GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2016 m. balandžio 21 d.[1]

Byla C-270/15 P

Belgijos Karalystė
prieš

Komisiją

„Apeliacinis skundas — Valstybės pagalba — Užkrečiamųjų spongiforminių encefalopatijų (USE) prevencija, kontrolė ir likvidavimas — Galvijų spongiforminės encefalopatijos (GSE) tyrimų finansavimas — Atrankinio pobūdžio sąvoka — Lyginamasis pagrindas — Palyginamumas“

I – Įvadas

1. Prasidėjus galvijų spongiforminės encefalopatijos (toliau – GSE) krizei priimtame 2001 m. gegužės 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente Nr. 999/2001, nustatančiame tam tikrų užkrečiamųjų spongiforminių encefalopatijų (toliau – USE) prevencijos, kontrolės ir likvidavimo taisykles[2], numatytas reikalavimas valstybėms narėms atlikti privalomuosius tam tikrų gyvūnų, kurie gali būti užsikrėtę USE, kaip antai galvijų, taip pat avių bei ožkų, tyrimus (toliau – tyrimai). Nuo 2001 m. sausio 1 d. iki 2005 m. gruodžio 31 d. Belgijos Karalystė iš dalies arba visiškai finansavo tyrimus galvijienos sektoriuje. Komisija nusprendė, kad tokių tyrimų finansavimas iš valstybės išteklių yra valstybės pagalba ūkininkams, skerdykloms ir kitiems subjektams, kurie perdirba, tvarko, parduoda arba teikia į prekybą iš galvijų, kuriems privaloma atlikti GSE tyrimus, pagamintus produktus.

2. Šiame apeliaciniame skunde Belgijos Karalystė (toliau – apeliantė) ginčija Komisijos sprendimą pripažinti šią priemonę valstybės pagalba, kuriam Bendrasis Teismas pritarė 2015 m. kovo 25 d. sprendime (toliau – skundžiamas sprendimas)[3]. Apeliantė visų pirma mano, kad netenkinamas vienas iš keturių pripažinimo valstybės pagalba kriterijų, būtent – ši priemonė nėra atrankinio pobūdžio, nes Komisija ir Bendrasis Teismas per plačiai apibrėžė lyginamąjį pagrindą, kuriuo remdamiesi nustatė atrankinį pobūdį.

3. Teisingumo Teismo prašymu šioje išvadoje apsiribojama atrankinio pobūdžio klausimo, kuris sudaro antrojo apeliantės apeliacinio skundo pagrindo esmę, analize.

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — OL L 147, 2001, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 32 t., p. 289.

3 — 2015 m. kovo 25 d. Sprendimas *Belgija / Komisija* (T-538/11, EU:T:2015:188).

II – Teisinis pagrindas

A – *Pirminė teisė*

4. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 107 straipsnio 1 dalyje (buvusi EB 87 straipsnio 1 dalis) numatyta:

„Išskyrus tuos atvejus, kai Sutartys nustato kitaip, valstybės narės arba iš jos valstybinių išteklių bet kokia forma suteikta pagalba, kuri, palaikydama tam tikras įmones arba tam tikrų prekių gamybą, iškraipo konkurenciją arba gali ją iškraipyti, yra nesuderinama su vidaus rinka, kai ji daro įtaką valstybių narių tarpusavio prekybai.“

B – *Antrinė teisė*

5. Reglamento Nr. 999/2001 9 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad „valstybės narės kasmet vykdo GSE ir skrepi ligos monitoringo programą bei Komisiją ir kitas valstybes nares supažindina su rezultatais ir visais kitais USE nenumatytais pasireiškimo atvejais“. Reglamento 6 straipsnio („Monitoringo sistema“) 1 dalyje numatyta, kad „atsižvelgdama į III priedo A skyrių, kiekviena valstybė narė kasmet vykdo GSE ir skrepi ligos monitoringo programą. Programos metu vykdoma atranka, taikant greituosius tyrimo metodus“.

6. Bendrijos gairių dėl valstybės pagalbos, susijusios su USE tyrimais, rastais nugaišusiais gyvūnais ir skerdyklų atliekomis (toliau – USE gairės)[4], 12 punkte numatyta, kad „šios gairės priimtos dėl valstybės pagalbos, skirtos padengti išlaid[oms], susijusi[oms] su USE tyrimais, rastais nugaišusiais gyvūnais ir skerdyklų atliekomis, suteikiamos ūkio subjektams, dirbantiems gyvūnų bei jų produktų, kuriems taikomas Sutarties I priedas, gamybos, perdirbimo ir prekybos srityje tiek, kiek nustatyta, kad tokiems produktams taikomi Sutarties 87, 88 ir 89 straipsniai“.

7. USE gairių 23 ir 24 punktuose paaiškinta, kad:

„23. Siekdama skatinti imtis žmonių ir gyvūnų sveikatos apsaugos priemonių, Komisija nusprendė toliau leisti teikti valstybės pagalbą, skirtą padengti iki 100 % išlaidų, susijusių su USE tyrimais, laikydamasi Žemės ūkio gairių 11.4 punkte pateiktų principų.

