MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. április 21.[1]

C-270/15. P. sz. ügy

Belga Királyság
kontra

Bizottság

„Fellebbezés — Állami támogatás — A fertőző szivacsos agyvelőbántalmak (TSE) megelőzése, az ellenük való védekezés és a felszámolásuk — A szarvasmarhaféléket érintő szivacsos agyvelőbántalmak (BSE) szűrővizsgálatának finanszírozása — A szelektivitás fogalma — Referenciakeret — Összehasonlíthatóság”

I – **Bevezetés**

1. Az egyes fertőző szivacsos agyvelőbántalmak (a továbbiakban: TSE) megelőzésére, az ellenük való védekezésre és a felszámolásukra vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2001. május 22-i 999/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[2], amelyet a szarvasmarhaféléket érintő szivacsos agyvelőbántalmakhoz (a továbbiakban: BSE) kapcsolódó válság nyomán fogadtak el, előírta a tagállamok számára, hogy kötelező szűrővizsgálatokat végezzenek el bizonyos TSE-fertőzéssel veszélyeztetett állatokon, ideértve a szarvasmarhaféléket, de a juhokat és kecskéket is (a továbbiakban: szűrővizsgálatok). A 2001. január 1-je és 2005. december 31. közötti időszakban a Belga Királyság részben, illetve teljes mértékben finanszírozta a szarvasmarha-ágazatban elvégzett szűrővizsgálatokat. A Bizottság úgy határozott, hogy az ilyen vizsgálatok állami forrásokból történő finanszírozása kötelezően BSE-vizsgálatnak alávetendő szarvasmarhafélékből származó termékeket feldolgozó, kezelő, árusító vagy forgalomba hozó gazdálkodóknak, vágóhidaknak vagy egyéb gazdasági szereplőknek nyújtott támogatásnak minősül.

2. A jelen fellebbezéssel a Belga Királyság (a továbbiakban: fellebbező) vitatja az intézkedésnek a Bizottság által állami támogatásnak való minősítését, amelyet a Törvényszék a 2015. március 25-i ítéletében (a továbbiakban: a fellebbezés tárgyát képező ítélet)[3] helybenhagyott. A fellebbező különösen úgy véli, hogy az állami támogatásnak való minősítés négy feltételének egyike – nevezetesen az intézkedés szelektív jellege – nem teljesül, mert a Bizottság és a Törvényszék túl tágan határozta meg a szelektivitás megállapítására használt referenciakeretet.

3. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány a szelektivitás kérdésének elemzésére szorítkozik, amely a fellebbező kérelme második jogalapjának kritikus pontja.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — HL 2001. L 147., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 32. kötet, 289. o.

3 — 2015. március 25-i Belgium kontra Bizottság ítélet (T-538/11, EU:T:2015:188).

II – **Jogi háttér**

A – *Az elsődleges jog*

4. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése (korábban az EK 87. cikk (1) bekezdése) értelmében:

„Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

B – *A másodlagos jog*

5. A 999/2001 rendelet (9) preambulumbekezdése szerint „[a] tagállamoknak évente ismétlődő programot kell futtatniuk a BSE és a surlókór felügyelete céljából, az eredményekről és az egyéb TSE-előfordulásokról pedig tájékoztatniuk kell a Bizottságot és a többi tagállamot”. A rendelet „Ellenőrző rendszer” címet viselő 6. cikkének (1) bekezdése értelmében „[v]alamennyi tagállam évente ismétlődő programot futtat a BSE és a surlókór ellenőrzése céljából a III. melléklet A. fejezete kritériumaival összhangban. A program gyorstesztek felhasználásán alapuló szűrővizsgálatot is magában foglal”.

6. A TSE-vizsgálatokra, az elhullott állatokra és a vágóhídi hulladékra nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatások (a továbbiakban: TSE-iránymutatás)[4] 2. pontja értelmében „ezen iránymutatás a TSE-vizsgálatok, az elhullott állatok és a vágóhídi hulladékok költségeivel kapcsolatban a Szerződés I. mellékletének hatálya alá tartozó állatok és állati termékek tenyésztését, előállítását, feldolgozását és forgalmazását végző gazdasági szereplőknek nyújtott állami támogatásra vonatkozik, amennyiben a Szerződés 87., 88. és 89. cikkét e termékekre alkalmazandónak minősítették”.

7. A TSE-iránymutatás 23. és 24. pontja bekezdése értelmében:

„23. Az állati és emberi egészség védelmére irányuló intézkedések elfogadásának az előmozdítása céljából a Bizottság úgy határozott, hogy a mezőgazdasági iránymutatás 11.4 pontjában bemutatott elvek alapján továbbra is engedélyezi a TSE-vizsgálatokhoz kapcsolódó költségek 100%-át fedező állami támogatásokat.

24. Mindazonáltal 2003. január 1-jétől az emberi fogyasztás céljából levágott szarvasmarhafélék kötelező BSE-vizsgálata tekintetében a közösségi támogatásokat is magukban foglaló közvetlen és közvetett állami támogatások teljes összege vizsgálatonként nem haladhatja meg a 40 eurót. A vizsgálat elvégzésének kötelezettsége közösségi vagy nemzeti jogszabályokon egyaránt alapulhat. Ez az összeg a vizsgálat teljes költségére vonatkozik, amely magában foglalja a vizsgálat elvégzéséhez szükséges készletet, a minta vételét, szállítását, vizsgálatát, tárolását és megsemmisítését. Ezen összeg a vizsgálatokhoz kapcsolódó költségek csökkenésével a jövőben csökkenthető.”

