Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 21. apríla 2016 [1]

Vec C-270/15 P

Belgické kráľovstvo
proti

Komisii

„Odvolanie — Štátna pomoc — Prevencia, kontrola a eradikácia prenosných spongiformných encefalopatií (TSE) — Financovanie skríningových testov na spongiformné encefalopatie hovädzieho dobytka (BSE) — Pojem selektivita — Referenčný rámec — Porovnateľnosť“

I – Úvod

1. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001 z 22. mája 2001, ktorým sa stanovujú pravidlá prevencie, kontroly a eradikácie niektorých prenosných spongiformných encefalopatií (ďalej len „TSE“), [2] prijaté v dôsledku krízy spongiformnej encefalopatie hovädzieho dobytka (ďalej len „BSE“) ukladalo členským štátom povinnosť uskutočňovať povinné skríningové testy určitých zvierat, ktorým hrozí riziko nákazy TSE, napríklad hovädzieho dobytka, ale aj oviec a kôz (ďalej len „skríningové testy“). Od 1. januára 2001 do 31. decembra 2005 Belgické kráľovstvo úplne alebo čiastočne financovalo skríningové testy pre odvetvie hovädzieho dobytka. Komisia rozhodla, že financovanie týchto testov prostredníctvom štátnych zdrojov predstavuje štátnu pomoc pre poľnohospodárov, bitúnky a ostatné subjekty, ktoré spracúvajú a predávajú výrobky pochádzajúce z hovädzieho dobytka alebo s nimi manipulujú či obchodujú a podliehajú povinnému skríningovému testovaniu na BSE.

2. Belgické kráľovstvo (ďalej len „odvolateľ“) týmto odvolaním namieta voči tomu, že Komisia označila opatrenie za štátnu pomoc, čo Všeobecný súd potvrdil v rozsudku z 25. marca 2015 (ďalej len „napadnutý rozsudok“). [3] Odvolateľ sa najmä domnieva, že jedno zo štyroch kritérií štátnej pomoci, konkrétne selektívna povaha opatrenia, nie je splnené, lebo Komisia a Všeobecný súd vymedzili referenčný rámec na preukázanie selektivity príliš široko.

3. Na základe požiadavky Súdneho dvora sa tieto návrhy obmedzia na analýzu otázky selektivity, ktorá je podstatou druhého odvolacieho dôvodu.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Ú. v. ES L 147, 2001, s. 1; Mim. vyd. 03/032, s. 289.

3 — Rozsudok z 25. marca 2015, Belgicko/Komisia (T-538/11, EU:T:2015:188).

II – **Právny rámec**

A – *Primárne právo*

4. Článok 107 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) (predtým článok 87 ods. 1 ES) stanovuje:

„Ak nie je zmluvami ustanovené inak, pomoc poskytovaná v akejkoľvek forme členským štátom alebo zo štátnych prostriedkov, ktorá narúša hospodársku súťaž alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvýhodňuje určitých podnikateľov alebo výrobu určitých druhov tovaru, je nezlučiteľná s vnútorným trhom, pokiaľ ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi.“

B – *Sekundárne právo*

5. V odôvodnení 9 nariadenia č. 999/2001 sa uvádza, že „členské štáty by mali vykonávať každoročný program monitoringu BSE a scrapie a mali by informovať Komisiu a ostatné členské štáty o výsledkoch a nebezpečí ostatných TSE“. Článok 6 nariadenia, nazvaný „Systém monitoringu“, v odseku 1 stanovuje, že „každý členský štát vykonáva výročný program monitoringu BSE a scrapie v súlade s prílohou III kap. A. Tento program zahŕňa screening použitím rýchlych testov“.

6. Bod 12 usmernení Spoločenstva o štátnej pomoci v súvislosti s testami TSE, uhynutým dobytkom a odpadom z bitúnkov (ďalej len „usmernenia TSE“) [4] stanovuje, že „tieto usmernenia sa týkajú štátnej pomoci v súvislosti s testami TSE, uhynutým dobytkom a odpadom z bitúnkov poskytovanej hospodárskym subjektom pôsobiacim v oblasti výroby, spracovania a uvádzania na trh zvierat a výrobkov z nich patriacich do pôsobnosti prílohy I Zmluvy v rozsahu, v akom sa na také výrobky vzťahujú články 87, 88 a 89 Zmluvy“.

7. Body 23 a 24 usmernení TSE stanovujú:

„23. S cieľom podporiť prijatie opatrení na ochranu zdravia zvierat a ľudského zdravia Komisia rozhodla, že bude naďalej povoľovať štátnu pomoc pokrývajúcu až 100 % nákladov na testovanie TSE v súlade so zásadami uvedenými v bode 11.4 poľnohospodárskych usmernení.

