Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MICHAL BOBEK
prezentate la 21 aprilie 2016 [1]

Cauza C-270/15 P

Regatul Belgiei/Comisia

„Recurs — Ajutor de stat — Prevenirea, controlul și eradicarea encefalopatiilor spongiforme transmisibile (EST) — Finanțarea testelor de depistare a encefalopatiilor spongiforme bovine (ESB) — Noțiunea de selectivitate — Cadrul de referință — Comparabilitate”

I – **Introducere**

1. Regulamentul (CE) nr. 999/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2001 de stabilire a unor reglementări pentru prevenirea, controlul și eradicarea anumitor forme transmisibile de encefalopatie spongiformă („EST”) [2], adoptat în urma crizei generate de encefalopatia spongiformă bovină („ESB”), a impus statelor membre să efectueze teste de depistare în cazul anumitor animale expuse riscului de a fi infectate cu o formă de EST, cum sunt bovinele, dar și ovinele și caprinele (denumite în continuare „teste de depistare”). În perioada 1 ianuarie 2001-31 decembrie 2005, Regatul Belgiei a finanțat, parțial sau în totalitate, testele de depistare pentru sectorul bovinelor. Comisia a decis că finanțarea acestor teste prin intermediul resurselor de stat constituie un ajutor de stat în favoarea agricultorilor, a abatoarelor și a altor entități care transformă, manipulează, vând sau comercializează produse provenite de la bovine care fac obiectul unor teste obligatorii de depistare a ESB.

2. Prin prezentul recurs, Regatul Belgiei (denumit în continuare „recurentul”) contestă calificarea măsurii ca ajutor de stat de către Comisie, care a fost confirmată de Tribunal în Hotărârea din 25 martie 2015 (denumită în continuare „hotărârea atacată”) [3]. În special, recurentul consideră că unul dintre cele patru criterii constitutive ale unui ajutor de stat, și anume natura selectivă a măsurii, nu este îndeplinit întrucât cadrul de referință utilizat pentru stabilirea selectivității a fost definit prea larg de Comisie și de Tribunal.

3. În conformitate cu solicitarea formulată de Curte, în aceste concluzii ne vom limita să analizăm problema selectivității, care este elementul esențial al celui de al doilea motiv de recurs al recurentului.

1 — Limba originală: engleza.

2 — JO 2001, L 147, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 37, p. 213.

3 — Hotărârea Belgia/Comisia, T-538/11, EU:T:2015:188.

II – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul primar*

4. Articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) [fostul articol 87 alineatul (1) CE] prevede:

„Cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.”

B – *Dreptul secundar*

5. Potrivit considerentului (9) al Regulamentului nr. 999/2001, „[s]tatele membre ar trebui să realizeze un program anual de monitorizare a ESB și a scrapiei și ar trebui să informeze Comisia și celelalte state membre cu privire la rezultatele programului și [la] apariția oricărei alte forme de EST”. Articolul 6 alineatul (1) din regulament, intitulat „Sistemul de monitorizare”, prevede că „[f]iecare stat membru întocmește un program anual de monitorizare pentru ESB și scrapie în conformitate cu anexa III capitolul A. Programul respectiv include o procedură de screening care folosește analize rapide”.

6. Punctul 12 din Orientările comunitare privind ajutoarele de stat care vizează testele pentru depistarea EST, eliminarea animalelor moarte și a deșeurilor provenite de la abatoare (denumite în continuare „Orientările privind EST”)[4] precizează că „aceste orientări se referă la ajutorul de stat destinat acoperirii costurilor ocazionate de testele pentru depistarea EST, eliminarea animalelor moarte și a deșeurilor provenite de la abatoare acordat operatorilor în domeniul producției, prelucrării și comercializării animalelor și produselor de origine animală care intră în domeniul de aplicare al anexei I la tratat și în măsura în care articolele 87, 88 și 89 din tratat au fost declarate aplicabile unor asemenea produse”.

7. La punctele 23 și 24 din Orientările privind EST se arată că:

„23. În scopul de a promova adoptarea unor măsuri destinate protecției sănătății animale și umane, Comisia a decis că va continua să autorizeze ajutoarele de stat care acoperă până la 100 % din costurile aferente testelor EST, potrivit principiilor prezentate la punctul 11.4 din orientările agricole.