24. Tačiau nuo 2003 m. sausio 1 d. atliekant privalomus GSE tyrimus galvijams, kurie skerdžiami žmonėms vartoti, bendra tiesioginė ir netiesioginė valstybės pagalba, įskaitant Bendrijos mokėjimus, negali būti didesnė kaip 40 EUR už vieną tyrimą. Įsipareigojimas atlikti tyrimus gali būti grindžiamas Bendrijos arba nacionalinės teisės aktais. Ši suma skirta bendroms tyrimo išlaidoms, įskaitant tyrimų reikmenis, mėginių paruošimą, transportavimą, tyrimą, laikymą ir mėginių sunaikinimą. Ateityje ši suma gali būti sumažinta, sumažėjus tyrimų išlaidoms.“

III – Faktinės aplinkybės ir procedūra

8. Praėjusio amžiaus dešimtajame dešimtmetyje prasidėjus GSE, dar žinomos kaip „galvijų smegenų kempinligė“, protrūkiui, Europos Parlamentas ir Taryba priėmė Reglamentą Nr. 999/2001, nustatantį tam tikrų užkrečiamųjų spongiforminių encefalopatijų prevencijos, kontrolės ir likvidavimo taisykles. Šiame reglamente numatytas reikalavimas kiekvienai valstybei narei kasmet vykdyti GSE ir skrepi ligos[5] monitoringo programą, per kurią vykdoma atranka, taikant greituosius tyrimo metodus. Šiuos

4 — OL C 324, 2002, p. 2.

5 — Skrepi liga – į GSE panaši spongiforminė encefalopatija, kuria daugiausia serga avys ir ožkos.

tyrimus visų pirma buvo privaloma atlikti visiems vyresniems kaip 30 mėn. amžiaus galvijams ir skubiai skerdžiamiems vyresniems kaip 24 mėn. galvijams. Tačiau reglamente nebuvo konkrečiai numatyta tokių tyrimų finansavimo tvarka. Dėl skirtumų valstybėse narėse, susijusių ne tik su išlaidomis, bet ir su tyrimų finansavimo tvarka, Komisija priėmė USE gaires, kad būtų išvengta konkurencijos tarp valstybių narių iškraipymo. Šiose gairėse visų pirma numatyta, kad nuo 2003 m. sausio 1 d. valstybės finansinė pagalba neturi būti didesnė kaip 40 EUR už vieną tyrimą.

9. Gavusi skundų dėl tyrimų finansavimo Belgijoje ir paprašiusi Belgijos Karalystės pateikti informacijos, 2009 m. sausio mėn. Komisija nusprendė pradėti EB 88 straipsnio 2 dalyje (dabar – SESV 108 straipsnio 2 dalis) numatytą oficialią tyrimo procedūrą. Komisija tyrė Belgijoje taikytą nuo 2001 m. sausio 1 d. iki 2005 m. gruodžio 31 d. vykdytų galvijų USE tyrimų sąnaudų finansavimo sistemą.

10. 2011 m. liepos 27 d. Komisija priėmė Sprendimą 2011/678/ES dėl Belgijos suteiktos valstybės pagalbos galvijų užkrečiamosios spongiforminės encefalopatijos tyrimams finansuoti (toliau – Komisijos sprendimas)[6]. Tame sprendime Komisija nurodė, kad GSE tyrimų finansavimas iš valstybės išteklių yra pasirinktinis ekonominis galvijienos sektoriaus įmonių palaikymas, nes taip sumažintos joms tenkančios tyrimų išlaidos, todėl toks finansavimas yra valstybės pagalba. Be to, remdamasi USE gairėmis, Komisija nusprendė, kad ši pagalba suderinama su vidaus rinka, išskyrus sumas, viršijančias 40 EUR už vieną tyrimą per laikotarpį nuo 2003 m. sausio 1 d. iki 2004 m. birželio 30 d.[7]

IV – Skundžiamas sprendimas ir procesas Teisingumo Teisme

11. Bendrajame Teisme Belgijos Karalystė prašė panaikinti Komisijos sprendimą tiek, kiek jame Belgijos taikytos GSE tyrimų galvijienos sektoriuje finansavimo iš valstybės išteklių priemonės pripažintos valstybės pagalba. Vieninteliame ieškinio pagrinde ji nurodė, kad nagrinėjama priemonė nėra valstybės pagalba, nes ja galvijienos sektoriaus įmonėms nesuteiktas atrankinis pranašumas.

12. Bendrasis Teismas atmetė ieškinį ir priteisė iš Belgijos Karalystės bylinėjimosi išlaidas. Bendrasis Teismas nurodė, kad privalomųjų tyrimų išlaidos yra paprastai įmonės biudžetui tenkančios išlaidos. Sudariusi galimybę atlikti tyrimus nemokamai ir taip mėginusi sumažinti šias išlaidas Belgijos Karalystė suteikė galvijienos sektoriuje veikiančioms įmonėms pranašumą, kurio negalėjo įgyti „kitų sektorių įmonės“[8]. Taip įvykdyta priemonės atrankinio pobūdžio sąlyga, kurią reikia vertinti atsižvelgiant į „visas įmones“, o ne tik į tas, kurios priklauso tai pačiai įmonių grupei ir naudojasi tokiu pačiu pranašumu[9]. Todėl Bendrasis Teismas konstatavo, kad Komisija nesuklydo, kai nustatė, kad GSE tyrimų finansavimas iš valstybės išteklių yra valstybės pagalba, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį.