4 — HL 2002. C 324., 2. o.

III – **A tényállás és a jogi eljárás**

8. A BSE, más néven „kergemarhakór” 1990-es évekbeli kitörését követően az Európai Parlament és a Tanács elfogadta az egyes fertőző szivacsos agyvelőbántalmak megelőzésére, az ellenük való védekezésre és a felszámolásukra vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 999/2001 rendeletet. E rendelet megkövetelte, hogy valamennyi tagállam évente ismétlődő programot futtasson a BSE és a surlókór[5] ellenőrzése céljából, amely gyorstesztek felhasználásán alapuló szűrővizsgálatot is magában foglalt. Különösen valamennyi 30 hónaposnál idősebb szarvasmarhafélén, valamint valamennyi kényszervágás alá eső, 24 hónaposnál idősebb szarvasmarhafélén kötelező volt elvégezni a vizsgálatokat. Ugyanakkor a rendelet nem kifejezetten foglalkozott e szűrővizsgálatok finanszírozásának kérdésével. A szűrővizsgálatok költségeinek, valamint finanszírozási módjának a tagállamok közötti eltérései miatt a Bizottság a tagállamok közötti verseny torzulásának elkerülése céljából elfogadta a TSE-iránymutatást. Ezen iránymutatás többek között rögzítette, hogy az állam által nyújtott pénzügyi támogatás 2003. január 1-jétől szűrővizsgálatonként nem haladhatja meg a 40 eurót.

9. A szűrővizsgálatok belgiumi finanszírozásával kapcsolatos számos panaszt és a Belga Királyságtól történt tájékoztatáskérést követően a Bizottság 2009 januárjában úgy határozott, hogy hivatalos vizsgálati eljárást indít az EKSZ 88. cikk (2) bekezdése (jelenleg az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése) alapján. A bizottsági vizsgálat a szarvasmarhafélék TSE-szűrővizsgálatával kapcsolatos költségek 2001. január 1-je és 2005. december 31. közötti finanszírozásának belgiumi rendszerét érintette.

10. 2011. július 27-én a Bizottság elfogadta a szarvasmarhaféléket érintő fertőző szivacsos agyvelőbántalmak szűrővizsgálatának finanszírozásához Belgium által nyújtott állami támogatásról szóló 2011/678/EU határozatot (a továbbiakban: bizottsági határozat).[6] E határozatában a Bizottság megállapította, hogy a BSE-szűrővizsgálatok állami forrásokból történő finanszírozása szelektív gazdasági előnyt biztosít a szarvasmarha-ágazatbeli vállalkozásoknak a szűrővizsgálatokért fizetendő költség csökkentésével, és állami támogatásnak minősül. Ezenfelül a TSE-iránymutatás alapján a Bizottság úgy határozott, hogy az említett támogatás összeegyeztethető a belső piaccal, kivéve a támogatás vizsgálatonként 40 eurót meghaladó összegét a 2003. január 1-je és 2004. június 30. közötti időszakban.[7]

IV – **A fellebbezés tárgyát képező ítélet és a Bíróság előtti eljárás**

11. A Belga Királyság a Törvényszék előtt kérte a bizottsági határozat megsemmisítését abban a részében, amelyben a határozat a szarvasmarha-ágazaton belül elvégzett BSE-szűrővizsgálatok állami forrásokból történő finanszírozásával kapcsolatos belga intézkedéseket állami támogatásnak minősítette. A Belga Királyság egyetlen jogalapra hivatkozva azt állította, hogy a szóban forgó intézkedés nem állami támogatás, mert nem biztosított szelektív előnyt a szarvasmarha-ágazatbeli vállalkozások számára.

12. A Törvényszék elutasította a keresetet, és a Belga Királyságot kötelezte a költségek viselésére. A Törvényszék álláspontja szerint a kötelező szűrővizsgálatok költsége rendszerint a vállalkozás költségvetésére nehezedő teher. A Belga Királyság e díj mérséklése céljából a szűrővizsgálatok térítésmentes nyújtásával a szarvasmarha-ágazatbeli vállalkozások számára előnyt biztosított, amely a „más ágazatbeli vállalkozások” részére nem volt elérhető.[8] Az intézkedés szelektivitásának kritériuma, amelyet az „összes vállalkozás” és nem pusztán az ugyanazon csoporton belül azonos előnyben

5 — A surlókor a BSE-hez hasonló szivacsos agyvelőbántalom, amely különösen juhokat és kecskéket sújt.

6 — C 44/08 (ex NN 45/04) állami támogatás (HL 2011. L 274., 36. o.).

7 — Lásd a bizottsági határozat (90)–(92) preambulumbekezdését.

8 — Lásd a fellebbezés tárgyát képező ítélet 110. pontját.

részesült vállalkozások vonatkozásában kellett értékelni, ezáltal teljesült.[9] Következésképpen a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság nem tévedett, amikor megállapította, hogy a BSE-szűrővizsgálatok állami forrásokból történő finanszírozása az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősül.

