Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

11 юни 2020 година*

„Обжалване — Държавни помощи — Член 107, параграф 1 ДФЕС — Система за социална сигурност — Здравноосигурителни организации — Понятията „предприятие“ и „стопанска дейност“ — Социална цел — Принцип на солидарност — Държавен контрол — Обща преценка — Възможност за получаване на печалба — Остатъчна конкуренция относно качеството и предлагането на здравноосигурителни престации“

По съединени дела C-262/18 P и C-271/18 P

с предмет две жалби на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадени на 16 и 19 април 2018 г.,

**Европейска комисия**, за която се явяват F. Tomat и P.-J. Loewenthal, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагана от:

**Република Финландия**, за която се явява S. Hartikainen, в качеството на представител,

встъпила страна в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

**Dôvera zdravotná poisťovňa a.s.**, установено в Братислава (Словакия), за което се явяват F. Roscam Abbing, A. Pliego Selie и O. W. Brouwer, advocaten,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

**Словашка република**, за която се явяват M. Kianička, D. Kaiserová и B. Ricziová, в качеството на представители,

**Union zdravotná poisťovňa a.s.**, установено в Братислава, за което се явяват A. M. ter Haar, A. Kleinhout и J. K. de Pree, advocaten,

встъпили страни в първоинстанционното производство (C-262/18 P),

и

* Език на производството: английски.

**Словашка република**, за която се явяват M. Kianička, D. Kaiserová и B. Ricziová, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагана от

**Република Финландия**, за която се явява S. Hartikainen, в качеството на представител,

встъпила страна в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

**Dôvera zdravotná poisťovňa a.s.**, за което се явяват F. Roscam Abbing, A. Pliego Selie и O. W. Brouwer, advocaten,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

**Европейска комисия**, за която се явяват F. Tomat и P.-J. Loewenthal, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

**Union zdravotná poisťovňa a.s.**, за което се явяват A. M. ter Haar, A. Kleinhout и J. K. de Pree, advocaten,

встъпила страна в първоинстанционното производство (C-271/18 P),

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin, L. S. Rossi и I. Jarukaitis, председатели на състави, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, T. von Danwitz (докладчик), D. Šváby, F. Biltgen и A. Kumin, съдии,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: M. Longar, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 1 октомври 2019 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 19 декември 2019 г.,

постанови настоящото

## Решение

1 С подадените жалби Европейската комисия и Словашката република искат отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 5 февруари 2018 г., Dôvera zdravotná poisťovňa/Комисия (T-216/15, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2018:64), с което последният отменя Решение (ЕС) 2015/248 на Комисията от 15 октомври 2014 година

относно мерки SA.23008 (2013/C) (ex 2013/NN), приведени в действие от Словашката република в полза на Spoločná zdravotná poisťovňa, a. s. (SZP) и Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. (VšZP) (ОВ L 41, 2015 г., стр. 25, наричано по-нататък „спорното решение“).

## Обстоятелствата, предхождащи спора, и спорното решение

2 През 1994 г. словашката схема за здравно осигуряване преминава от унитарна система, включваща само една държавна здравноосигурителна институция, към смесен модел, в който могат да съжителстват държавни и частни организации. В съответствие със словашки закон, влязъл в сила на 1 януари 2005 г., тези организации, независимо дали държавни или частни, трябва да приемат правно-организационната форма на частноправно акционерно дружество със стопанска цел.

3 През периода от 1 януари 2005 г. до приемането на спорното решение пребиваващите в Словакия лица могат да избират между следните здравноосигурителни организации:

– Všeobecná zdravotná poisťovňa a.s. (VšZP) и Spoločná zdravotná poisťovňa a.s. (SZP), които се сливат на 1 януари 2010 г. и чийто единствен акционер е словашката държава,

– Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. (наричано по-нататък „Dôvera“), чиито акционери са образувания от частния сектор, и

– Union zdravotná poisťovňa a.s. (наричано по-нататък „Union“), чиито акционери са образувания от частния сектор.

4 По жалба, подадена от Dôvera на 2 април 2007 г. във връзка с предполагаеми държавни помощи, отпуснати от Словашката република на SZP и VšZP, на 2 юли 2013 г. Комисията открива официална процедура по разследване.

5 Със спорното решение Комисията констатира, че SZP и VšZP не са предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, тъй като извършваната от тях дейност не е от икономическо естество, поради което визираните в жалбата мерки не съставляват държавни помощи.

## Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

6 На 24 април 2015 г. Dôvera подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение, в подкрепа на която излага две твърдения. Първото твърдение по жалбата е за неправилно тълкуване на понятията „предприятие“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС и „стопанска дейност“, а второто — за неправилно прилагане на тези понятия по отношение на SZP и VšZP, както и за неизпълнение на задължението за мотивиране.

7 Общият съд приема второто твърдение по жалбата и отменя спорното решение, без да разглежда първото твърдение по същата.

8 След като в точки 46—53 от обжалваното съдебно решение припомня практиката на Съда във връзка с понятията „предприятие“ и „стопанска дейност“, установена по-специално в областта на социалната сигурност, в точки 55—58 от това съдебно решение Общият разглежда основателността на преценката на Комисията, съгласно която словашката схема за задължително здравно осигуряване се характеризира с важни социални, солидарни и нормативни аспекти.