24. Pokiaľ však ide o povinné testovanie BSE u hovädzieho dobytka porážaného na ľudskú spotrebu, celková priama a nepriama verejná podpora vrátane platieb Spoločenstva nesmie od 1. januára 2003 prekročiť 40 eur na jeden test. Testovacia povinnosť môže byť založená na právnych predpisoch Spoločenstva alebo na vnútroštátnych právnych predpisoch. Táto čiastka zodpovedá celkovým nákladom testovania, ktoré zahŕňajú: testovaciu súpravu, odobratie, prepravu, testovanie, uskladnenie a zničenie vzorky. Túto sumu možno v budúcnosti znížiť, ak sa znížia náklady na testy.“

III – **Skutkový stav a konanie pred podaním žaloby**

8. Po prepuknutí epidémie BSE známej aj ako „choroba šialených kráv“ v 90. rokoch Európsky parlament a Rada prijali nariadenie č. 999/2001, ktorým sa stanovujú pravidlá prevencie, kontroly a eradikácie niektorých prenosných spongiformných encefalopatií. Nariadenie stanovovalo, že každý členský štát uskutoční ročný program monitorovania BSE a scrapie, [5] ktorého súčasťou bol skríningový postup s použitím rýchlych testov. Toto povinné testovanie sa vzťahovalo najmä na všetky kusy

4 — Ú. v. ES C 324, 2002, s. 2.

5 — Scrapie je spongiformná encefalopatia podobná BSE, ktorá postihuje najmä ovce a kozy.

hovädzieho dobytka staršie ako 30 mesiacov a na hovädzí dobytok starší ako 24 mesiacov, ktorý podstupuje nutnú porážku. Nariadenie sa však osobitne nezaoberalo problematikou financovania týchto skríningových testov. Vzhľadom na nerovnosti medzi členskými štátmi nielen v oblasti nákladov, ale aj spôsobu financovania skríningových testov, prijala Komisia usmernenia TSE, aby zabránila narušeniu hospodárskej súťaže medzi členskými štátmi. Usmernenia najmä stanovovali, že od 1. januára 2003 nesmie finančná pomoc poskytnutá štátom prekročiť 40 eur na jeden skríningový test.

9. Komisia sa a základe viacerých sťažností v súvislosti s financovaním skríningových testov v Belgicku a po tom, čo si od Belgického kráľovstva vyžiadala informácie, rozhodla v januári 2009 začať konanie vo veci formálneho zisťovania podľa článku 88 ods. 2 ZES (teraz článok 108 ods. 2 ZFEÚ). Zisťovanie Komisie sa týkalo belgického systému financovania nákladov na skríningové testovanie TSE u hovädzieho dobytka od 1. januára 2001 do 31. decembra 2005.

10. Dňa 27. júla 2011 prijala Komisia rozhodnutie 2011/678/EÚ týkajúce sa štátnej pomoci, ktorú poskytlo Belgicko na financovanie skríningu prenosných spongiformných encefalopatií (TSE) hovädzieho dobytka (ďalej len „rozhodnutie Komisie“). [6] Komisia v tomto rozhodnutí konštatovala, že financovaním skríningových testov BSE zo štátnych prostriedkov získavajú podniky v odvetví hovädzieho dobytka selektívnu hospodársku výhodu spočívajúcu v znížení ich nákladov na skríningové testy, čo predstavuje štátnu pomoc. Komisia ďalej na základe usmernení TSE rozhodla, že táto pomoc je zlučiteľná s vnútorným trhom s výnimkou súm prevyšujúcich 40 eur na jeden test za obdobie od 1. januára 2003 do 30. júna 2004. [7]

IV – **Napadnutý rozsudok a konanie pred Súdnym dvorom**

11. Belgické kráľovstvo pred Všeobecným súdom navrhlo zrušenie rozhodnutia Komisie v rozsahu, v akom sú v ňom belgické opatrenia financovania skríningových testov BSE v sektore hovädzieho dobytka zo štátnych prostriedkov posúdené ako štátna pomoc. Jediným žalobným dôvodom tvrdilo, že predmetné opatrenie nie je štátna pomoc, lebo neposkytuje selektívnu výhodu podnikom v odvetví hovädzieho dobytka.

12. Všeobecný súd zamietol žalobu a zaviazal Belgické kráľovstvo na náhradu trov konania. Podľa názoru Všeobecného súdu predstavujú náklady na povinné skríningové testy zaťaženie, ktoré za bežných okolností znáša rozpočet podniku. Tým, že sa Belgické kráľovstvo pokúsilo znížiť tieto náklady bezodplatným poskytnutím skríningových testov, poskytlo podnikom v odvetví hovädzieho dobytka výhodu, ktorú „podniky v iných sektoroch“ nemali. [8] Podmienka selektívnej povahy opatrenia, ktorá sa posudzuje vo vzťahu ku „všetkým podnikom“, a nielen k podnikom požívajúcim rovnakú výhodu v rámci tej istej skupiny, bola teda splnená. [9] Všeobecný súd v dôsledku toho rozhodol, že Komisia správne konštatovala, že financovanie skríningového testovania BSE zo štátnych prostriedkov predstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

13. Odvolateľ pred Súdnym dvorom navrhuje zrušiť rozsudok Všeobecného súdu a rozhodnutie Komisie. Odvolateľ tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia a nesplnil si povinnosť odôvodnenia. Na podporu svojich návrhov uvádza dva odvolacie dôvody: prvý sa týka existencie selektívnej výhody v zmysle článku 107 ZFEÚ a druhý sa týka konkrétneho uplatnenia kritéria selektivity na skutkové okolnosti prejednávanej veci.