13. A fellebbező a Bíróság előtt a Törvényszék ítéletének hatályon kívül helyezését és a Bizottság határozatának megsemmisítését kéri. A fellebbező arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, és megsértette indokolási kötelezettségét. Ezen állításának alátámasztására a fellebbező két jogalapot jelöl meg: az első jogalap az EUMSZ 107. cikk értelmében vett szelektív előny fennállásával kapcsolatos, míg a második jogalap a szelektivitás vizsgálatának a jelen ügy tényállására való konkrét alkalmazására vonatkozik.

14. A jelen indítvány kizárólag a fellebbezés második jogalapjával foglalkozik. A fellebbező úgy érvel, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot azáltal, hogy általánosítva azt állította, hogy a termékeik forgalmazását megelőzően a vizsgálatot elvégeztetni köteles minden vállalkozás *per definitionem* hasonló jogi és ténybeli helyzetben van. Továbbá a fellebbező azt állítja, hogy a Törvényszék nem tett eleget indokolási kötelezettségének, mivel nem fejtette ki, hogy miért véli úgy, hogy a BSE-szűrővizsgálatok elvégzésének kötelezettségével terhelt, szarvasmarha-ágazatbeli vállalkozások az állami támogatási szabályok alkalmazásában hasonló helyzetben vannak azokkal a vállalkozásokkal, amelyek a termékeik forgalomba hozatala előtt kötelesek valamely vizsgálatot elvégezni.

15. Határozatában a Bizottság úgy vélte, hogy „a BSE-vizsgálatok állam általi finanszírozása csak egy meghatározott ágazat, azaz a BSE-vizsgálatoknak alávetendő szarvasmarhaféléket tenyésztő ágazat számára jelent előnyt”[10]. Megállapította, „hogy ha az állam finanszírozza a termékek előállításával vagy forgalomba hozatalával kapcsolatos kötelező ellenőrzések költségeit, azt az adott vállalkozások számára biztosított szelektív előnynek kell tekinteni”. Mivel „[a]z állam valójában csökkentette azokat a költségeket, amelyek normál esetben a vállalkozások költségvetésének részét képezik[,] […] az alkalmazandó [helyesen: az érintett időszakban alkalmazandó] jogszabályok értelmében BSE-vizsgálatnak alávetendő szarvasmarhafélékből származó termékeket feldolgozó, kezelő, árusító vagy forgalomba hozó gazdálkodók, vágóhidak és egyéb gazdasági szereplők […] állami támogatásban részesültek a BSE-vizsgálatok állam általi finanszírozása révén. […]”[11]

16. A fellebbezés tárgyát képező ítéletben a Törvényszék a Bizottság álláspontjára jóváhagyólag hivatkozva a szűrővizsgálatokat összehasonlította a „termékek termelésével, illetve forgalomba hozatalával kapcsolatos kötelező ellenőrzésekkel”[12]. A Törvényszék megerősítette a Bizottság megállapításait abban az értelemben, hogy „a szarvasmarha-ágazat gazdasági szereplői olyan előnyben részesültek, amely nem állt más ágazatbeli vállalkozások rendelkezésére, mivel olyan vizsgálatok ingyenességében részesültek, amelyeket a termékeik forgalomba hozatalát vagy forgalmazását megelőzően kötelezően el kellett végezni, miközben más ágazatbeli vállalkozások számára nem állt rendelkezésre e lehetőség […]”.[13]

17. A fellebbező álláspontja szerint a Törvényszéknek megfelelően ki kellett volna fejtenie, hogy melyek a releváns „más ágazatbeli vállalkozások”[14]. Az összehasonlíthatóság ilyen bizonytalan és tág megközelítésének elfogadásával a Törvényszék tévesen ugyanabba a kategóriába sorolta egyrészt azokat a kötelező vizsgálatokat, amelyeket például a felvonók és tehergépkocsik gyártói kötelesek elvégezni,

9 — Lásd a fellebbezés tárgyát képező ítélet 114. pontját.

10 — Lásd a bizottsági határozat (92) preambulumbekezdését.

11 — Lásd a bizottsági határozat (90) preambulumbekezdését.

12 — Lásd a fellebbezés tárgyát képező ítélet 104. pontját.

13 — Lásd a fellebbezés tárgyát képező ítélet 110. pontját.

14 — Lásd továbbá a fellebbezés tárgyát képező ítélet 115. pontját.

másrészt az ideiglenes szűrővizsgálatokat, amelyek célja egy állatbetegség felszámolása. Még ha a referenciakeret a mezőgazdasági termékek kötelező vizsgálataira korlátozódna is, a fellebbező álláspontja szerint az ilyen vizsgálatok természete, célja, költsége és gyakorisága igen eltérő. Következésképpen e vizsgálatok nem hasonlíthatók össze a kötelező BSE-szűrővizsgálatokkal.

V – **Értékelés**

18. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint egy nemzeti intézkedés akkor minősül állami támogatásnak, ha teljesíti az e rendelkezésben meghatározott négy együttes feltételt. Először is az intézkedésnek olyan támogatásra kell vonatkoznia, amelyet az állam nyújt, vagy amelyet állami forrásból nyújtanak; másodszor bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését kell előnyben részesítenie, minek folytán az összehasonlítható vállalkozások számára el nem érhető szelektív előnynek minősül; harmadszor torzítania kell a versenyt, vagy azzal kell fenyegetnie; negyedszer alkalmasnak kell lennie arra, hogy érintse a tagállamok közötti kereskedelmet.

