

ROZHODNUTÍ KOMISE (EU) 2015/2432**ze dne 18. září 2015****o státní podpoře poskytnuté Německem na kontroly jakosti mléka podle zákona o mléku a tucích SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN))***(oznámeno pod číslem C(2015) 6295)***(Pouze německé znění je závazné)**

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména čl. 108 odst. 2 první pododstavec této smlouvy,

poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek v souladu s výše uvedeným předpisem ⁽¹⁾,

vzhledem k těmto důvodům:

1. POSTUP

- (1) V dopisech ze dne 28. listopadu 2011 a ze dne 27. února 2012 Evropská komise (dále jen „Komise“) požádala Německo o doplňující informace týkající se výroční zprávy za rok 2010 o státní podpoře v odvětví zemědělství, kterou Německo předložilo v souladu s čl. 21 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ⁽²⁾. Německo na tyto otázky odpovědělo dopisy ze dne 16. ledna 2012 a ze dne 27. dubna 2012. S ohledem na odpovědi Německa bylo zjištěno, že Německo poskytlo státní podporu německému odvětví mléka a mléčných výrobků na základě zákona o obchodování s mlékem, mléčnými výrobky a tuky (Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, dále jen „zákón o mléku a tucích“) z roku 1952.
- (2) Dopisem ze dne 2. října 2012 Komise Německo informovala, že dotyčná podpora byla zaevidována jako neoznámená podpora pod registračním číslem SA.35484 (2012/NN). V dopisech ze dne 16. listopadu 2012, 7., 8., 11., 13., 14., 15. a 19. února, 21. března, 8. dubna, 28. května, 10. a 25. června a 2. července 2013 Německo předložilo další informace.
- (3) Dopisem ze dne 17. července 2013 (K(2013) 4457 v konečném znění) sdělila Komise Německu své rozhodnutí zahájit s ohledem na určitá dílčí opatření provedená podle zákona o mléce a tucích řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU ⁽³⁾ (dále jen „rozhodnutí o zahájení řízení“). V tomtéž dopise Komise konstatovala, že další dílčí opatření buď pro období od 28. listopadu 2001 do 31. prosince 2006 nebo pro období od 1. ledna 2007 nebo pro obě období jsou slučitelná s vnitřním trhem nebo nepředstavují státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU nebo že nespádají do oblasti působnosti předpisů o státní podpoře (dále jen „pozitivní rozhodnutí“).
- (4) V případě podpory, již se týká toto rozhodnutí, s ohledem na kontroly jakosti mléka prováděné v Bádensku-Württembersku a Bavorsku shledala Komise podporu na období od 28. listopadu 2001 do 31. prosince 2006 za slučitelnou s vnitřním trhem.
- (5) Pochybnosti ohledně slučitelnosti s vnitřním trhem naproti tomu Komise vyjádřila v souvislosti s týmiž kontrolami jakosti mléka, pokud byly provedeny v období od 1. ledna 2007.
- (6) Toto rozhodnutí se vztahuje výhradně na kontroly jakosti mléka provedené v období od 1. ledna 2007.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 7, 10.1.2014, s. 8.

⁽²⁾ Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. L 83, 27.3.1999, s. 1).

⁽³⁾ S účinností od 1. prosince 2009 nastoupily na místo článků 87 a 88 Smlouvy o ES články 107 a 108 SFEU. Články 87 a 88 Smlouvy o ES a články 107 a 108 SFEU jsou v zásadě totožné. Odkazy na články 107 a 108 SFEU je pro účely tohoto rozhodnutí nutno v případě potřeby chápat jako odkazy na články 87 a 88 Smlouvy o ES.

- (7) V dopise ze dne 20. září 2013 vyjádřilo Německo stanovisko k rozhodnutí o zahájení řízení.
- (8) Rozhodnutí o zahájení řízení bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* ⁽⁴⁾. Komise vyzvala ostatní zúčastněné strany, aby ve lhůtě jednoho měsíce předložily k dotýcným opatřením své připomínky.
- (9) Komisi přišlo celkem 19 stanovisek zúčastněných stran. Jedna ze zúčastněných stran Komisi s uvedením pádných důvodů požádala o utajení své totožnosti. V tomto posledně jmenovaném stanovisku tomu tak sice nebylo, nicméně celkem sedm z devatenácti stanovisek se týkalo předmětných opatření ohledně kontrol jakosti mléka.
- (10) Došlá stanoviska byla Německu předložena v dopisech ze dne 27. února, 3. března a 3. října 2014, aniž byla vyražena totožnost výše zmíněné zúčastněné strany.
- (11) Německo se ke stanoviskům zúčastněných stran doručeným v únoru 2014 nejprve nevyjádřilo. S ohledem na doplňující stanovisko ze dne 8. července 2014 vyjádřilo Německo své připomínky v dopise ze dne 3. prosince 2014.

2. POPIS OPATŘENÍ

- (12) Níže je popsána finanční podpora týkající se kontrol jakosti mléka provedených v Bádensku-Württembersku a Bavorsku, která je v rozhodnutí o zahájení řízení označena jako dílčí opatření BW1 a BY 1 a v jejíž souvislosti Komise vyjádřila pro období od 1. ledna 2007 pochybnosti ohledně její slučitelnosti s vnitřním trhem.

Důvody pro zahájení řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU Komisí

- (13) Zákon o mléku a tucích je spolkový zákon, který vstoupil v platnost v roce 1952 a od té doby byl několikrát změněn, naposledy k 31. říjnu 2006. Představuje právní rámec pro předmětná opatření podpory a má neomezenou dobu platnosti.
- (14) Jak sdělilo Německo, kontroly jakosti mléka prováděné v Bavorsku jsou financovány nejen z dávek na mléko, nýbrž i z prostředků ze souhrnného rozpočtu země.
- (15) Zákon o mléku a tucích zmocňuje v § 22 odst. 1 německé spolkové země k výběru dávky na mléko od mlékáren na základě množství syrového mléka. Dávky uplatňované zeměmi činí až 0,0015 EUR na kilogram mléka.
- (16) Německo vysvětlilo, že dávky na mléko vybírané v příslušných spolkových zemích nelze vztáhnout na dovážené výrobky. Naproti tomu vyvážené výrobky této dávce podléhat mohou.
- (17) Podle § 22 odst. 2 zákona o mléku a tucích se prostředky získané z dávky na mléko používají k:
1. podpoře a zachování jakosti na základě určitých prováděcích předpisů;
 2. zlepšení hygieny při získávání, dodávce, zpracování, úpravě a odbytu mléka a mléčných výrobků;
 3. kontrolám mléka;
 4. poskytování poradenství podnikům v mlékárenských otázkách a průběžnému dalšímu vzdělávání profesních nástupců;
 5. reklamě za účelem zvýšení spotřeby mléka a mléčných výrobků;
 6. plnění přidělených úkolů podle zákona o mléku a tucích.

⁽⁴⁾ Viz poznámka pod čarou č. 1. Předtím byla Německu dopisem ze dne 9. prosince 2013 doručena oprava.

- (18) Podle § 22 odst. 2a zákona o mléku a tucích lze odchýlně od druhého odstavce použít i prostředky získané podle prvního odstavce:
1. ke zmírnění strukturálně podmíněných zvýšených nákladů na evidenci při dodávce mléka a smetany od výrobce do mlékárny;
 2. ke zmírnění zvýšených přepravních nákladů při dodávce mléka mezi mlékárnami, pokud je dodávka nezbytná pro zajištění zásobování odbytiště zásobovaných mlékáren konzumním mlékem; a
 3. na podporu jakosti u ústředního odbytu mléčných výrobků.
- (19) V souladu s § 22 odst. 4 zákona o mléku a tucích mohou být příspěvky a poplatky, které mlékárny nebo jejich spojení platí mlékárenským zařízením pro účely uvedené v odstavci 2, hrazeny zcela nebo zčásti z dávky na mléko.
- (20) Bádensko-Württembersko a Bavorsko poskytují finanční podporu v souvislosti s kontrolami jakosti mléka, které jsou v rozhodnutí o zahájení řízení označeny jako dílčí opatření BW 1 a BY 1. Celkové vynaložené prostředky (obě země dohromady, u Bavorska včetně prostředků ze souhrnného rozpočtu země) činily zhruba 14 mil. EUR ročně.
- (21) Podle § 10 zákona o mléku a tucích ve spojení s § 1 odst. 1 nařízení o kontrole jakosti a platbě za syrové mléko (dále jen „nařízení o jakosti mléka“) ze dne 9. července 1980 ⁽⁵⁾ musí odběratelé mléka nechat veškeré syrové mléko zkontrolovat za účelem posouzení jakosti nebo zkontrolovat:
- jeho obsah tuku,
 - obsah bílkovin,
 - jakost z hlediska mikroorganismů,
 - obsah somatických buněk, a
 - bod mrznutí.
- (22) Kontroly vyjmenované v § 1 odst. 1 nařízení o jakosti mléka jsou povinně stanoveny pro mléko získané mlékárnami v Německu (odběratelé mléka).
- (23) Jiné země kromě Bádenska-Württemberska a Bavorska, včetně zemí, které nevybírají žádné dávky na mléko, finanční podporu na kontroly jakosti mléka neposkytují.
- (24) Níže uvedené právní základy určují provádění dílčích opatření BW 1 a BY1:
- § 22 odst. 2 bod 1 zákona o mléku a tucích,
 - nařízení o jakosti mléka ze dne 9. července 1980,
 - prováděcí nařízení k nařízení o jakosti mléka ze dne 18. května 2004 ⁽⁶⁾,
 - vyhláška k povolení zařízení pro kontrolu jakosti mléka pro oblast Bádensko-Württembersko (Milchprüfing Baden-Württemberg e.V.) ve znění ze dne 21. července 2004 ⁽⁷⁾,
 - § 23 a § 44 zemského rozpočtového řádu pro Bádensko-Württembersko (dále jen „rozpočtový řád“),
 - nařízení o dávce za mléko (dále jen „nařízení o dávce“) ze dne 17. října 2007 ⁽⁸⁾ (Bavorsko),

⁽⁵⁾ Spolková sbírka zákonů (BGBl.) I, s. 878, 1081, naposledy změněno článkem 1 nařízení ze dne 17. prosince 2010 (BGBl. I s. 2132).

⁽⁶⁾ Sb. zák. (GBl.) č. 8, s. 350.

⁽⁷⁾ Úřední věstník č. 30 ze dne 2. srpna 2004.

⁽⁸⁾ Sb. zákonů a nařízení (GVBl.) 2007, s. 727, naposledy změněné nařízením ze dne 29. listopadu 2012.

- nařízení o výběru mlékárenských dávek ze dne 18. května 2004 (Bádensko-Württembersko) ⁽⁹⁾, zrušené nařízením Ministerstva pro venkov a ochranu spotřebitele o zrušení zařízení o výběru mlékárenských dávek ze dne 14. února 2013,
- § 23 a § 44 rozpočtového řádu Svobodného státu Bavorska (dále jen „bavorský rozpočtový řád“).