6 — Štátna pomoc C 44/08 (ex NN 45/04) (Ú. v. EÚ L 274, 2011, s. 36).

7 — Pozri odôvodnenia 90 až 92 rozhodnutia Komisie.

8 — Pozri bod 110 napadnutého rozsudku.

9 — Pozri bod 114 napadnutého rozsudku.

14. V týchto návrhoch sa budem zaoberať len druhým odvolacím dôvodom. Odvolateľ tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď všeobecne konštatoval, že všetky podniky povinné uskutočniť testy pred uvedením svojich výrobkov na trh sa automaticky nachádzajú v porovnateľnej právnej a skutkovej situácii. Okrem toho odvolateľ tvrdí, že Všeobecný súd neuviedol dôvody, pre ktoré konštatoval, že podniky v odvetví hovädzieho dobytka podliehajúce povinnému skríningovému testovaniu BSE sú na účely pravidiel štátnej pomoci v porovnateľnej situácii ako podniky, ktoré sú pred uvedením svojich výrobkov na trh povinné vykonávať akékoľvek testy.

15. Komisia vo svojom rozhodnutí uviedla, že „financovanie testov na BSE štátom prináša výhody len jednému konkrétnemu sektoru, t. j. chovu zvierat podliehajúcich povinnému testovaniu na BSE“.[10] Konštatovala, že „ak štát financuje náklady na povinné kontroly týkajúce sa výroby alebo uvádzania na trh výrobkov, musí sa to považovať za selektívnu výhodu pre dané podniky“. Keďže „štát… znižuje náklady, ktoré sú bežnou súčasťou rozpočtu podnik[u]… poľnohospodári, bitúnky a ostatné subjekty, ktoré spracúvajú, predávajú, uvádzajú na trh výrobky alebo manipulujú s výrobkami z hovädzieho dobytka podliehajúcimi povinnému testovaniu na BSE podľa právnej úpravy platnej v danom období… prijímali štátnu pomoc prostredníctvom financovania testov na BSE zo štátnych prostriedkov…“.[11]

16. Všeobecný súd v napadnutom rozsudku schválil stanovisko Komisie a porovnal skríningové testy s „povinný[mi] kontrol[ami] týkajúc[imi] sa výroby alebo uvedenia na trh výrobkov“.[12] Potvrdil konštatovanie Komisie, podľa ktorého „prevádzkovatelia v odvetví hovädzieho dobytku boli zvýhodnení oproti podnikom v iných sektoroch, pretože títo prevádzkovatelia boli príjemcami bezplatných kontrol, ktoré sa museli povinne vykonať pred uvedením na trh ich výrobkov alebo obchodovaním s nimi, pričom podniky v iných sektoroch nemali túto možnosť…“.[13]

17. Odvolateľ sa domnieva, že Všeobecný súd mal náležite vysvetliť, čo sú príslušné „podniky v iných sektoroch“.[14] Takým vágnym a implicitne širokým prístupom k porovnateľnosti Všeobecný súd nesprávne postavil na rovnakú úroveň povinné testy, ktorým podliehajú napríklad výrobcovia výťahov alebo nákladných vozidiel, na jednej strane a dočasné skríningové testy zamerané na eradikáciu ochorenia zvierat na druhej strane. Aj keby sa referenčný rámec obmedzil na povinné testovanie poľnohospodárskych výrobkov, také testy sú podľa názoru odvolateľa veľmi odlišné z hľadiska ich povahy, cieľa, ceny a frekvencie. Nemožno ich teda porovnávať s povinným skríningovým testovaním BSE.

V – **Posúdenie**

18. Podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ sa vnútroštátne opatrenie považuje za štátnu pomoc, ak spĺňa štyri kumulatívne podmienky upravené v tomto ustanovení. Po prvé musí opatrenie zahŕňať pomoc poskytnutú štátom alebo zo štátnych prostriedkov; po druhé musí zvýhodňovať určité podniky alebo výrobu určitých tovarov, a tým predstavovať selektívnu výhodu, ktorá nie je dostupná porovnateľným podnikom; po tretie musí narúšať hospodársku súťaž alebo hroziť jej narušením; po štvrté musí byť pravdepodobné, že ovplyvní obchod medzi členskými štátmi.

10 — Pozri odôvodnenie 92 rozhodnutia Komisie.

11 — Pozri odôvodnenie 90 rozhodnutia Komisie.

