Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
21 päivänä huhtikuuta 2016 [1]

Asia C-270/15 P

Belgian kuningaskunta
vastaan

komissio

Muutoksenhaku — Valtiontuki — Tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden (TSE) ehkäisy, valvonta ja hävittäminen — Naudan spongiformisen enkefalopatian (BSE) seulontatestien rahoittaminen — Valikoivuuden käsite — Viitekehys — Rinnastettavuus

I Johdanto

1. Tiettyjen tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden (TSE) ehkäisyä, valvontaa ja hävittämistä koskevista säännöistä 22.5.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 999/2001, [2] joka hyväksyttiin naudan spongiformiseen enkefalopatiaan (BSE) liittyneen kriisin yhteydessä, edellytettiin jäsenvaltioiden tekevän pakollisia seulontatestejä tietyille eläimille, jotka olivat vaarassa saada TSE-tartunnan, kuten nautaeläimille mutta myös lampaille ja vuohille (jäljempänä seulontatestit). Belgian kuningaskunta rahoitti osittain tai kokonaan nautatuotantoalalla tehtävät seulontatestit 1.1.2001–31.12.2005. Komissio katsoi, että näiden testien rahoittaminen valtion varoista on valtiontukea sellaisille maataloustuottajille, teurastamoille ja muille yrityksille, jotka jalostavat, käsittelevät, myyvät tai pitävät kaupan asiaa koskevan lainsäädännön nojalla BSE-testattaviksi määrättyjen nautaeläinten lihasta valmistettuja tuotteita.

2. Nyt käsiteltävässä valituksessa Belgian kuningaskunta (jäljempänä valittaja) riitauttaa komission tekemän toimenpiteen luokittelun valtiontueksi, minkä unionin yleinen tuomioistuin vahvisti 25.3.2015 antamassaan tuomiossa (jäljempänä valituksenalainen tuomio). [3] Valittaja katsoo etenkin, että yksi neljästä valtiontuen kriteeristä, nimittäin toimenpiteen valikoivuus, ei täyty, koska komissio ja unionin yleinen tuomioistuin ovat määritelleet valikoivuuden toteamisessa käytetyn viitekehyksen liian laajasti.

3. Unionin tuomioistuimen pyynnön mukaisesti tässä ratkaisuehdotuksessa arvioidaan ainoastaan valikoivuuden kysymystä, joka muodostaa valittajan toisen valitusperusteen ytimen.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — EYVL 2001, L 147, s. 1.

3 — Tuomio 25.3.2015, Belgia v. komissio (T-538/11, EU:T:2015:188).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Primaarioikeus*

4. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa (aiemman EY-sopimuksen 87 artiklan 1 kohta) määrätään seuraavaa:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

B *Johdettu oikeus*

5. Asetuksen N:o 999/2001 johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”jäsenvaltioiden on toteutettava vuosittainen BSE:n ja scrapien seurantaohjelma, ja niiden on ilmoitettava ohjelman tuloksista sekä jonkin muun TSE:n esiintymisestä komissiolle ja muille jäsenvaltioille”. Asetuksen 6 artiklan, jonka otsikko on ”Seurantajärjestelmä”, 1 kohdan mukaan ”kunkin jäsenvaltion on otettava käyttöön BSE:n ja scrapien vuotuinen seurantaohjelma liitteessä III olevan A luvun mukaisesti. Ohjelmaan on kuuluttava pikatestejä käyttäen suoritettava seulontamenettely”.

6. TSE-testien, kuolleiden eläinten ja teurasjätteiden vuoksi myönnettäviä valtiontukia koskevien yhteisön suuntaviivojen (jäljempänä TSE-suuntaviivat)[4] 12 kohdassa täsmennetään, että ”suuntaviivat koskevat valtiontukea, jota myönnetään TSE-testeistä, kuolleista eläimistä ja teurasjätteistä aiheutuviin kustannuksiin perustamissopimuksen liitteeseen I kuuluvien eläinten ja eläintuotteiden tuotannon, jalostuksen ja kaupan pitämisen alan toimijoille, siltä osin kuin perustamissopimuksen 87, 88 ja 89 artiklaa sovelletaan kyseisiin tuotteisiin”.

7. TSE-suuntaviivojen 23 ja 24 kohdassa selitetään seuraavaa:

”23. Jotta edistettäisiin toimenpiteitä eläinten ja ihmisten terveyden suojelemiseksi, komissio on päättänyt hyväksyä edelleen valtiontuet enintään 100 prosenttiin asti TSE-testien kustannuksista maatalouden suuntaviivojen 11.4 kohdan periaatteiden mukaisesti.

24. Ihmisravinnoksi teurastettavien nautaeläinten pakollisten BSE-testien osalta välitön ja välillinen julkinen tuki saa olla 1 päivästä tammikuuta 2003 alkaen kuitenkin yhteensä enintään 40 euroa testiä kohti, yhteisön tuki mukaan luettuna. Testausvelvollisuus voi perustua yhteisön tai jäsenvaltion lainsäädäntöön. Määrä koskee testauksen kokonaiskustannuksia, toisin sanoen testausvälineitä ja näytteenottoa sekä näytteiden kuljetusta, testausta, varastointia ja tuhoamista. Määrää voidaan tulevaisuudessa alentaa, kun testauskustannukset laskevat.”

