YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN
TUOMIO (laajennettu ensimmäinen jaosto)
4 päivänä maaliskuuta 2003 *

Asiassa T-319/99,

**Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental (FENIN)**, kotipaikka Madrid (Espanja), edustajinaan asianajajat R. García-Gallardo Gil-Fournier, G. Pérez Olmo ja D. Domínguez Pérez,

kantajana,

vastaan

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehinään W. Wils ja É. Gippini Fournier, avustajanaan asianajaja J. Rivas Andrés, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoaa komission 26.8.1999 tekemän päätöksen (SG(99) D/7.040), jolla hylättiin EY 82 artiklan perusteella tehty kantelu,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti B. Vesterdorf sekä tuomarit K. Lenaerts, J. Azizi, N. J. Forwood ja H. Legal,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Plingers,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 26.2.2002 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

**tuomion**

## Taustalla olevat tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

1 Kantaja on järjestö, johon kuuluu suurin osa niistä yrityksistä, joka myyvät Espanjan sairaaloissa käytettäviä terveydenhoitoalan tuotteita. Kantaja ilmoitti komissiolle 12.12.1997 EY 82 artiklassa tarkoitetusta määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, johon on osallistunut Espanjan kansallista terveydenhuoltojärjestelmää (jäljempänä SNS) hoitavat 26 yksikköä, joiden joukossa on Espanjan kolme ministeriötä. Kantaja väittää erityisesti, että nämä yksiköt järjestelmällisesti maksavat velkansa kantajan jäsenille keskimäärin 300 päivää myöhässä, vaikka ne maksavat velkansa muille palvelujen tarjoajille paljon

kohtuullisemmassa ajassa. Tämä syrjintä perustuu siihen, että SNS:ää hoitavat yksiköt ovat määräävässä asemassa Espanjan terveydenhoitoalan tuotteiden markkinoilla, minkä vuoksi ne voivat viivästyttää näihin tuotteisiin liittyvien velkojen maksamista ilman, että niiden velkojat voisivat painostaa niitä kaupallisesti velvoittaakseen näitä yksiköitä luopumaan tästä menettelystä.

2 Kantaja toimitti komissiolle 12.5.1998 lisäkirjelmän. Komissio ilmoitti kantajalle 2.12.1998 päivätyllä kirjeellä väliaikaisesta päätöksestään hylätä kantajan tekemä kantelu. Kantaja toimitti komissiolle täydentäviä huomautuksia 10.2.1999 päivätyllä toisella kirjelmällään.

3 Komissio hylkäsi kantajan kantelun lopullisesti 26.8.1999 tekemällään päätöksellä, joka annettiin kantajalle tiedoksi 31.8.1999 (jäljempänä riidanalainen päätös), niillä kahdella perusteella, että ensinnäkin "kyseessä olevat 26 ministeriötä ja yksikköä eivät ole yrityksiä, kun ne osallistuvat julkisen terveydenhuoltojärjestelmän hallinnointiin", ja toisaalta "kyseessä olevien 26 ministeriön ja yksikön asemaa ostajana ei voida erottaa myöhemmästä tarjonnasta". Näin ollen SNS:ää hoitavat yksiköt eivät toimi yrityksinä, kun ne ostavat terveydenhoitoalan tuotteita kantajan jäseniltä. Siten yksi EY 82 artiklan soveltamisedellytyksistä ei täyty esillä olevassa asiassa, ja komissio on todennut, että "ei tarvitse tutkia, täyttyvätkö EY 82 artiklan muut edellytykset".

4 Kantaja on nostanut tämän kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 10.11.1999 jättämällään kannekirjelmällä.

5 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin siirsi asianosaisia kuultuaan asian työjärjestyksen 51 artiklan mukaisesti viiden tuomarin jaoston käsiteltäväksi.

6 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun ensimmäisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 26.9.2000 antamallaan määräyksellä Yhdistyneen kuningaskunnan väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia, mutta Yhdistynyt kuningaskunta ei ole jättänyt väliintulokirjelmää. Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 19.12.2001 toimittamallaan kirjeellä, että se aikoi luopua väliintulostaan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun ensimmäisen jaoston puheenjohtaja totesi tämän luopumisen 4.2.2002 antamassaan määräyksessä.

7 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu ensimmäinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ja esitti työjärjestyksen 64 artiklan mukaisina prosessinjohtotoimenpiteinä kantajalle ja komissiolle kirjallisia kysymyksiä.

8 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 26.2.2002 pidetyssä istunnossa.

## Asianosaisten vaatimukset

9 Kantaja vaatii, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— velvoittaa komission antamaan kantajalle kaikki komission yksiköillä olevat, kantajan tekemään kanteluun liittyvät asiakirjat

— ratkaisee asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 14 artiklan mukaisesti täysistunnossa ja tarvittaessa nimeää julkisasiamiehen

— ottaa kanteen tutkittavaksi

— kumoaa riidanalaisen päätöksen

— määrää muita toimenpiteitä, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pitää tarpeellisina, jotta komissio täyttäisi EY 233 artiklan mukaiset velvollisuutensa, ja erityisesti tutkii 12.12.1997 tehdyn kantelun

uudelleen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut

— velvoittaa komission korvaamaan hallinnollisen menettelyn aikana aiheutuneet kustannukset.

10 Komissio vaatii, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kantajan viidennen ja seitsemännen vaatimuksen tutkimatta

— hylkää kanteen muilta osin perusteettomana

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11 Istunnossa kantaja ilmoitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle luopuvansa viidennestä ja seitsemännestä vaatimuksestaan.