- (25) Již při předběžném šetření Německo tvrdilo, že uvedená opatření nepředstavují podporu, a to z následujících důvodů:
- (26) Platby byly prováděny jako kompenzace nezbytných nákladů, které zařízením pro kontrolu jakosti mléka vznikly při plnění výhradních úkolů. Kontroly zajišťovaly bezpečnost výrobků z hlediska ochrany spotřebitelů před zdravotními riziky, jakož i z hlediska zásobování obyvatelstva vysoce kvalitními výrobky.
- (27) Zvláštní význam mají dodatečné kontroly syrového mléka, které jdou výrazně nad rámec požadavků stanovených nařízením o jakosti mléka. Díky tomu mohou zařízení pro kontrolu jakosti mléka provozovat monitorovací systém za účelem stanovení přítomnosti inhibičních látek, s nimiž lze v případě podezření cíleně určit a případně pokutovat přítomnost inhibičních látek v syrovém mléce. Komise připomíná, že finanční podpora těchto doplňujících kontrol je předmětem zvláštního rozhodnutí.
- (28) Poté, co Komise dopisem ze dne 2. října 2012 zaregistrovala veškerá opatření spadající pod zákon o mléku a tucích jako neoznámenou podporu, domluvily se Bádensko-Württembersko a Bavorsko na zastavení úhrady nákladů v souvislosti s úředními kontrolami jakosti mléka, které byly předtím podporovány z prostředků z dávky na mléko. Místo toho bude mlékárenství hradit v budoucnosti náklady přímo zařízením pro kontrolu jakosti mléka. Vzhledem k tomu, že převážná část (zhruba 80 %) finančních prostředků z dávky na mléko v Bádensku-Württembersku proudila do zmíněných úředních kontrol syrového mléka, upustila tato spolková země v této souvislosti z důvodu správního zjednodušení a snižování administrativní zátěže k 1. lednu 2013 zcela od výběru dávky na mléko. V Bavorsku bylo naopak zrušení úhrady nákladů kompenzováno snížením sazby dávky.

Stanovisko Německa ze dne 20. září 2013

- (29) K předmětným dílčím opatřením BY 1 a BW 1 předložilo Německo níže uvedené stanovisko odsouhlasené oběma dotyčnými spolkovými zeměmi.
- (30) Převzetí nákladů za pravidelné kontroly jakosti mléka je i pro období 2001–2006 v souladu se zákonem. Prováděním kontrol zařízeními pro kontrolu jakosti mléka Milchprüfing Bayern e.V. (dále jen „MPBY“) a Milchprüfing Baden-Württemberg e.V. (dále jen „MPBW“) není poskytována žádná podpora, neboť nezahrnuje žádné zvýhodnění mlékárenství ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. I kdyby se jednalo o podporu (což Německo odmítá), bylo by zapotřebí na ni pohlížet jako na existující podporu. Opatření BY 1/BW 1 každopádně jsou slučitelná s vnitřním trhem. Pouze z důvodu právní jistoty přikročil Svobodný stát Bavorsko k předběžnému zastavení financování z dávky na mléko. Pouze z důvodu právní jistoty ve spojení se zvláštní, specifickou situací v Bádensku-Württembersku došlo k zastavení financování z dávky na mléko i výběru této dávky k 31. prosinci 2012.
- (31) Opatření BY 1/BW 1 neobsahovala žádnou podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, jelikož mlékárny nebyly kontrolami MPBY a MPBW zvýhodňovány. Především se mlékárny nezbavily nákladů, které by za normálních okolností musely uhradit. Není správné pohlížet na náklady na dodržování vnitrostátních právních povinností jako na typické provozní náklady, které by obvykle musely hradit samy dotyčné podniky, tzn. mlékárny.
- (32) To, které náklady musí podnik hradit „za normálních okolností“, se dokládá pomocí norem stanovených ve vnitrostátním právu (doplňková kontrola). Z toho vyplývá otázka, jakou zátěž by podnik musel podle vnitrostátního práva nést „za normálních okolností“. V této souvislosti Soudní dvůr s ohledem na daňové předpisy uznal, že nedochází k žádnému relevantnímu (selektivnímu) zvýhodnění z hlediska státní podpory, když v různých regionech členského státu platí rozdílné daňové předpisy. Referenční rámec pro daňové předpisy nemusí být přitom nutně vymezen státními hranicemi dotyčného členského státu, proto opatření, které zvýhodňuje pouze část státního území, nemusí být tudíž nutně selektivní ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ GBl. s. 350.

⁽¹⁰⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, bod 56 a násl.

- (33) V případě úhrady nákladů za kontroly jakosti mléka musí platit totéž. Protože pravomoci jsou v Německu rozděleny federálně, „normální zátěž“ lze určit pouze kombinací spolkového a zemského práva. Náklady na kontrolu mléka nejsou podle tohoto pojetí typickými provozními náklady mlékáren.
- (34) Spolkové právo neurčuje, že náklady na kontroly jakosti musí hradit mlékárny. Úhrada nákladů nevyplyvá ani ze zákona o mléku a tucích, ani z nařízení o jakosti mléka. Ustanovení § 1 odst. 1 nařízení o jakosti mléka zní: „Odběratelé mléka musí každé syrové mléko nechat pro účely posouzení jakosti [...] zkontrolovat nebo nechat zkontrolovat podle § 2 odst. 1 až 8.“
- (35) Z § 2 odst. 8 nařízení o jakosti mléka vyplývá pouze to, že kontroly neprovádějí v zásadě mlékárny, nýbrž schválená kontrolní zařízení: „Kontroly smí provádět pouze kontrolní zařízení, které je schválené subjektem příslušným podle zemského práva. Subjekt příslušný podle zemského práva může povolit, aby kontroly prováděl sám odběratel.“
- (36) Ve výsledku spolkové právo (zákon o mléku a tucích a nařízení o jakosti mléka) upravuje tudíž pouze to, že odběratelé mají povinnost provádět kontroly mléka. Pravomoc stanovit, jak konkrétně budou kontroly mléka (zejména úhrada nákladů) organizovány, tudíž mají podle § 10 odst. 2 zákona o mléku a tucích jednotlivé země.
- (37) To, zda kontroly provádí kontrolní zařízení, nebo sám odběratel, se tedy určuje podle zemského práva. O povinnosti hradit náklady (odběratel, nebo kontrolní zařízení) může též rozhodnout příslušná spolková země. Proto v Německu existovala různá ustanovení o povinnosti hradit náklady. Právě ta vždy tvořila referenční rámec pro otázku, které náklady musí hradit podnik ve smyslu výše uvedené judikatury „za normálních okolností“.
- (38) V Bavorsku tak bylo kontrolou mléka pověřeno zařízení MPBY. To je v Bavorsku jediným přípustným kontrolním zařízením. Jakožto neutrální kontrolní organizace vykonává veřejné úkoly, a podléhá tak stále státní kontrole. Náklady, které v důsledku toho vznikaly zařízení pro kontrolu jakosti mléka, byly zčásti hrazeny z dávky podle § 22 zákona o mléku a tucích a zčásti, jak informovalo Německo, i z prostředků ze souhrnného rozpočtu. Jelikož spolkové země mají pravomoc upravit pro svou oblast povinnost úhrady nákladů, nejsou zvýhodněny určité podniky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, pokud je v rámci spolkové země kontrola jakosti zcela nebo zčásti financována z dávky na mléko. Spolkové právo není vhodným referenčním rámcem pro povinnost úhrady nákladů. Proto není rozhodující, že v jiných spolkových zemích než Bádensku-Württembersku a Bavorsku není takové (částečné) financování prováděno z uvedené dávky.
- (39) V Bavorsku a Bádensku-Württembersku musely náklady hradit stejnou měrou všechny podniky. Nedocházelo tudíž k (selektivnímu) zvýhodnění.
- (40) Proti zvýhodnění mlékáren relevantnímu z hlediska státní podpory hovoří ještě další aspekt: mlékárny nebyly zproštěny nákladů, které musely za normálních okolností hradit, neboť naopak musely přispívat vyšší částkou na dávku na mléko. Dávka je používána k částečnému financování kontrol mléka. Když bylo financování kontrol mléka z dávky – vzhledem k řízení Komise – zastaveno, sazba dávky také klesla. Odměny mlékáren za kontroly jakosti naopak vzrostly s cílem vyrovnat nižší finanční částky plynoucí z dávky. Soudní dvůr v této souvislosti rozhodl, že k žádnému zvýhodnění nedochází, pokud odvod odpovídá skutečnému ekonomickému nákladu za plnění, která za něj byla uskutečněna ⁽¹¹⁾. Taková vazba mezi plněním a protiplněním existuje u (parafiskálních) odvodů, když by se jejich odvádění vázalo přímo na konkrétní účel. Jak také Komise konstatovala ⁽¹²⁾, i v tomto případě jde o takový „vztah závazného určení“. Jelikož v tomto případě je plnění (příspěvek na dávku) vyšší než protiplnění (nižší náklady kontrol mléka), je nutné vyloučit, že by se jednalo o zvýhodnění relevantní z hlediska státní podpory.
- (41) Podpůrně Německo uvedlo, že u předmětných dílčích opatření se jedná o existující podporu.
- (42) Základem pro financování kontrol z dávky je § 22 odst. 2 bod 1 zákona o mléku a tucích. Podpora poskytnutá na základě § 22 odst. 2 bodu 1 zákona o mléku a tucích je (nanejvýše) existující podpora a jako taková se na ni vztahuje zachování právních účinků. Charakter podpory jako existující podpory není narušen ani případnými změnami, ani účelnými opatřeními.

⁽¹¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. května 2003, Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, bod 84.

⁽¹²⁾ Rozhodnutí o zahájení řízení, 265. bod odůvodnění a násl.

