi a SZP și a VŠZP, din moment ce *niciuna* dintre aprecierile considerate ca fiind economice complexe în aceste decizii nu urmărește să stabilească dacă entitatea beneficiară a sprijinului public intră în sfera noțiunii de „întreprindere”.

40. În schimb, obiectul tuturor aprecierilor economice complexe în discuție în deciziile citate de Republica Slovacă îl constituie verificarea existenței unui avantaj prin intermediul aplicării criteriului operatorului privat în economia de piață în diferitele sale formulări, și anume criteriul investitorului privat, al creditorului privat și al vânzătorului privat (denumit în continuare „criteriul operatorului privat”) ¹⁹, ceea ce nu este surprinzător, în opinia noastră, dat fiind că, în cadrul controlului pe care

13 Una dintre deciziile evocate de Republica Slovacă, și anume Hotărârea din 15 februarie 2005, Comisia/Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87), nu va face obiectul analizei noastre, dat fiind faptul că a fost pronunțată în domeniul antitrust, iar nu în cel al ajutoarelor de stat. Acest element implică în mod necesar, în opinia noastră, că hotărârea în cauză nu este relevantă pentru a stabili dacă aprecierile Comisiei referitoare la problema dacă SZP și VŠZP intră sub incidența noțiunii de „întreprindere”, care figurează la articolul 107 alineatul (1) TFUE, constituie aprecieri economice complexe, această stabilire fiind în mare măsură influențată de natura obiectivă a noțiunii de ajutor de stat.

14 Ordonanța din 25 aprilie 2002 (C-323/00 P, EU:C:2002:260).

15 Hotărârea din 22 noiembrie 2007 (C-525/04 P, EU:C:2007:698).

16 Hotărârea din 1 iulie 2008 (C-341/06 P și C-342/06 P, EU:C:2008:375).

17 Hotărârea din 2 septembrie 2010 (C-290/07 P, EU:C:2010:480).

18 Hotărârea din 24 octombrie 2013 (C-214/12 P, C-215/12 P și C-223/12 P, EU:C:2013:682).

19 Aceste criterii sunt definite în Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO 2016, C 262, p. 1), la punctul 74.

trebuie să îl exercite pentru a stabili dacă sunt îndeplinite condițiile privind existența unui ajutor de stat, după informațiile pe care le avem, Curtea a recunoscut caracterul economic complex numai pentru aprecierile privind aplicarea criteriului respectiv²⁰, mergând până la a afirma că această aplicare are în mod invariabil un asemenea caracter²¹.

41. În cazul în care, în recursul formulat, Republica Slovacă ar susține implicit că concluzia cu privire la criteriul operatorului privat ar trebui aplicată în speță *prin analogie*, trebuie să se ridice problema dacă considerațiile care au determinat Curtea să recunoască un caracter economic complex aplicării criteriului operatorului privat pot fi transpuse în cazul aprecierilor efectuate de Comisie pentru a stabili dacă SZP și VŠZP intră în sfera noțiunii de „întreprindere”, astfel cum apreciază Republica Slovacă.

42. Se impune identificarea unor astfel de considerații. În primul rând, având în vedere caracterul economic al aprecierilor în cauză, nu avem nicio îndoială că, întrucât un operator privat acționează în funcție de posibilitățile de rentabilitate previzibilă, făcându-se abstracție de orice altă considerație²², aplicarea unui test de conformitate cu comportamentul său implică în mod necesar o analiză privind date economice. În al doilea rând, în ceea ce privește caracterul complex al aprecierilor respective, acesta se explică, în opinia noastră, prin faptul că criteriul operatorului privat nu impune să se constate date economice certe, ci pur ipotetice, fiind vorba despre o analiză *ex ante* a perspectivelor de rentabilitate ale unei acțiuni pe piață²³. Tocmai acest element de *prospectivă*, de *previziune economică* stă, după părerea noastră, la baza caracterului economic complex al aprecierilor determinate de aplicarea criteriului operatorului privat. Această constatare pare de altfel confirmată de un fragment din Hotărârea Comisia/Scott, în care Curtea deduce în special din faptul că terenul în litigiu fusese vândut societății private în cauză în lipsa atât a unei proceduri de ofertă necondiționată, cât și a unei evaluări de către un expert independent că „sarcina Comisiei era complexă și nu putea conduce decât la obținerea unei *estimări aproximative* a valorii de piață a terenului în litigiu”²⁴.

43. Pe scurt, rezultă că caracterul economic complex al aprecierilor efectuate de Comisie atunci când procedează la aplicarea criteriului operatorului privat se datorează faptului că aspectul aleatoriu inerent oricărui prognostic economic face necesar un efort de interpretare pentru care instanța Uniunii nu este pregătită, ceea ce justifică acordarea unei marje de apreciere Comisiei²⁵.

44. Este evident că aceste considerații nu pot fi aplicate prin analogie unor aprecieri ale Comisiei care nu conțin niciun element de prognostic economic, cum sunt cele care urmăresc să se stabilească dacă o entitate care beneficiază de sprijin public trebuie considerată drept întreprindere în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

45. Trebuie să se ridice în acest caz problema dacă, în pofida celor arătate, aprecierile menționate și mai ales cele referitoare la calificarea drept întreprindere a unei entități care își desfășoară activitatea în cadrul unui sistem de securitate socială pot fi considerate ca având un caracter economic complex pe baza unor considerații *diferite* de cele care au stat la baza recunoașterii unui astfel de caracter în cazul aplicării criteriului operatorului privat.

20 Pe lângă deciziile citate de Republica Slovacă, a se vedea de asemenea Hotărârea din 29 februarie 1996, Belgia/Comisia (C-56/93, EU:C:1996:64, punctele 10 și 11), precum și Hotărârea din 8 mai 2003, Italia și SIM 2 Multimedia/Comisia (C-328/99 și C-399/00, EU:C:2003:252, punctele 38 și 39).

21 A se vedea Hotărârea din 22 noiembrie 2007, Spania/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, punctul 59), Hotărârea din 2 septembrie 2010, Comisia/Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, punctul 68), Hotărârea din 24 ianuarie 2013, Frucona Košice/Comisia (C-73/11 P, EU:C:2013:32, punctul 74), precum și Hotărârea din 30 noiembrie 2016, Comisia/Franța și Orange (C-486/15 P, EU:C:2016:912, punctul 90).

22 A se vedea în această privință Hotărârea din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia (234/84, EU:C:1986:302, punctul 14).

23 A se vedea în special Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, punctele 82-85 și 105).

24 Hotărârea din 2 septembrie 2010 (C-290/07 P, EU:C:2010:480, punctul 70). Sublinierea noastră.

25 A se vedea Ritleng, D., „Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires”, în *AJDA*, 1999, nr. 9, p. 645.

46. În opinia noastră, răspunsul trebuie să fie negativ.

47. Astfel, considerăm că aceste aprecieri ale Comisiei nu au, în orice caz, un caracter economic complex pentru motivele prezentate în continuare.

48. Observăm înainte de toate că, astfel cum va reieși din examinarea motivelor întemeiate pe săvârșirea unei erori de drept la interpretarea noțiunii de „întreprindere”²⁶, chestiunea dacă activitatea desfășurată de o entitate care operează în cadrul unui sistem de securitate socială prezintă un caracter economic și permite astfel calificarea acestei entități drept întreprindere implică verificarea existenței anumitor elemente, cum ar fi caracterul obligatoriu sau facultativ al afilierii la sistemul de securitate socială, libertatea sau lipsa libertății în ceea ce privește stabilirea cuantumului contribuțiilor sau raportul de dependență sau de independență dintre această sumă și prestațiile plătite, în sistemul juridic național care reglementează exercitarea activității de prestare a serviciului de securitate socială în cauză.

49. Or, nu ni se pare contestabil, mai întâi, că aprecierile legate de existența acestor elemente, care privesc conținutul legislației naționale, au un caracter eminent juridic, iar nu unul economic.

50. În ceea ce privește caracterul complex, chiar dacă în cadrul sistemelor „mixte” aceste aprecieri implică o ponderare a elementelor economice și neeconomice, considerăm că un astfel de exercițiu nu este atât de complex încât să justifice să se acorde Comisiei o marjă de apreciere, astfel cum atestă faptul că Curtea însăși a efectuat aceste aprecieri în cauzele preliminare în care s-au pronunțat hotărârile menționate la punctele 115 și 120 din prezentele concluzii.

51. Având în vedere considerațiile care precedă, în opinia noastră, nu este necesar să se analizeze argumentarea acestui motiv prin care Republica Slovacă reproșează Tribunalului că nu a stabilit săvârșirea unei erori vădite de apreciere de către Comisie. Astfel, această argumentare pare să depindă de constatarea că noțiunea de „întreprindere” presupune efectuarea de către Comisie a unor aprecieri economice complexe, ceea ce sugerăm că trebuie în speță respins.

52. Prin urmare, considerăm că, prin înlocuirea în hotărârea atacată a aprecierii Comisiei cu propria apreciere cu privire la calificarea drept întreprinderi a SZP și a VŠZP, Tribunalul nu și-a depășit limitele controlului jurisdicțional, astfel cum au fost ele stabilite de jurisprudența relevantă.

3. Concluzie cu privire la primul motiv invocat de Republica Slovacă în cauza C-271/18 P

53. Ținând seama de considerațiile care precedă, propunem Curții să respingă ca nefondat primul motiv de recurs în cauza C-271/18 P.

B. Cu privire la primul motiv invocat de Comisie în cauza C-262/18 P și la al patrulea motiv invocat de Republica Slovacă în cauza C-271/18 P, întemeiate pe încălcarea obligației de motivare

1. Argumentele părților

54. Comisia și Republica Slovacă, susținute de Republica Finlanda, arată că motivarea hotărârii atacate este în același timp contradictorie și insuficientă. În special, această motivare nu ar permite să se înțeleagă criteriul juridic aplicat în hotărârea atacată. Astfel, în timp ce Tribunalul ar fi anulat decizia în litigiu prin admiterea celui de al doilea motiv al acțiunii referitor la ponderarea elementelor

²⁶ A se vedea secțiunea C din prezentele concluzii.

economice și neeconomice, din cuprinsul punctelor 58 și 63-69 din hotărârea atacată ar rezulta că Tribunalul a aplicat în realitate criteriul juridic propus în cadrul primului motiv al acțiunii, potrivit căruia prezența unui element economic, oricare ar fi acesta, în cadrul unui sistem de asigurări de sănătate este suficientă pentru a califica drept economică activitatea desfășurată de organisme active în acest sistem.

55. Republica Slovacă adaugă că motivarea hotărârii atacate nu permite să se înțeleagă motivele pentru care Tribunalul s-a îndepărtat de jurisprudența Curții, nici importanța acordată de Tribunal posibilității ca organisme de asigurări de sănătate să utilizeze și să distribuie o parte din beneficiile lor, precum și gradului limitat de concurență existent. În ceea ce privește beneficiile, Tribunalul ar fi omis să ia în considerare în special faptul că una dintre măsurile care fac obiectul deciziei în litigiu a fost aplicabilă într-o perioadă în care se interzicea organismelor de asigurări să distribuie beneficii. În ceea ce privește gradul de concurență existent, hotărârea atacată ar fi contradictorie, întrucât Tribunalul a considerat, pe de o parte, că între aceste societăți nu exista decât „o anumită concurență” și, pe de altă parte, că această concurență era „intensă și complexă”.