III Tosiseikat ja oikeudelliset menettelyt

8. BSE:n, joka tunnetaan myös hullun lehmän tautina, puhjettua 1990-luvulla Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat tiettyjen tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ehkäisyä, valvontaa ja hävittämistä koskevista säännöistä asetuksen N:o 999/2001. Asetuksen nojalla jäsenvaltioiden oli toteutettava vuosittainen BSE:n ja scrapien seurantaohjelma,[5] johon kuului pikatestejä käyttäen

4 — EYVL 2002, C 324, s. 2.

5 — Scrapie on BSE:tä muistuttava spongiforminen enkefalopatia, johon sairastuvat etenkin lampaat ja vuohet.

suoritettava seulontamenettely. Näitä pakollisia testejä tehtiin erityisesti kaikille yli 30 kuukauden ikäisille nautaeläimille ja yli 24 kuukauden ikäisille, hätäteurastetuille nautaeläimille. Näiden seulontatestien rahoituksesta ei kuitenkaan säädetty nimenomaisesti asetuksessa. Jäsenvaltioiden välillä oli eroja paitsi seulontatestien kustannuksissa myös niiden rahoitustavoissa, joten komissio antoi TSE-suuntaviivat jäsenvaltioiden välisen kilpailun vääristymisen välttämiseksi. Suuntaviivoissa todettiin etenkin, että julkinen tuki saa olla 1.1.2003 alkaen yhteensä enintään 40 euroa testiä kohti.

9. Saatuaan useita kanteluja seulontatestien rahoituksesta Belgiassa ja pyydettyään Belgian kuningaskunnalta asiaa koskevia tietoja komissio päätti tammikuussa 2009 aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa (josta on tullut SEUT 108 artiklan 2 kohta) tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn. Komission tutkinta koski nautaeläinten TSE-seulontatestien kustannusten rahoitusjärjestelmää Belgiassa 1.1.2001–31.12.2005.

10. Komissio teki 27.7.2011 päätöksen 2011/678/EU valtiontuesta, jonka Belgia on myöntänyt naudan tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden (TSE) seulontojen rahoittamiseksi (jäljempänä komission päätös).[6] Päätöksessään komissio totesi, että rahoittamalla BSE-seulontatestejä valtion varoista annettiin valikoivaa taloudellista etua naudantuotantoalan yrityksille, koska näin alennettiin maksuja, joita yritysten on maksettava seulontatesteistä, ja että tämä rahoittaminen merkitsi valtiontukea. Komissio myös päätti TSE-suuntaviivojen perusteella, että kyseinen tuki oli sisämarkkinoille soveltuvaa lukuun ottamatta 1.1.2003 ja 30.6.2004 välisenä aikana myönnettyjä tukia, jotka ylittävät tuen sallitun enimmäismäärän eli 40 euroa testiä kohden.[7]

IV Valituksenalainen tuomio ja menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa

11. Belgian kuningaskunta vaati unionin yleisessä tuomioistuimessa komission päätöksen kumoamista siltä osin kuin siinä luokiteltiin valtiontueksi toimenpiteet, jotka Belgia oli toteuttanut naudantuotantoalalla tehtävien BSE-seulontatestien rahoittamiseksi valtion varoista. Ainoassa kanneperusteessaan Belgia väitti, ettei kyseinen toimenpide ollut valtiontukea, koska sillä ei annettu valikoivaa etua naudantuotantoalan yrityksille.

12. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen ja velvoitti Belgian kuningaskunnan maksamaan oikeudenkäyntikulut. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan pakollisten seulontatestien kustannukset olivat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia. Pyrkiessään alentamaan näitä kustannuksia tarjoamalla seulontatestejä ilmaiseksi Belgian kuningaskunta oli antanut naudantuotantoalan yrityksille etua, joka ei ollut ”muiden toimialojen yritysten” saatavissa.[8] Toimenpiteen valikoivuutta, jota on tarkasteltava ”kaikkiin yrityksiin” nähden eikä saman edun saman ryhmän sisällä saaneisiin yrityksiin nähden, koskeva edellytys täyttyi näin ollen.[9] Unionin yleinen tuomioistuin totesi tämän perusteella, ettei komissio ollut tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että BSE-seulontatestien rahoittaminen valtion varoista oli SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

13. Unionin tuomioistuimessa valittaja vaatii unionin yleisen tuomioistuimen tuomion ja komission päätöksen kumoamista. Valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisia virheitä ja laiminlöi perusteluvelvollisuutensa. Väitteensä tueksi se esittää kaksi valitusperustetta: ensimmäinen peruste koskee SEUT 107 artiklassa tarkoitetun valikoivan edun olemassaoloa ja toinen peruste valikoivuutta koskevan testin soveltamista asian tosiseikkoihin.