12 — Pozri bod 104 napadnutého rozsudku.

13 — Pozri bod 110 napadnutého rozsudku.

14 — Pozri tiež bod 115 napadnutého rozsudku.

19. Presné ohraničenie druhej podmienky – selektivity pomoci – bolo predmetom rozsiahlych diskusií medzi generálnymi advokátmi.[15] Treba však priznať, že posúdenie selektivity je v praxi napriek tomuto úsiliu naďalej „ťažkou úlohou s neistým výsledkom“.[16]

20. Tieto návrhy čerpajú z tejto bohatej diskusie a najprv v nich uvediem niekoľko všeobecných úvah o pojme selektivita v súvislosti so štátnou pomocou (časť A), ktoré následne aplikujem na prejednávanú vec (časť B).

A – *Všeobecné úvahy o pojme selektivita*

21. Druhou podmienkou kritéria stanoveného v článku 107 ods. 1 ZFEÚ je selektivita: výhoda musí byť poskytnutá len *určitým podnikateľom* alebo na výrobu *určitých druhov tovaru*. Je jasné, že selektivita znamená rozlišovanie alebo nerovnosť: výhoda je dostupná len niektorým podnikom v rámci daného odvetvia alebo určitému (pod)odvetviu v rámci daného trhu. Omnoho menej jasný je však spôsob, akým sa má selektivita vymedziť, najmä pokiaľ ide o druhý typ selektivity, pri ktorom nejde o rozlišovanie medzi *jednotlivcami* (napríklad výhoda poskytnutá podniku X, nie však podnikom Y a Z), ale o rozlišovanie medzi *odvetviami* (napríklad výhoda poskytnutá všetkým podnikom vyrábajúcim A, nie však podnikom vyrábajúcim B).

22. Najmä v súvislosti s posledným uvedeným typom rozlišovania sa selektivita stáva zložitejšou problematikou. Je to spôsobené tým, že zvýhodnené podniky nie sú odlíšené individuálnym rozhodnutím, ale uplatnením všeobecného, často legislatívneho opatrenia.[17] V takých prípadoch sa hranica medzi „selektívnym“ a „všeobecným“ stáva omnoho nejasnejšou.

23. Judikatúra Súdneho dvora si pri posudzovaní selektivity vo všeobecnosti vyžaduje určenie podnikov, ktoré sa nachádzajú v „porovnateľnej skutkovej a právnej situácii“.[18] Konkrétna podoba tejto všeobecnej požiadavky sa však časom mení v závislosti od komplexnosti veci a počtu dotknutých podnikov.

24. V prípadoch individuálnej selektivity, t. j. keď je štátna pomoc poskytnutá jedinému podniku, Súdny dvor nie vždy zdôrazňuje požiadavku vymedzenia referenčného rámca porovnateľných podnikov, v rámci ktorého sa posúdi existencia selektívnej výhody. Do veľkej miery je to pochopiteľné: ak sa výhoda poskytne len jednému podniku z mnohých, ktoré sú intuitívne porovnateľné, otázka selektivity nepredstavuje nijaký problém.

25. Selektivita sa stáva problematickejšou v prípade výhod poskytnutých určitým podnikom na odvetvovom základe. V rámci tejto kategórie sa selektivita vymedzuje a uplatňuje rôznorodejšími spôsobmi. Pokiaľ ide o túto rôznorodosť, literatúra rozlišuje medzi dvojkrokovým a trojkrokovým prístupom k selektivite.[19]

15 — Pozri napríklad návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Komisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, bod 43 a nasl.), návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen v spojených veciach Komisia a Španielsko/Government of Gibraltar a Spojené kráľovstvo (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:215, bod 176 a nasl.), návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen v spojených veciach Paint Graphos a i. (C-78/08 až C-80/08, EU:C:2010:411, bod 79 a nasl.), návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Poiares Maduro vo veci Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:21, bod 47 a nasl.), návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mischo vo veci Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:250, bod 36 a nasl.), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Darmon v spojených veciach Sloman Neptun/Bodo Ziesemer (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1992:130, bod 47 a nasl.).

16 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, bod 157).

17 — Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Komisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, body 50 až 54).

18 — Pozri napríklad rozsudky zo 4. júna 2015, Komisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, bod 61), zo 4. júna 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, bod 74), z 15. novembra 2011, Komisia a Španielsko/Government of Gibraltar a Spojené kráľovstvo (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, bod 75), z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 52), z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 82), z 3. marca 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, bod 40) a z 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, bod 41).

19 — Pozri napríklad ROMARIZ, C.: Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or „The Ghost of Yet-To-Come“. In: E*StAL* 1. 2014, s. 41 – 42; BOUSIN, J., PIERNAS, J.: Developments in the Notion of Selectivity. In: E*StAL* 4. 2008, s. 640 – 642.

