Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MIHALA BOBEKA [*MICHAL BOBEK*] SECINĀJUMI,
sniegti 2016. gada 21. aprīlī[1]

Lieta C-270/15 P

Beļģijas Karaliste pret Komisiju

Apelācijas sūdzība — Valsts atbalsts — Transmisīvo sūkļveida encefalopātiju (TSE) profilakse, kontrole un apkarošana — Govju sūkļveida encefalopātijas (GSE) skrīninga testu finansēšana — Selektivitātes jēdziens — Atsauces sistēma — Salīdzināmība

I – **Ievads**

1. Eiropas Parlamenta un Padomes 2001. gada 22. maija Regulā (EK) Nr. 999/2001, ar ko paredz noteikumus dažu transmisīvo sūkļveida encefalopātiju ("TSE") profilaksei, kontrolei un apkarošanai[2], kura tika pieņemta, sākoties govju sūkļveida encefalopātijas (turpmāk tekstā – "GSE") krīzei, dalībvalstīm tika pieprasīts veikt obligātos skrīninga testus atsevišķiem dzīvniekiem, kam ir risks inficēties ar TSE, piemēram, liellopiem, kā arī aitām un kazām (turpmāk tekstā –"skrīninga testi"). No 2001. gada 1. janvāra līdz 2005. gada 31. decembrim Beļģijas Karaliste daļēji vai pilnībā finansēja skrīninga testus liellopu audzēšanas nozarē. Komisija nolēma, ka šo testu finansēšana no valsts līdzekļiem ir valsts atbalsts lauksaimniekiem, lopkautuvēm un citām struktūrām, kas pārstrādā, apstrādā, pārdod vai tirgo liellopu dzīvnieku izcelsmes produktus, kuri ir pakļauti obligātiem GSE skrīninga testiem.

2. Ar šo apelācijas sūdzību Beļģijas Karaliste (turpmāk tekstā – "apelācijas sūdzības iesniedzēja") apstrīd šī pasākuma kvalificēšanu par valsts atbalstu Komisijas lēmumā, kuru apstiprinājusi Vispārējā tiesa 2015. gada 25. marta spriedumā (turpmāk tekstā – "pārsūdzētais spriedums")[3]. It īpaši apelācijas sūdzības iesniedzēja uzskata, ka nav konstatējama atbilstība vienam no četriem valsts atbalsta kritērijiem, proti, pasākuma selektīvais raksturs, jo selektivitātes noteikšanai izmantoto atsauces sistēmu Komisija un Vispārējā tiesa ir definējušas pārāk plaši.

3. Saskaņā ar Tiesas lūgumu šajos secinājumos tiks analizēts tikai selektivitātes jautājums, kas ir apelācijas sūdzības iesniedzējas apelācijas sūdzības otrā pamatojuma būtiskākais jautājums.

1 — Oriģinālvaloda – angļu.

2 — OV L 147, 1. lpp.

3 — Spriedums, 2015. gada 25. marts, Beļģija/Komisija (T-538/11, EU:T:2015:188).

II – **Tiesiskais regulējums**

A – *Primārie tiesību akti*

4. Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 107. panta 1. punktā (iepriekš – EK līguma 87. panta 1. punkts) ir paredzēts:

"Ja vien Līgumi neparedz ko citu, ar iekšējo tirgu nav saderīgs nekāds atbalsts, ko piešķir dalībvalstis vai ko jebkādā citā veidā piešķir no valsts līdzekļiem un kas rada vai draud radīt konkurences izkropļojumus, dodot priekšroku konkrētiem uzņēmumiem vai konkrētu preču ražošanai, ciktāl tāds atbalsts iespaido tirdzniecību starp dalībvalstīm."

B – *Sekundārie tiesību akti*

5. Regulas Nr. 999/2001 preambulas 9. apsvērumā ir teikts, ka "dalībvalstīm būtu jāīsteno ikgadēja GSE un skrepi slimības uzraudzības programma un būtu jāinformē Komisija un citas dalībvalstis par rezultātiem un saslimšanu ar jebkuru citu TSE". Saskaņā ar regulas 6. panta "Uzraudzības sistēma" 1. punktu "katra dalībvalsts īsteno ikgadēju GSE un skrepi slimības uzraudzības programmu saskaņā ar III pielikuma A nodaļu. Minētā programma ietver skrīninga procedūru, kurā izmanto ātrās noteikšanas testus".

6. Kopienas pamatnostādņu par valsts atbalstu saistībā ar TSE testiem, atrastiem beigtiem dzīvniekiem un kautuvju atkritumiem (turpmāk tekstā –"TSE pamatnostādnes")[4] 12. punktā ir norādīts, ka tās attiecas uz "valsts atbalstu nolūkā segt izmaksas, ko radījusi TSE testu veikšana atrastiem beigtiem dzīvniekiem un kautuvju atkritumiem, kas piešķirts uzņēmējiem, kuri strādā dzīvnieku un dzīvnieku izcelsmes produktu, kuriem ir piemērojams Līguma I pielikums, ražošanas, pārstrādes un tirdzniecības nozarē, un tiktāl, ciktāl šiem produktiem piemērojams Līguma 87., 88. un 89. punkts" [neoficiāls tulkojums].

7. TSE pamatnostādņu 23. un 24. punktā ir paskaidrots, ka:

"23. Lai veicinātu tādu pasākumu īstenošanu, kuru mērķis ir cilvēku un dzīvnieku veselības aizsardzība, Komisija ir nolēmusi arī turpmāk atļaut valsts atbalstu, ar kuru tiek segti līdz pat 100 % no TSE testēšanas izmaksām, piemērojot lauksaimniecības pamatnostādņu 11.4. punktā norādītos principus.