6 — Valtiontuki C 44/08 (ex NN 45/04) (EUVL 2011, L 274, s. 36).

7 — Ks. komission päätöksen 90–92 kohta.

8 — Ks. valituksenalaisen tuomion 110 kohta.

9 — Ks. valituksenalaisen tuomion 114 kohta.

14. Tässä ratkaisuehdotuksessa käsitellään ainoastaan toista valitusperustetta. Valittajan mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen selittäessään yleistävällä tavalla, että kaikki ne yritykset, joiden on suoritettava tarkastuksia ennen tuotteidensa kaupan pitämistä, ovat käsitteellisesti toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Lisäksi valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin jätti esittämättä perustelut, joissa selitetään, miksi pakollisen BSE-seulontatestin piiriin kuuluvan naudantuotantoalan yritysten tilanne on sen näkemyksen mukaan valtiontukisääntöjen kannalta rinnastettavissa niiden yritysten tilanteeseen, jotka ovat velvollisia tekemään mitä tahansa testejä ennen tuotteidensa kaupan pitämistä.

15. Päätöksessään komissio totesi, että ”BSE-testien rahoittaminen valtion tuella hyödyttää tässä tapauksessa vain yhtä toimialaa, nimittäin BSE-testattaviksi määrättyjen eläinten kasvattajia”.[10] Se myös huomautti, että ”jos valtio rahoittaa sellaisten pakollisten tarkastusten kustannukset, jotka liittyvät tuotteiden tuotantoon tai kaupan pitämiseen, rahoitusta on pidettävä yrityksiä hyödyttävänä valikoivana etuna”. ”Tällaisella rahoituksella valtio nimittäin alentaa yrityksen talousarviota normaalisti rasittavia maksuja, – – [joten] sellaiset maataloustuottajat, teurastamot ja muut yritykset, jotka jalostavat, käsittelevät, myyvät tai pitävät kaupan tarkastelujakson aikana sovellettavan lainsäädännön nojalla BSE-testattaviksi määrättyjen nautaeläinten lihasta valmistettuja tuotteita, – – ovat – – saaneet valtiontukea BSE-testeihin myönnetyn rahoituksen muodossa – –”.[11]

16. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin viittasi hyväksyvästi komission näkemykseen ja rinnasti seulontatestit ”tuotteiden tuotantoon tai kaupan pitämiseen liittyviin pakollisiin tarkastuksiin”.[12] Se vahvisti komission toteamukset, joiden mukaan ”naudanlihan toimihaaran toimijat saivat etua, joka ei ollut muiden toimialojen yritysten saatavissa, koska ne saivat ilmaiseksi tarkastukset, jotka niiden oli pakko suorittaa ennen tuotteidensa markkinoille saattamista tai kauppaamista, kun muiden toimialojen yrityksillä ei ollut tätä mahdollisuutta”.[13]

17. Valittajan mukaan unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt selittää riittävästi, mitä nämä merkitykselliset ”muiden toimialojen yritykset” olivat.[14] Omaksuessaan tällaisen epämääräisen ja erittäin laajan lähestymistavan rinnastettavuuteen unionin yleinen tuomioistuin rinnasti virheellisesti yhtäältä pakolliset testit, joiden piiriin esimerkiksi hissin tai kuorma-auton valmistajat kuuluvat, ja toisaalta tilapäiset seulontatestit, joilla pyritään hävittämään eläintauti. Vaikka viitekehys olisikin rajattava maataloustuotteita koskeviin pakollisiin testeihin, nämä testit ovat valittajan mukaan hyvin erilaisia luonteeltaan, tavoitteiltaan, kustannuksiltaan ja suorittamistiheydeltään. Ne eivät siten ole rinnastettavissa pakollisiin BSE-seulontatesteihin.

V Asian tarkastelu

18. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan kansallista toimenpidettä pidetään valtiontukena, kun se täyttää kyseisessä määräyksessä esitetyt neljä kumulatiivista edellytystä. Ensinnäkin toimenpiteeseen on liityttävä valtion myöntämää tai valtion varoista myönnettyä tukea. Toiseksi sen on suosittava jotakin yritystä tai tuotannonalaa, jolloin se merkitsee valikoivaa etua, joka ei ole näihin rinnastettavissa olevien yritysten saatavilla. Kolmanneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua. Neljänneksi toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

10 — Ks. komission päätöksen 92 kohta.
11 — Ks. komission päätöksen 90 kohta.
12 — Ks. valituksenalaisen tuomion 104 kohta.
13 — Ks. valituksenalaisen tuomion 110 kohta.
14 — Ks. myös valituksenalaisen tuomion 115 kohta.