9 Що се отнася до социалните и солидарните аспекти на тази схема, в точки 55 и 56 от обжалваното съдебно решение Общият съд най-напред отбелязва, че в Словакия здравното осигуряване е задължително, а осигурителните организации са задължени да създадат осигурително правоотношение с всяко пребиваващо в Словакия лице, което поиска това, без да имат право да откажат осигуряване на лице заради неговата възраст, здравословно състояние или риск от заболяване. На следващо място той констатира, че схемата се основава на система от задължителни вноски, чийто размер се определя по закон съразмерно на доходите на осигурените лица, но независимо от получените престации или от непредвидимите обстоятелства, произтичащи по-специално от възрастта или здравословното състояние на осигуреното лице. Той отбелязва също, че на всички осигурени лица се гарантира едно и също базисно ниво на престациите. Накрая, Общият съд посочва, че съществува система за изравняване на рисковете, чрез която организациите, осигуряващи лица с висок риск, получават средства от организациите, чиито портфейли включват лица с по-нисък риск.

10 Относно държавния контрол на словашката схема за задължително здравно осигуряване в точка 57 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че осигурителните организации се подчиняват на специална уредба, съгласно която всяка от тях се създава с цел предоставянето на публично здравно осигуряване и не може да извършва дейности, различни от предвидените в закона. Той също отбелязва, че дейностите на тези организации са предмет на контрол от регулаторен орган, който следи за спазването на приложимото законодателство и предприема действия в случай на нарушение.

11 В точка 58 от обжалваното съдебно решение като междинен извод Общият съд приема за основателна преценката на Комисията, че по същество словашката схема за задължително здравно осигуряване се отличава с важни социални, солидарни и нормативни аспекти.

12 Въпреки това в точка 59 от това решение Общият съд отбелязва, че уредбата на схемата позволява на здравноосигурителните организации, от една страна, да реализират, усвояват и разпределят печалба, и от друга страна, до известна степен да се конкурират помежду си относно качеството и предлагането на услуги.

13 След това в точки 63—69 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда дали тези особености водят до квалификация на дейността на здравноосигурителните организации като икономическа или не. Последно споменатите точки гласят следното:

„63 На първо място, следва да се приеме, че възможността здравноосигурителните дружества да реализират печалба, да я усвояват и да разпределят част от нея, е в състояние да постави под съмнение неикономическия характер на дейността им, противно на констатираното от Комисията в съображение 94 от [спорното] решение.

64 Действително, Комисията основателно констатира, че възможността за усвояване и разпределяне на печалба е регламентирана по-строго, отколкото в обичайните търговски сектори, поради това че е обвързана със спазването на изисквания, които да гарантират дълготрайността на схемата и постигането на социалните и солидарните цели, на които тя се основава. Тази констатация обаче е ирелевантна за изключването на икономическия характер на дейността, след като операторите на разглеждания пазар целят реализирането на печалба. Всъщност възможността словашките здравноосигурителни дружества свободно да получават и реализират печалба, независимо от изпълнението на мисията им за публично здравно осигуряване и прилагания държавен контрол, при всички положения свидетелства за това, че те преследват стопанска цел и следователно упражняваната от тях дейност на пазара попада в стопанската сфера. При това положение наличието на стриктни условия, които съпътстват последващото усвояване и разпределяне на евентуалната печалба от тази дейност, не позволява да се постави под съмнение икономическото естество на същата.

65 На второ място, следва да се приеме, че наличието на известна конкуренция относно качеството и обхвата на предлагането, която е налице между различните организации в рамките на словашката схема за задължително здравно осигуряване, също влияе върху икономическия характер на дейността, противно на констатираното по същество от Комисията в съображения 92 и 93 от [спорното] решение.

66 В действителност, макар от материалите по делото да е видно, че здравноосигурителните организации не могат свободно да определят размера на вноските и официално да се конкурират в областта на ценообразуването, законодателят все пак въвежда конкурентен елемент по отношение на качеството, тъй като организациите могат свободно да допълват задължителните престации по закон с безплатни свързани престации, например по-добро покриване на някои видове допълващи и профилактични процедури в рамките на задължителните базови престации, или с наличието на засилени услуги за подпомагане на осигурените лица. По този начин те могат да се открояват в качествено отношение и по отношение на обхвата на предлагането, за да привличат осигурени лица, които по силата на закона са свободни да избират здравноосигурителното си дружество и да го сменят веднъж годишно. Пределите на свободата, с която разполагат организациите, за да се конкурират помежду си, позволява на осигурените лица да получат по-добра социална защита при равни по размер вноски, тъй като предлаганите допълващи престации са безплатни. Както подчертава жалбоподателят, макар словашките здравноосигурителни организации да са задължени да предлагат едни и същи престации по закон, те се конкурират в „съотношението цена-качество“ на покритието, което предлагат, и следователно в качеството и ефективността на процесите по закупуване от предлагащите стоки и услуги, както признава самата Комисия в съображение 93 от [спорното] решение.