26. V rámci dvojkrokového prístupu [20] prvý krok spočíva v určení toho, či je opatrenie *prima facie* selektívne, t. j. či sú určité podniky zvýhodnené oproti iným podnikom, ktoré sa nachádzajú v porovnateľnej skutkovej a právnej situácii z hľadiska cieľa sledovaného opatrením. Ak je v prvom kroku odpoveď kladná, stanoví sa domnienka selektivity. V druhom kroku je ešte možné opatrenie odôvodniť, pokiaľ rozlišovanie vyplýva z povahy alebo zo všeobecnej schémy systému, ktorého je opatrenie súčasťou. Komisii prináleží v prvom kroku preukázať, že opatrenie je *prima facie* selektívne, [21] zatiaľ čo členským štátom prináleží v druhom kroku túto domnienku vyvrátiť. [22]

27. V rámci trojkrokového prístupu sa úvodný krok týka vymedzenia referenčného rámca, ktorý sa niekedy označuje aj ako „bežný“ alebo „normálny“ režim. [23] Zostávajúce kroky tohto prístupu sú v podstate rovnaké ako vyššie uvedené kroky dvojkrokového prístupu. Druhý krok teda spočíva v posúdení toho, či Komisia preukázala, že opatrenie rozlišuje medzi porovnateľnými podnikmi. V treťom kroku sa posudzuje, či sa členskému štátu podarilo preukázať, že opatrenie je odôvodnené vzhľadom na povahu a všeobecnú schému systému, ktorého je súčasťou.

28. Pri bližšom pohľade by sa ukázalo, že jediný rozpoznateľný rozdiel medzi oboma prístupmi je skôr akademický. Spočíva v rozdelení prvého kroku na dva samostatné kroky v trojkrokovom prístupe. V oboch prípadoch je nevyhnutné definovať vhodný referenčný rámec. Pri dvojkrokovom prístupe je však toto vymedzenie menej zjavné, lebo je skryté v prvom kroku. Trojkrokový prístup môže byť v dôsledku toho vhodnejší, keďže je jasný a má pedagogický potenciál. Poskytuje štruktúrovanejší model uvažovania a jednotlivé prvky analýzy sú pri ňom zreteľnejšie.

29. Jadrom kritéria selektivity je nepochybne stanovenie „referenčného rámca“. Pokiaľ však ide o vzťah medzi jeho jazykovým vyjadrením a skutočným obsahom, toto jadro pripomína matriošku: až po odstránení vonkajšej vrstvy je vidno, že kľúčovým pojmom je v skutočnosti diskriminácia. [24] A znova: za pojmom diskriminácia sa ďalej skrýva porovnateľnosť. Pri hľadaní skutočného obsahu selektivity teda človek dospeje k pojmu dôverne známemu z iných oblastí práva EÚ, ktorým je porovnateľnosť.

30. V súvislosti s porovnateľnosťou sa posudzuje, či porovnávané prvky (podniky, osoby, výrobky atď.) vykazujú vo vzťahu k určitej vlastnosti (t. j. *tertium comparationis*, čo môže byť hodnota, cieľ, činnosť, situácia atď.) viac podobností alebo viac rozdielov.

31. Typickým problémom pri takom posudzovaní je výber vlastnosti, vo vzťahu ku ktorej sa porovnanie uskutoční. Vo vzťahu k čomu presne sú podniky X a Y porovnateľné? Podľa môjho názoru existujú tri faktory, ktoré treba zvyčajne vziať do úvahy pri takom skúmaní v súvislosti so štátnou pomocou.

32. Prvým faktorom je rozsah uplatnenia opatrenia vo vzťahu k osobám a/alebo situáciám, na ktoré sa vzťahuje. Pôsobnosť samotného opatrenia zvyčajne vymedzuje logický vzťah a porovnateľnosť takých osôb a/alebo situácií. Také opatrenie pravdepodobne stanovuje aj potenciálne povinnosti alebo zaťaženie uložené určitému súboru podnikov, ako aj dôvody, pre ktoré sa môže členský štát usilovať o zmiernenie týchto povinností alebo zaťaženia.

20 — Pozri napríklad rozsudky z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 82 a nasl.), z 3. marca 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, bod 40 a nasl.) a z 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, body 41 až 42).

21 — Pozri napríklad rozsudky zo 4. júna 2015, Komisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, bod 59) a z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 62).

22 — Pozri napríklad rozsudok z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 62).

23 — Pozri rozsudky z 8. septembra 2011, Paint Graphos a i. (C-78/08 až C-80/08, EU:C:2011:550, bod 49) a z 2. júla 1974, Taliansko/Komisia (173/73, EU:C:1974:71, bod 15).

24 — Pozri v tomto smere návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Komisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, bod 54).