19. Kysymys toisen edellytyksen eli tuen valikoivuuden täsmällisestä muodosta on herättänyt vilkasta keskustelua julkisasiamiesten parissa.[15] On kuitenkin reilua myöntää, että näistä pyrkimyksistä huolimatta valikoivuuden arviointitehtävä on edelleen käytännössä ”vaikea ja arvioinnin lopputulos epävarma”.[16]

20. Edellä mainitusta vilkkaasta keskustelusta ammentaen tässä ratkaisuehdotuksessa esitetään ensin valikoivuuden käsitteestä valtiontuen yhteydessä yleisiä pohdintoja (jäljempänä A osa), joita sovelletaan sitten käsiteltävään asiaan (jäljempänä B osa).

A *Yleisiä pohdintoja valikoivuuden käsitteestä*

21. SEUT 107 artiklan 1 kohtaan sisältyvän testin toinen edellytys koskee valikoivuutta: etu on myönnettävä vain *jollekin yritykselle* tai *tuotannonalalle*. On selvää, että valikoivuus tarkoittaa erottelua tai eriarvoisuutta: etu on ainoastaan joidenkin yritysten saatavilla tietyllä toimialalla tai jonkin toimialan (osan) saatavilla tietyillä markkinoilla. Epäselvyyttä liittyy kuitenkin siihen tapaan, jolla valikoivuus on määriteltävä, etenkin jälkimmäisen valikoivuuden tyypin osalta, joka ei koske *yksilöllistä* erottelua (esimerkiksi etu, joka on annettu yritykselle X muttei yrityksille Y ja Z) vaan *alakohtaista* erottelua (esimerkiksi etu, joka on myönnetty kaikille tuotetta A valmistaville yrityksille muttei tuotetta B valmistaville yrityksille).

22. Juuri tämän jälkimmäisen erottelun tapauksessa valikoivuudesta tulee paljon vaikeampi kysymys. Tämä johtuu siitä, ettei suosittavia yrityksiä valita yksittäisellä päätöksellä vaan soveltamalla yleistä, usein lainsäädännöllistä toimenpidettä.[17] Tällaisissa tapauksissa valikoivan ja yleisen välinen rajaviiva on paljon hämärämpi.

23. Valikoivuuden arvioinnissa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään yleisesti sellaisten yritysten määrittämistä, jotka ovat ”toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa”.[18] Tätä yleistä edellytystä on kuitenkin konkretisoitu eri tavoin aikojen saatossa tapauksen monitahoisuuden ja kyseisten yritysten lukumäärän mukaan.

24. Yksilöllisen valikoivuuden tapauksissa eli silloin, kun valtiontukea myönnetään ainoastaan yhdelle yksittäiselle yritykselle, unionin tuomioistuin ei ole aina painottanut edellytystä, jonka mukaan on määriteltävä toisiinsa rinnastettavissa olevien yritysten muodostama viitekehys, jossa valikoivan edun olemassaoloa arvioitaisiin. Tämä on erittäin ymmärrettävää: jos etu myönnetään ainoastaan yhdelle yritykselle useista sellaisista yrityksistä, jotka ovat intuitiivisesti toisiinsa rinnastettavissa, valikoivuus ei aiheuta mitään ongelmaa.

15 — Ks. esim. julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat); julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:215, 176 kohta ja sitä seuraavat kohdat); julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Paint Graphos ym. (C-78/08–C-80/08, EU:C:2010:411, 79 kohta ja sitä seuraavat kohdat); julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:21, 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat); julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotus Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:250, 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja julkiasiamies Darmonin ratkaisuehdotus Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1992:130, 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

16 — Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, 157 kohta).

17 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 50–54 kohta).

18 — Ks. esim. tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 61 kohta); tuomio 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, 74 kohta); tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 75 kohta); tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 52 kohta); tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82 kohta); tuomio 3.3.2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, 40 kohta) ja tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 kohta).

25. Valikoivuudesta tulee ongelmallisempaa tapauksissa, joissa edut myönnetään tietyille yrityksille alakohtaisesti. Tämän ryhmän sisällä valikoivuus on määritelty ja sitä on sovellettu paljon kirjavammin. Tämän kirjavuuden selittämiseksi oikeuskirjallisuudessa erotetaan kaksi- ja kolmivaiheinen lähestymistapa valikoivuuteen. [19]

26. Kaksivaiheisessa lähestymistavassa [20] ensiksi määritetään, onko toimenpide lähtökohtaisesti valikoiva eli annetaanko sillä jollekin yritykselle etua verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa. Jos vastaus ensimmäisessä vaiheessa on myöntävä, esitetään olettama valikoivuudesta. Toimenpide voidaan silti oikeuttaa toisessa vaiheessa, jos erilainen kohtelu johtui sen järjestelmän luonteesta tai yleisestä rakenteesta, johon se kuuluu. Komission tehtävä on osoittaa ensimmäisessä vaiheessa, että toimenpide on lähtökohtaisesti valikoiva, [21] ja jäsenvaltioiden tehtävä on osoittaa tämä olettama vääräksi toisessa vaiheessa. [22]

27. Kolmivaiheisen lähestymistavan ensimmäisessä vaiheessa määritetään viitekehys, jota nimitetään toisinaan ”yleiseksi” tai ”normaaliksi” järjestelmäksi. [23] Tämän lähestymistavan muut vaiheet ovat pääosin samat kuin edellä esitetyt kaksivaiheisen lähestymistavan vaiheet. Siten toisessa vaiheessa arvioidaan, onko komissio osoittanut, että toimenpiteellä kohdellaan eri tavalla toisiinsa rinnastettavissa olevia yrityksiä. Kolmannessa vaiheessa taas arvioidaan, onko jäsenvaltio pystynyt osoittamaan, että toimenpide oli perusteltu sen järjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi, johon se kuuluu.