- (43) Podle čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení (ES) č. 659/1999 označuje pojem „existující podpora“ mimo jiné „podpory existující v příslušných členských státech před vstupem Smlouvy v platnost, to znamená režimy podpor a jednotlivé podpory, které byly zavedeny před vstupem Smlouvy v platnost a zůstávají použitelné i po něm“. Zákon o mléku a tucích byl v roce 1952 novelizován a od té doby platí z větší části beze změny. Režim podpory byl tudíž zaveden již značně dlouho před příslušným rozhodným dnem (1. leden 1958).
- (44) Existující podpora ztrácí podle čl. 108 odst. 3 první věty SFEU ochranu zachování právních účinků a vztahuje se na ni oznamovací povinnost, pokud byla upravena. Úpravu ve smyslu čl. 108 odst. 3 první věty SFEU je podle ustálené judikatury a rozhodovacích zvyklostí třeba přijmout jen tehdy, pokud podpora byla změna podstatnou měrou.
- (45) Změna je relevantní pouze tehdy, pokud se dotýká „podstatného charakteru“ podpory, pokud podpora byla poskytnuta na jiném právním základě nebo pokud se mění „dosah režimu“. (Případný) režim podpory neprošel od roku 1958 žádnou podstatnou změnou. Zejména § 22 odst. 2 zákona o mléku a tucích, o který se opírají zde relevantní opatření, byl změněn jen minimálně, zde příslušný bod 1 nebyl změněn vůbec. Změna se týkala pouze § 22 odst. 2 bodu 5, který zde není rozhodný.
- (46) Změny předpisů jednotlivých spolkových zemí se netýkaly dosahu nebo charakteru příslušných opatření. Ustanovení § 22 odst. 2 zákona o mléku a tucích spíše stanoví, za jakým účelem mohou být prostředky z dávky podle § 22 odst. 1 zákona o mléku a tucích použity. Pokud jednotlivé prováděcí předpisy prošly změnami, byla v této souvislosti existující podpora upravena jen ve smyslu čl. 108 odst. 3 první věty SFEU, pokud byla dotčena slučitelnost s vnitřním trhem. V případě Bavorska upravuje příslušné nařízení (bavorské nařízení o dávce) v případě dávky na mléko pouze jednotlivosti, např. pokud jde o výběr dávky. Totéž se týká i Bádenska-Württemberska. Znaky podstatné pro slučitelnost podpory s vnitřním trhem, tj. původ prostředků (dávka podle § 22 odst. 1) a účel použití (§ 22 odst. 2), jsou však již v dostatečné míře konkretizovány v zákoně o mléku o tucích.
- (47) Sazby dávky uplatňované v obou zemích od roku 1984 také neustále klesaly. Klesající sazby dávky nemohly narušit slučitelnost režimu podpory.
- (48) Skutečnost, že prostředky mohly na základě zákona o mléku a tucích ⁽¹³⁾ být částečně jednotlivě a pouze dočasně odpuštěny, není v rozporu s charakterem existující podpory. Tato podpora byla poskytována na základě zákona o mléku a tucích, který představuje režim podpory, a tudíž podle své povahy popisuje jednotlivé podpory pouze abstraktně. Navíc režim podpory nemusel být využíván nepřetržitě.
- (49) Účelná opatření obsažená v rámci Společenství pro státní podporu v odvětví zemědělství na období 2000–2006 ⁽¹⁴⁾ (dále jen: „rámec Společenství na období 2000–2006“), jakož i v pokynech Společenství ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví na období 2007–2013 ⁽¹⁵⁾ (dále jen „pokyny na období 2007–2013“) nejsou použitelná na zde relevantní opatření, proto dále zůstávají existující podporou. Účelná opatření by se musela vztahovat právě na předmětnou podporu a musela by konstatovat, že není slučitelná s vnitřním trhem.
- (50) Pokyny na období 2007–2013 slučitelnost podpory kontrol jakosti mléka neřešily nebo každopádně nebyly konkrétní v požadované míře. V této souvislosti se Německo odvolává na body 108 a 109 pokynů na období 2007–2013.
- (51) Systematika pokynů na období 2007–2013 a nařízení Komise (ES) č. 1857/2006 ⁽¹⁶⁾ rozlišovala mezi „podporou v odvětví živočišné výroby“ a „podporou na produkci zemědělských produktů a jejich uvádění na trh“. Bod 108 pokynů na období 2007–2013 se vztahuje jednoznačně pouze na podporu v odvětví živočišné výroby do té míry, pokud se týká „genetické jakosti živočišné výroby ve Společenství“. Zkušenost „ukázala, že tato podpora by měla být zachována jen v případě, že skutečně přispívá k udržení a zlepšení genetické jakosti živočišné výroby“.

⁽¹³⁾ Srov. rozhodnutí o zahájení řízení, 147. bod odůvodnění.

⁽¹⁴⁾ Úř. věst. C 28, 1.2.2000, s. 2.

⁽¹⁵⁾ Úř. věst. C 319, 27.12.2006, s. 1.

⁽¹⁶⁾ Nařízení Komise (ES) č. 1857/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na státní podporu pro malé a střední podniky působící v produkci zemědělských produktů a o změně nařízení (ES) č. 70/2001 (Úř. věst. L 358, 16.12.2006, s. 3).

Zavádění inovativních technik chovu hospodářských zvířat by bylo slučitelné, podpora držení plemenných zvířat naopak nikoli. Úpravu v bodě 109 pokynů na období 2007–2013 lze chápat jednoduše tak, že má brát v úvahu tyto poznatky k zachování genetické jakosti živočišné výroby (bod 108), jelikož se hovoří pouze o tom.

- (52) Bod 109 pokynů na období 2007–2013 bere v úvahu i článek 16 nařízení (ES) č. 1857/2006, protože pojednává o „podpoře odvětví živočišné výroby“, a nikoli o kontrolách jakosti mléka ve zde relevantním smyslu. Čl. 16 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1857/2006 se vztahuje na kontroly jakosti mléka, které souvisejí s chovem zvířat. To vyplývá i z kontextu předpisu: vyňata je podle něj podpora (až do maximální výše 70 %) na určení genetické jakosti nebo užitkovosti hospodářských zvířat. Pokud jsou z toho vyňaty pravidelné kontroly jakosti mléka, může se to stejně tak vztahovat pouze na kontroly, které jsou v zásadě vhodné k určení užitkovosti hospodářských zvířat. Výjimka se vztahuje pouze na pravidelné kontroly jakosti mléka, které byly provedeny přímo u dojnice, jelikož pouze těmito kontrolami lze stanovit charakteristiky příslušných zvířat. V Bavorsku toto šetření jakosti v souvislosti s hospodářskými zvířaty prováděla organizace Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e.V. (LKV), v Bádensku-Württembersku pak Landesverband Baden-Württemberg für Leistungsprüfungen in der Tierzucht e.V.
- (53) Tyto relevantní kontroly jakosti mléka organizacemi MPBY a MPBW se naproti tomu zaměřovaly na zjištění vlastností samotného mléka (nikoli genetických vlastností krávy). Charakteristiky mléka (mimo jiné obsah tuku a bílkovin) jsou významné pro prodej a uvedení mléka na trh. Vyvozovat z toho cokoli o jednotlivých zvířatech není možné, neboť kontroly jsou koncipovány jinak. Vzorky nebyly oddělené tak, aby bylo možné určit, od které krávy pocházely. Byly odebírány až z cisterny s mlékem. Tam dělení podle příslušného zvířete není možné, jelikož v cisterně s mlékem je při sběru smícháno mléko od velkého počtu zvířat.
- (54) Pokyny na období 2007–2013 proto ani v bodě 109, ani na žádném jiném místě nevykládají, že podpora na kontroly jakosti mléka je slučitelná s vnitřním trhem. Je na Komisi, aby prokázala, že jednotlivá opatření nejsou slučitelná s vnitřním trhem. Případné nejasnosti při formulaci účelných opatření nelze vykládat v neprospěch členských států ⁽¹⁷⁾.
- (55) Souhlas členského státu požadovaný podle čl. 19 odst. 1 nařízení (ES) č. 659/1999 může být účinný pouze za předpokladu, že si je členský stát vědom toho, se kterými opatřeními konkrétně souhlasí. Dotyčné země mohly proto vycházet z toho, že předmětná opatření jsou slučitelná s vnitřním trhem. Pokud měla Komise v úmyslu konstatovat, že bavorské a bádensko-württemberské kontroly jakosti mléka nejsou slučitelné s vnitřním trhem EU, mohla to uvést v nějaké formě (výslovně), jak to učinila v jiných rozhodnutích ⁽¹⁸⁾. Komise s Německem slučitelnost bavorského a bádensko-württemberského financování kontrol jakosti mléka z dávky s vnitřním trhem neřešila. Výslovné řešení tohoto opatření by – vzhledem k minimálně nejasné formulaci pokynů na období 2007–2013 – podle všeobecných zásad určitosti a loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU) bylo žádoucí, navíc pokud dotyčné země vycházely z toho, že opatření řešené v rámci BY 1/BW 1 neobsahuje žádnou podporu.
- (56) Pokyny na období 2007–2013 nelze tudíž chápat tak, že opatření opírající se o § 22 odst. 2 bod 1 zákona o mléku a tucích nejsou slučitelná s vnitřním trhem. Bavorské a bádensko-württemberské financování kontrol jakosti mléka z dávky (BY 1, BW 1) není tudíž zahrnuto mezi účelná opatření.
- (57) Podpůrně Německo ještě uvedlo, že tato opatření, i když představují podporu, jsou slučitelná s vnitřním trhem.
- (58) Z čl. 16 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1857/2006 nevyplývá, že není slučitelné s vnitřním trhem poskytovat podporu na kontroly jakosti mléka. Podle čl. 16 odst. 1 písm. b) nařízení není sice „automaticky“ slučitelná s vnitřním trhem, a tudíž vyňata z oznamovací povinnosti, ale v jednotlivých případech může Komise zjistit, že podpora je slučitelná s vnitřním trhem.

⁽¹⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. února 1988, Komise v. Nizozemsko, 213/85, ECLI:EU:C:1988:39, bod 29 a násl.

⁽¹⁸⁾ Srov. např.: Komise, rozhodnutí ze dne 27. března 2012, E 10/2000 – institucionální odpovědnost a ručení zřizovatele.

- (59) Údajná podpora pro bavorské a bádensko-württemberské mlékárny je každopádně podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU slučitelná s vnitřním trhem. Hovoří pro to i skutečnost, že tato forma podpory je s vnitřním trhem slučitelná podle bodu 13.3 rámce Společenství na období 2000–2006, jak Komise uznala v rozhodnutí o zahájení řízení (bod 164 a násl.). Jedná se zejména o předepsané kontroly, které prováděly třetí osoby. Pro slučitelnost s vnitřním trhem hovoří dále fakt, že mlékárny hradily náklady na kontroly jakosti mléka přes dávku na mléko samy. Tím byly údajné výhody mlékáren minimalizovány⁽¹⁹⁾. Hospodářská soutěž mlékáren mezi sebou není narušována rozdílnými systémy nezávisle na tom, zda byly náklady hrazeny přímo, nebo je vybírána dávka. Ve výsledku hradily mlékárny náklady v obou případech. Nelze poznat, proč se slučitelnost odpovídající podpory s vnitřním trhem, která je v rámci Společenství na období 2000–2006 výslovně zaznamenána, měla od roku 2009 změnit.

