Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 21. dubna 2016[1]

**Věc C-270/15 P**

**Belgické království v. Komise**

„Kasační opravný prostředek — Státní podpora — Prevence, tlumení a eradikace přenosných spongiformních encefalopatií (TSE) — Financování testů prováděných za účelem zjištění bovinních spongiformních encefalopatií (BSE) — Pojem ‚selektivita' — Referenční rámec — Srovnatelnost"

## I – **Úvod**

1. Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001 ze dne 22. května 2001 o stanovení pravidel pro prevenci, tlumení a eradikaci některých přenosných spongiformních encefalopatií (dále jen „TSE")[2], které bylo přijato po vypuknutí krize spojené se šířením bovinní spongiformní encefalopatie (dále jen „BSE"), byla členským státům uložena povinnost provádět u některých zvířat testy ke zjištění možné nákazy TSE, a to zejména u skotu, ale také u ovcí a koz. Ode dne 1. ledna 2001 do dne 31. prosince 2005 financovalo Belgické království, částečně nebo v plném rozsahu, testy pro odvětví skotu. Komise následně rozhodla, že financování těchto testů ze státních prostředků představuje státní podporu ve prospěch zemědělců, jatek a dalších subjektů, které zpracovávají, prodávají, uvádějí na trh či nakládají s produkty ze skotu, na něž se vztahuje povinnost testování na BSE.

2. Kasačním opravným prostředkem v projednávané věci napadá Belgické království (dále jen „navrhovatel") rozhodnutí Komise kvalifikovat dané opatření jako státní podporu, jež potvrdil Tribunál svým rozsudkem ze dne 25. března 2015 (dále jen „napadený rozsudek")[3]. Navrhovatel má zejména za to, že nebylo splněno jedno ze čtyř kritérií státní podpory, a to selektivní povaha daného opatření, neboť Komise a Tribunál vymezily příliš široký referenční rámec ke stanovení selektivity.

3. Na žádost Soudního dvora se v tomto stanovisku omezím na analýzu otázky selektivity, která je úhelným kamenem druhého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatele.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Úř. věst. 2001, L 147 s. 1; Zvl. vyd. 03/32, s. 289.

3 — Rozsudek ze dne 25. března 2015, Belgie v. Komise (T-538/11, EU:T:2015:188).

## II – **Právní rámec**

### A – *Primární právo*

4. Článek 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) (dříve čl. 87 odst. 1 ES) stanoví:

„Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak."

### B – *Sekundární právo*

5. V bodě 9 odůvodnění nařízení č. 999/2001 se uvádí, že „[č]lenské státy by měly provádět roční program sledování BSE a klusavky (scrapie) a informovat Komisi a ostatní členské státy o výsledcích a výskytu všech jiných TSE". Podle odstavce 1 článku 6 nařízení, nadepsaného „Systém dohledu", „[č]lenské státy provádějí roční program dohledu nad BSE a klusavkou (scrapie) v souladu s přílohou III kapitolou A. Tento program obsahuje třídicí postup využívající zrychlených testů".

6. Odstavec 12 pokynů Společenství o státní podpoře testů TSE na uhynulých zvířatech a na jatečních odpadech (dále jen „pokyny TSE")[4] stanoví, že „tyto pokyny se týkají státních podpor, jejichž cílem je pokrýt náklady vzniklé v souvislosti s testy na TSE na uhynulých zvířatech a na jatečních odpadech, poskytovaných hospodářským subjektům působícím v odvětví výroby, zpracování a uvádění zvířat a živočišných produktů uvedených v příloze I Smlouvy na trh, pokud bylo určeno, že se na tyto produkty vztahují články 87, 88 a 89 Smlouvy". (*neoficiální překlad*).

7. V bodech 23 a 24 pokynů TSE se uvádí:

„23. S cílem podpořit přijetí opatření směřujících k ochraně zdraví zvířat a lidí se Komise rozhodla, že bude nadále povolovat státní podpory pokrývající až 100 % nákladů spojených s testy TSE v souladu se zásadami uvedenými v bodě 11.4 zemědělských pokynů.

24. U povinného testování skotu poraženého k lidské spotřebě na BSE však nesmí s účinností od 1. ledna 2003 celková přímá a nepřímá veřejná podpora, včetně plateb Společenství, překročit celkem 40 eur za test. Povinnost testování se může zakládat na právních předpisech Společenství nebo vnitrostátních právních předpisech. Tato částka představuje celkové náklady na testování, včetně testovacího materiálu, odběru vzorků, přepravy, testů, skladování a likvidace vzorků. Tato částka může být v budoucnosti snížena v případě snížení nákladů na testování."