## Oikeudelliset seikat

12 Kantaja esittää kolme kanneperustetta, jotka koskevat puolustautumisoikeuksien loukkaamista, oikeudellista virhettä tai ilmeistä arviointivirhettä EY 82 ja EY 86 artiklaa sovellettaessa, olennaisten muotomääräysten rikkomista perustelujen puutteellisuuden vuoksi sekä avoimuuden puuttumista.

13 Ensin on tutkittava kanneperustetta, joka koskee oikeudellista virhettä tai ilmeistä arviointivirhettä EY 82 ja EY 86 artiklaa sovellettaessa, sillä tämä kanneperuste saattaa kyseenalaiseksi sen perusedellytyksen, johon riidanalainen päätös perustuu yrityksen käsitteen määritelmän osalta.

### *Oikeudellista virhettä tai ilmeistä arviointivirhettä EY 82 ja EY 86 artiklaa sovellettaessa koskeva kanneperuste*

#### Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

14 Kantaja arvostelee sitä, että komissio on katsonut, että SNS:ää hoitavat yksiköt eivät ole yrityksiä ja ettei niihin siten sovelleta EY 82 ja EY 86 artiklaa. Komissio on ollut väärässä, kun se on esillä olevassa asiassa soveltanut yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, 17.2.1993 antamassa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-637) vahvistettua ratkaisua, sillä kyseisen

tuomion taustalla oleva tosiasiallinen tilanne eroaa esillä olevan asian taustalla olevasta tosiasiallisesta tilanteesta. Näissä molemmissa asioissa kyseessä olevat elimet tuottavat sosiaaliturvan alaan liittyviä julkisia palveluja. Yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre yhteisöjen tuomioistuin tutki sitä, toimivatko kyseessä olevat elimet EY 81 ja EY 82 artiklassa tarkoitettuina yrityksinä suhteessa niissä vakuutettuihin henkilöihin, eikä sitä, ovatko ne yrityksiä, kun ne ostavat kolmansilta osapuolilta tuotteita, jotka ovat tarpeen niiden tarjotessa kyseisiä palveluja vakuutetuille.

15 Koska esillä oleva asia vastaa tätä jälkimmäistä vaihtoehtoa, yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre vahvistettua oikeuskäytäntöä ei voida soveltaa siihen. Näissä yhdistetyissä asioissa kantajat olivat nimittäin asettaneet kyseenalaisiksi lakisääteisen velvollisuuden liittyä sosiaaliturvajärjestelmään ja maksaa sosiaaliturvamaksuja. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tämä johtui siitä, että kyseinen toiminta kuuluu kansallisen yhteisvastuun periaatteeseen perustuvaan sosiaaliturvajärjestelmään, että toiminta ei ole luonteeltaan taloudellista eikä kyseisiä elimiä voida pitää yrityksinä (edellä 14 kohdassa mainituissa yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre annetun tuomion 18—20 kohta).

16 Tämä toiminnallinen lähestymistapa on yhdenmukainen sen kantajan väitteen kanssa, että EY 82 artiklan mukaisessa tutkintamenettelyssä, joka koskee tietyn yksikön erityistä toimintaa, on sen kysymyksen osalta, onko tätä yksikköä pidettävä kyseisessä määräyksessä tarkoitettuna yrityksenä, pidettävä ratkaisevana tämän toiminnan luonnetta eikä tämän yksikön luonnetta. Tämä lähestymistapa estäisi kuitenkin sen, että edellä 14 kohdassa mainituissa yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre omaksuttua ratkaisua voitaisiin soveltaa esillä olevassa asiassa kyseessä olevien elinten harjoittamaan kaikenlaiseen yritystoimintaan.

17 Muissa asioissa antamissaan tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin tukee kantajan väitettä. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että "kilpailuoikeuden osalta — — yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta — — " (asia

C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991, Kok.1991, s. I-1979, 21 kohta). Tässä oikeuskäytännössä on siis hyväksytty se, että toiminnallista perustetta sovelletaan sen määrittämiseksi, onko yksikköä pidettävä yrityksenä kilpailuoikeuden soveltamiseksi.

18 Jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta 25 päivänä kesäkuuta 1980 annetun komission direktiivin 80/723/ETY (EYVL L 195, s. 35) soveltamisalaan kuuluvan asian osalta yhteisöjen tuomioistuin on korostanut julkisten yritysten erottamiseksi muista valtion yksiköistä, että "tämä ero perustuu siihen, että tunnustetaan se, että valtio voi toimia joko käyttämällä julkista valtaa tai harjoittamalla luonteeltaan teollista tai liiketaloudellista elinkeinotoimintaa tarjoten tavaroita tai palveluja markkinoilla. Jotta voidaan tehdä kyseinen ero, on välttämätöntä tutkia kussakin tapauksessa valtion harjoittama toiminta ja määritellä, mihin luokkaan tämä toiminta kuuluu" — — (asia 118/85, komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987, Kok. 1987, s. 2559, 7 kohta). Kyseisen yksikön harjoittaman toiminnan luonne on siis tässäkin ollut ratkaiseva.