13. Apeliantė prašo Teisingumo Teismo panaikinti Bendrojo Teismo ir Komisijos sprendimus. Ji teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą ir pažeidė pareigą motyvuoti. Šį teiginį ji grindžia dviem apeliacinio skundo pagrindais: pirmasis susijęs su atrankiniu pranašumu, kaip jis suprantamas pagal SESV 107 straipsnį, o antrasis – su pačiu atrankinio pobūdžio kriterijaus taikymu šios bylos faktinėms aplinkybėms.

6 — Valstybės pagalba C 44/08 (ex NN 45/04), (OL L 274, 2011, p. 36).

7 — Žr. Komisijos sprendimo 90–92 konstatuojamąsias dalis.

8 — Žr. skundžiamo sprendimo 110 punktą.

9 — Žr. skundžiamo sprendimo 114 punktą.

14. Šioje išvadoje nagrinėjamas tik antrasis apeliacinio skundo pagrindas. Apeliantė teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai plačiai nurodė, jog visų įmonių, kurios privalo atlikti tyrimus prieš pateikdamos rinkai produktus, teisinė ir faktinė padėtys iš esmės yra panašios. Be to, apeliantė teigia, kad Bendrasis Teismas nepaaiškino, kodėl konstatavo, jog, atsižvelgiant į nuostatas dėl valstybės pagalbos, galvijienos sektoriaus įmonių, kurios privalo atlikti GSE tyrimus, padėtis panaši į įmonių, kurios privalo atlikti bet kokius tyrimus prieš pateikdamos produktus rinkai, padėtį.

15. Komisija sprendime nurodė, kad „dėl valstybės GSE tyrimų finansavimo naudą gauna tik vienas konkretus sektorius, t. y. tas, kuriame auginami gyvūnai, kuriems turi būti atliktas GSE tyrimas“ [10]. Ji padarė išvadą, kad „jei valstybė finansuoja privalomos kontrolės, kuri yra susijusi su gamyba ar produktų pateikimu į rinką, išlaidas, tai turi būti laikoma įmonių pasirinktiniu palaikymu“. Kadangi „valstybė iš tikrųjų sumažino mokesčius, kurie paprastai yra įtraukiami į įmonės biudžetą <...> ūkininkai, skerdyklos ir kiti subjektai, kurie produktus iš galvijų, kuriems pagal nagrinėjamu laikotarpiu galiojančius teisės aktus taikomas įpareigojimas atlikti GSE tyrimus, perdirba, jais manipuliuoja, juos parduoda ar teikia į prekybą <...> gavo valstybės pagalbą tuo, kad GSE tyrimus finansavo valstybė, <...>“ [11].

16. Skundžiamame sprendime Bendrasis Teismas pritarė Komisijos pozicijai ir prilygino tyrimus „su prekių gamyba ar pateikimu rinkai susijusiai privalomai kontrolei“ [12]. Jis patvirtino Komisijos išvadą, kad „galvijienos sektoriuje veikiantys ūkio subjektai įgijo pranašumą, kurio negalėjo įgyti kitų sektorių įmonės: minėti ūkio subjektai nemokamai naudojosi kontrole, kurią jie privalėjo atlikti prieš pateikdami savo produktus rinkai ar prieš imdami jais prekiauti, nors kitų sektorių įmonės šios galimybės neturėjo <...>“ [13].

17. Apeliantė teigia, kad Bendrasis Teismas turėjo tinkamai paaiškinti, apie kurias „kitų sektorių įmones“ [14] kalbama. Bendrasis Teismas laikėsi tokio neapibrėžto ir labai plataus požiūrio į panašumą, taip pat neteisingai vienodai vertino, pirma, privalomuosius tyrimus, kuriuos atlieka, pavyzdžiui, liftų arba sunkvežimių gamintojai, ir, antra, laikinuosius tyrimus, kuriuos atliekant siekiama likviduoti gyvūnų ligą. Apeliantės manymu, net jeigu lyginamasis pagrindas būtų apribotas vien privalomaisiais žemės ūkio produktų tyrimais, šie tyrimai labai skiriasi pobūdžiu, tikslu, kaina ir dažnumu. Todėl jie nėra panašūs į privalomuosius GSE tyrimus.

V – Vertinimas

18. SESV 107 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad nacionalinė priemonė laikoma valstybės pagalba, kai atitinka keturias šioje nuostatoje nurodytas kumuliacines sąlygas. Pirma, priemonė turi būti susijusi su pagalba, kurią skiria valstybė arba ji turi būti skiriama naudojant valstybės išteklius; antra, ja turi būti palaikomos tam tikros įmonės arba tam tikrų prekių gamyba, ir taip suteikiamas atrankinis pranašumas, kuriuo negali pasinaudoti panašios įmonės; trečia, dėl jos turi būti arba gali būti iškraipoma konkurencija; ketvirta, ja gali būti daroma įtaka valstybių narių tarpusavio prekybai.

10 — Žr. Komisijos sprendimo 92 konstatuojamąją dalį.
11 — Žr. Komisijos sprendimo 90 konstatuojamąją dalį.
12 — Žr. skundžiamo sprendimo 104 punktą.
13 — Žr. skundžiamo sprendimo 110 punktą.
14 — Taip pat žr. skundžiamo sprendimo 115 punktą.

19. Generaliniai advokatai yra daug diskutavę dėl tikslios antrosios sąlygos – pagalbos atrankinio pobūdžio – apimties [15]. Tačiau būtų teisinga pažymėti, kad, nepaisant šių pastangų, atrankinio pobūdžio vertinimas praktikoje ir toliau lieka „sudėtinga užduotis, kurios rezultatas neaiškus“ [16].