## III – **Skutkový stav a řízení**

8. Poté, co v 90. letech 20. století vypukla krize spojená s BSE, jež se označuje také jako „nemoc šílených krav", přijaly Evropský parlament a Rada nařízení č. 999/2001 o stanovení pravidel pro prevenci, tlumení a eradikaci některých přenosných spongiformních encefalopatií. Uvedené nařízení ukládalo členským státům provádět roční program sledování BSE a klusavky (scrapie)[5], včetně třídicího postupu využívajícího zrychlených testů. Tyto povinné testy se uplatňovaly zejména u veškerého skotu staršího 30 měsíců a také u skotu staršího 24 měsíců podléhajícího nucené porážce.

4 — Úř. věst 2002 C 324, s. 2.

5 — Kulhavka (scrapie) je spongiformní encefalopatie obdobná BSE, která zasahuje zejména ovce a kozy.

Nařízení však neupravovalo výslovně financování těchto testů. Z důvodu rozporů mezi členskými státy, nejen pokud jde o náklady, ale také co se týče způsobu financování testů, přijala Komise pokyny TSE s cílem zamezit narušení hospodářské soutěže mezi členskými státy. V pokynech se zejména uvádělo, že finanční podpora státu má být ode dne 1. ledna 2003 omezena částkou 40 eur na jeden test.

9. Komise poté, co obdržela řadu stížností ohledně financování testů v Belgii, a poté, co si vyžádala od Belgického království informace, rozhodla v lednu 2009 o zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 88 odst. 2 Smlouvy o ES (nyní čl. 108 odst. 2 SFEU). Vyšetřování Komise bylo zaměřeno na belgický systém financování nákladů testů na TSE u skotu ode dne 1. ledna 2001 do dne 31. prosince 2005.

10. Dne 27. července 2011 přijala Komise rozhodnutí 2011/678/EU o státní podpoře ve prospěch financování testů prováděných za účelem zjištění přenosných spongiformních encefalopatií (TSE) u skotu, kterou provedla Belgie (dále jen „rozhodnutí Komise“)[6]. V uvedeném rozhodnutí Komise konstatovala, že financování testů na BSE ze státních prostředků představuje selektivní výhodu ve prospěch podniků v odvětví skotu, neboť snižuje náklady, které tyto subjekty nesou, a představuje státní podporu. Komise dále na základě pokynů TSE rozhodla, že uvedená podpora je slučitelná s vnitřním trhem s výjimkou částek přesahujících 40 eur na jeden test v období ode dne 1. ledna 2003 do dne 30. června 2004[7].

## IV – **Napadený rozsudek a řízení před Tribunálem**

11. Belgické království se žalobou podanou k Tribunálu domáhalo zrušení rozhodnutí Komise v rozsahu, v němž byla belgická opatření k financování testů na BSE v odvětví skotu ze státních prostředků daným rozhodnutím kvalifikována jako státní podpora. Na podporu své žaloby se dovolávalo jediného žalobního důvodu, a to že dotyčné opatření není státní podporou, neboť neposkytuje podnikům v odvětví skotu selektivní výhodu.

12. Tribunál žalobu zamítl a uložil Belgickému království náhradu nákladů řízení. Tribunál měl za to, že náklady na povinné testy na BSE představují náklady, které obvykle zatěžují rozpočet podniku. Belgické království tím, že se pokusilo tyto náklady snížit bezplatným poskytováním těchto testů, zvýhodnilo podniky v odvětví skotu oproti „podnikům v jiných odvětvích“[8]. Byla tak splněna podmínka selektivity daného opatření, kterou je třeba zkoumat ve vztahu ke „všem podnikům“, a nikoli jen ve vztahu k podnikům, které mají prospěch z téhož zvýhodnění a náležejí do téže kategorie[9]. Tribunál proto rozhodl, že se Komise nedopustila nesprávného právního posouzení, když konstatovala, že financování testů na BSE ze státních prostředků představuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

13. Navrhovatel se u Soudního dvora domáhá zrušení rozsudku Tribunálu a rozhodnutí Komise. Tvrdí přitom, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení a nesplnil svou povinnost uvést odůvodnění. Na podporu tohoto tvrzení se dovolává dvou důvodů kasačního opravného prostředku: první se týká existence selektivní výhody ve smyslu článku 107 SFEU a druhý konkrétního posouzení selektivity s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci.