67 В този смисъл макар конкуренцията, присъстваща в рамките на словашката схема за задължително здравно осигуряване, да не обхваща нито задължителните престации по закон, нито официално размера на вноските, тя все пак продължава да е интензивна и сложна заради пазарните колебания, дължащи се на възможността осигурените лица да избират свободно доставчика си на здравно осигуряване и да сменят същия веднъж годишно, както и на това, че конкуренцията се отнася до качеството на услугата, което се определя от личната преценка на осигурените лица.

68 От това следва, че с оглед на стопанската цел, преследвана от здравноосигурителните дружества, и наличието на интензивна конкуренция в качеството и предлагането на услугите, дейността по предоставяне на задължително здравно осигуряване в Словакия се отличава с икономически характер.

69 Това заключение не може да бъде поставено под съмнение дори да се поддържа, че SZP и VšZP нямат стопанска цел. Вярно е, че когато дружествата, чиято дейност се разглежда, нямат такава цел, но имат известна възможност да се конкурират, за да привличат осигурени лица, тази конкуренция не може автоматично да постави под въпрос неикономическия характер на тяхната дейност, по-специално когато този елемент на конкуренция е въведен за насърчаване на здравноосигурителните дружества да оперират в съответствие с принципите за добро управление (решение от 16 март 2004 г., AOK Bundesverband и др., C-264/01, C-306/01, C-354/01 и C-355/01, EU:C:2004:150, т. 56). Видно обаче от съдебна[та] практика[, установена с решения от 1 юли 2008 г., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, т. 27) и от 10 януари 2006 г., Cassa di Risparmio di Firenze и др. (C-222/04, EU:C:2006:8, т. 122 и 123),] обстоятелството, че предлагането на стоки и услуги се осъществява без стопанска цел, не е пречка за това субектът, който извършва тези сделки на пазара, да се счита за предприятие, след като неговите оферти се конкурират с офертите на други оператори, имащи стопанска цел. От това следва, че не наличието само по себе си на конкуренция на даден пазар определя икономическия характер на дейността, а по-скоро присъствието на посочения пазар на оператори със стопанска цел. Настоящият случай е именно такъв, тъй като

страните не спорят, че останалите оператори на въпросния пазар действително имат стопанска цел, така че поради ефекта на автоматичното пренасяне на това качество върху останалите субекти SZP и VšZP трябва да се считат за предприятия“.

14 В края на този преглед Общият съд стига до извода, че противно на съображенията на Комисията, дейността на SZP и VšZP се отличава с икономически характер, поради което посочените осигурителни организации трябва да се окачествят като предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

**Производството пред Съда и исканията на страните по жалбите до него**

15 С решения на председателя на Съда от 10 септември 2018 г. Република Финландия е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Комисията по дело C-262/18 P и на исканията на Словашката република по дело C-271/18 P.

16 В главните жалби до Съда Комисията и Словашката република, подкрепяни от Република Финландия, искат от него да отмени обжалваното съдебно решение, а в случай че се произнася окончателно по спора, да отхвърли първоначалната жалба. В този случай Комисията и Словашката република искат от Съда да осъди Dôvera и Union да заплатят съдебните разноски.

17 От своя страна Dôvera и Union искат от Съда да отхвърли жалбата до него и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски в производството по дело C-262/18 P, а Словашката република — в производството по дело C-271/18 P. Dôvera също иска от Съда да осъди встъпилите страни, подкрепящи Комисията, да заплатят съдебните разноски по дело C-262/18 P.

18 С насрещните жалби по дела C-262/18 P и C-271/18 P Dôvera иска от Съда да отмени точка 58 от обжалваното съдебно решение, доколкото в нея се посочва, че Dôvera не е оспорило твърдението на Комисията, че словашката схема за здравно осигуряване се отличава с „важни социални, солидарни и нормативни аспекти“.

19 От своя страна Комисията и Словашката република искат насрещните жалби да бъдат отхвърлени поради недопустимост и Dôvera да бъде осъдено да заплати съдебните разноски. При условията на евентуалност Комисията иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение и да върне делото за ново разглеждане от Общия съд или да се произнесе окончателно по спора, както и да осъди Dôvera и Union да заплатят съдебните разноски.

20 С решение на председателя на Съда от 19 ноември 2018 г. дела C-262/18 P и C-271/18 P са съединени за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

21 По дело C-271/18 P в приложение на член 16, трета алинея от Статута на Съда на Европейския съюз словашкото правителство е поискало Съдът да заседава в голям състав.

**По главните жалби до Съда**

***Доводи на страните***

22 В подкрепа на жалбите си Комисията и Словашката република излагат три съвместни твърдения, по същество, първото, за неизпълнение на задължението за мотивиране, второто, за неправилно тълкуване на понятията „предприятие“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС и

„икономическа дейност“, и третото, за изопачаване на определени доказателства. Словашката република излага и четвърто твърдение за нарушение на пределите на съдебния контрол от Общия съд.