24. Totuși, începând cu 1 ianuarie 2003, în ceea ce privește examinarea ESB obligatorie a bovinelor sacrificate pentru consumul uman, ajutoarele publice directe și indirecte, inclusiv plățile comunitare, nu pot depăși un total de 40 de euro pe test. Obligația de examinare poate fi reglementată de legislația comunitară sau națională. Acest cuantum se referă la costul total al testelor, incluzând echipamentul pentru teste, prelevarea probelor, transportul, examinarea, stocarea și distrugerea probelor. Acest cuantum poate fi redus în viitor, în cazul în care costurile aferente testelor scad.”

4 — JO 2002, C 324, p. 2.

III – **Situația de fapt și procedura**

8. Ca urmare a apariției ESB, cunoscută sub denumirea „boala vacii nebune”, în anii ’90, Parlamentul European și Consiliul au adoptat Regulamentul nr. 999/2001 de stabilire a unor reglementări pentru prevenirea, controlul și eradicarea anumitor forme transmisibile de encefalopatie spongiformă. Regulamentul menționat impune fiecărui stat membru să întocmească un program anual de monitorizare pentru ESB și scrapie[5], care să includă o procedură de screening care folosește analize rapide. În special, toate bovinele cu vârsta de peste 30 de luni și cele cu vârsta de peste 24 de luni supuse sacrificării de urgență sunt vizate de aceste teste obligatorii. Finanțarea respectivelor teste de depistare nu a fost însă abordată în mod expres de regulament. Din cauza diferențelor existente între statele membre în ceea ce privește nu doar costurile, ci și modul de finanțare a testelor, Comisia a adoptat Orientările privind EST pentru a evita denaturarea concurenței dintre statele membre. Orientările în cauză precizează în special că, de la 1 ianuarie 2003, ajutorul financiar furnizat de un stat trebuie să fie limitat la 40 de euro pentru fiecare test de depistare.

9. În urma unei serii de plângeri privind finanțarea testelor de depistare în Belgia și după ce a solicitat informații din partea Regatului Belgiei, Comisia a decis, în luna ianuarie 2009, să inițieze procedura oficială de investigare în conformitate cu articolul 88 alineatul (2) CE [în prezent articolul 108 alineatul (2) TFUE]. Investigația Comisiei a avut ca obiect sistemul belgian de finanțare a costurilor aferente testelor de depistare a EST la bovine din perioada 1 ianuarie 2001-31 decembrie 2005.

10. La 27 iulie 2011, Comisia a adoptat Decizia 2011/678/UE privind ajutorul de stat în favoarea finanțării testelor pentru depistarea formelor de encefalopatie spongiformă transmisibilă (EST) la bovine pus în aplicare de Belgia (denumită în continuare „decizia Comisiei”)[6]. În decizia respectivă, Comisia a statuat că finanțarea testelor de depistare a ESB prin intermediul resurselor de stat conferă un avantaj economic selectiv întreprinderilor din sectorul bovinelor prin reducerea costurilor pe care ele trebuie să le suporte pentru testele de depistare și constituie ajutor de stat. Comisia a mai decis, pe baza Orientărilor privind EST, că ajutorul în cauză este compatibil cu piața internă, cu excepția sumelor care depășesc 40 de euro pe test pentru perioada 1 ianuarie 2003-30 iunie 2004[7].

IV – **Hotărârea atacată și procedura în fața Curții**

11. În fața Tribunalului, Regatul Belgiei a solicitat anularea deciziei Comisiei în măsura în care ea a calificat măsurile belgiene de finanțare a testelor de depistare a ESB în sectorul bovinelor prin intermediul resurselor de stat ca fiind ajutor de stat. Acesta a susținut într-un singur motiv că măsura în discuție nu este ajutor de stat întrucât nu conferă un avantaj selectiv întreprinderilor din sectorul bovinelor.

12. Tribunalul a respins acțiunea și a obligat Regatul Belgiei la plata cheltuielilor de judecată. Potrivit Tribunalului, costul testelor obligatorii de depistare este o sarcină care grevează în mod normal bugetul unei întreprinderi. Încercând să diminueze costul respectiv prin asigurarea gratuității testelor de depistare, Regatul Belgiei a conferit întreprinderilor din sectorul bovinelor un avantaj care nu este disponibil pentru „întreprinderile din alte sectoare”[8]. Condiția privind caracterul selectiv al unei măsuri, care se apreciază în raport cu „totalitatea întreprinderilor”, iar nu doar în raport cu

5 — Scrapia este o encefalopatie spongiformă similară cu ESB care afectează în special oile și caprele.

6 — Ajutorul de stat C 44/08 (fostul NN 45/04) (JO 2011, L 274 p. 36).

7 — A se vedea considerentele (90)-(92) al deciziei Comisiei.

8 — A se vedea punctul 110 din hotărârea atacată.