14. V tomto stanovisku se budu zabývat pouze druhým z uvedených důvodů. Navrhovatel argumentuje tím, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když obecně tvrdil, že se podniky podléhající povinnosti provádět kontroly před uvedením svého zboží na trh a jeho prodejem *per definitionem* nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci. Dále navrhovatel tvrdí, že Tribunál

6 — Státní podpora C 44/08 (dříve NN 45/04)] (Úř. věst. 2011, L 274, s. 36).

7 — Viz body 90 až 92 odůvodnění rozhodnutí Komise.

8 — Viz bod 110 napadeného rozsudku.

9 — Viz bod 114 napadeného rozsudku.

nesplnil svou povinnost uvést odůvodnění, když nevysvětlil, proč se podniky v odvětví skotu, které podléhají povinnosti provádět testování na BSE, s ohledem na státní podpory nacházejí ve srovnatelné situaci jako podniky, které jsou povinny provádět jakékoli testy před uvedením svého zboží na trh a jeho prodejem.

15. Komise ve svém rozhodnutí uvedla, že „financování testů BSE státem [využívá] pouze jedno konkrétní odvětví, a to odvětví chovu zvířat testovaných na BSE“[10]. Došla poté k závěru, že „financování nákladů na povinné kontroly, které se vztahují na výrobu či prodej výrobků, ze státních prostředků, je třeba považovat za selektivní výhodu pro podniky“. Jelikož „stát snížil podnikům zátěž, kterou by jinak musely hradit, [...] zemědělci, jatka a další subjekty, které zpracovávají, prodávají či nakládají s výrobky ze skotu, na něž se vztahuje povinnost testování BSE na základě právních předpisů použitelných v dotčeném období [...], čerpaly státní podporu prostřednictvím financování testů BSE státem [...]“[11].

16. Tribunál v napadeném rozsudku poukázal na správnost závěrů Komise a přirovnal testy na BSE k „[povinným kontrolám], které se vztahují na výrobu či uvádění výrobků na trh“[12]. Potvrdil přitom zjištění Komise, že „hospodářské subjekty v odvětví skotu byly zvýhodněny oproti podnikům v jiných odvětvích, neboť využívaly bezplatných kontrol, které se musely povinně provádět před uvedením jejich výrobků na trh nebo před obchodováním s nimi, přičemž podniky v jiných odvětvích tuto možnost neměly [...]“[13].

17. Navrhovatel má za to, že Tribunál měl náležitě vysvětlit, o jaké relevantní „podniky v jiných odvětvích“ se jedná[14]. Tribunál tím, že zaujal takto neurčitý a implicitně široký postoj v otázce srovnatelnosti, nesprávně postavil na roveň povinné testy, jež musí provádět například výrobci výtahů či nákladních automobilů, a dočasné testy na BSE směřující k vymýcení choroby zvířat. I kdyby byl referenční rámec omezen jen na povinné testy zemědělských produktů, jsou takové testy podle názoru navrhovatele velmi rozličné, pokud jde o jejich povahu, cíl, náklady a četnost. Nejsou tedy srovnatelné s povinným testováním na BSE.

## V – **Posouzení**

18. Podle čl. 107 odst. 1 SFEU se vnitrostátní opatření považuje za státní podporu, splňuje-li čtyři kumulativní podmínky stanovené v daném ustanovení. Zaprvé musí opatření spočívat v podpoře poskytnuté státem nebo ze státních prostředků; zadruhé musí zvýhodňovat určité podniky nebo určitá odvětví výroby, a představovat tak selektivní zvýhodnění oproti jiným srovnatelným podnikům; zatřetí musí narušovat nebo být s to narušit hospodářskou soutěž a začtvrté musí ovlivňovat obchod mezi členskými státy.

19. Otázka přesného vymezení druhé podmínky – tedy selektivní povahy podpory – se stala předmětem intenzivní diskuse mezi generálními advokáty[15]. Je však pravda, že i přes veškeré toto úsilí zůstává posouzení selektivity v praxi „obtížným úkolem s nejistými výsledky“[16].

10 — Viz bod 92 odůvodnění rozhodnutí Komise.

11 — Viz bod 90 odůvodnění rozhodnutí Komise.