24. Tomēr, sākot no 2003. gada 1. janvāra, ciktāl tas attiecas uz obligātu GSE pārbaudi liellopiem, kuri nokauti cilvēku uzturam, kopējais tiešais un netiešais atbalsts, ietverot Kopienas maksājumus, nedrīkst pārsniegt EUR 40 par testu. Testēšanas pienākums var balstīties uz Kopienas vai valsts tiesību aktiem. Šī summa attiecas uz kopējām testēšanas izmaksām, ietverot: testu komplektu, paraugu ņemšanu, transportēšanu, testēšanu, uzglabāšanu un iznīcināšanu. Šo summu nākotnē var samazināt, ja samazināsies testēšanas izmaksas."

4 — OV 2002, C 324, 2. lpp.

III – **Fakti un tiesvedība**

8. Pēc GSE, kas pazīstama arī kā "govju trakumsērga", uzliesmojuma pagājušā gadsimta deviņdesmitajos gados Eiropas Parlaments un Padome pieņēma Regulu Nr. 999/2001, ar ko paredz noteikumus dažu transmisīvo sūkļveida encefalopātiju profilaksei, kontrolei un apkarošanai. Šajā regulā tika pieprasīts katrai dalībvalstij īstenot ikgadēju GSE un skrepi [5] slimības uzraudzības programmu, kurā bija ietverta skrīninga procedūra, izmantojot ātrās noteikšanas testus. It īpaši šiem obligātajiem testiem tika pakļauti visi liellopi, kuru vecums pārsniedza 30 mēnešus, un tie, kas vecāki par 24 mēnešiem un kuri nokaujami steidzamības kārtā. Tomēr šajā regulā nebija īpaši paredzēta šo skrīninga testu finansēšana. Ņemot vērā atšķirības starp dalībvalstīm ne tikai saistībā ar izmaksām, bet arī to, kā skrīninga testi tika finansēti, Komisija nolūkā izvairīties no konkurences izkropļojumiem starp dalībvalstīm pieņēma TSE pamatnostādnes. Šajās pamatnostādnēs īpaši ir norādīts, ka valsts sniegtā finansiālā atbalsta summa, sākot no 2003. gada 1. janvāra, būtu jāierobežo ar EUR 40 par katru skrīninga testu.

9. Pēc vairākām sūdzībām par skrīninga testu finansēšanu Beļģijā un pēc informācijas pieprasīšanas no Beļģijas Karalistes Komisija 2009. gada janvārī nolēma uzsākt formālu izmeklēšanas procedūru saskaņā ar EKL 88. panta 2. punktu (tagad – LESD 108. panta 2. punkts). Komisijas izmeklēšana attiecās uz Beļģijas sistēmu TSE skrīninga testu liellopiem izmaksu finansēšanai no 2001. gada 1. janvāra līdz 2005. gada 31. decembrim.

10. 2011. gada 27. jūlijā Komisija pieņēma Lēmumu 2011/678/ES par valsts atbalstu transmisīvās sūkļveida encefalopātijas skrīninga liellopiem finansēšanai, kuru īstenojusi Beļģija (turpmāk tekstā – "Komisijas lēmums") [6]. Šajā lēmumā Komisija uzskatīja, ka GSE skrīninga testu finansēšana, izmantojot valsts līdzekļus, ir radījusi selektīvas ekonomiskas priekšrocības uzņēmumiem liellopu nozarē, samazinot izmaksas, kas tiem ir jāmaksā par skrīninga testiem, un ir bijis valsts atbalsts. Tālāk Komisija pieņēma lēmumu, pamatojoties uz TSE pamatnostādnēm, ka šis atbalsts ir saderīgs ar iekšējo tirgu, izņemot summas, kas pārsniedz EUR 40 par vienu testu, laikposmā no 2003. gada 1. janvāra līdz 2004. gada 30. jūnijam [7].

IV – **Pārsūdzētais spriedums un tiesvedība Tiesā**

11. Vispārējā tiesā Beļģijas Karaliste lūdza atcelt Komisijas lēmumu tiktāl, ciktāl lēmumā Beļģijas pasākumi GSE skrīninga testu finansēšanai liellopu nozarē, izmantojot valsts līdzekļus, ir tikuši klasificēti kā valsts atbalsts. Beļģijas Karaliste vienīgajā pamatā apgalvoja, ka attiecīgais pasākums nebija valsts atbalsts, jo tā nepiešķīra selektīvu priekšrocību liellopu audzēšanas uzņēmumiem.

12. Vispārējā tiesa prasību noraidīja un piesprieda Beļģijas Karalistei atlīdzināt tiesāšanās izdevumus. Saskaņā ar Vispārējās tiesas norādīto obligāto skrīninga testu izmaksas parasti tiek segtas no uzņēmuma budžeta. Mēģinot samazināt šīs izmaksas, nodrošinot skrīninga testus bez maksas, Beļģijas Karaliste bija piešķīrusi tādas priekšrocības liellopu audzēšanas uzņēmumiem, kas nebija pieejamas "citu nozaru uzņēmumiem" [8]. Tādā veidā ticis izpildīts šī pasākuma selektivitātes nosacījums, kas ir jāvērtē salīdzinājumā ar "visiem uzņēmumiem", nevis tikai salīdzinājumā ar uzņēmumiem, kas saņem tādu pašu priekšrocību vienas un tās pašas grupas ietvaros [9]. Tādēļ Vispārējā tiesa uzskatīja, ka Komisija nav pieļāvusi kļūdu, uzskatot, ka GSE skrīninga testu finansēšana, izmantojot valsts līdzekļus, ir valsts atbalsts LESD 107. panta 1. punkta nozīmē.

5 — Skrepi slimība ir GSE līdzīga sūkļveida encefalopātija, no kuras īpaši cieš aitas un kazas.

6 — Valsts atbalsts C 44/08 (ex NN 45/04) (OV 2011, L 274, 36. lpp.).