56. În replică, Dóvera și Union arată că motivarea hotărârii atacate este suficient de clară și de precisă. În special, din cuprinsul punctului 54 din această hotărâre ar rezulta că Tribunalul nu a aplicat criteriul juridic propus de Dóvera în cadrul primului său motiv, ci a realizat o ponderare a diferitor elemente integrate în sistemul slovac de asigurări obligatorii de sănătate. În acest context, punctul 69 din hotărârea atacată ar constitui doar un *obiter dictum*, iar din cuprinsul punctelor 63-68 din această hotărâre ar reieși cu claritate că la baza calificării drept economică a activității desfășurate de societățile active în sistemul de asigurări obligatorii de sănătate se aflau două elemente cumulative, și anume existența unei concurențe între ele și urmărirea unui scop lucrativ de către alte organisme decât SZP și VŠZP. În ceea ce privește utilizarea și distribuirea beneficiilor realizate de aceste societăți de asigurări de sănătate, restricțiile legale existente ar fi normale pentru activități de asigurare și nu ar însemna că activitățile în cauză sunt lipsite de caracter economic. Pe de altă parte, constatările Tribunalului referitoare la gradul de concurență existent ar fi perfect coerente.

2. *Apreciere*

57. Obiecțiile în jurul cărora este construit prezentul motiv vizează caracterul pretins insuficient și contradictoriu al motivării hotărârii atacate. Este necesar să le examinăm una câte una.

58. În primul rând, în ceea ce privește obiecția că raționamentul Tribunalului din hotărârea atacată, precum și concluzia la care acesta a ajuns ar demonstra că, deși a anulat decizia în litigiu prin admiterea celui de al doilea motiv al acțiunii, acesta ar fi aplicat în realitate criteriul juridic propus de reclamantă în cadrul primului motiv al acțiunii, observăm că aceasta se întemeiază pe interpretarea amintită mai jos a punctelor 58 și 63-69 din hotărârea atacată.

59. Tribunalul, la examinarea celui de al doilea motiv al acțiunii, ar fi confirmat, la punctul 58 din hotărârea atacată, concluzia Comisiei potrivit căreia sistemul slovac se întemeia în esență pe solidaritate și ar fi acceptat, la punctul 64 din această hotărâre, explicația ulterioară a Comisiei potrivit căreia caracteristicile economice ale sistemului slovac de asigurări obligatorii de sănătate au fost introduse pentru a garanta realizarea obiectivelor sale sociale și de solidaritate. Acest lucru ar fi trebuit să determine Tribunalul să respingă motivul respectiv, dat fiind că criteriul juridic aplicat de Comisie în decizia sa și acceptat de reclamantă în primă instanță în cadrul celui de al doilea motiv al acțiunii constă în a stabili dacă sistemul în cauză se întemeiază esențialmente pe solidaritate sau dacă prezintă în esență un caracter economic, iar declarațiile Tribunalului de la punctele menționate mai sus ar indica în mod clar că opțiunea corectă este cea dintâi. În schimb, la punctul 68 din hotărârea atacată, Tribunalul a admis acest motiv și a anulat decizia în litigiu pe baza constatării că existența altor operatori care urmăresc un scop lucrativ și existența unei situații de concurență în sistemul

slovac de asigurări obligatorii de sănătate ar demonstra natura economică a activității desfășurate în cadrul unui asemenea sistem. Prin urmare, aceste două elemente economice ar fi, prin ele însele, de natură să transforme furnizarea de asigurări obligatorii de sănătate în Slovacia într-o activitate economică, în pofida aspectelor sociale, de solidaritate și de reglementare predominante.

60. Considerăm că această critică se întemeiază pe premisa că Tribunalul ar fi considerat, la punctul 58 din hotărârea atacată, că sistemul slovac de asigurări de sănătate obligatorii prezintă aspecte sociale, de solidaritate și de reglementare „predominante”.

61. În această privință, subliniem că, în versiunea în limba de procedură a hotărârii atacate, și anume versiunea în limba engleză, Tribunalul a amintit mai întâi, la punctul 54, că Comisia a concluzionat că sunt predominante (*predominant*) caracteristicile sociale, de solidaritate și de reglementare ale sistemului respectiv. În continuare, la punctul 55 din această hotărâre, în opinia noastră, Tribunalul a arătat că ceea ce reiese în realitate din expunerea acestor caracteristici în decizia în litigiu este faptul că ele sunt „semnificative” (*significant*). În sfârșit, prin identificarea caracteristicilor amintite, Tribunalul a verificat, la punctele 56 și 57 din hotărârea atacată, exactitatea acestei constatări și a ajuns astfel la un răspuns afirmativ la punctul 58 din această hotărâre.

62. Or, deși punctul 58 din hotărârea atacată califică aspectele sociale, de solidaritate și de reglementare drept „predominante” (*predominant*), este, în opinia noastră, neîndoielnic faptul că, întrucât urmărește să susțină constatarea de la punctul 55 din hotărârea menționată, acesta trebuie înțeles în sensul că ar califica aceste aspecte ca fiind „semnificative” (*significant*), fapt confirmat de altfel de versiunea în limba franceză a hotărârii atacate. La punctul 58 din această versiune lingvistică apare de fapt termenul „importante”, tradus în mod regretabil prin termenul „predominant” (*predominante*) în versiunea în limba engleză a hotărârii.

63. În plus și mai ales, calificarea acestor elemente drept „predominante” nu ar fi nicidecum compatibilă cu ultima teză a punctului 58 din hotărârea atacată însăși („that finding is not challenged by the applicant”), din moment ce este cert că o asemenea caracteristică a sistemului slovac de asigurări obligatorii de sănătate fusese respinsă în mod expres de Dôvera în mai multe rânduri pe parcursul procedurii în primă instanță.

64. Desigur, punctul 58 din hotărârea atacată apare ca o aprobare a concluziilor deciziei în litigiu („In the light of those various factors, it is necessary to uphold the Commission's conclusion that, in essence, the Slovak compulsory health insurance scheme had predominant social, solidarity and regulatory features”²⁷), decizie în care Comisia constatare în mai multe rânduri caracterul predominant al elementelor neeconomice în discuție. Totuși, adăugarea în textul acestui punct a expresiei „in essence” (*în esență*) indică, în opinia noastră, că respectiva concluzie este aprobată de Tribunal în măsura în care are în vedere *existența* acestor elemente, iar nu consecințele pe care existența lor le determină pentru gradul de solidaritate a sistemului slovac de asigurări obligatorii de sănătate în vederea caracterizării activității desfășurate în cadrul acestui sistem drept activitate economică.

65. În consecință, deși acceptăm că Tribunalul, la punctul 58 din hotărârea atacată, s-a limitat să arate că elementele neeconomice ale acestui sistem sunt „semnificative”, nu înțelegem cum ar putea fi considerată contradictorie motivarea pe care a oferit-o.

27 Sublinierea noastră.

66. Astfel, întrucât Tribunalul nu a confirmat concluzia Comisiei potrivit căreia sistemul slovac de asigurări obligatorii de sănătate se întemeiază în esență pe solidaritate, ci doar a recunoscut, în cadrul punerii în aplicare a criteriului juridic al ponderării elementelor economice și neeconomice ale sistemului, că acesta prezenta elemente neeconomice „semnificative”, concluzia sa potrivit căreia activitatea de furnizare de asigurări obligatorii de sănătate în Slovacia era, luând în considerare elementele economice examinate la punctele 63-67 din hotărârea atacată, o activitate economică este, în opinia noastră, pe deplin coerentă cu premisa sa.

67. În aceste condiții, prezenta obiecție trebuie să fie, în opinia noastră, respinsă.

68. În al doilea rând, în ceea ce privește obiecția, diferită, în opinia noastră, de cea anterioară, că punctul 69 din hotărârea atacată, în măsura în care menționează că prezența unor organisme de asigurări de sănătate care urmăresc un scop lucrativ transformă SZP și VŠZP „prin contaminare” în întreprinderi, trebuie interpretat în sensul că acest element este *in sine* suficient pentru a constata natura economică a activității de furnizare de asigurări obligatorii de sănătate în Slovacia, această obiecție nu ne convinge.

69. Înainte de a începe analiza, trebuie redat integral punctul sus-menționat. La punctul respectiv, Tribunalul arată că „această concluzie [potrivit căreia activitatea în cauză are o natură economică] nu poate fi repusă în discuție, chiar dacă s-ar fi susținut că SZP și VŠZP nu urmăresc un scop lucrativ. Desigur, atunci când organismele a căror activitate este examinată nu urmăresc un astfel de scop, dar dispun de o marjă de libertate pentru a intra într-o anumită concurență una cu cealaltă în scopul atragerii persoanelor asigurate, această concurență nu este în mod automat de natură să pună sub semnul întrebării natura neeconomică a activității lor, mai ales atunci când acest element de concurență a fost introdus pentru a încuraja casele de asigurări de sănătate să își desfășoare activitatea potrivit principiilor bunei administrări (Hotărârea din 16 martie 2004, AOK Bundesverband și alții, C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150, punctul 56). Totuși, din jurisprudența citată la punctul 48 de mai sus reiese că împrejurarea că oferta de bunuri și de servicii este făcută fără scop lucrativ nu împiedică posibilitatea de a considera entitatea care efectuează aceste operațiuni pe piață ca fiind o întreprindere, din moment ce această ofertă se află în concurență cu aceea a altor operatori care urmăresc un scop lucrativ. Rezultă că simplul fapt de a se afla într-o situație de concurență pe o anumită piață nu este cel care determină caracterul economic al activității, ci mai curând prezența pe piața respectivă a unor operatori care urmăresc un scop lucrativ. Or, aceasta este situația în speță, întrucât părțile nu contestă că ceilalți operatori de pe piața în cauză urmăresc efectiv un scop lucrativ, astfel încât SZP și VŠZP ar trebui să fie considerate prin contaminare drept întreprinderi”.

70. Dacă ne-am limita la o examinare pur formală, am putea fi de acord cu interpretarea Comisiei și a Republicii Slovace. Astfel, observăm că Tribunalul, pe de o parte, a formulat constatările de la punctul 69 din hotărârea atacată după ce a statuat, la punctul 68 din această hotărâre, că natura economică a activității în cauză se explică prin existența unei concurențe privind calitatea și oferta de servicii și prin prezența altor operatori care urmăresc un scop lucrativ, ceea ce ar putea fi înțeles ca dovedind intenția sa de a preciza o asemenea concluzie în sensul că pentru a constata natura economică a activității era necesar doar ca alți operatori să urmărească un scop lucrativ, iar nu ca cele două elemente să existe cumulativ. Pe de altă parte, acesta a utilizat în mai multe rânduri o formulare care implică o ierarhie între cele două elemente în discuție („[...] ci *mai curând* prezența pe piața respectivă a unor operatori care urmăresc un scop lucrativ”²⁸) sau caracterul suplimentar al existenței unei concurențe privind calitatea și oferta de servicii („*întrucât* părțile nu contestă că ceilalți operatori de pe piața în cauză urmăresc efectiv un scop lucrativ, [...] SZP și VŠZP ar trebui să fie considerate *prin contaminare* drept întreprinderi”²⁹).