19. A második feltétel – a támogatás szelektivitása – pontos körvonalaival kapcsolatos kérdés a főtanácsnokok között élénk vitát eredményezett.[15] Mindazonáltal úgy tisztességes, ha beismerjük, hogy ezen erőfeszítések ellenére a szelektivitás megítélése a gyakorlatban továbbra is „bizonytalan kimenetelű, nehéz feladat”[16] marad.

20. Ezen élénk vita alapján a jelen indítvány elsőként néhány általános gondolatot tartalmaz a szelektivitás állami támogatással kapcsolatos fogalmáról (A. szakasz), amelyeket aztán a jelen ügyre alkalmazok (B. szakasz).

A – *A szelektivitás fogalmával kapcsolatos általános megfontolások*

21. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti vizsgálat második feltétele a szelektivitás: az előnyben kizárólag *bizonyos vállalkozásokat* vagy *bizonyos áruk* termelését kell részesíteni. Egyértelmű, hogy a szelektivitás magában foglalja a megkülönböztetést vagy az egyenlőtlenséget: az előny kizárólag egy konkrét ágazat egyes vállalkozásai vagy egy konkrét piac valamely (al)ágazata számára érhető el. Mindazonáltal sokkal kevésbé egyértelmű a szelektivitás meghatározásának módja, különösen ami a szelektivitás második típusát illeti, amely nem az *egyéni* megkülönböztetéssel (például az X vállalkozásnak adott, de az Y és a Z vállalkozás részére nem biztosított előny), hanem az *ágazati* megkülönböztetéssel (például az A árut termelő összes vállalkozásnak megadott, de a B árut termelő vállalkozások számára nem elérhető előny) kapcsolatos.

22. A szelektivitás különösen a megkülönböztetés utóbbi típusával kapcsolatban válik nehezebb kérdéssé. Ennek az az oka, hogy az előnyben részesített vállalkozások kiválasztására nem egyedi döntéssel, hanem egy általános, gyakran jogalkotási intézkedés alkalmazásával kerül sor.[17] Ezekben az esetekben a „szelektív” és az „általános” közötti határvonal még bizonytalanabbá válik.

15 — Lásd például: Wahl főtanácsnok Bizottság kontra MOL ügyre vonatkozó indítványa (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 43. és azt követő pontok); Jääskinen főtanácsnok Bizottság és Spanyolország kontra Gibraltár Kormánya és Egyesült Királyság egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:215, 176. és azt követő pontok); Jääskinen főtanácsnok Paint Graphos és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-78/08–C-80/08, EU:C:2010:411, 79. és azt követő pontok); Poiares Maduro főtanácsnok Enirisorse-ügyre vonatkozó indítványa (C-237/04, EU:C:2006:21, 47. és azt követő pontok); Mischo főtanácsnok Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyre vonatkozó indítványa (C-143/99, EU:C:2001:250, 36. és azt követő pontok); Darmon főtanácsnok Sloman Neptun kontra Bodo Ziesemer egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-72/91 és C-73/91, EU:C:1992:130, 47. és azt követő pontok).

16 — Jacobs főtanácsnok PreussenElektra-ügyre vonatkozó indítványa (C-379/98, EU:C:2000:585, 157. pont).

17 — Lásd ebben az értelemben: Wahl főtanácsnok Bizottság kontra MOL ügyre vonatkozó indítványa (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 50–54. pont).

23. Általánosságban véve a szelektivitás megítélése során a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint meg kell határozni azokat a vállalkozásokat, amelyek „hasonló jogi és ténybeli helyzetben” vannak.[18] Ezen általános követelmény konkrét tartalommal történő megtöltése ugyanakkor változott az idők során az ügy összetettségétől és az érintett vállalkozások számától függően.

24. Az egyedi szelektivitás eseteiben, azaz amikor az állami támogatást csupán egyetlen vállalkozás kapja, a Bíróság nem minden esetben hangsúlyozta a hasonló vállalkozások azon referenciakerete meghatározásának követelményét, amelyen belül a szelektív előny fennállását meg kell ítélni. Ez nagymértékben érthető: ha az előnyt számos ösztönösen összehasonlítható vállalkozás közül csak egy kapja meg, a szelektivitás kérdése nem vet fel problémát.

25. A szelektivitás olyan előnyök esetében válik problematikusabbá, amelyeket bizonyos vállalkozásoknak ágazati alapon nyújtanak. E kategórián belül a szelektivitás meghatározásának és alkalmazásának módja eltérőbb. Ezen eltérés alapján a szakirodalom a szelektivitás kétlépéses és háromlépéses megközelítését különbözteti meg.[19]

26. A kétlépéses megközelítésben[20] az első lépés annak meghatározása, hogy az intézkedés *prima facie* szelektív-e, azaz hogy egyes vállalkozások előnyt élveznek-e hasonló jogi és ténybeli helyzetben lévő más vállalkozásokkal szemben az intézkedés célkitűzésére tekintettel. Amennyiben az első lépésben a kérdésre igenlő a válasz, ez a szelektivitás vélelmét állítja fel. Ennek ellenére a második lépésben még igazolható lehet az intézkedés, ha a megkülönböztetés az intézkedést magában foglaló rendszer jellegéből vagy általános felépítéséből ered. Miközben a Bizottságra hárul annak bizonyítása, hogy az intézkedés *prima facie* szelektív az első lépésben[21], a tagállamok feladata ezt a vélelmet megdönteni a második lépésben.[22]

27. A háromlépéses megközelítés alapján a kezdeti lépés a néha „általános” vagy „normál” rendszerként hivatkozott referenciakeret meghatározására irányul.[23] E megközelítés további lépései alapvetően megegyeznek a kétlépéses eljárásban fent ismertetettekkel. Következésképpen a második lépés annak vizsgálatára irányul, hogy a Bizottság bizonyította-e, hogy az intézkedés hasonló vállalkozások között tesz különbséget. A harmadik lépésben azt kell megítélni, hogy a tagállam bizonyítani tudta-e, hogy az intézkedés az azt magában foglaló rendszer jellege és általános felépítése alapján indokolt volt.