întreprinderile beneficiare ale unui astfel de avantaj în interiorul aceluiași grup, a fost astfel îndeplinită [9]. În consecință, potrivit Tribunalului, Comisia nu a săvârșit o eroare atunci când a considerat că finanțarea testelor de depistare a ESB prin intermediul resurselor de stat constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

13. În fața Curții, recurentul solicită anularea hotărârii Tribunalului și a deciziei Comisiei. Recurentul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept și a încălcat obligația de motivare care îi revine. În sprijinul acestei afirmații, el invocă două motive de recurs: primul se referă la existența unui avantaj selectiv în sensul articolului 107 TFUE, iar al doilea, la aplicarea specifică a criteriului selectivității în situația de fapt din prezenta cauză.

14. Vom aborda doar al doilea motiv de recurs în aceste concluzii. Potrivit recurentului, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a afirmat, la modul general, că toate întreprinderile supuse obligației de a efectua teste înainte de comercializarea produselor lor sunt, prin definiție, într-o situație juridică și de fapt comparabilă. În plus, recurentul susține că Tribunalul a încălcat obligația de motivare care îi revine întrucât nu a explicat motivul pentru care a statuat că întreprinderile din sectorul bovinelor care trebuie să efectueze teste obligatorii de depistare a ESB se află într-o situație comparabilă, în sensul normelor în materia ajutoarelor de stat, cu întreprinderile supuse obligației de a efectua controale înainte de comercializarea produselor lor.

15. În decizia sa, Comisia a considerat că „finanțarea testelor ESB de către stat nu este benefică decât pentru un sector determinat, cel de creștere a animalelor care fac obiectul unor teste ESB” [10]. Ea a constatat că, „în cazul în care statul finanțează costurile controalelor obligatorii referitoare la producția sau comercializarea produselor, acest lucru trebuie să fie considerat drept un avantaj selectiv pentru întreprinderi”. Întrucât „statul a redus cheltuielile care sunt incluse în mod normal în bugetul unei întreprinderi, […] agricultorii, abatoarele și celelalte entități care transformă, manipulează, vând sau comercializează produse provenite de la bovine care fac obiectul unor teste ESB obligatorii în temeiul legislației aplicabile în perioada în cauză […] au beneficiat de ajutoare de stat prin finanțarea testelor ESB de către stat […]” [11].

16. În hotărârea atacată, Tribunalul, făcând referire la poziția Comisiei, pe care o aprobă, a comparat testele de depistare cu „controalele obligatorii care priveau producerea sau comercializarea bunurilor” [12]. Acesta a confirmat constatările Comisiei potrivit cărora „agenții economici de pe filiera bovină beneficiau de un avantaj care nu era disponibil pentru întreprinderile din alte sectoare, întrucât aceștia beneficiau de gratuitatea controalelor care trebuiau efectuate în mod obligatoriu înainte de punerea pe piață sau de comercializarea produselor lor, în timp ce întreprinderile din alte sectoare nu aveau această posibilitate […]” [13].

17. Potrivit recurentului, Tribunalul ar fi trebuit să explice în mod corespunzător care sunt „întreprinderile din alte sectoare” relevante [14]. Adoptând o asemenea abordare vagă și implicit generală în ceea ce privește comparabilitatea, Tribunalul a inclus în mod eronat în aceeași categorie, pe de o parte, testele obligatorii pe care sunt obligați să le efectueze, de exemplu, producătorii de ascensoare sau de camioane și, pe de altă parte, testele temporare de depistare care urmăresc eradicarea unei boli a animalelor. Chiar și în cazul limitării cadrului de referință la testele obligatorii pentru produsele agricole, aceste teste sunt, potrivit recurentului, foarte diferite în ceea ce privește natura, obiectivul, costul și frecvența lor. Prin urmare, ele nu sunt comparabile cu testele obligatorii de depistare a ESB.

9 — A se vedea punctul 114 din hotărârea atacată.

10 — A se vedea considerentul (92) al deciziei Comisiei.

11 — A se vedea considerentul (90) al deciziei Comisiei.

12 — A se vedea punctul 104 din hotărârea atacată.

13 — A se vedea punctul 110 din hotărârea atacată.

14 — A se vedea și punctul 115 din hotărârea atacată.

V – **Apreciere**

18. Potrivit articolului 107 alineatul (1) TFUE, o măsură națională este considerată ajutor de stat atunci când îndeplinește cele patru condiții cumulative prevăzute în dispoziția respectivă. În primul rând, măsura trebuie să implice ajutoare acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, în al doilea rând, ea trebuie să favorizeze anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri, constituind astfel un avantaj selectiv care nu este disponibil pentru întreprinderile comparabile, în al treilea rând, ea trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența, în al patrulea rând, trebuie să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre.