20. Remiantis tomis gausiomis diskusijomis, šioje išvadoje pirmiausia bendrai nagrinėjama atrankinio pobūdžio sąvoka esant valstybės pagalbai (A skirsnis), o vėliau šie svarstymai pritaikomi prie šios bylos aplinkybių (B skirsnis).

A – *Bendrasis atrankinio pobūdžio sąvokos įvertinimas*

21. Antrasis SESV 107 straipsnio 1 dalyje nurodytas kriterijus susijęs su atrankiniu pobūdžiu: pranašumas turi būti suteiktas tik *tam tikroms įmonėms* arba *tam tikrų prekių* gamintojams. Akivaizdu, kad atrankinis pobūdis reiškia diferenciaciją arba nelygybę: pranašumu gali pasinaudoti tik tam tikros nagrinėjamo sektoriaus įmonės arba tam tikras nagrinėjamos rinkos sektorius (ar subsektorius). Tačiau dar labiau neaišku, kaip atrankinį pobūdį apibrėžti, ypač kalbant apie antrojo tipo atrankinį pobūdį, susijusį ne su *individualia* diferenciacija (pavyzdžiui, pranašumas suteikiamas įmonei X, o ne įmonėms Y ir Z), o su *sektorių* diferenciacija (pavyzdžiui, pranašumas suteikiamas visoms įmonėms, gaminančioms A, o ne įmonėms, gaminančioms B).

22. Atrankinio pobūdžio klausimas tampa sudėtingesnis, ypač kai kalbama apie antrojo tipo diferenciaciją. Taip yra todėl, kad įmonės, kurioms suteikiamas pranašumas, išskiriamos ne individualiu sprendimu, o taikant bendrojo pobūdžio priemonę – paprastai teisėkūros procedūra priimtą aktą [17]. Tokiais atvejais riba tarp „atrankinio pobūdžio“ ir „bendrojo pobūdžio“ tampa dar sunkiau pastebima.

23. Apskritai pagal Teisingumo Teismo praktiką, vertinant atrankinį pobūdį, būtina nustatyti įmones, kurių „padėtis <...> yra faktiniu ir teisiniu požiūriu panaši“ [18]. Vis dėlto šis bendrasis reikalavimas laikui bėgant buvo aiškinamas skirtingai, atsižvelgiant į bylos sudėtingumą ir nagrinėjamų įmonių skaičių.

24. Kalbėdamas apie individualų atrankinį pobūdį, būtent apie atvejus, kai valstybės pagalba suteikiama vienintelei įmonei, Teisingumo Teismas ne visada pabrėždavo reikalavimą apibrėžti panašių įmonių lyginamąjį pagrindą, į kurį atsižvelgiant būtų nustatyta, ar yra atrankinis pranašumas. Tai visiškai suprantama: jeigu pranašumas suteikiamas tik vienai įmonei iš kelių, kurios intuityviai atrodo panašios, dėl atrankinio pobūdžio klausimo sunkumų nekyla.

25. Daugiau klausimų dėl atrankinio pobūdžio kyla tais atvejais, kai pranašumas tam tikroms įmonėms suteikiamas atsižvelgiant į sektorių. Šioje kategorijoje atrankinis pobūdis apibrėžiamas ir taikomas įvairiau. Literatūroje ši įvairovė aiškinama skiriant dviejų ir trijų pakopų požiūrį į atrankinį pobūdį [19].

15 — Žr., pavyzdžiui, generalinio advokato N. Wahl išvadą byloje *Komisija / MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 43 ir paskesni punktai); generalinio advokato N. Jääskinen išvadą sujungtose bylose *Komisija ir Ispanija / Gibraltaro Vyriausybė ir Jungtinė Karalystė* (C-106/09 P ir C-107/09 P, EU:C:2011:215; 176 ir paskesni punktai); generalinio advokato N. Jääskinen išvadą sujungtose bylose *Paint Graphos ir kt.* (C-78/08–C-80/08, EU:C:2010:411, 79 ir paskesni punktai); generalinio advokato L. M. Poiares Maduro išvadą byloje *Enirisorse* (C-237/04, EU:C:2006:21, 47 ir paskesni punktai); generalinio advokato J. Mischo išvadą byloje *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:250, 36 ir paskesni punktai); generalinio advokato M. Darmon išvadą sujungtose bylose *Sloman Neptun / Bodo Ziesemer* (C-72/91 ir C-73/91, EU:C:1992:130, 47 ir paskesni punktai).

16 — Generalinio advokato F. G. Jacobs išvada byloje *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2000:585, 157 punktas).

17 — Šiuo klausimu žr. generalinio advokato N. Wahl išvadą byloje *Komisija / MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 50–54 punktai).

18 — Žr., pavyzdžiui, 2015 m. birželio 4 d. Sprendimą *Komisija / MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 61 punktas); 2015 m. birželio 4 d. Sprendimą *Kernkraftwerke Lippe-Ems* (C-5/14, EU:C:2015:354, 74 punktas); 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimą *Komisija ir Ispanija / Gibraltaro vyriausybė ir Jungtinė Karalystė* (C-106/09 P ir C-107/09 P, EU:C:2011:732, 75 punktas); 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 52 punktas); 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimą *British Aggregates / Komisija* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82 punktas); 2005 m. kovo 3 d. Sprendimą *Heiser* (C-172/03, EU:C:2005:130, 40 punktas) ir 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 punktas).