33. Druhým faktorom je cieľ opatrenia z hľadiska účelov a hodnôt, ktoré má opatrenie sledovať alebo podporiť. Vymedzenie vhodného referenčného rámca si vyžaduje určiť súbor podnikov, ktoré sa nachádzajú v porovnateľnej skutkovej a právnej situácii „vzhľadom na cieľ opatrenia“,[25] ale všeobecnejšie aj vzhľadom na „danú právnu úpravu“.[26]

34. Po tretie môže existovať aj iný, možno vedľajší faktor, podľa ktorého sa porovnateľnosť posudzuje z hľadiska stupňa zameniteľnosti dotknutých výrobkov. Treba jednoznačne priznať, že takým faktorom sa judikatúra Súdneho dvora doposiaľ zaoberala málo.[27] Na druhej strane sa dá naozaj veľa hovoriť o tom, že právo týkajúce sa štátnej pomoci musí viac zohľadňovať svoj rozmer práva hospodárskej súťaže.[28] Z hľadiska porovnateľnosti by sa to prejavilo tým, že porovnateľnosť bude (spolu)vymedzená zameniteľnosťou a podopretá pojmom narušenie hospodárskej súťaže na relevantnom trhu. Hľadanie relevantného referenčného rámca teda povedie omnoho bližšie k vymedzeniu „relevantného trhu“, čo sa podobá analýze uskutočnenej v rámci článku 101 ZFEÚ.

35. Prvý a druhý vyššie uvedený faktor by mali byť v určitej forme prítomné pri každom posudzovaní porovnateľnosti. Ich presná podoba a váha bude závisieť od okolností každej konkrétnej veci. To isté platí pre ich vzájomné pôsobenie. V niektorých prípadoch budú všetky faktory namierené rovnakým smerom. V iných prípadoch sa môže druhý faktor (cieľ opatrenia) a tretí faktor (stupeň zameniteľnosti výrobkov dotknutých opatrením) použiť na korekciu alebo vyjadrenie odtieňa prvého faktora. Prvý faktor (vymedzenie rozsahu uplatnenia opatrenia pomocou samotného opatrenia) by sa mal pri stanovovaní referenčného rámca použiť ako východisko. Nemal by však byť sám osebe rozhodujúci, lebo aby sa členský štát vyhol označeniu opatrenia za štátnu pomoc, môže navrhnúť také opatrenie s pôsobnosťou obmedzenou na určité podniky, ktoré sú však porovnateľné s inými podnikmi, na ktoré sa opatrenie nevzťahuje.

36. Vec „holandských NO_X“[29] je ilustráciou toho, ako môže jeden faktor nakoniec prevážiť nad iným na účely vymedzenia relevantného referenčného rámca. V uvedenej veci bol druhým faktorom korigovaný prvý faktor. Holandsko obmedzilo možnosť obchodovať s emisiami oxidov dusíka (NO_X) len na veľké priemyselné podniky produkujúce takéto emisie. Pôsobnosť vnútroštátneho opatrenia bola preto obmedzená na tieto podniky. Vzhľadom na všeobecný cieľ opatrenia, ktorým je ochrana životného prostredia, však Súdny dvor konštatoval, že všetky podniky, na ktoré sa vzťahujú „povinnosti rovnakej *povahy*“, t. j. zníženie emisií NO_X, sa nachádzajú v porovnateľnej skutkovej a právnej situácii bez ohľadu na svoju veľkosť.[30] Možnosť obchodovať s emisiami NO_X by preto nemala byť obmedzená na väčšie zariadenia.[31]

37. Je nepochybné, že vyššie uvedené faktory len v hrubých črtách naznačujú, ako treba uvažovať pri posudzovaní porovnateľnosti na účely stanovenia referenčného rámca. Rovnako je úplne jasné, že každé posudzovanie podobnej povahy, hoci úhľadne štruktúrované v algoritmických, takmer matematických pojmoch, bude vždy obsahovať určité prvky subjektívnej voľby hodnôt, pokiaľ ide o to, ktoré podniky sú porovnateľné a prečo, pričom bude zdôraznený jeden faktor, a nie iný.

25 — Pozri rozsudky z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 52) a z 8. novembra 2011, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, bod 41).

26 — Pozri rozsudky z 3. marca 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, bod 40) a z 29. apríla 2004, GIL Insurance a i. (C-308/01, EU:C:2004:252, bod 68).

27 — Pokiaľ však ide o bližšie posúdenie hospodárskej súťaže medzi výrobkami, hoci z iného hľadiska ako selektivita, pozri rozsudok z 13. februára 2003, Španielsko/Komisia (C-409/00, EU:C:2003:92, bod 68 a nasl.).

28 — Pozri napríklad DA CRUZ VILAÇA, J. L.: Material a Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments. In: ES*tAL* 4. 2009, s. 443 – 451; ROMARIZ, C.: Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or „The Ghost of Yet-To-Come“. In: ES*tAL* 1. 2014, s. 47 – 48; NICOLAIDES, P., RUSU, I. E.: The Concept of Selectivity: An Ever Wider Scope. In: ES*tAL* 4, 2012, s. 796 – 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?. In: 34 *E.C.L.R.* 8, 2013, s. 400 – 406.