12 — Viz bod 104 napadeného rozsudku.

13 — Viz bod 110 napadeného rozsudku.

14 — Viz rovněž bod 115 napadeného rozsudku.

15 — Viz například stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Komise v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, bod 43 a násl.); stanovisko generálního advokáta N. Jääskinena ve spojených věcech Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:215, body 176 a násl.); stanovisko generálního advokáta N. Jääskinena ve spojených věcech Paint Graphos a další (C-78/08 až C-80/08, EU:C:2010:411, bod 79 a násl.); stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:21, bod 47 a násl.); stanovisko generálního advokáta J. Mischa ve věci Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:250, bod 36 a násl.), a stanovisko generálního advokáta M. Darmona ve spojených věcech Sloman Neptun v. Bodo Ziesemer (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1992:130, bod 47 a násl.).

16 — Stanovisko generálního advokáta F. Jacobse ve věci PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, bod 157).

20. Ve světle této diskuse uvedu v tomto stanovisku nejprve některé obecné úvahy k pojmu „selektivita“ v kontextu státní podpory (část A), a poté tyto úvahy použiji na projednávanou věc (část B).

A – *Obecné úvahy k pojmu „selektivita“*

21. Druhou podmínkou stanovenou v čl. 107 odst. 1 SFEU je podmínka selektivity: dotčená výhoda musí být poskytnuta jen *určitým podnikům* nebo *určitému odvětví* výroby. Je zjevné, že pojem „selektivita“ s sebou nese rozlišování či nerovnost: zvýhodněny jsou jen některé podniky v rámci daného odvětví nebo jen některá (dílčí) odvětví v rámci daného trhu. Méně jasný je však způsob vymezení selektivity, zejména pokud jde o její druhý typ, kdy se nejedná o *individuální* rozlišení, tedy rozlišení mezi jednotlivými subjekty (například poskytnutí výhody podniku X, avšak nikoli podnikům Y a Z), ale rozlišení mezi jednotlivými *odvětvími* (například zvýhodnění všech podniků vyrábějících zboží A, avšak nikoli podniků, které vyrábějí zboží B).

22. Selektivita se stává obtížným problémem, zejména pokud jde o druhý typ rozlišení. Důvodem je skutečnost, že zvýhodněné podniky jsou vymezeny nikoli jednotlivým rozhodnutím, ale na základě obecného, často legislativního aktu[17]. V takových případech se hranice mezi „selektivním“ a „obecným“ výrazně ztenčuje.

23. Judikatura Soudního dvora obecně vyžaduje, aby při posouzení selektivity byly určeny podniky, které jsou ve „srovnatelné skutkové a právní situaci“[18]. Konkrétní vyjádření tohoto obecného požadavku se nicméně postupem času mění, a to v závislosti na složitosti dané věci a počtu dotčených podniků.

24. Soudní dvůr v případech individuální selektivity, tedy v případech, kdy je státní podpora poskytnuta pouze jedinému podniku, netrvá vždy na vymezení referenčního rámce srovnatelných podniků, který by sloužil k posouzení existence selektivní výhody. To je zcela pochopitelné: je-li zvýhodněn jediný podnik z okruhu podniků, které jsou intuitivně srovnatelné, není otázka selektivity nijak problematická.

25. Problematickou se selektivita stává až tehdy, jsou-li zvýhodněny některé podniky na odvětvovém základě. V rámci této kategorie je způsob vymezení a uplatnění selektivity mnohem rozmanitější. V literatuře je tato rozmanitost řešena pomocí dvoufázového nebo třífázového hodnocení selektivity[19].

26. V případě dvoufázového hodnocení[20] je prvním krokem určení, zda je dané opatření selektivní *prima facie*, tedy zda jsou některé podniky zvýhodněny oproti jiným podnikům, které jsou ve srovnatelné skutkové a právní situaci s ohledem na cíl sledovaný daným opatřením. Je-li odpověď na tuto otázku položenou v první fázi kladná, je dána domněnka selektivity. Dané opatření může být

17 — V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Komise v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, body 50 až 54).

18 — Viz například rozsudky ze dne 4. června 2015, Komise v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, bod 61); ze dne 4. června 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, bod 74); ze dne 15. listopadu 2011, Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království (spojené věci C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, bod 75); ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 52); ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise (C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 82); ze dne 3. března 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, bod 40), a ze dne 8. listopadu 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, bod 41).