19 — Žr., pavyzdžiui, C. Romariz „Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or „The Ghos of Yet-to-Come“, EStAL, Nr. 1, 2014, p. 41 ir 42; J. Bousin ir J. Piernas „Developments in the Notion of Selectivity“, EStAL, Nr. 4, 2008, p. 640–642.

26. Pagal dviejų pakopų požiūrį[20] pirmoji pakopa skirta nustatyti, ar priemonė yra *prima facie* atrankinio pobūdžio, t. y. ar kai kurios įmonės naudojasi pranašumu kitų įmonių, kurių faktinė ir teisinė padėtis panaši, atžvilgiu, atsižvelgiant į tokios priemonės tikslą. Jeigu pirmojoje pakopoje atsakymas yra teigiamas, preziumuojamas atrankinis pobūdis. Dar yra galimybė pateisinti priemonę antrojoje pakopoje, jeigu diferenciacija atsirado dėl sistemos, kurios dalis yra nagrinėjama priemonė, pobūdžio arba bendrosios struktūros. Nors pirmojoje pakopoje įrodyti, kad priemonė yra *prima facie* atrankinio pobūdžio, turi Komisija[21], antrojoje pakopoje paneigti šią prezumpciją priklauso valstybėms narėms[22].

27. Pagal trijų pakopų požiūrį pirmoji pakopa susijusi su lyginamojo pagrindo, kartais dar vadinamo „bendra“ arba „įprasta“ sistema, apibrėžimu[23]. Likusios šio požiūrio pakopos iš esmės sutampa su dėl dviejų pakopų požiūrio jau nurodytomis pakopomis. Taigi, antroji pakopa skirta įvertinti, ar Komisija įrodė, kad pagal priemonę panašios įmonės skirtingai vertinamos. Trečiojoje pakopoje vertinama, ar valstybei narei pavyko įrodyti, kad priemonė pateisinama atsižvelgiant į sistemos, kurios dalis ji yra, pobūdį ir bendrąją struktūrą.

28. Atidžiau išnagrinėjus atrodytų, kad vienintelis pastebimas šių dviejų požiūrių skirtumas gana teorinis. Jis susijęs su pirmosios pakopos padalijimu į dvi atskiras trijų pakopų požiūrio pakopas. Pagal abu požiūrius yra svarbu apibrėžti tinkamą lyginamąjį pagrindą. Tačiau taikant dviejų pakopų požiūrį toks apibrėžimas mažiau akivaizdus – jis paslėptas pirmojoje pakopoje. Todėl trijų pakopų požiūris galėtų būti tinkamesnis dėl aiškumo ir pedagoginio potencialo. Taikant šį požiūrį užtikrinamas labiau struktūrizuotas argumentavimas ir tampa aiškesni įvairūs analizės elementai.

29. Nėra abejonių, kad atrankinio pobūdžio kriterijaus esmė – nustatyti „lyginamąjį pagrindą“. Tačiau, kalbant apie jo žodinės išraiškos ir tikrojo turinio santykį, ta esmė primena rusišką lėlę: tik atidarius išorinį kiautą matyti, kad pagrindinis ketinimas yra diskriminuoti[24]. O giliau už ketinimo diskriminuoti paslėptas palyginamumas. Taigi, ieškodami tikrojo atrankinio pobūdžio turinio susiduriame su sąvoka, kuri puikiai žinoma iš kitų ES teisės sričių – su palyginamumu.

30. Kad būtų galima nustatyti palyginamumą, reikia išsiaiškinti, ar, kalbant apie tam tikrą savybę (t. y. *tertium comparationis*, kuri gali būti vertė, tikslas, veikimas, padėtis ir pan.), palyginimo objektai (įmonės, asmenys, produktai ir pan.) turi daugiau panašumų, ar skirtumų.

31. Klasikinė problema, su kuria susiduriama nagrinėjant tokį klausimą – savybės, dėl kurios reikia atlikti palyginimą, parinkimas. Dėl ko tiksliai gali būti palygintos įmonės X ir Y? Manau, kad atliekant tokį vertinimą valstybės pagalbos srityje paprastai reikia atsižvelgti į tris veiksnius.

32. Pirmasis veiksnys – priemonės taikymo asmenims ir (arba) aplinkybėms, kurioms ji skirta, sritis. Pačios priemonės taikymo sritis paprastai parodytų tokių asmenų ir (arba) aplinkybių loginį ryšį bei palyginamumą. Tokioje priemonėje gali būti nurodyti ir galimi įpareigojimai arba išlaidos, tenkantys tam tikroms įmonėms, taip pat priežastys, dėl kurių valstybė narė gali siekti sumažinti tokius įpareigojimus arba išlaidas.

20 — Žr., pavyzdžiui, 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimą *British Aggregates / Komisija* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82 ir paskesni punktai); 2005 m. kovo 3 d. Sprendimą *Heiser* (C-172/03, EU:C:2005:130, 40 ir paskesni punktai) ir 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 ir 42 punktai).

21 — Žr., pavyzdžiui, 2015 m. birželio 4 d. Sprendimą *Komisija / MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 59 punktas) ir 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62 punktas).

22 — Žr., pavyzdžiui, 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62 punktas).