23 С второто твърдение на Комисията по дело C-262/18 P и третото твърдение на Словашката република по дело C-271/18 P посочените страни, подкрепяни от Република Финландия, се стремят да оборят извода на Общия съд, че дейността на SZP и VšZP е икономическа по естеството, поради което въпросните осигурителни организации трябва да се окачествят като предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

24 По същество те твърдят, че Общият съд е възприел неправилно тълкуване на понятията „предприятие“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС и „икономическа дейност“. Квалифицирането на определена здравноосигурителна схема, която се отличава не само със социални, солидарни и нормативни, но също така и с икономически аспекти, зависело от обща преценка, отчитаща по-специално целите, преследвани от схемата, както и съответното значение на посочените различни аспекти. В случая се оказвало, че словашката схема за задължително здравно осигуряване преследва социална цел, с нея се привежда в действие принципът на солидарност и тя подлежи на държавен контрол. С оглед на тези обстоятелства Общият съд неправилно стигнал до извода, че дейността на осигурителните организации в рамките на тази схема е икономическа по естеството си, като се основал единствено на съображения, свързани, от една страна, с възможността посочените организации до известна степен да се конкурират помежду си в съотношението цена-качество на своите престации, и от друга страна, с обстоятелството, че преследват стопанска цел. Освен това наличието на стриктна нормативна уредба относно възможностите за получаване, усвояване и разпределяне на печалба било релевантно обстоятелство, което Общият съд трябвало да вземе под внимание в рамките на тази преценка.

25 Dôvera и Union оспорват изложените доводи. Само обстоятелството, че словашката схема за задължително здравно осигуряване преследва социална цел, не обосновавало извода, че дейността на тези осигурителни организации в рамките на схемата не е икономическа по естеството си. Икономическият характер на дейността им произтичал от факта, че те се конкурират в съотношението цена-качество на своите престации и с дейността си преследват стопанска цел.

### *Съображения на Съда*

26 Съгласно член 107, параграф 1 ДФЕС, като държавна помощ по смисъла на тази разпоредба се квалифицира всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки.

27 От това по-специално следва, че забраната, предвидена в член 107, параграф 1 ДФЕС, се отнася единствено до дейността на предприятията (вж. в този смисъл решение от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, т. 39 и цитираната съдебна практика).

28 От постоянната практика на Съда следва, че в контекста на правото на Съюза в областта на конкуренцията понятието за предприятие обхваща всяко образувание, което извършва икономическа дейност, независимо от неговия правен статут и начин на финансиране (решения от 23 април 1991 г., Höfner и Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, т. 21 и от 3 март 2011 г., AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, т. 41 и цитираната съдебна практика).

29 Квалификацията на определено образувание като предприятие следователно зависи от естеството на дейността му. В съответствие със също така постоянната практика на Съда всяка дейност, която се състои в предлагане на стоки или услуги на даден пазар, представлява икономическа дейност (решения от 16 юни 1987 г., Комисия/Италия, 118/85, EU:C:1987:283, т. 7 и от 3 март 2011 г., AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, т. 42 и цитираната съдебна практика).

30 Конкретно в областта на социалната сигурност Съдът е постановил, че по принцип правото на Съюза не засяга компетентността на държавите членки да уреждат своите системи за социална сигурност. За да оцени дали определена дейност, осъществявана в рамките на схема за социална сигурност, е лишена от икономически характер, той извършва обща преценка на въпросната схема и за целта взема предвид следните обстоятелства, а именно социалната цел на схемата, привеждането с нейна помощ в действие на принципа на солидарност, отсъствието на всякаква стопанска цел в осъществяваната дейност и контрол над тази дейност от държавата (вж. в този смисъл решения от 17 февруари 1993 г., Poucet и Pistre, C-159/91 и C-160/91, EU:C:1993:63, т. 8—10, 14, 15 и 18, от 22 януари 2002 г., Cisal, C-218/00, EU:C:2002:36, т. 34, 38 и 43, от 16 март 2004 г., AOK Bundesverband и др., C-264/01, C-306/01, C-354/01 и C-355/01, EU:C:2004:150, т. 47—50, от 5 март 2009 г., Kattner Stahlbau, C-350/07, EU:C:2009:127, т. 35, 38 и 43 и от 3 март 2011 г., AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, т. 43—46).

31 В рамките на тази обща преценка следва да се провери по-конкретно дали и в каква степен може да се приеме, че с разглежданата схема се привежда в действие принципът на солидарност и дали дейността на осигурителните организации, управляващи такава схема, подлежи на контрол от държавата (вж. в този смисъл решения от 17 февруари 1993 г., Poucet и Pistre, C-159/91 и C-160/91, EU:C:1993:63, т. 8 и 14, от 22 януари 2002 г., Cisal, C-218/00, EU:C:2002:36, т. 38 и 43, и от 5 март 2009 г., Kattner Stahlbau, C-350/07, EU:C:2009:127, т. 43).

32 Схемите за социална сигурност, с които се привежда в действие принципът на солидарност, се характеризират по-специално със задължението за създаване на осигурително правоотношение както за осигурените лица, така и за осигурителните организации, с определени по закон вноски, съразмерни на доходите на осигурените лица, а не на личния риск с оглед на възрастта или здравословното им състояние, с правилото, че задължителните престации, определени по закон, са идентични за всички осигурени лица, независимо от размера на вноските на всяко от тях, както и с механизъм за разпределение на разходите и рисковете, при който схемите, генериращи излишъци, участват във финансирането на схемите със структурни финансови затруднения (вж. в този смисъл решения от 17 февруари 1993 г., Poucet и Pistre, C-159/91 и C-160/91, EU:C:1993:63, т. 7—12, 15 и 18, от 22 януари 2002 г., Cisal, C-218/00, EU:C:2002:36, т. 39, 40 и 42, и от 16 март 2004 г., AOK Bundesverband и др., C-264/01, C-306/01, C-354/01 и C-355/01, EU:C:2004:150, т. 47, 48, 52 и 53).