19. Discuția privind limitele precise ale celei de a doua condiții – selectivitatea ajutorului – a dat naștere unei dezbateri ample între avocații generali [15]. Totuși, este corect să recunoaștem că, în pofida acestor eforturi, aprecierea privind selectivitatea continuă să fie „un exercițiu dificil cu rezultat incert” [16] în practică.

20. Pe baza acestei dezbateri ample, prezentele concluzii prezintă mai întâi câteva reflecții generale privind noțiunea de selectivitate în contextul ajutorului de stat (secțiunea A), care sunt aplicate în continuare în prezenta cauză (secțiunea B).

A – *Considerații generale privind noțiunea de selectivitate*

21. A doua condiție de aplicare a articolului 107 alineatul (1) TFUE este cea privind selectivitatea: avantajul trebuie să fie acordat doar *anumitor întreprinderi* sau pentru producerea *anumitor bunuri*. Este clar că selectivitatea implică diferențierea sau inegalitatea: avantajul este disponibil doar pentru unele întreprinderi din cadrul unui anumit sector sau pentru un (sub)sector din cadrul unei anumite piețe. Ceea ce este însă mult mai puțin clar este modul în care selectivitatea trebuie să fie definită, în special în cazul celui de al doilea tip de selectivitate, care nu are în vedere diferențierea *individuală* (de exemplu un avantaj acordat întreprinderii X, dar nu și întreprinderilor Y și Z), ci diferențierea *sectorială* (de exemplu un avantaj acordat tuturor întreprinderilor care produc bunul A, dar nu și celor care produc bunul B).

22. În special în cazul acestui din urmă tip de diferențiere, selectivitatea devine o chestiune mai dificilă. Motivul este că întreprinderile favorizate nu sunt selectate prin intermediul unei decizii individuale, ci prin aplicarea unei măsuri generale, adesea de natură legislativă [17]. În asemenea situații, limita dintre „selectiv” și „general” devine mult mai subtilă.

15 — A se vedea, de exemplu, Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, punctul 43 și următoarele), Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauzele conexe Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:215, punctul 176 și următoarele), Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauzele conexe Paint Graphos și alții (C-78/08-C-80/08, EU:C:2010:411, punctul 79 și următoarele), Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:21, punctul 47 și următoarele), Concluziile avocatului general Mischo prezentate în cauza Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:250, punctul 36 și următoarele), Concluziile avocatului general Darmon prezentate în cauzele conexe Sloman Neptun/Bodo Ziesemer (C-72/91 și C-73/91, EU:C:1992:130, punctul 47 și următoarele).

16 — Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, punctul 157).

17 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, punctele 50-54).

23. În general, atunci când apreciază selectivitatea, jurisprudența Curții impune determinarea întreprinderilor care se găsesc „într-o situație de fapt și juridică comparabilă”[18]. Concretizarea acestei cerințe generale a variat însă în timp, în funcție de complexitatea cauzei și de numărul întreprinderilor vizate.

24. În cazurile de selectivitate individuală, și anume atunci când ajutorul de stat este acordat unei singure întreprinderi, Curtea nu a subliniat întotdeauna necesitatea de a defini un cadru de referință al întreprinderilor comparabile în raport cu care să fie evaluată existența unui avantaj selectiv. Acest fapt este în mare măsură de înțeles: dacă un avantaj este acordat doar uneia dintre mai multe întreprinderi care sunt comparabile la modul intuitiv, selectivitatea nu ridică nicio problemă.

25. Selectivitatea devine mai problematică în cazul avantajelor acordate anumitor întreprinderi pe bază sectorială. În cadrul acestei categorii, selectivitatea a fost definită și aplicată în mod mai divers. Pentru a explica această diversitate, literatura de specialitate distinge o abordare în două etape și o abordare în trei etape a selectivității[19].

26. Potrivit abordării în două etape[20], în prima etapă se stabilește dacă măsura este selectivă *prima facie*, și anume dacă anumite întreprinderi beneficiază de un avantaj în raport cu altele care se găsesc într-o situație juridică și de fapt comparabilă din perspectiva obiectivului urmărit de măsura în cauză. În cazul unui răspuns afirmativ în prima etapă, este stabilită o prezumție de selectivitate. Justificarea măsurii ar putea să fie încă posibilă în a doua etapă dacă diferențierea a fost generată de natura sau de economia generală a sistemului din care face parte măsura. Deși Comisiei îi revine sarcina să demonstreze că măsura este selectivă *prima facie* în prima etapă[21], statele membre trebuie să răstoarne această prezumție în a doua etapă[22].

