



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PRIIT PIKAMÄE

19 päivänä joulukuuta 2019¹

Yhdistetyt asiat C-262/18 P ja C-271/18 P

Euroopan komissio

vastaan

Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. (C-262/18 P)

ja

Slovakian tasavalta

vastaan

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

Muutoksenhaku – Valtiontuet – Sairausvakuutuslaitokset – Yrityksen käsite –
Monitahoiset taloudelliset arvioinnit – Unionin yleisen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan laajuus
– Taloudellisen toiminnan käsite – Muiden sosiaaliturvajärjestelmässä toimivien yhteisöjen
voitontavoittelu – Sairausvakuutusetuuksien laatuun ja tarjontaan perustuva kilpailu

Sisällys

I	Asian tausta	3
II	Oikeudenkäyntimenettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio	4
III	Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset	5
IV	Päävalitukset	7
A	Slovakian tasavallan asiassa C-271/18 P esittämä ensimmäinen valitusperuste, joka koskee unionin yleisen tuomioistuimen tuomioistuinvalvontaa koskevan toimivallan ylittämistä	7
1.	Asianosaisten lausumat	7
2.	Arviointi	7
3.	Slovakian tasavallan asiassa C-271/18 P esittämää ensimmäistä valitusperustetta koskeva päätelmä	11

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

B	Komission asiassa C-262/18 P esittämä ensimmäinen valitusperuste ja Slovakian tasavallan asiassa C-271/18 P esittämä neljäs valitusperuste, jotka koskevat perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ...	11
1.	Asianosaisten lausumat	11
2.	Arviointi	12
3.	Asiassa C-262/18 P esitettyä ensimmäistä valitusperustetta ja asiassa C-271/18 P esitettyä neljättä valitusperustetta koskeva päätelmä	16
C	Komission asiassa C-262/18 P esittämä toinen valitusperuste ja Slovakian tasavallan asiassa C-271/18 P esittämä kolmas valitusperuste, jotka koskevat oikeudellista virhettä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun yrityksen käsitteen tulkinnassa	17
1.	Asianosaisten lausumat	17
2.	Arviointi	18
a)	Alustavat huomautukset	18
b)	Muiden sosiaaliturvajärjestelmässä toimivien yhteisöjen voitontavoittelun merkityksellisyys taloudelliseksi toiminnaksi luokittelemisen kannalta	18
c)	Riittävän kilpailun olemassaolo, jotta luokittelu taloudelliseksi toiminnaksi on perusteltua .	21
3.	Asiassa C-262/18 P esitettyä toista valitusperustetta ja asiassa C-271/18 P esitettyä kolmatta valitusperustetta koskeva päätelmä	25
D	Komission asiassa C-262/18 P esittämä kolmas valitusperuste ja Slovakian tasavallan asiassa C-271/18 P esittämä toinen valitusperuste, jotka koskevat tiettyjen todisteiden ottamista vääristyneellä tavalla huomioon	26
1.	Asianosaisten lausumat	26
2.	Arviointi	26
3.	Asiassa C-262/18 P esitettyä kolmatta valitusperustetta ja asiassa C-271/18 P esitettyä toista valitusperustetta koskeva päätelmä	28
V	Vastavalitukset	28
A	Asianosaisten lausumat	28
B	Arviointi	28
C	Asioissa C-262/18 P ja C-271/18 P tehtyjä vastavalituksia koskeva päätelmä	29
VI	Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne	29
VII	Oikeudenkäyntikulut	30
VIII	Ratkaisuehdotus	30

1. Nyt käsiteltävissä valituksissaan Euroopan komissio ja Slovakian tasavalta vaativat unionin yleisen tuomioistuimen 5.2.2018 antaman sen tuomion Dôvera zdravotná poisťovňa v. komissio (T-216/15, ei julkaistu, EU:T:2018:64; jäljempänä valituksenalainen tuomio) kumoamista, jolla unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi yrityksen Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. (jäljempänä Dôvera) nostaman kanteen, jossa vaadittiin kyseisen jäsenvaltion yritysten Spoločná zdravotná poisťovňa a.s. (jäljempänä SZP) ja Všeobecná zdravotná poisťovňa a.s. (jäljempänä VŠZP) hyväksi toteuttamista useista taloudellisista tukitoimenpiteistä annetun komission päätöksen C(2014) 7277 final (jäljempänä riidanalainen päätös)² kumoamista.

2. Vaikka tämä asia liittyykin asiayhteyteen, josta on olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä, joka koskee sosiaaliturvajärjestelmässä toimivien yhteisöjen luokittelua perussopimuksen kilpailusäännöissä tarkoitetuiksi yrityksiksi, se tarjoaa unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden esittää erityisen tervetulleita selvennyksiä etenkin siihen, miten tähän luokitteluun vaikuttaa se, että kyseisessä järjestelmässä toimii muita, voittoa tavoittelevia toimijoita. Lisäksi unionin tuomioistuinta pyydetään ensimmäistä kertaa lausumaan sen tuomioistuinvalvonnan laajuudesta, joka koskee arviointeja, joita komissio antaa tutkiessaan, onko tietty yhteisö katsottava yritykseksi.

I Asian tausta

3. Slovakian sairausvakuutusjärjestelmä vaihtui vuonna 1994 keskitetystä valtionjohtoisesta sairausvakuutusjärjestelmästä sekamuotoiseen malliin, jossa toimii sekä julkisia että yksityisiä elimiä. Vuonna 2005 järjestelmää uudistettaessa muutettiin erityisesti kaikkien vakuutuksenantajien oikeudellinen muoto siten, että ne muuttuivat erityisistä oikeudellisista yhteisöistä sui generis rajavastuuyhtiöiksi. Vuonna 2007 vakuutusyhtiöille säädettiin laissa ehdoton kiello maksaa voittoa osinkoina 1.1.2008 alkaen. Slovakian perustuslakituoimioistuimen todettua tuomiossaan tämän kiellon perustuslain vastaiseksi lainsäädäntöä muutettiin heinäkuussa 2011 siten, että voitonjako sallittiin kyseisille yhtiöille tietyin edellytyksin.

4. Nykyisellään Slovakiassa vakituisesti asuvat voivat valita kolmesta eri sairausvakuutuslaitoksesta, joita ovat

- valtio-omisteiset vakuutusyhtiöt SZP ja VŠZP, jotka yhdistyivät 1.1.2010
- yksityinen vakuutusyhtiö Dôvera ja
- yksityinen vakuutusyhtiö Union zdravotná poisťovňa a.s. (jäljempänä Union).

5. Dôveran tehtyä valituksen valtioneuvosta, jotka Slovakia oli oletetusti myöntänyt SZP:lle ja VŠZP:lle, komissio aloitti 2.7.2013 muodollisen tutkintamenettelyn.

6. Komissio antoi 15.10.2014 riidanalaisen päätöksen, jossa todetaan, että kyseessä olevat toimenpiteet eivät ole valtiontukea, koska pakollista sairausvakuutustoimintaa, sellaisena kuin se on organisoitu ja toteutettu Slovakiassa, ei voida katsoa taloudelliseksi toiminnaksi ja koska SZP:tä ja VŠZP:tä ei näin ollen voida kyseisten toimenpiteiden edunsaajina katsoa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuiksi yrityksiksi.

2 Toimenpiteistä SA.23008 (2013/C) (ex 2013/NN), jotka Slovakia on toteuttanut yritysten Spoločná zdravotná poisťovňa, a. s. (SZP) ja Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. (VŠZP) hyväksi, 15.10.2014 annettu komission päätös (EU) 2015/248 (EUVL 2015, L 41, s. 25).

II Oikeudenkäyntimenettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

7. Dóvera nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 24.4.2015 toimittamallaan kannekirjelmällä riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi kanteen, jonka tueksi se vetosi kahteen kanneperusteeseen. Ensimmäisessä kanneperusteessaan kyseinen yhtiö esitti pääasiassa, että tulkitessaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yrityksen käsitettä komissio teki kahdessa suhteessa oikeudellisen virheen. Ensinnäkään komissio ei ollut tutkinut, voiko SZP:n ja VŠZP:n katsoa harjoittavan *jotakin* taloudellista toimintaa joko Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä tai sen ulkopuolella, mikä olisi merkinnyt, että ne olisi pitänyt luokitella yrityksiksi. Toiseksi komissio oli katsonut, että Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä toimivien yhtiöiden harjoittaman toiminnan luokittelu taloudelliseksi toiminnaksi riippuu taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten osatekijöiden vertailusta, kun taas mainitun yhtiön mukaan pelkkä minkä tahansa taloudellisen osatekijän olemassaolo sairausvakuutusjärjestelmässä riittää siihen, että kyseinen toiminta katsotaan taloudelliseksi toiminnaksi. Toisessa kanneperusteessaan Dóvera esitti pääasiassa, että komissio teki oikeudellisia virheitä ja arviointivirheitä katsoessaan, että Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä muut kuin taloudelliset osatekijät ovat ensisijaisia taloudellisiin osatekijöihin nähden.

8. Ensimmäistä kanneperustetta tutkimatta unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi toisen kanneperusteen ja kumosi riidanalaisen päätöksen sen perusteella.

9. Muistutettuaan yrityksen käsitteeseen liittyvästä oikeuskäytännöstä³ etenkin sosiaaliturvajärjestelmien alalla unionin yleinen tuomioistuin tutki, oliko komissio tehnyt oikeudellisen virheen päätellessään, että Slovakian pakollisen sairausvakuutusjärjestelmän taloudelliset osatekijät eivät kyseenalaistaneet mainitun järjestelmän muita kuin taloudellisia osatekijöitä.⁴ Unionin yleinen tuomioistuin totesi tutkimuksessaan ennen kaikkea, että kyseessä olevan järjestelmän muita kuin taloudellisia osatekijöitä olivat pääasiallisesti seuraavat osatekijät:

- sairausvakuutuslaitoksilla on lakisääteinen velvoite myöntää vakuutus kenelle tahansa sitä hakeneelle Slovakiassa vakituisesti asuvalle, eivätkä ne voi kieltäytyä myöntämästä henkilölle vakuutusta hänen ikänsä, terveydentilansa tai sairastumisriskinsä takia
- järjestelmässä vakuutusmaksut ovat pakollisia, ja niiden suuruus vahvistetaan lakisääteisesti suhteessa vakuutettujen tuloihin mutta riippumatta saaduista etuuksista tai erityisesti vakuutetun ikään tai terveydentilaan liittyvistä riskitekijöistä
- kaikille vakuutetuille taataan samantasoiset vähimmäisetuudet
- riskintausjärjestelmän kautta laitokset, joiden vakuuttamiin henkilöihin liittyy suurempi riski, saavat varainsiirtoja laitoksilta, joiden vakuutuskantaan liittyvä riski on pienempi
- sairausvakuutuslaitoksia koskee erityinen lainsäädäntö, jonka mukaan laitoksilla on yhtenäinen asema ja yhtenäiset oikeudet ja velvollisuudet, minkä lisäksi kunkin laitoksen on oltava perustettu julkisen sairausvakuutuksen täytäntöönpanoa varten eikä se voi harjoittaa muita kuin laissa säädettyjä toimintoja
- sairausvakuutuslaitosten toimintaa valvoo sääntelyviranomainen, joka valvoo, noudattavatko kyseiset laitokset edellä kuvattua säännöstöä, ja ryhtyy asianmukaisesti toimenpiteisiin, jos sääntöjä rikotaan.

3 Valituksenalaisen tuomion 45–53 kohta.

4 Valituksenalaisen tuomion 54 kohta.

10. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa, että oli ”syytä hyväksyä komission päätelmä, jonka mukaan pääasiassa Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä oli merkittäviä sosiaalisia, solidaarisia ja sääntelyllisiä piirteitä”.

11. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin jatkoi analyysiä ottamalla huomioon kyseisen järjestelmän taloudelliset osatekijät.⁵ Unionin yleinen tuomioistuin katsoi erityisesti ensinnäkin, että sairausvakuutusyhtiöiden mahdollisuus tuottaa voittoa ja käyttää sekä jakaa osa voitoistaan oli omiaan saattamaan kyseenalaiseksi sen, että niiden toiminta ei ollut luonteeltaan taloudellista. Tässä yhteydessä toteamus, jonka mukaan tämä mahdollisuus oli sidoksissa niiden tiukkojen vaatimusten noudattamiseen, joiden tarkoituksena oli taata järjestelmän jatkuvuus ja sen taustalla olevien sosiaalisten ja solidaaristen tavoitteiden saavuttaminen, ei ollut asian kannalta merkityksellinen, koska slovakialaisten sairausvakuutusyhtiöiden mahdollisuus vapaasti tavoitella ja tuottaa voittoa osoittaa joka tapauksessa, että ne tavoittelevat voittoa ja että niiden markkinoilla harjoittama toiminta kuuluu näin ollen taloudellisen toiminnan piiriin.

12. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin totesi, että eri sairausvakuutusyhtiöiden välillä vallitsi ”tietynasteinen” kilpailu tarjonnan laadun ja laajuuden suhteen. Siltä osin se katsoi, että vaikka Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä vallitseva kilpailu ei koskenut pakollisia lakisääteisiä etuuksia eikä vakuutusmaksujen suuruutta, se oli silti ”voimakasta ja monitahoista”, koska mainituilla laitoksilla on oikeus täydentää pakollisia lakisääteisiä etuuksia ilmaisilla liitännäisetuuksilla ja koska vakuutetut saavat valita vapaasti sairausvakuutusyhtiönsä ja vaihtaa sitä kerran vuodessa.⁶

13. Ottaen huomioon näiden sairausvakuutuslaitosten voitontavoittelun ja palvelujen laadussa ja tarjonnassa vallitsevan ”voimakkaan” kilpailun unionin yleinen tuomioistuin luokitteli näin ollen sairausvakuutuksen tarjoamisen Slovakiassa taloudelliseksi toiminnaksi.⁷

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

14. Komissio vaatii asiassa C-262/18 P tekemässään valituksessa Suomen tasavallan tukemana, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion
- palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen tai toissijaisesti ratkaisee asian lopullisesti ja
- määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin, tai velvoittaa Dôveran ja Unionin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Slovakian tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

- hyväksyy valituksen ja
- velvoittaa Dôveran ja Unionin korvaamaan oikeudenkäyntikulut tai määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

16. Dôvera vaatii, että unionin tuomioistuin

- hylkää valituksen ja

⁵ Valituksenalaisen tuomion 63 ja 64 kohta.

⁶ Valituksenalaisen tuomion 65–67 kohta.

⁷ Valituksenalaisen tuomion 68 kohta.

- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Slovakian tasavalta vaatii asiassa C-271/18 P tekemässään valituksessa Suomen tasavallan tukemana, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion
- hylkää kanteen tai toissijaisesti palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen ja
- velvoittaa Dôveran ja Unionin korvaamaan oikeudenkäyntikulut tai määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

18. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion
- palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen tai toissijaisesti ratkaisee asian lopullisesti ja
- määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin, tai velvoittaa Dôveran ja Unionin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19. Dôvera ja Union vaativat, että unionin tuomioistuin

- hylkää valituksen ja
- velvoittaa Slovakian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. Dôvera vaatii asioissa C-262/18 P ja C-271/18 P tekemissään vastavalituksissa, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion 58 kohdan siltä osin kuin siinä todetaan, että Dôvera ei ollut kiistänyt toteamusta, jonka mukaan Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä oli ”merkittäviä sosiaalisia, solidaarisia ja sääntelyllisiä piirteitä”.