23 — Žr. 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Paint Graphos ir kt.* (C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, 49 punktas) ir 1974 m. liepos 2 d. Sprendimą *Italija / Komisija* (173/73, EU:C:1974:71, 15 punktas).

24 — Tuo pačiu klausimu žr. generalinio advokato N. Wahl išvadą byloje *Komisija / MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 54 punktas).

33. Antrasis veiksnys – priemonės tikslas, kalbant apie tai, ko ketinama siekti tokia priemone ir kokias vertybes norima puoselėti. Norint nustatyti tinkamą lyginamąjį pagrindą, reikia nuspręsti dėl įmonių, kurių teisinė ir faktinė padėtis panaši „atsižvelgiant į priemone siekiamą tikslą“ [25] ir (kalbant plačiau) į nagrinėjamą „tvarką“ [26], grupės.

34. Trečia, gali būti dar vienas, galbūt pagalbinis, veiksnys, į kurį atsižvelgiant palyginamumas vertinamas pagal nagrinėjamų produktų pakeičiamumo laipsnį. Žinoma, reikia pripažinti, kad šis veiksnys kol kas yra sulaukęs mažai dėmesio Teisingumo Teismo praktikoje [27]. Kita vertus, iš tiesų būtų galima daug pasakyti apie būtinybę valstybės pagalbos teisės aktuose labiau atsižvelgti į valstybės pagalbos aspektą, susijusį su konkurencijos teise [28]. Kalbant apie palyginamumą, tai reikštų, kad palyginamumas apibrėžiamas (taip pat ir) per pakeičiamumą ir grindžiamas konkurencijos iškraipymo atitinkamoje rinkoje sąvoka. Taip reikiamo lyginamojo pagrindo paieška taptų daug artimesnė „atitinkamos rinkos“ nustatymui, kuris nėra nepanašus į pagal SESV 101 straipsnį atliekamą analizę.

35. Į jau minėtus pirmąjį ir antrąjį veiksnius reikėtų visais atvejais atsižvelgti vertinant palyginamumą viena arba kita forma. Jų konkreti išraiška ir atitinkama svarba priklausytų nuo kiekvienos bylos aplinkybių. Tą patį galima pasakyti ir apie jų tarpusavio sąveiką. Kai kuriais atvejais visi veiksniai rodytų tą patį. Kitais atvejais antrasis (priemonės tikslas) ir trečiasis (produktų, kuriems taikoma priemonė, pakeičiamumo laipsnis) veiksniai galėtų būti naudojami pirmajam veiksniui patikslinti arba tam tikriems jo aspektams išryškinti. Pirmasis veiksnys (priemonės taikymo srities apibrėžimas pačia priemone) turėtų būti laikomas lyginamojo pagrindo nustatymo pradžios tašku. Tačiau jis savaime neturėtų būti lemiamas, nes valstybė narė, siekdama išvengti priemonės pripažinimo valstybės pagalba, galėtų parengti priemonę, kuri taikoma tik tam tikroms įmonėms, tačiau tokios įmonės būtų panašios į kitas, negalinčias pasinaudoti tokia priemone.

36. „Olandijos NO_x“ [29] byla rodo, kaip apibrėžiant tam tikrą lyginamąjį pagrindą vienas iš veiksnių galiausiai gali tapti viršesnis už kitą. Toje byloje pirmasis veiksnys pakoreguotas atsižvelgiant į antrąjį. Nyderlandai buvo apriboję galimybę prekiauti azoto oksidų (NO_x) emisijos leidimais – jais galėjo prekiauti tik didelės pramonės įmonės, išskiriančios tokias emisijas. Todėl nacionalinės priemonės taikymo sritis buvo ribojama tokiomis įmonėmis. Vis dėlto atsižvelgdamas į bendrąjį priemonės tikslą, būtent – aplinkos apsaugą, Teisingumo Teismas konstatavo, kad visų įmonių, kurioms buvo taikomi „ *tokie patys* įpareigojimai“, t. y. sumažinti NO_x emisiją, teisinė ir faktinė padėtys panašios, nepaisant jų dydžio [30]. Todėl galimybė prekiauti NO_x emisijos leidimais neturėjo būti apribota didesniais įrenginiais [31].

37. Nėra abejonių, kad pirma nurodyti veiksniai tik apytikriai rodo, į ką turėtų būti atsižvelgta vertinant palyginamumą tam, kad būtų galima nustatyti lyginamąjį pagrindą. Taip pat akivaizdu, kad atliekant bet kurį panašų vertinimą, kad ir kaip kruopščiai algoritmiškai, beveik matematiškai, būtų nustatyta jo struktūra, visada pasitaiko tam tikrų subjektyvaus vertinamojo pasirinkimo, kurios įmonės panašios ir kodėl, elementų ir labiau akcentuojamas vienas, o ne kitas veiksnys.

25 — Žr. 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 52 punktas) ir 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 punktas).

26 — Žr. 2005 m. kovo 3 d. Sprendimą *Heiser* (C-172/03, EU:C:2005:130, 40 punktas) ir 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimą *GIL Insurance ir kt.* (C-308/01, EU:C:2004:252, 68 punktas).

27 — Dėl nuodugnesnio produktų konkurencijos vertinimo, nors ir koncentruojantis į kitą dalyką nei atrankinis pobūdis, žr. 2003 m. vasario 13 d. Sprendimą *Ispanija / Komisija* (C-409/00, EU:C:2003:92, 68 ir paskesni punktai).