7 — Skat. Komisijas lēmuma preambulas 90.–92. apsvērumu.

8 — Skat. pārsūdzētā sprieduma 110. punktu.

9 — Skat. pārsūdzētā sprieduma 114. punktu.

13. Apelācijas sūdzības iesniedzēja lūdz Tiesu atcelt Vispārējās tiesas spriedumu un Komisijas lēmumu. Apelācijas sūdzības iesniedzēja apgalvo, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā un pārkāpusi savu pienākumu norādīt pamatojumu. Lai pamatotu šo apsvērumu, tā izvirza divus apelācijas sūdzības pamatojumus, – pirmais attiecas uz selektīvās priekšrocības esamību LESD 107. panta nozīmē, bet otrs attiecas uz selektivitātes testa īpašu piemērošanu faktiem šajā lietā.

14. Šajos secinājumos tiks izskatīts tikai otrais apelācijas sūdzības pamatojums. Apelācijas sūdzības iesniedzēja apgalvo, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, vispārīgi norādot, ka visi uzņēmumi, kam ir pienākums veikt testus pirms to produkcijas tirdzniecības, pēc definīcijas ir salīdzināmā tiesiskā un faktiskā situācijā. Turklāt apelācijas sūdzības iesniedzēja apgalvo, ka Vispārējā tiesa nav norādījusi pamatojumu, nepaskaidrojot, kāpēc tā uzskata, ka liellopu audzēšanas uzņēmumi, kuriem tiek veikti obligātie GSE skrīninga testi, valsts atbalsta noteikumu izpratnē ir salīdzināmā situācijā ar uzņēmumiem, kuriem ir pienākums veikt jebkādus testus pirms to produktu tirdzniecības.

15. Komisija lēmumā uzskatīja, ka "valsts finansējumu GSE testiem saņem noteikta nozare, kurā audzē dzīvniekus, kuriem tiek veikti GSE testi" [10]. Tā konstatēja, ka "tad, ja valsts finansē to obligāto kontroļu izmaksas, kas attiecas uz produktu ražošanu vai tirdzniecību, tā ir uzskatāma par selektīvu priekšrocību uzņēmumiem". Tā kā "valsts atvieglo finansiālo nastu, kas parasti ir iekļauta uzņēmuma budžetā, [..] lauksaimnieki, lopkautuves un citas vienības, kas pārstrādā, apstrādā, pārdod vai tirgo produktus, kas iegūti no liellopiem, kuriem saskaņā ar attiecīgajā laikposmā spēkā esošajiem tiesību aktiem obligātā kārtā ir veikti GSE testi, īsteno saimniecisko darbību un ir saņēmuši valsts atbalstu valsts finansējuma veidā GSE testiem [..]" [11].

16. Pārsūdzētajā spriedumā Vispārējā tiesa, apstiprinoši atsaucoties uz Komisijas nostāju, ir salīdzinājusi skrīninga testus ar "obligātajām kontrolēm, kas attiecas uz preču ražošanu vai tirdzniecību" [12]. Tā ir apstiprinājusi Komisijas konstatēto, ka "liellopu ražotājiem bija priekšrocības, kas nebija pieejamas citu nozaru uzņēmējiem, jo viņiem pārbaudes, kas tiem bija obligāti jāveic pirms savas produkcijas laišanas tirgū vai tirdzniecības, bija bezmaksas, savukārt citu nozaru uzņēmējiem šādas iespējas nebija [..]" [13].

17. Apelācijas sūdzības iesniedzēja norāda, ka Vispārējai tiesai bija pienācīgi jāizskaidro, kuri bija attiecīgie "citu nozaru uzņēmumi" [14]. Izmantojot tik neskaidru un nepārprotami plašu pieeju salīdzināmībai, Vispārējā tiesa nepareizi ir piemērojusi vienādas prasības obligātajiem testiem, kas piemērojami, piemēram, liftu vai kravas automašīnu ražotājiem, no vienas puses, un pagaidu skrīninga testiem, kuru mērķis ir dzīvnieku slimību izskaušana, no otras puses. Pat ja atsauces sistēma būtu ierobežota tikai ar lauksaimniecības produktu obligātajiem testiem, šie testi, atbilstoši apelācijas sūdzības iesniedzējas norādītajam, ir ļoti atšķirīgi attiecībā uz to raksturu, mērķi, izmaksām un biežumu. Tādēļ tie nav salīdzināmi ar obligātajiem GSE skrīninga testiem.

V – **Vērtējums**

18. Saskaņā ar LESD 107. panta 1. punktu valsts pasākums ir uzskatāms par valsts atbalstu, ja tas atbilst šajā noteikumā noteiktajiem četriem kumulatīvajiem nosacījumiem. Pirmkārt, šis pasākums ir atbalsts, ko piešķir valsts vai kas tiek piešķirts no valsts līdzekļiem, otrkārt, ar to tiek dota priekšroka konkrētiem uzņēmumiem vai konkrētu preču ražošanai, tādējādi radot selektīvu priekšrocību, kas nebūtu pieejama salīdzināmiem uzņēmumiem, treškārt, ar to tiek radīti vai draudēts radīt konkurences izkropļojumus, ceturtkārt, ar to var tikt ietekmēta tirdzniecība starp dalībvalstīm.

10 — Skat. Komisijas lēmuma 92. punktu.
11 — Skat. Komisijas lēmuma 90. punktu.
12 — Skat. pārsūdzētā sprieduma 104. punktu.
13 — Skat. pārsūdzētā sprieduma 110. punktu.
14 — Skat. arī pārsūdzētā sprieduma 115. punktu.