28 Sublinierea noastră.

29 Sublinierea noastră.

71. Totuși, dacă ne aplecăm asupra conținutului material al punctului 69 din hotărârea atacată, este evident că acesta nu urmărește să modifice concluzia de la punctul 68 din hotărârea în cauză, potrivit căreia caracterul economic al activității de furnizare de asigurări obligatorii de sănătate în Slovacia se întemeiază pe existența concomitentă în cadrul acestui sistem de securitate socială a unei situații de concurență și a altor operatori care urmăresc un scop lucrativ. Astfel, contrar celor susținute de Comisie și de Republica Slovacă, includerea acestui punct este imputabilă, în opinia noastră, faptului că Tribunalul a intenționat pur și simplu să precizeze temeiul juridic al luării în considerare a prezenței altor operatori care urmăresc un scop lucrativ în cadrul aprecierii aspectului dacă o activitate precum cea în speță trebuie să fie considerată o activitate economică în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

72. Acest lucru pare să reiasă în cazul în care se parafrazează punctul menționat.

73. Astfel, raționamentul Tribunalului pornește de la o ipoteză – ceea ce poate crea falsa impresie că este vorba despre un *obiter dictum*³⁰ –, și anume că SZP și VŠZP nu ar urmări un scop lucrativ. Dacă aceasta ar fi situația – arată Tribunalul în continuare –, faptul că societățile care își desfășoară activitatea în cadrul sistemului de securitate socială în cauză dispun de o marjă de libertate pentru a intra în raporturi de concurență nu ar permite prin ea însăși contestarea naturii neeconomice a activității lor. În schimb, activitatea lor ar avea obligatoriu un caracter economic – explică Tribunalul, referindu-se la o jurisprudență a Curții – în cazul în care operatorii a căror ofertă se află în concurență cu cea a SZP și a VŠZP ar urmări un scop lucrativ. În consecință – iar cu privire la acest aspect Tribunalul trece, fără a afirma acest lucru în mod explicit, de la aprecierea cazului în speță la enunțarea unui principiu mai general –, prezența unor operatori care urmăresc un scop lucrativ constituie, împreună cu existența unei situații de concurență, unul dintre elementele care determină natura economică a unei activități. În consecință, în opinia Tribunalului, întrucât nu se contestă faptul că celelalte societăți care își desfășoară activitatea în cadrul sistemului slovac de asigurări obligatorii de sănătate urmăresc un scop lucrativ, activitatea SZP și a VŠZP ar trebui considerată ca fiind una economică pentru a le califica drept întreprinderi.

74. În consecință, această a doua critică trebuie, în opinia noastră, să fie de asemenea respinsă.

75. În al treilea rând, în ceea ce privește obiecția că Tribunalul nu ar fi explicat motivele pentru care s-a îndepărtat de jurisprudența Curții, care a calificat întotdeauna un sistem concret de securitate socială în funcție de aspectele sale dominante, subliniem că aceasta se întemeiază pe o pretinsă contradicție între constatarea că sistemul slovac de asigurări obligatorii de sănătate prezintă aspecte sociale, de solidaritate și de reglementare „predominante” (punctul 58 din hotărârea atacată) și concluzia că activitatea desfășurată în cadrul acestui sistem este una economică (punctul 68 din această hotărâre).

76. Din moment ce, astfel cum am arătat deja la punctele 61-64 din prezentele concluzii, punctul 58 din hotărârea atacată nu definește aceste aspecte ca fiind „predominante”, ci doar ca fiind „semnificative”, această obiecție nu poate fi, în opinia noastră, decât respinsă.

77. În al patrulea rând, în ceea ce privește obiecția că Tribunalul nu ar fi luat în considerare restricțiile legale privind utilizarea și distribuirea beneficiilor prevăzute de legislația slovacă, considerăm, dimpotrivă, că, la punctul 64 din hotărârea atacată, Tribunalul și-a motivat în mod corespunzător poziția prin faptul că a declarat că important nu este ca societățile de asigurări de sănătate să aibă

30 În memoriile în răspuns pe care acestea le-au depus în prezentele cauze, Dôvera și Union au susținut de fapt că, întrucât obiecția respectivă este îndreptată împotriva unui *obiter dictum*, aceasta ar trebui considerată inoperantă. Interpretarea pe care o dezvoltăm la punctul 71 din prezentele concluzii arată că această interpretare nu se bucură de acordul nostru.

posibilitatea de a utiliza și de a distribui beneficii pentru a califica activitatea lor ca fiind o activitate economică, ci ca acestea să aibă posibilitatea de a căuta în mod liber beneficii, această din urmă posibilitate dovedind dacă o entitate urmărește un scop lucrativ și dacă operează astfel în sfera economică.

78. În consecință, în lipsa unor lacune care să afecteze afirmațiile Tribunalului care se regăsesc în fragmentul amintit din hotărârea atacată, considerăm că această obiecție trebuie respinsă.

79. În al cincilea rând, în ceea ce privește obiecția prin care se reproșează Tribunalului că a omis să țină seama de faptul că una dintre măsurile care face obiectul deciziei în litigiu era aplicabilă într-o perioadă în care se interzicea organismelor de asigurări de sănătate să plătească beneficii, considerăm că, contrar celor susținute de Dŏvera în memoriul în răspuns din cauza C-271/18 P, această obiecție nu este invocată pentru prima dată în stadiul recursului și este deci admisibilă³¹. Cu toate acestea, pe fond, avem convingerea că prezenta obiecție nu poate fi admisă din moment ce, astfel cum a observat Union în memoriul său în răspuns, potrivit unei jurisprudențe constante, la întrebarea dacă o măsură de sprijin din partea statului este un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE trebuie să se răspundă pe baza unor elemente obiective care se apreciază la data la care Comisia adoptă decizia³². În consecință, Tribunalul avea, în speță, obligația de a examina dacă SZP și VŏZP sunt întreprinderi raportându-se la situația care prevala atunci când Comisia a adoptat decizia. Or, la acel moment, și anume în luna octombrie a anului 2014, interdicția de a acorda beneficii fusese anulată de Curtea Constituțională slovacă de aproximativ trei ani și jumătate și, prin urmare, nu mai era în vigoare. Întrucât caracterul insuficient al motivării nu poate fi însă imputată în mod valabil Tribunalului cu privire la acest aspect, prezenta obiecție trebuie, în opinia noastră, să fie respinsă.

80. În sfârșit, în ceea ce privește obiecția referitoare la caracterul contradictoriu al motivării care rezultă din faptul că Tribunalul a considerat, la punctul 65 din hotărârea atacată, că între organismele care își desfășoară activitatea în sistemul slovac de asigurări obligatorii de sănătate exista doar „o anumită concurență” și, la punctul 67 din această hotărâre, că această concurență era „intensă și complexă”, achiesăm la argumentul invocat de Dŏvera și de Union potrivit căruia divergența în discuție se bazează pe premisa că terminologia utilizată la punctul 65 din hotărârea atacată ar echivala cu „un grad limitat” de concurență sau cu o concurență exercitată „într-o măsură limitată”, deși, în realitate, această terminologie este neutră și poate fi interpretată numai în sensul că gradul de concurență nu este nelimitat. Astfel, această diferență de calificare a gradului de concurență se explică prin faptul că, în timp ce adjectivul „anumită” este utilizat de Tribunal pentru a defini *in abstracto* unul dintre elementele susceptibile să influențeze natura economică a activității, adjectivele „intense și complexă” sunt utilizate la finalul unei asemenea aprecieri pentru a defini gradul de concurență existent *in mod real* între societățile care își desfășoară activitatea în cadrul sistemului slovac de asigurări de sănătate.

81. În aceste condiții, considerăm că respectiva obiecție trebuie să fie de asemenea respinsă.

3. Concluzie cu privire la primul motiv în cauza C-262/18 P și la al patrulea motiv în cauza C-271/18 P

82. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să respingă în totalitate ca nefondate primul motiv de recurs în cauza C-262/18 P, precum și al patrulea motiv de recurs în cauza C-271/18 P.

³¹ Amintim că, potrivit unei jurisprudențe consacrate a Curții, a permite unei părți să invoce pentru prima dată în fața Curții un argument pe care nu l-a invocat în fața Tribunalului ar echivala cu a-i permite să sesizeze Curtea, a cărei competență în materie de recurs este limitată, cu un litigiu mai extins decât cel cu care a fost investit Tribunalul. A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iulie 2019, Bayerische Motoren Werke și Freistaat Sachsen/Comisia (C-654/17 P, EU:C:2019:634).

³² A se vedea în special Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, punctul 50).

C. Cu privire la al doilea motiv invocat de Comisie în cauza C-262/18 P și la al treilea motiv invocat de Republica Slovacă în cauza C-271/18 P, întemeiate pe o eroare de drept în interpretarea noțiunii de „întreprindere” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE

1. Argumentele părților

83. Comisia și Republica Slovacă, susținute de Republica Finlanda, arată că Tribunalul a interpretat în mod eronat noțiunea de „întreprindere”, în sensul articolului 107 TFUE, și a încălcat jurisprudența Curții, în special Hotărârile AOK Bundesverband și alții³³, Poucet și Pistre³⁴, Cisl³⁵, Kattner Stahlbau³⁶ și AG2R Prévoyance³⁷, prin faptul că, la punctele 63-69 din hotărârea atacată, a considerat că urmărirea unui scop lucrativ de către organismele care își desfășoară activitatea în cadrul sistemului slovac de asigurări de sănătate, precum și existența unei anumite concurențe între aceste organisme sunt suficiente pentru a califica activitățile desfășurate de ele drept „activitate economică”, în pofida existenței unor elemente dominante neeconomice. Republica Slovacă adaugă că abordarea Tribunalului contravine de asemenea Hotărârilor Fédération française des sociétés d'assurance și alții³⁸, Albany³⁹, Brentjens⁴⁰, Drijvende Bokken⁴¹, precum și Pavlov și alții⁴².