19 Se, että valtion yksiköt hoitavat SNS:ää, ei merkitse, ettei se, että nämä yksiköt ostavat terveydenhoitoalan tuotteita, ole taloudellista toimintaa, toisin kuin komissio väittää riidanalaisessa päätöksessä. Yksityiset toimijat nimittäin tarjoavat samoja palveluja kuin SNS sekä Espanjassa että erityisesti myös muissa jäsenvaltioissa. Lisäksi voi käydä niin, että Espanjan julkiset sairaalat tarjoavat yksityisiä palveluja, joista laskutetaan potilasta, erityisesti kun on kyse ulkomaista turisteista, jotka eivät kuulu SNS:ään. Komission väite on epäjohdonmukainen, sillä julkisten sairaaloiden suorittamat ja niiden lukuun suoritetut hankinnat ovat aivan samoja toimenpiteitä riippumatta siitä, laskutetaanko ne palvelut, joiden tarjoaminen on mahdollista näiden hankintojen avulla, potilaalta, kuten Espanjassa toimitaan ulkomaisten turistien osalta, vai rahoitetaanko ne kansallisen yhteisvastuun periaatteeseen perustuvasta järjestelmästä, kuten toimitaan SNS:ään kuuluvien henkilöiden osalta.

20 Merkitystä ei ole myöskään sillä, että SNS:n olemassaolo luo riidanalaisen päätöksen mukaan "sellaisen lääkintätarvikkeiden kysynnän, jollaista ei välttämättä esiinny voittoa tavoittelevassa järjestelmässä".

21 Kantaja katsoo lisäksi, että komissio on viitannut riidanalaisessa päätöksessä virheellisesti "kansallisen yhteisvastuun periaatteeseen", johon SNS perustuu, sekä tämän järjestelmän "merkittävänä osana olevaan varojen uudelleenjakamiseen" ja siihen, että SNS "ei tavoittele voittoa". Näillä seikoilla ei ole merkitystä, koska esillä olevassa asiassa on kyse SNS:ää hoitavien yksiköiden suorittamista tavarahankinnoista, jotka eivät ole yhteisvastuuperiaatteen mukaisia, eikä SNS:n yhteisvastuullisesta rahoitustavasta verotuksesta kertyvillä tuloilla, jota kantaja ei riitauta. Viranomaiset eivät voi vaatia kolmansia tavarantoimittajia tekemään uhrauksia yhteisvastuuperiaatteen perusteella.

22 Missään tapauksessa ei voida hyväksyä, että komissio vetoaisi yhteisvastuuperiaatteeseen salliakseen sen, että SNS käyttäisi väärin määräävää markkina-asemaansa jättäessään järjestelmällisesti maksamatta tiettyjä velkojaan kohtuullisessa ajassa, mistä kantaja mainitsee kantelussaan.

23 Espanjan oikeuskäytännön sekä oikeuskirjallisuuden ja komission päätöksentekokäytännön mukaan olisi myös sovellettava toiminnallista perustetta. Kantaja väittää, että tietyt tahot menevät vielä pidemmälle ja arvostelevat yhteisöjen tuomioistuimen edellä 14 kohdassa mainituissa yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre antamassa tuomiossa omaksuttua lähestymistapaa. Kantaja viittaa muun muassa José Luis Buendía Sierran kirjassaan "Exclusive Rights and State Monipolies under EC Law. Article 86 (former article 90) of the EC Treaty" (Yksinoikeudet ja valtion monopolit yhteisön oikeudessa. EY 86 artikla (aikaisemmin EY:n perustamissopimuksen 90 artikla)) esittämiin huomautuksiin, joiden mukaan sosiaaliturvasta ei ole asianmukaista tehdä "suojattua alaa", joka ei kuulu kilpailusääntöjen soveltamisalaan. Tämän tutkijan mukaan EY 86 artiklan 2 kohdassa määrätyn poikkeuksen olemassaolo merkitsee, että yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti rahoitettuun toimintaan sovelletaan periaatteessa edelleen kilpailusääntöjä.

24 Kantaja korostaa tältä osin, että sen arvostelemaa vilpillistä menettelyä on tutkittava EY 86 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti määrätyn poikkeuksen ja siinä määrätyn tarpeellisuusedellytyksen valossa. Ainakin hankintojen osalta on SNS:ää hoitavien yksiköiden toiminnan lainmukaisuuden kannalta pidettävä ratkaisevana tätä poikkeusta eikä sitä oikeudellista fiktiota, että ne eivät ole yrityksiä. Jos komissio olisi suorittanut EY 86 artiklan 2 kohdan mukaisen arvioinnin, se olisi ehdottomasti päätellyt, että tässä määräyksessä vahvistettua poikkeusta ei voida soveltaa esillä olevassa asiassa. Se, että komissio soveltaisi EY 82 artiklaa kantelussa mainitun väärinkäytön lopettamiseksi, ei lainkaan estäisi SNS:ää suorittamasta tehtäviään julkisen terveydenhuoltojärjestelmän parissa.

25 Kantaja lisää, että edellä 14 kohdassa mainituissa yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre annetun tuomion jälkeisessä oikeuskäytännössä on arvioitu uudelleen tässä tuomiossa noudatettua lähestymistapaa ja kiistetään komission näkökanta. Yhdistetyissä asioissa C-430/93 ja C-431/93, van Schijndel ja van Veen, 14.12.1995 antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1995, s. I-4705, I-4707, 64 kohta) julkisasiamies Jacobs täsmensi, että tässä asiassa kyseessä oleva eläkekassa ei toiminut yrityksenä "vakuutuksenottajiin nähden". Tämä osoittaa, että yksikkö voi edelleen olla yritys suhteissaan tiettyihin kolmansiin osapuoliin siitä huolimatta, että se suorittaa muita tehtäviä sosiaaliturvalaitoksena.