19 — Například viz Romariz, C., „Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or ‚The Ghost of Yet-To-Come‘ “, *EStAL 1*, 2014, s. 41-42; Bousin, J. a Piernas, J., „Developments in the Notion of Selectivity“, *EStAL 4*, 2008, s. 640-642.

20 — Viz například rozsudky ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise (C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 82 a násl.); ze dne 3. března 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, bod 40 a násl.), a ze dne 8. listopadu 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, body 41 a 42).

nicméně následně ve druhé fázi odůvodněno, pokud dotyčné rozlišení vyplývá z povahy obecné struktury systému, jehož je dané opatření součástí. Přísluší Komisi, aby v první fázi určila, zda je dané opatření selektivní *prima facie*[21], a členským státům, aby případně ve druhé fázi tuto domněnku vyvrátily[22].

27. V rámci třífázového hodnocení je prvním krokem vymezení referenčního rámce, jenž se někdy označuje jako „obecný" nebo „obvyklý" režim[23]. Další fáze tohoto hodnocení jsou pak v zásadě stejné jako u výše popsaného dvoufázového postupu. Druhým krokem je tedy posouzení, zda Komise prokázala, že dané opatření rozlišuje mezi srovnatelnými podniky. Ve třetí fázi je poté posuzováno, zda členský stát prokázal, že dotyčné opatření je odůvodněno povahou a obecnou strukturou systému, jehož tvoří součást.

28. Při bližším zkoumání by se mohlo zdát, že jediný zřejmý rozdíl mezi oběma postupy má čistě akademický charakter. Spočívá totiž v rozdělení první fáze do dvou samostatných kroků v rámci třífázového hodnocení. V obou případech je nezbytné vymezit příslušný referenční rámec. V dvoufázovém postupu je však toto vymezení méně patrné a zůstává skryto v rámci první fáze. Třífázové hodnocení tak může být vhodnější z hlediska jasnosti a pedagogického potenciálu. Umožňuje lépe strukturované odůvodnění a lépe znázorňuje jednotlivé prvky analýzy.

29. Není pochyb o tom, že základním kamenem zkoumání selektivity je stanovení „referenčního rámce". Pokud však jde o vztah mezi jeho jazykovým vyjádřením a skutečným obsahem, připomíná spíše „matrjošku": až po sejmutí vnější vrstvy vidíme, že klíčovým aspektem je ve skutečnosti diskriminace[24]. A dále se uvnitř aspektu diskriminace skrývá aspekt srovnatelnosti. Při hledání skutečného obsahu pojmu „selektivita" tak narazíme na pojem, který dobře známe z jiných oblastí unijního práva: na pojem „srovnatelnost".

30. Při posouzení srovnatelnosti se zkoumá, zda s ohledem na danou vlastnost (která *tertium comparationis* může spočívat v hodnotě, cíli, jednání, situaci apod.) různé srovnávané aspekty (podniky, osoby, produkty apod.) vykazují více podobností či více rozdílů.

31. Typickým problémem tohoto posouzení je pak volba vlastnosti, podle níž má být srovnání provedeno. V jakém směru jsou podniky X a Y konkrétně srovnatelné? Mám za to, že při takovém posouzení je v kontextu státní podpory třeba zpravidla přihlížet ke třem faktorům.

32. Prvním je rozsah působnosti daného opatření ve vztahu k osobám a situacím, na něž dopadá. Tato působnost pak zpravidla vymezuje vzájemnou logickou vazbu a srovnatelnost takových osob či situací. Dané opatření bude rovněž patrně ukládat určité skupině podniků nějaké závazky či povinnosti a budou v něm zároveň uvedeny důvody, na jejichž základě může členský stát chtít takové závazky či povinnosti zmírnit.

33. Druhým faktorem je cíl daného opatření ve smyslu cílů a hodnot, jež má sledovat nebo jichž má dosáhnout. Vymezení vhodného referenčního rámce vyžaduje rozhodnutí o okruhu podniků, které jsou ve srovnatelné skutkové a právní situaci, „s ohledem na cíl sledovaný daným opatřením"[25], ale rovněž šířeji „daným režimem"[26].

21 — Viz například rozsudky ze dne 4. června 2015, Komise v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, bod 59), a ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 62).

22 — Viz například rozsudek ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 62).

23 — Viz rozsudky ze dne 8. září 2011, Paint Graphos a další (spojené věci C-78/08 až C-80/08, EU:C:2011:550, bod 49), a ze dne 2. července 1974, Itálie v. Komise (173/73, EU:C:1974:71, bod 15).