33 В този контекст Съдът е уточнил, че управлението на определена схема за социална сигурност, поверено от държава членка не на една-единствена, а на различни организации, не би могло да постави под съмнение принципа на солидарност, залегнал в основата на тази схема, още повече когато в рамките на схемата съответните организации извършват разпределение на разходите и рисковете (вж. в този смисъл решение от 5 март 2009 г., Kattner Stahlbau, C-350/07, EU:C:2009:127, т. 49, 50 и 53).

34 Съдът също е постановил, че въвеждането в схема с характеристиките, припомнени в точка 32 от настоящото решение, на конкурентен елемент, доколкото с него се цели операторите да бъдат мотивирани да управляват дейността си с грижата на добрия стопанин, а именно възможно най-ефективно и евтино, в интерес на доброто функциониране на системата за социална сигурност, не изменя естеството на тази схема (вж. в този смисъл решение от 16 март 2004 г., AOK Bundesverband и др., C-264/01, C-306/01, C-354/01 и C-355/01, EU:C:2004:150, т. 56).

35 Обратно, в също толкова постоянна съдебна практика Съдът постановява, че организации, управляващи осигурителна схема, основаваща се на система за факултативно създаване на осигурително правоотношение, която функционира на принципа на капитализацията, съгласно който е налице пряка връзка между размера на вноските на осигуреното лице и финансовата им възвръщаемост, от една страна, и предоставяните на това лице престации, от друга, и която се отличава с крайно ограничени аспекти на солидарност, не привеждат в действие принципа на солидарност и следователно осъществяват икономическа дейност (вж. в този смисъл решения от 16 ноември 1995 г., Fédération française des sociétés d'assurance и др., C-244/94, EU:C:1995:392, т. 17, 19 и 22, и от 21 септември 1999 г., Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, т. 79, 81, 82 и 85).

36 Следва да се анализира дали съображенията, развити от Общия съд в точки 63—69 от обжалваното съдебно решение, са опорочени поради грешки при прилагане на правото с оглед на съдебната практика, припомнена в точки 28—35 от настоящото решение.

37 В тази връзка от точки 8—13 от настоящото решение следва, че в рамките на общата си преценка на словашката схема за задължително здравно осигуряване Общият съд, след като потвърждава извода на Комисията, че тази схема се отличава с важни социални, солидарни и нормативни аспекти, съответстващи на характеристиките на схема, която преследва социална цел и с която се привежда в действие принципът на солидарност под контрола на държавата, все пак счита, че този извод се опровергава от обстоятелството, че в рамките на същата схема осигурителните организации, от една страна, са имали възможност да получават печалба, и от друга страна, до известна степен са в конкуренция помежду си по отношение както на качеството и обхвата на своето предлагане, така и по отношение на закупуваните от тях стоки и услуги.

38 С това обаче Общият съд е отдал на последните обстоятелства твърде голямо значение предвид съдебната практика, припомнена в точки 28—35 от настоящото решение, и не е отчел в достатъчна степен съотношението им със социалните, солидарните и нормативните аспекти на разглежданата схема.

39 Всъщност, на първо място, що се отнася до възможността организациите, управляващи словашката схема за задължително здравно осигуряване, да се стремят към реализиране на печалба, следва да се отбележи, че обстоятелството, че по силата на влезлия в сила на 1 януари 2005 г. словашки закон тези организации са били длъжни да приемат статута на частноправни акционерни дружества със стопанска цел, не позволява да бъдат квалифицирани като „предприятия“ от гледна точка на правото на Съюза в областта на конкуренцията. Съгласно припомнената в точка 28 от настоящото решение съдебна практика тази квалификация всъщност зависи не от правния статут на съответното образувание, а от всички фактори, характеризиращи неговата дейност.

40 Освен това, видно от точка 64 от обжалваното съдебно решение, макар евентуално получената от тези организации печалба да може да се усвоява и разпределя, това трябва да става при спазване на изискванията за гарантиране на дълготрайността на схемата и постигане на социалните и солидарните цели, на които тя се основава. В този смисъл се оказва, че възможността за действия, насочени към реализирането на печалба, е до голяма степен рамкирана от закона и, противно на съображенията на Общия съд, развити в точки 63 и 64 от обжалваното съдебно решение, не би могла да се счита за обстоятелство, годно да обезсили социалната и солидарна насоченост, произтичаща от самото естество на съответните дейности.

41 На второ място, отново неправилно в точки 65—67 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че различните аспекти, въвеждащи известна конкуренция в словашката схема за задължително здравно осигуряване, могат да поставят под съмнение нейната социална и солидарна насоченост.