27. Potrivit abordării în trei etape, etapa inițială presupune definirea cadrului de referință, denumit uneori regimul „comun” sau „normal”[23]. Celelalte etape ale acestei abordări sunt în esență aceleași cu cele descrise mai sus în cazul abordării în două etape. Astfel, a doua etapă constă în analizarea aspectului dacă Comisia a demonstrat că măsura face distincție între întreprinderi comparabile. În a treia etapă se apreciază dacă statul membru a reușit să demonstreze că măsura a fost justificată având în vedere natura și economia generală a sistemului din care face parte.

28. La o privire mai atentă, s-ar părea că singura diferență sesizabilă dintre cele două abordări are mai degrabă un caracter academic. Ea constă în împărțirea primei etape în două etape separate în cazul abordării în trei etape. În ambele cazuri este necesară definirea cadrului de referință corespunzător. În cadrul abordării în două etape, această definire este însă mai puțin vizibilă, fiind ascunsă în prima etapă. Prin urmare, abordarea în trei etape ar putea fi mai adecvată din perspectiva clarității și a potențialului pedagogic. Ea oferă un model de raționament mai structurat și face mai explicite diferitele elemente ale analizei.

18 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 4 iunie 2015, Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punctul 61), Hotărârea din 4 iunie 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, punctul 74), Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctul 75), Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 52), Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 82), Hotărârea din 3 martie 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, punctul 40), și Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punctul 41).

19 — A se vedea, de exemplu, Romariz, C., „Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or «The Ghost of Yet-To-Come»”, EStAL 1, 2014, p. 41 și 42, Bousin, J., și Piernas, J., „Developments in the Notion of Selectivity”, EStAL 4, 2008, p. 640-642.

20 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 82 și următoarele), Hotărârea din 3 martie 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, punctul 40 și următoarele), și Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punctele 41-42).

21 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 4 iunie 2015, Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punctul 59), și Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 62).

22 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 62).

23 — A se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2011, Paint Graphos și alții (C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, punctul 49), și Hotărârea din 2 iulie 1974, Italia/Comisia (173/73, EU:C:1974:71, punctul 15).

29. Nu există nicio îndoială că esența criteriului selectivității este stabilirea „cadrului de referință”. Dar, în ceea ce privește relația dintre formularea sa textuală și conținutul său efectiv, această esență amintește de o păpușă rusească: doar prin deschiderea părții exterioare se vede că noțiunea-cheie este de fapt discriminarea [24]. Și, din nou, în cadrul noțiunii de discriminare este ascunsă, și mai profund, comparabilitatea. Astfel, în cazul în care căutăm conținutul efectiv al selectivității, ajungem la noțiunea bine cunoscută din alte domenii ale dreptului Uniunii: comparabilitatea.

30. Comparabilitatea presupune analizarea aspectului dacă, în ceea ce privește o anumită calitate (și anume, *tertium comparationis*, care poate fi o valoare, un scop, o acțiune, o situație etc.), elementele comparației (întreprinderi, persoane, produse etc.) prezintă mai multe asemănări sau mai multe diferențe.

31. Problema clasică ridicată de o asemenea analiză este selectarea calității în raport cu care trebuie să fie efectuată comparația. Prin ce anume sunt comparabile întreprinderile X și Y? Există, în opinia noastră, trei factori care ar trebui să fie luați în considerare de regulă atunci când se efectuează o asemenea apreciere în contextul ajutorului de stat.

32. Primul factor este domeniul de aplicare al măsurii în ceea ce privește persoanele și/sau situațiile pe care le acoperă. Domeniul de aplicare al măsurii în sine ar defini de regulă raportul logic și caracterul comparabil al acestor persoane și/sau situații. De asemenea, este probabil ca o asemenea măsură să stabilească potențiale obligații sau sarcini care sunt impuse unui anumit ansamblu de întreprinderi, precum și motivele pentru care un stat membru poate urmări să atenueze aceste obligații sau sarcini.

33. Al doilea factor este obiectivul măsurii în ceea ce privește scopurile și valorile pe care măsura este destinată să le urmărească sau să le promoveze. Definirea unui cadru de referință adecvat necesită o decizie privind ansamblul de întreprinderi care se găsesc într-o situație de drept și de fapt comparabilă „în raport cu obiectivul urmărit de măsura respectivă” [25], dar și, mai general, cu „sistemul în cauză” [26].