26 Asiassa C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances ym., 16.11.1995 annettua tuomiota (Kok. 1995, s. I-4013) varten antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1995, s. I-4015, 22 kohta) julkisasiamies Tesauro täsmensi, että tässä asiassa kyseessä olevaa sairaskassaa on pidettävä yrityksenä "ainakin siltä osin kuin se vastaa kyseisestä järjestelmästä". Yhteisöjen tuomioistuin, joka teki eron tämän asian ja edellä 14 kohdassa mainittujen yhdistettyjen asioiden Poucet ja Pistre välillä, korosti, että yhteisvastuuperiaatteen noudattaminen ei ole ratkaisevaa kaikissa tilanteissa ja että esillä olevassa asiassa kyseessä oleva yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa (em. asiassa Fédération française des sociétés d'assurances ym. annetun tuomion 20 kohta).

27 Asiassa C-67/96, Albany, 21.9.1999 antamassaan tuomiossa (Kok. 1999, s. I-5751, 85 kohta) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei se, että ei tavoitella voittoa, eivätkä tietyt yhteisvastuuperiaatetta ilmentävät ominaispiirteet, kuten pakollinen kuuluminen kyseiseen eläkejärjestelmään, ole riittäviä syitä sen päätelmän tekemiseen, ettei toimialakohtaista eläkekassaa olisi pidettävä yrityksenä. Julkisasiamies Jacobs totesi tätä tuomiota varten antamassaan ratkaisuehdotuksessa, (Kok. 1999, s. I-5754, 312 kohta) että sen kysymyksen osalta, onko kyseistä yksikköä pidettävä yrityksenä, ei merkitystä ole pääsääntöisesti sillä, että yksikkö ei tavoittele voittoa tai että yksiköllä on jokin muu kuin taloudellinen päämäärä.

28 Julkisasiamies Cosmas totesi asiassa C-411/98, Ferlini, 3.10.2000 annettua yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota (Kok. 2000, s. I-8084) varten antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2000, s. I-8081, 110—116 kohta), että julkinen sairaala toimii EY 81 artiklassa tarkoitetun yrityksen tavoin, kun se hoitaa henkilöitä, jotka eivät kuulu sellaisen yhteisvastuullisen sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, joka rahoittaisi tämän hoidon. Julkisasiamies täsmensi tältä osin, että "jokaisessa asiassa 'yrityksen käsite' on tulkittava toiminnallisesti, ottaen huomioon kyseinen toiminta".

29 Kantaja myöntää, että edellä mainittua oikeuskäytäntöä ei voida suoraan soveltaa esillä olevaan asiaan. Edellä 26 ja 27 kohdassa mainituissa asioissa Fédération française des sociétés d'assurances ym. ja Albany annetuissa tuomioissa kyseessä olleet järjestelmät eivät olleet erityisen yhteisvastuullisia, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseiset yksiköt olivat yrityksiä suhteessa niiden palvelujen käyttäjiin, joita ne tarjosivat yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti. Esillä olevassa asiassa sitä vastoin kantelu koskee SNS:n suhteita tavarantoimittajiensa kanssa. Kantaja katsoo, että jos terveydenhoitopalvelujen tarjoamisen taloudellinen luonne on asetettava kyseenalaiseksi tietyissä tilanteissa, SNS:ää on sitä suuremmalla syyllä pidettävä kyseisen oikeuskäytännön perusteella yrityksenä sellaisessa asiayhteydessä, jossa yhteisvastuulla ei ole mitään merkitystä.

30 Kantajan mukaan komissio ei ole voinut arvioida oikein sitä kysymystä, onko SNS yritys vai ei, sillä se ei ole arvioinut SNS:n toimintatapaa riittävän perus-

teellisesti. Kantaja kiistää myös riidanalaisessa päätöksessä esitetyn väitteen, jonka mukaan julkisten terveydenhoitopalvelujen tarjoamisesta muodostuvaa SNS:n toimintaa ei voida erottaa tavaranhankinnoista muodostuvasta SNS:n toiminnasta. Se, että SNS:n on suoritettava hankintoja voidakseen tarjota näitä palveluja, ei merkitse, että tavaranhankinnoista muodostuva toiminta ei ole taloudellista toimintaa. Toisin kuin mitä komissio väittää riidanalaisessa päätöksessä, toiminnan "itsenäisen" harjoittamisen ei tarvitse olla taloudellisesti kannattavaa, jotta sitä voitaisiin pitää taloudellisena toimintana ja jotta tätä toimintaa harjoittavaa yksikköä voitaisiin pitää EY 82 artiklassa tarkoitettuna yrityksenä. Komissio ei ole viitannut tämän väitteensä tueksi oikeuskäytäntöön tai mihinkään muuhun erityiseen seikkaan.

31 Sitä paitsi komission väite merkitsee, että kantajan jäsenten harjoittama terveydenhoitoalan tuotteiden myynti sekä SNS:lle muita palveluja tarjoavien yksiköiden harjoittama myyntitoiminta, eivät olisi taloudellista toimintaa, mikä on aivan väärin. Kantaja lisää, että jos tämä väite hyväksyttäisiin, myöskään kantajan jäsenille tuotteita myyvien yksiköiden toimintaa ei voitaisi pitää taloudellisena toimintana, koska se liittyy SNS:n tarjoamiin terveydenhoitopalveluihin.