28. Lähemmän tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että ainoa havaittava ero näiden kahden lähestymistavan välillä on pikemminkin teoreettinen. Erona on se, että kolmivaiheisessa lähestymistavassa ensimmäinen vaihe jaetaan kahteen erilliseen vaiheeseen. Molemmissa tapauksissa on tarpeen määrittää asianmukainen viitekehys. Kaksivaiheisessa lähestymistavassa tämä määritys ei kuitenkaan ole yhtä näkyvä, sillä se kätkeytyy ensimmäiseen vaiheeseen. Kolmivaiheinen lähestymistapa voi siten soveltua tähän tarkoitukseen paremmin selkeytensä ja pedagogisten mahdollisuuksiensa ansiosta. Se tarjoaa jäsennellymmän perustelumallin, ja siinä analyysin eri osatekijät esitetään selvemmin.

29. Valikoivuutta koskevan testin sydämessä on kiistatta viitekehyksen määrittäminen. Kun on kyse valikoivuuden sanallisen ilmaisun ja todellisen sisällön välisestä suhteesta, tämä sydän muistuttaa venäläistä maatuskanukkea: vain avaamalla uloimman kerroksen voi nähdä, että keskeinen käsite valikoivuudessa on itse asiassa syrjinnän käsite. [24] Ja syrjinnän käsitteen sisällä on piilossa rinnastettavuus. Etsittäessä valikoivuuden todellista sisältöä päädytään siten käsitteeseen, joka on hyvin tuttu muilta unionin oikeuden aloilta: rinnastettavuus.

30. Rinnastettavuudessa tutkitaan, onko vertailtavissa osatekijöissä (yritykset, henkilöt, tuotteet jne.) enemmän yhtäläisyyksiä vai enemmän eroavuuksia tietyn laatutekijän (tertium comparationis, joka voi olla esimerkiksi arvo, tavoite, toimi tai tilanne) osalta.

19 — Ks. esim. Romariz, C., ”Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or 'The Ghost of Yet-To-Come'”, *EStAL* 1, 2014, s. 41 ja 42 ja Bousin, J. ja Piernas, J., ”Developments in the Notion of Selectivity”, *EStAL* 4, 2008, s. 640–642.

20 — Ks. esim. tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 3.3.2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 ja 42 kohta).

21 — Ks. esim. tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 59 kohta) ja tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62 kohta).

22 — Ks. esim. tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62 kohta).

23 — Ks. tuomio 8.9.2011, Paint Graphos ym. (C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, 49 kohta) ja tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio (173/73, EU:C:1974:71, 15 kohta).

24 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 54 kohta).

31. Klassinen ongelma tällaisessa tutkinnassa on sen laatutekijän valinta, jota vertaillaan. Minkä osalta yritykset X ja Y ovat rinnastettavissa toisiinsa? On nähdäkseni kolme tekijää, jotka olisi tavallisesti otettava huomioon tällaisessa arvioinnissa valtiotuen yhteydessä.

32. Ensimmäinen tekijä on toimenpiteen soveltamisala niihin henkilöihin ja/tai tilanteisiin nähden, joita se koskee. Toimenpiteen soveltamisala sinänsä määrittäisi tyypillisesti näiden henkilöiden ja/tai tilanteiden loogisen suhteen ja rinnastettavuuden. Tällaisessa toimenpiteessä myös esitetään todennäköisesti mahdolliset velvoitteet tai rasitteet, joita asetetaan tietyille yrityksille, ja syyt, joiden vuoksi jäsenvaltio voi pyrkiä lieventämään näitä velvoitteita tai rasitteita.

33. Toinen tekijä on toimenpiteen tavoite eli päämäärät ja arvot, joita toimenpiteellä halutaan saavuttaa tai edistää. Soveltuvan viitekehyksen määrittäminen edellyttää päätöstä siitä, mitkä yritykset ovat toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa ”toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta”[25] mutta myös, laajemmin tarkasteltuna, ”kyseisellä järjestelmällä” tavoitellun päämäärän kannalta.[26]

34. Näiden kahden lisäksi voisi olla kolmaskin, kenties avustava, tekijä, jossa rinnastettavuutta arvioidaan sen kannalta, missä määrin kyseiset tuotteet ovat korvattavissa. On myönnettävä, että tällainen tekijä on toistaiseksi saanut vähän tukea unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.[27] Toisaalta olisi paljonkin sanottavaa siitä, että valtiontukilainsäädännössä on tarpeen ottaa voimakkaammin huomioon sen kilpailulainsäädännöllinen ulottuvuus.[28] Rinnastettavuuden kannalta tämä tarkoittaisi sitä, että (myös) korvattavuus on rinnastettavuutta määrittävä tekijä ja että rinnastettavuuden taustalla on kilpailun vääristymistä merkityksellisillä markkinoilla koskeva käsite. Merkityksellisen viitekehyksen etsiminen lähentyisi silloin paljon merkityksellisten markkinoiden määrittämistä, mikä ei juurikaan eroa SEUT 101 artiklan mukaisesti tehtävästä arvioinnista.