24 — V témže smyslu viz stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Komise v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, bod 54).

25 — Viz rozsudky ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 52), a ze dne 8. listopadu 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, bod 41).

26 — Viz rozsudky ze dne 3. března 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, bod 40), a ze dne 29. dubna 2004, GIL Insurance a další (C-308/01, EU:C:2004:252, bod 68).

34. Zatřetí může existovat i další, dalo by se říci doplňkový faktor, který nahlíží na srovnatelnost ve smyslu míry zaměnitelnosti dotčených produktů. Je třeba připustit, že tento faktor se zatím v judikatuře Soudního dvora příliš neobjevuje[27]. Na druhé straně je zjevně nutné, aby právní úprava státní podpory více přihlížela k soutěžněprávnímu rozměru[28]. Pokud jde o srovnatelnost, znamenalo by to, že by tento pojem byl (spolu)definován zaměnitelností a vycházel by z koncepce „narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu". Vymezení relevantního referenčního rámce by se pak mnohem více blížilo vymezení „relevantního trhu" a nebylo by nepodobné analýze prováděné podle článku 101 SFEU.

35. První a druhý zmiňovaný faktor musí být, ať už v jakékoli formě, součástí každého posouzení srovnatelnosti. Přesná formulace a váha obou těchto faktorů bude záviset na okolnostech dotyčné věci. Totéž platí i pro jejich vzájemné vztahy. V některých případech budou všechny tyto faktory mířit stejným směrem. V jiných bude možno druhý (cíl daného opatření) a třetí faktor (míra zaměnitelnosti produktů dotčených daným opatřením) použít ke korekci či doplnění faktoru prvního. První faktor (vymezení rozsahu působnosti opatření přímo v daném opatření) by měl být východiskem pro stanovení referenčního rámce. Neměl by však být sám o sobě rozhodující, protože jinak by členský stát mohl ve snaze vyhnout se kvalifikaci daného opatření jako státní podpory přijmout opatření, jehož rozsah působnosti by byl omezen jen na konkrétní podniky, ale tyto podniky by byly zároveň srovnatelné s jinými podniky, které by z daného opatření neměly prospěch.

36. Věc označovaná jako „nizozemské $NO_x$"[29] dokládá, jak může jeden z uvedených faktorů nakonec při vymezení relevantního referenčního rámce převážit nad ostatními. V uvedené věci představoval druhý faktor korekci prvního. Nizozemsko omezilo možnost obchodování s emisemi oxidů dusíku ($NO_x$) jen na velká průmyslová zařízení produkující tyto druhy emisí. Rozsah působnosti daného vnitrostátního aktu tak byl omezen jen na takové podniky. Avšak s ohledem na obecný cíl daného opatření, kterým byla ochrana životního prostředí, došel Soudní dvůr k závěru, že všechny podniky, které podléhají „povinnostem stejné *povahy*", tedy povinnosti snižovat emise $NO_x$, se nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci, a to bez ohledu na svou velikost[30]. Možnost obchodování s emisemi $NO_x$ tedy neměla být omezena jen na větší zařízení[31].

37. Není pochyb o tom, že výše uvedené faktory jen zhruba vymezují typ úvah, které by měly být součástí posouzení srovnatelnosti pro účely stanovení referenčního rámce. Je rovněž vcelku zjevné, že jakékoli posouzení obdobného druhu, bez ohledu na to, jak pečlivě bude strukturováno z algoritmického, či snad matematického hlediska, bude vždy zahrnovat určité subjektivní hodnotové volby, pokud jde o vymezení, které podniky jsou srovnatelné a proč, přičemž na některý z daných faktorů bude kladen větší důraz než na faktory jiné.

38. Současně však tato volba musí být výslovně uvedena v odůvodnění daného aktu. V praxi tedy musí Komise jasně uvést, jaký referenční rámec hodlá stanovit a z jakého důvodu.

27 — Avšak pokud jde o bližší posouzení hospodářské soutěže mezi dvěma produkty, i když zaměřené na jiné otázky, viz rozsudek ze dne 13. února 2003, Španělsko v. Komise (C-409/00, EU:C:2003:92, bod 68 a násl.).