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

29 — 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimas *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

30 — 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimas *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 66 punktas). Išskirta mano.

31 — Kitas panašus pavyzdys – 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendimas *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 52 punktas), kuriame, atsižvelgiant į priemonės tikslą, buvo nagrinėjama platesnė įmonių grupė nei ta, kuri pateko į priemonės taikymo sritį.

38. Tačiau tuo pat metu sprendimą priėmusi institucija turi aiškiai argumentuoti tokį pasirinkimą. Todėl praktikoje Komisija turėtų aiškiai nurodyti, kokį lyginamąjį pagrindą renkasi ir kuo remdamasi tai daro.

39. Tinkamo lyginamojo pagrindo apibrėžimas sprendžiant dėl galimos valstybės pagalbos atrankinio pobūdžio labai svarbus dėl kelių priežasčių. Pirma, jį apibrėžus šalys gali sužinoti priežastis, dėl kurių priemonė buvo arba nebuvo laikoma valstybės pagalba [32]. Antra, taip valstybėms narėms užtikrinamas didesnis teisinis nuspėjamumas ir jos gali numatyti, ar apie jų priimamas priemones reikia pranešti Komisijai ar jos gali laisvai vykdyti tam tikrą ekonominę politiką be jokių apribojimų [33]. Trečia, taip ES teismai gali vykdyti veiksmingą teisminę kontrolę, nes Bendrasis Teismas ir galiausiai Teisingumo Teismas gali aiškiau nustatyti, ar įvykdyta atrankinio pobūdžio sąlyga.

B – *Atrankinio pobūdžio sąlyga šioje byloje*

40. Šioje byloje Teisingumo Teismo prašoma įvertinti, ar atrankinio pobūdžio sąlyga turėtų būti vertinama atsižvelgiant į plačiai apibrėžtą lyginamąjį pagrindą, kurį sudaro galvijienos sektoriaus įmonės ir „kitų sektorių įmonės“.

41. Dėstydamas motyvus Bendrasis Teismas išsamiau nenurodė, ką reiškia „kitų sektorių įmonės“. Bendrasis Teismas tik pritariamai rėmėsi Komisijos vertinimu [34], kuriame pačiame nebuvo visiškai aiškiai nurodyta, ką reiškia tie „kiti sektoriai“ [35].

42. Šioje byloje galima svarstyti kelis lyginamuosius pagrindus, atsižvelgiant į tai, kaip abstrakčiai pasirenkama apibrėžti *tertium comparationis* ir kokia reikšmė suteikiama skirtingiems šioje išvadoje aprašytiems veiksniams. Nurodysiu tris iš jų: siaurąjį, vidutinįjį ir platųjį.

43. Taikant siaurąjį požiūrį, kuriam pritaria apeliantė, pagrindinis dėmesys skiriamas USE tyrimus atliekančioms įmonėms. Lyginamasis pagrindas nustatomas pagal Reglamento Nr. 999/2001 taikymo sritį. Šiame reglamente numatytas reikalavimas atlikti tyrimus tik tuose sektoriuose, kuriuose pasitaiko USE atvejų. Taigi, taikant siaurąjį požiūrį, svarbiausias yra pirmasis iš šioje išvadoje nurodytų veiksnių, o jo abstraktumo lygis yra žemas: panašių įmonių grupė apibrėžta pagal konkretų įpareigojimą atlikti USE tyrimą.

44. Vidutinysis lyginamasis pagrindas abstraktumo požiūriu yra viena pakopa aukščiau. Galima teigti, kad panašių įmonių grupė apima visas žemės ūkio arba maisto pramonės įmones, kurios privalo atlikti savo produktų sveikumo patikrinimą. Tokiu atveju remiamasi ne GSE tyrimų specifika [36], o bendruoju šioje byloje nagrinėjamos ES priemonės tikslu – apsaugoti gyvūnų ir žmonių sveikatą. Įpareigojimas atlikti GSE tyrimus gali būti laikomas platesnio įmonių įpareigojimo vykdyti kontrolę, siekiant užtikrinti, kad jų produktai nekeltų grėsmės žmonių ir gyvūnų sveikatai, dalimi [37]. Taikant tokį požiūrį GSE tyrimus privalančios atlikti įmonės lyginamos su kitomis žemės ūkio arba maisto pramonės įmonėmis, kurios privalo atlikti kitokią higienos kontrolę, tačiau gali gaminti kitos rūšies mėsą arba maisto produktus.

32 — Žr. 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Nyderlandai / Komisija* (C-159/01, EU:C:2004:246, 65–67 punktai).

33 — Generalinio advokato L. A. Geelhoed išvada byloje *GIL Insurance ir kt.* (C-308/01, EU:C:2003:481, 76 punktas).

34 — Žr. skundžiamo sprendimo 107, 108, 110 ir 111 punktus.

35 — Žr. šios išvados 16 punktą.

36 — Pagal analogiją žr. 2003 m. lapkričio 20 d. Sprendimą *GEMO* (C-126/01, EU:C:2003:622).

37 — Žr., pavyzdžiui, 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 882/2004 dėl oficialios kontrolės, kuri atliekama siekiant užtikrinti, kad būtų įvertinama, ar laikomasi pašarus ir maistą reglamentuojančių teisės aktų, gyvūnų sveikatos ir gerovės taisyklių (OL L 165, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 45 t., p. 200).