21. Union vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion 58 kohdan siltä osin kuin siinä todetaan, että Dôvera ei ollut kiistänyt toteamusta, jonka mukaan Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä oli ”merkittäviä sosiaalisia, solidaarisia ja sääntelyllisiä piirteitä”, ja
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22. Slovakian tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

- jättää vastavalituksen tutkimatta ja
- velvoittaa Dôveran korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- jättää vastavalituksen tutkimatta tai toissijaisesti kumoaa valituksenalaisen tuomion
- palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen tai toissijaisesti ratkaisee asian lopullisesti ja

- määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin, tai velvoittaa Dôveran ja Unionin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Unionin tuomioistuimen presidentin 19.11.2018 antamalla päätöksellä asiat C-262/18 P ja C-271/18 P yhdistettiin suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

25. Komission, Slovakian tasavallan, Dôveran ja Unionin lausumat kuultiin 1.10.2019 pidetyssä istunnossa.

IV Päävalitukset

26. Komissio, jota Suomen tasavalta tukee, vetoaa valituksensa tueksi kolmeen valitusperusteeseen, ja Slovakian tasavalta, jota Suomen tasavalta myös tukee, vetoaa valituksensa tueksi neljään valitusperusteeseen. Koska komission esittämät kolme valitusperustetta vastaavat olennaisilta osiltaan Slovakian tasavallan esittämiä toista, kolmatta ja neljättä valitusperustetta, yhdistän niiden käsittelyn tässä ratkaisuehdotuksessa tarkasteltuani ensin ensimmäistä Slovakian tasavallan esittämää valitusperustetta.

A Slovakian tasavallan asiassa C-271/18 P esittämä ensimmäinen valitusperuste, joka koskee unionin yleisen tuomioistuimen tuomioistuinvalvontaa koskevan toimivallan ylittämistä

1. Asianosaisten lausumat

27. Slovakian tasavalta katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin ylitti valituksenalaisessa tuomiossa toimivaltansa komission päätöksiin valtiontukia koskevissa asioissa kohdistuvassa tuomioistuinvalvonnessa, kun se valvoi kokonaisvaltaisesti kysymystä siitä, oliko kyseessä oleva pakollinen sairausvakuutustoiminta taloudellista toimintaa. Slovakian tasavallan mukaan tämä kysymys näet edellyttäisi yksiselitteisesti monitahoisia taloudellisia arviointeja, joista unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että komissiolla on niissä laaja harkintavalta. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin ei Slovakian tasavallan mukaan kuitenkaan kunnioittanut tätä komission harkintavaltaa, vaan korvasi komission taloudellisen arvioinnin omalla taloudellisella arvioinnillaan.

28. Dôvera ja Union väittävät, että tämä valitusperuste on perusteeton. Vaatimustensa tueksi ne esittävät, että kysymys siitä, onko Slovakiassa pakollinen sairausvakuutustoiminta taloudellista toimintaa, ei edellytä monitahoisia taloudellisia arviointeja vaan yksinkertaisen tosiasioiden tarkastelun. Niiden mukaan tällaiset arvioinnit ovat näet tarpeen vain, jos arvioitavana on SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu tukitoimenpiteen soveltuvuus sisämarkkinoille. Dôvera ja Union väittävät edelleen, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa toteuttama arviointi merkitsee joka tapauksessa ilmeisen arviointivirheen toteamista siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi, että riidanalaisessa päätöksessä hyväksytty selvitysaineisto ei tukenut kyseisessä päätöksessä tehtyjä päätelmiä.

2. Arviointi

29. Sen selvittämiseksi, ylittikö unionin yleinen tuomioistuin tosiasiallisesti toimivaltansa tuomioistuinvalvonnessa, on nähdäkseni aluksi esitettävä joitakin huomautuksia periaatteista, jotka sääntelevät mainitun valvonnan tehokkuutta valtiontukien alalla.

30. Kyseisellä alalla unionin tuomioistuimet valvovat yleensä komission päätösten lainmukaisuutta kahdella tavalla: ne harjoittavat joko kokonaisvaltaista valvontaa, jossa tuomioistuin korvaa komission arvioinnin omalla arvioinnillaan, tai rajoitettua valvontaa, joka on tätä suppea-alaisempaa.⁸ Jälkimmäisessä tapauksessa unionin tuomioistuinten harjoittamassa valvonnassa on rajoituttava ”tutkimaan, että menettelyä ja perustelua koskevia sääntöjä on noudatettu, että riidanalaisen ratkaisun perustana olevat tosiseikat ovat aineellisesti oikeita, että tällaisten seikkojen arvioinnissa ei ole tapahtunut ilmeistä arviointivirhettä ja että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin”.⁹

31. Perinteisen oikeuskäytännön mukaan se tekijä, jonka perusteella unionin tuomioistuimet harjoittavat pelkkää rajoitettua valvontaa kokonaisvaltaisen valvonnan sijasta, on komission asianomaisessa päätöksessä esittämien arviointien taloudellinen tai tekninen monitahoisuus.¹⁰ Velvollisuus hyväksyä komissiolla tämän monitahoisuuden perusteella oleva harkintavalta merkitsee, että tuomioistuinvalvonnan on oltava suppea-alaisempaa.

32. Pyrittäessä määrittämään, miten laajaa valvontaa unionin tuomioistuinten on harjoitettava, ensimmäisenä tutkimuksen vaiheena on näin ollen sen selvittäminen, onko niiden tutkittavaksi saatetut arvioinnit luokiteltava monitahoisiksi taloudellisiksi arvioinneiksi.

33. Koska monitahoisen taloudellisen arvioinnin käsitteelle ei ole yleistä määritelmää, oikeuskäytännön perusteella on tältä osin vastattava ennen kaikkea kysymykseen siitä, onko tutkimuksen kohteena olevat komission arvioinnit suoritettu valtiontuen käsitteen vai sisämarkkinoille soveltuvuuden yhteydessä.

34. Jälkimmäisessä tapauksessa tarkastelua ei ole tarpeen jatkaa, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun soveltuvuuden tutkiminen edellyttää *välttämättä* monitahoisia taloudellisia arviointeja.¹¹

35. Sitä vastoin SEUT 107 artiklan 1 kohdassa edellytetty tutkimus ei periaatteessa jätä harkintavaltaa tällaisten arviointien tekemiseen, koska hyvin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontuen käsite on oikeudellinen ja sitä on arvioitava objektiivisten seikkojen perusteella.¹² Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että kyseinen käsite voi tietyissä tapauksissa edellyttää monitahoisia taloudellisia arviointeja.

36. Slovakian tasavallan esittämässä ensimmäisessä valitusperusteessa unionin tuomioistuin saa tutkittavakseen juuri kysymyksen siitä, voivatko ne komission arvioinnit, jotka koskevat yritykseksi luokittelua valtiontuen käsitteen yhteydessä, kuulua johonkin näistä tapauksista.

37. Slovakian tasavalta tyytyy valituksessaan toteamaan, että komissio turvautui kiistatta monitahoisiin taloudellisiin arviointeihin selvittäessään, kuuluvatko Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä toimivat yhtiöt yrityksen käsitteen piiriin. Slovakian tasavalta viittaa väitteensä tueksi useisiin ratkaisuihin, joissa on katsottu, että komission suorittamat arvioinnit olivat tosiasiallisesti luonteeltaan tällaisia. Jos nämä arvioinnit on vakiintuneessa oikeuskäytännössä todettu monitahoisiksi taloudellisiksi arvioinneiksi, ei Slovakian tasavallan mukaan ole mitään syytä kieltää, että myös käsiteltävissä asioissa kyseessä olevat arvioinnit ovat sellaisia.

8 Ks. vastaavasti tuomio 29.2.1996, Belgia v. komissio (C-56/93, EU:C:1996:64, 11 kohta); tuomio 8.5.2003, Italia ja SIM 2 Multimedia v. komissio (C-328/99 ja C-399/00, EU:C:2003:252, 39 kohta); tuomio 1.7.2008, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym. (C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, 143 kohta) ja tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 114 kohta).

9 Ks. mm. tuomio 29.2.1996, Belgia v. komissio (C-56/93, EU:C:1996:64, 11 kohta).

10 Ks. tuomio 2.9.2010, komissio v. Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, 97 kohta).

11 Tuomio 17.9.1980, Philip Morris Holland v. komissio (730/79, EU:C:1980:209, 24 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin ensimmäisen kerran täsmensi, että soveltuvuutta arvioitaessa ”komissiolla on harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja sosiaalisten arvioiden tekemistä yhteisön tasolla”.

12 Kyseessä on vakiintuneessa oikeuskäytännössä toistuvasti käytetty muotoilu, joka esiintyy ensimmäisen kerran 16.5.2000 annetussa tuomiossa Ranska v. Ladbroke Racing ja komissio (C-83/98 P, EU:C:2000:248, 25 kohta).

38. Jotta voisin ottaa kantaa tämän väitteen paikkansapitävyyteen, on nähdäkseni syytä määrittää mainituissa ratkaisuissa¹³ kyseessä olevien arviointien kohde:

- asiassa DSG v. komissio¹⁴ kyseessä ollut komission arviointi koski sitä, olisiko yksityinen sijoittaja korottanut yksityiselle yhtiölle myönnettyä luottorajaa tai jatkanut sen voimassaoloa samoin ehdoin kuin Saksan hallitus, kun otettiin huomioon kyseisen yhtiön taloudellinen tilanne ja tuotto-odotukset
- asiassa Espanja v. Lenzing¹⁵ kyseessä ollut arviointi koski sitä, olisiko yksityinen velkoja toiminut samalla tavoin kuin asianomaiset kaksi espanjalaista julkisoikeudellista elintä siltä osin kuin se olisi tehnyt velkojen uudelleenjärjestelysopimuksen yksityisen yhtiön kanssa eikä olisi ryhtynyt kyseisten saatavien pakkotäytäntöönpanoon kyseisen yhtiön rikottua mainittua sopimusta, kun otettiin huomioon useat tekijät ja olosuhteet, etenkin sen saataviin liittyvät takuut ja velallisen yhtiön elinkelpoisuus- ja tuotto-odotukset
- asiassa Chronopost ja La Poste v. Ufex ym.¹⁶ kyseessä ollut arviointi koski sitä, vastasiko korvaus, jonka ranskalainen julkinen tavanomaisten kirjelähetysten alan toimija sai välillisessä määräysvallassaan olevalle pikapostitoimintaa hoitavalle yhtiölle antamastaan logistisesta ja kaupallisesta avusta kymmenen vuoden ajanjaksolla, sitä, miten yksityinen sijoittaja olisi samoissa olosuhteissa toiminut
- asiassa komissio v. Scott¹⁷ kyseessä ollut arviointi koski sitä, vastasiko hinta, jonka yhtiö maksoi Ranskan viranomaisen myymästä maa-alueesta, myyntihintaa, jonka yksityinen myyjä olisi hyväksynyt
- asiassa Land Burgenland ym. v. komissio¹⁸ kyseessä ollut arviointi koski sitä, olivatko Itävallan viranomaiset toimineet samalla tavoin kuin yksityinen myyjä, kun ne eivät myyneet alueellista pankkia korkeimman tarjouksen tekijälle vaan toiselle osapuolelle selvästi alhaisempaan hintaan, kun otettiin huomioon monet eri seikat, erityisesti toimen varmuusaste ja siihen liittyvät taloudelliset riskit.

39. Mielestäni on varsin kiistatonta, että pelkällä viittauksella näihin vakiintuneen oikeuskäytännön ratkaisuihin ei voida sinänsä perustella sitä, että SZP:n ja VŠZP:n yrityksiksi luokittelua koskevat arvioinnit olisivat monitahoisia taloudellisia arviointeja, koska *missään* näistä arvioinneista, jotka kyseisissä ratkaisuissa katsottiin monitahoisiksi taloudellisiksi arvioinneiksi, ei ollut tarkoitus määrittää, kuuluiko julkisen tuen vastaanottajana ollut yhteisö yrityksen käsitteen piiriin.

40. Sen sijaan kaikissa niissä monitahoisissa taloudellisissa arvioinneissa, jotka Slovakian tasavallan mainitsemisissa ratkaisuissa ovat kyseessä, on kohteena mahdollisen edun olemassaolon selvittäminen soveltamalla markkinataloudessa toimivan yksityisen toimijan testiä eri muodoissaan eli yksityisen sijoittajan, yksityisen velkojan ja yksityisen myyjän testinä (jäljempänä yksityisen toimijan testi),¹⁹

13 Yksi Slovakian tasavallan mainitsemista ratkaisuista eli 15.2.2005 annettu tuomio komissio v. Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87), jää tarkasteluni ulkopuolelle, koska se on annettu kilpailusääntöjen alalla eikä valtiontukien alalla. Tämä seikka merkitsee mielestäni väistämättä, että kyseessä oleva tuomio ei ole merkityksellinen määritettäessä, ovatko komission arvioinnit siitä, kuuluvatko SZP ja VŠZP SEUT 107 artiklan 1 kohdassa mainitun yrityksen käsitteen piiriin, monitahoisia taloudellisia arviointeja, sillä tähän määrittämiseen vaikuttaa vahvasti valtiontuen käsitteen objektiivinen luonne.

14 Määräys 25.4.2002 (C-323/00 P, EU:C:2002:260).

15 Tuomio 22.11.2007 (C-525/04 P, EU:C:2007:698).

16 Tuomio 1.7.2008 (C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375).

17 Tuomio 2.9.2010 (C-290/07 P, EU:C:2010:480).

18 Tuomio 24.10.2013 (C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, EU:C:2013:682).

19 Nämä testit on määritetty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon (EUVL 2016, C 262, s. 1) 74 kohdassa.

mikä ei mielestäni ole yllättävää, koska unionin tuomioistuin on valtiontuen olemassaolon edellytysten täyttymistä koskevassa valvonnassaan tietääkseni hyväksynyt monitahoisiksi taloudellisiksi arvioinneiksi vain arvioinnit, jotka koskevat mainitun testin soveltamista,²⁰ ja todennut jopa, että sen soveltaminen edellyttää aina tällaisen arvioinnin suorittamista.²¹

41. Sen varalta, että Slovakian tasavalta valituksessaan väittäisi epäsuorasti, että päätelmää yksityisen toimijan testistä olisi sovellettava esillä olevaan asiaan *analogisesti*, on syytä pohtia, voidaanko näkökohtia, joiden perusteella unionin tuomioistuin totesi yksityisen toimijan testin soveltamisen monitahoiseksi taloudelliseksi arvioinniksi, soveltaa niihin arviointeihin, jotka komissio teki määrittääkseen, kuuluvatko SZP ja VŠZP yrityksen käsitteen piiriin, kuten Slovakian tasavalta katsoo.