42 Всъщност, извън факта, както самият Общ съд посочва в точка 66 от обжалваното съдебно решение, че тази конкуренция не може да се отнася нито до задължителните престации по закон, нито до размера на вноските, следва да се отбележи, първо, че макар словашките здравноосигурителни организации да могат да допълват задължителните престации по закон с допълващи престации, последните представляват безплатни свързани престации, например по-добро покриване на някои видове допълващи и профилактични процедури в рамките на задължителните престации или засилени услуги за подпомагане на осигурените лица, които им позволяват да постигнат остатъчна и акцесорна диференциация относно обхвата на своето предлагане и неговото качество.

43 Съгласно съдебната практика, припомнена в точка 34 от настоящото решение, въвеждането в схема с характеристиките, припомнени в точка 32 от него, на конкурентен елемент, целящ да мотивира операторите да управляват дейността си с грижата на добрия стопанин, а именно възможно най-ефективно и евтино, в интерес на доброто функциониране на системата за социална сигурност, не е в състояние да измени естеството на тази схема

44 Извън това е безспорно, че тези допълващи престации се предоставят безплатно, поради което възможността за предлагането им в рамките на словашката схема за задължително здравно осигуряване по никакъв начин не би могла да постави под съмнение социалното и солидарно естество на схемата.

45 Второ, що се отнася до свободата на осигурените лица да избират своята здравноосигурителна организация и да я променят веднъж годишно, макар да има въздействие върху конкуренцията между тези осигурителни организации, тя все пак е предвидена в интерес на доброто функциониране на словашката схема за здравно осигуряване и трябва да се разглежда, като се има предвид задължението на всяко пребиваващо в Словакия лице да създаде осигурително правоотношение с някоя от организациите, участващи в управлението на тази схема, както и на задължението посочените организации да приемат създаването на осигурително правоотношение с всеки кандидат, който поиска това, независимо от неговата възраст и здравословно състояние. Тези задължения са сред определящите характеристики на принципа на солидарност, видно от съдебната практика, припомнена в точка 32 от настоящото решение.

46 Следва да се добави, че конкуренцията, привнесена в словашката схема за задължително здравно осигуряване с оглед на обстоятелствата, посочени в точки 42—45 от настоящото решение, е тясно свързана с факта, че управлението на схемата е било поверено не на една-единствена, а на различни осигурителни организации. Тъй като посочената схема включва механизъм за разпределение на разходите и рисковете, възприетата от Общия съд преценка в точки 65—67 от обжалваното съдебно решение, че такава конкуренция би могла да постави под съмнение принципа на солидарност, залегнал в основата на тази схема, е в разрез и със съдебната практика, припомнена в точка 33 от настоящото съдебно решение.

47 Поради това, противно на констатациите на Общия съд в точки 65—67 от обжалваното съдебно решение, наличието на известна конкуренция в качеството и обхвата на предлагане в рамките на словашката схема за задължително здравно осигуряване, произтичаща от обстоятелствата, посочени в точки 42—46 от настоящото решение, не би могло да постави под съмнение самото естество на дейността, осъществявана от осигурителните организации в рамките на тази схема.

48 Трето, що се отнася до обстоятелството, също отбелязано в точка 66 от обжалваното съдебно решение, че организациите, управляващи словашката схема за задължително здравно осигуряване, се конкурират и с оглед на закупуваните от тях самите стоки и услуги, както отбелязва генералният адвокат в точка 119 от своето заключение, това обстоятелство не би могло да се счита за релевантно с оглед преценката на естеството на дейността им, изразяваща се в предоставянето на задължителни здравноосигурителни услуги в Словакия. Всъщност, за да се прецени естеството на дейността на определено образувание, не следва дейността по

закупуване на стоки или услуги да се отделя от последващото им използване, тъй като именно икономическият характер на последващото използване определя естеството на дейността на съответното образувание (вж. в този смисъл решение от 11 юли 2006 г., FENIN/Комисия, C-205/03 P, EU:C:2006:453, т. 26).

49 На трето място, противно на констатираното от Общия съд в точка 69 от обжалваното съдебно решение, неговите мотиви не намират опора в съдебната практика, установена с решения от 10 януари 2006 г., Cassa di Risparmio di Firenze и др. (C-222/04, EU:C:2006:8, т. 122 и 123), и от 1 юли 2008 г., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, т. 27). Всъщност от тези две решения следва, че когато дейността на оператор се състои в предлагането на услуги с икономически характер — а именно, по делото, приключило с първото от споменатите решения, на услуги, свързани с финансови, търговски сделки, със сделки с недвижими и движими вещи, а по делото, приключило с второто от същите тези решения, на услуги, свързани с организирането на спортни състезания, основаващи се на договори за спонсорство, реклама и застраховка, предназначени за използването на тези състезания с търговска цел — в пазарна среда при условията на конкуренция с други оператори, които преследват стопанска цел, предлагането на тези услуги от оператор без стопанска цел не поставя под съмнение квалифицирането на съответната дейност като икономическа.

50 В този смисъл от посочената съдебна практика не би могъл да се направи изводът, че организация, участваща в управлението на схема, която преследва социална цел и с която се привежда в действие принципът на солидарност под контрола на държавата, би могла да се квалифицира като предприятие с оглед на съображението, подчертано от Общия съд в точка 69 от обжалваното съдебно решение, че други организации, действащи в рамките на същата схема, действително имат стопанска цел.