19. Pārrunas par precīziem otrā nosacījuma apveidiem – atbalsta selektivitāti – ir radījušas auglīgas diskusijas starp ģenerāladvokātiem [15]. Tomēr godīgi jāatzīst, ka, neraugoties uz šiem centieniem, selektivitātes vērtējums praksē vēl arvien ir "grūts uzdevums ar nezināmu iznākumu" [16].

20. Pamatojoties uz minētajām auglīgajām diskusijām, šajos secinājumos vispirms tiks sniegtas zināmas vispārējas pārdomas par selektivitātes jēdzienu valsts atbalsta kontekstā (A sadaļa), kuras pēc tam tiks piemērotas šai lietai (B sadaļa).

A – *Vispārīgi apsvērumi par selektivitātes jēdzienu*

21. Otrs LESD 107. panta 1. punkta testa nosacījums ir selektivitāte, – priekšrocībām ir jābūt piešķirtām tikai *konkrētiem uzņēmumiem* vai *konkrētu preču* ražošanai. Ir skaidrs, ka selektivitāte nozīmē diferenciāciju vai nevienlīdzību, – priekšrocība ir pieejama tikai dažiem noteiktas nozares uzņēmumiem vai kādai (apakš)nozarei noteiktā tirgū. Tomēr daudz neskaidrāks ir tas, kā būtu definējama selektivitāte, it īpaši attiecībā uz otrā veida selektivitāti, kas nav saistīta ar *individuālo* diferencēšanu (piemēram, priekšrocības piešķirtas uzņēmumam X, bet ne Y un Z), bet gan ar *nozaru* diferencēšanu (piemēram, priekšrocības piešķirtas visiem uzņēmumiem, kuri ražo A, bet nav piešķirtas uzņēmumiem, kuri ražo B).

22. Tas it īpaši attiecas uz pēdējā veida diferencēšanu, kad selektivitāte kļūst sarežģītāka problēma. Tas ir tāpēc, ka veids, kādā tiek atlasīti atbalstītie uzņēmumi, nav atsevišķs lēmums, bet gan vispārīga, bieži vien tiesību akta, piemērošana [17]. Šādos gadījumos robeža starp "selektīvu" un "vispārīgu" pasākumu kļūst daudz smalkāka.

23. Kopumā, novērtējot selektivitāti, saskaņā ar Tiesas judikatūru ir jānosaka uzņēmumi, kuri ir "salīdzināmā tiesiskajā un faktiskajā situācijā" [18]. Šīs vispārīgās prasības konkrētās aprises tomēr laika gaitā ir mainījušās atkarībā no lietas sarežģītības un iesaistīto uzņēmumu skaita.

24. Individuālas selektivitātes gadījumos, kad valsts atbalsts tiek piešķirts tikai vienam uzņēmumam, Tiesa ne vienmēr ir uzsvērusi prasību definēt salīdzināmu uzņēmumu atsauces sistēmu, kuras ietvaros būtu jāizvērtē selektīvas priekšrocības pastāvēšana. Tas ir lielā mērā saprotams, – ja priekšrocības ir piešķirtas tikai vienam no vairākiem intuitīvi salīdzināmiem uzņēmumiem, selektivitātes jautājums nerada nekādu problēmu.

25. Selektivitāte kļūst problemātiskāka gadījumos, kad priekšrocības ir piešķirtas noteiktas nozares uzņēmumiem. Šajā kategorijā selektivitāte ir definēta un lietota atšķirīgāk. Pamatojoties uz šo dažādību, literatūrā tiek nošķirta divu posmu un trīs posmu pieeja selektivitātei [19].

15 — Skat., piemēram, ģenerāladvokāta N. Vāla [*N. Wahl*] secinājumus lietā Komisija/*MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 43. un nākamie punkti), ģenerāladvokāta N. Jēskinena [*N. Jääskinen*] secinājumus apvienotajās lietās Komisija un Spānija/*Government of Gibraltar* un Apvienotā Karaliste (C-106/09 P un C-107/09 P, EU:C:2011:215, 176. un nākamie punkti), ģenerāladvokāta N. Jēskinena secinājumus apvienotajās lietās *Paint Graphos* u.c. (no C-78/08 līdz C-80/08, EU:C:2010:411, 79. un nākamie punkti), ģenerāladvokāta L. M. Pojareša Maduru [*L. M. Poiares Maduro*] secinājumus lietā *Enirisorse* (C-237/04, EU:C:2006:21, 47. un nākamie punkti), ģenerāladvokāta Ž. Mišo [*J. Mischo*] secinājumus lietā *Adria-Wien Pipeline* un *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:250, 36. un nākamie punkti), ģenerāladvokāta M. Darmona [*M. Darmon*] secinājumus apvienotajās lietās *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer* (C-72/91 un C-73/91, EU:C:1992:130, 47. un nākamie punkti).

16 — Ģenerāladvokāta F. Dž. Džeikobsa [*F. G. Jacobs*] secinājumi lietā *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2000:585, 157. punkts).

17 — Šajā ziņā skat. ģenerāladvokāta N. Vāla secinājumus lietā Komisija/*MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 50.–54. punkts).

18 — Skat., piemēram, spriedumus, 2015. gada 4. jūnijs, Komisija/*MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 61. punkts), 2015. gada 4. jūnijs, *Kernkraftwerke Lippe-Ems* (C-5/14, EU:C:2015:354, 74. punkts), 2011. gada 15. novembris, Komisija un Spānija/*Government of Gibraltar* un Apvienotā Karaliste (C-106/09 P un C-107/09 P, EU:C:2011:732, 75. punkts), 2011. gada 8. septembris, Komisija/Nīderlande (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 52. punkts), 2008. gada 22. decembris, *British Aggregates*/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82. punkts), 2005. gada 3. marts, *Heiser* (C-172/03, EU:C:2005:130, 40. punkts) un 2001. gada 8. novembris, *Adria-Wien Pipeline* un *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 41. punkts).