84. Pe de altă parte, Tribunalul nu ar fi respectat jurisprudența Curții atunci când a considerat la punctul 69 din hotărârea atacată, că simpla prezență a unor operatori care urmăresc un scop lucrativ și care desfășoară aceeași activitate precum operatorii fără scop lucrativ îi transformă pe aceștia din urmă „prin contaminare” în întreprinderi în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Ar reieși astfel din Hotărârea AOK Bundesverband și alții⁴³ că, pe lângă faptul că sistemul slovac de asigurări de sănătate prezintă „aspecte sociale, de solidaritate și de reglementare [predominante]”⁴⁴, împrejurarea că caracteristicile sale economice urmăresc „să garanteze perenitatea sistemului și realizarea obiectivelor sociale și de solidaritate care stau la baza acestuia”⁴⁵ ar fi trebuit să determine Tribunalul să concluzioneze că sistemul respectiv are un caracter neeconomic. În ceea ce privește beneficiile, punctul 64 din hotărârea atacată s-ar întemeia pe o distincție artificială între, pe de o parte, posibilitatea de a le urmări și de a le realiza în mod liber și, pe de altă parte, posibilitatea strict delimitată de a le utiliza și de a le distribui.

85. Dôvera și Union, în replică, arată că hotărârea atacată este conformă cu jurisprudența Curții. Astfel, în hotărârea atacată s-ar fi efectuat analiza necesară a diferitor elemente în discuție, a importanței lor și a obiectului lor. În ceea ce privește Hotărârea AOK Bundesverband și alții⁴⁶, în opinia lor, ar exista diferențe factuale foarte importante între sistemul examinat în aceasta din urmă și sistemul slovac de asigurări de sănătate.

33 Hotărârea din 16 martie 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150).

34 Hotărârea din 17 februarie 1993 (C-159/91 și C-160/91, EU:C:1993:63).

35 Hotărârea din 22 ianuarie 2002 (C-218/00, EU:C:2002:36).

36 Hotărârea din 5 martie 2009 (C-350/07, EU:C:2009:127).

37 Hotărârea din 3 martie 2011 (C-437/09, EU:C:2011:112).

38 Hotărârea din 16 noiembrie 1995 (C-244/94, EU:C:1995:392).

39 Hotărârea din 21 septembrie 1999 (C-67/96, EU:C:1999:430).

40 Hotărârea din 21 septembrie 1999 (C-115/97-C-117/97, EU:C:1999:434).

41 Hotărârea din 21 septembrie 1999 (C-219/97, EU:C:1999:437).

42 Hotărârea din 12 septembrie 2000 (C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:428).

43 Hotărârea din 16 martie 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150).

44 Punctul 58 din hotărârea atacată.

45 Punctul 64 din hotărârea atacată.

46 Hotărârea din 16 martie 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150).

86. Ele apreciază de asemenea că obiecția potrivit căreia abordarea urmată de Tribunal ar fi diferită fundamental de jurisprudența Curții s-ar întemeia pe o interpretare eronată a punctului 58 din hotărârea atacată, având în vedere că Tribunalul nu ar fi considerat că elementele economice sunt „predominante” în cadrul sistemului slovac de asigurări obligatorii de sănătate, ci doar că aceste elemente sunt „semnificative”.

87. Pe de altă parte, Dôvera și Union consideră, contrar celor susținute de Comisie, că Tribunalul nu ar fi admis la punctul 64 din hotărârea atacată că caracteristicile economice ale acestui sistem ar fi fost introduse pentru a asigura obiective sociale și de solidaritate. În opinia lor, restricțiile privind utilizarea și distribuirea profiturilor ar fi normale și nu ar conduce la o restrângere a concurenței. În plus, „posibilitatea de a utiliza și de a distribui beneficii” nu ar fi în mod indisociabil legată de „posibilitatea de a urmări și de a realiza în mod liber beneficii”.

88. În sfârșit, Dôvera și Union consideră că obiecția îndreptată împotriva punctului 69 din hotărârea atacată este inoperantă, întrucât acesta ar conține un *obiter dictum*.

2. Aprecieri

a) Observații introductive

89. Pentru a stabili dacă, astfel cum susțin Comisia și Republica Slovacă, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept privind interpretarea noțiunii de „întreprindere”, astfel cum este consacrată la articolul 107 alineatul (1) TFUE, trebuie reamintit mai întâi că elementele care au determinat Tribunalul să concluzioneze că, în pofida existenței unor aspecte importante cu caracter social, de solidaritate și de reglementare, activitatea desfășurată în cadrul sistemului slovac de asigurări obligatorii de sănătate trebuie calificată drept economică sunt, în primul rând, existența unei concurențe între entitățile care funcționează în cadrul sistemului respectiv și, în al doilea rând, prezența unor operatori care urmăresc un scop lucrativ, altele decât entitatea care face obiectul examinării.

90. În consecință, apreciem necesar să examinăm înainte de toate problema care ne pare *a priori* cea mai controversată, și anume dacă faptul că acești operatori urmăresc un scop lucrativ este un element *relevant* pentru a determina natura economică sau neeconomică a unei anumite activități în vederea calificării entității care o exercită ca fiind o întreprindere în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE (secțiunea b).

91. Ulterior, odată înlăturată relevanța unui asemenea element, vom verifica, în lumina jurisprudenței Curții referitoare la calificarea drept întreprindere a activităților desfășurate în cadrul sistemelor de securitate socială, dacă concurența consimțită de sistemul slovac de asigurări obligatorii de sănătate permite să se concluzioneze că, în pofida aspectelor sociale, de solidaritate și de reglementare ale acestui sistem, activitatea de furnizare de asigurări obligatorii de sănătate trebuie considerată de natură economică, astfel cum a concluzionat Tribunalul în hotărârea atacată. În această privință, vom ajunge la un răspuns negativ (secțiunea c).

b) Cu privire la relevanța urmăririi unui scop lucrativ de către celelalte entități care își desfășoară activitatea în cadrul sistemului de securitate socială pentru calificarea drept activitate economică

92. Astfel cum am menționat deja mai sus, punctul 68, dar și punctul 69 din hotărârea atacată arată că urmărirea unui scop lucrativ de către ceilalți operatori care furnizează o asigurare obligatorie de sănătate în Slovacia constituie, în opinia Tribunalului, un element care indică natura economică a activității care face obiectul examinării.

93. Procedând astfel, Tribunalul a respins abordarea Comisiei care, considerând că nu este necesar să se facă distincție între realizarea și utilizarea sau distribuirea de beneficii, a apreciat posibilitatea oferită operatorilor prezenți pe piața în cauză de a utiliza și de a distribui beneficii *în momentul examinării existenței unei concurențe* între acești operatori. Mai precis, în decizia sa, Comisia a apreciat, astfel cum a amintit Tribunalul la punctul 64 din hotărârea atacată, că posibilitatea de a utiliza și de a distribui beneficiile realizate nu era de natură să pună la îndoială natura neeconomică a activității desfășurate de SZP și de VŠZP, ținând cont că această posibilitate era reglementată mai strict decât în sectoarele comerciale clasice și era condiționată de respectarea unor cerințe menite să garanteze perenitatea sistemului și realizarea obiectivelor sociale și de solidaritate ale sistemului în cauză. În această privință, deși a recunoscut corectitudinea constatării făcute, Tribunalul a arătat că ea nu era relevantă pentru a exclude natura economică a activității în discuție, „*din moment ce operatorii de pe piață în cauză se înscriu în logica obținerii de profituri*”⁴⁷.

94. Nu putem fi de acord cu interpretarea Tribunalului.

95. În această privință, observăm că, în jurisprudența Curții în materie de sisteme de securitate socială, acest element nu a fost niciodată luat în considerare la aprecierea naturii activității desfășurate de entitățile în cauză.

96. S-ar putea aștepta în acest caz ca Tribunalul să ne indice o altă jurisprudență care poate constitui temeiul juridic al luării în considerare a elementului în cauză. Astfel, la punctul 69 din hotărârea atacată, Tribunalul face trimitere la „jurisprudența citată la punctul 48 de mai sus”, și anume la hotărârile pronunțate de Curte în cauzele Cassa di Risparmio di Firenze și alții⁴⁸ și MOTOE⁴⁹.

97. Această dublă trimitere necesită, în opinia noastră, o examinare atentă.

98. În ceea ce privește Hotărârea Cassa di Risparmio di Firenze și alții⁵⁰, Tribunalul vizează răspunsul dat de Curte în legătură cu caracterul economic sau neeconomic al activității desfășurate de fundațiile bancare italiene, atunci când acestea din urmă efectuează operațiuni comerciale, imobiliare și mobiliare necesare sau oportune în vederea realizării obiectivelor care le erau stabilite în domenii de interes public și de utilitate socială. În special, Tribunalul citează punctele 122 și 123 din acea hotărâre, în care Curtea a statuat că activitatea fundațiilor respective trebuia considerată ca având caracter economic, cu toate că oferta lor de bunuri și servicii era efectuată fără scop lucrativ, „întrucât această ofertă se află în concurență cu aceea a operatorilor *care urmăresc un astfel de scop*”.

99. În ceea ce privește Hotărârea MOTOE⁵¹, Tribunalul a făcut trimitere la punctul 27, în care, referitor la incidența pe care lipsa unui scop lucrativ care să fie urmărit de întreprinderea în cauză trebuia o să aibă asupra naturii economice a unei activități de organizare de competiții de motociclete și de încheiere în acest cadru a unor contracte de sponsorizare, de publicitate, precum și de asigurare, Marea Cameră a Curții a amintit fragmentul menționat mai sus din Hotărârea Cassa di Risparmio di Firenze și alții⁵².

47 Sublinierea noastră.

48 Hotărârea din 10 ianuarie 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

49 Hotărârea din 1 iulie 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

50 Hotărârea din 10 ianuarie 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

51 Hotărârea din 1 iulie 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

52 Hotărârea din 10 ianuarie 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

100. Rezultă că temeiul juridic pe baza căruia Tribunalul a ridicat prezența altor operatori care urmăresc un scop lucrativ în cadrul sistemului în care își desfășoară activitatea o entitate dată, alături de existența unei situații de concurență, la rangul de element determinant pentru caracterul economic al activității desfășurate de o asemenea entitate se regăsește la punctul 123 din Hotărârea Cassa di Risparmio di Firenze și alții⁵³, *astfel cum a fost confirmat* de Marea Cameră a Curții în Hotărârea MOTOE⁵⁴.

101. Or, apreciem că Tribunalul, la fel ca Republica Slovacă în recursul formulat, nu a înțeles în mod corect legătura dintre cele două hotărâri în discuție, având în vedere că, în Hotărârea MOTOE⁵⁵, Curtea nu a urmărit să acorde o valoare generală formulei utilizate la punctul 123 din Hotărârea Cassa di Risparmio di Firenze și alții⁵⁶, ci mai curând să precizeze întinderea ei.