51 С оглед на изложеното следва да се направи извод, че съображенията на Общия съд, развити в точки 63—69 от обжалваното съдебно решение, са опорочени от грешки при прилагане на правото, които са довели до неправилна преценка, че въпреки преследваната от словашката схема за задължително здравно осигуряване социална цел и привеждането с нейна помощ в действие на принципа на солидарност под контрола на държавата дейността на тези управляващи схемата организации е от икономическо естество.

52 При това положение второто твърдение по дело C-262/18 P и третото твърдение по дело C-271/18 P следва да се приемат, поради което обжалваното съдебно решение следва да бъде отменено, без да е необходимо разглеждане на останалите изложени в подкрепа на главните жалби твърдения.

**По насрещните жалби**

53 С насрещните си жалби Dôvera иска от Съда да „отмени“ точка 58 от обжалваното съдебно решение, в случай че би имал намерение да се основе на съображенията на Общия съд, съдържащи се в посочената точка във вида, в който фигурира в текста на обжалваното съдебно решение на езика на производството, а именно на английски език.

54 В това отношение е достатъчно да се припомни, че съгласно член 169, параграф 1 и член 178, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда жалбата до Съда, без значение дали е главна, или насрещна, може да е само за отмяна, изцяло или частично, на съдебния акт на Общия съд. С насрещните си жалби обаче Dôvera иска само замяна на мотивите, без тя да може да доведе до отмяна, макар и частична, на диспозитива на обжалваното съдебно решение. Ето защо тези жалби трябва да се отхвърлят като недопустими.

**По жалбата пред Общия съд**

55 Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз последният може в случаите на отмяна на обжалваното съдебно решение сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

56 В настоящия случай Съдът счита, че фазата на производството по жалбата на Dôvera по дело T-216/15 позволява сам да се произнесе с окончателно решение по делото.

57 С жалбата си Dôvera оспорва извода на Комисията, че SZP и VšZP не осъществяват икономическа дейност и следователно не могат да се считат за предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

58 За да се прецени дали дейността, осъществявана в рамките на словашката схема за задължително здравно осигуряване, е лишена от икономически характер, следва да се направи обща преценка на тази схема, като се вземат под внимание обстоятелствата, упоменати в точка 30 от настоящото решение. В това отношение, както бе припомнено в точка 31 от него, трябва да се проверки конкретно дали и в каква степен може да се приеме, че с разглежданата схема принципът на солидарност се привежда в действие под контрола на държавата.

59 В тази връзка от точки 9—11 от настоящото решение следва, че словашката схема за задължително здравно осигуряване, която преследва социална цел, изразяваща се в обезпечаване на покритие на риска от заболяване на всички пребиваващи в Словакия лица, притежава всички характеристики на принципа на солидарност, очертани в постоянната практика на Съда и припомнени в точка 32 от настоящото решение. Действително, създаването на осигурително правоотношение в рамките на тази схема е задължително за всички пребиваващи в Словакия лица, размерът на вноските е установен от закона съразмерно на доходите на осигурените лица, а не на риска, който представляват с оглед на тяхната възраст или здравословно състояние, и всички тези осигурени лица имат право на едно и също ниво на престациите, установено по закон, поради което няма никаква пряка връзка между размера на вноските, които осигуреното лице прави, и стойността на престациите, които му се предоставят. Освен това, тъй като осигурителните организации са длъжни да осигурят покритие на риска от заболяване на всяко пребиваващо в Словакия лице, които поиска това, независимо от непредвидимите обстоятелства, произтичащи от възрастта или здравословното му състояние, посочената схема предвижда също механизъм за разпределение на разходите и рисковете.

60 Посочената схема също подлежи на контрол от държавата. Действително дейността на осигурителните организации в рамките на схемата се контролира от регулаторен орган, който следи за спазването на законодателната уредба от тяхна страна и предприема действия в случай на нарушение.

61 В сравнение със социалните, солидарните и нормативните аспекти на словашката схема за задължително здравно осигуряване наличието на конкурентни елементи в нейните рамки представлява вторичен аспект, който не може да измени нейното естество, както беше посочено в точки 41—50 от настоящото решение. Всъщност възможността на осигурителните организации да се конкурират помежду си не може да има отношение нито към размера на вноските, нито към задължителните престации по закон, поради което тези организации могат да постигнат диференциация на обхвата и качеството на своето предлагане, която спрямо задължителните престации по закон е само остатъчна и акцесорна.

62 Освен това и най-вече от съображение 94 от спорното решение следва, че възможността на осигурителните организации да получават, усвояват и разпределят печалба, е до голяма степен рамкирана от закона, тъй като установените със закон задължения целят да запазят

жизнеспособността и непрекъснатостта на задължителното здравно осигуряване. По същата логика изискването към осигурителните организации, осъществяващи дейност в рамките на словашката схема за задължително здравно осигуряване, да приемат правно-организационната форма на частноправно акционерно дружество със стопанска цел, и отварянето на схемата към осигурителни организации, контролирани от частни образувания, целят, съгласно констатациите, съдържащи се в съображение 13 от това решение, да направят по-ефективно използването на наличните средства и да повишат качеството на здравните грижи. В този смисъл се оказва, че посочените аспекти, както и свободата на пребиваващите в Словакия лица да избират организацията си за здравно осигуряване и да я сменят веднъж годишно са били въведени в интерес на доброто функциониране на схемата и поради това не биха могли да поставят под съмнение неикономическото ѝ естество.