19 — Skat., piemēram, Romariz, C., "Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or "The Ghost of Yet-To-Come"". No: *EStAL* 1, 2014, 41. un 42. lpp.; Bousin, J., un Piernas, J., "Developments in the Notion of Selectivity". No: *EStAL* 4, 2008, 640.–642. lpp.

26. Saskaņā ar divu posmu pieeju [20] pirmajā posmā tiek noteikts, vai pasākums ir *prima facie* selektīvs, proti, vai dažiem uzņēmumiem ir priekšrocības attiecībā pret citiem uzņēmumiem, kas ir salīdzināmā tiesiskā un faktiskā situācijā, ņemot vērā pasākuma mērķi. Ja atbilde pirmajā posmā ir apstiprinoša, tad tiek pierādīta selektivitātes prezumpcija. Tomēr šis pasākums joprojām varētu tikt pamatots otrajā posmā, ja diferenciācija rodas no tās sistēmas rakstura vai vispārējās shēmas, kuras daļa ir šis pasākums. Kamēr Komisijas pienākums pirmajā posmā ir konstatēt, ka attiecīgais pasākums ir *prima facie* selektīvs [21], otrajā posmā dalībvalstīm ir jāatspēko šis pieņēmums [22].

27. Saskaņā ar trīs posmu pieeju sākotnējā stadijā tiek aplūkota atsauces sistēmas definēšana, kas dažreiz tiek dēvēta par "kopējo" jeb "normālo" režīmu [23]. Šādas pieejas pārējie posmi būtībā ir tādi paši kā iepriekš divu posmu pieejā aprakstītie. Tādējādi otrajā posmā tiek vērtēts, vai Komisija ir konstatējusi, ka ar pasākumu tiek nošķirti salīdzināmi uzņēmumi. Trešajā posmā tiek izvērtēts, vai dalībvalstij ir izdevies pierādīt, ka šis pasākums ir bijis pamatots, ņemot vērā tās sistēmas raksturu un vispārējo shēmu, kurā tas ietilpst.

28. Tuvāk aplūkojot, šķiet, ka vienīgā manāmā atšķirība starp abām šīm pieejām ir diezgan teorētiska. Tā sastāv no pirmā posma sadalīšanas divos atsevišķos trīs posmu pieejas posmos. Abos gadījumos ir jādefinē atbilstīgā atsauces sistēma. Tomēr divu posmu pieejā šī definīcija ir mazāk acīmredzama, jo tā ir paslēpta pirmajā posmā. Tā rezultātā trīs posmu pieeja varētu būt piemērotāka tās skaidrības un pedagoģiskā potenciāla izpratnē. Ar to tiek nodrošināts strukturētāks argumentācijas modelis un skaidrāk izteikti dažādi analīzes elementi.

29. Nav šaubu, ka selektivitātes testa būtība ir "atsauces sistēmas" noteikšana. Tomēr, cik vien tas ir saistīts ar attiecībām starp tekstuālo izteiksmi un patieso saturu, tā būtība atgādina "matrjošku", – tikai pēc ārējā slāņa atvēršanas ir redzams, ka pamatā faktiski ir diskriminācijas jēdziens [24]. Turklāt diskriminācijas jēdzienā papildus ir apslēpta salīdzināmība. Tādējādi, meklējot patieso selektivitātes jēdziena saturu, nonākam pie no citām Savienības tiesību jomām ļoti labi zināma jēdziena – salīdzināmības.

30. Ar salīdzināmību tiek pārbaudīts, vai attiecībā uz konkrētu īpašību (tas ir, *tertium comparationis* [vienlīdzības izvērtēšanai izmantojamo references terminu], kas var būt vērtība, mērķis, rīcība u.c.) salīdzināšanas elementos (personas, produkti u.c.) vairāk ir redzamas līdzības vai atšķirības.

31. Klasiskā problēma šādā pārbaudē ir īpašības izvēle, attiecībā uz kādu šis salīdzinājums ir jāveic. Ar ko tieši ir salīdzināmi uzņēmumi X un Y? Manuprāt, veicot šādu vērtējumu valsts atbalsta kontekstā, parasti būtu jāņem vērā trīs faktori.

32. Pirmais faktors ir šī pasākuma piemērošanas joma saistībā ar personām un/vai situācijām, uz kuriem tas attiecas. Paša šī pasākuma piemērošanas joma parasti noteiktu loģisku saistību un salīdzināmību starp šīm personām un/vai situācijām. Šādā pasākumā varētu arī noteikt iespējamās saistības un maksājumus, kas tiek noteikti konkrētam uzņēmumu kopumam, kā arī iemeslus, kuru dēļ dalībvalsts var lūgt samazināt šīs saistības vai maksājumus.

20 — Skat., piemēram, spriedumus, 2008. gada 22. decembris, *British Aggregates*/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 82. un nākamie punkti), 2005. gada 3. marts, *Heiser* (C-172/03, EU:C:2005:130, 40. un nākamie punkti) un 2001. gada 8. novembris, *Adria-Wien Pipeline* un *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (EU:C:2001:598, 41. un 42. punkts).

21 — Skat., piemēram, spriedumus, 2015. gada 4. jūnijs, Komisija/*MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 59. punkts) un 2011. gada 8. septembris, Komisija/Nīderlande (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62. punkts).

22 — Skat., piemēram, spriedumu, 2011. gada 8. septembris, Komisija/Nīderlande (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62. punkts).

23 — Skat. spriedumus, 2011. gada 8. septembris, *Paint Graphos* u.c. (no C-78/08 līdz C-80/08, EU:C:2011:550, 49. punkts) un 1974. gada 2. jūlijs, Itālija/Komisija (173/73, EU:C:1974:71, 15. punkts).