35. Edellä mainittujen ensimmäisen ja toisen tekijän olisi oltava aina läsnä tavalla tai toisella rinnastettavuuden arvioinnissa. Niiden täsmällinen ilmaiseminen ja painoarvo määräytyvät yksittäistapauksen olosuhteiden mukaan. Sama pätee niiden keskinäiseen vuorovaikutukseen. Joissain tapauksissa kaikki tekijät osoittavat samaan suuntaan. Toisissa tapauksissa toista tekijää (toimenpiteen tavoite) ja kolmatta tekijää (niiden tuotteiden korvattavuusaste, joita toimenpide koskee) voidaan käyttää oikaisemaan ensimmäistä tekijää tai tekemään siitä moniulotteisempi. Ensimmäistä tekijää (toimenpiteen soveltamisalan määrittäminen itse toimenpiteen avulla) olisi käytettävä lähtökohtana viitekehyksen määrittämisessä. Sen ei kuitenkaan pitäisi olla yksin ratkaiseva, sillä jäsenvaltio voisi välttääkseen valtiontueksi luokittelun laatia toimenpiteen, jonka soveltamisala rajoittuu tiettyihin yrityksiin, jotka ovat kuitenkin rinnastettavissa sellaisiin toisiin yrityksiin, jotka eivät hyödy toimenpiteestä.

36. Niin kutsuttu Dutch NO_x -tapaus[29] havainnollistaa, miten yksi tekijöistä voi syrjäyttää muut merkityksellisen viitekehyksen määrittämisessä. Mainitussa tapauksessa toisella tekijällä oikaistiin ensimmäinen tekijä. Alankomaat oli rajannut typen oksidien (NO_x) päästöoikeuksien kaupan mahdollisuuden koskemaan ainoastaan suuria teollisuuslaitoksia, jotka tuottavat tällaisia päästöjä. Kansallisen toimenpiteen soveltamisala oli siten rajattu näihin yrityksiin. Toimenpiteen yleinen tavoite

25 — Ks. tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 52 kohta) ja tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 kohta).

26 — Ks. tuomio 3.3.2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, 40 kohta) ja tuomio 29.4.2004, GIL Insurance ym. (C-308/01, EU:C:2004:252, 68 kohta).

27 — Ks. kuitenkin tuotteiden välisen kilpailun lähemmästä arvioinnista, joskin muun kuin valikoivuuden asiayhteydessä, tuomio 13.2.2003, Espanja v. komissio (C-409/00, EU:C:2003:92, 68 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

28 — Ks. esim. da Cruz Vilaça, J. L., ”Material and Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments”, *EStAL* 4, 2009, s. 443–451; Romariz, C., ”Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or 'The Ghost of Yet-To-Come'”, *EStAL* 1, 2014, s. 47 ja 48; Nicolaides, P. ja Rusu, I. E., ”The Concept of Selectivity: An Ever Wider Scope”, *EstAL* 4, 2012, s. 796 ja 797 ja Lo Schiavo, G., ”The role of competition analysis under article 107 paragraph 1 TFEU: the emergence of a 'market analysis' assessment within the selectivity criterion?”, 34 *E.C.L.R.* 8, 2013, s. 400–406.

29 — Tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

eli ympäristönsuojelu huomioon ottaen unionin tuomioistuin kuitenkin katsoi, että kaikki yritykset, joilla oli ”saman*tyyppisiä* velvoitteita”, nimittäin velvoite vähentää typen oksidien päästöjä, olivat koostaan riippumatta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.[30] Näin ollen typen oksidien päästökaupan mahdollisuutta ei olisi pitänyt rajata suuriin teollisuuslaitoksiin.[31]

37. Edellä esitetyt tekijät antavat eittämättä ainoastaan karkeaa osviittaa siitä, mitä olisi pohdittava arvioitaessa rinnastettavuutta viitekehyksen määrittämistä varten. On myös aivan selvää, että samantyyppiseen arviointiin – vaikka se olisikin jäsennetty huolellisesti algoritmisin, lähes matemaattisin käsittein – liittyy aina siihen subjektiiviseen arvovalintaan, mitkä yritykset ovat toisiinsa rinnastettavissa ja miksi, perustuvia osatekijöitä, mikä tekee jostain tekijästä toista painokkaamman.