Stanoviska zúčastněných stran

- (60) V období od 5. do 7. února 2014 obdržela Komise celkem sedm stanovisek zúčastněných stran k opatřením použitým na kontroly jakosti mléka.
- (61) MPBY ve svém dopise ze dne 5. února 2014 uvedla, že ke zvýhodnění mlékáren v důsledku financování z dávky v uplynulých letech nedocházelo. Nelze tudíž vůbec pochopit, jak by tento vyspělý a všeobecně akceptovaný systém mohl vést k narušení hospodářské soutěže nebo jak by mohl mít negativní vliv na obchod mezi jednotlivými státy. V rámci dalšího řízení by tudíž mělo být opatření uvedené v rozhodnutí o zahájení řízení pod BY 1 považováno po opětovném přezkumu za vyřízené.
- (62) MPBW ve svém stanovisku ze dne 6. února 2014 tvrdila, že platby týkající se dílčího opatření BW 1 nesplňovaly předpoklady podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Především není se systémem kontroly jakosti syrového mléka v Bádensku-Württembersku spojena žádná zátěž pro státní rozpočet. Subvenční zvýhodnění, která je třeba vyvodit z opatření státu, aniž dochází k odpovídající finanční újmě ve veřejném sektoru, nespádají naproti tomu do oblasti působnosti čl. 107 odst. 1 SFEU⁽²⁰⁾.
- (63) Podle § 22 odst. 3 zákona o mléku a tucích je zapotřebí spravovat získané prostředky odděleně. Nesmí se používat k úhradě správních nákladů nejvyšších zemských orgánů a jejich podřízených útvarů. Ve vnitrostátním rozpočtu Bádenska-Württemberska se musí vykazovat jako samostatná rozpočtová hlava. Na její vázanost na účel se odkazuje ve vnitrostátním rozpočtu. Prostředky z dávky na mléko nebyly tudíž nikdy použity pro jiné účely mimo zákon o mléku a tucích.
- (64) Především je však důležité to, že organizace MPBW sice obdržela v rámci úkolů, které jí byly přiděleny, platby z dávky na mléko, ty však nepřekročily prostředky financované z dávky. Nebyly jí tudíž vyplaceny žádné státní prostředky, jako například daně nebo jiné státní příjmy, nýbrž pouze prostředky z mlékárenské dávky, kterou hradily mlékárny. Místo toho spolková země Bádensko-Württembersko pouze převzala organizaci a rozdělování dávky na mléko. Systém kontroly jakosti syrového mléka v Bádensku-Württembersku proto nevedl k finanční újmě ve veřejné sféře.
- (65) Jelikož spolková země Bádensko-Württembersko neposkytovala žádné příspěvky na dávku na mléko a neexistovala žádná odpovídající finanční čistá zátěž státního rozpočtu, nemohla poskytovat žádnou „podporu ve formě dotovaných služeb“.
- (66) I když mlékárenskou dávku v Bádensku-Württembersku se oproti kritériím Evropského soudního dvora ve věci PreussenElektra přičítá státu, nedocházelo k žádnému zvýhodňování mlékáren. Charakter zvýhodnění jako ústřední znak skutkové podstaty v čl. 107 odst. 1 SFEU je v ustálené judikatuře Soudního dvora Evropské unie a v praxi Komise vykládán široce⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Rámec Společenství na období 2000–2006, bod 13.4.

⁽²⁰⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. března 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

⁽²¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. prosince 2005, Itálie v. Komise, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, bod 77; ustálená judikatura, srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1961, Limburg v. Vysoký úřad, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2; rozsudek Soudního dvora ze dne 7. března 2002, Itálie v. Komise, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, bod 51; rozsudek Soudního dvora ze dne 10. ledna 2006, Cassa di Risparmio, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, bod 131.

- (67) Parafiskální odvody tvořily často základ systémů k přípravě plnění, která byla ve specifickém zájmu osob povinných k úhradě poplatků (znak skupinové potřeby). V těchto systémech byli proto zatíženi *prima facie* totožní s příjemci z parafiskálního financovaného plnění. Podle judikatury je tudíž u parafiskálních odvodů zapotřebí ověřit, zda protiplnění na základě odvodu odpovídá hodnotě poskytnutého příspěvku, tedy zda existuje ekvivalence plnění.
- (68) Ekvivalenci plnění nelze přitom zkoumat individuálně, nýbrž v souvislosti s celkovým systémem. Parafiskálním systémům financování je sice typicky vlastní jistý prvek přerozdělování, tzn. ne každá osoba povinná k úhradě poplatků má též užitek z každého jednotlivého plnění poskytované škály, takový systém je však v rovnováze a ekvivalence plnění není narušena, pokud toto přerozdělování probíhá solidárně ⁽²²⁾.
- (69) Výše odvodů v Bádensku-Württembersku je určována podle konkrétního množství syrového mléka. Mlékárna A, která organizaci Milchprüfing BW dodala za účelem kontroly jakosti dvojnásobné množství mléka, musela uhradit i přesně dvojnásobné dávky. Proto není ekvivalence plnění narušena.
- (70) Příslušné orgány v Bádensku-Württembersku neuplatnily při výpočtu dávky na mléko vlastní uvážení. Tento systém také zajišťuje, aby nikdo nemohl mít jasný prospěch, protože všechny mlékárny byly do systému odvodů zařazeny výhradně na základě dodaného mléka a pouze na tomto základě dostávaly plnění MPBW.
- (71) MPBW proto vychází z toho, že pokud se nejedná o podporu, nejedná se ani o žádné zvýhodnění.
- (72) Sdružení bavorských mlékárenských podniků Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. uvedlo ve svém stanovisku ze dne 5. února 2014, že systém výběru dávky na mléko se těšil maximálnímu uznání mezi spotřebiteli, mimo Bavorsko nebyl pokládán za zvýhodnění narušující trh a nebyl zpochybňován ani vnitrostátními, ani mezinárodními mlékárnami. Je tudíž nepochopitelné, že by kontroly jakosti mléka od roku 2007 již neměly být přípustné. Jak v minulosti, tak i v současnosti soužily k zajištění vysoké jakosti mléka pro spotřebitele – bez zbytků inhibičních látek ⁽²³⁾.
- (73) Organizace DHB – Netzwerk Haushalt pokládala ve svém stanovisku ze dne 7. února 2014 plnění organizace muva Kempten v oblasti kontrol přítomnosti látek významných z výživového hlediska za podstatný přínos k ochraně spotřebitelů a k jejich informování. Ceněny byly neutrální výsledky kontrol, které nebyly ovlivněny mlékárnami nebo trhem, rychlé rozpoznání případné škodlivé zátěže v mléku a jeho produktech, a tím i možnost rychle zareagovat v krizové situaci. Uvedená opatření přispívala k tomu, že se na trh, a tím i ke spotřebitelům dostávaly vysoce kvalitní potraviny. Význam takových kontrol pro všechny spotřebitele je nedocenitelný.
- (74) Odborová organizace Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu poznamenala ve svém stanovisku ze dne 6. února 2014, že spolkové sdružení Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft je stále pokládáno i za sdružení na ochranu spotřebitelů. Spolkové sdružení může svým rozhodnutím o používání dávky na mléko zejména při kontrole jakosti mléka velmi ovlivnit způsob těchto kontrol.
- (75) Podle názoru profesního sdružení Genossenschaftsverband Bayern e.V., vyjádřeného ve stanovisku ze dne 5. února 2014, nemohly ani jednotlivé zemědělské podniky, ani jednotlivé mlékárenské podniky dosáhnout díky výběru dávky nějakého zvýhodnění v hospodářské soutěži. Pokud byly pravidelné kontroly jakosti mléka v minulosti prováděny zčásti z prostředků získaných z dávky, odváděly mlékárenské podniky příspěvky na dávku, a proto tento příspěvek k financování hradily v plném rozsahu samy. V jiných spolkových zemích, v nichž žádná dávka vybírána není, mlékárny žádnou dávku neplatily, zároveň však ani kontrolní zařízení nedostávala z této dávky žádné prostředky.

⁽²²⁾ Srov. v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora, Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, bod 86; stanovisko generální advokátky Stix-Hacklové, Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2002:658, bod 76–77; stanovisko generální advokátky Stix-Hacklové, Nazairdis, spojené věci C-266/04 až C-270/04, C-276/04 a C-321/04 až C-325/04, ECLI:EU:C:2005:408, bod 51.

⁽²³⁾ Přípomínka Komise: Tato poznámka se vztahuje i na dílčí opatření „monitorování škodlivých látek“ (podle rozhodnutí o zahájení řízení dílčí opatření BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 a TH 8), která nejsou předmětem tohoto rozhodnutí.

- (76) Spolkové sdružení Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e. V. (dále jen „LVN“) vyjádřilo ve svém dopise ze dne 7. února 2014 stanovisko ne přímo k příspěvkům poskytovaným na kontroly jakosti mléka, odmítlo však zásadně existenci podpory u veškerých dílčích opatření podle zákona o mléku a tucích.
- (77) Konkrétně LVN tvrdilo, že opatření financovaná z prostředků získaných z dávky na mléko nezatěžovala státní rozpočet, že stát nedisponuje žádným oprávněním a kontrolou v souvislosti s těmito prostředky a že stát nevykonává ani kontrolu nad výší dávky, ani nad obsahem opatření. Sporné příspěvky nelze tedy státu přičíst. Dále stát nekontroluje ani výši příspěvků, ani není z organizačního hlediska zapojen do LVN.
- (78) Stejně tak bylo uvedeno, že LVN není prověřováno státními orgány, nýbrž Zemědělskou komorou v Hannoveru, tedy samosprávnou organizací podle veřejného práva, která není orgánem přímé státní správy.
- (79) V doplňujícím stanovisku ze dne 8. července 2014 se LVN odvolalo mimo jiné na rozhodnutí Komise 2014/416/EU ve věci Val'Hor ⁽²⁴⁾. V něm Komise uznala, že ani pravomoc státu uznat mezioborovou organizaci, ani jeho regulační podpora při výběru mezioborových „podílů“ (případně prostřednictvím rozšíření) neumožňuje dospět k závěru, že opatření prováděná mezioborovou organizací by měl vykonávat stát. To, zda státní podíl na parafiskálních systémech financování vede k tomu, že zvýhodnění lze přisoudit státu jako „státní podpora“, závisí na okolnostech v konkrétním případě a na celkovém posouzení provedeném na tomto základě. Pro přezkum otázky, zda se jedná o státní podporu, jsou směrodatné především následující hlediska vyvozená z judikatury:
- Kdo rozhoduje o výběru a použití prostředků?
 - Pokud rozhoduje soukromá organizace, jak vypadá vliv státu?
 - Z jakých prostředků jsou příspěvky financovány?
 - Jaký druh opatření je financován?
 - U koho jsou prostředky vybírány?
 - Kdo má iniciativu v souvislosti s tímto opatřením?
- (80) Prostřednictvím svého právního zástupce zkoumalo LVN právní situaci v dalších spolkových zemích a došlo k výsledku, že indicie vyvozené z judikatury ukazující na existenci státní podpory nejsou splněny, proto musí být zákonu o mléku a tucích celkově upřen charakter podpory.
- (81) Podle LVN rozhodují o výběru dávky u mlékáren rozhodující měrou zemská sdružení. Podle § 22 odst. 1 první věty zákona o mléku a tucích lze dávku vybírat pouze po dohodě se zemskými sdruženími. Podle § 22 odst. 1 druhé věty zákona o mléku a tucích je ke zvýšení dávky nutný návrh zemského sdružení.
- (82) Okolnosti a výše dávky v Dolním Sasku a Durynsku upravuje nařízení o výběru dávky, které bylo schváleno „po dohodě“ s příslušným zemským sdružením.
- (83) Příslušné zemské sdružení řídí navíc používání prostředků získaných z dávky, které musí být spravovány odděleně (viz § 22 odst. 3 první věta zákona o mléku a tucích) a které byly proto někdy dokonce vybírány na vlastní účet příslušného zemského sdružení (viz například § 3 odst. 1 durynského nařízení o výběru dávky). Zemská sdružení tak vypracovala ve vlastní odborné odpovědnosti návrhy na použití prostředků. V Durynsku se tak děje například na základě návrhů, které zemskému sdružení Landesvereinigung Thüringer Milch (dále jen „LVTM“) předložili jeho členové (viz bod 6.3 durynské pracovní směrnice).