32 Komissio ei kiistä kantajan väitettä, jonka mukaan kanteessa mainittu oikeuskäytäntö ja erityisesti edellä 14 kohdassa mainituissa yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre annettu tuomio liittyvät ainoastaan julkisten elinten ja niiden tarjoamien julkisten palvelujen saajien välisiin suhteisiin. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että kyseisiä elimiä olisi pidettävä yrityksinä suhteessa niiden tavarantoimittajiin. Päinvastoin edellä 14 kohdassa mainituissa yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre annetun tuomion tuomiolauselmassa täsmennetään, että kyseessä olevat elimet eivät sisälly EY 81 ja EY 82 artiklassa tarkoitettuun yrityksen käsitteeseen tekemättä kantajan ehdottamaa erottelua.

33 Komissio korostaa, että toisin kuin mitä kantaja väittää, komissio on soveltanut toiminnallista perustetta SNS:n tilanteen taloudellisessa arvioinnissa. Riidanalaisen päätöksen 20—24 kohdassa esitetyn arvion mukaan hankintoja tai tuotantoa ei voida erottaa palvelujen tarjonnasta, sillä näistä jälkimmäinen olisi mahdotonta ilman ensimmäistä.

34 Sillä, että julkiset sairaalat voivat poikkeuksellisesti tarjota tietyille potilailleen yksityisiä palveluja vastiketta vastaan, olisi merkitystä vain arvioitaessa sitä, toimivatko nämä sairaalat, eivätkä kantelussa tarkoitetut elimet, yrityksinä suhteessa näihin potilaisiin. Sitä paitsi komissio väittää, ettei kantaja ole maininnut tästä mahdollisuudesta kantelussaan.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

35 Aluksi on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksen käsitteeseen kuuluvat yhteisön kilpailuoikeudessa kaikki taloudellista toiminta harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta (edellä 17 kohdassa mainittu asia Höfner ja Elser, tuomion 21 kohta; edellä 14 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Poucet ja Pistre, tuomion 17 kohta; edellä 26 kohdassa mainittu asia Fédération française des sociétés d'assurances ym., tuomion 14 kohta; asia C-55/96, Job Centre, tuomio 11.12.1997, Kok. 1997, s. I-7119, 21 kohta; edellä 27 kohdassa mainittu asia Albany, tuomion 77 kohta; asia T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening v. komissio, tuomio 2.7.1992, Kok. 1992, s. II-1931, Kok. Ep. XIII, s. II-1 ja asia T-513/93, Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali v. komissio, tuomio 30.3.2000, Kok. 2000, s. II-1807, 36 kohta).

36 Taloudellista toimintaa on tältä osin kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla (ks. vastaavasti asia C-35/96, komissio v. Italia, tuomio 18.6.1998, Kok. 1998, s. I-3851, 36 kohta ja edellisessä kohdassa mai-

nitussa asiassa Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali v. komissio annetun tuomion 36 kohta), mutta ei pelkkä ostaminen. Kuten komissio korostaa, tuotteen ostamista ei ole erotettava ostajan hankkiman tuotteen myöhemmästä käytöstä tämän toiminnan laadun arvioimiseksi. Siten on todettava, että sillä, onko ostetun tuotteen myöhempi käyttö taloudellista vai ei, on ratkaiseva merkitys tämän hankinnan luonteen määrittämiseksi.

37 Näin ollen kun yksikkö ostaa tuotteen ja vaikka se ostaisi tuotteita suurina määrinä, mutta ei tee sitä tarjotakseen tavaroita tai palveluja taloudellisen toiminnan yhteydessä vaan käyttääkseen näitä tuotteita muunlaisessa toiminnassa, esimerkiksi puhtaasti sosiaalisessa toiminnassa, kyse ei ole yrityksestä pelkästään sen vuoksi, että se toimii markkinoilla ostajana. Vaikka onkin totta, että tällainen yksikkö voi käyttää huomattavaa taloudellista valtaa, mikä voi tietyissä tapauksissa johtaa monopoliasemaan, on kuitenkin todettava, että siltä osin kuin se toiminta, jonka harjoittamiseksi yksikkö ostaa näitä tuotteita, ei ole taloudellista, yksikköä ei ole pidettävä yhteisön kilpailusäännöissä tarkoitettuna yrityksenä eikä siihen siten sovelleta EY 81 artiklan 1 kohdassa ja EY 82 artiklassa määrättyjä kieltoja.

38 Lisäksi on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä 14 kohdassa mainituissa yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre antamassaan tuomiossa (18 ja 19 kohta) esittämänsä päätelmän, jonka mukaan tässä asiassa kyseessä olevia sairausvakuutuskassoja hoitavat elimet eivät harjoittaneet taloudellista toimintaa eivätkä siten olleet EY 81 ja EY 82 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä, perustelemiseksi vedonnut siihen, että näiden elinten tehtävä oli yksinomaan sosiaalinen, niiden toiminta perustui kansallisen yhteisvastuun periaatteeseen eikä siihen liittynyt minkäänlaista voitontavoittelua ja maksetut etuudet olivat lakisääteisiä ja vakuutusmaksujen määrästä riippumattomia. Edellä 26 ja 27 kohdassa mainituissa asioissa Fédération française des sociétés d'assurances ym. ja Albany annettujen tuomioiden osalta on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on niissä vahvistanut yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre antamassaan tuomiossa hyväksymänsä näkökannan (asiassa Fédération française des sociétés d'assurances ym. annetun tuomion 15 ja 16 kohta ja asiassa Albany annetun tuomion 78 kohta) vedoten siihen, ettei kyseessä olevien järjestelmien toiminta ole erityisen yhteisvastuullista, sen johtopäätöksen tueksi, että näissä asioissa kyseessä

olevat yksiköt olivat yrityksiä. Näin ollen edellä 14 kohdassa mainituissa yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre vahvistettua periaatetta ei ole kyseenalaistettu tässä oikeuskäytännössä.