42. Nämä näkökohdat on syytä yksilöidä. Ensinnäkin on asianomaisten arviointien taloudellisen luonteen kannalta kiistatonta, että koska yksityinen toimija toimii odotettavissa olevan tuoton perusteella – kun muut tekijät jätetään huomioimatta²² –, sen testaaminen, onko toiminta ollut tällaisen toimijan toimintatapojen mukaista, edellyttää välttämättä taloudellisten tietojen tarkastelua. Toiseksi on niin, että mainittujen arviointien monitahoisuus selittyy mielestäni sillä, että yksityisen toimijan testiin ei vaadita varmennettuja taloudellisia tietoja vaan vain oletuksia näistä tiedoista, koska kyseessä on ennakoarviointi markkinoilla toteutettavan toimen tuotto-odotuksista.²³ Nähdäkseni juuri tämä *ennakoinnin, taloudellisen ennusteen* piirre tekee yksityisen toimijan testin soveltamiseen perustuvista arvioinneista monitahoisia taloudellisia arviointeja. Lisäksi tämä toteamus saa mielestäni vahvistusta siitä tuomion komissio v. Scott kohdasta, jossa unionin tuomioistuin erityisesti sillä perusteella, että riidanalainen maa-alue oli myyty asianomaiselle yksityiselle yhtiölle ilman ehdotonta tarjousmenettelyä ja ilman riippumattoman asiantuntijan tekemää arviota, päättelee, että ”komission tehtävä oli näin ollen monitahoinen, ja komissio saattoi päätyä tässä yhteydessä vain *likimääräiseen arvioon* riidanalaisen maa-alueen markkina-arvosta”.²⁴

43. Kaiken kaikkiaan on selvää, että niiden arviointien taloudellinen monitahoisuus, jotka komissio on toteuttanut yksityisen toimijan testin soveltamisen yhteydessä, johtuu siitä, että talousennusteisiin aina liittyvä riski vaatii tulkintaa, johon unionin tuomioistuimilla ei ole välineitä, mikä on perusteena harkintavallan myöntämiseen komissiolle.²⁵

44. On selvää, että näitä näkökohtia ei voida analogisesti soveltaa sellaisiin komission arviointeihin, joilla on tarkoitus määrittää, onko julkista tukea saava yhteisö katsottava SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi yritykseksi, ja joissa ei ole lainkaan taloudellisen ennusteen piirteitä.

45. On siis pohdittava, voidaanko mainitut arvioinnit ja erityisesti arvioinnit, jotka koskevat sosiaaliturvajärjestelmässä toimivan yhteisön luokittelua yritykseksi, katsoa monitahoisiksi taloudellisiksi arvioinneiksi *toisten* näkökohtien perusteella kuin ne näkökohdat, joiden perusteella tällainen luonnehdinta hyväksyttiin yksityisen toimijan testin soveltamisen yhteydessä.

46. Mielestäni tähän on vastattava kieltävästi.

20 Slovakian tasavallan mainitsemien ratkaisujen lisäksi ks. myös tuomio 29.2.1996, Belgia v. komissio (C-56/93, EU:C:1996:64, 10 ja 11 kohta) ja tuomio 8.5.2003, Italia ja SIM 2 Multimedia v. komissio (C-328/99 ja C-399/00, EU:C:2003:252, 38 ja 39 kohta).

21 Ks. tuomio 22.11.2007, Espanja v. Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, 59 kohta); tuomio 2.9.2010, komissio v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, 68 kohta); tuomio 24.1.2013, Frucona Košice v. komissio (C-73/11 P, EU:C:2013:32, 74 kohta) ja tuomio 30.11.2016, komissio v. Ranska ja Orange (C-486/15 P, EU:C:2016:912, 90 kohta).

22 Ks. tältä osin tuomio 10.7.1986, Belgia v. komissio (234/84, EU:C:1986:302, 14 kohta).

23 Ks. mm. tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, 82–85 ja 105 kohta).

24 Tuomio 2.9.2010 (C-290/07 P, EU:C:2010:480, 70 kohta). Kursivointi tässä.

25 Ks. Ritleng, D., ”Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires”, *AJDA*, 1999, nro 9, s. 645.

47. Katson näet, että nämä komission arvioinnit eivät missään tapauksessa ole monitahoisia taloudellisia arviointeja seuraavista syistä.

48. Aluksi huomautan, että – kuten yrityksen käsitteen tulkinnassa tehtyä oikeudellista virhettä koskevien valitusperusteiden tarkastelusta jäljempänä ilmenee²⁶ – kysymys siitä, onko sosiaaliturvajärjestelmässä toimivan yhteisön toiminta luonteeltaan taloudellista ja voidaanko kyseinen yhteisö siis luokitella yritykseksi, edellyttää sen selvittämistä, sisältyykö asianomaisen sosiaaliturvapalvelun tarjoamista sääntelevään kansalliseen oikeusjärjestykseen tiettyjä seikkoja, kuten se, onko sosiaaliturvajärjestelmään kuuluminen pakollista vai vapaavalintaista, määritelläänkö sosiaaliturvamaksujen suuruus vapaasti vai ei ja onko maksujen suuruuden ja suoritettavien etuuksien välillä riippuvuussuhde vai ei.

49. Nähdäkseni ei ensinnäkään ole epäilystä siitä, että näiden seikkojen olemassaoloa koskevat arvioinnit, joiden kohteena on ollut kansallisen lainsäädännön sisältö, ovat selvästi luonteeltaan oikeudellisia eivätkä taloudellisia.

50. Monitahoisuuden osalta puolestaan on niin, että vaikka nämä arvioinnit sekajärjestelmissä edellyttävätkin taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten osatekijöiden punnintaa, en usko, että tällainen punninta olisi niin monitahoista, että komissiolle olisi sillä perusteella myönnettävä harkintavalta, kuten osoittaa se, että unionin tuomioistuin on itse suorittanut näitä arviointeja tämän ratkaisuehdotuksen 115 ja 120 kohdassa mainittujen tuomioiden taustalla olleissa ennakkoratkaisuasioissa.

51. Edellä esitetyn valossa ei mielestäni ole tarpeen paneutua tämän valitusperusteen täsmennykseen, jossa Slovakian tasavalta moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että tämä ei osoittanut komission tehneen ilmeistä arviointivirhettä. Nähdäkseni tämä täsmennys perustuu nimittäin toteamukseen, jonka mukaan yrityksen käsite edellyttää, että komissio suorittaa monitahoisia taloudellisia arviointeja, ja josta ehdotan, että se hylätään nyt käsiteltävässä asiassa.

52. Olen näin ollen sitä mieltä, että kun unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisessa tuomiossa korvasi komission arvioinnin omalla arvioinnillaan SZP:n ja VŠZP:n yrityksiksi luokittelun osalta, se ei ylittänyt tuomioistuINVALVONTAA koskevan toimivaltansa rajoja sellaisina kuin ne on asian kannalta merkityksellisessä oikeuskäytännössä vahvistettu.

3. Slovakian tasavallan asiassa C-271/18 P esittämää ensimmäistä valitusperustetta koskeva päätelmä

53. Edellä esitetyn huomioon ottaen ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää asiassa C-271/18 P esitetyn ensimmäisen valitusperusteen perusteettomana.

B Komission asiassa C-262/18 P esittämä ensimmäinen valitusperuste ja Slovakian tasavallan asiassa C-271/18 P esittämä neljäs valitusperuste, jotka koskevat perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä

1. Asianosaisten lausumat

54. Komissio ja Slovakian tasavalta esittävät Suomen tasavallan tukemina, että valituksenalaisen tuomion perustelut ovat sekä ristiriitaiset että riittämättömät. Kyseisistä perusteluista ei etenkään ilmene, mitä oikeussääntöä valituksenalaisessa tuomiossa on sovellettu. Komissio ja Slovakian tasavalta väittävät näet, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen hyväksyttyään

²⁶ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen C osa.

kanteen toisen kanneperusteen, joka koski taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten osatekijöiden punnintaa, valituksenalaisen tuomion 58 ja 63–69 kohdasta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi todellisuudessa kanteen ensimmäisessä kanneperusteessa esitettyä oikeussääntöä, jonka mukaan minkä tahansa taloudellisen osatekijän olemassaolo sairausvakuutusjärjestelmässä riittää siihen, että kyseisessä järjestelmässä toimivien laitosten toiminta luokitellaan taloudelliseksi toiminnaksi.

55. Slovakian tasavalta lisää, että valituksenalaisen tuomion perusteluista ei selviä, mistä syistä unionin yleinen tuomioistuin poikkesi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja miten suuren painoarvon se antoi sairausvakuutuslaitosten mahdollisuudelle käyttää ja jakaa osa voitoistaan sekä vallitsevan kilpailun vähäisyydelle. Voittojen osalta unionin yleinen tuomioistuin jätti komission ja Slovakian tasavallan mukaan erityisesti ottamatta huomioon, että yhtä riidanalaisen päätöksen kohteina olleista toimenpiteistä sovellettiin ajanjaksolla, jolloin vakuutusyhtiöiden oli kiellettyä jakaa voittoja. Mitä tulee vallitsevan kilpailun asteeseen, komissio ja Slovakian tasavalta väittävät, että valituksenalainen tuomio oli ristiriitainen, koska unionin yleinen tuomioistuin katsoi yhtäältä, että kyseisten yhtiöiden välillä vallitsi vain ”tietynasteinen kilpailu”, ja toisaalta, että tämä kilpailu oli ”voimakasta ja monitahoista”.

56. Dôvera ja Union vastaavat tähän, että valituksenalaisen tuomion perustelut ovat riittävän selvät ja täsmälliset. Niiden mukaan kyseisen tuomion 54 kohdasta ilmenee erityisesti, että unionin yleinen tuomioistuin ei soveltanut Dôveran ensimmäisessä kanneperusteessaan ehdottamaa oikeussääntöä vaan punnitsi Slovakian pakolliseen sairausvakuutusjärjestelmään sisältyviä eri osatekijöitä keskenään. Tässä yhteydessä valituksenalaisen tuomion 69 kohta on Dôveran ja Unionin mukaan vain ylimääräinen huomautus, ja kyseisen tuomion 63–68 kohdasta ilmenee selvästi, että pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä toimivien yhtiöiden harjoittaman toiminnan luokittelu taloudelliseksi toiminnaksi perustui kahden kumulatiivisen osatekijän olemassaoloon, jotka ovat yhtiöiden välinen kilpailu ja muiden laitosten kuin SZP:n ja VŠZP:n harjoittama voitontavoittelu. Mitä tulee kyseisten sairausvakuutusyhtiöiden voittojen käyttöön ja jakoon, niiden nykyiset lakisääteiset rajoitukset ovat Dôveran ja Unionin mukaan vakuutusosalalla tavanomaisia eivätkä merkitse, että kyseessä oleva toiminta ei olisi luonteeltaan taloudellista. Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen toteamukset vallitsevan kilpailun asteesta ovat Dôveran ja Unionin mukaan täysin johdonmukaisia.

2. Arviointi

57. Väitteet, joihin nyt käsiteltävä valitusperuste perustuu, koskevat valituksenalaisen tuomion perustelujen väitettyä riittämättömyyttä ja ristiriitaisuutta. Niitä on syytä tarkastella kutakin erikseen.

58. Mitä tulee ensinnäkin väitteeseen, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen päättely valituksenalaisessa tuomiossa sekä päätelmä, johon unionin yleinen tuomioistuin päätyi, osoittavat, että vaikka kyseinen tuomioistuin kumosikin riidanalaisen päätöksen hyväksyttyään toisen kanneperusteen, se sovelsi todellisuudessa kantajan ensimmäisessä kanneperusteessaan esittämää oikeussääntöä, huomautan, että tämä väite perustuu jäljempänä selostettuun valituksenalaisen tuomion 58 ja 63–69 kohdan tulkintaan.

59. Kyseisen väitteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi toista kanneperustetta tutkiessaan valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa komission päätelmän, jonka mukaan Slovakian järjestelmä perustui olennaisesti solidaarisuuteen, ja kyseisen tuomion 64 kohdassa komission myöhemmän selityksen, jonka mukaan Slovakian pakolliseen sairausvakuutusjärjestelmään sisältyvien taloudellisten piirteiden tarkoitus oli varmistaa, että sen sosiaaliset ja solidaariset tavoitteet saavutetaan. Tämän perusteella unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt hylätä kyseinen kanneperuste, koska komission päätöksessään soveltamassa oikeussäännössä, jonka kantaja ensimmäisessä oikeusasteessa hyväksyi toisessa kanneperusteessaan, on kyse siitä, perustuuko kyseessä oleva järjestelmä pääasiallisesti solidaarisuuteen vai onko se pääasiallisesti luonteeltaan taloudellinen, ja unionin yleisen tuomioistuimen edellä mainituissa kohdissa esittämät toteamukset osoittavat selvästi, että ensimmäinen vaihtoehto on oikea. Valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa unionin yleinen

tuomioistuिन sitä vastoin hyväksyi kyseisen kanneperusteen ja kumosi riidanalaisen päätöksen sillä perusteella, että muiden, voittoa tavoittelevien toimijoiden toiminta Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä ja siinä vallitseva kilpailutilanne osoittavat, että tällaisessa järjestelmässä harjoitettava toiminta on luonteeltaan taloudellista. Nämä kaksi taloudellista osatekijää ovat siis jo itsessään omiaan muuttamaan pakollisen sairausvakuutuksen tarjoamisen Slovakiassa taloudelliseksi toiminnaksi huolimatta sen keskeisistä sosiaalisista, solidaarisista ja sääntelyllisistä piirteistä.

60. Tämä väite vaikuttaa minusta perustuvan siihen lähtökohtaan, että unionin yleinen tuomioistuin olisi valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa katsonut, että Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä on ”keskeisiä” sosiaalisia, solidaarisia ja sääntelyllisiä piirteitä.

61. Tältä osin huomautan, että valituksenalaisen tuomion oikeudenkäyntikielisessä eli englanninkielisessä versiossa unionin yleinen tuomioistuin muistutti aluksi 54 kohdassa, että komissio oli päättellyt mainitun järjestelmän sosiaalisten, solidaaristen ja sääntelyllisten piirteiden olevan keskeisiä (*predominant*). Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin nähdäkseni totesi kyseisen tuomion 55 kohdassa, että riidanalaisessa päätöksessä olevasta näiden piirteiden selostuksesta ilmenee todellisuudessa, että ne ovat ”merkittäviä” (*significant*). Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin selvitti, pitikö jälkimmäinen toteamus paikkansa, luettelemalla mainitut piirteet valituksenalaisen tuomion 56 ja 57 kohdassa, ja kyseisen tuomion 58 kohdassa se päätyi myöntävään vastaukseen.

62. Vaikka valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa määritelläänkin sosiaaliset, solidaariset ja sääntelylliset piirteet ”keskeisiksi” (*predominant*), mielestäni on varsin kiistatonta, että koska siinä pyritään tukemaan mainitun tuomion 55 kohdassa esitettyä toteamusta, se on ymmärrettävä niin, että siinä määritellään kyseiset piirteet ”merkittäviksi” (*significant*), mikä saa lisäksi vahvistusta valituksenalaisen tuomion ranskankielisestä versiosta. Mainitun kieliversion 58 kohdassa esiintyy näet ilmaus ”importants” (merkittäviä), joka on valitettavasti käännetty tuomion englanninkielisessä versiossa ilmauksella ”predominant” (keskeisiä).

63. Lisäksi ja ennen kaikkea on niin, että näiden piirteiden määrittely ”keskeisiksi” ei olisi lainkaan yhteensopivaa itse valituksenalaisen tuomion 58 kohdan viimeisen lauseen kanssa (”that finding is not challenged by the applicant”), koska on selvää, että Dövera oli useaan otteeseen nimenomaisesti kiistänyt tällaisen luonnehdinnan Slovakian pakollisesta sairausvakuutusjärjestelmästä ensimmäisessä oikeusasteessa käydyn menettelyn aikana.

64. Valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa tosin näytetään hyväksyvän riidanalaisen päätöksen päätelmät (”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), joissa komissio oli useaan kertaan todennut, että kyseiset muut kuin taloudelliset piirteet olivat luonteeltaan keskeisiä. Kuitenkin se, että tekstiin on tässä kohtaa lisätty ilmaus ”in essence” (*pääasiallisesti*), tuo mielestäni esiin, että unionin yleinen tuomioistuin hyväksyy tämän päätelmän siltä osin kuin se koskee näiden piirteiden *olemassaoloa* eikä seurauksia, joita niiden olemassaololla on Slovakian pakollisen sairausvakuutusjärjestelmän solidaarisuuden asteelle kyseisessä järjestelmässä harjoitettavan toiminnan taloudelliseksi toiminnaksi luokittelemisen kannalta.