⁽²⁴⁾ Rozhodnutí Komise 2014/416/EU ze dne 9. dubna 2014 o režimu státní podpory SA.23257 (12/C) (ex NN 8/10, ex CP 157/07) provedeném Francií (mezioborová dohoda uzavřená v rámci Francouzského sdružení zhodnocení produktů a profesních odvětví v oblasti pěstování zeleniny a krajiny – Val'Hor) (Úř. věst. L 192, 1.7.2014, s. 59).

- (84) Návrhy použití vypracované zemskými sdruženími byly sice „stanoveny“ státními subjekty (v Dolním Sasku podle bodu 6.2 směrnice o příspěvcích a v Durynsku podle § 4 durynského nařízení o výběru dávky) nebo „schváleny“, příp. „povoleny“ (např. v Severním Porýní-Vestfálsku a Bavorsku). To však neodůvodňuje rozhodný státní vliv: pro státní „přezkum“ jsou totiž směrodatné pouze podmínky § 22 odst. 2 zákona o mléku a tucích. Tím příslušné úpravy předávají státním subjektům ve stejně malé míře jako ve věci *Doux Elevage* ⁽²⁵⁾ oprávnění řídit a ovlivňovat přidělování peněžních prostředků.
- (85) I ve skutečnosti byly prostředky získané z dávky používány ve všech spolkových zemích podle návrhů použití zemských sdružení. Již to hovoří – nezávisle na konkrétní právní podobě – proti přičítání prostředků získaných z dávky státu ⁽²⁶⁾.
- (86) Podle LVN mají příslušná zemská sdružení čistě soukromé postavení. V souladu se svými stanovami jsou zemská sdružení chápána jako zájmová zastoupení svých členů, kteří se rekrutují výhradně z mlékárenského odvětví (včetně zástupců spotřebitelů).
- (87) Podle § 14 zákona o mléku a tucích jsou zemská sdružení „dobrovolnými“ spojeními z ekonomických kruhů činných v mlékárenství a spotřebitelů s cílem společně zastupovat své ekonomické zájmy.
- (88) Zemská sdružení se odlišují od profesního sdružení optiků *Hoofdbedrijfschap Ambachte* ve věci *Pearle*, který byl pověřen výběrem a používáním povinného poplatku na reklamní opatření. Bez ohledu na to, zda mělo toto profesní sdružení optiků veřejnoprávní postavení, odmítl Soudní dvůr existenci státní podpory, jelikož reklamní opatření nebyla financována z prostředků, které státní subjekty ponechaly k dispozici, nýbrž z poplatků vybraných od podniků v oboru ⁽²⁷⁾.
- (89) Zemská sdružení jako rozhodné subjekty v souvislosti s výběrem a používáním dávky na mléko se odlišovala i od zemědělských výborů ve věci *Plans de Campagne*, které se nepodílely na stanovení opatření a ani nedisponovaly žádným prostorem pro jednání při uplatňování opatření ⁽²⁸⁾.
- (90) Zemská sdružení jsou nestátní, čistě soukromé subjekty, které jako takové odpovídají za dávku na mléko a její používání.
- (91) Dále stojí proti tvrzení o zvýhodnění mlékárenství to, že neexistuje žádná zátěž pro státní rozpočet, protože dávka na mléko je vybírána od příslušníků mlékárenského odvětví, a tím proti selektivnímu „zvýhodnění“ jako kompenzace stojí selektivní zátěž. Chybí tím již zvýhodňující účinek a narušení hospodářské soutěže, protože „výhody“ mlékáren a producentů mléka byly plně vyváženy zatížením s dávkou.
- (92) Ve věci *Vent de Colère* Soudní dvůr proto uznal mimo jiné státní charakter systému odvodů, protože zatížení nebylo již vyváženo – jako podle dřívějšího práva – pouze odvody příslušníků dotyčného hospodářského odvětví (v tomto případě: energetiky), nýbrž po změně zákona odvody všech odběratelů elektřiny žijících v tuzemsku ⁽²⁹⁾.
- (93) Podle LVN se také nejedná o státní podporu tehdy, když se jedná o „kolektivně zaměřená opatření“, která byla provedena v zájmu určitého oboru a financována příspěvky, které byly vybrány od příslušníků oboru.
- (94) Kritizovaná opatření slouží vesměs k podpoře výrobku „mléko“, a tím ke kolektivnímu zájmu mlékárenského odvětví. Zčásti tato opatření chrání současně zájmy spotřebitelů, neboť oba účely nelze z důvodu existující shody zájmů od sebe oddělit.

⁽²⁵⁾ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2013, *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, bod 38.

⁽²⁶⁾ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 18. května 2002, *Stardust Marine*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, bod 52.

⁽²⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 2004, *Pearle BV*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:488, bod 36.

⁽²⁸⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 2012, *Plans de Campagne*, T-139/09, ECLI:EU:C:2012:496, bod 62.

⁽²⁹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2013, *Vent de Colère* a další, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, bod 11, jakož i jasné stanovisko generálního advokáta Jääskineny ze dne 11. července 2013, *Vent de Colère* a další, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, bod 49.

- (95) Úloha státu se omezuje na to, že prostřednictvím zákona o mléku a tucích dává mlékárenskému odvětví zákonný vyrovnávací mechanismus, který zaručuje, že příslušníci mlékárenství, kteří z povahy věci profitují z opatření prováděných ve prospěch výrobku „mléko“, poskytnou odpovídající příspěvek na náklady. Stát funguje tak jako ve věcech *Pearle* a *Doux Elevages* a ve věci *ValHor* pouze jako nástroj, jehož pomocí se vyrovnávací mechanismus vycházející ze soukromého podnětu stane závazným, a dosáhne tak spravedlivého zatížení⁽³⁰⁾.
- (96) Iniciativa u dávky vychází od zemských sdružení, a tím ze soukromé sféry. Dávka je tak podle § 22 zákona o mléku a tucích vybírána pouze „po dohodě“ zemských sdružení. Zemská sdružení sama nejsou rovněž produktem státního záměru, nýbrž „dobrovolnými“ spojeními příslušníků mlékárenského odvětví (§ 14 zákona o mléku a tucích). Náznorně zdokumentována je zde situace ve spolkové zemi Durynsko, v níž bylo zemské sdružení uznáno až v roce 1999. Na prosbu durynského zemědělského svazu Thüringer Bauernverband zařídilo příslušné ministerstvo „nezbytné formální správně-technické kroky“ s cílem umožnit výběr dávky od mlékáren a sběrných stanovišť pro mléko. To induktivním způsobem objasňuje, že se u dávky na mléko jedná o čistě soukromý vyrovnávací mechanismus, u kterého stát funguje pouze jako „nástroj“, aby povinnost hradit dávku učinil závaznou⁽³¹⁾.
- (97) V přehledu LVN ukazuje dle svého názoru na existující vzájemnost, příp. rozdíly mezi různými právními věcmi na jedné straně a zákonem o mléku a tucích na straně druhé.
- (98) Ve věci *ValHor* (rozhodnutí 2014/416/EU) (výsledek: žádná podpora) vybírala a poskytovala stejně jako u dávky na mléko prostředky v zásadě státem uznaná soukromá a dobrovolně sloučená mezioborová organizace, kolektivně orientovaná opatření byla financována z příspěvků příslušníků oboru ve prospěch oboru, zákonem stanovená možnost uznání soukromé mezioborové organizace státem sama nevede ke schválení státní kontroly, stát nemůže ve skutečnosti využít prostředky na podporu určitých podniků a mezioborová organizace rozhoduje o používání prostředků sama.
- (99) Ve věci *Vent de Colère* (C-262/12) (výsledek: podpora) byla, jinak než u dávky na mléko, výše odvodu stanovena jednostranně ministerským výnosem bez součinnosti soukromého sektoru, existovala státní záruka, prostředky spravoval veřejný subjekt a existovaly státní sankční mechanismy.
- (100) Ve věci *Doux Elevage* (C-677/11) (výsledek: žádná podpora) vybírala a poskytovala stejně jako u dávky na mléko prostředky v zásadě státem uznaná soukromá a dobrovolně sloučená mezioborová organizace, zákonem stanovená možnost uznání soukromé mezioborové organizace státem sama nevede ke schválení státní kontroly, prostředky byly získávány plně z příspěvků vybíraných od hospodářských subjektů, stát nemůže ve skutečnosti využít prostředky na podporu určitých podniků a mezioborová organizace rozhoduje o používání prostředků sama.
- (101) Ve věci *Plans de Campagne* (T-139/09) (výsledek: podpora) rozhoduje, jinak než u dávky na mléko, o výši příspěvků úřad, výše příspěvků je navyšována státními prostředky, opatření byla stanovena státem (razítko státního kontrolora atd.), výbory hospodářského odvětví se nepodílejí na stanovení a nedisponují žádným prostorem k jednání při uplatňování opatření a jednání výborů se účastní zástupce ministerstva.
- (102) Ve věci *Pearle* (C-345/02) (výsledek: žádná podpora) byly prostředky používány stejně jako u dávky na mléko výhradně pro účely příslušného hospodářského odvětví, sdružení určitého hospodářského odvětví požádalo veřejný subjekt o výběr příspěvků, aby mohla být provedena určitá opatření ve prospěch tohoto hospodářského odvětví, a jinak než u dávky na mléko bylo do výběru a používání povinného odvodu rozhodující měrou zapojeno veřejnoprávní a žádné soukromé profesní sdružení, proto se věc *Pearle* ukazuje zde problematičtější než dávka na mléko.

⁽³⁰⁾ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 2004, *Pearle* BV, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, bod 37; rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2013, *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, bod 40; rozhodnutí 2014/416/EU.