29 — Rozsudok z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

30 — Rozsudok z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 66). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

31 — Pokiaľ ide o ďalší podobný príklad, pozri rozsudok z 8. novembra 2011, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, bod 52), kde cieľ opatrenia viedol k posudzovaniu širšej skupiny podnikov, než vyplývala z pôsobnosti opatrenia.

38. Zároveň však musí byť taká voľba výslovne uvedená v rámci úvah rozhodovacieho orgánu. Komisia by preto mala v praxi jasne uviesť, aký referenčný rámec sa rozhodla stanoviť a z akých dôvodov.

39. Vytýčenie vhodného referenčného rámca pri rozhodovaní o selektivite potenciálnej štátnej pomoci je kľúčové z mnohých dôvodov. Po prvé umožňuje dotknutým subjektom dozvedieť sa dôvody, pre ktoré sa opatrenie považuje alebo nepovažuje za štátnu pomoc.[32] Po druhé zabezpečuje vyššiu mieru právnej predvídateľnosti pre členské štáty, ktoré budú schopné predvídať, či opatrenia, ktoré prijímajú, treba oznámiť Komisii alebo či môžu slobodne uskutočňovať konkrétnu hospodársku politiku bez obmedzenia.[33] Po tretie umožňuje súdom EÚ uskutočňovať účinné súdne preskúmanie, keďže Všeobecný súd a v konečnom dôsledku Súdny dvor budú môcť jasnejšie určiť, či je podmienka selektivity splnená.

B – *Podmienka selektivity v prejednávanej veci*

40. V prejednávanej veci má Súdny dvor rozhodnúť, či sa má podmienka selektivity posudzovať v rámci široko vymedzeného referenčného rámca zahŕňajúceho podniky v odvetví hovädzieho dobytka a „podniky v iných sektoroch“.

41. Všeobecný súd vo svojich úvahách podrobnejšie neuviedol, čo sa má chápať pod pojmom „podniky v iných sektoroch“. Všeobecný súd len súhlasne odkázal na posúdenie uskutočnené Komisiou,[34] ktoré samo osebe nebolo úplne jasné, pokiaľ ide o to, čo sú tieto „iné sektory“.[35]

42. V prejednávanej veci možno uvažovať o viacerých referenčných rámcoch v závislosti od stupňa abstrakcie zvoleného na vymedzenie *tertium comparationis a* od váhy pripísanej jednotlivým vyššie uvedeným faktorom. Načrtnem tri z nich: úzky prístup, stredný prístup a široký prístup.

43. Úzky prístup presadzovaný odvolateľom sa zameriava na podniky vykonávajúce testy TSE. Referenčný rámec je určený pôsobnosťou nariadenia č. 999/2001. Uvedené nariadenie si vyžaduje skríningové testovanie len pre odvetvia dotknuté TSE. V rámci úzkeho prístupu je teda dominantný prvý vyššie uvedený faktor a uplatňuje sa pri ňom nízky stupeň abstrakcie: súbor porovnateľných podnikov je vymedzený osobitnou povinnosťou vykonávať testy na TSE.

44. Stredný prístup sa posúva o úroveň vyššie, pokiaľ ide o abstrakciu. Dá sa povedať, že súbor porovnateľných podnikov zahŕňa všetky poľnohospodárske alebo potravinárske podniky, ktorých výrobky podliehajú povinným zdravotným kontrolám. Tento prístup nevychádza z osobitosti skríningových testov BSE,[36] ale zo všeobecného cieľa opatrenia EÚ v prejednávanej veci, ktorým je ochrana zdravia zvierat a ľudí. Povinnosť vykonávať skríningové testy BSE možno chápať ako súčasť širšej povinnosti podnikov uskutočňovať kontroly na zabezpečenie neškodnosti ich výrobkov pre zdravie ľudí a zvierat.[37] Taký prístup vedie k porovnávaniu podnikov podliehajúcich skríningovému testovaniu BSE s ďalšími poľnohospodárskymi alebo potravinárskymi podnikmi, na ktoré sa vzťahujú iné typy povinných sanitárnych kontrol a ktoré môžu vyrábať iné druhy mäsa alebo potravín.

32 — Pozri rozsudok z 29. apríla 2004, Holandsko/Komisia (C-159/01, EU:C:2004:246, body 65 až 67).

33 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed vo veci GIL Insurance a i. (C-308/01, EU:C:2003:481, bod 76).

34 — Pozri body 107, 108, 110 a 111 napadnutého rozsudku.

35 — Pozri bod 16 týchto návrhov.

36 — Pozri analogicky rozsudok z 20. novembra 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622).

37 — Pozri napríklad nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá (Ú. v. EÚ L 165, 2004, s. 1; Mim. vyd. 03/045, s. 200).