34. În al treilea rând, ar mai putea fi încă un factor, poate auxiliar, în cadrul căruia caracterul comparabil este apreciat din perspectiva gradului de substituibilitate a produselor în cauză. Ar trebui să se recunoască clar că un asemenea factor a găsit până acum puțin sprijin în jurisprudența Curții [27]. Pe de altă parte, se pot spune efectiv multe despre necesitatea ca legislația în domeniul ajutorului de stat să țină seama mai mult de dimensiunea sa legată de dreptul concurenței [28]. În ceea ce privește comparabilitatea, aceasta ar echivala cu (co)definirea caracterului comparabil prin substituibilitate și susținerea sa prin noțiunea de denaturare a concurenței în cadrul pieței relevante. Căutarea cadrului de referință relevant ar ajunge atunci mult mai aproape de definiția „pieței relevante”, într-un mod care nu este diferit de analiza efectuată potrivit articolului 101 TFUE.

35. Primii doi factori menționați mai sus ar trebui să fie prezenți, într-o formă sau alta, în orice apreciere a comparabilității. Formularea lor exactă și importanța fiecăruia depind de împrejurările fiecărei cauze concrete. Același lucru este valabil în cazul interacțiunii dintre ei. În unele situații, toți factorii vor fi convergenți. În altele, al doilea (obiectivul măsurii) și al treilea factor (gradul de substituibilitate a produselor vizate de măsură) pot fi folosiți pentru a corecta sau a nuanța primul

24 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, punctul 54).

25 — A se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 52), și Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punctul 41).

26 — A se vedea Hotărârea din 3 martie 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, punctul 40), și Hotărârea din 29 aprilie 2004, GIL Insurance și alții (C-308/01, EU:C:2004:252, punctul 68).

27 — Totuși, pentru o examinare mai aprofundată a concurenței dintre produse, deși concentrată asupra altui aspect decât selectivitatea, a se vedea Hotărârea din 13 februarie 2003, Spania/Comisia (C-409/00, EU:C:2003:92, punctul 68 și următoarele).

28 — A se vedea, de exemplu, da Cruz Vilaça, J. L., „Material and Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments”, EStAL 4, 2009, p. 443-451, Romariz, C., „Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or «The Ghost of Yet-To-Come»”, EStAL 1, 2014, p. 47 și 48, Nicolaides, P., și Rusu, I. E., „The Concept of Selectivity: An Ever Wider Scope”, EStAL 4, 2012, p. 796 și 797, Lo Schiavo, G., „The role of competition analysis under article 107 paragraph 1 TFEU: the emergence of a «market analysis» assessment within the selectivity criterion?”, 34 E.C.L.R. 8, 2008, p. 400-406.

factor. Primul factor (definirea domeniului de aplicare al măsurii prin însăși măsura respectivă) ar trebui să fie luat ca punct de plecare atunci când se stabilește un cadru de referință. Totuși, el nu ar trebui să fie decisiv în sine, întrucât un stat membru ar putea, pentru a evita calificarea ca ajutor de stat, să elaboreze o măsură al cărei domeniu de aplicare să fie limitat la anumite întreprinderi, care sunt însă comparabile cu altele care nu beneficiază de măsura în cauză.

36. Cauza „Dutch NO_x”[29] ilustrează modul în care unul dintre factori poate să prevaleze în final asupra altuia în ceea ce privește definirea cadrului de referință relevant. În cauza menționată, al doilea factor l-a corectat pe primul. Țările de Jos au limitat posibilitatea de comercializare a drepturilor de emisie de oxizi de azot (NO_x) în mod exclusiv la întreprinderile industriale mari care provoacă asemenea tipuri de emisii. Domeniul de aplicare al măsurii naționale a fost astfel restricționat la întreprinderile respective. Având însă în vedere obiectivul general al măsurii, și anume protecția mediului, Curtea a statuat că toate întreprinderile care sunt supuse „unor obligații de aceeași *natură*”, și anume de reducere a emisiilor de NO_x, se găsesc într-o situație de fapt și de drept comparabilă, indiferent de dimensiunea lor[30]. Prin urmare, posibilitatea de comercializare a emisiilor de NO_x nu ar fi trebuit să fie limitată la întreprinderile mai mari[31].

37. Nu există nicio îndoială că factorii descriși mai sus furnizează doar indicații generale referitoare la tipul de reflecții care ar trebui făcute atunci când se apreciază comparabilitatea în vederea stabilirii unui cadru de referință. Este de asemenea destul de evident că orice apreciere de tip similar, oricât de bine structurată în termeni algoritmici, aproape matematici, va presupune întotdeauna alegeri cu valoare subiectivă privind întreprinderile care sunt comparabile și de ce, punând mai mult accent pe un factor decât pe altul.