39 Esillä olevassa asiassa on kiistatonta, että SNS, jota kantajan kantelussa tarkoitetut ministeriöt ja muut yksiköt hoitavat, toimii yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti, kun sitä rahoitetaan sosiaalimaksuilla ja muilla valtion tuilla ja kun se tarjoaa siihen kuuluville henkilöille yleisesti kattavia palveluita ilmaiseksi. Siten nämä yksiköt eivät toimi yrityksinä, kun ne hoitavat SNS:ää.

40 Näin ollen kyseiset yksiköt eivät edellä 37 ja 38 kohdassa mainitun oikeussäännön mukaan toimi yrityksinä myöskään silloin, kun ne ostavat kantajana olevan järjestön jäseninä olevien yritysten myymiä terveydenhoitoalan tuotteita tarjotakseen SNS:ään kuuluville henkilöille ilmaisia terveydenhoitopalveluja.

41 Kuitenkin kantaja väittää vastauskirjelmässään, että SNS:ään kuuluvat espanjalaiset julkiset sairaalat tarjoavat, ainakin yksittäistapauksissa, maksullisia palveluja järjestelmään kuulumattomille henkilöille ja erityisesti ulkomaalaisille matkailijoille, joten kyseiset elimet toimivat yrityksinä ainakin näitä palveluja tarjotessaan sekä siltä osin, kun ne ostavat niihin liittyviä terveydenhoitoalan tuotteita.

42 Tältä osin on todettava, että kun komission käsiteltäväksi on saatettu kantelu 6 päivänä helmikuuta 1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 ([EY 81 ja EY 82] artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus; EYVL 1962, 13, s. 204) 3 artiklan nojalla, sillä on velvollisuus tutkia huolellisesti valittajan sen tietoon saattamat tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotta se voisi arvioida, ilmeneekö näistä seikoista EY 81 ja EY 82 artiklan vastainen menettely (ks. vastaavasti asia

T-24/90, Automec v. komissio, tuomio 18.9.1992, Kok. 1992, s. II-2223, 79 kohta, ns. Automec II -tapaus; asia T-575/93, Koelman v. komissio, tuomio 9.1.1996, Kok. 1996, s. II-1, 39 kohta, tuomio pysytetty muutoksenhakuasiassa C-59/96 P, Koelman v. komissio, 16.9.1997 annetulla määräyksellä, Kok. 1997, s. I-4809).

43 Sitä vastoin komission ei kantelua tutkiessaan tarvitse ottaa huomioon sellaisia seikkoja, joita kantelija ei ole saattanut sen tietoon, voidakseen hylätä kantelun sillä perusteella, että ilmoitetut menettelytavat eivät ole yhteisön kilpailusääntöjen vastaisia tai että ne eivät kuulu niiden soveltamisalaan (ks. vastaavasti edellä 42 kohdassa mainitussa asiassa Koelman v. komissio 9.1.1996 annetun tuomion 40 kohta). Näin ollen komissiota ei voida kilpailuoikeutta koskevan kantelun hylkäyspäätöksestä nostetun kanteen yhteydessä moittia siitä, että se ei ole ottanut huomioon sellaista seikkaa, jota kantelija ei ole saattanut sen tietoon ja josta se olisi voinut saada tiedon vain aloittamalla tutkimuksen.

44 Esillä olevassa asiassa on todettava, kuten komissio on tehnyt vastauskirjelmässään, että kantaja ei ole viitannut alkuperäisessä kantelussaan väitettyyn palvelujen vastikkeelliseen suorittamiseen vaan on maininnut siitä ensimmäisen kerran ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vastauskirjelmässään. Siten on katsottava, että tarvitsematta ottaa esillä olevassa asiassa kantaa siihen, onko tällä seikalla merkitystä, kun määritellään, ovatko kyseisten elinten hankinnat taloudellisia, tällaisten vastikkeiden olemassaoloa ei voida ottaa huomioon tutkittaessa riidanalaisen päätöksen lainmukaisuutta nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä.

45 Edellä esitetyn perusteella tämä kanneperuste on hylättävä.

*Puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskeva kanneperuste*

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

46 Kantaja väittää, että komissio on loukannut sen puolustautumisoikeuksia päättäessään lopettaa kantajan 12.12.1997 tekemän kantelun käsittelyn tutkimatta perusteellisesti kaikkia siinä esitettyjä seikkoja. Kantaja oli nimittäin osoittanut kantelussaan, että SNS:llä oli määräävä asema merkityksellisillä markkinoilla. Sitä paitsi kantelun kohteena olevat maksuviivästykset kuvasivat SNS:n yli miljardin euron suuruista kokonaisvelkaantumisen astetta. SNS oli siis syyllistynyt määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön ja aiheuttanut vakavaa vahinkoa kantajana olevan järjestön jäseninä oleville yrityksille.

47 Näin ollen komissio ei ole voinut perustellusti katsoa, että kantelu ei täyttänyt yhteisön etua koskevaa edellytystä, jonka nojalla toimielimen on arvioitava, onko kantelun käsittely lopetettava vai onko sitä jatkettava (edellä 42 kohdassa mainittu Automec II -tapaus). Kantaja viittaa tämän väitteen tueksi komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välisestä yhteistyöstä [EY 81] ja [EY 82] artiklan soveltamisalaan kuuluvien asioiden käsittelyssä annettuun tiedonantoon (EYVL 1997, C 313, s. 3) ja erityisesti sen 14 kohtaan.