65. Jos näin ollen hyväksytään, että unionin yleinen tuomioistuin tyytyi valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa huomauttamaan, että kyseisen järjestelmän muut kuin taloudelliset piirteet olivat ”merkittäviä”, en näe miten sen esittämiä perusteluja voitaisiin pitää ristiriitaisina.

27 Kursivointi tässä.

66. Koska unionin yleinen tuomioistuin ei näet vahvistanut sitä komission päätelmää, jonka mukaan Slovakian pakollinen sairausvakuutusjärjestelmä perustui pääasiallisesti solidaarisuuteen, vaan totesi yksinkertaisesti järjestelmän taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten osatekijöiden punnintaa koskevan oikeussäännön täytäntöönpanon yhteydessä, että kyseisessä järjestelmässä on ”merkittäviä” muita kuin taloudellisia osatekijöitä, unionin yleisen tuomioistuimen päätelmä, jonka mukaan pakollisen sairausvakuutuksen tarjoaminen Slovakiassa on taloudellista toimintaa, kun otetaan huomioon valituksenalaisen tuomion 63–67 kohdassa tarkastellut taloudelliset osatekijät, on mielestäni täysin johdonmukainen lähtökohtaansa nähden.

67. Näissä olosuhteissa käsiteltävänä oleva väite on mielestäni hylättävä.

68. Toiseksi väite, joka on nähdäkseni edellisestä väitteestä erillinen ja jonka mukaan valituksenalaisen tuomion 69 kohtaa on siltä osin kuin siinä todetaan, että voittoa tavoittelevien sairausvakuutuslaitosten läsnäolo muuttaa SZP:n ja VŠZP:n yrityksiksi ”vaikutuksen leviämisen vuoksi”, tulkittava siten, että kyseinen piirre on *yksinään* riittävä, jotta pakollisen sairausvakuutuksen tarjoaminen Slovakiassa voidaan todeta taloudelliseksi toiminnaksi, ei vakuuta minua.

69. Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan tätä väitettä, on syytä lainata mainittu kohta kokonaisuudessaan. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa siinä, että ”tätä päätelmää[, jonka mukaan kyseessä oleva toiminta on luonteeltaan taloudellista,] ei voida kyseenalaistaa, vaikka väitettäisiinkin, että SZP ja VŠZP eivät tavoittele voittoa. Silloin, kun laitokset, joiden toimintaa tarkastellaan, eivät tavoittele voittoa mutta niillä on liikkumavaraa harjoittaa tietynasteista kilpailua vakuutettujen houkuttelemiseksi, kyseinen kilpailu ei tosin automaattisesti ole omiaan saattamaan niiden toiminnan muuta kuin taloudellista luonnetta kyseenalaiseksi etenkin, jos kyseisen kilpailutekijän käyttöönoton tarkoituksena on ollut kannustaa sairaskassoja harjoittamaan toimintaansa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti (tuomio 16.3.2004, AOK Bundesverband ym., C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150, 56 kohta). Edellä 48 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella kuitenkin se seikka, että tavaroita ja palveluja tarjotaan voittoa tavoittelematta, ei estä sitä, että näitä toimenpiteitä markkinoilla toteuttavaa yhteisöä on pidettävä yrityksenä, koska tämä tarjonta kilpailee muiden, voittoa tavoittelevien toimijoiden taholta tulevan tarjonnan kanssa. Tästä seuraa, että toiminnan taloudellista luonnetta ei määritä pelkkä kilpailutilanteen olemassaolo tietyillä markkinoilla, vaan pikemminkin voittoa tavoittelevien toimijoiden läsnäolo mainituilla markkinoilla. Nyt käsiteltävässä asiassa tämä edellytys toteutuu, koska osapuolten kesken on kiistatonta, että kyseessä olevien markkinoiden muut toimijat tavoittelevat tosiasiallisesti voittoa, joten SZP ja VŠZP olisi vaikutuksen leviämisen vuoksi katsottava yrityksiksi”.

70. Jos tyydyttäisiin puhtaasti muodolliseen tarkasteluun, komission ja Slovakian tasavallan tulkinta voitaisiin hyväksyä. Huomautan näet, että unionin yleinen tuomioistuin on yhtäältä esittänyt valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa olevat toteamukset katsottuaan kyseisen tuomion 68 kohdassa, että kyseessä olevan toiminnan taloudellinen luonne selittyi sillä, että palvelujen laadulla ja tarjonnalla kilpailtiin ja markkinoilla oli muita, voittoa tavoittelevia toimijoita, mikä voitaisiin ymmärtää osoituksena mainitun tuomioistuimen tarkoituksesta täsmentää päätelmänsä niin, että toiminnan toteamiseen luonteeltaan taloudelliseksi riittää pelkkä muiden toimijoiden voitontavoittelu eikä siihen tarvita molempia osatekijöitä yhdessä. Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin on useaan kertaan käyttänyt muotoilua, joka antaa ymmärtää, että kyseisten kahden piirteen välillä on hierarkia (”vaan *pikemminkin* voittoa tavoittelevien toimijoiden läsnäolo mainituilla markkinoilla”²⁸) tai että palvelujen laatua ja tarjontaa koskevan kilpailun olemassaolo on ylimääräinen piirre (”*koska* osapuolten kesken on kiistatonta, että kyseessä olevien markkinoiden muut toimijat tavoittelevat tosiasiallisesti voittoa, – – SZP ja VŠZP olisi *vaikutuksen leviämisen vuoksi* katsottava yrityksiksi”²⁹).

28 Kursivointi tässä.

29 Kursivointi tässä.

71. Jos kuitenkin tarkastellaan valituksenalaisen tuomion 69 kohdan olennaista sisältöä, näyttää ilmeiseltä, että sen tarkoituksena ei ole muuttaa kyseisen tuomion 68 kohdassa esitettyä päätelmää, jonka mukaan pakollisen sairausvakuutuksen tarjoaminen Slovakiassa perustuu kyseisessä sosiaaliturvajärjestelmässä vallitsevaan kilpailutilanteeseen ja samanaikaiseen muiden, voittoa tavoittelevien toimijoiden läsnäoloon. Toisin kuin komissio ja Slovakian tasavalta ovat väittäneet, kyseisen kohdan sisällyttäminen tuomioon johtuu näet mielestäni siitä, että unionin yleinen tuomioistuin halusi yksinkertaisesti täsmentää oikeudellisia perusteita sille, että muiden, voittoa tavoittelevien toimijoiden läsnäolo otettiin huomioon arvioitaessa sitä, onko esillä olevan kaltainen toiminta katsottava taloudelliseksi toiminnaksi SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä.

72. Nähdäkseni on kyse mainitun kohdan muotoilusta toisin sanoin.

73. Unionin yleisen tuomioistuimen päättely lähtee näet oletuksesta – mikä voi antaa virheellisen vaikutelman, että kyseessä on ylimääräinen huomautus³⁰ –, jonka mukaan SZP ja VŠZP eivät tavoittele voittoa. Unionin yleinen tuomioistuin jatkaa, että jos näin olisi, se, että asianomaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä toimivilla yhtiöillä on liikkumavaraa kilpailla keskenään, ei yksinään riittäisi saattamaan kyseenalaiseksi niiden toiminnan muuta kuin taloudellista luonnetta. Sitä vastoin niiden toiminta olisi välttämättä taloudellista siinä tapauksessa, että toimijat, joiden tarjonta kilpailee SZP:n ja VŠZP:n tarjonnan kanssa, tavoittelisivat voittoa, unionin yleinen tuomioistuin selittää unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten. Näin ollen – ja tässä kohtaa unionin yleinen tuomioistuin siirtyy käsiteltävän tapauksen arvioinnista yleisemmän periaatteen esittämiseen, vaikka ei sanokaan sitä nimenomaisesti – voittoa tavoittelevien toimijoiden läsnäolo kuuluu yhdessä kilpailutilanteen olemassaolon kanssa niihin osatekijöihin, jotka määrittävät toiminnan taloudellisen luonteen. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan on niin, että koska on kiistatonta, että muut Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä toimivat yhtiöt tavoittelevat voittoa, SZP:n ja VŠZP:n toiminta on katsottava luonteeltaan taloudelliseksi määriteltäessä, ovatko ne yrityksiä.

74. Tästä seuraa, että myös tämä toinen väite on mielestäni hylättävä.

75. Kolmanneksi totean, että väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei selittänyt syitä siihen, että se poikkesi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa konkreettinen sosiaaliturvajärjestelmä on aina määritelty määräävien piirteidensä mukaisesti, perustuu väitettyyn ristiriitaan sen toteamuksen, jonka mukaan Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä on ”keskeisiä” sosiaalisia, solidaarisia ja sääntelyllisiä piirteitä (valituksenalaisen tuomion 58 kohta), ja päätelmän, jonka mukaan kyseisessä järjestelmässä harjoitettu toiminta on luonteeltaan taloudellista (kyseisen tuomion 68 kohta), välillä.

76. Koska valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa ei luonnehdita näitä piirteitä ”keskeisiksi” vaan vain ”merkittäviksi”, kuten jo totesin tämän ratkaisuehdotuksen 61–64 kohdassa, tämä väite voidaan mielestäni vain hylätä.

77. Neljänneksi sen väitteen osalta, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon Slovakian lainsäädäntöön sisältyviä voittojen käytön ja jakamisen lakisääteisiä rajoituksia, minusta vaikuttaa päinvastoin siltä, että unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa asianmukaisesti perustellut kantansa todetessaan, että sairausvakuutusyhtiöiden toiminnan luokittelussa taloudelliseksi toiminnaksi ei merkittävää ole se, että niillä on mahdollisuus käyttää ja jakaa voittoja, vaan se, että niillä on mahdollisuus pyrkiä vapaasti saamaan voittoa, koska jälkimmäinen mahdollisuus osoittaa, että yhteisö tavoittelee voittoa ja sen toiminta kuuluu siten taloudellisen toiminnan piiriin.

30 Käsiteltävissä yhdistetyissä asioissa jättämässään vastineissa Dóvera ja Union ovat tuoneet esille, että koska kyseinen väite on suunnattu ylimääräistä huomautusta vastaan, se olisi katsottava tehottomaksi. Tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohdassa esittämäni tulkinta osoittaa, että en ole samaa mieltä tästä luennasta.

78. Koska kyseisessä valituksenalaisen tuomion kohdassa esitetyt unionin yleisen tuomioistuimen toteamukset eivät ole puutteellisia, katson näin ollen, että kyseinen väite on hylättävä.

79. Viidenneksi sen väitteen osalta, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin jätti huomioon ottamatta sen, että yhtä riidanalaisen päätöksen kohteena olevista toimenpiteistä sovellettiin ajanjaksolla, jolloin sairausvakuutuslaitosten oli kiellettyä tuottaa voittoa, olen sitä mieltä, että – toisin kuin Dôvera asiassa C-271/18 P esittämässään vastineessa tuo esille – kyseiseen väitteeseen ei vedottu ensimmäistä kertaa vasta valitusvaiheessa, joten se on otettava tutkittavaksi.³¹ Asiakysymyksen osalta olen kuitenkin vakuuttunut, että käsiteltävä väite ei voi menestyä, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kysymys siitä, onko valtion tukitoimenpide SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, on ratkaistava sellaisten objektiivisten seikkojen perusteella, joita arvioidaan ajankohtana, jolloin komissio antaa päätöksensä, kuten Union vastineessaan huomautti.³² Tästä seuraa, että käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin oli velvollinen tutkimaan, olivatko SZP ja VŠZP yrityksiä sen tilanteen perusteella, joka vallitsi komission antaessa päätöksensä. Tuolloin, lokakuussa 2014, oli kulunut noin kolme ja puoli vuotta siitä, kun Slovakian perustuslakituomioistuin oli kumonnut voitonjakokiellon, eikä se siis enää ollut voimassa. Koska unionin yleistä tuomioistuinta ei siis voida tältä osin pätevästi moittia perustelujen riittämättömyydestä, käsiteltävä väite on mielestäni hylättävä.

80. Mitä tulee lopuksi väitteeseen, joka koskee sitä perustelujen ristiriitaisuutta, joka johtuu siitä, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa, että Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä toimivat laitokset harjoittivat vain ”tietynasteista kilpailua”, ja saman tuomion 67 kohdassa, että kyseinen kilpailu oli ”voimakasta ja monitahoista”, olen Dôveran ja Unionin tavoin sitä mieltä, että väite kyseisestä ristiriidasta perustuu oletukseen, jonka mukaan valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa käytetty ilmaus vastaisi ”rajallisen asteista” kilpailua tai ”rajallisessa määrin” harjoitettavaa kilpailua, kun taas todellisuudessa kyseinen ilmaus on neutraali ja se voidaan tulkita ainoastaan niin, että kilpailu ei ole rajatonta. Tämä ero kilpailun asteen määrittelyssä selittyy näet sillä, että kun unionin yleinen tuomioistuin käyttää adjektiivia ”tietynasteinen” määrittelemään abstraktilla tasolla yhtä niistä osatekijöistä, jotka voivat vaikuttaa toiminnan taloudelliseen luonteeseen, adjektiiveja ”voimakas ja monitahoinen” käytetään tällaisen arvioinnin päätteeksi määrittelemään sitä kilpailun astetta, joka *todellisuudessa* vallitsee Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä toimivien yhtiöiden välillä.

81. Näissä olosuhteissa olen sillä kannalla, että tämäkin väite on hylättävä.

3. Asiassa C-262/18 P esitettyä ensimmäistä valitusperustetta ja asiassa C-271/18 P esitettyä neljättä valitusperustetta koskeva päätelmä

82. Edellä esitetyn valossa ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää asiassa C-262/18 P esitetyn ensimmäisen valitusperusteen sekä asiassa C-271/18 P esitetyn neljännen valitusperusteen kokonaisuudessaan perusteettomina.

31 Muistutan, että unionin tuomioistuimen hyvin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jos asianosainen voisi esittää ensimmäisen kerran vasta unionin tuomioistuimessa väitteen, johon se ei ole unionin yleisessä tuomioistuimessa vedonnut, tämä merkitsisi sitä, että se voisi saattaa unionin tuomioistuimen, jonka toimivaltaa muutoksenhaun yhteydessä on rajoitettu, käsiteltäväksi asian laajempänä kuin unionin yleinen tuomioistuin on sen tutkinut. Ks. vastaavasti tuomio 29.7.2019, Bayerische Motoren Werke ja Freistaat Sachsen v. komissio (C-654/17 P, EU:C:2019:634).

32 Ks. mm. tuomio 11.12.2008, komissio v. Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, 50 kohta).

C Komission asiassa C-262/18 P esittämä toinen valitusperuste ja Slovakian tasavallan asiassa C-271/18 P esittämä kolmas valitusperuste, jotka koskevat oikeudellista virhettä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun yrityksen käsitteen tulkinnassa

1. Asianosaisten lausumat

83. Komissio ja Slovakian tasavalta tuovat Suomen tasavallan tukemina esille, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti SEUT 107 artiklassa tarkoitettua yrityksen käsitettä ja soveltanut virheellisesti vakiintunutta oikeuskäytäntöä, etenkin tuomiota AOK Bundesverband ym.,³³ tuomiota Poucet ja Pistre,³⁴ tuomiota Cisal,³⁵ tuomiota Kattner Stahlbau³⁶ ja tuomiota AG2R Prévoyance,³⁷ katsoessaan valituksenalaisen tuomion 63–69 kohdassa, että Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä toimivien laitosten voitontavoittelu sekä tietynasteisen kilpailun olemassaolo näiden laitosten välillä riittivät niiden harjoittaman toiminnan luokittelemiseen taloudelliseksi toiminnaksi huolimatta siitä, että järjestelmässä oli ensisijaisia muita kuin taloudellisia osatekijöitä. Slovakian tasavalta lisää, että unionin yleisen tuomioistuimen lähestymistapa on niin ikään ristiriidassa tuomion Fédération française des sociétés d'assurance ym.,³⁸ tuomion Albany,³⁹ tuomion Brentjens',⁴⁰ tuomion Drijvende Bokken⁴¹ ja tuomion Pavlov ym.⁴² kanssa.