38. Samanaikaisesti tällaisen arvovalinnan on kuitenkin ilmettävä selkeästi päätöksentekoviranomaisen perusteluista. Komission olisi näin ollen käytännössä täsmennettävä, minkä viitekehyksen se valitsee rinnastettavuuden määrittämiseen ja millä perusteilla.

39. Asianmukaisen viitekehyksen määrittäminen päätettäessä mahdollisen valtiontuen valikoivuudesta on ratkaisevaa monestakin syystä. Ensinnäkin sen ansiosta asianosaiset saavat tietää syyt siihen, miksi toimenpidettä pidettiin tai ei pidetty valtiontukena.[32] Toiseksi se varmistaa suuremman oikeudellisen ennustettavuuden jäsenvaltioille, jotka pystyvät ennakoimaan, olisiko niiden toteuttamat toimenpiteet ilmoitettava komissiolle vai voivatko ne harjoittaa vapaasti tiettyä talouspolitiikkaa rajoituksetta.[33] Kolmanneksi unionin tuomioistuimet voivat sen ansiosta harjoittaa tehokasta oikeudellista valvontaa, koska unionin yleinen tuomioistuin ja viime kädessä unionin tuomioistuin pystyvät määrittämään selvemmin, onko valikoivuuden edellytys täyttynyt.

B *Valikoivuuden edellytys käsiteltävässä asiassa*

40. Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään arvioimaan, olisiko valikoivuuden edellytystä tutkittava laajasti määritellyssä viitekehyksessä, joka käsittää naudantuotantoalan yritykset ja ”muiden toimialojen yritykset”.

41. Unionin yleinen tuomioistuin ei täsmentänyt perusteluissaan, mitä muiden toimialojen yrityksillä on ymmärrettävä. Se pelkästään viittasi hyväksyvästi komission arviointiin,[34] joka sinänsä ei ollut täysin selkeä sen suhteen, mitä nämä muut toimialat olivat.[35]

42. Käsiteltävässä asiassa voitaisiin harkita useita viitekehyksiä sen mukaan, miten abstraktisti tertium comparationis on määritelty ja millainen painoarvo edellä esitetyille eri tekijöille on annettu. Esittelen pääpiirteittäin niistä kolme: suppea lähestymistapa, keskitason lähestymistapa ja laaja lähestymistapa.

43. Valittajan puoltamassa suppeassa lähestymistavassa keskitytään TSE-testejä tekeviin yrityksiin. Viitekehyksen muodostaa asetuksen N:o 999/2001 soveltamisala. Kyseisessä asetuksessa edellytetään seulontatestejä ainoastaan niillä aloilla, joihin TSE vaikuttaa. Siten suppeassa lähestymistavassa ensimmäinen edellä esitetty tekijä on hallitseva ja abstraktiotaso alhainen: toisiinsa rinnastettavissa olevien yritysten joukon määrittää erityinen velvoite testata TSE.

30 — Tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 66 kohta). Kursivointi tässä.

31 — Toinen samankaltainen esimerkki ks. tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, 52 kohta), jossa toimenpiteen tavoite johti siihen, että tarkasteltavien yritysten ryhmä oli suurempi kuin toimenpiteen soveltamisalaan kuuluvien yritysten ryhmä.

32 — Ks. tuomio 29.4.2004, Alankomaat v. komissio (C-159/01, EU:C:2004:246, 65–67 kohta).

33 — Julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus GIL Insurance ym. (C-308/01, EU:C:2003:481, 76 kohta).

34 — Ks. valituksenalaisen tuomion 107, 108, 110 ja 111 kohta.

35 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

44. Keskitason lähestymistavassa abstraktiotaso nousee hieman. Toisiinsa rinnastettavissa olevien yritysten voitaisiin sanoa käsittävän kaikki maatalous- tai elintarvikeyritykset, jotka ovat velvollisia tekemään terveystarkastuksia tuotteilleen. Tämä lähestymistapa ei tukeudu BSE-seulontatestien erityisyyteen [36] vaan käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan unionin toimenpiteen yleiseen tavoitteeseen, nimittäin eläinten ja ihmisten terveyden suojelemiseen. Velvoitetta tehdä BSE-seulontatestejä voidaan pitää osana yritysten laajempaa velvoitetta tehdä tarkastuksia, joilla varmistetaan, ettei niiden tuotteista aiheudu vaaraa ihmisten ja eläinten terveydelle. [37] Tällaisessa lähestymistavassa vertaillaan yrityksiä, joiden on tehtävä BSE-seulontatestejä, muihin maatalous- tai elintarvikeyrityksiin, joiden on tehtävä muuntyyppisiä pakollisia terveystarkastuksia mutta jotka saattavat tuottaa muita lihatuotteita tai elintarvikkeita.