⁽³¹⁾ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 2004, *Pearle* BV, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, bod 37; rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2013, *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, bod 40.

Stanovisko Německa ze dne 3. prosince 2014

- (103) Německo se ke stanoviskům zúčastněných stran doručeným v únoru 2014 nejprve nevyjádřilo. S ohledem na doplňující stanovisko LVN ze dne 8. července 2014 uvedlo Německo v dopise ze dne 3. prosince 2014 toto:
- (104) Dotčené spolkové země určily ve svých vyjádřeních ve vyšetřovacím řízení ohledně dávky na mléko podle zákona o mléku a tucích do té doby dva klíčové body, a sice na jedné straně při vyjadřování souladu provedených opatření se zásadními požadavky práva v oblasti státní podpory (zejména s ohledem na slučitelnost opatření s požadavky nařízení o osvobození zemědělství a s platným zemědělským rámcem) a na straně druhé na straně skutkové podstaty k otázce, zda existuje zvýhodnění relevantní z hlediska státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.
- (105) Stanovisko LVN ze dne 8. července 2014, jakož i aktuální rozhodovací praxe evropských soudů a Evropské komise daly podnět k doplňujícím základním vyjádřením k otázce, zda je zde vůbec splněna skutková podstata státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU a zejména, zda je splněn znak skutkové podstaty „poskytnuto ze státních prostředků“.
- (106) Stanovisko LVN ze dne 8. července 2014, jakož i prohlédnutí již zmíněných rozhodnutí vyjádřily minimálně pochybnost nad tím, zda je zde splněn znak skutkové podstaty „poskytnuto ze státních prostředků“, a při výběru a používání dávky na mléko by se tudíž nejednalo o státní podporu. To lze odůvodnit takto:
- (107) Jak vyplývá z věci *Val'Hor* (rozhodnutí 2014/416/EU) a věci *Doux Élevage* (C-677/11), nejedná se u opatření prováděných a financovaných soukromými mezioborovými organizacemi o státní podporu. U zemských sdružení pro mléko v jednotlivých zemích se jedná o organizace, které by bylo možné pokládat za srovnatelné s organizacemi uvedenými v citovaných rozhodnutích. Státní subjekty nebyly nikdy členem těchto zemských sdružení. Jednání se účastní pouze bez hlasovacího práva, stejně jako externí host. Podíl státního subjektu v rámci realizace dávky na mléko, případně při dohledu nad dodržováním právních podmínek daných zákonem o mléku a tucích nemění nic na tom, že zemská sdružení jsou rozhodujícím subjektem pro výběr záměrů.
- (108) Příslušná zemská sdružení fakticky řídí růst dávky a určují používání prostředků z ní získaných. Státní vliv na základě „přezkumu“, příp. „stanovení“ návrhů zemských sdružení ze strany státních subjektů vlastně neexistuje, neboť se tento přezkum pohybuje pouze v rámci § 22 odst. 2 zákona o mléku a tucích a zaměřuje se na ověřování, zda byly dodrženy právní požadavky § 22 zákona o mléku a tucích. Prostředky z dávky jsou používány podle návrhů na použití od zemských sdružení, což v souladu s rozsudkem Soudního dvora ze dne 16. května 2002 ve věci *Stardust Marine* (C-482/99) jednoznačně hovoří proti státnímu charakteru prostředků.
- (109) Zemská sdružení jsou čistě soukromé organizace. Tato skutečnost, stejně jako zjištění, že zemská sdružení řídí dávku na mléko a její používání, hovoří rozhodně pro to, že dávku na mléko nelze v souladu s výše uvedenou věcí klasifikovat jako státní podporu.
- (110) Proti existenci státní podpory hovoří dále fakt, že prostředky z dávky na mléko jsou čistě soukromé prostředky. Jedná se o prostředky, které pocházejí z majetku soukromých podniků zatížených odvodem. Státní náhrada nebo převzetí záruky, na rozdíl od věci *Vent de Colère* (C-262/12) a *Plans de Campagne* (T-139/09), v nichž byla existence státní podpory z tohoto důvodu potvrzena, u dávky na mléko neexistuje.
- (111) U dávky na mléko se také jedná o kolektivně orientované celoooborové opatření, což v souladu s aktuální právní situací (rozhodnutí 2014/416/EU (*Val'Hor*) a C-677/11 (*Doux Élevage*)) hovoří proti existenci státní podpory.
- (112) Stejně tak je zpochybňována existence zvýhodnění, které je pro přijetí podpory nezbytně nutné. Odůvodnit to lze tím, že zvýhodnění, kterého se dostává mlékárnám a producentům mléka, je plně zrušeno, případně „neutralizováno“ dávkami, které jsou vybírány od mlékáren, a tím zprostředkované i od producentů mléka. Proti tomu stojí i rozhodnutí Soudního dvora ze dne 19. prosince 2013 (C-262/12; „*Vent de Colère*“), v níž je skutková podstata státní podpory právě proto pokládána za splněnou, že zátěž nebyla již vybírána pouze od příslušníků oboru, nýbrž od všech tuzemských odběratelů elektřiny.

- (113) Z těchto bodů vyplývajících zčásti i z nového přezkumu systému dávky na mléko a při zachování dosavadního postojе dotčených spolkových zemí je třeba vyvodit, že existují pochybnosti o tom, zda se u systému dávky na mléko jedná o státní podporu. Na otázku, zda se jedná o státní podporu a zejména zda je zde splněn znak skutkové podstaty „státní prostředky“, musí odpovědět Evropské komise.

3. POSOUZENÍ

Existence podpory

- (114) Podle čl. 107 odst. 1 SFEU podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem.

Podpora poskytnutá státem, případně ze státních prostředků

- (115) Na základě předložených informací a zejména stanovisek zúčastněných stran a německých úřadů je zapotřebí přezkoumat, zda se u prostředků získaných z dávky na mléko jedná o státní prostředky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.
- (116) Podle ustálené judikatury není přiměřené rozlišovat mezi případy, v nichž je podpora poskytnuta bezprostředně státem, a případy, v nichž je podpora poskytnuta veřejným nebo soukromým zařízením, které k tomu určil či zřídil stát ⁽³²⁾. Aby poskytnuté výhody mohly být považovány za státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být zaprvé poskytnuty přímo nebo nepřímo ze státních prostředků a zadruhé musí být přisouditelné státu ⁽³³⁾.
- (117) S ohledem na opatření popsaná v oddíle 2 tohoto rozhodnutí vyplývá, že byla poskytnuta podpora na základě právních předpisů spolkových zemí, pro které tvoří právní rámec zase zákon o mléku a tucích.
- (118) Zákon o mléku a tucích v § 22 odst. 1 první větě zejména předpokládá, že zemské vlády mohou na podporu mlékárenství po dohodě se zemským sdružením nebo profesní organizací vybírat společně od mlékáren, sběrných stanovišť pro mléko a stanic pro smetanu dávky ve výši až 0,1 centu na kilogram dodaného mléka. Podle § 22 odst. 1 druhé věty zákona o mléku a tucích mohou zemské vlády na žádost zemského sdružení nebo profesních organizací společně vybírat až 0,2 centu na kilogram dodaného mléka, pokud dávky stanovené v první větě ke splnění úkolu nestačí.
- (119) Zemské vlády vybírají dávku na mléko „po dohodě“ s příslušným zemským sdružením. Dohoda však představuje rozhodně slabší formu účasti než souhlas. Zatímco „souhlas“ znamená, že vyhlášení právního aktu (pro jeho zákonnost) nutně předpokládá souhlas jiného subjektu (např. zákonodárného orgánu, úřadu), naproti tomu rozhodnutí, které se přijímá „po dohodě“ s jiným subjektem, nezávisí konečností na jeho souhlasu. V německém správním právu se takové odstupňování forem účasti doposud provádí ⁽³⁴⁾. Jelikož § 22 odst. 1 první věta zákona

⁽³²⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. listopadu 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI: EU:C:2003:622, bod 23.

⁽³³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. listopadu 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI: EU:C:2003:622, bod 24.

⁽³⁴⁾ Např. § 37 odst. 2 třetí věta stavebního zákoníku, § 14 odst. 1 a 2, § 18 odst. 3 a 4, § 22 odst. 5 spolkového zákona o ochraně přírody, § 2 odst. 7, § 11 odst. 2 a 3, § 12 odst. 7, § 14 odst. 4 bod 2, § 26 odst. 3, § 35a odst. 3 obecného zákona o železnicích. Viz zaprvé § 9 spolkového zákona o ochraně přírody rozsudek Spolkového správního soudu ze dne 29.4.1993, Az: 7 A 4/93, bod 22 („rozhodnutí po dohodě nevyžaduje na rozdíl od rozhodnutí „ve shodě“ žádný souhlasný projev vůle. Neznamená nic více než (znaleckou) konzultaci druhého úřadu, který tím získá příležitost vnést do řízení svou představu“) a za druhé k § 18 odst. 2 první větě bodu 2 obecného zákona o železnicích rozsudky Spolkového správního soudu ze dne 31.10.2000, Az: 11 VR 12/00, bod 5 („Dohoda s žadatelkou podle § 18 odst. 2 první věty bodu 2 obecného zákona o železnicích, která na rozdíl od souhlasu nevyžaduje souhlasný projev vůle ...“), jakož ze dne 7.2.2005, Az: 9 VR 15/04, bod 11 („Poté samu vyžadovanou dohodu s žadatelkou [...] vytvořil orgán schvalující plán tím, že žadatelce [...] dal příležitost vyjádřit své stanovisko“).

o mléku a tucích předpokládá jako formu účasti dohodu, mají oprávnění vybírat dávku a rozhodují o ní zemské vlády ⁽³⁵⁾. Oproti tomu zemské vlády jsou přizvány pouze k přípravě a technickému provedení opatření, která je třeba přijmout podle § 22 (§ 14 odst. 1 zákona o mléku a tucích) a podléhají při tom dohledu nejvyššího zemského orgánu (§ 14 odst. 2 a 4 zákona o mléku a tucích).