28. Alaposabb vizsgálat esetén kiderül, hogy a két megközelítés közötti egyetlen észrevehető különbség eléggé elméleti. Tulajdonképpen arról van szó, hogy a háromlépéses megközelítés az első lépést két különböző lépésre bontja. Mindkét megközelítés esetén meg kell határozni a megfelelő referenciakeretet. Ugyanakkor a kétlépéses megközelítésben ez a meghatározás kevésbé nyilvánvaló, mivel az első lépésben bújik meg. Ennek eredményeként a háromlépéses megközelítés egyértelműség és pedagógiai potenciál szempontjából megfelelőbb lehet. Strukturáltabb érvelési mintát ad, és világosabbá teszi az elemzés egyes elemeit.

18 — Lásd például: 2015. június 4-i Bizottság kontra MOL ítélet (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 61. pont); 2015. június 4-i Kernkraftwerke Lippe-Ems ítélet (C-5/14, EU:C:2015:354, 74. pont); 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Gibraltár Kormánya és Egyesült Királyság ítélet (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732, 75. pont); 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 52. pont); 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82. pont); 2005. március 3-i Heiser-ítélet (C-172/03, EU:C:2005:130, 40. pont); 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítélet (C-143/99, EU:C:2001:598, 41. pont).

19 — Lásd például: Romariz, C., „Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or The Ghost of Yet-To-Come” („A tárgyi szelektivitás újbóli vizsgálata az állami támogatásokra vonatkozó uniós jogban, avagy a még előttünk lévő idő szelleme”), EStAL 1, 2014., 41–42. o.; Bousin, J. és Piernas, J., „Developments in the Notion of Selectivity” („A szelektivitás fogalmának fejlődése”), EStAL 4, 2008., 640–642. o.

20 — Lásd például: 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82. és azt követő pontok); 2005. március 3-i Heiser-ítélet (C-172/03, EU:C:2005:130, 40. és azt követő pontok); 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítélet (C-143/99, EU:C:2001:598, 41. és 42. pont).

21 — Lásd például: 2015. június 4-i Bizottság kontra MOL ítélet (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 59. pont); 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62. pont).

22 — Lásd például: 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62. pont).

23 — Lásd: 2011. szeptember 8-i Paint Graphos és társai ítélet (C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, 49. pont); 1974. július 2-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (173/73, EU:C:1974:71, 15. pont).

29. Nem fér kétség ahhoz, hogy a szelektivitás vizsgálatának középpontjában a „referenciakeret” megállapítása áll. Ugyanakkor, ami a szövegszerű kifejeződés és a valódi tartalom közötti kapcsolatot illeti, ez a középpont matrjoskaszerű marad: kizárólag a külső réteg megbontása esetén látszik, hogy a kulcsfogalom ténylegesen a hátrányos megkülönböztetés.[24] És a hátrányos megkülönböztetés fogalmában megint csak az összehasonlíthatóság van elrejtve. Következésképpen a szelektivitás valódi tartalmának keresése során olyan fogalomhoz jutunk, amelyet az uniós jog más területeiről bensőségesen ismerünk: az összehasonlíthatósághoz.

30. Az összehasonlíthatóság azt vizsgálja, hogy egy adott minőséggel (azaz *tertium comparationis*, amely lehet érték, cél, cselekvés, helyzet stb.) kapcsolatban az összehasonlítás elemei (vállalkozások, személyek, termékek stb.) inkább hasonlóságot vagy eltérést mutatnak-e.

31. E vizsgálat klasszikus problémája annak a minőségnek a kiválasztása, amelyre tekintettel az összehasonlítást el kell végezni. Pontosan mire tekintettel hasonló X vállalkozás az Y vállalkozáshoz? Álláspontom szerint három olyan tényező van, amelyet jellemzően figyelembe kell venni az ilyen értékelés állami támogatásokkal összefüggésben történő elvégzése során.

32. Az első tényező az intézkedés alkalmazásának köre az abban meghatározott személyekre és/vagy helyzetekre vonatkozóan. Maga az intézkedés hatálya jellemzően az ilyen személyek és/vagy helyzetek logikus kapcsolatát és összehasonlíthatóságát határozza meg. Egy ilyen intézkedés valószínűsíthetően bizonyos típusú vállalkozásokra vonatkozó potenciális kötelezettségeket vagy terheket, valamint azokat az indokokat határozza meg, amelyek miatt a tagállam e kötelezettségeken vagy terheken enyhíteni kíván.