45. O ďalší stupeň vyššie na stupnici abstrakcie možno uvažovať o ešte širšom prístupe. V rámci tohto širokého prístupu môže súbor porovnateľných podnikov zahŕňať všetky podniky podliehajúce povinným kontrolám pred uvedením svojich výrobkov na trh a nemusí ísť nutne o živočíšnu výrobu. Abstraktným *tertium comparationis* budú teda kontroly kvality alebo bezpečnosti vo všeobecnosti, z čoho zjavne vyplýva omnoho rozsiahlejší súbor porovnateľných podnikov.

46. Podľa názoru odvolateľa si Komisia zvolila a Všeobecný súd neskôr potvrdil práve poslednú uvedenú širokú kategóriu. Ako odvolateľ tvrdí, Všeobecný súd nesprávne postavil na rovnakú úroveň povinné testy nákladných vozidiel a výťahov a dočasné testy zamerané na eradikáciu ochorenia zvierat.

47. Je totiž pravda, že Všeobecný súd sa vymedzením relevantného referenčného rámca veľmi podrobne nezaoberá.[38] V bodoch 107 a 110 napadnutého rozsudku bez ďalších detailov vychádza z konštatovania Komisie, že príjemcami predmetného opatrenia boli len „chovatelia, bitúnky a iné podniky, ktoré spracovávali, predávali, uvádzali na trh výrobky alebo manipulovali s výrobkami pochádzajúcimi z hovädzieho dobytka a ktoré podliehali povinnému testovaniu na skríning BSE“, na rozdiel od „podnik[ov] v iných sektoroch“.

48. Napriek tomu, že Všeobecný súd výslovne neuviedol, čo má na mysli pod výrazom „podniky v iných sektoroch“, nie je nevyhnutné vylúčiť uplatnenie rozsudku Všeobecného súdu v rámci druhého odvolacieho dôvodu. Pravda je, že financovanie skríningových testov BSE zo štátnych prostriedkov predstavovalo selektívnu výhodu, ktorá nebola dostupná „iným sektorom“. Pokiaľ odvolateľ nepredloží ďalšie dôkazy, zdá sa, že nie je nijako odôvodnená povahou alebo všeobecnou schémou systému.

49. Pokiaľ ide o povinnosť odôvodnenia, Všeobecný súd sa síce mohol vyjadriť explicitnejšie, domnievam sa však, že túto povinnosť neporušil v rozsahu, ktorý by si vyžadoval zrušenie jeho rozhodnutia. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že povinnosť odôvodnenia rozsudkov, ktorá prináleží Všeobecnému súdu podľa článku 36 v spojení s článkom 53 prvým odsekom Štatútu Súdneho dvora, neukladá Všeobecnému súdu povinnosť vypracovať také odôvodnenie, ktoré by vyčerpávajúcim spôsobom a jednotlivo rozoberalo všetky tvrdenia účastníkov konania. Odôvodnenie teda môže byť implicitné, ak umožní dotknutým osobám oboznámiť sa s dôvodmi, na ktorých je založený rozsudok Všeobecného súdu, a Súdnemu dvoru poskytne dostatok podkladov potrebných na uskutočnenie preskúmania v rámci odvolania.[39]

50. Je zjavné, že odôvodnenie napadnutého rozsudku umožnilo účastníkom konania oboznámiť sa s dôvodmi, pre ktoré Všeobecný súd potvrdil existenciu selektívnej výhody. Keby sa od Všeobecného súdu požadovali konkrétnejšie informácie o skutočných sektoroch, ktoré sa porovnávali s odvetvím hovädzieho dobytka, viedlo by to prinajlepšom k malému prídavku k odôvodneniu, no nemalo by to vplyv na výrok rozsudku.

51. Treba však uviesť, že podľa môjho názoru len osobitné skutkové okolnosti tejto konkrétnej veci umožňujú konštatovať existenciu selektivity. Výhoda by bola aj tak k dispozícii len pre jeden sektor, konkrétne sektor hovädzieho dobytka, bez ohľadu na to, ktorý z vyššie uvedených troch referenčných rámcov by sa uplatnil. Nič nenaznačuje, že táto selektívna výhoda by mohla byť odôvodnená povahou alebo všeobecnou schémou systému. Nemalo by to však zatieniť všeobecnú povinnosť Komisie explicitne vymedziť referenčný rámec v budúcich veciach, v ktorých by podobná vágnosť v spojení s odlišnými skutkovými okolnosťami mohla viesť k rozdielnemu záveru.

38 — Pozri bod 16 týchto návrhov.

39 — Pozri napríklad rozsudky z 8. marca 2016, Grécko/Komisia (C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 38), z 21. decembra 2011, A2A/Komisia (C-320/09 P, EU:C:2011:858, bod 97) a zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6, bod 372).

VI – **Návrh**

52. Z týchto dôvodov a bez toho, aby bolo dotknuté preskúmanie prvého odvolacieho dôvodu, navrhujem, aby Súdny dvor zamietol odvolanie, pokiaľ ide o druhý odvolací dôvod.