84. Lisäksi komissio ja Slovakian tasavalta väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa, että jo pelkkä sellaisten voittoa tavoittelevien toimijoiden läsnäolo, jotka harjoittavat samaa toimintaa kuin voittoa tavoittelemattomat toimijat, muuttaa ”vaikutuksen leviämisen vuoksi” jälkimmäiset yrityksiksi SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä. Tuomiosta AOK Bundesverband ym.⁴³ näet ilmenee komission ja Slovakian tasavallan mukaan, että sen lisäksi, että Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä on ”[keskeisiä] sosiaalisia, solidaarisia ja sääntelyllisiä piirteitä”,⁴⁴ sen seikan, että kyseisen järjestelmän taloudellisten piirteiden tarkoituksena on ”varmistaa järjestelmän jatkuvuus ja sen taustalla olevien sosiaalisten ja solidaaristen tavoitteiden saavuttaminen”,⁴⁵ olisi pitänyt johtaa unionin yleinen tuomioistuin päättelemään, että mainittu järjestelmä on luonteeltaan muu kuin taloudellinen. Mitä tulee voittoihin, valituksenalaisen tuomion 64 kohta perustuu komission ja Slovakian tasavallan mukaan keinotekoiseen erotteluun, jossa yhtäällä on mahdollisuus vapaasti tavoitella ja saada voittoa ja toisaalla tarkasti rajattu mahdollisuus käyttää ja jakaa voittoja.

85. Dôvera ja Union vastaavat tähän, että valituksenalainen tuomio on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen. Kyseisessä tuomiossa on näet niiden mukaan toteutettu vaadittava analyysi kyseessä olevista eri osatekijöistä, niiden merkityksestä ja kohteista. Mitä tulee tuomioon AOK Bundesverband ym.,⁴⁶ siinä tutkitun järjestelmän ja Slovakian sairausvakuutusjärjestelmän tosiseikkojen välillä on Dôveran ja Unionin mukaan hyvin merkittäviä eroja.

33 Tuomio 16.3.2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150).

34 Tuomio 17.2.1993 (C-159/91 ja C-160/91, EU:C:1993:63).

35 Tuomio 22.1.2002 (C-218/00, EU:C:2002:36).

36 Tuomio 5.3.2009 (C-350/07, EU:C:2009:127).

37 Tuomio 3.3.2011 (C-437/09, EU:C:2011:112).

38 Tuomio 16.11.1995 (C-244/94, EU:C:1995:392).

39 Tuomio 21.9.1999 (C-67/96, EU:C:1999:430).

40 Tuomio 21.9.1999 (C-115/97–C-117/97, EU:C:1999:434).

41 Tuomio 21.9.1999 (C-219/97, EU:C:1999:437).

42 Tuomio 12.9.2000 (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428).

43 Tuomio 16.3.2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150).

44 Valituksenalaisen tuomion 58 kohta.

45 Valituksenalaisen tuomion 64 kohta.

46 Tuomio 16.3.2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150).

86. Dôvera ja Union katsovat niin ikään, että väite, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen noudattama lähestymistapa poikkeaa perustavalla tasolla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, perustuu virheelliseen tulkintaan valituksenalaisen tuomion 58 kohdasta, koska unionin yleinen tuomioistuin ei katsonut siinä, että taloudelliset osatekijät olisivat Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä ”keskeisiä”, vaan vain, että kyseiset osatekijät ovat ”merkittäviä”.

87. Lisäksi Dôvera ja Union katsovat, että – toisin kuin komissio esittää – unionin yleinen tuomioistuin ei valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa todennut, että kyseiseen järjestelmään sisältyvien taloudellisten piirteiden tarkoitus on varmistaa sosiaalisten ja solidaaristen tavoitteiden saavuttaminen. Niiden mukaan voittojen käyttöön ja jakoon liittyvät rajoitukset ovat tavanomaisia eivätkä johda kilpailun rajoittamiseen. Lisäksi ”mahdollisuus käyttää ja jakaa voittoja” ei niiden mukaan ole erottamattomasti sidottu ”mahdollisuuteen tavoitella ja tuottaa vapaasti voittoja”.

88. Lopuksi Dôvera ja Union katsovat, että valituksenalaisen tuomion 69 kohdasta esitettyä kritiikkiä ei voida hyväksyä, koska kyseinen kohta sisältää ylimääräisen huomautuksen.

2. Arviointi

a) Alustavat huomautukset

89. Sen määrittämiseksi, tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen, kuten komissio ja Slovakian tasavalta väittävät, tulkitessaan yrityksen käsitettä sellaisena kuin se on vahvistettu SEUT 107 artiklan 1 kohdassa, on aivan aluksi muistutettava jälleen, että niitä seikkoja, joiden perusteella unionin yleinen tuomioistuin päätteli, että Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä harjoitettu toiminta on sen merkittävistä sosiaalisista, solidaarisista ja sääntelyllisistä piirteistä huolimatta luokiteltava taloudelliseksi, ovat ensinnäkin kyseisessä järjestelmässä toimivien yhteisöjen välillä vallitseva kilpailu ja toiseksi muiden, voittoja tavoittelevien toimijoiden läsnäolo tutkimuksen kohteena olevan yhteisön lisäksi.

90. Näin ollen katson tarpeelliseksi tarkastella ensimmäiseksi kysymystä, joka minusta vaikuttaa ennalta kiistanalaisimmalta, eli sitä, onko toimijoiden voitontavoittelu *merkityksellinen* osatekijä tietyn toiminnan taloudellisen tai muun kuin taloudellisen luonteen määrittämisessä sen kannalta, luokitellaanko sitä harjoittava yhteisö SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi yritykseksi (osa b).

91. Kun tämän osatekijän merkityksellisyys on suljettu pois, selvitän sosiaaliturvajärjestelmissä harjoitettavan toiminnan yritykseksi luokittelua koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, voidaanko Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä sallitun kilpailun perusteella päätellä, että kyseisen järjestelmän sosiaalisista, solidaarisista ja sääntelyllisistä piirteistä huolimatta pakollisen sairausvakuutuksen tarjoaminen on katsottava luonteeltaan taloudelliseksi toiminnaksi, kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisessa tuomiossa totesi. Tältä osin päädyn kieltävään vastaukseen (osa c).

b) Muiden sosiaaliturvajärjestelmässä toimivien yhteisöjen voitontavoittelun merkityksellisyys taloudelliseksi toiminnaksi luokittelemisen kannalta

92. Kuten jo edellä mainitsin, sekä valituksenalaisen tuomion 68 kohdasta että sen 69 kohdasta ilmenee, että muiden Slovakiassa pakollista sairausvakuutusta tarjoavien toimijoiden voitontavoittelu on unionin yleisen tuomioistuimen silmissä viite tutkittavana olevan toiminnan taloudellisesta luonteesta.

93. Tällä unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi komission lähestymistavan, jossa katsottiin, että voiton tuottamisen ja sen käytön tai jakamisen välille ei ole syytä tehdä eroa, ja arvioitiin kyseessä olevilla markkinoilla läsnä olevien toimijoiden mahdollisuus käyttää ja jakaa voittoja kyseisten toimijoiden välisen *kilpailun olemassaolon tutkimisen* yhteydessä. Kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa muistutti, komissio oli erityisesti katsonut päätöksessään, että mahdollisuus käyttää ja jakaa saatuja voittoja ei ollut omiaan kyseenalaistamaan SZP:n ja VŠZP:n toiminnan muuta kuin taloudellista luonnetta, kun otettiin huomioon, että kyseinen mahdollisuus oli rajattu tarkemmin kuin tavanomaisilla kaupallisilla aloilla ja että se oli sidoksissa niiden vaatimusten noudattamiseen, joilla oli tarkoitus varmistaa kyseessä olevan järjestelmän jatkuvuus ja sen sosiaalisten ja solidaaristen tavoitteiden saavuttaminen. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin myönsikin tämän toteamuksen paikkansapitävyyden, se totesi tältä osin, että mainittu toteamus oli merkityksetön kyseessä olevan toiminnan taloudellisen luonteen poissulkemisen kannalta *"siitä hetkestä lähtien, jolloin kyseessä olevien markkinoiden toimijat alkavat noudattaa voitontavoittelun logiikkaa"*.⁴⁷

94. En voi hyväksyä unionin yleisen tuomioistuimen tulkintaa.

95. Tältä osin huomautan, että sosiaaliturvajärjestelmiä koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tätä seikkaa ei ole koskaan otettu huomioon asianomaisten yhteisöjen toiminnan luonnetta arvioitaessa.

96. Voitaisiin siis odottaa, että unionin yleinen tuomioistuin mainitsisi toisen oikeuskäytännön, joka voisi toimia kyseessä olevan seikan huomioon ottamisen oikeudellisenä perustana. Valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin näet viittaa "edellä 48 kohdassa mainittuun oikeuskäytäntöön" eli unionin tuomioistuimen antamiin tuomioihin Cassa di Risparmio di Firenze ym.⁴⁸ ja MOTOE.⁴⁹

97. Näitä kahta viittausta on mielestäni syytä tarkastella perusteellisesti.

98. Mitä tulee tuomioon Cassa di Risparmio di Firenze ym.,⁵⁰ unionin yleinen tuomioistuin viittaa yhteisöjen tuomioistuimen siinä antamaan vastaukseen, joka koskee sitä, oliko italialaisten pankkisäätiöiden toiminta luonteeltaan taloudellista vai muuta kuin taloudellista silloin, kun ne toteuttivat liike-, kiinteistö- ja varallisuustoimia, jotka olivat tarpeellisia tai hyödyllisiä niiden päämäärien saavuttamisen kannalta, jotka niille oli vahvistettu yleistä etua edistävillä ja yhteiskunnallisesti hyödyllisillä aloilla. Unionin yleinen tuomioistuin mainitsee erityisesti kyseisen tuomion 122 ja 123 kohdan, joissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että mainittujen säätiöiden toiminta oli katsottava luonteeltaan taloudelliseksi huolimatta siitä, että niiden tavaroiden ja palvelujen tarjonnalla ei tavoiteltu voittoa, "mikäli mainittu tarjonta kilpailee sellaisten toimijoiden tarjonnan kanssa, jotka tavoittelevat voittoa".

99. Mitä tulee tuomioon MOTOE,⁵¹ unionin yleinen tuomioistuin viittaa sen 27 kohtaan, jossa yhteisöjen tuomioistuimen suuri jaosto muistutti edellä mainitusta tuomion Cassa di Risparmio di Firenze ym.⁵² kohdasta sen kysymyksen osalta, mitä vaikutusta sillä, että asianomainen yhteisö ei tavoittele voittoa, voi olla moottoripyöräkilpailujen järjestämistoiminnan ja niihin liittyvien sponsorointi-, mainos- ja vakuutussopimusten tekemisen taloudellisen luonteen kannalta.

47 Kursivointi tässä.

48 Tuomio 10.1.2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

49 Tuomio 1.7.2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

50 Tuomio 10.1.2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

51 Tuomio 1.7.2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

52 Tuomio 10.1.2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

100. Tästä seuraa, että se oikeudellinen perusta, johon unionin yleinen tuomioistuin tukeutui korottaessaan järjestelmässä, jossa tietty yhteisö toimii, muiden, voittoa tavoittelevien toimijoiden läsnäolon yhdessä kilpailutilanteen olemassaolon kanssa osatekijäksi, joka määrittää asianomaisen yhteisön toiminnan luonteeltaan taloudelliseksi, esitetään tuomion Cassa di Risparmio di Firenze ym.⁵³ 123 kohdassa, *kuten* yhteisöjen tuomioistuimen suuri jaosto *on vahvistanut* tuomiossa MOTOE.⁵⁴

101. Katson kuitenkin samoin kuin Slovakian tasavalta valituksessaan, että unionin yleinen tuomioistuin ei ymmärtänyt kyseisten kahden tuomion keskinäistä suhdetta oikein, sillä yhteisöjen tuomioistuin ei tuomiossa MOTOE⁵⁵ tarkoittanut tehdä tuomion Cassa di Risparmio di Firenze ym.⁵⁶ 123 kohdassa käytettyä muotoilua yleispäteväksi, vaan pikemminkin täsmentää sen ulottuvuutta.

102. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin näet viittasikin jälkimmäiseen tuomioon tuomion MOTOE⁵⁷ 27 kohdassa lausueensa siitä, mitä merkitystä sillä, ettei Elliniki Leschi Aftokinitou kai Perigiseon (jäljempänä ELPA) tavoittele voittoa, voi olla ELPA:n tiettyjen toimintojen luokittelussa taloudelliseksi, on yhtä lailla totta, että tuomion MOTOE⁵⁸ seuraavassa kohdassa yhteisöjen tuomioistuin totesi pääasiassa, että se seikka, että Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE), joka toimi samalla alalla ELPA:n kanssa, ei myöskään tavoitellut voittoa, oli *vailla merkitystä* ELPA:n toiminnan luonteen luokittelun kannalta syistä, jotka yhteisöjen tuomioistuin selosti seuraavasti: ”Yhtäältä ei ole mahdotonta, että Kreikassa on sellaisten yhdistysten lisäksi, joiden toiminta koostuu moottoripyöräkilpailujen järjestämisestä ja kaupallisesta hyödyntämisestä ilman voiton tavoittelua, yhdistyksiä, jotka harjoittavat tätä samaa toimintaa voittoa tavoitellen ja jotka täten kilpailevat ELPA:n kanssa. Toisaalta voittoa tavoittelemattomat yhdistykset, jotka tarjoavat tavaroita tai palveluja tietyillä markkinoilla, voivat kilpailla keskenään. Tällaisten yhdistysten menestyminen tai taloudellinen selviytyminen riippuu pitkällä aikavälillä niiden kyvystä saada tarjoamiaan suorituksia kyseisillä markkinoilla kaupaksi muiden toimijoiden tarjoamia suorituksia paremmin.”

103. Nähdäkseni yhteisöjen tuomioistuin katsoi siis, että toiminta voidaan luokitella taloudelliseksi, vaikka voittoa tavoittelevien kilpailijoiden läsnäolo olisi täysin teoreettistakin (”ei ole mahdotonta, että”) tai vaikka kilpailijat eivät lainkaan tavoittelisi voittoa (”voittoa tavoittelemattomat yhdistykset – – voivat kilpailla keskenään”).⁵⁹

104. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuin ei suinkaan tarkoittanut, että tuomiossa Cassa di Risparmio di Firenze ym.⁶⁰ käytettyä muotoilua sovellettaisiin sen tosiasiallisen yhteyden ulkopuolella, joka oli antanut siihen aiheen, vaan selvensi oikeuskäytäntöään toteamalla, että yhteisön, jonka toiminta on tutkittavana, kilpailijoiden voitontavoittelu ei ole lainkaan merkityksellinen tekijä toiminnan luonnetta arvioitaessa. Merkityksellistä on *ainoastaan* se, että asianomaiset yhteisöt ovat kilpailutilanteessa.