- (120) Právním základem pro výběr dávky na mléko v jednotlivých spolkových zemích jsou v souladu s tím nařízení jednotlivých zemí, která upravují detaily výběru dávky, mimo jiné její výši ⁽³⁶⁾. Tím, kdo výběr dávky upravuje, je tak stát (zastoupený příslušnou zemskou vládou). Jak bylo objasněno v předchozím 119. bodě odůvodnění, nic nestojí v cestě tomu, aby byla vyhlášována nařízení po dohodě s příslušným zemským mlékárenským sdružením.
- (121) V tomto případě je dávka vybírána od soukromých podniků. Příjmy z této dávky proudí do rozpočtu příslušné země předtím, než jsou využity k financování různých podpůrných opatření, a tam musí být podle § 22 odst. 3 první věty zákona o mléku a tucích spravovány odděleně. Podle § 23 příslušných rozpočtových řádů (srov. 25. bod odůvodnění) smí být výdaje a prostředky na závazky na plnění v subjektech mimo zemskou správu ke splnění určitých účelů (příspěvky) rozpočítávány pouze tehdy, pokud má země na splnění ze strany takových subjektů zásadní zájem, který bez příspěvků nemůže být uspokojen nebo nemůže být uspokojen v nezbytném rozsahu. Toto ustanovení implikuje státní zájem na provádění opatření.
- (122) V odpovědi na argumenty přednesené zúčastněnými stranami a Německem Komise konstatuje:
- (123) Proti tvrzení MPBW, že se systémem dávek na mléko není spojena žádná zátěž pro státní rozpočet Bádenska-Württemberska (60. až 63. bod odůvodnění), stojí skutečnost, že prostředky získané z dávky na mléko jsou v rozpočtu účtovány ve vlastní rozpočtové hlavě (61. bod odůvodnění). Obecně platí, že pokud prostředky použité na příspěvek pocházejí z (povinného) odvodu (dávky), který hradí soukromé subjekty, je nutné vycházet ze zatížení státního rozpočtu, a tím z použití státních prostředků, když tyto prostředky tečou nejprve do rozpočtu. V tom spočívá rozhodující odlišnost od věci *PreussenElektra*, uvedené organizací MPBW, kde šlo o systém minimální platby, v němž předmětné finanční prostředky nikdy neproudily do rozpočtu ani stát jiným způsobem nevykonával nad nimi kontrolu (a jednalo se také jen o pověření třetích osob). V důsledku toho bylo použití státních prostředků v uvedeném případě vyloučeno ⁽³⁷⁾.
- (124) Ostatně z pouhé skutečnosti, že organizace MPBW nedostávala na provádění kontrol jakosti mléka vedle prostředků z dávky na mléko žádné platby z daňových prostředků nebo jiných státních příjmů, nelze vyvodit, že předmětné platby nepředstavovaly žádné státní prostředky. Podle příslušné rozhodovací praxe Komise jsou opatření, která jsou financována výhradně z parafiskálních prostředků, vyhodnocována jako podpora ve smyslu čl. 107 odst. 1 první věty SFEU ⁽³⁸⁾.
- (125) Pokud jde o tvrzení LVN, že zemská sdružení rozhodovala rozhodnou měrou o výběru dávky od mlékáren (82. až 86. a 91. bod odůvodnění), konstatujte Komise, že spolkový stát zmocnil prostřednictvím § 22 odst. 1 zákona o mléku a tucích, tedy zákonnou cestou, *spolkové vlády* k výběru dávky na mléko. Předpis mimo jiné stanoví, že dávka na mléko smí zpravidla činit až 0,1 centu za kilogram a že na žádost zemského sdružení nebo profesních organizací společně mohou zemské vlády dávky zvýšit až na 0,2 centu na kilogram dodaného mléka.

⁽³⁵⁾ Viz též § 22 odst. 1 šestá věta zákona o mléku a tucích s odkazem na „oprávnění“ zemských vlád (a možnost přenesení na nejvyšší zemské orgány), jakož § 23 odst. 2 zákon o mléku a tucích, podle kterého vymáhání dávek probíhá podle ustanovení poplatkového řádu, což zase předpokládá vyhlášení platebního výměru nebo podobného správního aktu (srov. § 122 a 251 poplatkového řádu). Podle § 14 odst. 3 zákona o mléku a tucích nesmí naopak být na příslušné zemské sdružení přeneseny žádné výsostné úkoly.

⁽³⁶⁾ Pro Bádensko-Württembersko: Nařízení o výběru mlékárenských dávek ze dne 18. května 2004 (Sb. zákonů s. 350), zrušené nařízením Ministerstva pro zemědělství a ochranu spotřebitele o zrušení zařízení o výběru mlékárenských dávek ze dne 14. února 2013.

Pro Bavorsko: Nařízení o dávce na mléko (dále jen „nařízení o dávce“) ze dne 17. října 2007 (Sb. zákonů a nařízení 2007, s. 727), naposledy změněné nařízením ze dne 29.11.2012.

⁽³⁷⁾ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. března 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160. Body 7 a 8; rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 2014, *Řecko v. Komise*, T-52/12, ECLI:EU:C:2014:677, body 119 a 120; k vymezení *PreussenElektra* viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2014, *Rakousko v. Komise*, T-251/11, ECLI:EU:C:2014:1060, body 56–71, 82.

⁽³⁸⁾ Viz mimo jiné rozhodnutí SA.35932 (2013/N) *Nizozemsko – Fonds teeltangelegenheden*, 31. až 35. bod odůvodnění.

- (126) Dále zákon o mléku a tucích v § 22 odst. 2 bodech 1 až 6 stanoví, pro jaké účely smí být prostředky získané z dávky na mléko použity.
- (127) Podle § 22 odst. 3 třetí věty zákona o mléku a tucích musí být zemské sdružení nebo profesní organizace před použitím prostředků pouze vyslyšeny.
- (128) Z toho vyplývá, že stát (na spolkové úrovni) sice vymezil zemským sdružením jistá účastnická práva, ale současně stanovil jasný zákonný rámec při určování výše sazeb dávky na mléko a používání prostředků a o tom musí rozhodovat koneckonců příslušné zemské vlády (nebo při přenesení pravomoci nejvyšší zemské orgány). Tak by například nebylo možné, aby byla na žádost zemských sdružení sazba dávky zvýšena na více než 0,2 centy na kilogram nebo aby prostředky byly použity na jiné účely než ty, které jsou uvedeny v § 22 odst. 2 bodech 1 až 6 zákona o mléku a tucích. Kromě toho není konzultační povinnost upravená s ohledem na použití (§ 22 odst. 3 třetí věta zákona o mléku a tucích) spojena s povinností řídit se stanoviskem konzultovaných subjektů. Konečné rozhodnutí o použití prostředků přijímají příslušné zemské orgány, tzn. stát.
- (129) V tom spočívá zásadní odlišnost od věci *Doux Elevage* citované zařízením LVN. Výběr dávky na mléko a odpovídající použití prostředků upravuje stát na dvou úrovních, a sice na spolkové a zemské úrovni. V Německu stanovil zákonodárce nejen oprávnění zemské vlády vybírat dávku, ale spolkovým zákonem vymezil i prostor pro nakládání s prostředky vygenerovanými z dávek na úrovni země. Zemská sdružení se nemohou ani třeba cestou návrhu pokusit změnit účely podpory stanovené v § 22 odst. 2 bodech 1 až 6 zákona o mléku a tucích. Takové státní omezení ve stavech, které byly základem věcí *Val'Hor* a *Doux Elevage*, neexistovalo.
- (130) Zákon o mléku a tucích nelze dále ani chápat jako pouhý prostředek k prosazování čistě hospodářských zájmů mezioborové organizace. Ustanovení § 14 zákona o mléku a tucích tak sice stanoví, že v nich musí být zastoupeny profesní organizace z oblasti zemědělství, mlékáren a obchodu s mlékem, pokud si účast přejí, kromě toho musí být ale zajištěno i přiměřené zastoupení spotřebitelů v orgánech sdružení. Těmito podmínkami účasti a zastoupení zákonodárce (tj. stát) zajišťuje, že při plnění cílů obecného blaha řešených v zákoně o mléku a tucích jsou v rozsáhlé míře zastoupeny všechny zájmy, které překračují pouhou podporu hospodářského odvětví.
- (131) Na rozdíl od právní věci *Doux Elevage* se u účelů podpory stanovených v zákoně o mléku a tucích nejedná o takové účely, které stanovily a zavedly samy oborové organizace ⁽³⁹⁾. Zejména cíle vytyčené v § 22 odst. 2 bodě 1 („podpora a zachování jakosti na základě předpisů vydaných podle § 10 tohoto zákona nebo podle § 37 zákona o mléce ze dne 31. července 1930 (Říšská sbírka zákonů I s. 421)“) a bodě 2 („zlepšení hygieny při získávání, dodávce, zpracování a odbytu mléka a mléčných výrobků“) poukazují – na rozdíl od právní věci *Doux Elevage* – na znaky, které jsou součástí politiky definované státními orgány ⁽⁴⁰⁾ a odkazují na výsostné úkoly, které podle § 14 odst. 3 zákona o mléku a tucích nesmí být od počátku převáděny na zemská sdružení.
- (132) Stejně tak na rozdíl od věci *Doux Elevage* není v případě neodvážení splatných dávek na mléko za účelem jejich vymáhání zahájeno normální občanskoprávní nebo obchodně-právní soudní řízení ⁽⁴¹⁾. Ustanovení § 23 odst. 2 zákona o mléku a tucích totiž určuje, že dávky mohou být vymáhány v souladu s ustanoveními poplatkového řádu a jeho prováděcími ustanoveními. Dotčené země v příslušných nařízeních o výběru dávky na mléko stanovily odpovídající vymáhání v souladu s ustanoveními poplatkového řádu a jeho prováděcími ustanoveními ⁽⁴²⁾. Poplatkový řád spadá v německém právním systému do veřejného práva. Veřejnoprávní pohledávky jsou v Německu vykonávány správní cestou, občanskoprávní naopak cestou soudní. Správní cesta přitom představuje ve srovnání se soudní cestou efektivnější metodu prosazování, protože si veřejná moc může nárok na výkon vytvořit vyhlášením správního aktu ⁽⁴³⁾, který by oproti tomu u občanskoprávních pohledávek musel být získán až soudní cestou ⁽⁴⁴⁾. To naznačuje, že státu záleží na co nejefektivnějším a úplném výběru (a případném vymáhání) splatných dávek, aby zajistil aktuální realizaci státních cílů financovaných z prostředků získaných z dávky.

⁽³⁹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2013, *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, bod 40.

⁽⁴⁰⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2013, *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, bod 31.

⁽⁴¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2013, *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, bod 32.

⁽⁴²⁾ Vizi např. § 6 odst. 3 nařízení o dávce na mléko (nařízení o dávce) ze dne 17. října 2007.

⁽⁴³⁾ Vizi např. § 5 nařízení o dávce na mléko (nařízení o dávce) ze dne 17. října 2007.

⁽⁴⁴⁾ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. září 2014, *Komise v. Německo*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, body 41 a 56.