28 — Viz například da Cruz Vilaça, J. L., „Material and Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments", *EStAL 4*, 2009, s. 443-451; Romariz, C., „Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or ‚The Ghost of Yet-To-Come' ", *EStAL 1*, 2014, s. 47-48; Nicolaides, P. a Rusu, I. E., „The Concept of Selectivity: An Ever Wider Scope", *EStAL 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?", *34 E.C.L.R. 8*, 2013, s. 400-406.

29 — Rozsudek ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

30 — Rozsudek ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 66). Kurziva provedena autorem stanoviska.

31 — K dalšímu obdobnému příkladu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, bod 52), kde se Soudní dvůr s ohledem na cíl dotčeného nařízení zabýval širší skupinou podniků, než jaká vyplývala z rozsahu působnosti opatření.

39. Vymezení náležitého referenčního rámce při rozhodování o selektivitě možné státní podpory má zásadní význam z celé řady důvodů. Zaprvé umožňuje účastníkům seznámit se s důvody, proč dané opatření je či není považováno za státní podporu[32]. Zadruhé zajišťuje vyšší míru právní předvídatelnosti pro členské státy, které jsou tak schopny předvídat, zda opatření, jež přijmou, má být oznámeno Komisi nebo zda mohou uplatňovat určitou hospodářskou politiku volně a bez omezení[33]. Zatřetí pak umožňuje unijním soudům provádět účinný přezkum, neboť Tribunál a v konečném důsledku i Soudní dvůr budou schopny přesněji určit, zda byla splněna podmínka selektivity.

B – *Podmínka selektivity v projednávané věci*

40. Soudní dvůr byl v projednávané věci vyzván, aby posoudil, zda je třeba podmínku selektivity zkoumat v široce vymezeném referenčním rámci zahrnujícím podniky v odvětví skotu i „podniky v jiných odvětvích“.

41. Tribunál v odůvodnění nijak dále nerozvedl, co se má rozumět „podniky v jiných odvětvích“. Potvrdil pouze závěry Komise[34], které samy o sobě nejsou zcela jasné, pokud jde o obsah výrazu „jiná odvětví“[35].

42. V projednávané věci přichází v úvahu několik různých referenčních rámců v závislosti na míře abstraktnosti zvolené pro vymezení *tertium comparationis* a příslušnou váhu, která má být přiznána různým, výše uvedeným faktorům. Nastíním zde tři možné rámce: úzký, střední a široký.

43. Úzký rámec, jehož použití žádá navrhovatel, se zaměřuje na podniky provádějící testy na TSE. Referenční rámec je tak vymezen oblastí působnosti nařízení č. 999/2001. Uvedené nařízení vyžaduje provádění testů jen u odvětví dotčených TSE. V takto úzce vymezeném rámci je tedy dominantní první výše zmíněný faktor a používá se nízká míra abstrakce: skupina srovnatelných podniků je vymezena konkrétní povinností provádět testy na TSE.

44. Střední rámec jde v míře abstraktnosti o úroveň výš. V tomto případě lze mít za to, že skupina srovnatelných podniků zahrnuje jakékoli zemědělské či potravinářské podniky, které jsou povinny podrobit své produkty zdravotním kontrolám. Tento rámec nevychází jen ze specifických aspektů testů na BSE[36], nýbrž z obecného cíle unijního opatření v projednávané věci, tedy ochrany zdraví zvířat a lidí. Povinnost provádět testy na BSE lze považovat za součást širší povinnosti podniků provádět kontroly s cílem zajistit, aby jejich produkty neohrožovaly zdraví lidí a zvířat[37]. V tomto rámci jsou srovnávány podniky, které mají povinnost provádět testy na BSE, s jinými zemědělskými či potravinářskými podniky, které mají povinnost provádět jiné druhy hygienických kontrol, ale mohou produkovat jiné druhy masa či potravin.

45. Postoupíme-li na škále abstraktnosti ještě výše, přichází v úvahu ještě širší rámec. V takto širokém rámci lze mít za to, že do skupiny srovnatelných podniků patří všechny podniky, které jsou povinny provádět kontroly před tím, než uvedou na trh své produkty, jež nejsou omezeny jen na zvířata. Abstraktním *tertium comparationis* by tak byla obecně povinnost provádět kontroly jakosti či bezpečnosti, čímž se zjevně výrazně rozšiřuje okruh srovnatelných podniků.

32 — Viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Nizozemsko v. Komise (C-159/01, EU:C:2004:246, body 65 až 67).