63 Следователно в спорното решение Комисията основателно стига до извода, че словашката схема за задължително здравно осигуряване преследва социална цел и с нея се привежда в действие принципът на солидарност под контрола на държавата, без откроените в предходните две точки аспекти да са в състояние да опровергаят този извод.

64 С оглед на това правилно Комисията приема, че дейността на SZP и VšZP в рамките на тази схема не е икономическа по естеството си и следователно тези организации не могат да се окачествят като предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

65 С оглед на изложените съображения в тяхната цялост следва първото и второто твърдение в първоинстанционната жалба да бъдат отхвърлени, доколкото Dôvera поддържа, че Комисията е допуснала грешки при тълкуването и прилагането на понятията „предприятие“ и „икономическа дейност“.

66 Извън това с второто твърдение Dôvera сочи, че Комисията не е мотивирала в достатъчна степен съображението, че механизмът за разпределение на разходите и рисковете представлява значим аспект, подкрепящ неикономическия характер на словашката схема за задължително здравно осигуряване.

67 В тази връзка следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика въпросът дали мотивите на дадено решение отговарят на изискванията по член 296 ДФЕС трябва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста му. В частност увреждащият акт е достатъчно мотивиран, ако е издаден в познат за заинтересованото лице контекст (решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2015:217, т. 79).

68 В случая следва да се отбележи, че в съображения 25 и 87 от спорното решение Комисията по същество счита, че разглежданият разпределителен механизъм гарантира поделянето на осигурителните рискове, което е в състояние да засили солидарността на словашката схема за задължително здравно осигуряване. При това положение и след като в качеството си на осигурителна организация, участваща в този механизъм, Dôvera няма как да не е било запознато с неговото функциониране, съдържащите се в това решение мотиви са му осигурили достатъчно данни, за да може да оспори основателността на това съображение на Комисията.

69 Следователно оплакването за неизпълнение на задължението за мотивиране трябва да се отхвърли.

70 Тъй като никое от твърденията в жалбата по дело T-216/15 не е уважено, същата трябва да бъде отхвърлена.

**По съдебните разноски**

71 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна или когато е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски.

72 Съгласно член 138, параграф 1 от същия процедурен правилник, приложим по отношение на производството за обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

73 В случая, тъй като Dôvera е загубило делото, а Комисията е поискала осъждането му да заплати съдебните разноски, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски на Комисията във връзка с разглежданите в настоящото производство жалби и във връзка с производството пред Общия съд. Освен това, тъй като Словашката република е поискала осъждането на Dôvera да заплати съдебните разноски, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски на Словашката република във връзка с разглежданите в настоящото производство жалби.

74 Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим по отношение на производството за обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Република Финландия, встъпила страна по разглежданите в настоящото производство жалби, следователно трябва да понесе направените от нея съдебни разноски във връзка с това производство. Освен това в качеството на встъпила страна в производството пред Общия съд, Словашката република трябва да понесе направените от нея съдебни разноски във връзка с това производство.

75 Накрая, съгласно 184, параграф 4 от Процедурния правилник, ако не е жалбоподател, встъпилата в първоинстанционното производство страна може да бъде осъдена да заплати съдебните разноски във връзка с производството по обжалване само ако е участвала в писмената или устната фаза на производството пред Съда. Когато такава страна участва в производството, Съдът може да реши тя да понесе направените от нея съдебни разноски. Съгласно член 140, параграф 3 от този процедурен правилник Съдът може да реши встъпила страна, различна от посочените в предходните параграфи от този член, да понесе направените от нея съдебни разноски. С оглед на посочените разпоредби следва да се постанови, че Съюзът понася направените от него съдебни разноски във връзка с разглежданите в настоящото производство жалби и в рамките на производството пред Общия съд.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 5 февруари 2018 г., Dôvera zdravotná poisťovňa/Комисия (T-216/15, непубликувано, EU:T:2018:64).**

2) **Отхвърля жалбата на Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. по дело T-216/15.**

3) **Осъжда Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. да заплати съдебните разноски на Европейската комисия във връзка с разглежданите в настоящото производство жалби и в рамките на производството пред Общия съд на Европейския съюз и понася направените от него съдебни разноски в рамките на тези производства. Освен това осъжда Dôvera zdravotná poisťovňa да заплати съдебните разноски на Словашката република във връзка с разглежданите в настоящото производство жалби.**

4) **Словашката република понася направените от нея съдебни разноски в рамките на производството пред Общия съд на Европейския съюз.**

**5) Union zdravotná poisťovňa a.s. понася направените от него съдебни разноски във връзка с разглежданите в настоящото производство жалби и в рамките на производството пред Общия съд на Европейския съюз.**

**6) Република Финландия понася направените от нея съдебни разноски във връзка с разглежданите в настоящото производство жалби.**

Подписи