33. A második tényező az intézkedés által követni vagy támogatni kívánt, célok és értékek értelmében vett célkitűzés. A megfelelő referenciakeret meghatározásához döntést kell hozni arról, hogy melyek a hasonló jogi és ténybeli helyzetben lévő vállalkozások „az intézkedés célja alapján”[25], és – általánosabban – a „szóban forgó rendszer” célja alapján is.[26]

34. Harmadszorra van egy másik, talán járulékos tényező, amely az érintett termékek helyettesíthetőségének mértéke alapján vizsgálja az összehasonlíthatóságot. Egyértelműen el kell ismerni, hogy eddig ezt a tényezőt a Bíróság ítélkezési gyakorlata kevésbé tárgyalta.[27] Másfelől, sok minden elmondható arról, hogy az állami támogatásokra vonatkozó jognak jobban figyelembe kellene vennie saját versenyjogi dimenzióját.[28] Ami az összehasonlíthatóságot illeti, az (többek között) a helyettesíthetőség által meghatározott és a releváns piacon belüli verseny torzításának fogalmával alátámasztott összehasonlíthatóságként értelmezhető. Így a releváns referenciakeret keresése a „releváns piac” meghatározásához sokkal jobban közelítene, az EUMSZ 101. cikkben foglalt elemzésnek megfelelően.

24 — Ugyanebben az értelemben lásd: Wahl főtanácsnok Bizottság kontra MOL ügyre vonatkozó indítványa (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 54. pont).

25 — Lásd: 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 52. pont); 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítélet (C-143/99, EU:C:2001:598, 41. pont).

26 — Lásd: 2005. március 3-i Heiser-ítélet (C-172/03, EU:C:2005:130, 40. pont); 2004. április 29-i GIL Insurance és társai ítélet (C-308/01, EU:C:2004:252, 68. pont).

27 — Mindazonáltal a termékek közötti verseny részletesebb értékeléséről – noha a szelektivitástól eltérő kérdésre összpontosítva – lásd: 2003. február 13-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-409/00, EU:C:2003:92, 68. és azt követő pontok).

28 — Lásd például: da Cruz Vilaça, J.L., „Material and Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments” („Tárgyi és földrajzi szelektivitás az állami támogatások terén – Legújabb fejlemények”), *EStAL* 4, 2009., 443–451. o.; Romariz, C., „Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or The Ghost of Yet-To-Come”, EStAL 1, 2014., 47. és 48. o.; Nicolaides, P. és Rusu, I.E., „The Concept of Selectivity: An Ever Wider Scope” („A szelektivitás fogalma: folyamatosan bővülő hatály”), EStAL 4, 2012., 796. és 797. o; 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?” („A versenyelemzés szerepe az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján: egy »piackutatási« értékelés megjelenése a szelektivitás kritériumon belül?”), 34 E.C.L.R. 8, 2013., 400–406. o.

35. A fent említett első és második tényezőnek ilyen vagy olyan formában szerepelnie kell az összehasonlíthatóság megítélésében. Azok konkrét megfogalmazása és súlya az egyes esetek körülményeitől függ. Ugyanez vonatkozik ezek kölcsönös összjátékára. Egyes esetekben mindegyik tényező ugyanabba az irányba mutat. Egyéb esetekben a második (az intézkedés célja) és a harmadik tényezőt (az intézkedéssel érintett termékek helyettesíthetőségének mértéke) az első tényező korrekciójára vagy árnyalására lehet használni. Az első tényezőt (az intézkedés alkalmazási körének maga az intézkedés általi meghatározása) kiinduló pontnak kell tekinteni a referenciakeret megállapítása során. Mindazonáltal önmagában nem lehet döntő, mivel a tagállam az állami támogatásnak történő minősítés elkerülése érdekében olyan intézkedést készíthet elő, amelynek hatálya bizonyos vállalkozásokra korlátozódik, amelyek azonban az intézkedésből előnyt nem élvező egyéb vállalkozásokkal összehasonlíthatók.

36. A „holland NO_x”-ügy[29] szemlélteti, hogy az egyik tényező adott esetben hogyan írhatja felül a másikat a releváns referenciakeret meghatározása során. Az említett ügyben a második tényező korrigálta az elsőt. Hollandia kizárólag a nitrogén-oxidokat (NO_x) termelő nagy ipari vállalatokra korlátozta az ilyen kibocsátásokkal való kereskedés lehetőségét. Következésképpen a nemzeti intézkedés hatálya azokra a vállalatokra korlátozódott. Ugyanakkor az intézkedés általános céljára, nevezetesen a környezet védelmére tekintettel a Bíróság megállapította, hogy az „ugyanolyan *jellegű* kötelezettségekkel”, nevezetesen az NO_x kibocsátásának csökkentésével terhelt valamennyi vállalkozás méretétől függetlenül hasonló jogi és ténybeli helyzetben van.[30] Következésképpen az NO_x-kibocsátások kereskedelmét nem lehetett volna a nagyobb létesítményekre korlátozni.[31]

37. Nem fér kétség ahhoz, hogy a fent ismertetett tényezők kizárólag durva iránymutatást adnak azokról a megfontolásokról, amelyeket az összehasonlíthatóságnak a referenciakeret létrehozása céljából lefolytatott értékelése során el kell végezni. Az is eléggé nyilvánvaló, hogy minden hasonló jellegű értékelés – még ha algoritmikus és szinte matematikai értelemben rendesen fel is van építve – minden esetben a szubjektív értékválasztás egyes elemeit vonja maga után a vállalkozások összehasonlításának alapját és okát illetően, és az egyik tényező helyett a másikra helyezi a nagyobb hangsúlyt.