38. Totodată, o asemenea alegere trebuie să apară însă în mod explicit în motivarea autorității de decizie. În practică, prin urmare, Comisia ar trebui să precizeze cadrul de referință pe care alege să îl stabilească și pentru ce motive.

39. Conturarea cadrului de referință corespunzător atunci când se decide cu privire la selectivitatea ajutorului de stat potențial este decisivă pentru o serie de motive. În primul rând, aceasta permite părților să cunoască motivele pentru care o măsură a fost sau nu a fost considerată ajutor de stat[32]. În al doilea rând, asigură o previzibilitate juridică mai mare pentru statele membre, care vor putea astfel anticipa dacă măsurile pe care le adoptă trebuie să fie notificate Comisiei sau dacă pot să urmeze în mod liber o anumită politică economică fără limitări[33]. În al treilea rând, permite instanțelor Uniunii să realizeze un control judiciar efectiv, întrucât Tribunalul și, în final, Curtea vor putea stabili cu mai multă claritate dacă a fost îndeplinită condiția privind selectivitatea.

B – *Condiția privind selectivitatea în prezenta cauză*

40. În prezenta cauză se solicită Curții să aprecieze dacă trebuie să se analizeze condiția privind selectivitatea într-un cadru de referință definit în mod larg, care cuprinde întreprinderi din sectorul bovinelor și „întreprinderi din alte sectoare”.

29 — Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

30 — Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 66). Sublinierea noastră.

31 — Pentru încă un exemplu similar, a se vedea Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punctul 52), în care obiectivul măsurii a condus la luarea în considerare a unui grup de întreprinderi mai extins decât cel care rezultă din domeniul de aplicare al măsurii.

32 — A se vedea Hotărârea din 29 aprilie 2004, Țările de Jos/Comisia (C-159/01, EU:C:2004:246, punctele 65-67).

33 — Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza GIL Insurance și alții (C-308/01, EU:C:2003:481, punctul 76).

41. În raționamentul său, Tribunalul nu a furnizat detalii suplimentare legate de ceea ce ar trebui să se înțeleagă prin „întreprinderi din alte sectoare”. Tribunalul a făcut doar referire în mod aprobator la aprecierea Comisiei [34], care nu era, în sine, întru totul clară în ceea ce privește sensul expresiei „alte sectoare” [35].

42. În speță pot fi avute în vedere o serie de cadre de referință în funcție de nivelul de abstracție ales pentru a defini *tertium comparationis* și de ponderea atribuită fiecăruia dintre diferiții factori descriși mai sus. Vom prezenta pe scurt trei dintre ele: abordarea restrânsă, abordarea intermediară și abordarea largă.

43. Abordarea restrânsă, susținută de recurent, se concentrează pe întreprinderile care efectuează teste de depistare a EST. Cadrul de referință este stabilit de domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 999/2001. Regulamentul menționat impune realizarea testelor de depistare doar în cazul sectoarelor care pot fi afectate de existența EST. Astfel, potrivit abordării restrânse, primul factor descris mai sus este dominant și presupune un nivel scăzut de abstracție: ansamblul de întreprinderi comparabile este definit prin obligația specială de a efectua testul de depistare a EST.

44. Abordarea intermediară urcă un nivel mai sus în ceea ce privește abstracția. Se poate spune că ansamblul de întreprinderi comparabile include orice întreprinderi agricole sau alimentare care sunt obligate să supună produsele lor unor controale sanitare. Această abordare nu se întemeiază pe caracterul special al testelor de depistare a ESB [36], ci pe obiectivul general al măsurii Uniunii din prezenta cauză, și anume protecția sănătății animale și umane. Obligația de a efectua teste de depistare a ESB poate fi considerată parte a unei obligații mai largi a întreprinderilor de a efectua controale care să garanteze că produsele lor nu constituie o amenințare pentru sănătatea umană și animală [37]. O asemenea abordare conduce la compararea întreprinderilor obligate să efectueze testele de depistare a ESB cu alte întreprinderi agricole sau alimentare care sunt supuse altor tipuri de controale sanitare obligatorii, dar ar putea să producă alte tipuri de carne sau produse alimentare.