24 — Tajā pašā sakarā skat. ģenerāladvokāta N. Vāla secinājumus lietā Komisija/*MOL* (C-15/14 P, EU:C:2015:32, 54. punkts).

33. Otrais faktors ir šī pasākuma mērķis tādā izpratnē, kādus mērķus un vērtības ar šo pasākumu vēlas veicināt vai sasniegt. Piemērotas atsauces sistēmas noteikšanai ir jāpieņem lēmums ne vien par uzņēmumu kopumu, kuri ir salīdzināmā tiesiskā un faktiskā situācijā, "ņemot vērā pasākuma mērķi" [25], bet arī, plašākā nozīmē, "attiecīgo sistēmu" [26].

34. Treškārt, varētu būt vēl viens, iespējams, papildu faktors, izvērtējot salīdzināmību iesaistīto produktu aizstājamības pakāpes izpratnē. Skaidri jāatzīst, ka šāds faktors līdz šim ir maz izmantots Tiesas judikatūrā [27]. No otras puses, patiešām daudz varētu pateikt par nepieciešamību valsts atbalsta tiesību aktos vairāk ņemt vērā tā konkurences tiesību dimensiju [28]. Salīdzināmības izpratnē tas būtu jāinterpretē kā salīdzināmība, ko definē (kopā) ar aizstājamību un apstiprina ar konkurences izkropļošanas jēdzienu konkrētajā tirgū. Atbilstošās atsauces sistēmas meklēšana tad nonāktu daudz tuvāk "konkrētā tirgus" definīcijai, kas neatšķirtos no saskaņā ar LESD 101. pantu veiktās analīzes.

35. Pirmais un otrais iepriekš minētais faktors kādā no formām būtu jākonstatē jebkurā salīdzināmības vērtējumā. To precīza formulēšana un attiecīgā nozīme būs atkarīga no katras konkrētās lietas apstākļiem. Tas pats attiecas uz to savstarpējo mijiedarbību. Dažos gadījumos visi faktori norādīs vienā virzienā. Citos gadījumos otro faktoru (pasākuma mērķis) un trešo faktoru (to produktu aizstājamības pakāpe, uz kuriem attiecas šis pasākums) var izmantot, lai koriģētu vai ar kādu niansi papildinātu pirmo faktoru. Pirmais faktors (pasākuma piemērošanas jomas definēšana ar pašu pasākumu) būtu jāizmanto kā sākuma punkts, noskaidrojot atsauces sistēmu. Tomēr tam nebūtu jābūt izšķirošam pašam par sevi, jo dalībvalsts, lai pasākums netiktu klasificēts kā valsts atbalsts, varētu izvēlēties pasākumu, kura piemērošanas joma attiecas tikai uz noteiktiem uzņēmumiem, izņemot tos, kas ir salīdzināmi ar citiem uzņēmumiem, kuri negūst labumu no šī pasākuma.

36. Spriedumā "Holandes NO_x" lietā [29] ir paskaidrots, kā attiecīgās atsauces sistēmas definēšanas izpratnē ar vienu no faktoriem galu galā var ignorēt citu. "Holandes NO_x" lietā ar otro faktoru tika koriģēts pirmais faktors. Nīderlande bija ierobežojusi slāpekļa oksīdu (NO_x) emisiju kvotu tirdzniecības iespēju tikai lielajiem rūpniecības uzņēmumiem, kas rada šāda veida emisijas. Tādēļ valsts pasākuma piemērošanas joma bija ierobežota ar šiem uzņēmumiem. Tomēr, ņemot vērā šī pasākuma vispārējo mērķi, proti, vides aizsardzību, Tiesa uzskatīja, ka visi uzņēmumi, kuriem bijuši "vieni un tie paši pienākumi", proti, samazināt NO_x emisijas, bija līdzīgā tiesiskā un faktiskā situācijā neatkarīgi no to lieluma [30]. Tādēļ NO_x emisijas kvotu tirdzniecības iespēja nebija jāierobežo tikai ar lielākām iekārtām [31].

37. Nav šaubu, ka iepriekš minētie faktori sniedz tikai aptuvenas norādes par apsvērumiem, kas būtu jāveic, izvērtējot salīdzināmību atsauces sistēmas noteikšanas izpratnē. Diezgan acīmredzams ir arī tas, ka ikviens līdzīgs vērtējums, lai cik tas kārtīgi būtu strukturēts algoritmiskā, gandrīz matemātiskā izteiksmē, vienmēr būs saistīts ar dažiem subjektīvas vērtību izvēles elementiem par to, kādi uzņēmumi ir salīdzināmi un kāpēc, vairāk akcentējot vienu, nevis citu faktoru.

25 — Skat. spriedumus, 2011. gada 8. septembris, Komisija/Nīderlande (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 52. punkts) un 2001. gada 8. novembris, *Adria-Wien Pipeline* un *Wietersdorfer* & *Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 41. punkts).

26 — Skat. spriedumus, 2005. gada 3. marts, *Heiser* (C-172/03, EU:C:2005:130, 40. punkts) un 2004. gada 29. aprīlis, *GIL Insurance* u.c. (C-308/01, EU:C:2004:252, 68. punkts).

27 — Tomēr detalizētāku vērtējumu par konkurenci starp produktiem, bet koncentrējoties uz citu priekšmetu, nevis selektivitāti, skat. spriedumā, 2003. gada 13. februāris, Spānija/Komisija (C-409/00, EU:C:2003:92, 68. un nākamie punkti).

28 — Skat., piemēram, da Cruz Vilaça, J., L., "Material and Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments". No: *EStAL* 4, 2009, 443.–451. lpp.; Romariz, C., "Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or "The Ghost of Yet-To-Come"". No: *EStAL* 1, 2014, 47.–48. lpp.; Nicolaides, P., Rusu, I., E., "The Concept of Selectivity: An Ever Wider Scope". No: *EStAL* 4, 2012, 796.–797. lpp.; 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?" No: 34 *E.C.L.R.* 8, 2013, 400.–406. lpp.