102. Astfel, deși este adevărat că Curtea a făcut referire la această din urmă hotărâre la punctul 27 din Hotărârea MOTOE⁵⁷, atunci când a statuat asupra incidenței pe care o avea lipsa unui scop lucrativ al Clubului Elen de Automobilism și de Turism (denumit în continuare „ELPA”) pentru a califica unele dintre activitățile sale ca fiind economice, este de asemenea adevărat că, la punctul următor din Hotărârea MOTOE⁵⁸, Curtea a indicat în esență că faptul că nici Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE), care își desfășura activitatea în același domeniu precum ELPA, nu urmărea un scop lucrativ nu avea *nicio incidență* asupra calificării naturii activității desfășurate de ELPA, pentru motivele formulate astfel: „Pe de o parte, nu este exclus să existe în Grecia, în plus față de asociațiile a căror activitate constă în organizarea și exploatarea din punct de vedere comercial a competițiilor de motociclete fără urmărirea unui scop lucrativ, asociații care exercită această activitate urmărind un astfel de scop și care se află astfel în concurență cu ELPA. Pe de altă parte, asociații fără scop lucrativ, care oferă bunuri sau servicii pe o anumită piață, pot să se afle reciproc în poziție de concurență. Astfel, succesul sau supraviețuirea economică a unor astfel de asociații depinde pe termen lung de capacitatea acestora de a impune, pe piața respectivă, prestațiile pe care le oferă în detrimentul celor pe care le propun ceilalți operatori.”

103. În opinia noastră, Curtea a considerat în acest fel că o activitate poate fi calificată drept economică chiar dacă prezența unor concurenți care urmăresc un scop lucrativ este pur ipotetică („nu este exclus să existe”) sau concurenții nu urmăresc niciun fel de scop lucrativ („asociații fără scop lucrativ [...] pot să se afle reciproc în poziție de concurență”) ⁵⁹.

53 Hotărârea din 10 ianuarie 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

54 Hotărârea din 1 iulie 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

55 Hotărârea din 1 iulie 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

56 Hotărârea din 10 ianuarie 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

57 Hotărârea din 1 iulie 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

58 Hotărârea din 1 iulie 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

59 Curtea pare, în opinia noastră, să se fi inspirat în mare măsură din fragmentul pertinent din Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în această cauză (C-49/07, EU:C:2008:142, punctele 41 și 42), potrivit căreia, „[d]e asemenea, teza desfășurării unei activități economice și calitatea corespunzătoare de întreprindere nu este contrazisă nici de faptul că o entitate precum ELPA are statutul de asociație fără scop lucrativ, ceea ce înseamnă că nu urmărește obținerea de profituri. Astfel de entități, prin serviciile prestate pe care le oferă pe piață, pot de asemenea intra în concurență cu alți agenți economici, *indiferent dacă ceilalți agenți economici desfășoară o activitate cu sau fără scop lucrativ*. Această concluzie este confirmată foarte elocvent în speță, deoarece două asociații elene fără scop lucrativ – ELPA și MOTOE – și-au propus să organizeze și să comercializeze curse de motociclete în Grecia. *Pe termen lung, succesul unor astfel de entități depinde de capacitatea acestora de a se impune, prin serviciile prestate, în raport cu alți ofertanți, asigurând astfel finanțarea necesară pentru activitatea lor*” (sublinierea noastră). Singura diferență constă în faptul că, contrar avocatei sale generale, Curtea urmărește să prezinte această concluzie ca o precizare a domeniului de aplicare al punctului 123 din Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Cassa di Risparmio di Firenze și alții (C-222/04, EU:C:2006:8), ceea ce a generat, în opinia noastră, eroarea de interpretare săvârșită de Tribunal în prezenta cauză.

104. În aceste condiții, departe de a avea în vedere o aplicare a formulei utilizate în Hotărârea Cassa di Risparmio di Firenze și alții⁶⁰ dincolo de cadrul factual care a determinat-o, Curtea a clarificat, după părerea noastră, jurisprudența sa indicând că scopul lucrativ urmărit de concurenții entității a cărei activitate face obiectul examinării nu este nicidecum un element pertinent la aprecierea naturii unei activități. Ceea ce este relevant însă este *doar* faptul că entitățile în cauză se află într-o situație de concurență.

105. De altfel, trebuie să se observe că, într-un domeniu diferit, Curtea a acceptat deja că unele activități pot fi de natură neeconomică, *deși* sunt exercitate de operatori care urmăresc un scop lucrativ⁶¹. Astfel, în Hotărârea Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, aceasta a considerat că instituțiile care fac parte dintr-un sistem de învățământ public și sunt finanțate din fonduri publice nu efectuează o activitate economică atunci când oferă servicii educative, fără a lua în considerare că instituțiile finanțate din fonduri private furnizau aceleași servicii în schimbul unei remunerații⁶².

106. Considerăm că această interpretare este susținută de jurisprudența clasică referitoare la noțiunea de „întreprindere”. Astfel, urmărirea unui scop lucrativ de către o anumită entitate depinde, de regulă, de statutul său juridic care, potrivit unei asemenea jurisprudențe, nu are relevanță în vederea calificării unei entități drept întreprindere⁶³.

107. În consecință, apreciem că Tribunalul a săvârșit o eroare la interpretarea noțiunii de „întreprindere”, astfel cum este avută în vedere la articolul 107 alineatul (1) TFUE, întrucât, la punctul 68 din hotărârea atacată, a considerat că urmărirea unui scop lucrativ de către societățile private de asigurări este un element indicativ pentru natura economică a activității de furnizare de asigurări obligatorii de sănătate pe care o desfășurau SZP și VŠZP.

c) Cu privire la existența unui grad de concurență suficient pentru a justifica calificarea drept activitate economică

108. De la bun început, trebuie amintite pe scurt principiile pe baza cărora Curtea a definit limitele noțiunii de „întreprindere” în domeniul dreptului Uniunii în materie de concurență.

109. Potrivit unei jurisprudențe iterative, această noțiune trebuie înțeleasă din perspectivă funcțională și cuprinde orice entitate care desfășoară o activitate economică, independent de statutul juridic al acestei entități și de modul de finanțare⁶⁴. În această privință, Curtea definește o activitate economică ca fiind orice activitate care constă în oferirea de bunuri sau de servicii pe o piață determinată⁶⁵.

60 Hotărârea din 10 ianuarie 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

61 După cum a observat Comisia în recursul formulat, Tribunalul a acceptat și acest principiu. Astfel, în Hotărârea din 28 septembrie 2017, Aanbestedingskalender și alții/Comisia (T-138/15, nepublicată, EU:T:2017:675), acesta a confirmat decizia în litigiu prin care s-a constatat că exploatarea unei platforme de atribuire electronică a contractelor de achiziții, instituită pentru a garanta îndeplinirea de către autoritățile contractante a obligațiilor legale ce le revin în temeiul anumitor directive ale Uniunii în materia atribuirii contractelor de achiziții publice, nu constituie o activitate economică, deși operatorii care urmăreau un scop lucrativ exploatau de asemenea platforme analoge. Recursul formulat împotriva acestei hotărâri a fost recent respins de Curte (Hotărârea din 7 noiembrie 2019, Aanbestedingskalender și alții/Comisia, C-687/17 P, nepublicată, EU:C:2019:932).

62 Hotărârea din 27 iunie 2017 (C-74/16, EU:C:2017:496, punctul 50). Considerăm oportun să se observe că, la punctul 46 din această hotărâre, Curtea a amintit formula de la punctul 123 din Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Cassa di Risparmio di Firenze și alții (C-222/04, EU:C:2006:8). Cu toate acestea, concluzia pe care o trage în legătură cu natura activității examinate atestă, în opinia noastră, că fraza „în condițiile în care această ofertă se află în concurență cu aceea a altor operatori care urmăresc un scop lucrativ” nu este interpretată în sensul că impune prezența concomitentă a acestor două elemente.

63 Această jurisprudență constantă ajunge până la Hotărârea din 23 aprilie 1991, Höfner și Elser (C-41/90, EU:C:1991:161, punctul 21).

64 Este vorba despre o jurisprudență care ajunge până la Hotărârea din 23 aprilie 1991, Höfner și Elser (C-41/90, EU:C:1991:161, punctul 21). A se vedea mai recent Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 103).

65 A se vedea Hotărârea din 25 iulie 2018, Comisia/Spania și alții (C-128/16 P, EU:C:2018:591, punctul 34 și jurisprudența citată).

110. Cu alte cuvinte, faptul că o activitate este calificată sau nu drept economică implică o consecință majoră, întrucât problema dacă normele de concurență prevăzute de tratat sunt aplicabile situației de fapt examinate depinde tocmai de rezultatul acestei aprecieri. Rezultă că, atunci când este chemată să facă o asemenea apreciere, Curtea intră obligatoriu, astfel cum a ilustrat avocatul general Maduro în Concluziile prezentate în cauza FENIN/Comisia⁶⁶, pe un „teren periculos” din cauză că i se solicită să găsească un echilibru între protecția unei concurențe nedenaturate pe piața internă și respectarea competențelor statelor membre.

111. Acesta este motivul pentru care aprecierea respectivă devine deosebit de delicată atunci când este vorba despre evaluarea caracterului, economic sau neeconomic, al unor activități desfășurate în domenii care țin de competența exclusivă a statelor membre, cum ar fi, în speță, organizarea sistemelor de securitate socială.

112. Într-un astfel de domeniu, echilibrul menționat mai sus a fost atins în modul următor. Pe de o parte, jurisprudența a reafirmat constant că statele membre sunt în principiu libere să își organizeze sistemele de securitate socială după cum doresc⁶⁷, iar pe de altă parte, a sugerat că statele membre trebuie să respecte totuși cerința privind coerența, în sensul că au dreptul să sustragă anumite activități de la aplicarea normelor de concurență numai cu condiția să pună *efectiv* în aplicare principiul solidarității⁶⁸.

113. Obiectul examinării Curții îl reprezintă de fapt produsul normelor naționale care reglementează funcționarea concretă a fiecărui sistem de securitate socială. Cu alte cuvinte, Curții îi este adresată următoarea întrebare: cadrul juridic național a fost conceput de așa natură încât trebuie să se considere că entitățile care operează în cadrul sistemului în cauză oferă bunuri sau servicii *pe o piață* sau, mai precis, într-o situație de concurență? Numai în cazul în care răspunsul este negativ, activitatea în discuție este calificată drept neeconomică, iar aplicarea normelor de concurență este astfel exclusă.

114. Atunci când sistemele de securitate socială examinate au o natură mixtă, deoarece combină elemente neeconomice și elemente care indică existența unui contract, calificarea activității desfășurate în cadrul acestora depinde de o analiză a diferitor elemente în discuție, de importanța și de obiectul lor. Cu alte cuvinte, calificarea lor este o „problemă de grad”⁶⁹.

115. În pofida abordării cazuistice reținute de Curte în acest domeniu, o examinare a primului grup de decizii dezbătute în memoriile părților, și anume Hotărârile Poucet și Pistre⁷⁰, Cisl⁷¹, AOK Bundesverband și alții⁷², Kattner Stahlbau⁷³ și AG2R Prévoyance⁷⁴, permite identificarea unei serii de caracteristici care indică faptul că o activitate este lipsită de caracter economic, și anume, în primul rând, obiectivul social al sistemului, în al doilea rând, punerea în aplicare a principiului solidarității și, în al treilea rând, controlul statului.

66 Concluziile avocatului general Poiras Maduro prezentate în cauza FENIN/Comisia (C-205/03 P, EU:C:2005:666, punctul 26).

