

DECYZJA KOMISJI (UE) 2015/2432**z dnia 18 września 2015 r.****w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Niemcy na rzecz kontroli jakości mleka w ramach ustawy w sprawie mleka i tłuszczu SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN))***(notyfikowana jako dokument nr C(2015) 6295)***(Jedynie tekst w języku niemieckim jest autentyczny)**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W pismach z dnia 28 listopada 2011 r. i 27 lutego 2012 r. Komisja Europejska (zwana dalej „Komisją”) zwróciła się do władz niemieckich o udzielenie dodatkowych informacji dotyczących sprawozdania rocznego za 2010 r. w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym, które Niemcy złożyły zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ⁽²⁾. Niemcy odpowiedziały na pytania Komisji w pismach z dnia 16 stycznia 2012 r. i 27 kwietnia 2012 r. Z odpowiedzi Niemiec wynika, że Niemcy przyznały pomoc państwa dla niemieckiego sektora mleczarskiego w oparciu o *Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten* (zwana dalej „ustawą w sprawie mleka i tłuszczu” lub „MFG”) z 1952 r.
- (2) Pismem z dnia 2 października 2012 r. Komisja poinformowała Niemcy, że przedmiotową pomoc zarejestrowano jako pomoc niezgłoszoną pod numerem SA.35484 (2012/NN). W pismach z dnia 16 listopada 2012 r., 7, 8, 11, 13, 14, 15 i 19 lutego, 21 marca, 8 kwietnia, 28 maja, 10 i 25 czerwca oraz 2 lipca 2013 r. władze niemieckie przekazały dalsze informacje.
- (3) Pismem z dnia 17 lipca 2013 r. (C(2013) 4457 final) Komisja poinformowała Niemcy o swojej decyzji o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE ⁽³⁾ w odniesieniu do określonych podśrodków, które zostały wdrożone na mocy MFG (zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”). W tym samym piśmie Komisja stwierdziła, że dalsze podśrodki są zgodne z rynkiem wewnętrznym w okresie od dnia 28 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2006 r. lub w okresie po dniu 1 stycznia 2007 r. lub w obydwu okresach, lub że nie stanowią one pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE bądź nie podlegają zakresowi stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa (zwana dalej „pozytywną decyzją”).
- (4) W odniesieniu do pomocy udzielonej na rzecz kontroli jakości mleka przeprowadzanych w Badenii-Wirtembergii i Bawarii, o której to pomocy jest mowa w niniejszej decyzji, Komisja stwierdziła zgodność tej pomocy z rynkiem wewnętrznym w okresie od dnia 28 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2006 r.
- (5) Natomiast w odniesieniu do takich samych kontroli jakości mleka, które zostały przeprowadzone w okresie po dniu 1 stycznia 2007 r., Komisja wyraziła wątpliwości co do ich zgodności z rynkiem wewnętrznym.
- (6) Niniejsza decyzja dotyczy wyłącznie tych kontroli jakości mleka, które zostały przeprowadzone w okresie po dniu 1 stycznia 2007 r.

⁽¹⁾ Dz.U. C 7 z 10.1.2014, s. 8.⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1).⁽³⁾ Ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 87 i 88 Traktatu WE stały się odpowiednio art. 107 i 108 TFUE. W obu przypadkach treść postanowień jest zasadniczo identyczna. Na potrzeby niniejszej decyzji odniesienia do art. 107 i 108 TFUE należy rozumieć ewentualnie jako odniesienia do art. 87 i 88 Traktatu WE.

- (7) W piśmie z dnia 20 września 2013 r. Niemcy ustosunkowały się do decyzji o wszczęciu postępowania.
- (8) Decyzja o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (*). Komisja wezwała pozostałe zainteresowane strony do przedstawienia uwag w ciągu miesiąca.
- (9) Komisja otrzymała łącznie 19 uwag od zainteresowanych stron. Jedna z tych zainteresowanych stron zwróciła się do Komisji o nieuwjawianie swojej tożsamości z ważnych powodów. Nie licząc uwag tej zainteresowanej strony, łącznie 7 z 19 uwag dotyczyło przedmiotowych środków odnoszących się do kontroli jakości mleka.
- (10) Otrzymane uwagi zostały przekazane władzom niemieckim w pismach z dnia 27 lutego, 3 marca i 3 października 2014 r. bez ujawniania tożsamości wspomnianej zainteresowanej strony.
- (11) Niemcy ustosunkowały się najpierw do uwag przekazanych przez zainteresowane strony w lutym 2014 r. Do dodatkowej uwagi z dnia 8 lipca 2014 r. Niemcy ustosunkowały się w piśmie z dnia 3 grudnia 2014 r.

2. OPIS ŚRODKÓW

- (12) Poniżej zostało opisane wsparcie finansowe udzielone na rzecz kontroli jakości mleka przeprowadzanych w Badenii-Wirtembergii i Bawarii, które to wsparcie jest określone w decyzji o wszczęciu postępowania jako podśrodki BW 1 i BY 1 oraz w odniesieniu do którego Komisja wyraziła wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym w okresie po dniu 1 stycznia 2007 r.

Przyczyny wszczęcia postępowania zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE przez Komisję

- (13) Ustawa w sprawie mleka i tłuszczu (MFG) jest ustawą federalną, która obowiązuje od 1952 r. i która od tamtej pory była wielokrotnie zmieniana, ostatnio w dniu 31 października 2006 r. Ustawa ta stanowi ramy prawne dla przedmiotowych środków pomocy i ma nieokreślony okres ważności.
- (14) Jak poinformowały władze niemieckie, przeprowadzane w Bawarii kontrole jakości mleka nie są finansowane tylko z opłaty za mleko (niem. Milchumlage), lecz także z ogólnych środków budżetowych kraju związkowego.
- (15) Zgodnie z § 22 ust. 1 MFG niemieckie kraje związkowe są upoważnione do nakładania na mleczarnie opłaty za mleko w oparciu o ilości mleka dostarczane do tych mleczarni. Opłaty pobierane przez kraje związkowe sięgają do 0,0015 EUR za kg mleka.
- (16) Niemcy wyjaśniły, że opłata za mleko pobierana w poszczególnych krajach związkowych nie ma zastosowania do produktów przywożonych. Natomiast produkty wywożone mogą podlegać opłacie za mleko.
- (17) § 22 ust. 2 MFG przewiduje, że środki pochodzące z opłaty za mleko będą wykorzystywane wyłącznie w celu:
 1. wspierania i utrzymania jakości na podstawie określonych przepisów wykonawczych;
 2. poprawy higieny podczas pozyskiwania, dostarczania, obróbki i przetwórstwa oraz sprzedaży mleka i produktów mlecznych;
 3. kontroli wydajności mlecznej;
 4. doradzania przedsiębiorstwom w kwestiach dotyczących mleczarstwa i kształcenia ustawicznego przyszłych mleczarzy;
 5. reklamowania większego spożycia mleka i produktów mlecznych;
 6. realizacji zadań wynikających z ustawy w sprawie mleka i tłuszczu.

(*) Zob. przypis 1. Wcześniej przekazano Niemcom sprostowanie w piśmie z dnia 9 grudnia 2013 r.

- (18) § 22 ust. 2a MFG przewiduje, że bez względu na ust. 2 środki pozyskiwane zgodnie z ust. 1 mogą być również wykorzystywane w celu:
1. zmniejszenia uwarunkowanych strukturalnie, coraz wyższych kosztów ewidencji ponoszonych podczas transportu mleka i śmietany od producenta do mleczarni;
 2. zmniejszenia coraz wyższych kosztów transportu ponoszonych podczas przewożenia mleka między mleczarniami, o ile taki przewóz jest konieczny w celu zapewnienia zaopatrzenia obszaru zbytu danych mleczarni w mleko pitne; oraz
 3. promowania jakości w ramach centralnego zbytu produktów mlecznych.
- (19) § 22 ust. 4 MFG przewiduje, że składki i opłaty uiszczane przez mleczarnie lub ich związki w celach wymienionych w ust. 2 na rzecz obiektów mleczarskich mogą pochodzić w całości lub częściowo z dochodów z opłaty za mleko.
- (20) Badenia-Wirtembergia i Bawaria udzielają wsparcia finansowego na rzecz kontroli jakości mleka, które są określone w decyzji o wszczęciu postępowania jako podśrodkki BW 1 i BY 1. Przeznaczone na ten cel środki (licząc oba kraje związkowe razem; w przypadku Bawarii z uwzględnieniem także ogólnych środków budżetowych) sięgają łącznie około 14 mln EUR rocznie.
- (21) Zgodnie z § 10 MFG w związku z § 1 ust. 1 rozporządzenia dotyczącego kontroli jakości i opłacania mleka dostarczanego do mleczarni z dnia 9 lipca 1980 r. (rozporządzenia dotyczącego jakości mleka; „MGV”) ⁽⁵⁾ w celu oceny jakości mleka nabywcy mleka muszą zlecić kontrolę dostarczanego mleka lub sami je skontrolować pod kątem poniżej wymienionych parametrów:
- zawartość tłuszczu,
 - zawartość białka,
 - właściwości bakteriologiczne,
 - zawartość komórek somatycznych oraz
 - temperatura zamrażania.
- (22) Kontrole określone w § 1 ust. 1 MGV są obowiązkowe dla mleka pozyskiwanego przez mleczarnie w Niemczech (nabywcy mleka).
- (23) Kraje związkowe inne niż Badenia-Wirtembergia i Bawaria, w tym kraje, które nie pobierają żadnej opłaty za mleko, nie udzielają wsparcia finansowego na rzecz kontroli jakości mleka.
- (24) Poniżej wymienione podstawy prawne regulują realizację podśrodkków BW 1 i BY 1:
- § 22 ust. 2 pkt 1 ustawy w sprawie mleka i tłuszczu,
 - rozporządzenie dotyczące jakości mleka z dnia 9 lipca 1980 r.,
 - rozporządzenie w sprawie wykonania rozporządzenia dotyczącego jakości mleka z dnia 18 maja 2004 r. ⁽⁶⁾,
 - komunikat w sprawie zatwierdzenia instytutu badawczego Milchprüfring Baden-Württemberg e.V., zmieniony w dniu 21 lipca 2004 r. ⁽⁷⁾,
 - § 23 i § 44 krajowej ordynacji budżetowej Badenii-Wirtembergii (LHO),
 - rozporządzenie dotyczące opłaty za mleko (BayMilchUmlV) z dnia 17 października 2007 r. ⁽⁸⁾ (Bawaria),

⁽⁵⁾ Niemiecki Dziennik Ustaw I [BGBl.], s. 878, 1081, zmieniony po raz ostatni art. 1 rozporządzenia z dnia 17 grudnia 2010 r. (BGBl. I, s. 2132).

⁽⁶⁾ Dziennik Ustaw [GBl.] nr 8, s. 350.

⁽⁷⁾ Dziennik Ustaw [Staatsanzeiger] nr 30 z 2 sierpnia 2004 r.

⁽⁸⁾ Dziennik Ustaw i Rozporządzeń [GVBl.] z 2007 r., s. 727, ostatnio zmienione rozporządzeniem z dnia 29 listopada 2012 r.

- rozporządzenie dotyczące pobierania opłat w branży mleczarskiej z dnia 18 maja 2004 r.⁽⁹⁾ (Badenia-Wirtembergia), uchylone rozporządzeniem Ministerstwa Rozwoju Obszarów Wiejskich i Ochrony Konsumenta dotyczącym uchylecia rozporządzenia dotyczącego pobierania opłat w branży mleczarskiej z dnia 14 lutego 2013 r.,
- § 23 i § 44 krajowej ordynacji budżetowej wolnego kraju związkowego Bawaria (BayHO).
- (25) Już w ramach wstępnego postępowania wyjaśniającego Niemcy uznały, że przedmiotowe środki nie stanowią pomocy z następujących względów:
- (26) Płatności są dokonywane w celu wyrównania niezbędnych kosztów, które ponoszą instytuty badawcze *Milchprüfing* w związku z wykonywaniem zadań ustawowych. Przeprowadzane kontrole zapewniają bezpieczeństwo produktów pod kątem ochrony konsumentów przed zagrożeniami dla zdrowia oraz w celu dostarczenia ogółowi społeczeństwa wysokiej jakości towarów.
- (27) Szczególne znaczenie mają dodatkowe kontrole mleka surowego, które znacznie wykraczają poza wymagania określone w MG. Pozwala to korzystać instytutom badawczym z systemu monitorowania inhibitorów, dzięki któremu są w stanie zidentyfikować – w podejrzanych przypadkach – celowe dodawanie inhibitorów do dostarczanego mleka i, w stosownych przypadkach, mogą nałożyć odpowiednie kary. Komisja zaznacza, że wsparcie finansowe tych dodatkowych kontroli będzie przedmiotem oddzielnej decyzji.
- (28) Po tym, jak w piśmie z dnia 2 października 2012 r. Komisja zarejestrowała wszystkie środki podlegające MFG jako niezgłoszoną pomoc, Badenia-Wirtembergia i Bawaria zgodziły się na wstrzymanie zwrotu kosztów ponoszonych w związku z przeprowadzaniem urzędowych kontroli jakości mleka, które wcześniej były finansowane z dochodów z opłaty za mleko. Zamiast tego sektor mleczarski będzie w przyszłości zwracać koszty bezpośrednio instytutom badawczym. Biorąc pod uwagę to, że przeważająca część (około 80 %) środków finansowych pochodzących z opłaty za mleko pobieranej w Badenii-Wirtembergii była przeznaczana na wspomniane urzędowe kontrole dostarczanego mleka, z dniem 1 stycznia 2013 r. Badenia-Wirtembergia w pełni zrezygnowała z pobierania opłaty za mleko, aby uprościć procedury administracyjne i ograniczyć biurokrację. Natomiast w Bawarii rezygnacja ze zwrotu kosztów została wyrównana obniżeniem wysokości opłaty za mleko.

Uwagi Niemiec z dnia 20 września 2013 r.

- (29) W odniesieniu do przedmiotowych podśrodków BY 1 i BW 1 Niemcy przedstawiły poniżej opisane stanowisko uzgodnione między dwoma krajami związkowymi, których dotyczy przedmiotowa sprawa.
- (30) Przejęcie kosztów rutynowo przeprowadzanych kontroli jakości mleka było również zgodne z prawem w okresie po latach 2001–2006. Przeprowadzanie kontroli przez *Milchprüfing Bayern e.V.* („MPBY”) i przez *Milchprüfing Baden-Württemberg e.V.* („MPBW”) nie stanowi pomocy, ponieważ nie sprzyja przemysłowi mleczarskiemu w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Nawet gdyby takie działanie stanowiło pomoc (czemu Niemcy zaprzeczają), taką pomoc należałoby uznać za istniejącą pomoc. W każdym razie podśrodki BY 1/BW 1 są zgodne z rynkiem wewnętrznym. Wolny kraj związkowy Bawaria tymczasowo wstrzymał finansowanie opłaty za mleko jedynie ze względu na pewność prawa. Tak samo, tylko ze względu na pewność prawa w połączeniu ze szczególną sytuacją w Badenii-Wirtembergii, finansowanie i pobieranie opłaty za mleko zostało w pełni zawieszony w Badenii-Wirtembergii z dniem 31 grudnia 2012 r.
- (31) Podśrodki BY 1/BW 1 nie zawierały żadnej pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ mleczarnie nie czerpały korzyści z kontroli przeprowadzanych przez MPBY i MPBW. W szczególności mleczarnie nie zostały odciążone z kosztów, które normalnie musiałyby pokryć same. Błędne jest uznawanie kosztów związanych z wypełnieniem krajowych zobowiązań prawnych za typowe koszty operacyjne, które dane przedsiębiorstwa, tj. mleczarnie, normalnie musiałyby pokryć same.
- (32) Koszty, które przedsiębiorstwo ma „normalnie” pokryć, są określone w normach przewidzianych w prawie krajowym (kontrola akcesoryjna). W związku z tym pojawia się pytanie, jakie koszty ma „normalnie” pokrywać przedsiębiorstwo zgodnie z prawem krajowym. W odniesieniu do systemów podatkowych Trybunał orzekł, że nie istnieje żadna korzyść (selektywna), istotna z perspektywy pomocy państwa, jeśli w różnych regionach państwa członkowskiego obowiązują różne systemy podatkowe. Ramy odniesienia dla systemów podatkowych niekoniecznie muszą być określone w granicach danego państwa członkowskiego, w związku z czym środek, który przynosi korzyści tylko części obszaru danego państwa, już nawet z tego względu nie musi być selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Dziennik Ustaw [GBL] s. 350.

⁽¹⁰⁾ Wyrok Trybunału z dnia 6 września 2006 r. w sprawie C-88/03 Portugalia przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2006:511, pkt 56 i nn.

- (33) To samo musi dotyczyć pokrywania kosztów kontroli jakości mleka. Ze względu na podział kompetencji na szczeblu federalnym „normalne obciążenie” w Niemczech wynika wyłącznie ze współdziałania prawa federalnego z prawem krajów związkowych. Koszty kontroli mleka, stosownie do tego, nie są typowymi kosztami operacyjnymi mleczarni.
- (34) Prawo federalne nie określa, że mleczarnie muszą pokrywać koszty kontroli jakości. Pokrycie kosztów nie wynika również ani z MFG, ani z MG. § 1 ust. 1 MG brzmi następująco: „W celu oceny jakości mleka nabywcy mleka muszą zlecić kontrolę dostarczanego mleka lub sami je skontrolować zgodnie z § 2 ust. 1–8 [...]”.
- (35) Z § 2 ust. 8 MG wynika jedynie to, że zasadniczo to nie mleczarnie mają przeprowadzać kontrole, lecz upoważnione placówki badawcze: „Kontrolę może przeprowadzać wyłącznie placówka badawcza, która została upoważniona przez właściwy organ określony w prawie kraju związkowego. Właściwy organ określony w prawie kraju związkowego może zezwolić nabywcy na przeprowadzenie kontroli we własnym zakresie”.
- (36) W rezultacie prawo federalne (MFG i MG) reguluje jedynie obowiązek kontroli, który spoczywa na nabywcach mleka. W związku z tym, zgodnie z § 10 ust. 2 MFG, uprawnienia do konkretnego zdefiniowania kontroli mleka (w szczególności ustalenia, kto ma pokryć koszty) mają kraje związkowe.
- (37) To, czy kontrolę przeprowadzi placówka badawcza czy sam nabywca, reguluje więc prawo krajów związkowych. Również dany kraj związkowy może zdecydować o tym, kto ma pokryć koszty (nabywca czy placówka badawcza). Z tego względu w Niemczech obowiązywały różne ustalenia dotyczące obowiązku ponoszenia kosztów. Stworzyły one ramy odniesienia, które pozwalają stwierdzić, jakie koszty musiałyby „normalnie” ponieść przedsiębiorstwo w rozumieniu wyżej wspomnianego orzecznictwa.
- (38) W Bawarii kontrolą mleka zajmuje się MPBY. MPBY jest jedyną upoważnioną placówką badawczą w Bawarii. Jako neutralna placówka badawcza MPBY realizuje zadania publiczne i dlatego podlega stałej kontroli ze strony państwa. Koszty, jakie w związku z tym ponosiła wspomniana placówka *Milchprüfung*, były pokrywane częściowo z opłaty, o której mowa w § 22 MFG, a częściowo, jak poinformowały Niemcy, z ogólnych środków budżetowych. Z uwagi na to, że kraje związkowe mogą regulować obowiązek ponoszenia kosztów na swoim terytorium, opisywane działanie nie przyniosło korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE określonym przedsiębiorstwom, jeśli kontrole jakości przeprowadzone na obszarze danego kraju związkowego zostały sfinansowane w pełni lub częściowo z opłaty za mleko. Prawo federalne nie stanowi ram odniesienia regulujących obowiązek ponoszenia kosztów. Nie ma więc znaczenia, że w krajach związkowych innych niż Badenia-Wirtembergia i Bawaria tego rodzaju kontrole nie są (częściowo) finansowane z opłaty za mleko.
- (39) W Bawarii i Badenii-Wirtembergii wszystkie przedsiębiorstwa musiały ponieść takie same koszty. W związku z tym nie odniosły (selektywnej) korzyści.
- (40) Przeciwnie temu, że mleczarnie odniosły korzyści istotne z perspektywy pomocy państwa, przemawia jeszcze jeden aspekt, a mianowicie mleczarnie nie zostały odciążone z kosztów, które normalnie musiałyby ponieść same, ponieważ w zamian musiałyby wносить wyższą opłatę za mleko. Opłata za mleko tylko częściowo została przeznaczona na sfinansowanie kontroli mleka. Gdy finansowanie kontroli mleka z opłaty za mleko zostało wstrzymane w związku z wszczęciem postępowania przez Komisję, zmniejszyła się również wysokość opłaty. Wynagrodzenie otrzymywane przez mleczarnie za kontrole jakości natomiast wzrosło, aby wyrównać mniejsze finansowanie kontroli z opłaty. W tym kontekście Trybunał uznał, że w sytuacji, gdy opłata odpowiada faktycznemu kosztowi gospodarczemu świadczonych w zamian usług, nie występuje korzyść⁽¹¹⁾. Tego rodzaju związek między świadczeniem a wynagrodzeniem występuje w przypadku opłat (parafiskalnych), gdy opłaty są pobierane w konkretnym celu. Jak również stwierdziła Komisja⁽¹²⁾, w omawianym przypadku występuje tego rodzaju nierozzerwalny związek. Ze względu na to, że w omawianym przypadku świadczenie (wkład w opłatę) przewyższa wynagrodzenie (niższe koszty kontroli mleka), należy wykluczyć korzyść istotną z perspektywy pomocy państwa.
- (41) Pomocniczo Niemcy stwierdziły, że przedmiotowe podśrodkki stanowią istniejącą pomoc.
- (42) Podstawę finansowania kontroli z dochodów z opłaty za mleko stanowi § 22 ust. 2 pkt 1 MFG. Pomoc finansowa udzielona na podstawie § 22 ust. 2 pkt 1 MFG (co najwyżej) stanowi istniejącą pomoc i jako taka podlega ochronie praw nabytych. Charakteru pomocy finansowej jako istniejącej pomocy nie zakłócają ani ewentualne zmiany, ani właściwe środki.

⁽¹¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie C-355/00 *Freskot*, ECLI:EU:C:2003:298, pkt 84.

⁽¹²⁾ Decyzja o wszczęciu postępowania, pkt 265 i nn.

- (43) Zgodnie z art. 1 lit. b) ppkt i) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 termin „istniejąca pomoc” oznacza, między innymi, pomoc „istniejącą przed wejściem w życie traktatu w odpowiednich państwach członkowskich, czyli programy pomocowe oraz pomoc indywidualną, których realizację rozpoczęto przed wejściem w życie traktatu, a które będą nadal stosowane po wejściu w życie traktatu”. MFG została znowelizowana w 1952 r. i od tamtej pory obowiązuje w dużej mierze w niezmienionej formie. System pomocy został więc wprowadzony długo przed właściwym terminem ostatecznym (1 stycznia 1958 r.).
- (44) Zgodnie z art. 108 ust. 3 zdanie pierwsze TFUE istniejąca pomoc traci swoją ochronę praw nabytych i podlega zgłoszeniu, o ile nastąpi zmiana pomocy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem i praktyką decyzyjną za zmianę w rozumieniu art. 108 ust. 3 zdanie pierwsze TFUE uznaje się wyłącznie istotną zmianę pomocy.
- (45) Zmiana jest istotna tylko wtedy, gdy wpływa na „istotny charakter” pomocy, gdy pomoc jest udzielana na innej podstawie prawnej lub gdy zmienia się „zakres systemu”. System pomocy, który ewentualnie może mieć zastosowanie, nie uległ żadnej istotnej zmianie od 1958 r. W szczególności § 22 ust. 2 MFG, który stanowi podstawę dla omawianych środków, został zmieniony jedynie w minimalnym stopniu, a pkt 1, który ma zastosowanie do przedmiotowej sprawy, w ogóle nie został zmieniony. Zmianie uległ jedynie § 22 ust. 2 pkt 5, który nie ma zastosowania do przedmiotowej sprawy.
- (46) Zmiany przepisów poszczególnych krajów związkowych nie wpłynęły na zakres ani na charakter poszczególnych środków. Cele, do których można wykorzystać dochody z opłaty zgodnie z § 22 ust. 1 MFG, zostały raczej określone w § 22 ust. 2 MFG. W zakresie, w jakim zostały zmienione poszczególne przepisy proceduralne, spowodowałyby to zmianę istniejącej pomocy w rozumieniu art. 108 ust. 3 zdanie pierwsze TFUE, o ile wpłynęłoby to na jej zgodność z rynkiem wewnętrznym. W przypadku Bawarii właściwe rozporządzenie dotyczące opłaty za mleko (Bay MilchUmlV) reguluje wyłącznie szczegóły w kwestii np. pobierania opłaty; to samo dotyczy również Badenii-Wirtembergii. Aspekty istotne z perspektywy zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym – pochodzenie środków (opłata zgodna z § 22 ust. 1 i ich przeznaczenie (§ 22 ust. 2) – są już w wystarczającym stopniu sprecyzowane w MFG.
- (47) Stawki opłaty stosowane w obu krajach związkowych również stale malały od 1984 r. Malejące stawki opłaty nie mogły zakłócić zgodności systemu pomocy.
- (48) To, że w poszczególnych przypadkach niektóre środki mogły zostać przyznane na podstawie MFG i miały jedynie charakter tymczasowy⁽¹³⁾, nie stanowiło przeszkody w uznaniu ich za istniejącą pomoc. Pomoc ta została udzielona na podstawie MFG, która stanowiła system pomocy i, biorąc pod uwagę jej charakter, opisywała poszczególne elementy pomocy jedynie w abstrakcyjny sposób. Poza tym ciągłe stosowanie systemu pomocy nie było wymagane.
- (49) Właściwe środki, o których mowa w wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym na lata 2000–2006⁽¹⁴⁾ (zwanymi dalej: „wytycznymi na lata 2000–2006”) oraz w wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013⁽¹⁵⁾ (zwanymi dalej: „wytycznymi na lata 2007–2013”), nie mają zastosowania do omawianych środków, co oznacza, że w dalszym ciągu stanowią istniejącą pomoc. Właściwe środki muszą odnosić się do przedmiotowej pomocy oraz określać, że pomoc ta nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.
- (50) Wytyczne na lata 2007–2013 nie dotyczą zgodności pomocy udzielanej na rzecz kontroli jakości mleka, a w każdym razie nie precyzują jej w wymaganym stopniu. W tym kontekście Niemcy odnoszą się do pkt 108 i 109 wytycznych na lata 2007–2013.
- (51) Zgodnie z klasyfikacją systemu pomocy przedstawioną w wytycznych na lata 2007–2013 oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1857/2006⁽¹⁶⁾ dokonuje się rozróżnienia między „pomocą na rzecz sektora hodowlanego” a „pomocą na rzecz produkcji i wprowadzania do obrotu produktów rolnych”. Pkt 108 wytycznych na lata 2007–2013 jednoznacznie odnosi się wyłącznie do pomocy w sektorze zwierząt gospodarskich, ponieważ dotyczy „jakości genetycznej zwierząt gospodarskich we Wspólnocie”. Doświadczenie „pokazało, że pomoc tę

⁽¹³⁾ Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, motyw 147.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 28 z 1.2.2000, s. 2.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 319 z 27.12.2006, s. 1.

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz.U. L 358 z 16.12.2006, s. 3).

należy utrzymać jedynie w przypadku rzeczywistego wkładu w utrzymanie i poprawę jakości genetycznej zwierząt gospodarskich”. Wprowadzenie innowacyjnych technik hodowlanych byłoby z tym zgodne, podczas gdy pomoc w utrzymaniu zwierząt rozplodowych już nie. Pkt 109 wytycznych na lata 2007–2013 można interpretować tylko w ten sposób, że należy uwzględnić te ustalenia dotyczące zachowania jakości genetycznej zwierząt (pkt 108), ponieważ tylko o tym jest mowa.

- (52) Również art. 16 rozporządzenia (WE) nr 1857/2006, do którego odnosi się pkt 109 wytycznych na lata 2007–2013, dotyczy „wsparcia dla sektora produkcji zwierzęcej”, a nie kontroli jakości mleka, o których mowa w omawianym przypadku. Art. 16 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1857/2006 odnosi się do kontroli jakości mleka, które są powiązane z hodowlą zwierząt. Wynika to również z kontekstu tego przepisu: z obowiązku zgłoszenia wyłączona jest pomoc (o stawce do 70 %) w celu określenia jakości genetycznej lub wydajności inwentarza. Gdyby wyłączone były rutynowe kontrole jakości mleka, wówczas mogłoby to również dotyczyć wyłącznie tych kontroli, które są zasadniczo dostosowane do określania wydajności inwentarza. Wyjątek odnosi się jedynie do rutynowych kontroli jakości mleka, które są przeprowadzane bezpośrednio na krowie mlecznej, ponieważ tylko takie kontrole pozwalają określić cechy danego zwierzęcia. W Bawarii tego rodzaju kontrole jakości były przeprowadzane przez Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e.V. (LKV), a w Badenii-Wirtembergii przez Landesverband Baden-Württemberg für Leistungsprüfungen in der Tierzucht e.V.
- (53) Kontrole jakości mleka, o których jest mowa w omawianym przypadku i które były przeprowadzane przez MPBY i MPBW, odnosiły się natomiast do określenia charakterystyki samego mleka (a nie genetycznych właściwości krowy). Właściwości mleka (np. zawartość tłuszczu i białka) są istotne dla sprzedaży i wprowadzenia mleka do obrotu. Z tych kontroli nie można wyciągnąć wniosków dotyczących poszczególnych zwierząt, ponieważ były one przeprowadzane w odmienny sposób. Próbkę nie były rozdzielane, w związku z czym nie można było stwierdzić, od której krowy pochodzą. Były one pobierane dopiero ze wspólnego zbiornika z mlekiem. Oznacza to, że nie można było oddzielić mleka poszczególnych krow, ponieważ w momencie pobierania próbek we wspólnym zbiorniku było zmieszane mleko pochodzące od wielu krow.
- (54) W związku z tym ani pkt 109, ani żaden inny przepis określony w wytycznych na lata 2007–2013 nie wyklucza możliwości, że pomoc udzielona na rzecz kontroli jakości mleka jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. To Komisja musi udowodnić, że poszczególne środki są niezgodne z rynkiem wewnętrznym. Wszelkie niejasności związane z formułowaniem odpowiednich środków nie mogą działać na niekorzyść państwa członkowskiego ⁽¹⁷⁾.
- (55) Zgoda państwa członkowskiego wymagana na mocy art. 19 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 może być skuteczna tylko wtedy, gdy państwo członkowskie wie, które środki konkretnie akceptuje. Z tego względu kraje związkowe, o których mowa, mogły przyjąć, że sporne środki są zgodne z rynkiem wewnętrznym. Gdyby Komisja zamierzała stwierdzić niezgodność kontroli jakości mleka przeprowadzanych w Bawarii i Badenii-Wirtembergii z rynkiem wewnętrznym UE, mogłaby to (wyraźnie) określić w takiej formie, w jakiej już to określiła w innych decyzjach ⁽¹⁸⁾. Komisja nie poruszyła jednak kwestii zgodności z rynkiem wewnętrznym finansowania kontroli jakości mleka przeprowadzanych w Bawarii i Badenii-Wirtembergii z dochodów z opłaty za mleko. W świetle co najmniej niejasnego sformułowania wytycznych na lata 2007–2013 konieczne byłoby wyraźnie uwzględnienie tych środków zgodnie z ogólnymi zasadami pewności i lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), w szczególności biorąc pod uwagę to, że kraje związkowe, o których mowa, przyjęły, że podśrodku BY 1/BW 1 nie obejmują żadnej pomocy.
- (56) W związku z tym wytycznych na lata 2007–2013 nie należy rozumieć w ten sposób, że środki wdrożone zgodnie z § 22 ust. 2 pkt 1 MFG są niezgodne z rynkiem wewnętrznym. Finansowanie kontroli jakości mleka przeprowadzanych w Bawarii i Badenii-Wirtembergii z dochodów z opłaty za mleko (BY 1, BW 1) nie podlega zatem definicji właściwych środków.
- (57) Pomocniczo Niemcy ponadto stwierdziły, że przedmiotowe środki są zgodne z rynkiem wewnętrznym, nawet jeśli nie stanowią pomocy.
- (58) Z art. 16 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1857/2006 nie wynika, że udzielanie pomocy na rzecz kontroli jakości mleka jest niezgodne z rynkiem wewnętrznym. Zgodnie z tym przepisem taka pomoc nie jest „automatycznie” zgodna z rynkiem wewnętrznym i dlatego jest zwolniona z obowiązku zgłoszenia. W danym przypadku Komisja mogła jednak stwierdzić zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym.

⁽¹⁷⁾ Wyrok Trybunału z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie 213/85 Komisja przeciwko Niderlandom, ECLI:EU:C:1988:39, pkt 29 i nn.

⁽¹⁸⁾ Zob. na przykład: decyzja Komisji z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie E 10/2000 – *Anstaltslast und Gewährträgerhaftung*.

- (59) Rzekoma pomoc na rzecz mleczarni działających w Bawarii i Badenii-Wirtembergii w każdym razie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Przemawia za tym również to, że taka forma pomocy jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie pkt 13.3 wytycznych na lata 2000–2006, jak uznała Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania (pkt 164 i nn.). W szczególności chodzi o zalecone kontrole, które zostały przeprowadzone przez strony trzecie. Za zgodnością z rynkiem wewnętrznym przemawia ponadto fakt, że mleczarnie same pokryły koszty kontroli jakości mleka z opłaty za mleko. Zminimalizowało to wszelkie potencjalne korzyści mleczarni⁽¹⁹⁾. Odmienne systemy nie zakłócają konkurencji między mleczarniami, niezależnie od tego, czy koszty zostały pokryte bezpośrednio czy pobierana była opłata. W rezultacie mleczarnie poniosły koszty w obu przypadkach. Niejasne jest, dlaczego zgodność pomocy, która wyraźnie została uwzględniona w wytycznych na lata 2000–2006, z rynkiem wewnętrznym powinna była ulec zmianie od 2007 r.

Uwagi przekazane przez zainteresowane strony

- (60) Od dnia 5 do 7 lutego 2014 r. Komisja otrzymała łącznie siedem uwag od zainteresowanych stron, które dotyczyły wsparcia udzielonego na rzecz kontroli jakości mleka.
- (61) W piśmie z dnia 5 lutego 2014 r. MPBY poinformowało, że w ostatnich latach mleczarnie nie odniosły korzyści płynących z finansowania opłaty. W związku z tym w żaden sposób nie da się stwierdzić, w jaki sposób ten wieloletni i ogólnie akceptowany system mógł się przyczynić do zakłócenia konkurencji lub do wywarcia negatywnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Dlatego w ramach dalszego postępowania środek nazwany w decyzji o wszczęciu postępowania BY 1 należy uznać – po ponownym zbadaniu – za wdrożony.
- (62) W swoich uwagach z dnia 6 lutego 2014 r. MPBW stwierdziło, że płatności odnoszące się do podśrodka BW 1 nie spełniały warunków pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W szczególności system przeprowadzania kontroli dostarczanego mleka, stosowany w Badenii-Wirtembergii, nie stanowi obciążenia budżetu państwa. Korzyści przypominające dotacje, które wynikają z wykorzystania zasobów państwowych bez spowodowania przy tym straty finansowej w sektorze publicznym, nie podlegają natomiast zakresowi stosowania art. 107 ust. 1 TFUE⁽²⁰⁾.
- (63) Zgodnie z § 22 ust. 3 MFG zebranych środkami należy zarządzać oddzielnie. Nie można ich wykorzystać na pokrycie kosztów administracyjnych najwyższych organów krajów związkowych i podlegających im służb. Należy je wykazać w budżecie Badenii-Wirtembergii jako oddzielną pozycję. Poza tym należy wyraźnie wskazać w budżecie ich cel. Z tego powodu dochody z opłaty za mleko nigdy nie zostały wykorzystane do celów niepodlegających zakresowi MFG.
- (64) Przede wszystkim MPBW otrzymało wprawdzie w ramach przekazanych mu zadań dochody z opłaty za mleko. Nie przekraczały one jednak kwoty środków sfinansowanych z opłaty. Oznacza to, że MPBW nie zostały wypłacone żadne zasoby państwowe, na przykład wpływy z podatków lub inne wpływy państwowe, lecz jedynie dochody pochodzące z opłaty za mleko pobieranej od mleczarni. Badenia-Wirtembergia przejęła wyłącznie organizację poboru oraz podział opłaty za mleko. W związku z tym system przeprowadzania kontroli jakości dostarczanego mleka, stosowany w Badenii-Wirtembergii, nie spowodował straty finansowej w sektorze publicznym.
- (65) Z uwagi na to, że Badenia-Wirtembergia nie przekazała żadnych dotacji na sfinansowanie opłaty za mleko i w związku z tym budżet państwa nie został obciążony odnośnymi finansowymi kosztami netto, Badenia-Wirtembergia nie mogła przyznać „pomocy w postaci dotowanych usług”.
- (66) Nawet gdyby opłatę za mleko pobieraną w Badenii-Wirtembergii można było przypisać państwu, co jest sprzeczne z kryteriami określonymi przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *PreussenElektra*, mleczarnie i tak nie odniosłyby żadnych korzyści. Aspekt przyznania korzyści, który stanowi główny element art. 107 ust. 1 TFUE, jest obszernie interpretowany w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości oraz w ramach praktyki Komisji⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Wytyczne na lata 2000–2006, pkt 13.4.

⁽²⁰⁾ Wyrok Trybunału z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2001:160.

⁽²¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-66/02 *Włochy przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2005:768, pkt 77; utrwalone orzecznictwo, zob. wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59 *Limburg przeciwko Wysokiej Władzy*, ECLI:EU:C:1961:2; wyrok Trybunału z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 *Włochy przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2002:143, pkt 51; wyrok Trybunału z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04 *Cassa di Risparmio*, ECLI:EU:C:2006:8, pkt 131.

- (67) Opłaty parafiskalne często tworzą podstawę systemów związanych ze świadczeniem usług leżących w szczególnym interesie podmiotów zobowiązanych do ich uiszczania (aspekt korzyści grupowej). W takich systemach podmioty uiszczające opłaty są więc *prima facie* identyczne z tymi, które korzystają z usług finansowanych z opłat parafiskalnych. W przypadku opłat parafiskalnych, zgodnie z orzecznictwem, należy zatem sprawdzić, czy świadczenie wzajemne odpowiada wartości uiszczanej opłaty, tzn. czy istnieje równoważność pod względem płatności i odniesionych korzyści.
- (68) Takiej równoważności nie należy badać indywidualnie, lecz w odniesieniu do całego systemu. Chociaż prawdą jest, że parafiskalne systemy finansowania zazwyczaj obejmują pewien element redystrybucji, co oznacza, że nie każdy podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty odniesie z każdej oferowanej usługi taką samą korzyść, równoważność i równowaga takiego systemu pozostają jednak zachowane, o ile tego rodzaju redystrybucja odbywa się w sposób solidarny ⁽²²⁾.
- (69) Wysokość opłaty pobieranej w Badenii-Wirtembergii jest ustalana na podstawie konkretnej ilości dostarczanego mleka. Mleczarnia A, która dostarczałaby do placówki badawczej podwójną ilość mleka, musiałaby również dokonać podwójnej opłaty. W ten sposób równoważność pod względem płatności i odniesionych korzyści pozostaje niezakłócona.
- (70) Właściwe organy Badenii-Wirtembergii nie miały żadnych uprawnień decyzyjnych w kwestii opłaty za mleko. Stosowany system zapewnił również niezastnienie strukturalnych beneficjentów netto, ponieważ wszystkie mleczarnie musiały uiścić opłatę wyłącznie na podstawie ilości dostarczonego mleka i tylko na tej podstawie mogły skorzystać z usług MPBW.
- (71) MPBW przyjmuje zatem, że nie została przyznana żadna pomoc, a przynajmniej żadna korzyść.
- (72) W swoich uwagach z dnia 5 lutego 2014 r. stowarzyszenie Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e. V. stwierdziło, że system pobierania opłaty za mleko zdobył duże uznanie wśród konsumentów i poza Bawarią nie jest postrzegany jako korzyść zakłócająca rynek oraz że nie zakwestionowały go ani krajowe, ani międzynarodowe mleczarnie. Niezrozumiałe jest więc, dlaczego po 2007 r. kontrole jakości mleka uznano za niedopuszczalne. Zarówno w przeszłości, jak i obecnie ich celem było (i jest) zapewnienie konsumentom wysokiej jakości mleka, pozbawionego resztek inhibitorów ⁽²³⁾.
- (73) W swoich uwagach z dnia 7 lutego 2014 r. DHB – Netzwerk Haushalt uznał usługi świadczone przez muva Kempten w zakresie badań pod kątem obecności składników istotnych z żywieniowego punktu widzenia za istotny wkład w ochronę konsumentów oraz w udzielanie informacji dla konsumentów. W szczególności DHB – Netzwerk Haushalt wysoko ocenił neutralne wyniki kontroli, na które nie miały wpływu ani mleczarnie, ani wymiana handlowa, a także szybką identyfikację ewentualnie szkodliwych substancji w mleku i produktach mlecznych oraz, tym samym, możliwość szybkiej reakcji w sytuacji kryzysowej. Wspomniane środki przyczyniły się do wprowadzenia do obrotu wysokiej jakości artykułów spożywczych oraz tym samym do zapewnienia konsumentom dostępu do nich. Nie można więc przecenić znaczenia tego rodzaju kontroli dla wszystkich konsumentów.
- (74) W swoich uwagach z dnia 6 lutego 2014 r. związek zawodowy Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu zauważył, że stowarzyszenie Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. cały czas jest postrzegane jako stowarzyszenie zajmujące się ochroną konsumentów. W związku z tym stowarzyszenie to może wywierać istotny wpływ na sposób przeprowadzania tego rodzaju kontroli, decydując o wykorzystaniu dochodów z opłaty za mleko, w szczególności w odniesieniu do kontroli jakości mleka.
- (75) Zgodnie z opinią Genossenschaftsverband Bayern e.V., przedstawioną w uwagach z dnia 5 lutego 2014 r., ani pojedyncze gospodarstwa rolne, ani pojedyncze przedsiębiorstwa zajmujące się przetwarzaniem mleka nie mogły odnieść żadnej korzyści konkurencyjnej z opłaty za mleko. Kiedy rutynowe kontrole jakości mleka były w przeszłości częściowo finansowane z dochodów z opłaty za mleko, przedsiębiorstwa zajmujące się przetwarzaniem mleka same uiszczaly opłatę i tym samym ponosiły cały odnośny koszt. W innych krajach związkowych, w których nie była pobierana żadna tego rodzaju opłata, mleczarnie nie uiszczaly żadnej opłaty, ale też placówki badawcze nie otrzymywały dochodów z opłaty.

⁽²²⁾ Zob. w tym kontekście wyrok Trybunału w sprawie C-355/00 Freskot, ECLI:EU:C:2003:298, pkt 86; opinia rzecznik generalnej Stix-Hackl, Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2002:658, pkt 76–77; opinia rzecznik generalnej Stix-Hackl, Nazairdis, sprawy połączone C-266/04 do C-270/04, C-276/04 oraz C-321/04 do C-325/04, ECLI:EU:C:2005:408, pkt 51.

⁽²³⁾ Uwaga Komisji: Uwaga ta dotyczy również podśrodków związanych z „monitorowaniem substancji szkodliwych” (podśrodków BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 i TH 8 określonych w decyzji o wszczęciu postępowania), które nie są przedmiotem niniejszej decyzji.

- (76) W swoim piśmie z dnia 7 lutego 2014 r. stowarzyszenie Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. (LVN) nie ustosunkowało się bezpośrednio do dotacji przeznaczonych na kontrole jakości mleka, lecz zasadniczo zaprzeczyło istnieniu pomocy na rzecz wszelkich podśrodków, o których mowa w MFG.
- (77) W szczególności LVN stwierdziło, że środki sfinansowane z dochodów z opłaty za mleko nie obciążąły budżetu państwa, że państwu nie nadano żadnego uprawnienia do dysponowania dochodami z opłaty za mleko ani do ich kontrolowania oraz że państwo nie sprawuje kontroli ani nad wysokością opłaty, ani nad istotą środków. W związku z tym przedmiotowych dotacji nie można przypisać państwu. Poza tym państwo ani nie kontroluje wysokości dotacji, ani nie jest zaangażowane w działalność LVN pod względem organizacyjnym.
- (78) Wyjaśniono również, że LVN nie było nadzorowane przez organy państwowe, lecz przez Izbę Rolniczą w Hanowerze, niezależny organ prawa publicznego, który nie podlegał bezpośrednio administracji publicznej.
- (79) W dodatkowych uwagach z dnia 8 lipca 2014 r. LVN odniosło się, między innymi, do decyzji Komisji 2014/416/UE ⁽²⁴⁾ w sprawie *Val'Hor*. W tej decyzji Komisja uznała, że ani uprawnienie państwowe do uznania organizacji branżowej, ani regulacyjne wsparcie państwa w pobieraniu „składek” branżowych (w tym przypadku poprzez umożliwienie rozszerzenia umów) nie doprowadziło do wniosku, że środki wdrożone przez organizację branżową należy przypisać państwu. To, czy udział państwa w parafiskalnych systemach finansowania prowadzi do przypisania państwu korzyści jako „pomocy państwa”, zależy od indywidualnych okoliczności oraz od ogólnej oceny dokonanej na tej podstawie. Aby zbadać istnienie pomocy państwa, należy wziąć pod uwagę następujące aspekty, wyodrębnione na podstawie orzecznictwa:
- Kto decyduje o pobieraniu i wykorzystaniu środków?
 - Jeśli decyduje organizacja prywatna, to jaki wpływ na proces decyzyjny ma państwo?
 - Z jakich środków są finansowane dotacje?
 - Jaki rodzaj środków podlega finansowaniu?
 - Od kogo są pozyskiwane środki?
 - Z czyjej inicjatywy są wdrażane środki?
- (80) Za pośrednictwem swojego przedstawiciela prawnego LVN przeanalizowało sytuację prawną w innych krajach związkowych i również doszło do wniosku, że wskaźniki potwierdzające istnienie pomocy państwa, określone w ramach orzecznictwa, nie zostały osiągnięte, w związku z czym nie można uznać, że MFG jako całość zawiera element pomocy.
- (81) Zdaniem LVN to stowarzyszenia lokalne decydują o pobieraniu opłaty od mleczarni. Zgodnie z § 22 ust. 1 zdanie pierwsze MFG opłata może być pobierana wyłącznie w konsultacji ze stowarzyszeniami lokalnymi. Zgodnie z § 22 ust. 1 zdanie drugie MFG podwyższenie opłaty wymaga złożenia odpowiedniego wniosku przez stowarzyszenie lokalne.
- (82) Szczegółowe ustalenia i wysokość opłaty zostały uregulowane w Dolnej Saksonii i Turyngii w rozporządzeniach o pobieraniu opłaty za mleko (UmlErhVO), które zostały wydane „w konsultacji” z właściwymi stowarzyszeniami lokalnymi.
- (83) Dane stowarzyszenie lokalne decyduje poza tym o wykorzystaniu dochodów z opłaty, którymi należy zarządzać oddzielnie (zob. § 22 ust. 3 zdanie pierwsze MFG) i które w niektórych przypadkach są wpłacane na konto stowarzyszenia (zob. na przykład § 3 ust. 1 rozporządzenia o pobieraniu opłaty za mleko obowiązującego w Turyngii). W ten sposób stowarzyszenia lokalne opracowują propozycje dotyczące wykorzystania tych środków w ramach własnej odpowiedzialności. Na przykład w Turyngii odbywa się to na podstawie wniosków przedstawionych stowarzyszeniu lokalnemu, Landesvereinigung Thüringer Milch (LVTM), przez jego członków (zob. pkt 6.3 wytycznych pracowniczych obowiązujących w Turyngii [*Thüringer Arbeitsrichtlinie*]).

⁽²⁴⁾ Decyzja Komisji 2014/416/UE z dnia 9 kwietnia 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.23257 (12/C) [ex NN 8/10, ex CP 157/07] wdrożonej przez Francję — porozumienie międzybranżowe zawarte w ramach francuskiego stowarzyszenia Val'Hor (Association française pour la valorisation des produits et des secteurs professionnels de l'horticulture et du paysage) (Dz.U. L 192 z 1.7.2014, s. 59).

- (84) Chociaż opracowane przez stowarzyszenia lokalne propozycje wykorzystania środków zostały przez organ państwowy „uchwalone” (np. w Dolnej Saksonii: zob. pkt 6.2 wytycznych dotyczących dopłat [*Zuwendungsrichtlinie*], a w Turyngii: zob. § 4 rozporządzenia o pobieraniu opłaty za mleko (UmlErhVO)) albo „zatwierdzone” (np. w Nadrenii Północnej-Westfalii i w Bawarii), nie uzasadnia to jeszcze żadnego istotnego wpływu państwa, ponieważ za jedyną podstawę „nadzoru” ze strony państwa można uznać wytyczne określone w § 22 ust. 2 MFG. W rezultacie rzeczony regulacje przyznają organom państwowym uprawnienie do zarządzania przydziałem środków pieniężnych lub do administrowania nimi w tak samo niewielkim stopniu, jak w przypadku sprawy *Doux Elevage* ⁽²⁵⁾.
- (85) Ponadto dochody z opłaty za mleko zostały we wszystkich krajach związkowych wykorzystane zgodnie z propozycjami stowarzyszeń lokalnych. Już to przemawia przeciwko przypisaniu dochodów z opłaty za mleko państwu, niezależnie od konkretnych ustaleń prawnych ⁽²⁶⁾.
- (86) Zdaniem LVN każde stowarzyszenie lokalne ma status podmiotu sektora prywatnego. Ze statusów stowarzyszeń lokalnych wynika, że uznają one siebie za podmioty reprezentujące interesy swoich członków, którzy pochodzą wyłącznie z branży mleczarskiej (łącznie z przedstawicielami konsumentów).
- (87) Zgodnie z § 14 MFG stowarzyszenia lokalne są „dobrowolnymi” organizacjami, w skład których wchodzi przedsiębiorstwa mleczarskie i konsumenci, których celem jest wspólne reprezentowanie swoich interesów gospodarczych.
- (88) Stowarzyszenia lokalne różnią się od *Hoofdbedrijfschap Ambachte*, stowarzyszenia zawodowego optyków (będącego przedmiotem postępowania w sprawie *Pearle*), któremu powierzono pobieranie i zarządzanie wykorzystaniem obowiązkowej opłaty za prowadzenie działań reklamowych. Mimo że stowarzyszenie to miało status publiczno-prawny, Trybunał Sprawiedliwości zaprzeczył istnieniu pomocy państwa, ponieważ działania reklamowe nie były finansowane ze środków udostępnionych organom państwowym, lecz z opłat pobieranych przez przedsiębiorstwa branżowe ⁽²⁷⁾.
- (89) Stowarzyszenia lokalne – jako podmioty odpowiedzialne za pobieranie opłaty za mleko i zarządzanie jej wykorzystaniem – różnią się od komitetów rolniczych, o których mowa w sprawie *Plans de Campagne*; komitety te nie brały udziału w ustalaniu tych środków ani nie miały żadnej swobody działania w zakresie ich stosowania ⁽²⁸⁾.
- (90) Stowarzyszenia lokalne są niepaństwowymi, w pełni prywatnymi podmiotami, które jako takie same, w ramach własnej odpowiedzialności, ustalają wysokość opłaty i jej przeznaczenie.
- (91) Ponadto korzyści odnoszone przez przemysł mleczarski nie obciążają budżetu państwa, ponieważ opłata za mleko jest pobierana od podmiotów działających w przemyśle mleczarskim i w związku z tym selektywna „korzyść” jest równoważona selektywnym obciążeniem. Już samo to jest wystarczające, aby wykluczyć wszelkie preferencyjne traktowanie lub zakłócenie konkurencji, ponieważ „korzyści” odnoszone przez mleczarnie i producentów mleka są w pełni równoważone obciążeniem związanym z koniecznością uiszczania opłaty.
- (92) W sprawie *Vent de Colère* Trybunał Sprawiedliwości ustalił, że system pobierania opłat stanowi pomoc państwa, ponieważ – jak stanowi wcześniej obowiązujące prawo – obciążenie nie było już równoważone wyłącznie opłatami uiszczanymi przez członków danego sektora gospodarki (w tym przypadku: sektora energetycznego), lecz opłatami uiszczanymi przez wszystkich odbiorców końcowych energii elektrycznej zamieszkałych na terytorium kraju ⁽²⁹⁾.
- (93) Ponadto zdaniem LVN nie istnieje pomoc państwa w sytuacji, w której chodzi o „środki zbiorcze”, które są wdrażane w interesie konkretnego sektora rynku i finansowane ze składek pobieranych od członków tego sektora.
- (94) Kwestionowane środki służą wyłącznie promowaniu mleka jako produktu, a tym samym wspólnemu interesowi przemysłu mleczarskiego. Środki te częściowo również chronią interesy konsumentów, ponieważ tych dwóch celów nie można oddzielić od siebie ze względu na pokrywanie się interesów.

⁽²⁵⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11 *Doux Elevage*, ECLI:C:2013:348, pkt 38.

⁽²⁶⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 18 maja 2002 r. w sprawie C-482/99 *Stardust Marine*, ECLI:C:2002:294, pkt 52.

⁽²⁷⁾ Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-345/02 *Pearle BV*, ECLI:EU:C:2004:488, pkt 36.

⁽²⁸⁾ Wyrok Trybunału z dnia 27 września 2012 r. w sprawie T-139/09 *Plans de Campagne*, ECLI:EU:T:2012:496, pkt 62.

⁽²⁹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-262/12 *Vent de Colère i in.*, ECLI:EU:C:2013:851, pkt 11, oraz wyrażna opinia rzecznika generalnego Jääskinen z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie C-262/12 *Vent de Colère i in.*, ECLI:EU:C:2013:851, pkt 49.

- (95) Rola państwa ogranicza się do udostępnienia przemysłowi mleczarskiemu przewidzianego w MFG ustawowego mechanizmu wyrównawczego, który już poprzez swój charakter gwarantuje, że członkowie przemysłu mleczarskiego, którzy odnoszą korzyści ze środków wdrożonych na rzecz mleka jako produktu, wniosą odpowiedni wkład kosztowy. Tak samo jak w sprawach *Pearle* i *Doux Elevages* oraz w sprawie *ValHor*, państwo jest jedynie narzędziem, które wprowadza obowiązkowy charakter stworzonego przez sektor prywatny mechanizmu wyrównawczego i tym samym zapewnia sprawiedliwy podział obciążenia ⁽³⁰⁾.
- (96) Opłata za mleko została wdrożona z inicjatywy stowarzyszeń lokalnych i tym samym sektora prywatnego. W związku z tym, zgodnie z § 22 MFG, opłata jest pobierana wyłącznie „w konsultacji” ze stowarzyszeniami lokalnymi. Same stowarzyszenia lokalne również nie są wynikiem działania państwa, lecz są „dobrowolnymi” organizacjami zrzeszającymi członków przemysłu mleczarskiego (§ 14 MFG). Sytuacja w Turynii, gdzie stowarzyszenie lokalne zostało uznane po raz pierwszy w 1999 r., jest pod tym względem jasno udokumentowana. Na prośbę związku rolników z Turynii właściwe ministerstwo „zainicjowało niezbędne formalne działania administracyjne”, aby umożliwić pobieranie opłaty od mleczarni i punktów zlewu mleka. Otwarcie z tego wynika, że opłata za mleko jest czysto prywatnym mechanizmem wyrównawczym, w odniesieniu do którego państwo jest jedynie „narzędziem” służącym nałożeniu obowiązku uiszczenia opłaty ⁽³¹⁾.
- (97) W przeglądzie podsumowującym LVN zaznaczyło, co jego zdaniem stanowi podobieństwa i różnice między różnymi sprawami z jednej strony a MFG z drugiej strony.
- (98) W sprawie *ValHor* (decyzja 2014/416/UE) (wynik: brak pomocy), tak samo jak w przypadku opłaty za mleko, środki były pobierane i przeznaczane zasadniczo przez uznaną przez państwo prywatną i dobrowolnie zrzeszoną organizację branżową; składki opłacane przez podmioty branżowe były wykorzystywane na sfinansowanie wspólnych działań na rzecz całej branży; sama ustawowo przewidziana możliwość uznania przez państwo prywatnej organizacji branżowej nie prowadziła do założenia, że państwo sprawuje kontrolę; państwo faktycznie nie mogło wykorzystywać środków w celu wsparcia konkretnych przedsiębiorstw oraz organizacja branżowa sama mogła decydować o przeznaczeniu środków.
- (99) W sprawie *Vent de Colère* (C-262/12) (wynik: istnienie pomocy), inaczej niż w przypadku opłaty za mleko, wysokość opłaty była ustalana jednostronnie w drodze dekretu ministerialnego bez udziału podmiotów prywatnych; istniała gwarancja państwowa; środkami zarządzał organ publiczny oraz funkcjonowały państwowe mechanizmy sankcji.
- (100) W sprawie *Doux Elevage* (C-677/11) (wynik: brak pomocy), tak samo jak w przypadku opłaty za mleko, środki były pobierane i przeznaczane zasadniczo przez uznaną przez państwo prywatną i dobrowolnie zrzeszoną organizację branżową; sama ustawowo przewidziana możliwość uznania przez państwo prywatnej organizacji branżowej nie prowadziła do założenia, że państwo sprawuje kontrolę; środki pochodziły w całości ze składek odprowadzanych przez podmioty gospodarcze; państwo faktycznie nie mogło wykorzystywać środków w celu wsparcia konkretnych przedsiębiorstw oraz organizacja branżowa sama mogła decydować o przeznaczeniu środków.
- (101) W sprawie *Plans de Campagne* (T-139/09) (wynik: istnienie pomocy), inaczej niż w przypadku opłaty za mleko, władze same decydowały o wysokości składek; dochody ze składek były uzupełniane zasobami państwowymi; państwo definiowało środki (pieczęć kontrolera państwowego itp.) bez udziału komitetów branżowych; komitety branżowe nie mogły decydować o stosowaniu środków oraz w posiedzeniach komitetów brał udział przedstawiciel ministra.
- (102) W sprawie *Pearle* (C-345/02) (wynik: brak pomocy), tak samo jak w przypadku opłaty za mleko, środki były wykorzystywane wyłącznie do celów leżących w interesie danej branży; stowarzyszenie działające w danej branży musiało złożyć do organu publicznego wnioski w sprawie pobierania składek, aby móc wdrożyć określone działania na rzecz danej branży; oraz, inaczej niż w przypadku opłaty za mleko, publiczne, a nie prywatne stowarzyszenie zawodowe odgrywało ważną rolę w pobieraniu i wykorzystywaniu obowiązkowej opłaty, w związku z czym sprawa *Pearle* wydaje się bardziej problematyczna niż sprawa dotycząca opłaty za mleko.

⁽³⁰⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-345/02 *Pearle* BV, ECLI:EU:C:2004:448, pkt 37; wyrok Trybunału z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11 *Doux Elevage*, ECLI:EU:C:2013:348, pkt 40; decyzja 2014/416/UE.

⁽³¹⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-345/02 *Pearle* BV, ECLI:EU:C:2004:448, pkt 37; wyrok Trybunału z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11 *Doux Elevage*, ECLI:EU:C:2013:348, pkt 40.

Uwagi Niemiec z dnia 3 grudnia 2014 r.

- (103) Niemcy ustosunkowały się najpierw do uwag przekazanych przez zainteresowane strony w lutym 2014 r. Do dodatkowej uwagi LVN z dnia 8 lipca 2014 r. Niemcy ustosunkowały się w piśmie z dnia 3 grudnia 2014 r. w następujący sposób:
- (104) W swoich uwagach przedstawionych w ramach postępowania wyjaśniającego dotyczącego opłaty za mleko, o której mowa w MFG, kraje związkowe, których dotyczy niniejsza decyzja, skoncentrowały się na dwóch aspektach: po pierwsze na zgodności wdrożonych środków z istotnymi wymogami określonymi w przepisach dotyczących pomocy państwa (w szczególności na zgodności środków z wymogami rozporządzenia wyłączonego dotyczącego rolnictwa oraz obowiązującymi wytycznymi rolnymi), a po drugie na kwestii tego, czy istnieje korzyść, istotna z perspektywy przepisów dotyczących pomocy państwa, w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (105) Uwagi LVN z dnia 8 lipca 2014 r. oraz stosowana przez sądy europejskie i Komisję Europejską praktyka decyzyjna spowodowały konieczność przedstawienia dodatkowych istotnych uwag na temat tego, czy pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE faktycznie istnieje, a w szczególności, czy w omawianym przypadku występuje zasadniczy element pomocy „przyznanej z zasobów państwowych”.
- (106) Uwagi LVN z dnia 8 lipca 2014 r. oraz analiza wyżej wymienionych wyroków przynajmniej wywołały wątpliwości co do tego, czy w omawianym przypadku występuje zasadniczy element pomocy „przyznanej z zasobów państwowych” i czy w związku z tym pobieranie i wykorzystywanie opłaty za mleko nie stanowi pomocy państwa. Można to uzasadnić w następujący sposób:
- (107) Jak wynika ze spraw *Val'Hor* (C(2014) 2223) i *Doux Élevage* (C-677/11), środki finansowane i wdrażane przez prywatne organizacje branżowe nie stanowią pomocy państwa. Stowarzyszenia mleczarskie działające w poszczególnych krajach związkowych są organizacjami, które można uznać za porównywalne z organizacjami, o których mowa we wspomnianych sprawach. Organy państwowe nigdy nie były członkami stowarzyszeń lokalnych, tj. działających w krajach związkowych. Brały one udział w posiedzeniach bez prawa głosu, jak goście z zewnątrz. Udział organów państwowych w procesie wdrażania opłaty za mleko lub monitorowania spełnienia warunków prawnych określonych w MFG nie zmienił tego, że stowarzyszenia lokalne są podmiotami odpowiedzialnymi za wybór projektów.
- (108) Poszczególne stowarzyszenia lokalne faktycznie zarządzają dochodami z opłaty za mleko i decydują o ich przeznaczeniu. W rzeczywistości nie można mówić o żadnym wpływie państwa wynikającym z „analizy” lub „przyjęcia” propozycji stowarzyszeń lokalnych przez podmioty państwowe, ponieważ podmioty te działały wyłącznie w zakresie określonym w § 22 ust. 2 MFG i chciały zbadać, czy wymogi prawne określone w § 22 MFG zostały spełnione. Dochody z opłaty za mleko zostały wykorzystane zgodnie z propozycjami przedstawionymi przez same stowarzyszenia lokalne, co według wyroku Trybunału z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie *Stardust Marine* (C-482/99) wyraźnie wskazuje na to, że dochody te nie były zasobami państwowymi.
- (109) Stowarzyszenia lokalne są wyłącznie organizacjami prywatnymi. Ten fakt, a także stwierdzenie, że stowarzyszenia lokalne zarządzają opłatą za mleko i przeznaczeniem dochodów z tej opłaty, jasno wskazują na to, że zgodnie z wyżej przytoczonym orzecznictwem opłaty za mleko nie należy klasyfikować jako pomocy państwa.
- (110) Przeciwno istnieniu pomocy państwa przemawia również to, że dochody z opłaty za mleko są środkami o charakterze czysto prywatnym. Są to środki, które pochodzą z aktywów prywatnych przedsiębiorstw, na które została nałożona opłata. W przypadku opłaty za mleko nie można mówić o dofinansowaniu przez państwo lub o przejściu gwarancji, inaczej niż w sprawach *Vent de Colère* (C-262/12) i *Plans de Campagne* (T-139/09), w których stwierdzono istnienie pomocy państwa właśnie ze wspomnianych względów.
- (111) Poza tym opłata za mleko jest środkiem ogólnym, stosowanym w całej branży, co zgodnie z sytuacją prawną przedstawioną w sprawach *Val'Hor* (decyzja 2014/416/UE) i *Doux Élevage* (C-677/11) przemawia przeciwko istnieniu pomocy państwa.
- (112) Występują również wątpliwości co do istnienia korzyści, która jest niezbędna, aby założyć istnienie pomocy. Wynikają one z tego, że korzyści odnoszone przez mleczarnie i producentów mleka zostały w pełni zniesione lub „zneutralizowane” przez opłaty pobierane od mleczarni i tym samym również pośrednio od producentów mleka. Potwierdza to również wyrok Trybunału z dnia 19 grudnia 2013 r. (C-262/12; „*Vent de Colère*”), w którym uznano również, że pomoc państwa istniała dlatego, że kosztów nie ponosiły już same podmioty branżowe, lecz wszyscy lokalni odbiorcy energii elektrycznej.

- (113) Na podstawie powyższych punktów, które częściowo wynikają również z ponownej kontroli systemu pobierania opłaty za mleko, oraz tego, że kraje związkowe, o których mowa w niniejszej decyzji, podtrzymały swoje dotychczasowe stanowisko, można stwierdzić, że istniały wątpliwości co do tego, czy system pobierania opłaty za mleko stanowi pomoc państwa. Kwestię tego, czy w omawianym przypadku istnieje pomoc państwa, a w szczególności tego, czy występują „zasoby państwowe”, musi rozstrzygnąć Komisja Europejska.

3. OCENA

Istnienie pomocy

- (114) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Pomoc udzielona przez państwo lub z zasobów państwowych

- (115) Na podstawie dostępnych informacji, a w szczególności na podstawie uwag przekazanych przez zainteresowane strony i władze niemieckie, należy zbadać, czy dochody z opłaty za mleko stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (116) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niewłaściwe jest rozróżnianie między tymi przypadkami, w których pomocy udziela bezpośrednio państwo, a tymi, w których pomocy udziela organ publiczny lub prywatny, który został w tym celu wyznaczony lub utworzony przez państwo⁽³²⁾. Aby można było uznać przyznane korzyści za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, po pierwsze muszą one być przyznawane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych, a po drugie musi istnieć możliwość ich przypisania państwu⁽³³⁾.
- (117) W odniesieniu do środków opisanych w sekcji 2 niniejszej decyzji można uznać, że pomoc została przyznana na podstawie przepisów prawnych krajów związkowych, dla których z kolei MFG stanowi ramy prawne.
- (118) W szczególności § 22 ust. 1 zdanie pierwsze MFG przewiduje, że rządy krajów związkowych, które działają w porozumieniu ze stowarzyszeniami lokalnymi lub organizacjami branżowymi, mogą pobierać opłaty w wysokości do 0,1 centa za kilogram dostarczonego mleka od wszystkich mleczarni, punktów zlewu mleka i punktów wyrobu śmietany, aby wesprzeć przemysł mleczarski. Zgodnie z § 22 ust. 1 zdanie drugie MFG rządy krajów związkowych mogą – na zlecenie stowarzyszenia lokalnego lub organizacji branżowej – wspólnie pobierać opłaty w wysokości do 0,2 centa za kilogram dostarczonego mleka, jeśli opłaty przewidziane w zdaniu pierwszym MFG nie wystarczają na wykonanie zadań.
- (119) Rządy krajów związkowych pobierają opłatę za mleko „w konsultacji” z danym stowarzyszeniem lokalnym. „Konsultacja” stanowi jednak znacznie słabszą formę udziału niż zgoda. Podczas gdy „zgoda” oznacza, że wydanie aktu prawnego (w celu potwierdzenia jego zgodności z prawem) wymaga uzyskania zgody innego podmiotu (np. organu ustawodawczego lub urzędu), decyzja, która ma zostać podjęta „w konsultacji” z innym podmiotem, niekoniecznie jest uzależniona od jego zgody. Takie rozróżnienie form udziału występuje w niemieckim prawie administracyjnym⁽³⁴⁾. Ponieważ § 22 ust. 1 zdanie pierwsze MFG przewiduje „konsultację”

⁽³²⁾ Wyrok Trybunału z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie C-126/01 Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, ECLI:EU:C:2003:622, pkt 23.

⁽³³⁾ Wyrok Trybunału z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie C-126/01 Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, ECLI:EU:C:2003:622, pkt 24.

⁽³⁴⁾ Np. § 37 ust. 2 zdanie trzecie niemieckiego kodeksu budowlanego (BauGB); § 17 ust. 1 i 2, § 18 ust. 3 i 4, § 22 ust. 5 niemieckiej ustawy o ochronie przyrody (BNatSchG); § 2 ust. 7, § 11 ust. 2 i 3, § 12 ust. 7, § 14 ust. 4 pkt 2, § 26 ust. 3, § 35a ust. 3 niemieckiej ogólnej ustawy o kolei (AEG). W odniesieniu do § 9 BNatSchG zob. wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 1993 r., sygnatura: 7 A 4/93, pkt 22 („... decyzja podjęta w »konsultacji« – w przeciwieństwie do decyzji wymagającej »zgody« – nie wymaga zbieżności woli. Oznacza to nie więcej niż (konsultacyjne) wysłuchanie drugiego organu, który w ten sposób ma okazję, aby wyrazić swoją opinię na temat postępowania”). W odniesieniu do § 18 ust. 2 zdanie pierwsze pkt 2 AEG zob. wyroki Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 października 2000 r., sygnatura: 11 VR 12/00, pkt 5 („Określona w § 18 ust. 2 zdanie pierwsze pkt 2 AEG konsultacja z wnioskodawcą – w przeciwieństwie do zgody – nie wymaga zbieżności woli ...”) oraz z dnia 7 lutego 2005 r., sygnatura: 9 VR 15/04, pkt 11 („Wymagana konsultacja z wnioskodawcą [...] została zapewniona przez organ odpowiedzialny za zatwierdzanie planów poprzez umożliwienie wnioskodawcy [...] wyrażenia swojej opinii”).

jako formę udziału, oznacza to, że to rządy krajów związkowych są *uprawnione* do pobierania opłaty oraz do podejmowania *decyzji* w tej kwestii ⁽³⁵⁾. Natomiast stowarzyszenia lokalne są jedynie „*wzywane*” (§ 14 ust. 1 MFG) w celu *przygotowania* i *technicznego wdrożenia* środków, które należy przedsięwziąć zgodnie z § 22, i w tym kontekście podlegają *nadzorowi* najwyższego organu kraju związkowego (§ 14 ust. 2 i 4 MFG).

- (120) Podstawę prawną *pobierania* opłaty za mleko w poszczególnych krajach związkowych stanowią odpowiednie rozporządzenia tych krajów, które szczegółowo regulują pobieranie opłaty, m.in. jej wysokość ⁽³⁶⁾. W związku z tym to państwo (reprezentowane przez dany rząd kraju związkowego) reguluje pobieranie opłaty. Jak wyjaśniono w pkt 119 powyżej, nie wpływa na to również fakt, że rozporządzenia te są wydawane w konsultacji z odpowiednim stowarzyszeniem lokalnym, które reprezentuje branżę mleczarską.
- (121) W omawianym przypadku opłata jest pobierana od przedsiębiorstw prywatnych. Dochody z tej opłaty trafiają do budżetu danego kraju związkowego, zanim zostaną wykorzystane w celu sfinansowania różnych środków pomocowych, i w ramach tego budżetu są odrębnie zarządzane zgodnie z § 22 ust. 3 zdanie pierwsze MFG. Zgodnie z § 23 danej ordynacji budżetowej (zob. pkt 25) wydatki i środki na płatności na rzecz organów spoza administracji kraju związkowego mogą zostać udostępnione w celu realizacji konkretnych celów (wypłaty dotacji) tylko wtedy, gdy kraj związkowy ma istotny interes w tym, aby organy te zrealizowały konkretne cele, których nie da się zrealizować w pełni lub w wymaganym zakresie bez dotacji. Wymóg ten sugeruje, że państwo ma interes we wdrożeniu środków.
- (122) W odpowiedzi na argumenty przedstawione przez zainteresowane strony i władze niemieckie Komisja stwierdza, co następuje:
- (123) Twierdzenie przez MPBW, że system pobierania opłaty za mleko nie obciąża budżetu Badenii-Wirtembergii (pkt 60–63), po pierwsze stoi w sprzeczności z tym, że dochody z opłaty za mleko są księgowane w ramach własnej grupy budżetowej (pkt 61). Ogólnie przyjmuje się, że nawet wtedy, gdy zasoby przeznaczone na dotacje pochodzą z (konkretnej) opłaty, którą wnoszą podmioty prywatne, należy założyć, że budżet państwa jest obciążony oraz że tym samym wykorzystano zasoby państwowe, jeśli zasoby te najpierw zasilają budżet. W tym przypadku istnieje znacząca różnica w porównaniu z przytoczoną przez MPBW sprawą *PreussenElektra*, która dotyczyła systemu minimalnych cen, w ramach którego środki finansowe nigdy nie trafiały do budżetu państwa lub państwo w inny sposób sprawowało nad nimi kontrolę (i to nawet tylko w formie powierzenia jej stronom trzecim). W rezultacie w sprawie *PreussenElektra* wykluczono wykorzystanie zasobów państwowych ⁽³⁷⁾.
- (124) Poza tym tylko na podstawie okoliczności, że MPBW – pomijając dochody z opłaty za mleko – nie otrzymało żadnych środków na przeprowadzanie kontroli jakości mleka z podatków lub z innych wpływów państwowych, nie można wywnioskować, że przedmiotowe płatności nie są zasobami państwowymi. Zgodnie z praktyką decyzyjną Komisji w tym obszarze środki, które są finansowane wyłącznie z zasobów parafiskalnych, uznaje się za pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 zdanie pierwsze TFUE ⁽³⁸⁾.
- (125) W odniesieniu do twierdzenia przez LVN, że to stowarzyszenia lokalne tak naprawdę decydują o pobieraniu opłaty od mleczarni (pkt 82–86 i 91), Komisja stwierdza, że to rząd federalny upoważnił *rządy krajów związkowych* – na mocy § 22 ust. 1 MFG, czyli na mocy prawa – do pobierania opłaty za mleko. Przepis ten stanowi, między innymi, że opłata za mleko normalnie może wynosić do 0,1 centa za kilogram oraz że rządy krajów związkowych mogą wspólnie pobierać opłaty w wysokości do 0,2 centa za kilogram dostarczonego mleka *na zlecenie* stowarzyszenia lokalnego lub organizacji branżowej.

⁽³⁵⁾ Zob. również § 22 ust. 1 zdanie szóste MFG, które odnosi się do „uprawnień” rządów krajów związkowych (oraz możliwości delegowania zadań najwyższym organom krajów związkowych), oraz § 23 ust. 2 MFG, zgodnie z którym opłaty powinny być ściągane na podstawie przepisów niemieckiego kodeksu podatkowego, co z kolei wymaga wydania decyzji podatkowej lub podobnego aktu administracyjnego (por. §§ 122, 251 niemieckiego kodeksu podatkowego (AO)). Zgodnie z § 14 ust. 3 MFG stowarzyszeniom lokalnym nie wolno natomiast przydzielać żadnych zadań władzy publicznej.

⁽³⁶⁾ W odniesieniu do Badenii-Wirtembergii: rozporządzenie dotyczące pobierania opłat w branży mleczarskiej z dnia 18 maja 2004 r. (Dziennik Ustaw [GBl.] s. 350), uchylone rozporządzeniem Ministerstwa Rozwoju Obszarów Wiejskich i Ochrony Konsumenta dotyczącym uchylecia rozporządzenia dotyczącego pobierania opłat w branży mleczarskiej z dnia 14 lutego 2013 r.

W odniesieniu do Bawarii: rozporządzenie dotyczące opłaty za mleko (BayMilchUmlV) z dnia 17 października 2007 r. (Dziennik Ustaw i Rozporządzeń [GVBl.] z 2007 r., s. 727), ostatnio zmienione rozporządzeniem z dnia 29 listopada 2012 r.

⁽³⁷⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2001:160, pkt 7 i 8; wyrok Trybunału z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie T-52/12 *Grecja przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2014:677, pkt 119 i 120; w celu odgraniczenia od sprawy *PreussenElektra* zob. wyrok Trybunału z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie T-251/11 *Austria przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2014:1060, pkt 56–71, 82.

⁽³⁸⁾ Zob., między innymi, decyzja SA.35932 (2013/N) *Niderlandy – Fonds teeltangelegenheden*, pkt 31–35.

- (126) Oprócz tego w § 22 ust. 2 pkt 1–6 MFG określa się, na jakie cele można przeznaczać dochody z opłaty za mleko.
- (127) Zgodnie z § 22 ust. 3 zdanie trzecie MFG stowarzyszenie lokalne lub organizacje branżowe muszą zostać jedynie skonsultowane przed wykorzystaniem środków.
- (128) Wynika z tego, że państwo (na szczeblu federalnym) co prawda przyznało stowarzyszeniom lokalnym pewne prawa do udziału, lecz jednocześnie zdefiniowało wyraźne ramy ustawowe w zakresie ustalania wysokości opłaty za mleko i jej przeznaczenia, wskazując, że to poszczególne rządy krajów związkowych (lub w przypadku delegacji najwyższe organy krajów związkowych) podejmują odnośne decyzje. Na przykład nie można by było podwyższyć opłaty za mleko powyżej 0,2 centa za kilogram na wniosek stowarzyszeń lokalnych albo wykorzystać środków do innych celów niż te, które są wyszczególnione w § 22 ust. 2 pkt 1–6 MFG. Ponadto obowiązek konsultacji w sprawie przeznaczenia środków (§ 22 ust. 3 zdanie trzecie MFG) nie wiąże się z koniecznością zastosowania się do opinii wyrażonych przez konsultowane strony. Ostateczną decyzję w sprawie wykorzystania środków podejmują właściwe władze danego kraju związkowego, to jest państwo.
- (129) Przedmiotowa sprawa znacznie różni się od przytoczonej przez LVN sprawy *Doux Elevage*. Pobieranie opłaty za mleko oraz wykorzystanie odpowiednich środków reguluje państwo na dwóch szczeblach, a mianowicie na szczeblu federalnym i na szczeblu krajów związkowych. W Niemczech ustawodawca nie tylko nadał rządowi krajów związkowych uprawnienie do pobierania opłaty, lecz także ograniczył ustawą federalną swobodę dysponowania dochodami z tej opłaty na szczeblu krajów związkowych. Stowarzyszenia lokalne nawet nie mogą wnioskować o zmianę celu finansowania, określonego w § 22 ust. 2 pkt 1–6 MFG. Tego rodzaju ograniczenie państwowe nie było przedmiotem spraw *Val'Hor* i *Doux Elevage*.
- (130) Ponadto MFG nie można uważać jedynie za środek służący zaspokojeniu czysto gospodarczych interesów organizacji branżowej. § 14 MFG co prawda stanowi, że jeśli rolnicze organizacje zawodowe, mleczarnie i przemysł mleczarski chcą mieć udział, muszą posiadać swoich przedstawicieli, ale należy również zapewnić właściwą reprezentację konsumentów w organach stowarzyszenia. Poprzez takie wymagania dotyczące udziału i reprezentacji ustawodawca (to znaczy państwo) dopilnowuje, że podczas realizacji celów publicznych przewidzianych w MFG będą reprezentowane wszystkie interesy wykraczające poza czystą promocję sektora gospodarki.
- (131) Inaczej niż w sprawie *Doux Elevage*, cele wsparcia określone w MFG nie są celami ustalonymi i wdrożonymi przez same organizacje branżowe⁽³⁹⁾. W szczególności cele określone w § 22 ust. 2 pkt 1 („poprawa i utrzymanie jakości na podstawie przepisów wydanych na mocy § 10 tej ustawy lub § 37 ustawy o mleku z dnia 31 lipca 1930 r.; Dziennik Ustaw Rzeszy I, s. 421”) i pkt 2 („poprawa higieny podczas pozyskiwania, dostarczania, przetwarzania i dystrybucji mleka i produktów mlecznych”) wykazują – w przeciwieństwie do sprawy *Doux Elevage* – aspekty, które są częścią polityki zdefiniowanej przez organy państwowe⁽⁴⁰⁾ i odnoszą się do zadań władzy publicznej, których zgodnie z § 14 ust. 3 MFG nie wolno przenieść *a priori* na stowarzyszenia lokalne.
- (132) Inaczej niż w sprawie *Doux Elevage*, stowarzyszenia lokalne nie muszą stosować się do normalnej cywilnej lub komercyjnej procedury sądowej, która określa, jak należy postąpić w przypadku braku należnej opłaty za mleko⁽⁴¹⁾. § 23 ust. 2 MFG stanowi mianowicie, że opłaty są ściągane na podstawie przepisów kodeksu podatkowego i jego przepisów wykonawczych. Kraje związkowe, o których mowa w niniejszej decyzji, w swoich właściwych rozporządzeniach dotyczących pobierania opłaty za mleko ustaliły procedurę ściągania opłaty na podstawie przepisów kodeksu podatkowego i jego przepisów wykonawczych⁽⁴²⁾. Zgodnie z niemieckim systemem prawnym kodeks podatkowy jest częścią prawa publicznego. Należności publiczne są w Niemczech egzekwowane na drodze administracyjnej, podczas gdy należności cywilno-prawne – na drodze sądowej. Kanały administracyjne – w porównaniu z procedurami sądowymi – są skuteczniejszą metodą ściągania należności, ponieważ władze publiczne mogą same nadać sobie tytuł egzekucyjny, wydając akt administracyjny⁽⁴³⁾, który to tytuł w przypadku należności cywilno-prawnych najpierw musi wydać sąd⁽⁴⁴⁾. Oznacza to, że państwo jest zainteresowane jak najskuteczniejszym i najpełniejszym pobraniem (i, w stosownych przypadkach, ściąganiem) należnych opłat, aby zapewnić terminową realizację celów państwowych finansowanych z dochodów z tych opłat.

⁽³⁹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11 *Doux Elevage*, ECLI:EU:C:2013:348, pkt 40.

⁽⁴⁰⁾ Wyrok Trybunału z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11 *Doux Elevage*, ECLI:EU:C:2013:348, pkt 31.

⁽⁴¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11 *Doux Elevage*, ECLI:EU:C:2013:348, pkt 32.

⁽⁴²⁾ Zob. np. § 6 ust. 3 rozporządzenia dotyczącego opłaty za mleko (BayMilchUmlV) z dnia 17 października 2007 r.

⁽⁴³⁾ Zob. np. § 5 rozporządzenia dotyczącego opłaty za mleko (BayMilchUmlV) z dnia 17 października 2007 r.

⁽⁴⁴⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 11 września 2014 r. w sprawie C-527/12 *Komisja przeciwko Niemcom*, ECLI:EU:C:2014:2193, pkt 41 i 56.

- (133) Powyższe argumenty obalają twierdzenie LVN, że dochody z opłaty za mleko nie są zasobami państwowymi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (134) Z powyższego wynika, że dochody z opłaty za mleko, o których mowa, należy uznać za podlegające kontroli publicznej⁽⁴⁵⁾ oraz że środki finansowane z dochodów z opłaty za mleko zostały przyznane z zasobów państwowych i że należy je przypisać państwu.
- (135) Powyższe w jeszcze większym stopniu odnosi się do ogólnych środków budżetu wykorzystywanego w Bawarii do finansowania kontroli jakości mleka, o których mowa. Środki te również są zasobami państwowymi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Selektywna korzyść/przedsiębiorstwa

- (136) Odbiorcami zasobów państwowych są w pierwszej kolejności MPBW i MPBY. Przedsiębiorstwa te przeprowadzają badania laboratoryjne na zlecenie państwa. Z badań tych ostatecznie korzystają mleczarnie, ponieważ to one są ustawowo zobowiązane do kontroli dostarczanego do nich mleka. Badania laboratoryjne są więc usługami, które MPBW i MPBY świadczą na rzecz mleczarni. W związku z tym mleczarnie można uznać za beneficjentów pomocy udzielanej w formie świadczeń rzeczowych. Nie ma wątpliwości, że mleczarnie są przedsiębiorstwami w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Każda możliwa korzyść zostaje przyznana w tym kontekście tylko „określonym przedsiębiorstwom”, ponieważ oprócz sektora mleczarskiego istnieje w Niemczech jeszcze wiele innych sektorów gospodarki, które nie czerpią korzyści z przedmiotowych środków. Z tego względu ewentualna korzyść ma charakter selektywny.
- (137) Zgodnie z § 1 ust. 1 MGW mleczarnie – jako komercyjni nabywcy mleka – muszą same zbadać każde dostarczane do nich mleko albo mogą zlecić takie badanie. Tak jak w przypadku badania mleka we własnym zakresie, kiedy mleczarnie same muszą pokryć koszty takich badań, koszty związane ze zleceniem zbadania mleka placówce badawczej należy uznać za typowe koszty operacyjne, które dane przedsiębiorstwa, tj. mleczarnie, normalnie muszą pokryć same jako strony zobowiązane do przeprowadzenia takich badań na mocy przepisów krajowych. W związku z tym Komisja zakłada, że mleczarnie w Badenii-Wirtembergii czerpią korzyść ze zwrotu kosztów badań laboratoryjnych z dochodów z opłaty za mleko, a w Bawarii z dochodów z opłaty za mleko oraz z ogólnych środków budżetowych, która to korzyść, jak wyjaśniono w pkt 136, wywiera selektywny wpływ.
- (138) W tym kontekście należy również zbadać, czy przeprowadzane badania laboratoryjne mają związek z działalnością gospodarczą.
- (139) Niemcy twierdzą, że poprzez przeprowadzanie kontroli jakości mleka instytuty badawcze wykonują zadania władzy publicznej (zob. pkt 26 powyżej). Kontrole jakości mleka są faktycznie przeprowadzane na podstawie przepisów prawa publicznego, tj. MGW. Określony w § 1 ust. 1 MGW obowiązek kontroli co prawda służy celowi publicznemu (zapewnienie jakości mleka; § 10 MFG) i można go publicznie wyegzekwować poprzez nałożenie kar określonych w prawie administracyjnym, lecz nie można z tego wywnioskować, że finansowanie kontroli jakości mleka z dochodów z opłaty za mleko nie ma związku z prowadzoną przez przedsiębiorstwa działalnością gospodarczą⁽⁴⁶⁾. Raczej chodzi tutaj o jeden z licznych wymogów regulacyjnych (np. bezpieczeństwo produktów, normy środowiskowe itd.), które muszą spełnić podmioty gospodarcze (tutaj: mleczarnie) w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Poza tym kontrole jakości mleka nie stanowią również działalności, która jest częścią zasadniczych funkcji państwa w rozumieniu pkt 16 komunikatu Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁽⁴⁷⁾.
- (140) § 1 ust. 1 MGW uzasadnia leżący w gestii mleczarni obowiązek przeprowadzenia kontroli. Obowiązek kontroli jest powiązany ze zobowiązaniem do przejścia kosztów związanych z przeprowadzeniem kontroli, tj. kosztów badań laboratoryjnych, które ponoszą instytuty badawcze (zob. pkt 137 powyżej). Wyraźnie wynika to z tego, że mleczarnie muszą przeprowadzić kontrole, aby móc sprzedawać odpowiednio zbadane mleko. Przedsiębiorstwa muszą jednak same pokryć koszty związane z wprowadzeniem swoich produktów na rynek jako typowe koszty operacyjne. Odpowiednio do tego, również w krajach związkowych innych niż Badenia-Wirtembergia i Bawaria, w których MGW znajduje jednakowe zastosowanie, mleczarnie nie otrzymują zwrotu kosztów kontroli z

⁽⁴⁵⁾ Wyrok Trybunału z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-677/11 Doux Elevage, ECLI:EU:C:2013:348, pkt 32, 35 i 38.

⁽⁴⁶⁾ Zob. również wyrok Trybunału z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie T-538/11 Belgia przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2015:188, pkt 96, według którego fakt, iż obciążenia, które są nałożone na przedsiębiorstwa uregulowaniem krajowym, są zatem związane nieuchronnie z wykonywaniem przez dane państwo członkowskie prerogatyw władzy publicznej, nie stoi w sprzeczności z tym, by wspomniane obciążenia były uznane za „obciążenia, jakim zazwyczaj podlega budżet przedsiębiorstwa”.

⁽⁴⁷⁾ Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 4.

dochodów z opłaty za mleko, tzn. nie unikają poniesienia kosztów, które ostatecznie muszą pokryć same. Sprzedaż mleka przez mleczarnie bez wątplenia stanowi działalność gospodarczą. Poprzez otrzymanie zwrotu kosztów kontroli z dochodów z opłaty za mleko mleczarnie w Badenii-Wirtembergii i Bawarii unikają więc ponoszenia kosztów, które normalnie musiałyby same pokryć w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

- (141) W odniesieniu do twierdzenia przez Niemcy, że prawo federalne nie stanowi ram odniesienia do określenia, kto powinien pokryć koszty ponoszone przez mleczarnie, i tym samym nie może uzasadnić selektywności (pkt 31–38), należy stwierdzić, że obowiązek przeprowadzania kontroli, z którego wynika obowiązek poniesienia ich kosztów, ostatecznie jest uregulowany w prawie federalnym, a mianowicie w § 1 ust. 1 MGv.
- (142) Jak wyjaśniono powyżej, § 1 ust. 1 MGv nakłada na mleczarnie obowiązek przeprowadzania kontroli dostarczanego do nich mleka (zob. również pkt 139 i 142). Co prawda § 6 MGv nadaje krajom związkowym określone uprawnienia, w szczególności w odniesieniu do pobierania próbek zgodnie z § 2 MGv, lecz takie regulacje nie mogą jednak stać w sprzeczności z pozostałymi przepisami MGv i tym samym również z § 1 MGv.
- (143) W tym samym kontekście Niemcy odniosły się do § 10 ust. 2 MFG w kwestii podziału kompetencji między władze federalne i lokalne, tj. kraje związkowe (pkt 37). Przepis ten stanowi, że rządy krajów związkowych mogą wydawać przepisy dotyczące kontroli jakości mleka, pod warunkiem że ministerstwo federalne nie wydało takich przepisów. Jak wyjaśniono powyżej, właściwe ministerstwo federalne wydało jednak takie przepisy, a mianowicie MGv. Chociaż rządy krajów związkowych są uprawnione na mocy § 22 ust. 1 zdanie pierwsze MFG do pobierania opłat, MFG jednocześnie ogranicza autonomię krajów związkowych, ustalając limity wysokości opłaty oraz środków, które można wesprzeć finansowo zgodnie z § 22 ust. 2 pkt 1–6 MFG.
- (144) W odniesieniu do przywołanej przez Niemcy sprawy *Portugalia przeciwko Komisji* ⁽⁴⁸⁾ (pkt 31–38) Komisja stwierdza, że dotyczyła ona zróżnicowanego systemu podatkowego i że przedmiotowa sprawa znacznie się od niej różni. Gdyby jednak odnieść ustalenia poczynione w sprawie *Portugalia przeciwko Komisji* na przedmiotową sprawę, jak próbują to zrobić Niemcy, za ramy odniesienia, o których mowa w pkt 64 tej sprawy, należałoby przyjąć wyżej określony obowiązek poniesienia kosztów, o którym mowa w § 1 ust. 1 MGv. Te ramy odniesienia są już jednak uregulowane na szczeblu federalnym, tzn. poprzez „rząd centralny” (termin ten jest stosowany w sprawie *Portugalia przeciwko Komisji*). Wnioskując z przeciwieństwa na podstawie pkt 64, można więc stwierdzić, że zwrot kosztów z dochodów z opłaty za mleko prowadzi do selektywnej korzyści.
- (145) Komisja ponadto uważa, że nie można zaprzeczyć istnieniu selektywnej korzyści, ponieważ mleczarnie zapłaciły już równowartość przeprowadzonych kontroli w formie opłaty za mleko. Komisja raczej sprzeciwia się twierdzeniu przez Niemcy i MPBW, że opłata ta odpowiada faktycznemu gospodarczemu kosztowi wyświadczonych w zamian usług (pkt 39). Jak wynika z sekcji 2.6 decyzji o wszczęciu postępowania, z dochodów z opłaty za mleko finansowanych jest wiele różnych podśrodków. Istota podśrodków polega na tym, że korzyść, jaką poszczególne przedsiębiorstwa czerpią z określonych podśrodków, niekoniecznie odpowiada kwotom wcześniej uiszczonej opłaty. W przypadku Bawarii dochodzi jeszcze okoliczność, że finansowanie odbywa się nie tylko z dochodów z opłaty za mleko, lecz również z dodatkowych środków pozyskanych z ogólnego budżetu, i w związku z tym już na samym początku należy wykluczyć „rekompensatę”.
- (146) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że mleczarnie w Badenii-Wirtembergii i Bawarii czerpią selektywną korzyść, ponieważ otrzymują zwrot kosztów związanych z kontrolami jakości mleka z dochodów z opłaty za mleko.

Zakłócenia konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (147) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa na skutek przyznania pomocy państwa normalnie prowadzi do zakłócenia konkurencji względem innych konkurujących przedsiębiorstw, które nie otrzymały pomocy ⁽⁴⁹⁾. Każda pomoc na rzecz przedsiębiorstwa, które działa na rynku, na którym odbywa się handel wewnątrzunijny, może zakłócić wymianę handlową między państwami członkowskimi ⁽⁵⁰⁾ nawet wtedy, gdy przedsiębiorstwa korzystające z pomocy same w ogóle nie uczestniczą w

⁽⁴⁸⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 6 września 2006 r. w sprawie C-88/03 *Portugalia przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2006:511.

⁽⁴⁹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 *Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 11–12.

⁽⁵⁰⁾ Zob. w szczególności wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 1988 r. w sprawie 102/87 *Republika Francuska przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1988:391.

handlu wewnątrzspółnotowym⁽⁵¹⁾. W latach 2001–2012 odnotowano znaczący rozwój handlu produktami rolnymi na terenie Unii. Na przykład wewnątrzspółnotowy przywóz do Niemiec i wywóz z Niemiec produktów, które podlegają pozycji 0401 Nomenklatury scalonej (mleko i śmietana, niezagęszczone ani niezawierające dodatku cukru lub innego środka słodzącego)⁽⁵²⁾, w 2011 r. wyniosły, odpowiednio, 1 200 mln EUR i 957 mln EUR⁽⁵³⁾.

- (148) Środki oceniane w niniejszej decyzji służą wsparciu działalności w sektorze rolnym. W szczególności chodzi tutaj o działalność mleczarni. Jak określono powyżej, handel produktami mleczarskimi odbywał się na terytorium Unii na dużą skalę. W związku z tym Komisja uważa, że omawiane środki mogły negatywnie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (149) Biorąc pod uwagę znaczną skalę handlu produktami rolnymi, można przyjąć, że omawiane podśrodkie zakłóciły lub groziły zakłóceniem konkurencji oraz mogły negatywnie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Istniejąca pomoc/nowa pomoc

- (150) Zgodnie z art. 108 ust. 1 TFUE Komisja musi na bieżąco badać istniejącą pomoc we współpracy z państwami członkowskimi. W tym celu Komisja może zażądać od państw członkowskich wszelkich informacji wymaganych w celu weryfikacji istniejących systemów pomocy i, w razie potrzeby, może zalecić odpowiednie środki.
- (151) Art. 1 lit. b) ppkt i) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 definiuje termin „istniejąca pomoc” jako każdą pomoc, jaka istniała przed wejściem w życie traktatu w odpowiednich państwach członkowskich i jaka jest nadal stosowana po wejściu w życie traktatu.
- (152) Jednak zgodnie z art. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 każda zmiana istniejącej pomocy sprawia, że pomoc ta staje się „nową pomocą”. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004⁽⁵⁴⁾ zmiana istniejącej pomocy oznacza „jakąkolwiek zmianę inną niż modyfikację o czysto administracyjnym lub formalnym charakterze, która nie może wpłynąć na ocenę zgodności danego środka pomocowego ze wspólnym rynkiem”.
- (153) Zgodnie z orzecznictwem⁽⁵⁵⁾ pierwotny system zostaje przekształcony w nowy system pomocy wtedy, gdy zmiana dotyczy istoty pierwotnego systemu; tego rodzaju istotna zmiana nie występuje jednak w sytuacji, gdy nowy element można jednoznacznie wyodrębnić od pierwotnego systemu.
- (154) Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE każdą nową pomoc należy zgłosić Komisji i nie wolno jej wdrożyć, dopóki Komisja jej nie zatwierdzi (zakaz wprowadzenia w życie).
- (155) Zgodnie z art. 1 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 nowa pomoc, która została wprowadzona w życie z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, jest bezprawna.
- (156) Na podstawie MFG oraz w ramach przekazanych im uprawnień ministerstwo federalne i kraje związkowe (zob. pkt 24 powyżej) przyjęły przepisy wykonawcze, które stanowiły podstawę prawną środków analizowanych w niniejszej decyzji. Z wyjątkiem samej MFG (MFG jest jedynie ustawą ramową i podstawą prawną umożliwiającą wdrożenie systemów krajów związkowych; sama nie reguluje jednak prawa do pomocy finansowej) władze niemieckie nie przedstawiły żadnych informacji, które potwierdzałyby, że podstawa prawna wydana przed 1958 r. nadal ma zastosowanie w swojej pierwotnej wersji w okresie postępowania. Obowiązujące rozporządzenia, które regulują pobieranie opłaty, pochodzą z 2004 r. (Badenia-Wirtembergia) i z 2007 r. (Bawaria)

⁽⁵¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie C-518/13 Eventech Ltd/Parking Adjudicator, ECLI:EU:C:2015:9, pkt 67.

⁽⁵²⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 927/2012 z dnia 9 października 2012 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej; Dz.U. L 304 z 31.10.2012, s. 1–915.

⁽⁵³⁾ Źródło: EUROSTAT.

⁽⁵⁴⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1).

⁽⁵⁵⁾ Wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawach T-195/01 i T-207/01 Gibraltar przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2002:111, pkt 111.

(zob. pkt 24). Podstawą prawną regulującą wykorzystanie środków są ordynacje budżetowe krajów związkowych, które – w zakresie, w jakim dotyczą celu przeznaczenia środków – muszą podlegać § 22 ust. 2 MFG. Na tej podstawie władze krajów związkowych zatwierdzają wykorzystanie środków w danym roku budżetowym zgodnie z decyzją w sprawie ich wykorzystania. W związku z tym przedmiotowe środki stanowią nową pomoc, która podlega obowiązkowi zgłoszenia zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE. Z uwagi na to, że Niemcy nigdy nie zgłosiły przedmiotowego systemu pomocy, przyznana pomoc jest bezprawna (art. 1 lit. f) rozporządzenia nr 659/1999).

- (157) W związku z powyższym nie trzeba wyjaśniać stwierdzenia Niemiec, że omawiane podśrodki BW 1 i BY 1 nie podlegają definicji właściwych środków (pkt 50–56), ponieważ stwierdzenie to opiera się na założeniu, że podśrodki te zasadniczo stanowią istniejącą pomoc, co, jak wyjaśniono powyżej, nie ma tu zastosowania.

Kontrola zgodności kontroli jakości mleka

- (158) Pomoc udzielona w okresie od dnia 28 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2006 r. w celu zwrotu kosztów kontroli jakości mleka została zbadana przez Komisję na podstawie wytycznych na lata 2000–2006 i uznana w ramach decyzji z dnia 17 lipca 2013 r. (C(2013) 4457 final) za zgodną z rynkiem wewnętrznym (pkt 162–165 pozytywnej decyzji).

Obowiązujące przepisy

- (159) Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (160) Zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie określenia zasad dotyczących uznania pomocy państwa za przyznaną bezprawnie ⁽⁵⁶⁾ bezprawną pomoc państwa w rozumieniu art. 1 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 należy ocenić na podstawie przepisów obowiązujących w momencie przyznania pomocy.
- (161) Pomoc przyznana po dniu 1 stycznia 2007 r. jest oceniana na podstawie wytycznych na lata 2007–2013.
- (162) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy pomoc udzieloną w związku z kontrolami jakości mleka w okresie po dniu 1 stycznia 2007 r. można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym (pkt 166 i 167 decyzji o wszczęciu postępowania).
- (163) Jak już określono w decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja stwierdza, że pomoc przyznana na rzecz rutynowych kontroli jakości mleka nie spełnia warunków określonych w pkt 109 wytycznych na lata 2007–2013 w powiązaniu z art. 16 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1857/2006. Ten drugi przepis faktycznie wyraźnie określa, że pomoc przeznaczona na zwrot kosztów tego rodzaju rutynowych kontroli nie może być zgodna z rynkiem wewnętrznym.
- (164) Wbrew stanowisku wyrażonemu przez Niemcy w swoich uwagach (pkt 53) Komisja stwierdza, że wspomniane w art. 16 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1857/2006 „koszty rutynowych kontroli jakości mleka” obejmują również koszty przeprowadzania kontroli jakości mleka, o których mowa w niniejszej decyzji, chociaż art. 16 ust. 1 lit. b) zasadniczo stanowi, że pomoc mająca na celu zwrot „kosztów badań przeprowadzonych przez strony trzecie lub w ich imieniu, w celu określenia jakości genetycznej lub wydajności inwentarza” jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.
- (165) Wyraźny negatywny wyjątek, o którym mowa w art. 16 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1857/2006 i który dotyczy finansowania rutynowych kontroli jakości mleka, należy rozumieć zdaniem Komisji w szerszym znaczeniu, ponieważ przepis ten podkreśla wyrażony przez prawodawcę zamiar wykluczenia tego rodzaju pomocy ze zgodności z rynkiem wewnętrznym.

⁽⁵⁶⁾ Dz.U. C 119 z 22.5.2002, s. 22.

- (166) Kontrole jakości mleka odnoszą się do jako takiej jakości mleka, tzn. do mikrobiologicznych właściwości mleka. Właściwości te nie są w każdym razie bezpośrednio powiązane z jakością genetyczną lub z wydajnością zwierząt. Właściwości mikrobiologiczne obejmują konkretnie te właściwości, które określa się w ramach kontroli jakości mleka (np. zawartość tłuszczu lub komórek somatycznych).
- (167) Wyjątek, o którym mowa w art. 16 ust. 1 lit. b), ma w szczególności na celu zakwestionowanie zgodności wszelkich rutynowych kontroli jakości mleka z rynkiem wewnętrznym, ponieważ ponoszone w związku z nimi koszty należą do normalnych kosztów operacyjnych przedsiębiorstwa. Pomoc mająca na celu zwrot kosztów operacyjnych w szczególnie dużym stopniu zakłóca rynek wewnętrzny ⁽⁵⁷⁾.
- (168) W tym kontekście Komisja przypomina o określonym w art. 107 ust. 1 TFUE ogólnym zakazie przyznawania pomocy. Odstępstwa od tego ogólnego zakazu są określone w art. 107 ust. 2 i 3 TFUE w połączeniu z przepisami dotyczącymi zgodności w formie rozporządzeń, wytycznych itd. W latach 2007–2013 nie istniały jednak tego rodzaju przepisy dotyczące zgodności przedmiotowej pomocy na rzecz rutynowych kontroli mleka (niezależnie od określonej jakości oraz niemających na celu poprawy jakości). Stosownie do tego, niezależnie od odniesienia do wcześniejszej zgodności na podstawie wytycznych na lata 2000–2006, Niemcy nie skorzystały również z żadnych obowiązujących wówczas przepisów dotyczących zgodności. Zamiast tego w art. 16 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1857/2006 określony jest wyrażony przez prawodawcę zamiar wyraźnego wykluczenia zgodności z rynkiem wewnętrznym. Już w pkt 13.3 wytycznych na lata 2000–2006 określono, że liczba rutynowych kontroli przeprowadzanych w trakcie procesu produkcji znacznie się zwiększyła, że koszty tego rodzaju kontroli stały się w związku z tym normalną częścią kosztów produkcji oraz że ze względu na bezpośredni wpływ kosztów kontroli jakości na koszty produkcji tego rodzaju pomoc może faktycznie zakłócać konkurencję. Zgodnie z tym samym przepisem można było wprawdzie przyznać pomoc na rzecz kontroli przeprowadzanych przez osoby trzecie lub w ich imieniu, takie jak właściwe organy regulacyjne lub jednostki działające w ich imieniu. Jednak zgodnie z wytycznymi na lata 2007–2013 prawodawca, uwzględniając ryzyko zakłócenia konkurencji, uznał pomoc na rzecz rutynowych kontroli jakości mleka za niezgodną z rynkiem wewnętrznym. W świetle tej jasnej decyzji legislacyjnej nie można również stwierdzić zgodności bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (169) To, że Komisja uznała omawiane kontrole jakości mleka, przeprowadzane w latach 2001–2006, za zgodne z rynkiem wewnętrznym, nie może – jak twierdzą Niemcy (pkt 60) – automatycznie prowadzić do stwierdzenia, że pomoc ta była zgodna z rynkiem wewnętrznym również w późniejszym okresie, tj. w latach 2007–2013. Z art. 108 ust. 1 TFUE wynika zatem, że rynek wewnętrzny cały czas się rozwija oraz że Komisja może uwzględnić ten rozwój poprzez dalszą zmianę wytycznych dotyczących pomocy państwa oraz innych przepisów dotyczących pomocy państwa (np. rozporządzeń o wyłączeniach grupowych), aby zapewnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Istota czasowo ograniczonych przepisów dotyczących zgodności, takich jak opublikowane wytyczne dotyczące sektora rolnego, polega również na tym, że późniejsze wytyczne dotyczące pomocy lub rozporządzenia o wyłączeniach grupowych niekoniecznie muszą być zgodne z treścią wcześniej obowiązujących wytycznych.
- (170) W świetle powyższego Komisja stwierdza, że pomoc udzielona w latach 2007–2013 w związku z kontrolami jakości mleka, finansowana w przypadku podśrodka BW 1 wyłącznie z dochodów z opłaty za mleko i w przypadku podśrodka BY 1 z dochodów z opłaty za mleko oraz z ogólnych środków budżetowych, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

4. WNIOSEK

- (171) Zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 kompetencje Komisji w zakresie windykacji pomocy podlegają dziesięcioletniemu okresowi przedawnienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 „jakiegokolwiek działanie, podejmowane przez Komisję [...] w odniesieniu do pomocy przyznanej bezprawnie powoduje przerwanie okresu przedawnienia”.

⁽⁵⁷⁾ W tym kontekście zob. również motyw 17 rozporządzenia (WE) nr 1857/2006, zgodnie z którym pomoc „nie powinna skutkować wyłącznie ciąglą lub okresową obniżką kosztów operacyjnych, które zwykle musi ponieść beneficjent”.

- (172) Po tym, jak Niemcy przedłożyły sprawozdanie roczne za 2010 r. na temat pomocy państwa w sektorze rolnym, pismem z dnia 28 listopada 2011 r. Komisja zwróciła się do Niemiec o przedstawienie dodatkowych informacji na temat odnośnego systemu. Tym samym Komisja przerwała okres przedawnienia. Z uwagi na to, że Komisja już w pozytywnej decyzji stwierdziła zgodność przedmiotowych kontroli jakości mleka z rynkiem wewnętrznym w okresie od dnia 28 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2006 r. oraz ponieważ od dnia 31 grudnia 2006 r. do dnia 28 listopada 2011 r. minęło mniej niż dziesięć lat, okres, do którego odnosi się niniejsza decyzja, rozpoczyna bieg od dnia 1 stycznia 2007 r.
- (173) Komisja stwierdza, że Niemcy przyznały pomoc bezprawnie, naruszając art. 107 i 108 TFUE, oraz że pomoc ta, o ile została przyznana po dniu 1 stycznia 2007 r. (zob. pkt 160 i 164), nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Przedmiotowa pomoc została przyznana w przypadku Badenii-Wirtembergii wyłącznie z dochodów z opłaty za mleko zgodnie z MFG, a w przypadku Bawarii – z dochodów z opłaty za mleko oraz z ogólnych środków budżetowych,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc państwa, którą Niemcy przyznały w celu sfinansowania kontroli jakości mleka przeprowadzanych w Badenii-Wirtembergii i Bawarii, naruszając art. 108 ust. 3 TFUE, na rzecz działających we wspomnianych krajach związkowych przedsiębiorstw z sektora mleczarskiego, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym od dnia 1 stycznia 2007 r.

Artykuł 2

1. Niemcy odzyskują od beneficjentów pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym, która została przyznana w ramach systemu pomocy określonego w art. 1.
2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres, począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjentów, do dnia jej faktycznego odzyskania.
3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia (WE) nr 794/2004 oraz przepisami rozporządzenia Komisji (WE) nr 271/2008 ⁽⁵⁸⁾ zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 794/2004.
4. Niemcy anulują wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty pomocy, o której mowa w art. 1, ze skutkiem od daty przyjęcia niniejszej decyzji.

Artykuł 3

1. Odzyskanie pomocy, która została przyznana w ramach systemu określonego w art. 1, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.
2. Niemcy zapewniają wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 4

1. W ciągu dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Niemcy przedkładają Komisji następujące informacje:
 - a) wykaz beneficjentów, którzy otrzymali pomoc w ramach systemu określonego w art. 1, oraz łączną kwotę pomocy otrzymanej przez każdego z tych beneficjentów w ramach tego systemu;

⁽⁵⁸⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 271/2008 z dnia 30 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 82 z 25.3.2008, s. 1).

- b) łączną kwotę (kwotę główną i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od każdego beneficjenta;
- c) szczegółowy opis środków już przedsięwziętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
- d) dokumentację poświadczającą nałożenie na beneficjentów obowiązku zwrotu pomocy.

2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, która została przyznana w ramach systemu określonego w art. 1, Niemcy na bieżąco informują Komisję o kolejnych środkach podejmowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Niemcy bezzwłocznie przedstawiają informacje o środkach już przedsięwziętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Niemcy dostarczają również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjentów.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Federalnej Niemiec. Niemcy zobowiązują się niezwłocznie przekazać beneficjentom kopię niniejszej decyzji.

Sporządzono w Brukseli dnia 18 września 2015 r.

W imieniu Komisji
Phil HOGAN
Członek Komisji