48 Komissio väittää hylänneensä kantajan kantelun sillä perusteella, että EY 82 artiklaa ei voitu soveltaa esillä olevassa asiassa. SNS:ää hoitavat yksiköt eivät nimittäin ole yrityksiä, eikä määräävän markkina-aseman väärinkäytön kielto siis koske niitä. Näin ollen yhteisön edun arvioiminen olisi ollut hyödytöntä esillä olevassa asiassa.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

49 Kuten edellä on todettu, komissio on hylännyt kantajan kantelun sillä perusteella, että SNS:ää hoitavat yksiköt eivät ole EY 82 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä niiden ostaessa SNS:n toiminnassa tarpeellisia terveydenhoitoalan tuotteita (riidanalaisen päätöksen 20—24 kohta). Edellä on myös katsottu, että komissio toimi perustellusti, kun se esillä olevassa asiassa hylkäsi kantajan kantelun tämän vuoksi.

50 Näin ollen komission olisi ollut hyödytöntä tutkia kantajan kantelua muilta osin, sillä vaikka tällainen tutkimus olisi johtanut määräävän markkina-aseman väärinkäytön toteamiseen, sen perusteella ei olisi voitu tehdä päätöstä EY 82 artiklan tai EY 82 ja EY 86 artiklan rikkomisen toteamisesta. Komissiota ei voida syyttää yrityksen puolustautumisoikeuksien loukkaamisesta, kun se ei ole tarpeettomasti tutkinut yrityksen kantelun tiettyjä osia.

51 Edellä esitetyn perusteella tämä kanneperuste on hylättävä.

*Perustelujen puutteellisuutta ja avoimuuden puuttumista koskeva kanneperuste*

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

52 Kantajan mukaan se, että riidanalaisessa päätöksessä ei vastata kantelussa esitettyihin väitteisiin määräävän markkina-aseman olemassaolosta ja sen väärin-

käytöstä, merkitsee perustelujen puutteellisuutta. Lisäksi komission siltä osin esittämät perustelut, ovatko SNS:ää hoitavat yksiköt EY 82 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä, ovat riittämättömiä. Komission olisi nimittäin pitänyt tarkastella asian kannalta merkityksellistä oikeuskäytäntöä perusteellisemmin sen määrittämiseksi, millaista ratkaisua tosiseikkoihin olisi sovellettava, sen sijaan että se on viitannut ainoastaan edellä 14 kohdassa mainituissa yhdistetyissä asiassa Poucet ja Pistre annettuun tuomioon esittämättä niitä pohdintoja, minkä vuoksi tällaisen ratkaisun soveltaminen olisi perusteltua esillä olevassa asiassa.

53 Kantaja viittaa tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-7/92, Asia Motor France ym. v. komissio, 29.6.1993 antamaan tuomioon (Kok. 1993, s. II-669, 35 kohta), jossa todetaan, että kun asia on saatettu komission käsiteltäväksi kantelulla, "[neuvoston asetuksen N:o 17 19 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyistä kuulemisista 25 päivänä heinäkuuta 1963 annetun] asetuksen N:o 99/63/ETY [(EYVL 1963, 127, s. 2268)] 6 artiklassa säädetyt menettelylliset takeet edellyttävät — — , että komissio tutkii huolellisesti kantelijan sen tietoon saattamat tosiseikat ja oikeudelliset seikat sen arvioimiseksi, ilmeneekö niistä käyttäytymistä, joka on omiaan vääristämään kilpailua — — ". Esillä olevassa asiassa komissio on laiminlyönyt tämän velvollisuuden. Näin ollen riidanalaisen päätöksen perustelut ovat puutteellisia. Lisäksi kantaja toteaa, että oikeuskäytännön mukaan päätöksen perustelujen riittävyyttä on tutkittava paitsi päätöksen sanamuodon myös asiayhteyden ja kaikkien asiaa koskevien oikeussääntöjen suhteen (asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, (Kok. 1998, s. I-1719). Komission olisi kantajan mukaan pitänyt ottaa huomioon tämän asian taloudellinen merkitys riidanalaista päätöstä perustellessaan.

54 Komissio on myös loukannut yleistä periaatetta hallinnollisten menettelyiden avoimuudesta, kun se ensinnäkään ei ole ilmoittanut kantajalle asianmukaisesti menettelyn kulusta eikä erityisesti ole lähettänyt kantajalle jäljennöstä päätöksestä luovuttaa kantajan kantelu 26 kyseessä olevalle elimelle sekä näiden elinten vastauksena esittämistä huomautuksista ja toisaalta kieltäytyi tapaamasta kantajan edustajia.

55 Komissio katsoo, että riidanalainen päätös on oikeuskäytännön mukaan oikeudellisesti riittävän perusteltu, jotta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi tutkia päätöksen laillisuuden ja kantaja voi tuntea sen ainoan seikan, jonka perusteella sen kantelu hylättiin — eli arvion, jonka mukaan SNS:ää hoitavat elimet eivät ole EY 82 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä — jotta se voi puolustaa oikeuksiaan ja tutkia, onko päätös asianmukainen (asia T-236/97, Ouzounoff Popoff v. komissio, tuomio 2.7.1998, Kok. 1998, s. I-A-311 ja II-905, 56 kohta).