45. Urcând și mai mult pe scara abstracției, poate fi avută în vedere o abordare și mai largă. Potrivit acestei abordări largi, se poate spune că ansamblul de întreprinderi comparabile include toate întreprinderile supuse controalelor obligatorii înainte de comercializarea produselor lor, care nu se limitează strict la animale. Astfel, *tertium comparationis* abstract ar fi controalele privind calitatea sau siguranța în general, care generează, în mod evident, un grup mult mai mare de întreprinderi comparabile.

46. Potrivit recurentului, cea din urmă categorie, mai largă, corespunde abordării care a fost adoptată de Comisie și confirmată ulterior de Tribunal. După cum susține recurentul, Tribunalul a asimilat în mod eronat testele obligatorii pentru camioane și ascensoare cu testele temporare care urmăresc eradicarea unei boli a animalelor.

47. Este adevărat că Tribunalul nu a insistat foarte mult pe definirea cadrului de referință relevant [38]. La punctele 107 și 110 din hotărârea atacată, acesta s-a întemeiat pe constatările Comisiei potrivit cărora de măsura în cauză au beneficiat doar „crescătorii, abatoarele și celelalte entități care prelucrau, manipulau, vindeau sau comercializau produse rezultate din bovine și supuse unui test obligatoriu de depistare a ESB”, spre deosebire de „întreprinderile din alte sectoare”, fără alte precizări.

34 — A se vedea punctele 107, 108, 110 și 111 din hotărârea atacată.

35 — A se vedea punctul 16 din prezentele concluzii.

36 — A se vedea prin analogie Hotărârea din 20 noiembrie 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622).

37 — A se vedea de exemplu Regulamentul (CE) nr. 882/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate animală și de bunăstare a animalelor (JO 2004, L 165, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 58, p. 216).

38 — A se vedea punctul 16 din prezentele Concluzii.

48. Chiar dacă Tribunalul nu a precizat ce înțelege prin „întreprinderi din alte sectoare”, nu este necesară anularea hotărârii sale pe baza celui de al doilea motiv de recurs. Este cert că finanțarea testelor de depistare a ESB prin intermediul resurselor de stat constituie un avantaj selectiv care nu este disponibil pentru „alte sectoare”. În lipsa unor probe suplimentare prezentate de recurent, ea nu pare justificată în niciun fel de natura sau de economia generală a sistemului.

49. În ceea ce privește obligația de motivare, deși Tribunalul ar fi putut utiliza o formulare mai explicită, considerăm că el nu a încălcat această obligație în mod atât de grav încât să se impună anularea deciziei sale. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, obligația de motivare a hotărârilor, ce revine Tribunalului în temeiul articolului 36 și al articolului 53 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, nu îi impune acestuia să prezinte o expunere care să urmeze în mod exhaustiv și unul câte unul toate raționamentele formulate de părțile în litigiu. Prin urmare, motivarea poate fi implicită, cu condiția să permită persoanelor interesate să cunoască motivele pe care se întemeiază Tribunalul, iar Curții să dispună de elemente suficiente pentru a-și exercita controlul în cadrul recursului [39].

50. Este evident că motivarea hotărârii atacate a permis părților să înțeleagă motivele pentru care Tribunalul a confirmat existența unui avantaj selectiv. Precizarea în mod obligatoriu de către Tribunal a sectoarelor concrete care au fost comparate cu sectorul bovinelor ar fi constituit cel mult o completare minoră a raționamentului, dar nu ar fi afectat dispozitivul hotărârii.

51. Trebuie să adăugăm însă că, în opinia noastră, doar situația de fapt specifică prezentei cauze permite concluzia că există selectivitate. Avantajul ar fi totuși disponibil doar pentru un sector, și anume sectorul bovinelor, indiferent care dintre cadrele de referință descrise mai sus ar fi ales. Nu există nimic care să indice că respectivul avantaj selectiv ar putea fi justificat de natura sau de economia generală a sistemului. Acest lucru nu ar trebui să eclipseze însă obligația generală a Comisiei de a defini în mod explicit cadrul de referință relevant în spețele viitoare, în care o neclaritate similară combinată cu o situație de fapt diferită ar putea conduce la o altă concluzie.

VI – **Concluzie**

52. Pentru motivele de mai sus și fără a aduce atingere analizării primului motiv de recurs, propunem Curții să respingă recursul în ceea ce privește al doilea motiv de recurs.

39 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 8 martie 2016, Grecia/Comisia (C-431/14 P, EU:C:2016:145, punctul 38), Hotărârea din 21 decembrie 2011, A2A/Comisia (C-320/09 P, EU:C:2011:858, punctul 97), și Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Aalborg Portland și alții/Comisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P și C-219/00 P, EU:C:2004:6, punctul 372).