53 Tuomio 10.1.2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

54 Tuomio 1.7.2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

55 Tuomio 1.7.2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

56 Tuomio 10.1.2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

57 Tuomio 1.7.2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

58 Tuomio 1.7.2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

59 Minusta vaikuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin sai vahvoja vaikutteita julkisasiamies Kokottin kyseisessä asiassa antamasta ratkaisuehdotuksesta (C-49/07, EU:C:2008:142, 41 ja 42 kohta), jonka mukaan ”sitä, että kyse on taloudellisesta toiminnasta ja siihen liittyen yrityksestä, ei kumoa myöskään se, että ELPA on voittoa tavoittelematon yhdistys. Myös tällaiset yhdistykset voivat kilpailla suoritustensa kanssa muiden markkinoilla toimivien taloudellisten toimijoiden kanssa *riippumatta siitä, ovatko muut taloudelliset toimijat voittoa tavoittelemattomia vai harjoittavatko ne elinkeinotoimintaa*. Tämä näyttää olevan nyt esillä olevassa asiassa erityisen selvää, koska kaksi samanlaista, voittoa tavoittelematonta kreikkalaista yhdistystä – ELPA ja MOTOE – on asettanut tavoitteekseen järjestää Kreikassa moottoripyöräkilpailuja ja markkinoida niitä. *Tällaisten yhdistysten menestys riippuu pitkällä aikavälillä siitä, miten ne pystyvät tarjoamaan palvelujaan suhteessa muihin palveluntarjoajiin ja varmistamaan toimintansa rahoituksen*” (kursivointi tässä). Ainoana erona on se, että julkisasiamiehstä poiketen yhteisöjen tuomioistuin pyrkii esittämään tämän päätelmän täsmennyksenä 10.1.2006 annetun tuomion Cassa di Risparmio di Firenze ym. (C-222/04, EU:C:2006:8) 123 kohtaan, mikä on mielestäni aiheuttanut sen tulkintavirheen, jonka unionin yleinen tuomioistuin on käsiteltävässä asiassa tehnyt.

60 Tuomio 10.1.2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

105. On kuitenkin huomattava, että unionin tuomioistuin on toisella alalla jo hyväksynyt sen, että tietyt toiminnat voivat olla luonteeltaan muita kuin taloudellisia *siitä huolimatta*, että niiden harjoittajiin kuuluu voittoa tavoittelevia toimijoita⁶¹. Tuomiossa Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania unionin tuomioistuin näet katsoi, että oppilaitokset, jotka kuuluvat julkiseen koulutusjärjestelmään ja joita rahoitetaan julkisin varoin, eivät harjoita taloudellista toimintaa tarjotessaan koulutuspalveluja, ottamatta huomioon sitä, että yksityisin varoin rahoitetut oppilaitokset tarjoavat samoja palveluja korvausta vastaan.⁶²

106. Yrityksen käsitettä koskeva perinteinen oikeuskäytäntö näyttää minusta tukevan tätä tulkintaa. Se, tavoitteleeko tietty yhteisö voittoa, riippuu näet yleensä sen oikeudellisesta muodosta, eikä tällä muodolla ole kyseisen oikeuskäytännön mukaan merkitystä yhteisön luokittelussa yritykseksi.⁶³

107. Näin ollen katson, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen tulkitessaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yrityksen käsitettä, kun se valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa katsoi, että yksityisten vakuutusyhtiöiden voitontavoittelu oli viite SZP:n ja VŠZP:n harjoittaman pakollisen sairausvakuutuksen tarjoamisen luonteesta taloudellisena toimintana.

c) Riittävän kilpailun olemassaolo, jotta luokittelu taloudelliseksi toiminnaksi on perusteltua

108. Heti aluksi on syytä muistuttaa lyhyesti periaatteista, joiden pohjalta unionin tuomioistuin on määritellyt yrityksen käsitteen unionin kilpailuoikeuden alalla.

109. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä käsite on ymmärrettävä toiminnallisesti, ja siihen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yhteisöt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta.⁶⁴ Tältä osin unionin tuomioistuin määrittelee taloudelliseksi toiminnaksi kaiken toiminnan, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla.⁶⁵

110. Toisin sanoen sillä, luokitellaanko toiminta taloudelliseksi vai ei, on merkittävä seuraus, koska juuri tämän arvioinnin tuloksesta riippuu, sovelletaanko tutkittaviin tosiseikkoihin perussopimuksen kilpailusääntöjä. Tästä seuraa, että kun unionin tuomioistuinta pyydetään suorittamaan tällainen arviointi, se joutuu väistämättä ”vaaralliselle maaperälle”, kuten julkisasiamies Maduro oli osuvasti todennut ratkaisuehdotuksessaan FENIN v. komissio⁶⁶, koska sitä pyydetään löytämään tasapaino sisämarkkinoilla harjoitettavan vääristymättömän kilpailun suojelun ja jäsenvaltioiden toimivallan kunnioittamisen välillä.

111. Sen vuoksi mainittu arviointi on erityisen vaativaa silloin, kun arvioitavana on sellaisen toiminnan taloudellinen tai muu kuin taloudellinen luonne, jota harjoitetaan jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvalla alalla, kuten nyt käsiteltävässä asiassa sosiaaliturvajärjestelmien järjestämisessä.

61 Kuten komissio valituksessaan huomautti, unionin yleinen tuomioistuin on niin ikään hyväksynyt tämän periaatteen. Se näet vahvisti 28.9.2017 annetussa tuomiossaan Aanbestedingskalender ym. v. komissio (T-138/15, ei julkaistu, EU:T:2017:675) riidanalaisen päätöksen, jossa todettiin, että sellaisen sähköisen hankinnan järjestelmälustan käyttö, joka on perustettu sen varmistamiseksi, että hankintaviranomaiset noudattavat tietyistä julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekoa koskevista unionin direktiiveistä johtuvia lakisäätteisiä velvoitteitaan, ei ollut taloudellista toimintaa huolimatta siitä, että myös eräät voittoa tavoittelevat toimijat käyttivät samankaltaisia järjestelmälustoja. Unionin tuomioistuin on hiljattain hylännyt kyseisestä tuomiosta tehdyn valituksen (tuomio 7.11.2019, Aanbestedingskalender ym. v. komissio, C-687/17 P, ei julkaistu, EU:C:2019:932).

62 Tuomio 27.6.2017 (C-74/16, EU:C:2017:496, 50 kohta). On nähdäkseni aiheellista huomauttaa, että unionin tuomioistuin oli kyseisen tuomion 46 kohdassa muistuttanut 10.1.2006 annetun tuomion Cassa di Risparmio di Firenze ym. (C-222/04, EU:C:2006:8) 123 kohdan muotoilusta. Unionin tuomioistuimen päätelmä tutkittavan toiminnan luonteesta kuitenkin osoittaa mielestäni, että lausetta ”koska tämä tarjonta kilpailee voittoa tavoittelevien muiden toimijoiden taholta tulevan tarjonnan kanssa” ei ymmärretä siten, että se edellyttäisi näiden kahden seikan samanaikaista olemassaoloa.

63 Tämä vakiintunut oikeuskäytäntö alkoi 23.4.1991 annetusta tuomiosta Höfner ja Elser (C-41/90, EU:C:1991:161, 21 kohta).

64 Tämä oikeuskäytäntö alkoi 23.4.1991 annetusta tuomiosta Höfner ja Elser (C-41/90, EU:C:1991:161, 21 kohta). Ks. tuorempi tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 103 kohta).

65 Ks. tuomio 25.7.2018, komissio v. Espanja ym. (C-128/16 P, EU:C:2018:591, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 Julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus FENIN v. komissio (C-205/03 P, EU:C:2005:666, 26 kohta).

112. Tällaisella alalla edellä mainittu tasapaino on saavutettu seuraavalla tavalla. Yhtäältä vakiintuneessa oikeuskäytännössä on toistuvasti vahvistettu, että jäsenvaltiot ovat periaatteessa vapaita järjestämään sosiaaliturvajärjestelmänsä haluamallaan tavalla,⁶⁷ ja toisaalta siinä on ilmaistu, että jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava johdonmukaisuuden vaatimusta siinä mielessä, että niillä on oikeus siirtää tiettyjä toimintoja kilpailusääntöjen soveltamisen ulkopuolelle vain sillä edellytyksellä, että ne *todella* toteuttavat yhteisvastuuperiaatetta.⁶⁸

113. Unionin tuomioistuimen tarkastelun kohteena on näet niiden kansallisten sääntöjen lopputulos, jotka sääntelevät kunkin sosiaaliturvajärjestelmän konkreettista toimintaa. Toisin sanoen unionin tuomioistuin pohtii seuraavaa kysymystä: onko kansalliset oikeussäännöt laadittu siten, että on katsottava, että asianomaisessa järjestelmässä toimivat yhteisöt tarjoavat tavaroita tai palveluja *markkinoilla* eli tarkemmin sanoen kilpailutilanteessa? Vain vastauksen ollessa kieltävä kyseinen toiminta luokitellaan muuksi kuin taloudelliseksi, eikä kilpailusääntöjen soveltaminen tällöin tule kyseeseen.

114. Jos tutkittavat sosiaaliturvajärjestelmät ovat siten sekajärjestelmiä, että niissä yhdistyvät muut kuin taloudelliset osatekijät ja markkinoiden olemassaolon osoittavat osatekijät, niissä harjoitettavan toiminnan luokittelu riippuu kyseisten eri osatekijöiden ja niiden merkityksen ja tarkoituksen analyysistä. Niiden luokittelussa on toisin sanoen ”kyse aste-eroista”.⁶⁹

115. Unionin tuomioistuimen tällä alalla omaksumasta tapauskohtaisesta lähestymistavasta huolimatta on niin, että kun tarkastellaan osapuolten vastineissaan käsittelemien ratkaisujen ensimmäistä ryhmää eli tuomiota Poucet ja Pistre,⁷⁰ tuomiota Cissal,⁷¹ tuomiota AOK Bundesverband ym.,⁷² tuomiota Kattner Stahlbau⁷³ ja tuomiota AG2R Prévoyance,⁷⁴ niistä ilmenee joukko piirteitä, jotka osoittavat toiminnan muun kuin taloudellisen luonteen ja joita ovat ensinnäkin järjestelmän sosiaalinen tavoite, toiseksi yhteisvastuuperiaatteen toteuttaminen ja kolmanneksi valtion valvonta.

116. On varsin kiistatonta, että Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä esiintyvät kaikki nämä piirteet, kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 55–57 kohdassa. Ensinnäkin järjestelmän tavoite on sosiaalinen, koska sen tarkoituksena on varmistaa kaikille Slovakian kansalaisille sairausvakuutus riippumatta heidän varallisuudestaan ja terveydentilastaan. Toiseksi järjestelmään sisältyy suuri osa niistä seikoista, jotka oikeuskäytännön mukaan osoittavat yhteisvastuuperiaatteen toteutuksen, koska siinä on pakollinen jäsenyys, pakolliset maksut, joiden suuruus vahvistetaan suhteessa vakuutetun tuloihin riippumatta riskistä, joka liittyy etenkin vakuutetun ikään tai terveydentilaan, samat pakolliset lakisääteiset etuudet kaikille vakuutetuille, ei suoraa suhdetta suoritettujen etuuksien ja maksettujen sosiaaliturvamaksujen suuruuden välillä, sekä riskintasausjärjestelmä.⁷⁵ Kolmanneksi kyseiseen järjestelmään sisältyy osatekijöitä, joiden on oikeuskäytännössä katsottu osoittavan, että valtio valvoo järjestelmää, eli se, että jokainen sairausvakuutuslaitos on perustettu toteuttamaan tällaista vakuutusta eikä voi harjoittaa muuta kuin

67 Tuomio 17.6.1999, Belgia v. komissio (C-75/97, EU:C:1999:311, 37 kohta).

68 Ks. vastaavasti julkisasiamies Poiars Maduron ratkaisuehdotus FENIN v. komissio (C-205/03 P, EU:C:2005:666, 27 kohta). Ks. myös näkökohdat, jotka olen esittänyt 16.3.2004 annetusta tuomiosta AOK Bundesverband ym. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150), tämän ratkaisuehdotuksen 125–127 ja 129 kohdassa.

69 Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus AOK Bundesverband ym. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2003:304, 35 kohta).

70 Tuomio 17.2.1993 (C-159/91 ja C-160/91, EU:C:1993:63).

71 Tuomio 22.1.2002 (C-218/00, EU:C:2002:36).

72 Tuomio 16.3.2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150).

73 Tuomio 5.3.2009 (C-350/07, EU:C:2009:127).

74 Tuomio 3.3.2011 (C-437/09, EU:C:2011:112).

75 Tähän asti lueteltujen osatekijöiden osalta ks. tuomio 17.2.1993, Poucet ja Pistre (C-159/91 ja C-160/91, EU:C:1993:63, 10, 12, 13 ja 18 kohta); tuomio 22.1.2002, Cissal (C-218/00, EU:C:2002:36, 39–44 kohta); tuomio 16.3.2004, AOK Bundesverband ym. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150, 47–52 kohta); tuomio 5.3.2009, Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, 44–59 kohta) ja tuomio 3.3.2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, 47–52 kohta).

laissa määriteltä toimintaa, se, että mainitut laitokset eivät voi vaikuttaa vakuutusmaksujen määrään ja pakollisten lakisääteisten etuuksien laajuuteen, sekä se, että sääntelyviranomaisen (Slovakian terveysvalvontaviranomaisen) valvoo säännösten noudattamista ja ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin, jos sääntöjä rikotaan.⁷⁶

117. Solidaarisuuden asteen osalta unionin tuomioistuin joutuu käsiteltäviä valitusperusteita tutkiessaan ottamaan kantaa siihen, onko se liikkumavara, jonka Slovakian lainsäätäjä on jättänyt vakuutusyhtiöille keskinäiseen kilpailuun, kuitenkin riittävä, jotta sairausvakuutuksen tarjoamisessa Slovakiassa olisi kyse taloudellisesta toiminnasta, kuten unionin yleinen tuomioistuin päätteli valituksenalaisen tuomion 65–68 kohdassa esittämänsä analyysin päätteeksi. Muistutan, että tältä osin unionin yleinen tuomioistuin viittaa seuraaviin osatekijöihin: ensinnäkin laatuun ja ostoprosessin tehokkuuteen perustuva kilpailu, toiseksi laatuun ja tarjonnan laajuuteen perustuva kilpailu siltä osin kuin sairausvakuutuslaitokset voivat vapaasti täydentää pakollisia etuuksia ilmaisilla liitännäisetuuksilla ja kolmanneksi se seikka, että vakuutetuilla on oikeus valita sairausvakuutuslaitoksensa ja vaihtaa sitä kerran vuodessa.

118. Mitä tulee laatuun ja ostoprosessien tehokkuuteen perustuvaan kilpailuun, joka unionin yleisen tuomioistuimen mukaan perustuu vapauteen neuvotella ja tehdä sopimuksia terveydenhuoltopalvelujen tarjoajien kanssa, on mielestäni todettava jo tässä vaiheessa, että sitä ei voida ottaa huomioon arvioitaessa pakollisen sairausvakuutuksen tarjoamisen luonnetta Slovakiassa.