29 — Spriedums, 2011. gada 8. septembris, Komisija/Nīderlande (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

30 — Spriedums, 2011. gada 8. septembris, Komisija/Nīderlande (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 66. punkts). Mans izcēlums.

31 — Citu līdzīgu piemēru skat. spriedumā, 2001. gada 8. novembris, *Adria-Wien Pipeline* un *Wietersdorfer* & *Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 52. punkts), kur pasākuma mērķis lika izskatīt plašāku uzņēmumu grupu par to, kas izrietēja no pasākuma piemērošanas jomas.

38. Tomēr tajā pašā laikā šāda precīzi formulēta izvēle ir skaidri jānorāda lēmumu pieņēmējas iestādes argumentācijā. Tādēļ praksē Komisijai būtu jāprecizē, kādu atsauces sistēmu un ar kādu pamatojumu tā izvēlas noteikt.

39. Atbilstīgās atsauces sistēmas attēlošana, lemjot par iespējamā valsts atbalsta selektivitāti, ir izšķiroši svarīga vairāku iemeslu dēļ. Pirmkārt, ar to personām tiek ļauts uzzināt iemeslus, kādēļ kāds pasākums ir vai nav uzskatāms par valsts atbalstu [32]. Otrkārt, ar to tiek nodrošināta lielāka tiesiskā paredzamība attiecībā uz dalībvalstīm, kuras spēs paredzēt, vai par to pieņemtajiem pasākumiem ir jāpaziņo Komisijai vai arī tās bez ierobežojuma var brīvi piekopt īpašu ekonomisko politiku [33]. Treškārt, ar to Savienības tiesu iestādēm ir ļauts veikt efektīvu pārskatīšanu tiesā kā Vispārējai tiesai un, galu galā, Tiesa ar lielāku skaidrību varēs noteikt, vai ir ievērots selektivitātes nosacījums.

B – *Selektivitātes nosacījums šajā lietā*

40. Šajā lietā Tiesai ir lūgts izvērtēt, vai selektivitātes nosacījums ir jāpārbauda plašākā nozīmē definētas atsauces sistēmas ietvaros, kas aptver liellopu nozares uzņēmumus un "citu nozaru uzņēmumus".

41. Vispārējās tiesas argumentācijā netika sniegta sīkāka informācija par to, kas jāsaprot ar "citu nozaru uzņēmumiem". Vispārējā tiesa vienīgi atzinīgi ir atsaukusies uz Komisijas vērtējumu [34], kurā pats par sevi nebija īsti skaidrs, kas bija šīs "citas nozares" [35].

42. Šajā lietā varētu aplūkot vairākas atsauces sistēmas atkarībā no *tertium comparationis* definēšanai izvēlētā abstrakcijas līmeņa un no attiecīgās nozīmes, kas piešķirta iepriekš ieskicētajiem atšķirīgajiem faktoriem. Aprakstīšu trīs no tām, – šauro pieeju, vidējo pieeju un plašo pieeju.

43. Šaurā pieeja, ko aizstāv apelācijas sūdzības iesniedzēja, koncentrējas uz uzņēmumiem, kuri veic TSE testus. Atsauces sistēma ir izveidota ar Regulas Nr. 999/2001 piemērošanas jomu. Šajā regulā skrīninga testi ir paredzēti tikai TSE skartajām nozarēm. Tādējādi šaurajā pieejā dominē pirmais iepriekš aprakstītais faktors, kas darbojas ar zema līmeņa abstrakciju, – salīdzināmu uzņēmumu kopums tiek definēts atbilstoši īpašajam pienākumam veikt TSE testus.

44. Vidējā pieeja ir solis vienu līmeni augstāk abstrakcijas ziņā. Varētu teikt, ka salīdzināmu uzņēmumu kopumā ir ietverti jebkuri lauksaimniecības vai pārtikas uzņēmumi, kuriem ir pienākums veikt savu produktu veselības pārbaudes. Šajā pieejā nav atsauces uz GSE pārbaužu specifiku [36], bet gan uz Savienības pasākuma vispārējo mērķi šajā lietā, proti, cilvēku un dzīvnieku veselības pasargāšanu. Pienākumu veikt GSE skrīninga testus var uzskatīt par daļu no plašāka pienākuma uzņēmumiem veikt kontroles, kas nodrošina, ka to produkti nerada draudus cilvēku un dzīvnieku veselībai [37]. Šādas pieejas rezultātā uzņēmumi, kuriem tiek veikti GSE skrīninga testi, tiek salīdzināti ar citiem lauksaimniecības vai pārtikas uzņēmumiem, kuri ir pakļauti cita veida obligātajām sanitārajām kontrolēm, bet varbūt ražo cita veida gaļas vai pārtikas produktus.

32 — Skat. spriedumu, 2004. gada 29. aprīlis, Nīderlande/Komisija (C-159/01, EU:C:2004:246, 65.–67. punkts).

33 — Ģenerāladvokāta L. A. Hēlhuda [*L. A. Geelhoed*] secinājumi lietā *GIL Insurance* u.c. (C-308/01, EU:C:2003:481, 76. punkts).

34 — Skat. pārsūdzētā sprieduma 107., 108., 110. un 111. punktu.

35 — Skat. šo secinājumu 16. punktu.

36 — Skat. pēc analoģijas spriedumu, 2003. gada 20. novembris, *GEMO* (C-126/01, EU:C:2003:622).

37 — Skat., piemēram, Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa Regulu (EK) Nr. 882/2004 par oficiālo kontroli, ko veic, lai nodrošinātu atbilstības pārbaudi saistībā ar dzīvnieku barības un pārtikas aprites tiesību aktiem un dzīvnieku veselības un dzīvnieku labturības noteikumiem (OV L 165, 1. lpp.).