33 — Stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda ve věci GIL Insurance a další (C-308/01, EU:C:2003:481, bod 76).

34 — Viz body 107, 108, 110 a 111 napadeného rozsudku.

35 — Viz bod 16 tohoto stanoviska.

36 — Obdobně viz rozsudek ze dne 20. listopadu 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622).

37 — Viz například nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat (Úř. věst. 2004, L 165, s. 1; Zvl. vyd. 03/45, s. 200).

46. Navrhovatel má za to, že právě tuto poslední, širokou kategorii použila Komise a následně ji potvrdil i Tribunál. Tvrdí přitom, že Tribunál nesprávně označil za rovnocenné povinné zkoušky nákladních automobilů a výtahů na straně jedné a přechodné testování směřující k vymýcení choroby zvířat na straně druhé.

47. Je pravda, že Tribunál skutečně nezašel při vymezení relevantního referenčního rámce do velkých podrobností[38]. V bodech 107 a 110 napadeného rozsudku vycházel bez dalšího ze zjištění Komise, podle nichž mají z dotčeného opatření prospěch pouze „zemědělci, jatka a další subjekty, které zpracovávají, prodávají, uvádějí na trh či nakládají s produkty ze skotu, na něž se vztahuje povinnost testování na BSE“, na rozdíl od „podniků v jiných odvětvích“.

48. I když Tribunál výslovně neuvedl, co rozumí pojmem „podniky v jiných odvětvích“, není nutné na základě druhého důvodu kasačního opravného prostředku rozsudek Tribunálu zrušit. Zůstává totiž skutečností, že financování testů na BSE ze státních prostředků představovalo selektivní zvýhodnění, jež nebylo „jiným odvětvím“ dostupné. Bez dalších důkazů předložených navrhovatelem nelze mít za to, že je toto zvýhodnění jakkoli odůvodněno povahou či obecnou strukturou systému.

49. Pokud jde o povinnost uvést odůvodnění, mám za to, že ačkoli Tribunál mohl uvést své důvody výslovněji, neporušil uvedenou povinnost v rozsahu, který by vyžadoval zrušení jeho rozhodnutí. Podle ustálené judikatury Soudního dvora neznamená povinnost odůvodnit rozsudky, kterou má Tribunál na základě článku 36 a čl. 53 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie, že musí podat vyčerpávající vysvětlení ke každé jednotlivé úvaze uvedené stranami sporu. Odůvodnění tedy může být implicitní za podmínky, že zúčastněným osobám umožní seznámit se s důvody, o které se Tribunál opírá, a Soudnímu dvoru disponovat poznatky dostatečnými k tomu, aby mohl vykonat soudní přezkum v rámci kasačního opravného prostředku[39].

50. Je zjevné, že odůvodnění napadeného rozsudku umožnilo zúčastněným stranám seznámit se s důvody, na jejichž základě Tribunál potvrdil existenci selektivního zvýhodnění. Požadavek, aby Tribunál přesněji označil konkrétní odvětví, která byla srovnávána s odvětvím skotu, by přinejlepším vedl k drobnému doplnění odůvodnění, ale nebyl by jím dotčen výrok rozsudku.

51. Je však třeba dodat, že podle mého názoru umožňují závěr o existenci selektivity právě jen specifické skutkové okolnosti této věci. Dané zvýhodnění by existovalo jen v jediném odvětví, tedy odvětví skotu, bez ohledu na to, který ze tří výše naznačených referenčních rámců je zvolen. Nic nenaznačuje, že by tato selektivní výhoda mohla být odůvodněna povahou či obecnou strukturou systému. Tím by však neměla být zastřena obecná povinnost Komise výslovně vymezit relevantní referenční rámec v budoucích věcech, kde by obdobná neurčitost mohla ve spojení s jinými skutkovými okolnostmi vést k odlišnému závěru.

## VI – **Závěry**

52. Z výše uvedených důvodů, a aniž je dotčeno posouzení prvního důvodu kasačního opravného prostředku, navrhuji, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek ve vztahu k jeho druhému důvodu zamítl.

38 — Viz bod 16 tohoto stanoviska.

39 — Viz například rozsudky ze dne 8. března 2016, Řecko v. Komise (C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 38); ze dne 21. prosince 2011, A2A v. Komise (C-320/09 P, EU:C:2011:858, bod 97), a ze dne 7. ledna 2004, Aalborg Portland a další v. Komise (spojené věci 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).