67 Hotărârea din 17 iunie 1999, Belgia/Comisia (C-75/97, EU:C:1999:311, punctul 37).

68 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Poiras Maduro prezentate în cauza FENIN/Comisia (C-205/03 P, EU:C:2005:666, punctul 27). A se vedea de asemenea considerațiile pe care le-am formulat în legătură cu Hotărârea din 16 martie 2004, AOK Bundesverband și alții (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150), la punctele 125-127 și 129 din prezentele concluzii.

69 Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauzele conexate AOK Bundesverband și alții (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2003:304, punctul 35).

70 Hotărârea din 17 februarie 1993 (C-159/91 și C-160/91, EU:C:1993:63).

71 Hotărârea din 22 ianuarie 2002 (C-218/00, EU:C:2002:36).

72 Hotărârea din 16 martie 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150).

73 Hotărârea din 5 martie 2009 (C-350/07, EU:C:2009:127).

74 Hotărârea din 3 martie 2011 (C-437/09, EU:C:2011:112).

116. Nu avem nicio îndoială că sistemul de asigurări obligatorii de sănătate în Slovacia prezintă toate aceste caracteristici, astfel cum a recunoscut Tribunalul la punctele 55-57 din hotărârea atacată. În primul rând, acesta urmărește un obiectiv social, întrucât vizează să asigure tuturor resortisanților slovaci o acoperire a riscurilor de boală, indiferent de avere și de starea lor de sănătate. În al doilea rând, include o mare parte a elementelor care, potrivit jurisprudenței, atestă punerea în aplicare a principiului solidarității, întrucât prevede o afiliere obligatorie, contribuții obligatorii al căror quantum este stabilit proporțional cu veniturile asiguraților și independent de evenimentul aleatoriu pe care îl implică în special vârsta sau starea de sănătate a asiguraților, o gamă de prestații legale obligatorii identică pentru toți asigurații, lipsa unei legături directe între prestațiile plătite și quantumul cotizațiilor achitate, precum și un sistem de egalizare a riscurilor⁷⁵. În al treilea rând, acest sistem include elementele pe care jurisprudența le consideră drept indicii privind existența unui control din partea statului, și anume faptul că fiecare organism de asigurări de sănătate este constituit în scopul punerii în aplicare a unei asemenea asigurări și nu poate desfășura alte activități decât cele prevăzute de lege, imposibilitatea organismelor respective de a influența quantumul contribuțiilor și întinderea prestațiilor legale obligatorii stabilite prin lege, precum și existența unui control al respectării cadrului legislativ asigurat de o autoritate de reglementare (Autoritatea de supraveghere în domeniul sănătății din Slovacia sau „HSA”) care intervine în cazul săvârșirii unei încălcări⁷⁶.

117. Având în vedere acest grad de solidaritate, Curtea este chemată ca, în cadrul examinării prezentelor motive, să se pronunțe dacă, astfel cum a concluzionat Tribunalul la sfârșitul analizei efectuate la punctele 65-68 din hotărârea atacată, marja pe care legiuitorul slovac a lăsat-o societăților de asigurare pentru a intra în raporturi de concurență este totuși suficientă pentru ca activitatea de furnizare de asigurări de sănătate în Slovacia să constituie o activitate economică. În această privință, amintim că Tribunalul se referă la următoarele elemente: în primul rând, concurența privind calitatea și eficacitatea procesului de cumpărare, în al doilea rând, concurența privind calitatea și întinderea ofertei, în măsura în care organismele de asigurări de sănătate pot completa în mod liber prestațiile obligatorii cu prestații conexe gratuite, și în al treilea rând, împrejurarea că asigurații au dreptul să își aleagă organismul de asigurări de sănătate și să îl schimbe o dată pe an.

118. Or, în ceea ce privește concurența privind calitatea și eficacitatea procesului de cumpărare, care ar rezulta din libertatea de a negocia și de a încheia contracte cu prestatorii de servicii de îngrijiri medicale, apreciem că este necesar să se afirme de la început că ea nu poate fi luată în considerare la aprecierea caracterului activității de furnizare de asigurări obligatorii de sănătate în Slovacia.

119. Astfel, în Hotărârea FENIN/Comisia⁷⁷, Curtea a considerat deja că, din moment ce activitatea care constă în *oferirea* de bunuri sau servicii pe o anumită piață caracterizează noțiunea de „activitate economică”, iar nu activitatea de cumpărare ca atare, nu este necesar să se disocieze activitatea de cumpărare a produsului de utilizarea sa în vederea aprecierii caracterului acesteia, ceea ce înseamnă că caracterul economic sau neeconomic al utilizării ulterioare a produsului cumpărat determină în mod necesar caracterul activității de cumpărare. Rezultă că nu se poate considera, în speță, că existența unui raport de concurență la momentul achiziționării prestărilor de servicii de îngrijiri medicale indică o natură economică a activității de furnizare de asigurări obligatorii de sănătate, întrucât natura unei asemenea activități de cumpărare depinde de natura acesteia din urmă⁷⁸.

⁷⁵ În ceea ce privește elementele enumerate până acum, a se vedea Hotărârea din 17 februarie 1993, Poucet și Pistre (C-159/91 și C-160/91, EU:C:1993:63, punctele 10, 12, 13 și 18), Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Cisl (C-218/00, EU:C:2002:36, punctele 39-44), Hotărârea din 16 martie 2004, AOK Bundesverband și alții (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150, punctele 47-52), Hotărârea din 5 martie 2009, Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, punctele 44-59), precum și Hotărârea din 3 martie 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, punctele 47-52).

⁷⁶ Hotărârea din 17 februarie 1993, Poucet și Pistre (C-159/91 și C-160/91, EU:C:1993:63, punctele 14 și 18), Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Cisl (C-218/00, EU:C:2002:36, punctele 43 și 44), Hotărârea din 16 martie 2004, AOK Bundesverband și alții (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150, punctele 48-52), Hotărârea din 5 martie 2009, Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, punctele 60-65), precum și Hotărârea din 3 martie 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, punctele 53-65).

⁷⁷ Hotărârea din 11 iulie 2006 (C-205/03 P, EU:C:2006:453, punctul 26).

⁷⁸ A se vedea de asemenea punctul 93 din decizia în litigiu.

120. Având în vedere concurența privind calitatea și întinderea ofertei și a libertății asiguraților de a-și alege liber prestatorul de servicii de asigurări de sănătate, observăm mai întâi că, spre deosebire de cele arătate de Republica Slovacă în recurs, faptul că sistemele de securitate socială în privința cărora Curtea a considerat până în prezent că instituie un mediu economic, cum ar fi cele în discuție în Hotărârile *Fédération française des sociétés d'assurance* și alții⁷⁹, *Albany*⁸⁰, *Brentjens*⁸¹, *Drijvende Bokken*⁸², *Pavlov* și alții⁸³, cuprindeau elemente economice mult mai importante decât în speță (afiliere facultativă sau obligatorie cu posibilitate de dispensă, sisteme întemeiate pe principiul capitalizării, stabilirea cuantumului contribuțiilor și a întinderii prestațiilor lăsată la latitudinea entităților în cauză) nu este în sine de natură să demonstreze că elementele în discuție nu sunt suficiente pentru a constata natura economică a activității în discuție în speță.

121. În schimb, ceea ce apreciem de natură să ne conducă la o asemenea concluzie sunt consecințele care decurg din hotărârea pronunțată în cauza *AOK Bundesverband* și alții⁸⁴, în care s-a solicitat Curții să se pronunțe cu privire la natura activității desfășurate de casele de asigurări de sănătate din Germania.

122. Două trăsături caracteristice ale sistemului în discuție în acea cauză îl fac, în opinia noastră, comparabil cu sistemul slovac de asigurări obligatorii de sănătate. În primul rând, sistemul respectiv prevedea un grad de solidaritate echivalent cu acesta din urmă, în sensul că se caracteriza printr-o afiliere în principiu obligatorie pentru toți salariații, printr-un cuantum al contribuțiilor condiționat în principal de veniturile asiguraților⁸⁵, prin prestații stabilite prin lege și identice pentru toți asigurații sub aspectul categoriilor de îngrijiri obligatorii, prin lipsa unei legături directe între contribuțiile plătite și prestațiile percepute, precum și printr-o formă de comunitate realizată prin intermediul unui mecanism de repartizare a costurilor și a riscurilor între diferitele case de asigurări de sănătate vizate⁸⁶. În al doilea rând, acesta includea aceleași elemente de concurență ca și sistemul slovac, din moment ce casele de asigurări de sănătate puteau completa prestațiile obligatorii prevăzute de lege cu prestații suplimentare facultative, iar asigurații aveau dreptul să își aleagă liber casa de asigurări de sănătate⁸⁷.

123. În acest context, Curtea a statuat în esență că, având în vedere aspectele de solidaritate ale sistemului, elementele de concurență nu permiteau ca activitatea de furnizare de asigurări de sănătate să fie calificată drept una economică. În timp ce dreptul asiguraților nici măcar nu era luat în considerare la efectuarea acestei aprecieri, posibilitatea caselor de asigurări de sănătate de a furniza prestații suplimentare facultative nu conducea la o astfel de calificare, potrivit Curții, întrucât prestațiile obligatorii erau „în esență identice”⁸⁸. Or, având în vedere trăsăturile caracteristice comune evocate la punctul anterior, suntem convinși că acea concluzie trasă de Curte în hotărârea amintită ar

79 Hotărârea din 16 noiembrie 1995 (C-244/94, EU:C:1995:392).

80 Hotărârea din 21 septembrie 1999 (C-67/96, EU:C:1999:430).

81 Hotărârea din 21 septembrie 1999 (C-115/97-C-117/97, EU:C:1999:434).

82 Hotărârea din 21 septembrie 1999 (C-219/97, EU:C:1999:437).

83 Hotărârea din 12 septembrie 2000 (C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:428).

84 Hotărârea din 16 martie 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150).

85 Hotărârea din 16 martie 2004, *AOK Bundesverband* și alții (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150, punctele 6 și 7).

86 Hotărârea din 16 martie 2004, *AOK Bundesverband* și alții (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150, punctele 52 și 53).

87 Hotărârea din 16 martie 2004, *AOK Bundesverband* și alții (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150, punctele 8 și 9).

88 Hotărârea din 16 martie 2004, *AOK Bundesverband* și alții (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150, punctul 52).

putea fi transpusă în cauzele care ne preocupă⁸⁹, cu atât mai mult cu cât gama de prestații obligatorii și identice pentru toți asigurații oferite de societățile de asigurări de sănătate în Slovacia este extrem de largă⁹⁰, prestațiile conexe gratuite fiind limitate la rambursarea vaccinurilor neobligatorii și la orarele de lucru diferite ale centrelor de apel pentru clienți.

124. Considerăm că nici natura neeconomică a activității în cauză nu poate fi repusă în discuție de faptul că legislația slovacă permite societăților de asigurări de sănătate să utilizeze și să distribuie beneficiile care rezultă din exercitarea activității lor.