119. Unionin tuomioistuin näet katsoi jo tuomiossa FENIN v. komissio,⁷⁷ että koska taloudellisen toiminnan käsitteelle on luonteenomaista toiminta, jossa *tarjotaan* tuotteita tai palveluja tietyillä markkinoilla, eikä ostaminen sinänsä, tuotteen ostamista ei ole erotettava sen käytöstä arvioitaessa ostotoiminnan luonnetta, mikä merkitsee, että sillä, onko ostetun tuotteen myöhempi käyttö luonteeltaan taloudellista vai ei, on ratkaiseva merkitys tämän ostotoiminnan luonteen määrittämisessä. Tästä seuraa, että käsiteltävässä asiassa ei voida katsoa, että kilpailun olemassaolo terveydenhuoltoetuksien hankinnassa osoittaisi pakollisen sairausvakuutuksen tarjoamisen taloudellisen luonteen, koska tällaisen ostotoiminnan luonne riippuu jälkimmäisen toiminnan luonteesta.⁷⁸

120. Mitä tulee laatuun ja tarjonnan laajuuteen perustuvaan kilpailuun ja vakuutettujen vapauteen valita vapaasti sairausvakuutuksen tarjoajansa, huomautan aluksi, että – toisin kuin Slovakian tasavalta valituksessaan väittää – se seikka, että sellaiset sosiaaliturvajärjestelmät, joiden unionin tuomioistuin on tähän asti katsonut perustavan taloudellisen ympäristön, kuten tuomiossa Fédération française des sociétés d'assurance ym.,⁷⁹ tuomiossa Albany,⁸⁰ tuomiossa Brentjens',⁸¹ tuomiossa Drijvende Bokken⁸² ja tuomiossa Pavlov ym.⁸³ kyseessä olleet järjestelmät, sisälsivät paljon merkittävämpiä taloudellisia osatekijöitä kuin nyt käsiteltävä järjestelmä (liittymisen vapaaehtoisuus tai pakollisuus, johon liittyy vapautusmahdollisuus, rahastointiperiaatteeseen perustuvat järjestelmät, vakuutusmaksujen suuruus ja etuuksien laajuus on jätetty asianomaisten yhteisöjen määritettäväksi), ei itsessään ole omiaan osoittamaan, että kyseessä olevat osatekijät eivät riitä perusteeksi katsoa käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva toiminta taloudelliseksi.

76 Tuomio 17.2.1993, Poucet ja Pistre (C-159/91 ja C-160/91, EU:C:1993:63, 14 ja 18 kohta); tuomio 22.1.2002, Cital (C-218/00, EU:C:2002:36, 43 ja 44 kohta); tuomio 16.3.2004, AOK Bundesverband ym. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150, 48–52 kohta); tuomio 5.3.2009, Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, 60–65 kohta) ja tuomio 3.3.2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, 53–65 kohta).

77 Tuomio 11.7.2006 (C-205/03 P, EU:C:2006:453, 26 kohta).

78 Ks. myös riidanalaisen päätöksen 93 kohta.

79 Tuomio 16.11.1995 (C-244/94, EU:C:1995:392).

80 Tuomio 21.9.1999 (C-67/96, EU:C:1999:430).

81 Tuomio 21.9.1999 (C-115/97–C-117/97, EU:C:1999:434).

82 Tuomio 21.9.1999 (C-219/97, EU:C:1999:437).

83 Tuomio 12.9.2000 (C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428).

121. Sitä vastoin tällaiseen päätelmään voidaan nähdäkseni päätyä tuomiossa AOK Bundesverband ym.⁸⁴ annettujen oikeusohjeiden perusteella; kyseisessä asiassa unionin tuomioistuimelta tiedusteltiin Saksan sairausvakuutuskassojen toiminnan luonnetta.

122. Mainitussa asiassa kyseessä olleella järjestelmällä on kaksi ominaispiirrettä, joiden perusteella se on mielestäni verrattavissa Slovakian pakolliseen sairausvakuutusjärjestelmään. Ensinnäkin sen solidaarisuuden aste oli vastaava kuin jälkimmäisessä järjestelmässä siltä osin kuin siihen liittyminen oli periaatteessa pakollista kaikille palkansaajille, vakuutusmaksujen suuruus riippui pääasiallisesti vakuutetun tuloista,⁸⁵ lakisääteiset etuudet olivat pakollisten hoitotyyppien osalta samat kaikille vakuutetuille, maksettujen vakuutusmaksujen ja saatujen etuuksien välillä ei ollut suoraa yhteyttä ja asianomaiset eri sairauskassat muodostivat eräänlaisen yhteisön, joka perustui niiden väliseen kustannusten ja riskien tasausjärjestelmään.⁸⁶ Toiseksi kyseessä ollut järjestelmä sisälsi samat kilpailutekijät kuin Slovakian järjestelmä, koska sairauskassat voivat tarjota lakisääteisten pakollisten etuuksien lisäksi valinnaisia täydentäviä etuuksia ja koska vakuutetut saivat valita vapaasti sairauskassansa.⁸⁷

123. Tässä tilanteessa unionin tuomioistuin katsoi pääasiassa, että kun otettiin huomioon järjestelmän solidaariset piirteet, sairausvakuutuksen tarjoamista ei voitu kilpailullisten osatekijöiden perusteella luokitella taloudelliseksi toiminnaksi. Kun vakuutettujen oikeutta ei edes otettu tässä arvioinnissa huomioon, puolestaan se seikka, että sairauskassat saivat tarjota valinnaisia lisäetuuksia, ei unionin tuomioistuimen mukaan ollut peruste tällaiselle luokittelulle, koska pakolliset etuudet olivat ”olennaisilta osin samanlaisia”.⁸⁸ Kun otetaan huomioon edellisessä kohdassa mainitut yhteiset piirteet, olen vakuuttunut, että unionin tuomioistuimen kyseisessä asiassa tekemää päätelmää voidaan soveltaa myös esillä oleviin asioihin⁸⁹ varsinkin, kun Slovakian sairausvakuutusyhtiöiden tarjoamien kaikille vakuutetuille pakollisten ja samanlaisten etuuksien valikoima on äärimmäisen laaja,⁹⁰ kun taas ilmaiset liitännäiset etuudet rajoittuvat muiden kuin pakollisten rokotteiden korvaamiseen ja asiakaspalvelun puhelinpalvelukeskusten erilaisiin aukioloaikoihin.

124. Mielestäni kyseessä olevan toiminnan muuta kuin taloudellista luonnetta ei voida kyseenalaistaa myöskään sillä perusteella, että Slovakian lainsäädännössä sallitaan sairausvakuutusyhtiöille niiden toiminnasta saatujen voittojen käyttö ja jakaminen.

125. Kantani oikeudellinen perusta on tässäkin kohtaa tuomiossa AOK Bundesverband ym.⁹¹

84 Tuomio 16.3.2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150).

85 Tuomio 16.3.2004, AOK Bundesverband ym. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150, 6 ja 7 kohta).

86 Tuomio 16.3.2004, AOK Bundesverband ym. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150, 52 ja 53 kohta).

87 Tuomio 16.3.2004, AOK Bundesverband ym. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150, 8 ja 9 kohta).

88 Tuomio 16.3.2004, AOK Bundesverband ym. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150, 52 kohta).

89 On huomattava, että Dövera väitti istunnossa, että tämä ei olisi mahdollista, koska näissä kahdessa asiassa on kolme eroa: ensinnäkään Slovakian markkinoilla toimivat sairausvakuutuslaitokset eivät tavoittele voittoa, toiseksi ne on perustettu kaupallisiksi yhtiöiksi ja kolmanneksi niillä on oikeus neuvotella suoraan ja tehdä sopimuksia terveydenhuoltopalvelujen tarjoajien kanssa. Viimeksi mainitun seikan osalta olen jo tämän ratkaisuehdotuksen 118 ja 119 kohdassa selittänyt, miksi sitä ei voida ottaa huomioon. Vakuutuslaitosten voitontavoittelun osalta tämän ratkaisuehdotuksen 92–107 kohdassa perustellaan, miksi tämä seikka ei ole merkityksellinen yhteisön yritykseksi luokittelun kannalta. Mitä tulee siihen, että kyseiset laitokset on perustettu kaupallisiksi yhtiöiksi, tydyn muistuttamaan jälleen perinteisestä oikeuskäytännöstä, jonka mukaan yhteisön oikeudellinen muoto, josta voitontavoittelu ilmiselvästi riippuu, ei ole mainitun luokittelun kannalta merkityksellinen. Ks. viimeisen huomion osalta 22.10.2015 annettu tuomio EasyPay ja Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

90 Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin ei kyseenalaistanut riidanalaisen päätöksen 87 kohdassa esitettyä toteamusta, jonka mukaan pakollisten lakisääteisten etuuksien laajuus oli itse asiassa huomattava, koska se kattoi lähes kaikki Slovakiassa tarjottavat terveydenhuoltotoimenpiteet. Tältä osin huomautan, että Slovakian tasavalta esittää valituksessaan, että sairausvakuutusyhtiöt korvaavat pakollisesta sairausvakuutuksesta kokonaan 98,9 % kaikista tarjotuista terveydenhuoltoetuuksista, joten kilpailun mahdollisuus koskee vain jäljelle jäävää 1,1:tä prosenttia terveydenhuoltoetuuksista.

91 Tuomio 16.3.2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150).

126. Muistutan näet, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan järjestelmän kanssa yhteisten tekijöiden lisäksi Saksan järjestelmässä oli kilpailullinen lisätekiä, jolle annettiin huomattava painoarvo tarkasteltaessa toiminnan luonnetta nyt esillä olevan järjestelmän kaltaisessa sekajärjestelmässä, eli se seikka, että mainitussa järjestelmässä sairauskassat saivat kilpailla vakuutusmaksujen suuruudella vahvistamalla itsenäisesti niiden maksujen suuruudet.⁹²

127. Edes liikkumavara vakuutusmaksuissa kilpailemisessa ei kuitenkaan kyseisen tuomion 56 kohdan mukaan voinut olla esteenä toiminnan luokitteluksi muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi, koska lainsäätäjä oli ottanut tämän tekijän käyttöön ”kannustaakseen sairaskassoja harjoittamaan toimintaansa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti eli mahdollisimman tehokkaalla ja vähiten kustannuksia aiheuttavalla tavalla Saksan sosiaaliturvajärjestelmän asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi”. Toisin sanoen jopa tilanteessa, jossa kilpailua oli selvästi enemmän kuin käsiteltävässä asiassa, unionin tuomioistuin katsoi, että sairausvakuutuksen tarjoaminen Saksassa ei ollut luonteeltaan taloudellista toimintaa, koska kannustaessaan tällä tavoin vakuutuslaitoksia toimimaan tehokkaammin *kansallinen lainsäätäjä pyrki takaamaan järjestelmän sosiaalisen tavoitteen saavuttamisen*.

128. Nähdäkseni sama koskee käsiteltäviä asioita. Kuten unionin yleinen tuomioistuin näet toteaa valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa, mahdollisuus käyttää ja jakaa voittoja ”on rajattu tarkemmin kuin tavanomaisilla kaupallisilla aloilla”, koska se on ”sidoksissa niiden vaatimusten noudattamiseen, joilla on tarkoitus varmistaa järjestelmän jatkuvuus ja sen taustalla olevien sosiaalisten ja solidaaristen tavoitteiden saavuttaminen”. Näitä vaatimuksia ovat velvoitteet muodostaa varanto 20 prosentin arvoon maksetusta osakepääomasta muilta yhtiöiltä vaaditun 10 prosentin sijaan sekä tekninen vararahasto suunniteltujen hoitojen kattamiseksi jonotuslistalla oleville vakuutetuille.⁹³ Nämä vaatimukset osoittavat mielestäni selvästi, että mahdollisuus voittojen käyttämiseen ja jakamiseen palvelee tavoitetta Slovakian pakollisen sairausvakuutusjärjestelmän elinkelpoisuuden ja jatkuvuuden varmistamisesta ja edistää siten kyseisen järjestelmän sosiaalisen tavoitteen saavuttamista.⁹⁴

129. Yleisemmällä tasolla unionin tuomioistuimella on mielestäni tulevassa tuomiossaan tilaisuus selventää periaatetta, joka nähdäkseni perustuu tuomioon AOK Bundesverband ym.⁹⁵ ja jonka mukaan toiminta katsotaan muuksi kuin taloudelliseksi ja se jää siten SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli tutkittavasta kansallisesta sosiaaliturvajärjestelmästä ilmenee, että kansallinen lainsäätäjä pyrkii järjestelmän sosiaaliseen tavoitteeseen *johdonmukaisella tavalla*.⁹⁶

130. Kaikkien näiden näkökohtien valossa katson, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen yliarvioidessaan Slovakian pakollisen sairausvakuutusjärjestelmän salliman kilpailun asteen merkityksen ja menetteli siten virheellisesti, kun se valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa päätteli, että SZP ja VŠZP harjoittivat luonteeltaan taloudellista toimintaa ja kuuluivat siten yrityksen käsitteen piiriin sellaisena kuin se on vahvistettu SEUT 107 artiklan 1 kohdassa.

3. Asiassa C-262/18 P esitettyä toista valitusperustetta ja asiassa C-271/18 P esitettyä kolmatta valitusperustetta koskeva päätelmä

131. Edellä esitetyn huomioon ottaen ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy asiassa C-262/18 P esitetyn toisen valitusperusteen sekä asiassa C-271/18 P esitetyn kolmannen valitusperusteen.

⁹² Tuomio 16.3.2004, AOK Bundesverband ym. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150, 7 kohta).

⁹³ Ks. riidanalaisen päätöksen 15 kohdan alaviite 7.

⁹⁴ Ks. riidanalaisen päätöksen 95 kohta.

⁹⁵ Tuomio 16.3.2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, EU:C:2004:150).

⁹⁶ Kyseessä on tämän ratkaisuehdotuksen 112 kohdassa mainitsemani johdonmukaisuusvaatimus.

D Komission asiassa C-262/18 P esittämä kolmas valitusperuste ja Slovakian tasavallan asiassa C-271/18 P esittämä toinen valitusperuste, jotka koskevat tiettyjen todisteiden ottamista vääristyneellä tavalla huomioon

1. Asianosaisten lausumat

132. Komissio ja Slovakian tasavalta esittävät Suomen tasavallan tukemina, että unionin yleinen tuomioistuin otti useat asiakirja-aineiston seikat vääristyneellä tavalla huomioon. Erityisesti valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa oleva toteamus, jonka mukaan vallitsee ”voimakas ja monitahoinen” kilpailu, joka perustuu mahdollisuuteen houkutella vakuutettuja ja koskee palvelujen laatua, perustuu komission ja Slovakian tasavallan mukaan tällaiseen vääristyneellä tavalla huomioon ottamiseen. Niiden mukaan unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 65 ja 66 kohdassa mainitsevat kilpailutekijät nimittäin osoittavat, että kilpailua on vain vähän ja se koskee sairausvakuutusetuksien tarjoamisen tiettyjen marginaalisten piirteiden laatua.

133. Slovakian tasavalta lisää, että unionin yleinen tuomioistuin otti todisteet vääristyneellä tavalla huomioon, kun se jätti ottamatta huomioon sen, että yhtä riidanalaisen päätöksen kohteena olevista toimenpiteistä sovellettiin ajanjaksolla, jolloin vakuutuslaitosten oli kiellettyä jakaa voittoja. Valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa esitetty toteamus, jonka mukaan Slovakian vakuutuslaitoksilla on mahdollisuus tavoitella ja tuottaa ”vapaasti” voittoa, merkitsee sen mukaan niin ikään todisteiden ottamista vääristyneellä tavalla huomioon.

134. Dôvera ja Union katsovat, että näitä valitusperusteita ei voida ottaa tutkittavaksi, koska komissio ja Slovakian tasavalta eivät yksilöi niitä todisteita, jotka niiden mukaan on otettu vääristyneellä tavalla huomioon, vaan tyytyvät vain vaatimaan, että unionin tuomioistuin arvioisi tosiseikat uudelleen. Dôveran ja Unionin mukaan unionin yleiselle tuomioistuimelle esitetyt todisteet vahvistavat joka tapauksessa sen tekemän päätelmän voimakkaasta ja monitahoisesta kilpailusta.