45. Kun kiivetään vieläkin ylöspäin abstraktiotasoilla, voidaan kuvitella yhä laajempi lähestymistapa. Tässä laajassa lähestymistavassa toisiinsa rinnastettavissa olevien yritysten joukon voitaisiin katsoa sisältävän kaikki yritykset, joiden on tehtävä ennen tuotteidensa kaupan pitämistä pakollisia tarkastuksia, jotka eivät rajoitu pelkästään eläimiin. Siten abstraktin tertium comparationisin muodostaisivat laatu- tai turvallisuustarkastukset yleensä, jolloin toisiinsa rinnastettavissa olevien yritysten ryhmä on tietenkin paljon suurempi.

46. Valittajan mukaan juuri tämä jälkimmäinen, laaja ryhmä oli komission valitsema ja myöhemmin unionin yleisen tuomioistuimen vahvistama lähestymistapa. Kuten valittaja väittää, unionin yleinen tuomioistuin asetti virheellisesti samalle viivalle kuorma-autojen ja hissien pakolliset testit ja eläintaudin hävittämiseksi tehtävät tilapäiset testit.

47. On totta, ettei unionin yleinen tuomioistuin käsitellyt kovinkaan yksityiskohtaisesti merkityksellisen viitekehyksen määrittämistä. [38] Valituksenalaisen tuomion 107 ja 110 kohdassa se tukeutui komission toteamuksiin, joiden mukaan kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajina oli ainoastaan ”karjankasvattajia, teurastamoja ja muita yksikköjä, jotka jalostivat, käsittelivät, myivät tai kauppasivat nautaeläimistä saatuja pakollisen BSE-seulontatestin piiriin kuuluvia tuotteita” vastakohtana ”muiden toimialojen yrityksille”, täsmentämättä tätä sen enempää.

48. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin ei täsmentänyt, mitä se tarkoitti muiden toimialojen yrityksillä, sen antamaa tuomiota ei ole tarpeen kumota toisen valitusperusteen perusteella. BSE-seulontatestien rahoittaminen valtion varoista muodosti edelleen valikoivan edun, joka ei ollut muiden toimialojen saatavissa. Valittaja ei ole esittänyt lisätodisteita, joten tämä valikoiva etu ei vaikuta perustellulta järjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi.

49. Perusteluvelvollisuuden osalta on niin, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin olisi voinut ilmaista asian selvemmin, katson, ettei se laiminlyönyt tätä velvollisuutta siinä määrin, että sen ratkaisu olisi kumottava. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisen tuomioistuimen Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 36 artiklaan ja 53 artiklan ensimmäiseen kohtaan perustuva velvollisuus perustella tuomiot ei velvoita sitä esittämään selvitystä, jossa seurattaisiin tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia riidan asianosaisten esittämiä päätelmiä. Perustelut voivat siten olla implisiittisiä, kunhan asianosaiset saavat niiden avulla selville perusteet, joihin unionin yleinen tuomioistuin tukeutuu, ja unionin tuomioistuimella on niiden avulla käytettävissään riittävät tiedot, jotta se kykenee harjoittamaan valvontaansa valituksen yhteydessä. [39]

36 — Ks. analogisesti tuomio 20.11.2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622).

37 — Ks. esim. rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 (EUVL 2004, L 165, s. 1).

38 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

39 — Ks. esim. tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio (C-431/14 P, EU:C:2016:145, 38 kohta); tuomio 21.12.2011, A2A v. komissio (C-320/09 P, EU:C:2011:858, 97 kohta) ja tuomio 7.1.2004, Aalborg Portland ym. v. komissio (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, 372 kohta).

50. On ilmeistä, että asianosaiset saavat valituksenalaisen tuomion perustelujen avulla selville perusteet, joihin unionin yleinen tuomioistuin tukeutui vahvistaessaan, että kyseessä oli valikoiva etu. Unionin yleisen tuomioistuimen vaatiminen esittämään täsmällisemmin tosiasialliset alat, joita verrattiin naudantuotantoalaan, olisi enintään merkinnyt vähäistä lisäystä tuomion perusteluihin mutta ei olisi vaikuttanut tuomion tuomiolauselmaan.

51. On kuitenkin lisättävä, että nähdäkseni ainoastaan tämän nimenomaisen tapauksen tosiseikat mahdollistavat sen päätelmän tekemisen, että etu on valikoiva. Etu olisi edelleen vain yhden alan, nimittäin naudantuotantoalan, saatavissa riippumatta siitä, mikä kolmesta edellä mainituista viitekehyksestä valittiin. Ei ole viitteitä siitä, että tämä valikoiva etu voisi olla perusteltu järjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi. Tämän ei kuitenkaan pitäisi vaikuttaa komission yleiseen velvollisuuteen määrittää täsmällisesti merkityksellinen viitekehys tulevissa tapauksissa, joissa samankaltainen epämääräisyys yhdistettynä erilaisiin tosiseikkoihin voisi johtaa toisenlaiseen lopputulokseen.

VI Ratkaisuehdotus

52. Edellä esitetyistä syistä, ja sanotun vaikuttamatta ensimmäisen valitusperusteen tutkintaan, ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen toisen valitusperusteen osalta.