56 Sen väitteen osalta, ettei avoimuusperiaatetta ole noudatettu, komissio toteaa, ettei se ole luovuttanut kantajan kantelua kyseessä olevalle elimelle. Kantajan vaatimia asiakirjoja ei siten ole koskaan ollut olemassa.

57 Sitä paitsi komissiolla ei ole velvollisuutta tavata kantelijoita. Esillä olevassa asiassa komissio oli kuitenkin vapaaehtoisesti tavannut kantajan edustajat 25.2.1998.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

58 On todettava, että kun komissio perustelee päätöksiään, joita sen on tehtävä kilpailusääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sen ei tarvitse ottaa kantaa kaikkiin osapuolten vaatimustensa tueksi esittämiin perusteluihin. Riittää, että se esittää päätöksen systematiikan kannalta olennaiset tosiseikat ja oikeudelliset näkökohdat (asia T-111/96, ITT Promedia v. komissio, tuomio 17.7.1998, Kok. 1998, s. II-2937, 131 kohta).

59 Esillä olevassa asiassa on todettava, että komission olisi edellä 49 ja 50 kohdassa esitetyillä perusteilla ollut hyödytöntä vastata väitteisiin määräävän markkina-aseman olemassaolosta ja sen väärinkäytöstä. Lisäksi komission oli perusteltua nojautua riidanalaisessa päätöksessä edellä 14 kohdassa mainituissa yhdistetyissä asioissa Poucet ja Pistre annettuun tuomioon ilman että sen olisi välttämättä pitänyt tarkastella kantajan mainitsemaa myöhempää oikeuskäytäntöä, sillä yhteisöjen tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa asettamaa perussääntöä sovelletaan edelleen, ja se on vahvistettu useita kertoja erityisesti kantajan mainitsemissa tuomioissa (ks. edellä 38 kohta). Ottaen huomioon riidanalaisen päätöksen yleinen rakenne ja se, että kantaja tunsi asiaan liittyvät tosiseikat, perustelujen puuttuminen näiden seikkojen osalta oli johdonmukaista (ks. vastaavasti asia T-57/91, NALOO v. komissio, tuomio 24.9.1996, Kok. 1996, s. II-1019, 298—300 kohta).

60 Näin ollen riidanalaista päätöstä ei ole perusteltu puutteellisesti.

61 Komission syyksi luettavaa avoimuuden puuttumista koskevien väitteiden osalta on huomattava, että neuvoston asetuksen N:o 17 19 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyistä kuulemisista 25.7.1963 annetun asetuksen N:o 99/63/ETY (EYVL 1963, 127, s. 2268) 6 artiklassa edellytetään ainoastaan, että jos komissio ei aio jatkaa kantelun käsittelyä, sen on annettava kantelijalle mahdollisuus antaa vastineensa kirjallisesti. Sitä paitsi asetuksen N:o 99/63/ETY 7 artiklan mukaan kolmansia osapuolia, joihin kantelijat kuuluvat, on kuultava ainoastaan siinä tapauksessa, että he osoittavat, että heillä on asiassa riittävä etu, joten komissiolla on kohtuullisessa määrin harkintavaltaa sen päättäessä siitä, onko tällaisella kuulemisella merkitystä asian selvittämisen kannalta (yhdistetyt asiat 43/82 ja 63/82, VBVB ja VBBB v. komissio, tuomio 17.1.1984, Kok. 1984, s. 19, 18 kohta; ks. myös edellä 59 kohdassa mainitussa asiassa NALOO v. komissio annetun tuomion 275 ja 276 kohta).

62 Esillä olevassa asiassa on kiistatonta, että komissio ilmoitti kantajalle näkökantansa 2.12.1998 ja antoi kantajalle mahdollisuuden esittää vastineensa, minkä kantaja teki 10.2.1999. Sitä paitsi riidanalaisesta päätöksestä ilmenee

(alaviite 4), että komission asiakirja sisälsi ainoastaan kantajan kantelun liitteineen. Komissio on kantajan kiistämättä lisäksi vakuuttanut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, ettei se ole luovuttanut kantelua kyseessä oleville elimille, joten ne eivät ole koskaan esittäneet vastineitaan.

63 Edellä esitetystä seuraa, että komissio on noudattanut sitä ainoaa konkreettista edellytystä, jonka alainen se oli esillä olevassa asiassa, sillä kantaja on voinut esittää kirjalliset huomautuksensa vastauksena komission alkuperäiseen näkökantaan. Oikeutta tutustua asiakirjoihin ei ole voitu loukata, sillä kantaja on tuntenut kaikki komission asiakirja-aineistossa olevat asiakirjat.

64 Lisäksi on huomattava, että kantaja ei ole kiistänyt komission vastineessa esitettyä väitettä, jonka mukaan komission virkamiehet ovat tavanneet kantajan edustajat 25.2.1998.

65 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että komissio on noudattanut kantelijana olevan kantajan kaikkia oikeuksia.

66 Näin ollen tämä kanneperuste on hylättävä.

67 Kaikkien kantajan esittämien kanneperusteiden ollessa perusteettomia esillä oleva kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

## Oikeudenkäyntikulut

68 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska komissio on sitä vaatinut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu ensimmäinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Kantaja vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.**

Vesterdorf Lenaerts Azizi

Forwood Legal

Julistettiin Luxemburgissa 4 päivänä maaliskuuta 2003.

H. Jung B. Vesterdorf

kirjaaja presidentti