125. Temeiul juridic al afirmației noastre se regăsește în Hotărârea AOK Bundesverband și alții⁹¹.

126. Astfel, amintim că, pe lângă elementele comune cu sistemul în discuție în speță, sistemul german avea un element suplimentar de concurență considerat a avea o pondere considerabilă în analiza naturii activității desfășurate în cadrul unui sistem mixt precum cel în discuție în cauza care ne preocupă, și anume că acest sistem permitea caselor de sănătate să intre în raporturi de concurență cu privire la cuantumul contribuțiilor, stabilind în mod autonom nivelul acestora⁹².

127. Or, chiar existența unei marje pentru a intra în raporturi de concurență cu privire la contribuții nu putea, potrivit punctului 56 din acea hotărâre, să se opună naturii neeconomice a activității pentru motivul că acest element fusese introdus „pentru a încuraja casele de asigurări de sănătate să își exercite activitatea conform principiilor unei bune administrări, și anume în modul cel mai eficient și cu cele mai reduse costuri posibile, în interesul bunei funcționări a sistemului de securitate socială german”. Cu alte cuvinte, chiar și în prezența unei doze de concurență fără îndoială mai ridicată decât cea din speță, Curtea a considerat că activitatea de furnizare de asigurări de sănătate în Germania nu era de natură economică, dat fiind faptul că, încurajând astfel organismele de asigurări să funcționeze într-un mod mai eficient, *legiuitorul național urmărea să garanteze realizarea obiectivului social al sistemului*.

128. Aceeași constatare se impune, în opinia noastră, în prezentele cauze. Astfel, după cum admite Tribunalul la punctul 64 din hotărârea atacată, posibilitatea de a utiliza și de a distribui beneficii „este încadrată într-un mod mai strict decât în sectoarele comerciale clasice” pentru motivul că este „condiționată de respectarea unor cerințe destinate să garanteze perenitatea sistemului și realizarea obiectivelor sociale și de solidaritate care stau la baza acestuia”. Cerințele respective constau în obligația de a constitui o rezervă reprezentând 20 % din capitalul social vărsat, în loc de 10 % cum este impus pentru alte societăți, precum și o rezervă tehnică pentru plata îngrijirilor medicale programate

89 Trebuie să se observe că Dóvera a susținut în ședință că acest lucru nu ar fi posibil, din moment ce cele două cauze se deosebesc sub trei aspecte: în primul rând, organismele de asigurări de sănătate care operează pe piața slovacă nu urmăresc un scop lucrativ, în al doilea rând, acestea se constituie sub formă de societăți comerciale, în al treilea rând, ele au dreptul să negocieze în mod direct și să încheie contracte cu prestatorii de servicii de îngrijiri medicale. În ceea ce privește acest ultim aspect, am explicat deja, la punctele 118 și 119 din prezentele concluzii, motivul pentru care nu poate fi luat în considerare. În ceea ce privește urmărirea unui scop lucrativ de către organismele de asigurări, irelevanța acestui aspect la calificarea unei entități drept întreprindere este motivată la punctele 92-107 din prezentele concluzii. În sfârșit, în ceea ce privește faptul că aceste organisme sunt constituite sub forma unor societăți comerciale, ne limităm să amintim încă o dată jurisprudența clasică potrivit căreia statutul juridic al unei entități de care depinde în mod evident urmărirea unui scop lucrativ nu este relevant pentru calificarea respectivă. A se vedea cu privire la acest ultim aspect Hotărârea din 22 octombrie 2015, EasyPay și Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, punctul 37 și jurisprudența citată).

90 În hotărârea atacată, Tribunalul nu a repus în discuție constatarea care figurează la punctul 87 din decizia în litigiu, potrivit căreia întinderea prestațiilor legale obligatorii era de fapt foarte largă, deoarece acoperă aproape toate actele medicale acordate în Slovacia. Observăm în această privință că, în recursul formulat, Republica Slovacă susține că 98,9 % din ansamblul prestațiilor medicale furnizate sunt rambursate integral de societățile de asigurări de sănătate în temeiul asigurării obligatorii de sănătate, astfel încât posibilitatea de a intra în raporturi de concurență privește doar restul de 1,1 % din prestațiile medicale.

91 Hotărârea din 16 martie 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150).

92 Hotărârea din 16 martie 2004, AOK Bundesverband și alții (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150, punctul 7).

pentru asigurații aflați pe o listă de așteptare⁹³. Or, existența acestor cerințe indică în mod clar, după părerea noastră, că posibilitatea de a utiliza și de a distribui beneficii servește obiectivului de a asigura viabilitatea și continuitatea sistemului slovac de asigurări medicale obligatorii, contribuind astfel la realizarea obiectivului social al acestuia din urmă⁹⁴.

129. Într-un mod mai general, considerăm că este o ocazie pentru Curte să explice, în hotărârea care urmează să fie pronunțată, principiul care ni se pare că decurge din Hotărârea AOK Bundesverband și alții⁹⁵, potrivit căruia o activitate este considerată neeconomică și nu intră astfel sub incidența articolului 107 alineatul (1) TFUE în măsura în care sistemul național de securitate socială examinat demonstrează că legiuitorul național urmărește obiectivul social al sistemului în mod *coerent*⁹⁶.

130. Având în vedere toate aceste considerații, apreciem că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a supraapreciat incidența gradului de concurență consimțit de sistemul slovac de asigurări obligatorii de sănătate și a concluzionat în acest fel greșit, la punctul 70 din hotărârea atacată, că, prin exercitarea unei activități de natură economică, SZP și VŠZP intră în sfera noțiunii de „întreprindere”, astfel cum este consacrată la articolul 107 alineatul (1) TFUE.

3. Concluzie cu privire la al doilea motiv de recurs în cauza C-262/18 P și la al treilea motiv de recurs în cauza C-271/18 P

131. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să admită al doilea motiv de recurs în cauza C-262/18 P, precum și al treilea motiv de recurs în cauza C-271/18 P.

D. Cu privire la al treilea motiv invocat de Comisie în cauza C-262/18 P și la al doilea motiv invocat de Republica Slovacă în cauza C-271/18 P, întemeiate pe denaturarea anumitor elemente de probă

1. Argumentele părților

132. Comisia și Republica Slovacă, susținute de Republica Finlanda, arată că Tribunalul a săvârșit mai multe denaturări ale elementelor din dosar. În special, constatarea care figurează la punctul 67 din hotărârea atacată, potrivit căreia există o concurență „intensă și complexă” care rezultă din posibilitatea de a atrage asigurații și referitoare la calitatea serviciilor, s-ar întemeia pe o asemenea denaturare. Astfel, elementele de concurență identificate de Tribunal la punctele 65 și 66 din hotărârea atacată ar indica doar existența unei concurențe limitate privind calitatea anumitor aspecte marginale ale furnizării de servicii de asigurări de sănătate.

133. Republica Slovacă adaugă că Tribunalul ar fi săvârșit o denaturare a elementelor de probă prin faptul că a omis să ia în considerare că una dintre măsurile care fac obiectul deciziei în litigiu era aplicabilă într-o perioadă în care se interzicea organismelor de asigurări să distribuie beneficii. Constatarea care figurează la punctul 64 din hotărârea atacată, potrivit căreia organismele de asigurări în Slovacia au posibilitatea de a urmări și de a realiza „în mod liber” beneficii, ar constitui de asemenea o denaturare.

⁹³ A se vedea nota de subsol 7, la punctul 15 din decizia în litigiu.

⁹⁴ A se vedea punctul 95 din decizia în litigiu.

⁹⁵ Hotărârea din 16 martie 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, EU:C:2004:150).

⁹⁶ Este vorba despre cerința privind coerența, pe care am evocat-o la punctul 112 din prezentele concluzii.

134. Dôvera și Union apreciază că aceste motive sunt inadmisibile, întrucât Comisia și Republica Slovacă nu ar indica elementele de probă care ar fi fost denaturate, ci s-ar limita să solicite o nouă apreciere a faptelor de către Curte. În orice caz, elementele de probă prezentate Tribunalului ar confirma concluzia sa privind existența unei concurențe intense și complexe.

135. În plus, argumentul că Tribunalul ar fi trebuit să ia în considerare faptul că una dintre măsurile care fac obiectul deciziei în litigiu era aplicabilă într-o perioadă în care se interzicea organismelor de asigurări să distribuie beneficii ar fi inadmisibil, întrucât ar fi fost invocat pentru prima dată în stadiul recursului și ar fi oricum inoperant și nefondat. Constatarea referitoare la posibilitatea de a urmări și de a realiza „în mod liber” beneficii nu ar contraveni unei reglementări privind realizarea de beneficii.

2. Aprecieri

136. Cu titlu introductiv, considerăm că este util să enunțăm anumite principii fundamentale care decurg din jurisprudența Curții în legătură cu denaturarea elementelor de probă.

137. Mai întâi, amintim că, potrivit unei jurisprudențe clasice, caracterul probant sau neprobant al dovezilor din dosar este la aprecierea suverană a Tribunalului asupra situației de fapt, care nu poate fi verificată de Curte în recurs, mai puțin în cazul unei denaturări⁹⁷.

138. O asemenea denaturare trebuie să reiasă în mod vădit din înscrisurile din dosar, fără a fi necesară o nouă apreciere a faptelor și a probelor⁹⁸. Pentru a demonstra existența unei denaturări, nu este suficient să se propună o interpretare a respectivelor elemente de probă, diferită de cea reținută de Tribunal⁹⁹. În acest scop, un reclamant trebuie să indice în mod precis elementele care ar fi fost denaturate de Tribunal și să demonstreze erorile de analiză care ar fi condus, după aprecierea sa, la o asemenea denaturare¹⁰⁰.

139. În speță, în ceea ce privește, în primul rând, critica întemeiată pe denaturarea elementelor de probă referitoare la existența temporară a unei interdicții de a distribui beneficii organismelor de asigurări de sănătate, observăm de la bun început că, spre deosebire de cele susținute de Dôvera în memoriul în răspuns, Republica Slovacă a atras deja atenția asupra acestei împrejurări la punctul 53 din memoriul său în intervenție de la Tribunal, astfel încât nu este vorba despre un argument invocat pentru prima dată în stadiul recursului. Totuși, subliniem de asemenea că, în recursul formulat, Republica Slovacă se limitează să arate că interdicția de a distribui beneficii rezultă din mai multe înscrisuri, însă nu menționează niciun element în legătură cu care Tribunalul ar fi făcut o prezentare vădit eronată în hotărârea atacată. În opinia noastră, această critică urmărește în realitate să conteste faptul că Tribunalul nu a luat-o în considerare atunci când a apreciat elementul respectiv ca lipsit de relevanță în scopul evaluării lui. Aceasta constituie totuși o apreciere a elementelor de probă care nu intră, ca atare, sub controlul Curții în stadiul recursului. În consecință, apreciem că această critică trebuie declarată inadmisibilă.