45. Ant dar aukštesnės abstraktumo skalės padalos galima numatyti platesnį požiūrį. Remiantis tokiu požiūriu galima teigti, kad į panašių įmonių grupę patenka visos įmonės, kurios privalo atlikti savo produktų kontrolę prieš pateikdamos juos į rinką ir kurių produktai nėra griežtai gyvūninės kilmės. Taigi, abstrakti *tertium comparationis* būtų kokybės arba saugumo kontrolė apskritai – akivaizdu, kad dėl to panašių įmonių grupė labai padidėja.

46. Apeliantė nurodo, kad būtent pastarąją plačią kategoriją buvo pasirinkusi Komisija, o vėliau ją patvirtino Bendrasis Teismas. Apeliantės teigimu, Bendrasis Teismas suklydo, kai vienodai vertino privalomąjį sunkvežimių bei liftų patikrinimą ir laikinuosius tyrimus, kuriais siekiama likviduoti gyvūnų ligą.

47. Bendrasis Teismas iš tikrųjų detaliai nenagrinėjo tinkamo lyginamojo pagrindo sąvokos [38]. Skundžiamo sprendimo 107 ir 110 punktuose jis rėmėsi Komisijos išvadomis, kad nagrinėjamos priemonės naudos gavėjai buvo tik „gyvūnų augintojai, skerdyklos ir kiti subjektai, kurie perdirba, manipuliuoja, parduoda arba teikia rinkai iš galvijų, kuriems privaloma atlikti GSE tyrimus, pagamintus produktus“, o ne „kitų sektorių įmonės“, ir detaliau šio klausimo nenagrinėjo.

48. Nors Bendrasis Teismas aiškiai nenurodė, ką reiškia jo žodžiai „kitų sektorių įmonės“, nereikia panaikinti Bendrojo Teismo sprendimo remiantis antruoju apeliacinio skundo pagrindu. Šiaip ar taip, GSE tyrimų finansavimas iš valstybės išteklių yra atrankinis pranašumas, kuriuo nebuvo galima pasinaudoti „kituose sektoriuose“. Kadangi apeliantė jokių kitų įrodymų nepateikė, toks finansavimas neatrodo kaip nors pateisinamas atsižvelgiant į sistemos pobūdį arba bendrąją struktūrą.

49. Dėl pareigos motyvuoti manau, kad nors Bendrasis Teismas galėjo savo požiūrį išdėstyti aiškiau, jis nepažeidė šios pareigos taip, kad reikėtų panaikinti jo sprendimą. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką Bendrojo Teismo pareiga pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 36 straipsnį ir 53 straipsnio pirmą pastraipą motyvuoti savo sprendimus neįpareigoja šio teismo nuosekliai pateikti detalaus atsakymo į kiekvieną bylos šalių pateiktą argumentą. Taigi motyvavimas gali būti numanomas, jeigu leidžia suinteresuotiesiems asmenims suprasti, kuo pagrįstas Bendrojo Teismo sprendimas, o Teisingumo Teismui – turėti pakankamai informacijos, kad galėtų vykdyti kontrolę pagal pateiktą apeliacinį skundą [39].

50. Akivaizdu, kad iš skundžiamo sprendimo motyvų šalys galėjo suprasti, kuo remdamasis Bendrasis Teismas patvirtino, kad buvo atrankinis pranašumas. Teigiant, kad Bendrasis Teismas turėjo tiksliau nurodyti konkrečius sektorius, kuriuos lygino su galvijienos sektoriumi, tai geriausiu atveju reikštų nežymų išdėstytų motyvų papildymą, kuris neturėtų įtakos sprendimo rezoliucinei daliai.

51. Tačiau turėčiau pridurti, kad, manau, jog tik dėl specifinių šios konkrečios bylos faktinių aplinkybių galima daryti išvadą apie egzistuojantį atrankinį pobūdį. Nepaisant to, kuris iš trijų šioje išvadoje nurodytų lyginamųjų pagrindų būtų pasirinktas, pranašumu būtų galima pasinaudoti tik viename sektoriuje, būtent galvijienos. Nėra jokių aplinkybių, dėl kurių būtų galima teigti, kad šis atrankinis pranašumas galėtų būti pateisinamas dėl sistemos pobūdžio arba bendrosios struktūros. Tačiau dėl to neturėtų kilti abejonių dėl Komisijos pareigos aiškiai apibrėžti tinkamą lyginamąjį pagrindą ateityje, nes kitose bylose kilus panašių neaiškumų ir esant kitokioms faktinėms aplinkybėms galėtų būti padaryta kitokia išvada.

38 — Žr. šios išvados 16 punktą.

39 — Žr., pavyzdžiui, 2016 m. kovo 8 d. Sprendimą *Graikija / Komisija* (C-431/14 P, EU:C:2016:145, 38 punktas); 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *A2A / Komisija* (C-320/09 P, EU:C:2011:858, 97 punktas) ir 2004 m. sausio 7 d. Sprendimą *Aalborg Portland ir kt. / Komisija* (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ir C-219/00 P, EU:C:2004:6, 372 punktas).

VI – Išvada

52. Dėl šių priežasčių ir nenagrinėdamas pirmojo apeliacinio skundo pagrindo siūlau Teisingumo Teismui atmesti apeliacinį skundą, kiek jis susijęs su antruoju apeliacinio skundo pagrindu.