135. Lisäksi väitetä, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt ottaa huomioon se, että yhtä riidanalaisen päätöksen kohteena olleista toimenpiteistä sovellettiin ajanjaksolla, jolloin vakuutuslaitosten oli kiellettyä jakaa voittoja, ei voida Dôveran ja Unionin mukaan ottaa tutkittavaksi, koska siihen vedottiin ensimmäisen kerran vasta valitusvaiheessa ja se on joka tapauksessa tehoton ja perusteeton. Dôvera ja Union väittävät, että toteamus mahdollisuudesta tavoitella ja tuottaa ”vapaasti” voittoa ei ole ristiriidassa sen kanssa, että voiton tuottamisesta on annettu säännöstö.

2. Arviointi

136. Aluksi on mielestäni syytä esittää tietyt perusperiaatteet, jotka perustuvat todisteiden vääristyneellä tavalla huomioon ottamista koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

137. Ensinnäkin muistutan, että perinteisen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiasiakirjojen todistusarvo kuuluu unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikkojen arviointia koskevaan yksinomaiseen toimivaltaan, eikä unionin tuomioistuin voi tutkia valituksen yhteydessä tosiseikkoja, paitsi jos ne on otettu vääristyneellä tavalla huomioon.⁹⁷

⁹⁷ Tuomio 11.9.2008, Saksa ym. v. Kronofrance (C-75/05 P ja C-80/05 P, EU:C:2008:482, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

138. Vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on ilmeistä toimitetusta aineistosta selvästi ilman, että tosiseikastoa ja selvitystä on tarpeen ryhtyä arvioimaan uudelleen.⁹⁸ Näytöksi siitä, että selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, ei riitä se, että ehdotetaan mainitusta selvitysaineistosta unionin yleisen tuomioistuimen siitä tekemästä tulkinnasta poikkeavaa tulkintaa.⁹⁹ Valittajan on tätä varten ilmoitettava täsmällisesti ne selvitysaineiston osat, jotka unionin yleinen tuomioistuin on ottanut huomioon vääristyneellä tavalla, ja näytettävä toteen ne arviointivirheet, joiden takia unionin yleinen tuomioistuin on valittajan käsityksen mukaan päättänyt ottamaan ne huomioon vääristyneellä tavalla.¹⁰⁰

139. Käsiteltävässä asiassa huomautan ensinnäkin sen väitteen osalta, joka koskee sairausvakuutuslaitoksille väliaikaisesti asetettuun voitonjakokielttoon liittyvien selvitysaineiston osien ottamista vääristyneellä tavalla huomioon, heti aluksi, että – toisin kuin Dövera vastineessaan esittää – Slovakian tasavalta kiinnitti tähän seikkaan huomiota jo unionin yleiselle tuomioistuimelle jättämänsä väliintulokirjelmän 53 kohdassa, joten väitteeseen ei ole vedottu ensimmäistä kertaa valitusvaiheessa. Huomautan kuitenkin myös, että Slovakian tasavalta tyytyy valituksessaan toteamaan, että voitonjakokieltto käy ilmi useista oikeudenkäyntiasiakirjoista, mutta ei mainitse mitään seikkaa, jonka unionin yleinen tuomioistuin olisi valituksenalaisessa tuomiossa esittänyt ilmeisen virheellisellä tavalla. Tämän väitteen tarkoituksena on nähdäkseni todellisuudessa arvostella sitä, että unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut tätä seikkaa huomioon vaan katsoi, että se ei ollut arvioinnin kannalta merkityksellinen. Tässä on kuitenkin kyse todisteiden arvioinnista, joka sinänsä jää unionin tuomioistuimen valvonnan ulkopuolelle valitusvaiheessa. Katson, että tämä väite on näin ollen jätettävä tutkimatta.

140. Mitä tulee toiseksi siihen kysymykseen, onko unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa esittämässä toteamuksessa, jonka mukaan Slovakian vakuutuslaitoksilla on mahdollisuus tavoitella ja tuottaa ”vapaasti” voittoa, kyse tosiseikkojen ottamisesta vääristyneellä tavalla huomioon, huomautan, että Slovakian tasavalta ei ole maininnut mitään erityistä seikkaa, jonka unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut vääristyneellä tavalla huomioon, vaan tyytynyt viittaamaan ”asiakirja-aineistoon” yleisellä tasolla. Pohjimmiltaan vaikuttaa siltä, että tosiseikkojen vääristyneellä tavalla huomioon ottamista koskevan väitteen varjolla Slovakian tasavalta moittiikin unionin yleistä tuomioistuinta tosiseikkojen arvioinnissa tehdystä virheestä. Slovakian tasavalta ei näet kiistä sitä, että unionin yleinen tuomioistuin on ymmärtänyt Slovakian lainsäädännössä asetetut rajoitukset oikein, vaan esittää, että – toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin on katsonut – kyseiset rajoitukset eivät koske pelkästään sairausvakuutuslaitosten mahdollisuutta käyttää ja jakaa voittoja vaan myös mahdollisuutta tuottaa nuo samat voitot. Nyt käsiteltävä väite on siis mielestäni jätettävä tutkimatta.

141. Kolmanneksi komissio ja Slovakian tasavalta väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin otti todisteet vääristyneellä tavalla huomioon, kun se valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa totesi, että Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä vallitsee ”voimakas ja monitahoinen” kilpailu. Tältä osin katson, että tässä väitteessä pääasiallisesti toistetaan komission toisessa valitusperusteessa ja Slovakian tasavallan kolmannessa valitusperusteessa esitetyt perustelut, jotka koskevat unionin yleisen tuomioistuimen tekemää oikeudellista virhettä ja joiden hylkäämistä olen jo ehdottanut tämän ratkaisuehdotuksen 89–130 kohdassa esitetyistä syistä.

142. Mikäli unionin tuomioistuin katsoo komission nyt käsiteltävän valitusperusteen ja Slovakian tasavallan viimeksi mainitun väitteen koskevan tosiasiallisesti todisteiden ottamista vääristyneellä tavalla huomioon, riittää kun todetaan, että Slovakian tasavalta ei missään vaiheessa ole yksilöinyt niitä todisteita, joiden merkityksen unionin yleinen tuomioistuin sen mukaan väärästi valituksenalaisessa tuomiossa. Vaikka komissio puolestaan mainitseekin yhden näistä selvitysaineiston osista eli

98 Ks. tuomio 4.4.2017, Euroopan oikeusasiamies v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

99 Ks. tuomio 25.7.2018, QuaMa Quality Management v. EUIPO (C-139/17 P, ei julkaistu, EU:C:2018:608, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

100 Ks. tuomio 25.7.2018, Espanja v. komissio (C-588/17 P, ei julkaistu, EU:C:2018:607, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

vakuutusturvataulukon, jossa esitettiin eri sairausvakuutuslaitosten väliset erot vakuutusturvassa, se ei kuitenkaan yksilöi niitä analyysivirheitä, joiden perusteella unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut tosiseikat vääristyneellä tavalla huomioon. Kyseinen komission valitusperuste ja Slovakian tasavallan väite on siis mielestäni jätettävä tutkimatta.

3. Asiassa C-262/18 P esitettyä kolmatta valitusperustetta ja asiassa C-271/18 P esitettyä toista valitusperustetta koskeva päätelmä

143. Edellä esitettyjen näkökohtien valossa ehdotan, että unionin tuomioistuin jättää asiassa C-262/18 P esitetyn kolmannen valitusperusteen sekä asiassa C-271/18 P esitetyn toisen valitusperusteen kokonaisuudessaan tutkimatta.

V Vastavalitukset

A Asianosaisten lausumat

144. Dôvera esittää vastavalituksissaan yhden ainoan valitusperusteen eli sen, että unionin yleinen tuomioistuin teki menettelyvirheen ja rikkoi perusteluvelvollisuuttaan todetessaan valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa, että Dôvera ei ollut kiistänyt toteamusta, jonka mukaan Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä oli "[keskeisiä]¹⁰¹ sosiaalisia, solidaarisia ja sääntelyllisiä piirteitä". Valitusperusteensa tueksi Dôvera kiinnittää huomiota ensimmäisessä oikeusasteessa jättämiensä vastineiden erinäisiin kohtiin, joissa se nimenomaisesti torjui tällaisen toteamuksen.

145. Tämä valitusperuste on kuitenkin Dôveran mukaan luonteeltaan rajoitettu, koska se on tarpeen vain siinä epätodennäköisessä tapauksessa, että unionin tuomioistuin valitsee suppean tulkinnan valituksenalaisen tuomion mainitun kohdan sanamuodosta ja sivuuttaa kyseisen tuomion oikeudenkäyntikielisen eli englanninkielisen version käännösvirheen, jossa mainitun järjestelmän sosiaaliset, solidaariset ja sääntelylliset piirteet määritellään ilmauksella "predominant" (keskeisiä), kun taas ranskankielisessä versiossa ne määritellään ilmauksella "importants" (merkittäviä).

146. Union tukee Dôveran vaatimuksia.

147. Komissio vastaa tähän, että vastavalitukset on jätettävä tutkimatta, mutta mikäli unionin tuomioistuin ottaa ne tutkittavaksi, sen olisi valituksenalaisen tuomion englanninkielisen version perusteella todettava ne perustelluiksi. Slovakian tasavalta on sitä mieltä, että kyseisen tuomion englanninkielisessä versiossa ei ole käännösvirhettä ja että vastavalitukset on joka tapauksessa jätettävä tutkimatta.

B Arviointi

148. Kun otetaan huomioon tämän ratkaisuehdotuksen 61–64 kohdassa esittämäni näkökohdat, olen sitä mieltä, että valituksenalaisen tuomion englanninkielisen version 58 kohdassa on käännösvirhe. Koska kyseinen virhe voidaan mielestäni korjata pelkällä valituksenalaisen tuomion tulkinnalla, katson, että unionin tuomioistuimen ei ole syytä tarkastella vastavalituksia.

149. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin katsoo, että niiden tarkasteluun on aihetta, minusta vaikuttaa selvältä, että sen on pääteltävä, että ne on jätettävä tutkimatta Dôveran oikeussuojan tarpeen puuttumisen vuoksi.

¹⁰¹ Ranskaksi "prédominants", kirjaimellinen käännös valituksenalaisen tuomion englanninkielisessä versiossa käytetystä ilmauksesta. Ranskankielisessä versiossa käytetään ilmausta "importants" (merkittäviä).

150. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee näet, että oikeussuojan tarve edellyttää, että vastavalituksen lopputulos voi tuottaa sen tekijälle hyötyä.¹⁰²

151. Ensimmäisessä oikeusasteessa unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi Dôveran kanteen ja kumosi riidanalaisen päätöksen. Siksi en näe, mitä hyötyä Dôveralle olisi siitä, että unionin tuomioistuin hyväksyisi sen vastavalitukset ja kumoaisi valituksenalaisen tuomion 58 kohdan siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin oli siinä katsonut, että Dôvera ei ollut kiistänyt toteamusta, jonka mukaan Slovakian pakollisessa sairausvakuutusjärjestelmässä oli keskeisiä sosiaalisia, solidaarisia ja sääntelyllisiä piirteitä. Vaikka unionin tuomioistuin hyväksyisikin käsiteltävänä olevat vastavalitukset, tämä muutos koskisi valituksenalaisen tuomion *perusteluja* eikä vaikuttaisi sen *tuomiolauselmaan*, ja joka tapauksessa on niin, että Dôveralle ei olisi pienintäkään hyötyä mistään muutoksesta tuomiolauselmaan, jossa unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi sen kanteen.

C Asioissa C-262/18 P ja C-271/18 P tehtyjä vastavalituksia koskeva päätelmä

152. Nämä näkökohdat huomioon ottaen ehdotan, että unionin tuomioistuin ei tarkastele Dôveran asioissa C-262/18 P ja C-271/18 P tekemiä vastavalituksia.

VI Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne

153. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi ja unionin tuomioistuin julistaa unionin yleisen tuomioistuimen päätöksen mitättömäksi, se voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

154. Nyt käsiteltävässä asiassa katson, että unionin tuomioistuin voi lausua Dôveran unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämistä kanneperusteista.

155. Toisen kanneperusteen osalta ehdotan sen hylkäämistä tämän ratkaisuehdotuksen 89–130 kohdan perusteella.

156. Mitä tulee ensimmäiseen kanneperusteeseen, sellaisena kuin se on esitetty tiivistetysti tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohdassa, ehdotan niin ikään sen hylkäämistä kokonaisuudessaan. Kyseisen kanneperusteen ensimmäisen väitteen osalta näet tämän ratkaisuehdotuksen 109 kohdassa esittämäni toiminnallinen lähestymistapa yrityksen käsitteeseen osoittaa, että yhteisön luokittelu yritykseksi on aina sidoksissa hyvin täsmälliseen toimintaan. Toisin sanoen yhteisö, joka harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta. Kyseinen väite on näin ollen hylättävä. Toisen väitteen osalta on niin, että – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 114 ja 115 kohdassa mainitusta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee – sekamuotoisissa sosiaaliturvajärjestelmissä harjoitetun toiminnan luokittelu taloudelliseksi toiminnaksi riippuu arvioinnista, jossa punnitaan kansallisen järjestelmän erilaisia taloudellisia ja muita kuin taloudellisia tekijöitä sekä niiden painoarvoa ja kohteita. Tästä seuraa loogisesti, että perustelu, jonka mukaan mikä tahansa taloudellinen osatekijä riittää toiminnan luokitteluun taloudelliseksi, on oikeudellisesti virheellinen. Myös toinen väite on mielestäni hylättävä.

¹⁰² Ks. mm. tuomio 21.12.2011, Iride v. komissio (C-329/09 P, ei julkaistu, EU:C:2011:859, 48–51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

VII Oikeudenkäyntikulut

157. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus hyväksytään ja unionin tuomioistuin itse ratkaisee riidan lopullisesti, se tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.

158. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan muutoksenhakumenettelyyn saman työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan perusteella, määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio ja Slovakian tasavalta ovat vaatineet tätä, Dôvera on veloitettava korvaamaan unionin yleisessä tuomioistuimessa käydystä menettelystä ja tästä muutoksenhausta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

159. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti asiassa väliintulijoina olleet jäsenvaltiot ja toimielimet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Väliintulijana asioissa olleen Suomen tasavallan on siis vastattava valituksesta aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan.

160. Työjärjestyksen 140 artiklan 3 kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi määrätä, että muu kuin edeltävissä kohdissa tarkoitettu väliintulija vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan. On päätettävä, että Union vastaa omista unionin yleisessä tuomioistuimessa käydystä oikeudenkäyntimenettelystä ja valituksesta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluistaan.

VIII Ratkaisuehdotus

161. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asiat seuraavasti:

- 1) Kumotaan unionin yleisen tuomioistuimen 5.2.2018 antama tuomio Dôvera z dr avotná poist'ovňa vastaan komissio (T-216/15, ei julkaistu, EU:T:2018:64).
- 2) Dôvera z dr avotná poist'ovňa a.s:n unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kanne on hylättävä.
- 3) Vastavalitukset hylätään.
- 4) Dôvera z dr avotná poist'ovňa vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan Euroopan komission unionin yleisessä tuomioistuimessa käydystä oikeudenkäyntimenettelystä ja valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut. Lisäksi se veloitetaan korvaamaan Slovakian tasavallalle tämän valituksen yhteydessä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.
- 5) Union z dr avotná poist'ovňa a.s. vastaa omista unionin yleisessä tuomioistuimessa käydystä oikeudenkäyntimenettelystä ja valituksesta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluistaan.
- 6) Suomen tasavalta vastaa valituksesta aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan.