

**DECYZJA KOMISJI (UE) 2016/1126****z dnia 4 kwietnia 2016 r.****w sprawie pomocy państwa SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) dotyczącej działań kontrolnych w zakresie ogólnej ochrony zdrowia zgodnie z ustawą w sprawie mleka i tłuszczu***(notyfikowana jako dokument nr C(2016) 1878)***(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 <sup>(1)</sup> zgodnie z przywołanym artykułem i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

**1. PROCEDURA**

- (1) Pismami z dnia 28 listopada 2011 r. i z dnia 27 lutego 2012 r. Komisja Europejska (zwana dalej „Komisją”) zwróciła się do Niemiec o udzielenie dodatkowych informacji dotyczących sprawozdania rocznego za 2010 r. w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym, które Niemcy złożyły zgodnie z art. 26 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 <sup>(2)</sup>. Niemcy odpowiedziały na pytania Komisji w pismach z dnia 16 stycznia 2012 r. i z dnia 27 kwietnia 2012 r. Z odpowiedzi Niemiec wynika, że Niemcy przyznały wsparcie finansowe na rzecz niemieckiego sektora mleczarskiego na podstawie ustawy w sprawie mleka i tłuszczu z 1952 r. (Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, zwanej dalej „MFG”).
- (2) Pismem z dnia 2 października 2012 r. Komisja poinformowała Niemcy, że przedmiotowe środki zarejestrowano jako pomoc niezgłoszoną pod numerem SA.35484 (2012/NN). W pismach z dnia 16 listopada 2012 r., z dni 7, 8, 11, 13, 14, 15 i 19 lutego, z dnia 21 marca, z dnia 8 kwietnia, z dnia 28 maja, z dni 10 i 25 czerwca oraz z dnia 2 lipca 2013 r. Niemcy przekazały dalsze informacje.
- (3) Pismem z dnia 17 lipca 2013 r. (C(2013) 4457 final) Komisja poinformowała Niemcy o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) <sup>(3)</sup> w odniesieniu do określonych podśrodków, które wdrożono na mocy MFG (zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”). W tym samym piśmie Komisja stwierdziła, że inne podśrodki były zgodne z rynkiem wewnętrznym w okresie od dnia 28 listopada 2001 r. do dnia 31 grudnia 2006 r. lub w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r., lub w obydwu tych okresach, że dalsze podśrodki nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE lub nie są objęte zakresem stosowania zasad pomocy państwa.
- (4) W odniesieniu do podśrodków będących przedmiotem niniejszej decyzji, mianowicie podśrodków dotyczących kontroli w zakresie ogólnej ochrony zdrowia określonych w decyzji o wszczęciu postępowania, jako „podśrodki dotyczące monitorowania zanieczyszczeń” <sup>(4)</sup> BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 oraz TH 8 [zwanym dalej „podśrodkami”], Komisja stwierdziła, że podśrodki te wydają się mieć wszelkie cechy charakterystyczne dla pomocy państwa i zwróciła się do Niemiec o przedstawienie uwag oraz o udzielenie wszelkich informacji, które mogą być pomocne przy ocenie pomocy w odniesieniu do okresu od dnia 28 listopada 2001 r.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 7 z 10.1.2014, s. 8.

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).

<sup>(3)</sup> Ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 87 i 88 Traktatu WE stały się odpowiednio art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”). Treść tych dwóch grup postanowień jest zasadniczo identyczna. Do celów niniejszej decyzji odniesienia do art. 87 i 88 Traktatu WE należy w stosownych przypadkach rozumieć jako odniesienia do art. 107 i 108 TFUE. W TFUE wprowadzono również pewne zmiany terminologiczne, takie jak zmiana terminu „Wspólnota” na „Unia” oraz „wspólny rynek” na „rynek wewnętrzny”. W niniejszej decyzji będzie stosowana terminologia TFUE.

<sup>(4)</sup> Chociaż w krótkim opisie środków BW9 i RP3 zawartym w załączniku do decyzji o wszczęciu postępowania odniesiono się również do innych kontroli jakości, z dalszych informacji przedstawionych przez Niemcy jasno wynika, że środki te obejmują wyłącznie monitorowanie zanieczyszczeń, które jest przedmiotem niniejszej decyzji, nie zaś inne kontrole jakości.

- (5) W piśmie z dnia 20 września 2013 r. Niemcy przedstawiły uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania.
- (6) Decyzję o wszczęciu postępowania opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej<sup>(1)</sup> Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag w terminie jednego miesiąca. Komisja otrzymała od zainteresowanych stron 10 pism z uwagami dotyczącymi podśrodków, o których mowa w motywie 4. Otrzymane uwagi przekazano Niemcom pismami z dnia 27 lutego, z dnia 3 marca 2014 r. i z dnia 3 października 2014 r. Niemcy nie ustosunkowały się do tych uwag.

## 2. OPIS SYSTEMU

- (7) MFG jest niemiecką ustawą federalną, która weszła w życie w 1952 r. Stanowi ona ramy prawne przedmiotowych podśrodków, a jej obowiązywanie jest bezterminowe.
- (8) W sekcji 22 ust. 1 MFG niemieckim krajom związkowym (zwanym dalej „krajami związkowymi”) nadaje się uprawnienie do nakładania na mleczarnie opłaty za mleko w oparciu o ilości dostarczanego do nich mleka.
- (9) Sekcja 22 ust. 2 MFG stanowi, że przychody pochodzące z opłaty za mleko można wykorzystywać wyłącznie w celu:
- (a) poprawy i utrzymania jakości produktów na podstawie określonych przepisów wykonawczych;
  - (b) poprawy higieny podczas dojenia i dostarczania, przetwarzania i dystrybucji mleka i przetworów mlecznych;
  - (c) rejestrowania wydajności mlecznej;
  - (d) doradzania przedsiębiorcom w sprawach dotyczących przemysłu mleczarskiego i doskonalenia zawodowego młodych pracowników;
  - (e) reklamy mającej na celu zwiększenie spożycia mleka i przetworów mlecznych;
  - (f) realizacji zadań nałożonych przez MFG.
- (10) Sekcja 22 ust. 2a MFG stanowi, że na zasadzie odstępstwa od przepisów ust. 2 przychody uzyskane z opłat za mleko można również wykorzystywać w celu:
- (a) zmniejszenia uwarunkowanych strukturalnie podwyższonych kosztów skupu mleka ponoszonych podczas dostarczania mleka i śmietany od producenta do mleczarni;
  - (b) zmniejszenia podwyższonych kosztów transportu związanych z dostarczaniem mleka między mleczarniami w przypadkach, w których jest to konieczne w celu zapewnienia zaopatrzenia obszaru zbytu danych mleczarni w mleko pitne;
  - (c) poprawy jakości w ramach centralnej dystrybucji przetworów mlecznych.
- (11) W następujących krajach związkowych: Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Hesji, Dolnej Saksonii, Nadrenii Północnej-Westfalii, Nadrenii Palatynacie, Saarze i Turyngii opłaty za mleko wykorzystywano do finansowania podśrodków, o których mowa w motywie 4.
- (12) Podśrodki te obejmują kontrole różnych zanieczyszczeń w mleku i przetworach mlecznych, takich jak dioksyny, polichlorowane bifenyle (PCB), aflatoksyny, detergenty, pestycydy lub polichlorowany wodór, które mogą być szkodliwe dla zdrowia ludzi. Kontrole przeprowadzały specjalne jednostki kontrolne wyznaczone do tych zadań przez właściwe organy publiczne w kraju związkowym, w którym wdrażano podśrodki. Próbkę do kontroli pobierano w sposób losowy i anonimowo z pojazdów transportujących mleko. Celem kontroli było nadzorowanie obecności zanieczyszczeń w mleku w celu zapobiegania ryzyku dla zdrowia ludzi i ochrony konsumentów. W niniejszej decyzji działania te określa się, jako „monitorowanie zanieczyszczeń”. W latach 2001–2011 całkowity budżet przeznaczony na te działania (łącznie we wszystkich krajach związkowych, w których realizowano podśrodki) wyniósł ok. 9 mln EUR.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 7 z 10.1.2014, s. 8.

- (13) Zgodnie z oceną Komisji przeprowadzoną w decyzji o wszczęciu postępowania Niemcy nie wskazały przepisów prawa krajowego ani przepisów prawa Unii, które uzasadniałyby uznanie monitorowania zanieczyszczeń za środek niestanowiący pomocy. Komisja miała ponadto wątpliwości co do tego, czy podśrodkie te nie stanowią korzyści dla mleczarni, ponieważ uznała ona, że skoro kontrole mają na celu zapewnienie jakości przetworów mlecznych, koszty ponoszone na przeprowadzanie takich kontroli muszą zwykle ponosić odnośne przedsiębiorstwa mleczarskie. Ponadto Komisja wyraziła obawę, że przedmiotowe kontrole jakości przeprowadza się rutynowo.

### 3. UWAGI NIEMIEC

- (14) Niemcy przedstawiły podstawę prawną w odniesieniu do monitorowania zanieczyszczeń. Wskazały w związku z tym dwa zbiory przepisów. Pierwszy zbiór przepisów prawa regulował przeprowadzanie kontroli w ramach monitorowania zanieczyszczeń. Obejmował on przygotowanie metodyczne, opracowanie harmonogramu kontroli, sposobu pobierania próbek i metody przeprowadzania badań oraz wykorzystanie wyników. Działania te podlegały zasadniczo przepisom dotyczącym bezpieczeństwa żywności.
- (15) Drugi zbiór przepisów prawa dotyczył finansowania tych działań. Jak wyjaśniono już w decyzji o wszczęciu postępowania, działania te finansowano z opłat za mleko uiszczanych przez mleczarnie. Podstawę prawną stanowiła sekcja 22 ust. 2 MFG. Dodatkowe przepisy wykonawcze, w tym przepisy budżetowe, obowiązywały na poziomie regionalnym.
- (16) Niemcy przedstawiły przegląd mających zastosowanie przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności:
- a) na szczeblu Unii: urzędowe kontrole w zakresie bezpieczeństwa żywności zostały uregulowane w następujących aktach prawnych: rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(1)</sup>, rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(2)</sup>, rozporządzenie (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(3)</sup>, w szczególności jego załącznik IV, rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(4)</sup>, w szczególności załącznik I część A do tego rozporządzenia, rozporządzenie Komisji (WE) nr 1881/2006 <sup>(5)</sup>, rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(6)</sup>. Monitorowanie pozostałości lub substancji zostało uregulowane w dyrektywie Rady 96/23/WE <sup>(7)</sup> i decyzji Komisji 97/747/WE <sup>(8)</sup>;
  - b) na szczeblu krajowym: kontrola urzędowa w zakresie bezpieczeństwa żywności i monitorowanie pozostałości lub substancji zostały uregulowane w ustawie o bezpieczeństwie żywności i pasz (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch), rozporządzeniu wykonawczym w sprawie zasad przeprowadzania kontroli urzędowych w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz (Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Erhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften) oraz rozporządzeniu w sprawie ograniczenia zanieczyszczeń w żywności (Verordnung zur Begrenzung von Kontaminanten in Lebensmittel), krajowym planie kontroli pozostałości (Nationaler Rückstandskontrollplan);
  - c) poza wspomnianymi kontrolami urzędowymi w zakresie bezpieczeństwa żywności przeprowadzono monitorowanie zanieczyszczeń w oparciu o następujące przepisy prawa Unii i prawa krajowego: rozporządzenie (WE) nr 178/2002, rozporządzenie (WE) nr 882/2004 oraz zalecenie Komisji 2011/516/UE <sup>(9)</sup>, sekcję 14 MFG, sekcje 50 i 51 ustawy o bezpieczeństwie żywności i pasz oraz wydawane corocznie regionalne (na poziomie krajów związkowych) przepisy zatwierdzające przeprowadzanie monitorowania zanieczyszczeń i jego finansowanie.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31 z 1.2.2002, s. 1).

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.U. L 165 z 30.4.2004, s. 1).

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 139 z 30.4.2004, s. 206).

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.U. L 139 z 30.4.2004, s. 1).

<sup>(5)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1881/2006 z dnia 19 grudnia 2006 r. ustalające najwyższe dopuszczalne poziomy niektórych zanieczyszczeń w środkach spożywczych (Dz.U. L 364 z 20.12.2006, s. 5).

<sup>(6)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EWG (Dz.U. L 70 z 16.3.2005, s. 1).

<sup>(7)</sup> Dyrektywa Rady 96/23/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. w sprawie środków monitorowania niektórych substancji i ich pozostałości u żywych zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego oraz uchylająca dyrektywy 85/358/EWG i 86/469/EWG oraz decyzje 89/187/EWG i 91/664/EWG (Dz.U. L 125 z 23.5.1996, s. 10).

<sup>(8)</sup> Decyzja Komisji 97/747/WE z dnia 27 października 1997 r. ustalająca poziomy i częstotliwość pobierania próbek przewidzianych dyrektywą Rady 96/23/WE w sprawie kontroli niektórych substancji i ich pozostałości w niektórych produktach zwierzęcych (Dz.U. L 303 z 6.11.1997, s. 12).

<sup>(9)</sup> Zalecenie Komisji 2011/516/UE z dnia 23 sierpnia 2011 r. w sprawie ograniczenia obecności dioksyn, furanów i bifenyli polichlorowanych (PCB) w paszy i żywności (Dz.U. L 218 z 24.8.2011, s. 23).

- (17) Niemcy przedstawiły statystyki dotyczące kontroli urzędowych w zakresie bezpieczeństwa żywności, kontroli w zakresie pozostałości i monitorowania zanieczyszczeń, a także wykaz podmiotów odpowiedzialnych za te kontrole.

### 3.1. Uwagi Niemiec dotyczące w szczególności monitorowania zanieczyszczeń jako dodatkowego elementu składowego urzędowego systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności

- (18) Główna uwaga przedstawiona przez Niemcy dotyczyła tego, że monitorowanie zanieczyszczeń stanowi dodatkowy element składowy urzędowego systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności i nie przynosi żadnej korzyści mleczarniom. W tym względzie Niemcy przedstawiły poniższe wyjaśnienia.
- (19) Monitorowanie zanieczyszczeń uznano za dodatkowy element składowy urzędowego systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, który opierał się na prawie Unii i prawie krajowym i służył ochronie konsumenta ukierunkowanej na działania zapobiegawcze i ochronę zdrowia oraz zarządzaniu kryzysowemu opartemu na analizie ryzyka.
- (20) Nie można było uznać monitorowania zanieczyszczeń za kontrolę rutynową. Kontrole w ramach monitorowania zanieczyszczeń wykonywano na podstawie próbek po odbiorze mleka przez pojazdy transportujące mleko. Harmonogram pobierania próbek został opracowany przez specjalne jednostki kontrolne, które wyznaczono urzędowo do realizacji tego zadania. Wyznaczone jednostki określały pojazdów, z których zostaną pobrane próbki, oraz moment ich pobrania i czas trwania kontroli. Wyznaczone jednostki określały również zanieczyszczenia podlegające analizom.
- (21) Określając harmonogram kontroli i zanieczyszczenia podlegające analizie, wyznaczone jednostki uwzględniały wcześniejsze analizy, uzyskane wcześniej wyniki, istniejące czynniki ryzyka dla zdrowia ludzi i bezpieczeństwa żywności, szczególne cechy regionów, czynniki środowiskowe, incydenty i inne podobne kwestie. Harmonogram kontroli i rodzaj zanieczyszczeń mogły różnić się w zależności od regionu i ulegać okresowym zmianom. Kontrole nie obejmowały wszystkich zanieczyszczeń, w odniesieniu do których istnieją najwyższe dopuszczalne poziomy określone w przepisach prawa. Z drugiej jednak strony kontrole mogły obejmować inne zanieczyszczenia, których nie dotyczą najwyższe dopuszczalne poziomy określone w przepisach prawa, ale które na podstawie analiz uznaje się za czynniki ryzyka dla zdrowia. Kontrole skupiały się zatem w różnym czasie na różnych priorytetach, a zatem w niektórych przypadkach w pierwszym rzędzie przeprowadzano kontrole w zakresie zanieczyszczeń promieniotwórczych, w innych przypadkach – kontrole w zakresie aflatoksyn lub dioksyn; możliwe było również przeprowadzenie kontroli zgodnie z priorytetami regionalnymi.
- (22) Informacje uzyskane w trakcie tych kontroli wykorzystywano w celu określenia status danego regionu mleczarskiego w odniesieniu do jego narażenia na określone zanieczyszczenie stanowiące czynnik ryzyka dla zdrowia. Właściwe organy publiczne wykorzystywały następnie te informacje w celu podjęcia zdrowotnych środków zapobiegawczych w formie urzędowych kontroli bezpieczeństwa żywności i zdrowia oraz środków legislacyjnych, a także rozpowszechniania informacji i do innych celów. Ten rodzaj kontroli wchodził w zakres systemu „oficjalnych kontroli i innych działań stosownych do okoliczności, z uwzględnieniem informowania opinii publicznej o bezpieczeństwie i ryzyku związanym z żywnością i paszami, nadzorem nad bezpieczeństwem żywności i pasz oraz innych działaniach monitorujących, obejmujących wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji”, o których mowa w art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.
- (23) Informacje uzyskane w wyniku kontroli wykorzystywano w szczególności w celu dostosowania planów kontroli urzędowych zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 882/2004. W ujęciu ogólnym w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 zobowiązano państwa członkowskie, aby oparły środki zapewniające bezpieczeństwo żywności na ocenie ryzyka, wykorzystując obiektywne, przejrzyste i niezależne informacje i dane naukowe. Wymóg ten określono dokładniej w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004 i w rozporządzeniu (WE) nr 854/2004. Właściwe organy niemieckie ds. bezpieczeństwa żywności wykorzystały wyniki uzyskane z monitorowania zanieczyszczeń, jako podstawę do takiej oceny ryzyka i takich środków.
- (24) Zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 państwa członkowskie zostały zobowiązane do prowadzenia innych działań stosownych do okoliczności w celu zagwarantowania bezpieczeństwa żywności w uzupełnieniu systemu kontroli urzędowych. Chociaż działań tych nie wskazano konkretnie we wspomnianym przepisie, Niemcy twierdziły, że organy państw członkowskich, które, oprócz kontroli urzędowych, prowadzą takie stosowne działania kontrolne, nie naruszają zasad pomocy państwa. W oparciu o takie podejście Niemcy twierdziły, że monitorowanie zanieczyszczeń stanowiło kontrolę będącą uzupełnieniem kontroli urzędowej w zakresie bezpieczeństwa żywności.
- (25) Takie samo podejście przyjęto w innych aktach prawnych Unii w dziedzinie bezpieczeństwa żywności. W art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 przewidziano regularne przeprowadzanie kontroli urzędowych, a w art. 3 ust. 2 przewidziano przeprowadzanie dodatkowych kontroli urzędowych *ad hoc*; kontrole te należy

przeprowadzać w oparciu o analizę ryzyka. Taką strukturę kontroli przewidziano również w dyrektywie 96/23/WE. W art. 11 tej dyrektywy przewidziano dodatkowe urzędowe badania próbek w uzupełnieniu regularnych kontroli urzędowych. Dodatkowo w zaleceniu Komisji w sprawie ograniczenia obecności dioksyn, furanów i bifenyli polichlorowanych (PCB) w paszy i żywności ustanowiono progi podejmowania działań, które określono na poziomach poniżej najwyższych dopuszczalnych poziomów określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1881/2006 i które stanowią narzędzie dla właściwych organów i podmiotów gospodarczych do wykrywania przypadków wymagających zidentyfikowania źródła zanieczyszczenia i podjęcia działań w celu jego ograniczenia lub likwidacji.

- (26) Ponadto w przepisach Unii mających na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z żywnością (art. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002) przewidziano, że środki bezpieczeństwa żywności należy uzasadnić w ramach niezależnej, obiektywnej i przejrzystej oceny ryzyka na podstawie istniejących danych naukowych. Wyniki monitorowania zanieczyszczeń wykorzystywano jako podstawę przestrzegania tych zasad, jak określono dokładniej w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004 i w rozporządzeniu (WE) nr 854/2004. Dodatkowo, jeżeli chodzi o kontrolę w zakresie dioksyn i polichlorowanych bifenyli, Niemcy odnoszą się do zalecenia Komisji w sprawie ograniczenia obecności dioksyn, furanów i bifenyli polichlorowanych (PCB) w paszy i żywności.
- (27) Ponadto wyniki kontroli wykorzystywano również w celu określania długoterminowych tendencji, przeprowadzania analizy czynników i przyczyn ryzyka oraz prowadzenia baz danych do celów naukowych i celów związanych z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym. Zgromadzone informacje były przydatne do celów bardziej dalekosiężnych decyzji politycznych i administracyjnych, badań sytuacyjnych i rozpowszechniania obiektywnych informacji.
- (28) Próbkę do celów kontroli pobierano z mleka zbiorczego (tj. z mleka zebranego przez pojazd transportujący mleko od kilku producentów mleka, przy czym liczba producentów mleka mogła być zmienna). Przedsiębiorstwa mleczarskie nie były informowane o pobieraniu próbek ani o kontrolach. Nie informowano ich również o wynikach kontroli. W związku z tym przedsiębiorstwa te nie wykorzystywały badań ani badania te nie były dla nich przydatne do wprowadzania ich produktów do obrotu lub jako narzędzie służące określeniu jakości produktu lub ceny produktu. Jedynie w przypadkach, w których badania wykazywały, że obecność zanieczyszczenia jest znacząca lub że osiągnięto lub przekroczono najwyższe dopuszczalne poziomy określone w przepisach prawa, jednostki kontrolne wszczywały oddzielne dochodzenia i informowały zainteresowane przedsiębiorstwa mleczarskie i tych dochodzeniach.
- (29) Jeżeli w trakcie monitorowania zanieczyszczeń wyznaczona jednostka kontrolna wykryła wartości wysokie, ale nie przekraczające najwyższych dopuszczalnych poziomów określonych w przepisach prawa, jednostka ta wszczywała proces oceny w celu określenia źródła zanieczyszczenia, takiego jak pasza, środki dezynfekujące, incydenty środowiskowe i inne. Przedsiębiorstwo (lub przedsiębiorstwa), które spowodowało(-y) dane zanieczyszczenie, było(-y) zobowiązane do podjęcia działań w celu wyeliminowania źródła zanieczyszczenia na własny koszt. Ocena ta była przydatna do celów działań zapobiegawczych.
- (30) Jeżeli w trakcie monitorowania zanieczyszczeń wyznaczona jednostka wykryła wartości przekraczające najwyższe dopuszczalne poziomy określone w przepisach prawa lub obecność substancji zabronionych przepisami prawa, wszczymano kompletne kontrole dodatkowe. Następnie właściwy organ mógł wydać zakaz dostawy mleka oraz nakazać wykonanie dodatkowych badań. Cała ilość zanieczyszczonego mleka podlegała usunięciu. W przypadku ponownego wykrycia wartości zanieczyszczenia przekraczających najwyższe dopuszczalne poziomy określone w przepisach prawa właściwy organ zastosowałby sankcje zgodnie z niemieckim prawem administracyjnym lub prawem karnym stosownie do danego przypadku. W związku z tym monitorowanie zanieczyszczeń było dla przedsiębiorstw mleczarskich albo neutralne (jeżeli nie wykryto żadnych problemów), albo miało negatywne konsekwencje (jeżeli wykryto przekroczenie najwyższych dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń określonych w przepisach prawa). Zniesienie zakazu dostawy mleka byłoby możliwe, jedynie w przypadku wykazania w ramach badań, że mleko jest wolne od zanieczyszczeń.
- (31) Niemcy twierdzą, że monitorowanie zanieczyszczeń nie było zadaniem wewnętrznym sektora mleczarskiego, lecz środkiem ochrony konsumentów, a w szczególności środkiem ochrony zdrowia konsumentów. Ochrona konsumenta jest celem określonym w TFUE, w szczególności zgodnie z jego art. 4 ust. 2 w połączeniu z art. 169 ust. 1, a także w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>(1)</sup>, w szczególności zgodnie z jej art. 38.
- (32) Ponadto monitorowanie zanieczyszczeń odpowiadało wyraźnemu obowiązkowi państw członkowskich w zakresie zagwarantowania przeprowadzenia urzędowych kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności, a zatem kosztem tych kontroli należało obciążyć państwo członkowskie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 364 z 18.12.2000, s. 1.

- (33) Niemcy twierdzą, że przedsiębiorstwa mleczarskie przeprowadzały własne kontrole, aby sprawdzić zgodność mleka z najwyższymi dopuszczalnymi poziomami określonymi w przepisach prawa w odniesieniu do zanieczyszczeń. Koszty tych kontroli własnych pokrywały same przedsiębiorstwa mleczarskie. Obowiązek przeprowadzania kontroli własnych wynika z art. 17 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Ponadto obowiązki przedsiębiorstw mleczarskich względem bezpieczeństwa żywności w odniesieniu do substancji szkodliwych określono w innych aktach prawnych, np. w rozporządzeniu (WE) nr 1881/2006, rozporządzeniu (WE) nr 396/2005 i w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 37/2010 <sup>(1)</sup>.
- (34) Nie istniał krajowy przepis prawny zobowiązujący przedsiębiorstwa mleczarskie do ponoszenia kosztów kontroli urzędowych ani obowiązek uiszczania opłat na ich rzecz. Przedsiębiorstwa mleczarskie były zobowiązane do ponoszenia kosztów związanych z ich własnymi kontrolami zgodności z przepisami w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz z najwyższymi dopuszczalnymi poziomami określonymi w przepisach prawa w odniesieniu do zanieczyszczeń i pozostałości, które to kontrole różnią się od publicznych kontroli w ramach monitorowania zanieczyszczeń.

### 3.2. Inne uwagi Niemiec

- (35) Niemcy przedstawiły argumenty uzasadniające prawo państw członkowskich do realizacji środków kontroli takich jak monitorowanie zanieczyszczeń. Wynika ono z rozgraniczenia kompetencji przyznanych na mocy Traktatów (TUE i TFUE) instytucjom Unii państwom członkowskim w odniesieniu do wdrażania prawa Unii. Odniesiono się do art. 290 i 291 TFUE, w których określono role odpowiednio instytucji Unii i państw członkowskich. Zgodnie z tymi postanowieniami państwa członkowskie odpowiadają głównie za zapewnienie wdrażania prawodawstwa Unii. Funkcje, takie jak kontrola, wchodzi w zakres ich odpowiedzialności. Odniesiono się również do spraw połączonych 205–215/82 <sup>(2)</sup>, w których Trybunał orzekł, że zgodnie z ogólnymi zasadami stanowiącymi podstawę systemu instytucjonalnego Unii i regulującymi stosunki między Unią a państwami członkowskimi, państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia wdrażania przepisów Unii na ich terytorium.
- (36) W związku z tym Niemcy stwierdziły, że naruszyłyby postanowienia art. 291 TFUE, tylko jeżeli przeprowadziłyby mniej kontroli niż wskazano w art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, a nie, jak w przedmiotowym przypadku, poprzez przeprowadzenie dodatkowych kontroli, które stanowiły uzupełnienie urzędowych kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności i były zgodne ze wspomnianym przepisem rozporządzenia (WE) nr 178/2002.
- (37) W odpowiedzi na podniesioną przez Komisję kwestię dotyczącą możliwości stosowania przepisów w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym Niemcy zaprzeczyły, że monitorowanie zanieczyszczeń ma taki charakter w rozumieniu komunikatu Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym <sup>(3)</sup>. Z drugiej strony Niemcy stwierdziły, że monitorowanie zanieczyszczeń uznaje się za działalność pozagospodarczą. W związku z tym Niemcy odniosły się do spraw C-364/92, C-343/95 i C-288/11 P <sup>(4)</sup>, w których wskazano, że zadanie obejmujące wykonywanie publicznej władzy regulacyjnej mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego nie ma charakteru gospodarczego, ponieważ działanie to należy do zadań realizowanych w interesie publicznym w celu ochrony całej ludności. Ponadto fakt, że takie zadanie takie zostało przydzielone jednostce prywatnej nie powoduje zmiany jego charakteru jako zadania publicznego. W przypadku monitorowania zanieczyszczeń wyznaczone jednostki kontrolne wykonywały zadania publiczne, które przyczyniały się do poprawy systemu ochrony zdrowia. Państwo miało obowiązek zagwarantować wysoki poziom ochrony zdrowia zgodnie z prawem Unii <sup>(5)</sup> i niemieckim federalnym prawem konstytucyjnym i w tym względzie państwo posiadało swobodę decyzyjną.
- (38) W odpowiedzi podniesioną przez Komisję kwestię, czy w ramach przepisu art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 nakłada się na państwa członkowskie wyraźny i precyzyjnie określony obowiązek w rozumieniu sprawy T-351/02 w zakresie, w jakim można wykluczyć możliwość przypisania środka państwu, Niemcy stwierdziły, że w sprawie T-351/02 kwestia dotyczyła możliwości przypisania środka państwu, natomiast w przedmiotowej sprawie kwestią było wystąpienie korzyści na rzecz przedsiębiorstw mleczarskich.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 37/2010 z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie substancji farmakologicznie czynnych i ich klasyfikacji w odniesieniu do maksymalnych limitów pozostałości w środkach spożywczych pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. L 15 z 20.1.2010, s. 1).

<sup>(2)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 21 września 1983 r. Deutsche Milchkontor GmbH i in. przeciwko Republice Federalnej Niemiec, sprawy połączone 205 do 215/82, ECLI:EU:C:1983:233.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 4.

<sup>(4)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 1994 r., C-364/92 – SAT Fluggesellschaft przeciwko Eurocontrol, ECLI:EU:C:1994:7, wyrok Trybunału z dnia 18 marca 1997 r., C-343/95 – Calì & Figli przeciwko Servizi Ecologici Porto di Genova, ECLI:EU:C:1997:160, wyrok Trybunału z dnia 19 grudnia 2012 r. C-288/11 P – Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2012:821.

<sup>(5)</sup> Artykuł 35 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 114 ust. 3 i art. 168 ust. 1 TFUE, art. 2 ust. 2 niemieckiej konstytucji (Grundgesetz).

- (39) Ponadto Nadrenia Północna-Westfalia twierdziła, że podśrodek NW1 nie był selektywny, ponieważ był on skierowany całego sektora mleczarskiego w tym kraju związkowym. Nadrenia Północna-Westfalia korzystała z suwerenności prawnej umożliwiającej określenie przedmiotowego i regionalnego zakresu stosowania podśrodka. Nadrenia Północna-Westfalia ponownie podkreśliła, że środek służył do przeprowadzania kontroli w zakresie ogólnej ochrony zdrowia i leżał w interesie publicznym.

#### 4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (40) W dniach 6–18 lutego 2014 r. Komisja otrzymała od zainteresowanych stron łącznie 10 pism z uwagami dotyczącymi wsparcia przyznanego w ramach podśrodków <sup>(1)</sup>.
- (41) W piśmie zarejestrowanym przez Komisję dnia 6 lutego 2014 r. Milchwirtschaftlicher Verein Allgäu-Schwaben e.V. stwierdziło, że programy dotyczące kontroli pozostałości i zanieczyszczeń w przetworach mlecznych należy postrzegać jako uzupełnienie krajowych programów monitorowania oraz że służyły one ochronie konsumenta i zapobieganiu kryzysu. Stowarzyszenie zwróciło uwagę, że próbki pobrano w różnych przedsiębiorstwach, aby uzyskać ogólny obraz sytuacji w różnych rejonach Bawarii. Wyniki badań zostały rozpowszechnione. W ten sposób możliwe było opracowanie strategii i środków zapobiegawczych prowadzących ostatecznie do obniżenia poziomów zanieczyszczenia. Z tych powodów środek nie stanowił korzyści na rzecz przedsiębiorstw mleczarskich objętych kontrolą.
- (42) W piśmie zarejestrowanym przez Komisję dnia 10 lutego 2014 r. Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu stwierdziło, że monitorowanie poziomów zanieczyszczeń i substancji promieniotwórczych w przetworach mlecznych stanowi bardzo ważny element ochrony konsumenta. Środek ten był bardzo wartościowy nie dla danego przedsiębiorstwa mleczarskiego, lecz dla wszystkich konsumentów mleka.
- (43) W piśmie zarejestrowanym przez Komisję dnia 10 lutego 2014 r. Landeskontrollverband Nordrhein-Westfalen e.V. stwierdziło, że popiera opinię kraju związkowego Nadrenii Północnej-Westfalii (przedstawioną Komisji w ramach informacji przekazanych przez Niemcy w dniu 20 września 2013 r.).
- (44) W piśmie zarejestrowanym przez Komisję dnia 10 lutego 2014 r. Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW e.V. stwierdziło, że popiera opinię kraju związkowego Nadrenii Północnej-Westfalii (przedstawioną Komisji w ramach informacji przekazanych przez Niemcy w dniu 20 września 2013 r.).
- (45) W piśmie zarejestrowanym przez Komisję dnia 11 lutego 2014 r. Landesvereinigung Thüringer Milch e.V. stwierdziło, że popiera opinię kraju związkowego Turynгии (przedstawioną Komisji w ramach informacji przekazanych przez Niemcy w dniu 20 września 2013 r.).
- (46) W piśmie zarejestrowanym przez Komisję dnia 13 lutego 2014 r. Genossenschaftsverband Bayern stwierdziło, że program monitorowania służący wykrywaniu pozostałości i zanieczyszczeń w mleku i przetworach mlecznych nie stwarza przewagi konkurencyjnej dla przedsiębiorstw mleczarskich. Program ten służył w pierwszej kolejności stworzeniu możliwości reagowania w przypadku kryzysu, ochronie konsumentów przed produktami niebezpiecznymi, a tym samym służył interesowi publicznemu. Próbkę pobierano w sposób nieregularny, przedsiębiorstwa mleczarskie nie prowadziły żadnych rejestrów ani nie były informowane o wynikach, o ile nie zostały przekroczone najwyższe dopuszczalne poziomy określone w przepisach prawa. Przeciwnie, przedsiębiorstwa mleczarskie prowadziły we własnym zakresie bardziej kompleksowy i szczegółowy system kontroli jakości i bezpieczeństwa, którego nie można porównać z monitorowaniem zanieczyszczeń.
- (47) W piśmie zarejestrowanym przez Komisję dnia 14 lutego 2014 r. Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. stwierdziło, że podśrodek RP 3 nie kwalifikuje się jako pomoc państwa, gdyż przedsiębiorstwom ani danemu sektorowi produkcji nie przyznano żadnej korzyści, która mogłaby zakłócić konkurencję lub grozić zakłóceniem konkurencji lub wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Stowarzyszenie twierdziło, że opłat nie wykorzystywano w celu pokrycia kosztów kontroli, które przedsiębiorstwa miały obowiązek przeprowadzić zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 852/2004, rozporządzeniem (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(2)</sup> i rozporządzeniem (WE) nr 854/2004. Przeciwnie, przedmiotowe kontrole

<sup>(1)</sup> Komisja otrzymała uwagi od Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. dotyczące ogólnie wszystkich środków finansowanych poprzez opłatę za mleko, a nie tylko podśrodków, których dotyczy niniejsza sprawa. Stowarzyszenie twierdziło, że nie doszło do udzielenia pomocy. Pełny opis tych uwag znajduje się w decyzji Komisji C(2015) 6295 final 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)).

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. L 139 z 30.4.2004, s. 55)

prowadzano w imieniu organów publicznych, tak jak miało to miejsce w przypadku pobieranie próbek, i nie miały one charakteru rutynowego. Przedmiotowe kontrole stanowiły więc część publicznego systemu zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. W związku z tym stowarzyszenie stwierdza, że pokrywanie płatności z tytułu tych kontroli nie zdjęło z przedsiębiorstw mleczarskich ich własnych kosztów, lecz stanowiło koszty ponoszone przez organy publiczne w związku z ich publiczną funkcją w zakresie bezpieczeństwa żywności.

- (48) Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. stwierdziło wszelako, że jeżeli podśrodek RP 3 miałby zostać zakwalifikowany jako pomoc państwa, należałoby dokonać oceny zgodności za okres od 2007 r. zgodnie z rozdziałem IV.J wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013 <sup>(1)</sup>.
- (49) W piśmie zarejestrowanym przez Komisję dnia 18 lutego 2014 r. DHB-Netzwerk Haushalt e.V. stwierdziło, że program monitorowania zanieczyszczeń, program oceny promieniotwórczości oraz analizy substancji odżywczych stanowią ważny wkład na rzecz ochrony konsumentów i podnoszenia ich świadomości. Stowarzyszenie podkreśliło neutralność wyników kontroli (na które przedsiębiorstwa mleczarskie nie miały wpływu), szybkie rozpoznanie szkodliwych substancji w przetworach mlecznych i możliwość szybkiego reagowania w przypadku sytuacji kryzysowych.
- (50) W piśmie zarejestrowanym przez Komisję dnia 18 lutego 2014 r. Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. stwierdziło, że kontrole przeprowadzane w celu zidentyfikowania szkodliwych substancji w mleku i przetworach mlecznych są ważne w kontekście zaufania konsumentów w odniesieniu do bezpieczeństwa przetworów mlecznych. Kontrole te służyły jako system wczesnego wykrywania zapewniający wykrywanie i eliminowanie czynników ryzyka lub podejmowanie niezbędnych środków zapobiegawczych.

#### 5. OCENA W ZAKRESIE ISTNIENIA POMOCY

- (51) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła pogląd, że podśrodki mają, jak się wydaje, wszelkie cechy pomocy państwa. Komisja stwierdziła, że Niemcy nie przedstawiły przepisów prawa mających zastosowanie w dziedzinie kontroli urzędowej w zakresie bezpieczeństwa żywności i monitorowania zanieczyszczeń, które powierzałyby to zadanie państwu. Komisja oceniła, że obowiązek prowadzenia monitorowania zanieczyszczeń spoczywa na mleczarniach, w związku z czym mleczarnie odniosły korzyść, jeżeli państwo przeprowadzało kontrole i ponosiło ich koszty.
- (52) Podczas formalnego postępowania wyjaśniającego Niemcy i zainteresowane strony twierdziły, że monitorowanie zanieczyszczeń nie przyniosło żadnej korzyści mleczarniom. Niemcy przedstawiły wyczerpujące informacje dotyczące prawnych, administracyjnych i faktycznych elementów podśrodków. W związku z tym konieczne jest ponowne zbadanie kwestii istnienia pomocy, a w szczególności istnienia korzyści na rzecz mleczarni.
- (53) 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”.
- (54) Warunki określone w art. 107 ust. 1 TFUE mają charakter łączny. Dlatego też aby stwierdzić, że dany środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, spełnione muszą zostać wszystkie wymienione wyżej warunki. W związku z tym, jeżeli jeden z warunków nie jest spełniony, odnośny środek nie może zostać uznany za pomoc państwa.
- (55) Warunek dotyczący istnienia pomocy zostanie zbadany przed innymi warunkami określonymi w art. 107 ust. 1 TFUE, gdyż głównym argumentem Niemiec i zainteresowanych stron było stwierdzenie, że podśrodki nie przyniosły żadnej korzyści mleczarniom.
- (56) Argumenty Niemiec i zainteresowanych stron opierają się na istnieniu innych zadań w zakresie kontroli przewidzianych w prawie Unii i w prawie krajowym w zakresie bezpieczeństwa żywności, a w szczególności na rozróżnieniu między kontrolami urzędowymi prowadzonymi przez właściwe organy a kontrolami własnymi przeprowadzanymi przez przedsiębiorstwa mleczarskie. Według Niemiec monitorowanie zanieczyszczeń prowadzone przez wyznaczone jednostki i finansowane ze środków publicznych pochodzących z opłat za mleko

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 319 z 27.12.2006, s. 1.

stanowi uzupełnienie urzędowych kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności i odróżnia się od kontroli własnych przeprowadzanych przez przedsiębiorstwa mleczarskie, których koszty ponoszą same przedsiębiorstwa. W związku z tym mleczarnie nie odnoszą żadnej korzyści z faktu, że to państwo prowadzi monitorowanie zanieczyszczeń.

- (57) W celu weryfikacji czy argumenty te są prawdziwe należy przeanalizować: (1) gdzie należy umieścić monitorowanie zanieczyszczeń w ramach systemu obowiązków w zakresie kontroli określonych w prawie Unii i prawie krajowym w dziedzinie bezpieczeństwa żywności, a mianowicie czy kontrole przeprowadza się w ramach obowiązku przypisanego państwu czy też prywatnym podmiotom prowadzącym przedsiębiorstwo spożywcze (mleczarniom) oraz (2) czy w oparciu o wyniki tej analizy przeprowadzanie monitorowania zanieczyszczeń przynosi korzyść przedsiębiorstwom mleczarskim w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

### 5.1. Obowiązki w zakresie kontroli określone w przepisach Unii i przepisach krajowych w dziedzinie bezpieczeństwa żywności

- (58) Jak określono w decyzji o wszczęciu postępowania, okres objęty postępowaniem wyjaśniającym rozpoczyna się dnia 28 listopada 2001 r. (zob. motyw 152 decyzji o wszczęciu postępowania). Analiza stosownych przepisów prawa w dziedzinie bezpieczeństwa żywności będzie obejmowała okres rozpoczynający się tego dnia.

#### 5.1.1. Przepisy Unii w dziedzinie bezpieczeństwa żywności

##### 5.1.1.1. Przepisy prawa Unii dotyczące zanieczyszczeń w żywności, w tym w mleku

- (59) W rozporządzeniu Rady (EWG) nr 315/93 <sup>(1)</sup> ustanowiono pewne podstawowe zasady dotyczące zanieczyszczeń żywności, stanowiące w szczególności, że: (1) żywność zawierająca substancje zanieczyszczające w ilości, która jest nie do przyjęcia z punktu widzenia zdrowia publicznego, w szczególności odnośnie do poziomu toksykologicznego, nie jest wprowadzana do obrotu oraz że (2) w celu ochrony zdrowia publicznego należy ustanowić maksymalne poziomy niektórych zanieczyszczeń.
- (60) W rozporządzeniu Komisji (WE) nr 466/2001 <sup>(2)</sup> i rozporządzeniu (WE) nr 1881/2006 ustanowiono najwyższe dopuszczalne poziomy niektórych zanieczyszczeń w żywności. Obejmują one w szczególności następujące zanieczyszczenia w mleku: aflatoksyny, ołów (Pb), dioksyny, polichlorowane dibenzofurany i polichlorowane bifenyle (PCB).
- (61) Zgodnie z aktami prawnymi, o których mowa w motywach 59 i 60, zakazuje się wprowadzania do obrotu niektórych środków spożywczych (w tym mleka), jeżeli zawierają one określone zanieczyszczenia na poziomie przekraczającym najwyższy dopuszczalny poziom ustanowiony w tych aktach prawnych. We wspomnianych aktach prawnych wymaga się również od państw członkowskich, aby przyjęły odpowiednie środki w zakresie nadzoru w celu kontroli obecności zanieczyszczeń w środkach spożywczych.
- (62) Ponadto Komisja w swoim zaleceniu w sprawie ograniczenia obecności dioksyn, furanów i bifenyli polichlorowanych (PCB) w paszy i żywności <sup>(3)</sup> zaleca stosowanie progów podejmowania działań i docelowych progów w odniesieniu do żywności, w tym mleka, w celu zachęcenia do proaktywnego podejścia do zmniejszania obecności dioksyn i polichlorowanych bifenyli dioksynopodobnych w żywności. Wspomniane progi podejmowania działań są w szczególności narzędziem dla właściwych organów i podmiotów gospodarczych umożliwiającym wyodrębnić przypadki wymagających zidentyfikowania źródła zanieczyszczeń i podjęcia odpowiednich działań, aby je zredukować lub zlikwidować. Komisja zaleca następnie, aby państwa członkowskie, proporcjonalnie do swojej produkcji, zużycia i konsumpcji środków spożywczych, w tym mleka, przeprowadziły wyrównane monitorowanie obecności dioksyn, polichlorowanych bifenyli dioksynopodobnych oraz – w miarę możliwości – polichlorowanych bifenyli niezaliczanych do grupy dioksyn w środkach spożywczych, w tym w mleku. W odniesieniu do przypadków niezgodności z przepisami rozporządzenia (WE) nr 466/2001 i do przypadków, w których wykryto poziomy dioksyn lub PCB dioksynopodobnych przekraczające progi podejmowania działań, Komisja zaleca państwom członkowskim, aby we współpracy z podmiotami gospodarczymi prowadziły badania w celu zidentyfikowania źródła zanieczyszczenia oraz podejmowały działania w celu ograniczenia lub zlikwidowania źródła zanieczyszczenia.
- (63) Można stwierdzić, że przepisy prawa Unii dotyczące zanieczyszczeń w żywności, w tym w mleku, obejmują: (1) najwyższe dopuszczalne poziomy dla niektórych zanieczyszczeń w żywności, w tym zanieczyszczeń w mleku, obowiązujące bezpośrednio podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze, które nie mogą wprowadzać do obrotu żywności, w tym mleka, niezgodnej z tymi poziomami, oraz (2) obowiązek spoczywający na państwach

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 315/93 z dnia 8 lutego 1993 r. ustanawiające procedury Wspólnoty w odniesieniu do substancji skażających w żywności (Dz.U. L 37 z 13.2.1993, s. 1).

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 466/2001 z dnia 8 marca 2001 r. ustalające najwyższe dopuszczalne poziomy dla niektórych zanieczyszczeń w środkach spożywczych (Dz.U. L 77 z 16.3.2001, s. 1).

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 67 z 9.3.2002, s. 69.

członkowskich dotyczący prowadzenia nadzoru zgodności ze wspomnianymi najwyższymi dopuszczalnymi poziomami określonymi w przepisach prawa. Dodatkowo istnieje zalecenie na szczeblu Unii (zalecenie Komisji) skierowane do państw członkowskich, aby badały progi podejmowania działań dotyczące dioksyn i podobnych zanieczyszczeń oraz aby podejmowały działania zapobiegawcze.

#### 5.1.1.2. Przepisy prawa Unii dotyczące pozostałości w produktach pochodzenia zwierzęcego, w tym w mleku

- (64) W dyrektywie 96/23/WE wymaga się od państw członkowskich, aby przyjęły środki mające na celu monitorowanie substancji i grup pozostałości wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy. W przypadku mleka monitorowanymi substancjami i pozostałościami są niektóre związki, substancje przeciwbakteryjne, środki przeciwko robakom, niesteroidowe leki przeciwzapalne, związki chloroorganiczne, związki fosforoorganiczne, pierwiastki chemiczne, mikotoksyny.
- (65) W dyrektywie 96/23/WE zobowiązano państwa członkowskie do monitorowania niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego, w tym mleka, do celów wykrywania obecności pozostałości i substancji. Z tego powodu państwa członkowskie przedkładają Komisji plany monitorowania do zatwierdzenia. Ponadto państwa członkowskie mogą bez wcześniejszego zgłoszenia przeprowadzać wyrwykowe kontrole urzędowe w obrębie całego łańcucha produkcji surowców pochodzenia zwierzęcego, w tym mleka.
- (66) W dyrektywie 96/23/WE przewidziano ponadto monitorowanie prowadzone we własnym zakresie i współodpowiedzialność ze strony podmiotów gospodarczych. Właściciele lub osoby zarządzające zakładem wstępnego przetwarzania podstawowych produktów pochodzenia zwierzęcego (mianowicie mleka) muszą podejmować wszystkie niezbędne środki, w szczególności przeprowadzają we własnym zakresie kontrole mające na celu upewnienie się, że produkty dostarczone do zakładu nie zawierają pozostałości lub zabronionych substancji, których poziom przekracza najwyższe dopuszczalne poziomy.
- (67) Można stwierdzić, że przepisy prawa Unii dotyczące pozostałości w produktach pochodzenia zwierzęcego, w tym w mleku, obejmują: (1) wykaz szkodliwych substancji i pozostałości w mleku, które należy monitorować; (2) zadania państw członkowskich związane z monitorowaniem i przeprowadzaniem dodatkowych kontroli na obecność tych substancji i pozostałości w mleku; (3) obowiązek spoczywający na podmiotach gospodarczych prowadzących działalność w zakresie w produkcji i przetwórstwa mleka, związany z przeprowadzaniem kontroli własnych.

#### 5.1.1.3. Horyzontalne przepisy prawa Unii dotyczące kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności

- (68) W rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 określono ogólne zasady i obowiązki w kwestiach bezpieczeństwa żywności. W odniesieniu do obowiązków art. 17 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 stanowi, co następuje:
- „1) Podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze i podmioty działające na rynku pasz zapewniają, na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą, zgodność tej żywności lub pasz z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla ich działalności i kontrolowanie przestrzegania tych wymogów.
- 2) państwa członkowskie wprowadzają w życie prawo żywnościowe oraz monitorują i kontrolują przestrzeganie przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze i podmioty działające na rynku pasz odpowiednich wymogów prawa żywnościowego na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. W tym celu państwa członkowskie zachowują system oficjalnych kontroli i innych działań stosownych do okoliczności, z uwzględnieniem informowania opinii publicznej o bezpieczeństwie i ryzyku związanym z żywnością i paszami, nadzorem nad bezpieczeństwem żywności i pasz oraz innych działaniach monitorujących, obejmujących wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Państwa członkowskie ustanawiają również zasady dotyczące środków i kar mających zastosowanie w przypadku naruszenia prawa żywnościowego i paszowego. Ustanowione środki i kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające.”
- (69) Zgodnie z art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 żywność oznacza mleko przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać.
- (70) Obowiązki określone w art. 17 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 odnoszą się zarówno do podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze, jak i właściwych organów krajowych. W art. 17 rozporządzenia (WE) 178/2002 wyraźnie rozróżnia się między podmiotami prowadzącymi przedsiębiorstwo spożywcze (mianowicie przedsiębiorstwami mleczarskimi), które są odpowiedzialne za przeprowadzanie własnych kontroli w swoich przedsiębiorstwach, aby zachować zgodność z wymogami prawa żywnościowego, w tym z obowiązkiem przestrzegania najwyższych dopuszczalnych poziomów określone w przepisach prawa w odniesieniu do zanieczyszczeń i pozostałości, a organami państw członkowskich, które są odpowiedzialne za monitorowanie i weryfikację zgodności z wymogami prawa żywnościowego. Działania organów państw członkowskich w tym zakresie są dwojaki: państwa członkowskie muszą przeprowadzać kontrole urzędowe w ścisłym znaczeniu, a także podejmować dodatkowe stosowne działania, takie jak nadzór nad bezpieczeństwem żywności i inne działania monitorujące obejmujące wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji.

- (71) W rozporządzeniu (WE) nr 882/2004 określono między innymi dalsze przepisy dotyczące kontroli urzędowych przeprowadzanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, w tym mleka. Rozporządzenie to przewiduje, że państwa członkowskie opracowują plany krajowych kontroli urzędowych i poddają je regularnej aktualizacji w świetle zmian sytuacji. Plany kontroli można dostosowywać i zmieniać w świetle czynników obejmujących pojawienie się nowych chorób lub innych czynników ryzyka dla zdrowia, lub ustaleń naukowych lub w celu uwzględnienia tych czynników, zgodnie z art. 42 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 882/2004.
- (72) Można stwierdzić, że przepisy Unii w zakresie kontroli bezpieczeństwa żywności (w tym mleka) przewidują dwa różne poziomy odpowiedzialności istniejące równolegle: odpowiedzialność podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze (przedsiębiorstw mleczarskich) za zgodność z wymogami dotyczącymi bezpieczeństwa żywności oraz odpowiedzialność państw członkowskich za kontrolę w celu sprawdzenia, czy podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze spełniają odpowiednie wymogi prawa żywnościowego. Ponadto państwa członkowskie są odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli urzędowych w zakresie bezpieczeństwa żywności w ścisłym znaczeniu oraz za dodatkowe odpowiednie działania, takie jak działania monitorujące obejmujące monitorowanie czynników ryzyka dla zdrowia, które mogą ułatwić dostosowanie ich kontroli do zmian sytuacji.

#### 5.1.2. Krajowe przepisy w dziedzinie bezpieczeństwa żywności

- (73) Przed wejściem w życie rozporządzenia (WE) nr 178/2002 niemiecka ustawa dotycząca żywności (sekcja 8 Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz) zawierała zakaz produkowania i wprowadzania do obrotu żywności stanowiącej zagrożenie dla zdrowia ludzi. Zakaz ten był skierowany do wszystkich producentów żywności, w tym producentów mleka. Kontrole urzędowe zostały uregulowane w sekcji 40 niemieckiej ustawy dotyczącej żywności. Zgodnie z tymi przepisami właściwe władze publiczne były zobowiązane do przeprowadzania niezbędnych badań i pobierania próbek.
- (74) Od czasu wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 178/2002 prawo Unii nakłada na producentów żywności mający bezpośrednie zastosowanie obowiązek produkowania i wprowadzania do obrotu bezpiecznej żywności, a także nakłada na państwa członkowskie mający bezpośrednie zastosowanie obowiązek przeprowadzania kontroli urzędowych. Niemiecka ustawa o bezpieczeństwie żywności i pasz zawiera dalsze wyjaśnienia dotyczące wspomnianych obowiązków, w tym przepisy dotyczące podziału kompetencji na poziomie federalnym i regionalnym oraz opracowywania i realizacji planów kontroli urzędowych. Koszty kontroli własnych przeprowadzanych przez podmioty przez prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze (w tym mleczarnie) ponoszą same zainteresowane przedsiębiorstwa. Koszty dotyczące kontroli urzędowych obejmujących monitorowanie zanieczyszczeń pokrywa państwo.
- (75) Jeżeli chodzi o monitorowanie zanieczyszczeń, uważa się je za uzupełnienie kontroli urzędowej w zakresie bezpieczeństwa żywności w ścisłym znaczeniu. Monitorowanie zanieczyszczeń należy do czynności w zakresie monitorowania określonych w sekcji 50 i 51 ustawy o bezpieczeństwie żywności i pasz. Dokładny związek między kontrolami urzędowymi w zakresie bezpieczeństwa żywności a monitorowaniem zanieczyszczeń opisano w uwagach Niemiec (zob. motywy 18–34). Cechy charakterystyczne tego związku można podsumować w sposób przedstawiony poniżej.
- (76) Monitorowanie zanieczyszczeń ma charakter zapobiegawczy. Głównym celem monitorowania nie jest ustalenie zgodności z najwyższymi dopuszczalnymi poziomami określonymi w przepisach prawa (ponieważ jest ona przedmiotem urzędowych kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności), lecz obserwowanie zmian pod względem obecności zanieczyszczeń nieprzekraczających najwyższych dopuszczalnych poziomów oraz wykrywanie wartości wyższych niż zwykle, które mogą stanowić wczesne ostrzeżenia lub sygnały w odniesieniu do możliwych czynników ryzyka.
- (77) Specjalne jednostki wyznaczone przez właściwe organy kraju związkowego ds. bezpieczeństwa żywności proponują parametry (konkretne zanieczyszczenia, które należy sprawdzić, harmonogram, regiony) monitorowania zanieczyszczeń. Parametry te określa się *ad hoc* na podstawie oceny ryzyka. Właściwe organy kraju związkowego ds. bezpieczeństwa żywności zatwierdzają te parametry. Monitorowanie zanieczyszczeń przeprowadzają jednostki wyznaczone przez właściwe organy kraju związkowego ds. bezpieczeństwa żywności. Kraje związkowe pełnią funkcję kierowniczą w stosunku do wyznaczonych jednostek przeprowadzających monitorowanie zanieczyszczeń.
- (78) Monitorowanie zanieczyszczeń stanowiące uzupełnienie kontroli urzędowej w zakresie bezpieczeństwa żywności przyczynia się do jej prowadzenia w następujący sposób: wyniki monitorowania zanieczyszczeń wykorzystuje się w celu dostosowania i zmiany planów kontroli urzędowej w stosownych przypadkach oraz podejmowania dalszych środków zapobiegawczych, takich jak środki umożliwiające wczesne wykrywanie czynników ryzyka dla zdrowia, publiczne rozpowszechnienie informacji dotyczących czynników ryzyka dla zdrowia i środowiska, tworzenie baz danych i analizowanie dostępnych danych oraz składanie wniosków w sprawie zmian ustawodawczych.

- (79) W związku z powyższym można stwierdzić, co następuje:
- 1) krajowe przepisy w dziedzinie bezpieczeństwa żywności odpowiadają przepisom Unii w dziedzinie bezpieczeństwa żywności oraz wprowadzają dwa poziomy odpowiedzialności: jeden na poziomie mleczarni, a drugi na poziomie państw członkowskich;
  - 2) monitorowanie zanieczyszczeń przeprowadza się w ramach kontroli urzędowej należącej do państw członkowskich, a dokładniej, jako „inne stosowne działanie” w rozumieniu art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Ponadto monitorowanie zanieczyszczeń pozostaje w bezpośrednim związku z obowiązkami państw członkowskich wynikającymi z rozporządzenia (WE) nr 466/2001 i rozporządzenia (WE) nr 1881/2006, zalecenia w sprawie ograniczenia obecności dioksyn, furanów i bifenyli polichlorowanych (PCB) w żywności oraz dyrektywy 96/23/WE w zakresie monitorowania i przeprowadzania dodatkowych kontroli w odniesieniu do obecności zanieczyszczeń w mleku;
  - 3) monitorowanie zanieczyszczeń jest bezpośrednio związane w kontrolą urzędową w zakresie bezpieczeństwa żywności przeprowadzaną przez państwo członkowskie, ponieważ dostarcza informacje wykorzystywane jako jej uzupełnienie;
  - 4) monitorowanie zanieczyszczeń opiera się na ocenie ryzyka dokonywanej przez jednostkę wyznaczoną przez organy publiczne, odbywa się według harmonogramu zatwierdzonego przez organy publiczne, w ramach którego określa się region, czas i objęte kontrolą substancje oraz który podlega aktualizacji na podstawie oceny ryzyka. Można zatem stwierdzić, że monitorowanie zanieczyszczeń nie ma charakteru rutynowego;
  - 5) monitorowanie zanieczyszczeń przeprowadza się w formie badania losowych próbek pobranych na poziomie pojazdu transportującego mleko ze skupu; zarówno próbki, jak i wyniki są anonimowe;
  - 6) wyniki badań wykorzystuje się do celów wczesnego wykrywania ryzyka i stosowania publicznych środków zapobiegawczych;
  - 7) monitorowanie zanieczyszczeń nie zwalnia przedsiębiorstw mleczarskich z obowiązku przeprowadzania własnych kontroli w celu zachowania zgodności z najwyższymi dopuszczalnymi poziomami określonymi w przepisach prawa w odniesieniu do zanieczyszczeń i pozostałości w mleku.

## 5.2. Wystąpienie korzyści po stronie przedsiębiorstw mleczarskich

- (80) W oparciu o powyższe wnioski dotyczące charakteru monitorowania zanieczyszczeń należy zbadać, czy przynosi ono korzyść przedsiębiorstwom mleczarskim.
- (81) Wszystkie rodzaje środków, które zmniejszają zwykle obciążenia budżetu przedsiębiorstwa oraz które, nie będąc subsydiami w ścisłym tego słowa znaczeniu, mają podobny charakter i ten sam skutek, przynoszą korzyść na rzecz danego przedsiębiorstwa <sup>(1)</sup>. W związku z tym konieczne jest zbadanie, czy monitorowanie zanieczyszczeń finansowane przez państwo zwalnia mleczarnie z obciążenia zwykle ponoszonego w ramach ich budżetu.
- (82) Pojęcie obciążenia (kosztu), które zwykle pokrywane jest z budżetu przedsiębiorstwa, obejmuje koszty uznane za nieodłączne koszty działalności gospodarczej prowadzonej przez dane przedsiębiorstwo, a także koszty dodatkowe, które przedsiębiorstwo musi ponieść z tytułu zobowiązań nałożonych na mocy przepisów mających zastosowanie do tej działalności gospodarczej <sup>(2)</sup>.
- (83) W odniesieniu do sektora mleczarskiego takie nieodłączne koszty tej działalności, w tym koszty dodatkowe nałożone na mocy prawa, ponoszone przez przedsiębiorstwa mleczarskie obejmują na przykład:
- koszty związane z określeniem jakości mleka, które są nieodłącznymi kosztami tej działalności gospodarczej, ponieważ są niezbędne w celu ustalenia ceny mleka <sup>(3)</sup>,
  - koszty własnych kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności, tj. przeprowadzanych przez same przedsiębiorstwa mleczarskie w celu wypełnienia obowiązku produkowania i wprowadzania do obrotu jedynie mleka, którego spożycie przez ludzi jest bezpieczne. Kontrole te są przeprowadzane i opłacane przez mleczarnie (zob. motywy 33 i 34).

<sup>(1)</sup> Zob. wyrok w sprawie T-538/11, Królestwo Belgii przeciwko Komisji Europejskiej, pkt 71, ECLI:EU:T:2015:188 i cytowane w nim orzecznictwo.

<sup>(2)</sup> (Zob. w drodze analogii wyrok w sprawie T-538/11, Królestwo Belgii przeciwko Komisji Europejskiej, pkt 76, ECLI:EU:T:2015:188; wyrok w sprawie C-172/03 Heiser, pkt 38, EU:C:2005:130; wyrok w sprawie C-126/01 GEMO, pkt 31, 32, ECLI:EU:C:2003:622; wyrok w sprawie C-251/97 Francja przeciwko Komisji, pkt 40, EU:C:1999:480; wyrok w sprawie 173/73 Włochy przeciwko Komisji, pkt 15–18, ECLI:EU:C:1974:71).

<sup>(3)</sup> (Zob. decyzja Komisji C(2015) 6295 final 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)), motywy 136–140).

- (84) Z drugiej strony koszty monitorowania zanieczyszczeń nie są nieodłącznymi kosztami produkcji, przetwarzania lub wprowadzania do obrotu mleka, nie są też kosztami dodatkowymi, które przedsiębiorstwa muszą ponieść z tytułu zobowiązań nałożonych na nie na mocy prawa.
- (85) Monitorowanie zanieczyszczeń nie jest związane z poszczególnymi mleczarniami, jest przeprowadzane losowo na poziomie skupu mleka i w związku z tym jest anonimowe (zob. motywy 20 i 28). Ponadto nie obejmuje ono całej ilości mleka wyprodukowanego, przetransportowanego i wprowadzonego do obrotu, a jedynie jego część, przy czym częstotliwość i miejsce przeprowadzania tych kontroli określa się na podstawie oceny ryzyka; w związku z tym proces ten nie ma charakteru rutynowego (zob. motywy 20 i 21).
- (86) Ponadto celem monitorowania zanieczyszczeń nie jest ustalanie, czy przestrzega się najwyższych dopuszczalnych poziomów określonych w przepisach prawa w odniesieniu do obecności różnych substancji szkodliwych. Po pierwsze, mleczarnie przeprowadzają w tym celu własne kontrole (zob. motyw 83, tiret drugie); po drugie, celem monitorowania zanieczyszczeń jest wczesne wykrycie czynników ryzyka poprzez badanie wartości nieprzekraczających najwyższych dopuszczalnych poziomów określonych w przepisach prawa, ale wyższych niż zwykle wartości dla danego regionu (zob. motywy 26, 27, 29).
- (87) Mleczarnie nie mogą wykorzystywać monitorowania zanieczyszczeń ani jego wyników do określania jakości swojego mleka. Monitorowanie zanieczyszczeń nie jest również niezbędnym warunkiem do przetwarzania skupionego mleka i wprowadzenia do obrotu wyprodukowanych przetworów mlecznych. Właściwe organy ds. bezpieczeństwa żywności przyjmą w ramach oddzielnej procedury środki, które mają negatywne skutki dla danej mleczarni, tylko jeżeli w ramach monitorowania zanieczyszczeń zostanie wykazane przekroczenie wartości określonych w przepisach prawa. (zob. motyw 30).
- (88) Koszty monitorowania zanieczyszczeń nie są kosztami dodatkowymi, które przedsiębiorstwa muszą ponieść z tytułu zobowiązań nałożonych na nie na mocy prawa mającego zastosowanie do produkcji mleka (zob. motywy 32, 33, 34). Obowiązek mleczarni obejmuje przeprowadzenie wewnętrznych kontroli bezpieczeństwa żywności w przedsiębiorstwie w celu spełnienia obowiązku produkcji i wprowadzenia do obrotu mleka i przetworów mlecznych bezpiecznych dla ludzi, uwzględniając obowiązek przestrzegania najwyższych dopuszczalnych poziomów określonych w przepisach prawa w odniesieniu do zanieczyszczeń i pozostałości (zob. motyw 83 tiret drugie). Monitorowanie zanieczyszczeń nie zwalnia mleczarni z przeprowadzania własnych kontroli bezpieczeństwa w celu wypełnienia ich obowiązków prawnych (zob. motyw 34).
- (89) Monitorowanie zanieczyszczeń kwalifikuje się jako zadanie związane z urzędowymi kontrolami w zakresie bezpieczeństwa żywności, za które odpowiedzialne są organy publiczne i które są finansowane przez państwo (zob. motywy 32, 63, 67, 72 i 79 pkt 2), co nie zwalnia przedsiębiorstw mleczarskich z obowiązku przeprowadzania ich własnych kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności nałożonego na mocy prawa Unii i prawa krajowego.
- (90) W najnowszym orzecznictwie, mianowicie w wyroku Sądu w sprawie T – 538/11 Królestwo Belgii przeciwko Komisji Europejskiej <sup>(1)</sup>, powtórzono, że „pojęcie obciążeń, jakim zazwyczaj podlega budżet przedsiębiorstwa, obejmuje w szczególności dodatkowe koszty, jakie przedsiębiorstwa ponoszą ze względu na mające zastosowanie do działalności gospodarczej obowiązki o charakterze prawnym, wykonawczym lub umownym” (zob. nr 76 wyroku). We wspomnianej sprawie obowiązek przeprowadzania badań przesiewowych na obecność BSE został wyraźnie określony w odniesieniu do przedsiębiorstw objętych odnośnym aktem prawnym.
- (91) Natomiast w niniejszym przypadku dotyczącym monitorowania zanieczyszczeń obowiązek przeprowadzania kontroli nie został nałożony na mleczarnie ustawą, przepisami wykonawczymi ani umową, które mają zastosowanie do działalności gospodarczej. Kontrole wymagane od mleczarni na mocy ustawy, przepisów wykonawczych lub umów mających zastosowanie do działalności gospodarczej określono powyżej w motywie 63 pkt 1, motywie 67 pkt 3 i motywie 83 tiret drugie. Kontrole te są niezbędne dla mleczarni, aby mogły one udowodnić, że przestrzegają najwyższych dopuszczalnych poziomów określonych w przepisach prawa w odniesieniu do obecności zanieczyszczeń.
- (92) Monitorowanie zanieczyszczeń nie jest jednak narzędziem służącym do udowodnienia przestrzegania tych najwyższych dopuszczalnych poziomów określonych w przepisach prawa. Celem monitorowania zanieczyszczeń jest wykrywanie wartości wyrażających obecność zanieczyszczeń na poziomie poniżej najwyższych dopuszczalnych poziomów określonych w przepisach prawa do celów działań zapobiegawczych, jak wyjaśniono wyżej, przy czym kontrole przeprowadza się losowo i nieregularnie (zob. motyw 76). Monitorowanie zanieczyszczeń nie jest częścią kontroli, które są niezbędne dla mleczarni, aby mogły one udowodnić, że przestrzegają najwyższych dopuszczalnych poziomów określonych w przepisach prawa w odniesieniu do obecności zanieczyszczeń. W związku z tym ustalenia dokonane w sprawie T – 538/11 w odniesieniu do wystąpienia korzyści na rzecz przedsiębiorstw objętych obowiązkiem przeprowadzania badań na obecność BSE nie mają zastosowania do niniejszego przypadku monitorowania zanieczyszczeń.
- (93) W związku z tym koszty monitorowania zanieczyszczeń nie kwalifikują się jako nieodłączne koszty działalności gospodarczej mleczarni ani jako koszty dodatkowe, które mleczarnie muszą ponieść z tytułu zobowiązań nałożonych na nie na mocy prawa mającego zastosowanie do ich działalności gospodarczej.

(1) ECLI:EU:T:2015:188.

- (94) Z tego powodu monitorowanie zanieczyszczeń nie zwalnia mleczarni z kosztów ponoszonych zwykle w ramach ich budżetu ani nie zmniejsza zwykłego obciążenia ich budżetu; w związku z tym monitorowanie zanieczyszczeń nie przynosi im żadnej korzyści.
- (95) W rezultacie, ponieważ jeden z warunków określonych w art. 107 ust. 1 TFUE, mianowicie warunek dotyczący wystąpienia korzyści, nie został spełniony, Komisja stwierdza, że monitorowanie zanieczyszczeń nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

*Artykuł 1*

Działania w zakresie ogólnej ochrony zdrowia, zgodnie z ustawą w sprawie mleka i tłuszczu, znane jako monitorowanie zanieczyszczeń i określone w decyzji o wszczęciu postępowania jako podśrodki BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 i TH 8, nie stanowią pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

*Artykuł 2*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Federalnej Niemiec.

Sporządzono w Brukseli dnia 4 kwietnia 2016 r.

*W imieniu Komisji*  
Phil HOGAN  
Członek Komisji

---