38. Ugyanakkor azonban a döntéshozó hatóság indokolásában ezt a választást nyilvánvalóvá kell tenni. Következésképpen a gyakorlatban a Bizottságnak tisztáznia kell, hogy milyen alapon milyen referenciakeret létrehozását választja.

39. Az esetleges állami támogatás szelektivitásának meghatározásakor a megfelelő referenciakeret felvázolása számos okból kulcsfontosságú. Először is lehetővé teszi a felek számára azon indokok megismerését, amelyek miatt egy intézkedést állami támogatásnak minősítettek, vagy nem minősítettek annak.[32] Másodszor magasabb fokú jogi kiszámíthatóságot biztosít a tagállamok számára, amelyek így előre láthatják, hogy az általuk elfogadott intézkedésekről értesíteni kell-e a Bizottságot, vagy hogy szabadon, korlátozásmentesen folytathatnak-e egy adott gazdaságpolitikát.[33] Harmadszor lehetővé teszi az uniós bíróságok számára a hatékony jogi felülvizsgálat elvégzését, mivel a Törvényszék és végső soron a Bíróság egyértelműbben meg tudja állapítani, hogy teljesült-e a szelektivitás feltétele.

29 — 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

30 — 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 66. pont). Kiemelés tőlem.

31 — Egy másik hasonló példáért lásd: 2001. november 8-i Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ítélet (C-143/99, EU:C:2001:598, 52. pont), ahol az intézkedés célja a vállalkozások szélesebb körének figyelembevételét eredményezte az intézkedés hatályából következő körhöz képest.

32 — Lásd: 2004. április 29-i Hollandia kontra Bizottság ítélet (C-159/01, EU:C:2004:246, 65–67. pont).

33 — Geelhoed főtanácsnok GIL Insurance és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-308/01, EU:C:2003:481, 76. pont).

B – *A szelektivitás feltétele a jelen ügyben*

40. A jelen ügyben a Bíróságot annak megítélésére kérték fel, hogy a szelektivitás feltételét a szarvasmarha-ágazatbeli vállalkozásokat és a „más ágazatbeli vállalkozásokat” magában foglaló, tágan meghatározott referenciakeretben kell-e megvizsgálni.

41. Indokolásában a Törvényszék nem szolgált további részletekkel azzal kapcsolatban, hogy mit kell érteni „más ágazatbeli vállalkozások” alatt. A Törvényszék pusztán jóváhagyólag hivatkozott a bizottsági értékelésre [34], amely önmagában nem volt eléggé egyértelmű azzal kapcsolatban, hogy melyek ezek a „más ágazatok”. [35]

42. A jelen ügyben számos referenciakeretet meg lehetne fontolni a *tertium comparationis* meghatározására választott absztrakció mértékétől és a fent említett különböző tényezőknek tulajdonított jelentőségtől függően. Ezek közül hármat emelek ki: a szűk megközelítést, a köztes megközelítést és a tág megközelítést.

43. A fellebbező által támogatott szűk megközelítés a TSE-vizsgálatokat elvégző vállalkozásokra összpontosít. A referenciakeretet a 999/2001 rendelet hatálya határozza meg. E rendelet alapján a szűrővizsgálatokat kizárólag a TSE-vel érintett ágazatokban kell elvégezni. Következésképpen a szűk megközelítés alapján a fent ismertetett első tényező a domináns, és alacsony szintű absztrakciót alkalmaz: a hasonló vállalkozások csoportját a TSE-vizsgálatok elvégzésének konkrét kötelezettsége határozza meg.

44. A köztes megközelítés egy szinttel magasabb absztrakciót von maga után. A hasonló vállalkozások csoportjáról elmondható, hogy bármely olyan mezőgazdasági vagy élelmiszeripari vállalkozást magában foglal, amely köteles termékeinek egészségügyi szempontú vizsgálatát elvégeztetni. Ez a megközelítés nem a BSE-szűrővizsgálatok sajátosságán, [36] hanem a jelen ügyben érintett uniós intézkedés általános célján, nevezetesen az állati és emberi egészség megőrzésén alapul. A BSE-szűrővizsgálatok elvégzésének kötelezettsége a vállalkozások azon általánosabb kötelezettségének részét képezi, amely szerint azok kötelesek vizsgálatokat lefolytatni annak biztosítására, hogy termékeik nem jelentenek veszélyt az emberi és állati egészségre. [37] E megközelítés a BSE-szűrővizsgálatra kötelezett vállalkozásoknak az olyan más mezőgazdasági vagy élelmiszeripari vállalkozásokkal való összehasonlítását eredményezi, amelyek ugyan más típusú egészségügyi vizsgálatra kötelezettek, azonban esetleg más típusú húsokat vagy élelmiszereket gyártanak.

45. Az absztrakciós skálán még feljebb lépve egy még tágabb megközelítéshez jutunk. E tág megközelítésben elmondható, hogy a hasonló vállalkozások csoportja a termékeik forgalomba hozatalát megelőzően – nem feltétlenül csak állatokkal kapcsolatos – vizsgálatra kötelezett összes vállalkozást magában foglalja. Következésképpen az elvont *tertium comparationis* általában a minőségi vagy biztonsági ellenőrzéseket jelentené, ami nyilvánvalóan a hasonló vállalkozások egy jóval nagyobb csoportját hozza létre.