140. În al doilea rând, în ceea ce privește problema dacă constatarea Tribunalului de la punctul 64 din hotărârea atacată, potrivit căreia organismele de asigurări din Slovacia au posibilitatea de a urmări și de a realiza „în mod liber” beneficii, ar constitui o denaturare, observăm că Republica Slovacă nu indică niciun element specific care ar fi fost denaturat de Tribunal, limitându-se la o trimitere generică la „înscrisurile din dosar”. În esență, considerăm că, sub pretextul unei pretinse denaturări, ceea ce Republica Slovacă reproșează Tribunalului este o eroare de apreciere a faptelor. Astfel, ea nu contestă

97 Hotărârea din 11 septembrie 2008, Germania și alții/Kronofrance (C-75/05 P și C-80/05 P, EU:C:2008:482, punctul 78 și jurisprudența citată).

98 A se vedea Hotărârea din 4 aprilie 2017, Médiateur/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punctul 83 și jurisprudența citată).

99 A se vedea Hotărârea din 25 iulie 2018, QuaMa Quality Management/EUIPO (C-139/17 P, nepublicată, EU:C:2018:608, punctul 35 și jurisprudența citată).

100 A se vedea Hotărârea din 25 iulie 2018, Spania/Comisia (C-588/17 P, nepublicată, EU:C:2018:607, punctul 35 și jurisprudența citată).

că restricțiile impuse de legea slovacă au fost corect înțelese de Tribunal, ci arată că, spre deosebire de cele susținute de Tribunal, restricțiile în discuție nu afectează numai posibilitatea de a utiliza și de a distribui beneficii de către organismele de asigurări de sănătate, ci și posibilitatea de a realiza aceste beneficii. Prin urmare, după părerea noastră, prezenta critică trebuie declarată inadmisibilă.

141. În al treilea rând, Comisia și Republica Slovacă invocă o denaturare a elementelor de probă, în sensul că Tribunalul, la punctul 67 din hotărârea atacată, a afirmat că există în sistemul slovac de asigurări de sănătate o concurență „intensă și complexă”. Având în vedere acest lucru, apreciem că respectiva critică echivalează în esență cu o reiterare a argumentelor dezvoltate în cadrul celui de al doilea motiv invocat de Comisie și al celui de al treilea motiv invocat de Republica Slovacă, vizând caracterizarea unei erori de drept a Tribunalului, cu privire la care am propus deja să fie respinsă pentru motivele prezentate la punctele 89-130 din prezentele concluzii.

142. În măsura în care Curtea consideră că prezentul motiv formulat de Comisie și această din urmă obiecție formulată de Republica Slovacă se referă cu adevărat la o denaturare a elementelor de probă, este suficient să se constate că Republica Slovacă nu indică niciunde elementele de probă al căror sens ar fi fost deformat de Tribunal în hotărârea atacată. În ceea ce privește Comisia, deși este adevărat că ea citează unul dintre aceste elemente, și anume un grafic de acoperire care ilustrează diferențele dintre acoperirea oferită de diferite organisme de asigurări de sănătate, este de asemenea adevărat că aceasta nu identifică nicicum erorile de analiză care au condus Tribunalul la o astfel de denaturare. Prin urmare, în opinia noastră, motivul formulat de Comisie și obiecția formulată de Republica Slovacă în discuție trebuie declarate inadmisibile.

3. Concluzie cu privire la al treilea motiv de recurs în cauza C-262/18 P și la al doilea motiv de recurs în cauza C-271/18 P

143. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să declare al treilea motiv de recurs în cauza C-262/18 P, precum și al doilea motiv de recurs în cauza C-271/18 P ca fiind în totalitate inadmisibile.

V. Recursurile incidente

A. Argumentele părților

144. Prin recursurile incidente formulate, Dôvera invocă un motiv unic, și anume că Tribunalul a săvârșit o eroare de procedură și și-a încălcat obligația de motivare atunci când a declarat, la punctul 58 din hotărârea atacată, că Dôvera nu a contestat constatarea că sistemul slovac de asigurări de sănătate prezintă „aspecte sociale, de solidaritate și de reglementare [predominante]”¹⁰¹. În susținerea acestui motiv, ea atrage atenția asupra anumitor fragmente din memoriile pe care le depusese în primă instanță, în care a respins în mod expres o asemenea constatare.

145. Totuși, potrivit Dôvera, acest motiv are o natură contingentă, în sensul că este necesar numai în ipoteza improbabilă în care, prin adoptarea unei interpretări stricte a formulării punctului menționat din hotărârea atacată, Curtea ar ignora eroarea de traducere din versiunea în limba de procedură, și anume în versiunea în limba engleză a acestei hotărâri, care definește aspectele sociale, de solidaritate și de reglementare ale sistemului respectiv drept „predominant” (*predominante*), în condițiile în care ele sunt definite ca „importants” în versiunea în limba franceză.

¹⁰¹ Aceasta este traducerea literală în limba franceză a termenului utilizat în versiunea în limba engleză a hotărârii atacate. În versiunea în limba franceză, termenul utilizat este „importants”.

146. Union achiesează la concluziile formulate de Dôvera.

147. Comisia în replică arată că recursurile incidente sunt inadmisibile, dar, presupunând că Curtea le consideră admisibile, aceasta ar trebui să concluzioneze, pe baza versiunii în limba engleză a hotărârii atacate, că sunt fondate. Republica Slovacă arată că versiunea în limba engleză a acestei hotărâri nu este afectată de nicio eroare de traducere și că, în orice caz, recursurile incidente sunt inadmisibile.

B. Aprecieri

148. Ținând seama de considerațiile dezvoltate la punctele 61-64 din prezentele concluzii, apreciem că punctul 58 din versiunea în limba engleză a hotărârii atacate conține o eroare de traducere. Întrucât, în opinia noastră, această eroare poate fi corectată printr-o simplă interpretare a hotărârii atacate, considerăm că recursurile incidente nu ar trebui să fie examinate de Curte.

149. Totuși, în cazul în care Curtea ar considera că trebuie să efectueze o asemenea examinare, considerăm indubitabil că aceasta va fi obligată să constate inadmisibilitatea lor ca urmare a lipsei interesului Dôvera de a exercita acțiunea.

150. Astfel, din jurisprudența Curții reiese că existența interesului de a exercita o acțiune presupune ca un recurs incident să poată aduce prin rezultatul său un beneficiu părții care l-a formulat¹⁰².

151. Or, în primă instanță, Tribunalul a admis acțiunea formulată de Dôvera și a anulat decizia în litigiu. Acesta este motivul pentru care nu înțelegem care ar fi beneficiile pe care Dôvera le-ar putea obține în cazul în care Curtea ar admite recursurile incidente formulate de aceasta și ar anula acea parte din cuprinsul punctului 58 din hotărârea în cauză în care Tribunalul a considerat că Dôvera nu a contestat afirmația că sistemul slovac de asigurări obligatorii de sănătate prezintă aspecte sociale, de solidaritate și de reglementare predominante. Chiar dacă Curtea ar admite prezentele recursuri incidente, această modificare ar viza *motivele* hotărârii atacate și nu ar avea niciun efect asupra *dispozitivului* său și, în orice caz, o modificare a dispozitivului în care Tribunalul a admis acțiunea nu ar putea aduce Dôvera niciun fel de beneficiu.

C. Concluzii cu privire la recursurile incidente în cauzele C-262/18 P și C-271/18 P

152. Având în vedere aceste considerații, propunem Curții să se abțină să examineze recursurile incidente formulate de Dôvera în cauzele C-262/18 P și C-271/18 P.

VI. Cu privire la acțiunea formulată la Tribunal

153. În temeiul articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care recursul este întemeiat și Curtea anulează decizia Tribunalului, aceasta poate fie să soluționeze în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza spre rejudecare la Tribunal.

154. În speță, considerăm că Curtea este în măsură să se pronunțe cu privire la motivele invocate de Dôvera la Tribunal.

155. În ceea ce privește al doilea motiv, propunem respingerea acestuia în temeiul punctelor 89-130 din prezentele concluzii.

¹⁰² A se vedea în special Hotărârea din 21 decembrie 2011, Iride/Comisia (C-329/09 P, nepublicată, EU:C:2011:859, punctele 48-51 și jurisprudența citată).

156. În ceea ce privește primul motiv, astfel cum este rezumat la punctul 7 din prezentele concluzii, propunem de asemenea respingerea acestuia în totalitate. Astfel, în ceea ce privește prima obiecție a acestui motiv, din abordarea funcțională a noțiunii de „întreprindere”, astfel cum am evocat-o la punctul 109 din prezentele concluzii, reiese că o calificare ca atare a unei entități este întotdeauna legată de o activitate bine determinată. Cu alte cuvinte, o entitate care desfășoară în același timp activități economice și activități neeconomice trebuie considerată o întreprindere numai în ceea ce privește primele activități. În consecință, această obiecție trebuie respinsă. În ceea ce privește a doua obiecție, astfel cum reiese din jurisprudența constantă amintită la punctele 114 și 115 din prezentele concluzii, calificarea drept economică a activității desfășurate în cadrul sistemelor de securitate socială mixte depinde de un exercițiu de ponderare, care constă în analiza diferitor elemente economice și neeconomice ale sistemului național, precum și de importanța și de obiectul lor. Rezultă în mod logic că argumentul potrivit căruia orice element economic este suficient pentru a determina o asemenea calificare este, din punct de vedere juridic, eronat. În opinia noastră, a doua obiecție trebuie să fie de asemenea respinsă.

VII. Cu privire la cheltuielile de judecată

157. Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.

158. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din același regulament, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia și Republica Slovacă au solicitat acest lucru, se impune obligarea Dôvera la plata cheltuielilor de judecată efectuate în procedura de la Tribunal și în prezentul recurs.

159. În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre și instituțiile care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Republica Finlandeză, intervenientă în litigii, trebuie să suporte, așadar, propriile cheltuieli de judecată efectuate în prezentul recurs.

160. Conform articolului 140 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, Curtea poate decide ca un intervenient, altul decât cei menționați la paragrafele precedente, să suporte propriile cheltuieli de judecată. Este necesar să se decidă că Union trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată efectuate în procedura de la Tribunal și în prezentul recurs.

VIII. Concluzie

161. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

- 1) Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 5 februarie 2018, Dôvera zdravotná poisťovňa/Comisia (T-216/15, nepublicată, EU:T:2018:64).
- 2) Respinge acțiunea formulată de Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. la Tribunalul Uniunii Europene.
- 3) Respinge recursurile incidente.
- 4) Obligă Dôvera zdravotná poisťovňa să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisia Europeană în procedura de la Tribunal și în prezentul recurs. În plus, o obligă pe aceasta să plătească cheltuielile de judecată efectuate de Republica Slovacă în prezentul recurs.

- 5) Union zdravotná poisťovňa a.s. suportă propriile cheltuieli de judecată efectuate în procedura de la Tribunal și în prezentul recurs.
- 6) Republica Finlandeză suportă propriile cheltuieli de judecată efectuate în prezentul recurs.