45. Virzoties vēl augstākā abstrakcijas līmenī, var paredzēt vēl plašāku pieeju. Šīs plašās pieejas ietvaros varētu teikt, ka salīdzināmu uzņēmumu kopums aptver visus uzņēmumus, kuriem ir piemērojamas obligātās kontroles pirms to produktu tirdzniecības un kuri nav stingri ierobežoti ar dzīvniekiem. Tā abstraktais *tertium comparationis* attiektos vispārīgi uz kvalitātes vai drošuma kontrolēm, kas acīmredzami rada daudz lielāku salīdzināmu uzņēmumu kopumu.

46. Tieši šī pēdējā, plašā kategorija, atbilstoši apelācijas sūdzības iesniedzējas norādītajam, bija pieeja, kuru izvēlējās Komisija un vēlāk apstiprināja Vispārējā tiesa. Kā apgalvo apelācijas sūdzības iesniedzēja, Vispārējā tiesa nepareizi uzskatīja par līdzvērtīgiem obligātos kravas automašīnu un liftu testus un pagaidu testus, kuru mērķis ir izskaust dzīvnieku slimību.

47. Tā tiešām ir taisnība, ka Vispārējā tiesa ļoti detalizēti nav kavējusies pie attiecīgās atsauces sistēmas definēšanas [38]. Pārsūdzētā sprieduma 107. un 110. punktā tā paļāvās uz Komisijas secinājumiem, ka no attiecīgā pasākuma guva labumu tikai "audzētāji, kautuves un citi uzņēmumi, kas pārstrādā, apstrādā, pārdod vai tirgo produktus, kas iegūti no liellopiem, kuriem veikts obligātais GSE skrīninga tests", pretstatā "citu nozaru uzņēmējiem", to nekonkretizējot.

48. Lai arī Vispārējā tiesa precīzi nav formulējusi, ko tā domāja ar "citu nozaru uzņēmējiem", nav jāatceļ Vispārējās tiesas spriedums saskaņā ar otro apelācijas pamatojumu. Fakts paliek fakts, ka GSE skrīninga testu finansēšana, izmantojot valsts resursus, bija selektīva priekšrocība, kas nebija pieejama "citām nozarēm". Tā kā no apelācijas sūdzības iesniedzējas nav saņemti nekādi papildu pierādījumi, šķiet, tas nekādi nav attaisnojams ar sistēmas būtību vai vispārējiem saimnieciskiem principiem.

49. Attiecībā uz pienākumu sniegt pamatojumu, lai arī Vispārējā tiesa varēja to formulēt precīzāk, manuprāt, tā nav pārkāpusi šo pienākumu tādā apjomā, kas padarītu par nepieciešamu tās nolēmuma atcelšanu. Saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru Vispārējai tiesai saskaņā ar Tiesas statūtu 36. pantā, lasot to kopā ar 53. panta pirmo rindkopu, noteiktajā saistošajā pienākumā norādīt sprieduma pamatojumu netiek pieprasīts Vispārējai tiesai izsmeļoši un vienu pēc otra uzskaitīt visus lietas dalībnieku sniegtos argumentus. Tādēļ argumentācija var tikt pausta arī netieši – ar nosacījumu, ka tā attiecīgajām personām ļauj saprast Vispārējās tiesas sprieduma pamatojumu un Tiesai sniedz pietiekamu informāciju, lai tā varētu īstenot savas pārskatīšanas pilnvaras apelācijas tiesvedībā [39].

50. Ir acīmredzams, ka pārsūdzētā sprieduma pamatojums lietas dalībniekiem ļāva izprast pamatojumu, ar kādu Vispārējā tiesa apstiprināja selektīvu priekšrocību pastāvēšanu. Pieprasot Vispārējai tiesai lielāku konkrētību par reālajām nozarēm, kas tika salīdzinātas ar liellopu audzēšanas nozari, tas labākajā gadījumā nedaudz papildinātu argumentāciju, bet neietekmētu sprieduma rezolutīvo daļu.

51. Tomēr būtu jāpiebilst, ka, manuprāt, tikai šīs konkrētās lietas īpašie fakti ļauj secināt, ka pastāv selektivitāte. Priekšrocība vēl aizvien būtu pieejama tikai vienai nozarei, proti, liellopu audzēšanas nozarei, neatkarīgi no tā, kura no trim iepriekš aprakstītajām atsauces sistēmām būtu izvēlēta. Nekas nenorāda uz to, ka šādas selektīvas priekšrocības varētu tikt attaisnotas ar šīs sistēmas būtību vai vispārējo struktūru. Tomēr tam nebūtu jāaizēno Komisijas vispārējais pienākums precīzi formulēt attiecīgās atsauces sistēmas definīciju nākošajās lietās, kurās līdzīga nenoteiktība kopā ar atšķirīgiem faktiem varētu novest pie citāda secinājuma.

38 — Skat. šo secinājumu 16. punktu.

39 — Skat., piemēram, spriedumus, 2016. gada 8. marts, Grieķija/Komisija (C-431/14 P, EU:C:2016:145, 38. punkts), 2011. gada 21. decembris, *A2A*/Komisija (C-320/09 P, EU:C:2011:858, 97. punkts) un 2004. gada 7. janvāris, *Aalborg Portland* u.c./Komisija (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P un C-219/00 P, EU:C:2004:6, 372. punkts).

VI – **Secinājumi**

52. Šo iemeslu dēļ un neierobežojot pirmā apelācijas sūdzības pamatojuma pārbaudi, ierosinu Tiesai noraidīt apelācijas sūdzību attiecībā uz otro apelācijas sūdzības pamatojumu.