46. A fellebbező álláspontja szerint a Bizottság ezt az utóbbi, tág kategóriát választotta megközelítésként, amelyet később a Törvényszék is jóváhagyott. A fellebbező állítása szerint a Törvényszék tévesen helyezte ugyanarra az alapra a tehergépkocsikra és felvonókra vonatkozó kötelező vizsgálatokat az egy állati betegség felszámolását célzó átmeneti vizsgálatokkal.

34 — Lásd a fellebbezés tárgyát képező ítélet 107., 108., 110. és 111. pontját.

35 — Lásd a jelen indítvány 16. pontját.

36 — Analógia útján lásd: 2003. november 20-i GEMO-ítélet (C-126/01, EU:C:2003:622).

37 — Lásd például: a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló, 2004. április 29-i 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 165., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 45. kötet, 200. o.).

47. Valóban igaz, hogy a Törvényszék nem fejtegette túl részletesen a releváns referenciakeret meghatározását. [38] A fellebbezés tárgyát képező ítélet 107. és 110. pontjában a Törvényszék a Bizottság azon megállapítására támaszkodott, amely szerint a szóban forgó intézkedés kizárólag a „kötelező BSE-szűrővizsgálatnak alávetendő szarvasmarhafélékből származó termékeket feldolgozó, kezelő, árusító vagy forgalomba hozó gazdálkodók[at], vágóhidak[at] vagy egyéb gazdasági szereplők[et]” részesítette előnyben a „más ágazatbeli vállalkozásokkal” szemben, és ezt nem részletezte tovább.

48. Még ha a Törvényszék kifejezetten nem határozta is meg, hogy mit ért „más ágazatbeli vállalkozások” alatt, nem kell szükségszerűen félretennünk a Törvényszék ítéletét a fellebbezés második jogalapját illetően. Továbbra is tény, hogy a BSE-szűrővizsgálatok állami forrásokból történő finanszírozása szelektív előnyt biztosított, amely nem állt rendelkezésre „más ágazatok” számára. A fellebbező által bemutatott további bizonyíték hiányában ez a rendszer jellegével vagy általános felépítésével semmilyen módon nem tűnik indokolhatónak.

49. Az indokolási kötelezettséget illetően, habár a Törvényszék jobban is kifejezhette volna magát, álláspontom szerint nem sértette meg e kötelezettségét olyan mértékben, amely határozatának hatályon kívül helyezését tenné szükségessé. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Törvényszéknek a Bíróság alapokmányának 53. cikkének első bekezdésével összefüggésben értelmezett 36. cikkében előírt, az ítéletek indokolására vonatkozó kötelezettsége nem kötelezi a Törvényszéket, hogy olyan magyarázatot adjon, amely a felek által előadott összes érvet egyenként és kimerítően követi. Az indokolás ennélfogva lehet közvetett is, amennyiben lehetővé teszi az érdekelt felek számára, hogy megismerjék a Törvényszék ítéletének indokait, illetve a Bíróság számára, hogy elegendő információval rendelkezzen ahhoz, hogy a fellebbezés keretein belül gyakorolni tudja felülvizsgálati jogkörét. [39]

50. Nyilvánvaló, hogy a fellebbezés tárgyát képező ítéletben adott indokolás lehetővé tette a felek számára annak megértését, hogy a Törvényszék milyen indokok alapján erősítette meg az előny szelektív jellegét. Annak megkövetelése a Törvényszéktől, hogy pontosabban fogalmazzon a szarvasmarha-ágazattal összehasonlított konkrét ágazatokkal kapcsolatban, legfeljebb az indokolás kisebb kiegészítését eredményezte volna, de nem érintette volna az ítélet rendelkező részét.

51. Ugyanakkor hozzá kell tennem, hogy álláspontom szerint kizárólag e konkrét eset konkrét tényállása teszi lehetővé a szelektivitás fennállásának megállapítását. Az előny így is kizárólag egy ágazat, mégpedig a szarvasmarha-ágazat számára lenne elérhető, függetlenül a fent ismertetett három referenciakeret közötti választás eredményétől. Nincs olyan körülmény, amely arra utalna, hogy ezt a szelektív előnyt a rendszer jellege vagy általános felépítése indokolttá tenné. Ez azonban nem homályosíthatja el a Bizottság azon általános kötelezettségét, hogy a releváns referenciakeret meghatározásakor pontosabban fogalmazzon az olyan jövőbeni esetekben, amelyekben egy hasonló bizonytalanság a különböző tényekkel ötvözve eltérő következtetésre vezethet.

VI – **Végkövetkeztetések**

52. A fenti indokok alapján és a fellebbezés első jogalapja vizsgálatának sérelme nélkül azt javasolom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a fellebbezést a második jogalap tekintetében.

38 — Lásd a jelen indítvány 16. pontját.

39 — Lásd például: 2016. március 8-i Görögország kontra Bizottság ítélet (C-431/14 P, EU:C:2016:145, 38. pont); 2011. december 21-i A2A kontra Bizottság ítélet (C-320/09 P, EU:C:2011:858, 97. pont); 2004. január 7-i Aalborg Portland és társai kontra Bizottság ítélet (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P és C-219/00 P, EU:C:2004:6, 372. pont).