- (133) Tvzení LVN, že se v případě prostředků získaných z dávky na mléko nejedná o státní prostředky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, je tím vyvráceno.
- (134) Z toho vyplývá, že na předmětné příjmy z dávky je třeba pohlížet jako na příjmy spadající pod veřejnou kontrolu ⁽⁴⁵⁾ a že opatření financovaná prostředky získanými z dávky byla poskytnuta prostřednictvím státních prostředků a jsou přisouditelná státu.
- (135) To ostatně platí o to více pro prostředky ze souhrnného rozpočtu, které jsou k financování předmětných kontrol jakosti mléka používány v Bavorsku. I zde se jedná o státní prostředky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

Selektivní výhoda/podniky

- (136) Příjemci státních prostředků jsou nejprve organizace MPBW a MPBY. Ty provádějí laboratorní zkoušky na základě státní zakázky. Tyto laboratorní zkoušky ale probíhají ve prospěch mlékáren, protože ty jsou ze zákona povinny provádět kontroly mléka, které jim bylo dodáno. Laboratorní zkoušky tak představují služby, které pro mlékárny vykonávají organizace MPBW a MPBY. Na mlékárny lze proto pohlížet jako na subjekty, které jsou zvýhodněny podporou ve formě věcných plnění. Bez pochyby se v případě mlékáren jedná o podniky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Každá případná výhoda je v tomto smyslu poskytována také jen „určitým podnikům“, neboť vedle mlékárenského odvětví je v Německu ještě velký počet dalších hospodářských odvětví, jimž z předmětných opatření neplyne žádný prospěch. Proto je případné poskytnutí výhody selektivní.
- (137) Mlékárny musí podle § 1 odst. 1 zákona o mléku a tucích jako průmysloví odběratelé mléka každé syrové mléko samy zkontrolovat nebo ho nechat zkontrolovat. Jako u vlastních kontrol, při nichž náklady nutně hradí mlékárny, je třeba na náklady vzniklé při předání kontrolnímu zařízení za účelem přezkoumání pohlížet jako na typické provozní náklady, které musí uhradit samy dotčené podniky, tzn. mlékárny, jakožto povinné subjekty podle vnitrostátní úpravy. Komise tudíž vychází z toho, že mlékárnám v Bádensku-Württembersku je úhradou nákladů na laboratorní zkoušky z prostředků získaných z dávky a mlékárnám v Bavorsku z prostředků získaných z dávky a z prostředků souhrnného rozpočtu poskytována výhoda, která je, jak bylo uvedeno ve 136. bodě odůvodnění, selektivní.
- (138) V této souvislosti je mimo to zapotřebí prověřit, zda prováděné laboratorní zkoušky souvisejí z ekonomickými činnostmi.
- (139) Německo tvrdí, že zařízení pro kontrolu jakosti mléka plní při provádění kontrol jakosti mléka výsostně úkoly (viz výše 26. bod odůvodnění). Kontroly jakosti mléka jsou ve skutečnosti prováděny na základě veřejnoprávních norem, konkrétně nařízení o jakosti mléka. Povinnost provádět kontroly mléka stanovená v § 1 odst. 1 nařízení o jakosti mléka má veřejný účel (zajištění jakosti mléka, § 10 zákona o mléku a tucích) a může být prosazována veřejným tlakem prostřednictvím přestupkových opatření. Z toho však nelze vyvodit, že financování kontrol jakosti mléka z dávky nesouvisí s ekonomickými činnostmi podniků ⁽⁴⁶⁾. Spíše se jedná o jeden z mnoha regulačních požadavků (např. bezpečnost výrobků, ekologické normy atd.), které hospodářské subjekty (zde mlékárny) musí být při své ekonomické činnosti dodržovat. Kontroly jakosti mléka nepředstavují ostatně ani žádnou činnost, která by byla úkolem, který patří mezi základní funkce státu ve smyslu bodu 16 sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu ⁽⁴⁷⁾.
- (140) Ustanovení § 1 odst. 1 nařízení o jakosti mléka zakládá povinnost mlékáren provádět kontroly mléka. Na tuto povinnost navazuje povinnost převzít náklady vzniklé při kontrole, tedy náklady na laboratorní zkoušky, které vznikají zařízením pro kontrolu jakosti mléka (viz výše 137. bod odůvodnění). To vyplývá jednoznačně ze skutečnosti, že provedení kontroly je předpokladem pro to, aby mlékárny náležitě zkontrolované mléko směly prodávat. Podniky ale musí náklady, které je nutné vynaložit, aby mohly svůj výrobek uvést na trh, hradit samy jako typické provozní náklady. Proto také nejsou v jiných zemích než v Bádensku-Württembersku a Bavorsku, v nichž stejnou měrou platí nařízení o jakosti mléka, hrazeny dotčeným mlékárnám náklady na kontroly z prostředků získaných z dávky na mléko, tzn. nejsou tam zproštěny nákladů, které v podstatě musí uhradit.

⁽⁴⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2013, Doux Elevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, bod 32, 35 a 38.

⁽⁴⁶⁾ Viz též rozsudek Soudního dvora ze dne 25. března 2015, Belgie v. Komise, T-538/11, ECLI:EU:C:2015:188, bod 96, podle kterého „skutečnost, že povinnost nést náklady ukládají podnikům vnitrostátní právní předpisy, takže nutně souvisejí s výkonem pravomocí dotyčného členského státu jako veřejného orgánu, nebrání tomu, aby uvedené náklady byly kvalifikovány jako „náklady, jež obvykle zatěžují rozpočet podniku“.

⁽⁴⁷⁾ Úř. věst. C 8, 11.1.2012, s. 4.

Prodej mléka mlékárnami představuje bezpochyby ekonomickou činnost. S úhradou nákladů na kontroly z prostředků získaných z dávky jsou mlékárny v Bádensku-Württembersku a Bavorsku tedy zproštěny nákladů, které by v rámci výkonu ekonomických činností musely za normálních okolností hradit samy.

- (141) S ohledem na tvrzení Německa, že spolkové právo nepředstavuje referenční rámec pro povinnost mlékáren hradit náklady, a tím pádem nemůže zakládat žádnou selektivitu (31. až 38. bod odůvodnění), je zapotřebí konstatovat, že povinnost provádět kontroly, z níž povinnost hradit náklady vyplývá, je nakonec upravena ve spolkovém právu, konkrétně v § 1 odst. 1 nařízení o jakosti mléka.
- (142) Jak již bylo uvedeno, stanoví nařízení o jakosti mléka ve svém § 1 odst. 1 povinnost mlékáren provádět kontroly mléka, které jim bylo dodáno (viz též 139. a 142. bod odůvodnění). § 6 nařízení o jakosti mléka přiděluje zemím určitá oprávnění, zejména pokud jde o úpravu odběru vzorků podle § 2 nařízení o jakosti mléka; takové úpravy ale nesmí být v rozporu s nařízením o jakosti mléka, a tím i s jeho § 1.
- (143) V téže souvislosti se Německo v otázce vymezení pravomocí mezi spolkovým státem a zeměmi odvolává na § 10 odst. 2 zákona o mléku a tucích (37. bod odůvodnění). Tento předpis uvádí, že zemské vlády mohou přijímat předpisy týkající se kontrol jakosti mléka, pokud spolkové ministerstvo nevydalo žádné předpisy. Jak bylo uvedeno výše, právě to však příslušné spolkové ministerstvo učinilo formou nařízení o jakosti mléka. Zemské vlády byly zmocněny k výběru dávek v § 22 odst. 1 první větě zákona o mléku a tucích. Současně ale zákon o mléku a tucích vymezuje autonomii zemí tím, že stanoví hranice výše dávky a opatření, která je třeba podle § 22 odst. 2 bodu 1 až 6 zákona o mléku a tucích podporovat.
- (144) S ohledem na věc zmíněnou v této souvislosti Německem, tj. *Portugalsko v. Komise* ⁽⁴⁸⁾ (31. až 38. bod odůvodnění) Komise konstatuje, že předmětem této věci byl odlišný daňový systém a tento případ se od ní značně odlišuje. Pokud se ostatně tak, jak se pokusilo Německo, převést skutečnosti věci *Portugalsko v. Komise* na tento stav věci, přichází jako referenční rámec ve smyslu bodu 64 této věci v úvahu výše zmíněná povinnost úhrady nákladů z § 1 odst. 1 nařízení o jakosti mléka. Tento referenční rámec byl ale upraven právě spolkovým státem, tzn. ve smyslu věci *Portugalsko v. Komise* prostřednictvím „ústřední vlády“. Úhrada odpovídajících nákladů z prostředků získaných z dávky vede proto na rozdíl od bodu 64 k selektivní výhodě.
- (145) Komise je dále toho názoru, že existenci selektivního zvýhodnění nelze odmítnout z toho důvodu, že mlékárny přes hrazenou dávku na mléko již zaplatily protihodnotu provedených kontrol. Komise spíše oponuje tvrzení Německa a MPBW, že odvod odpovídá skutečnému ekonomickému nákladu za plnění uskutečněná na oplátku (39. bod odůvodnění). Jak vyplývá z kapitoly 2.6 rozhodnutí o zahájení řízení, je z prostředků získaných z dávky na mléko financována celá řada různých dílčích opatření. Podstatou dílčích opatření je to, že užitek, který každému jednotlivému podniku plyne z určitých dílčích opatření, neodpovídá nutně dříve zaplaceným výším dávkám. V případě Bavorska se přidá skutečnost, že financování probíhá nejen z prostředků získaných z dávky, nýbrž i z doplňkových prostředků ze souhrnného rozpočtu, a tak od začátku vylučuje „kompenzaci“.
- (146) Komise proto konstatuje, že mlékárny v Bádensku-Württembersku a Bavorsku byly prostřednictvím úhrady nákladů vzniklých v souvislosti s kontrolami jakosti mléka selektivně zvýhodňovány z prostředků získaných z dávky.

Narušení hospodářské soutěže a vliv na obchod

- (147) Podle judikatury Soudního dvora vede posílení konkurenčního postavení podniku díky poskytnutí státní podpory za normálních okolností k narušení hospodářské soutěže oproti konkurenčním podnikům, jelikož ty podporu nedostávají ⁽⁴⁹⁾. Každá podpora podniku, který působí na trhu, na němž probíhá obchod uvnitř Unie, může narušit obchod mezi členskými státy ⁽⁵⁰⁾, a sice i tehdy, pokud se zvýhodněné podniky samy vůbec neúčastní

⁽⁴⁸⁾ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. září 2006, *Portugalsko v. Komise*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

⁽⁴⁹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. září 1980, *Philip Morris Holland BV v. Komise*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, body 11–12.

⁽⁵⁰⁾ Viz zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 1988, *Francouzská republika v. Komise*, 102/87, ECLI:EU:C:1988:391.

obchodu uvnitř Společenství⁽⁵¹⁾. V období 2001 až 2012 dosáhl obchod se zemědělskými výrobky v Unii značného objemu. Například dovoz do Německa a vývoz z Německa v rámci obchodu uvnitř Společenství činil u výrobků, které spadají do čísla 0401 kombinované nomenklatury (mléko a smetana, nezahuštěné, bez přídavku cukru a sladidel)⁽⁵²⁾, v roce 2011 1 200 mil. EUR, resp. 957 mil. EUR⁽⁵³⁾.

- (148) Opatření posuzovaná v tomto rozhodnutí sloužila k podpoře činností v zemědělském odvětví. Jednalo se zejména o činnosti mlékáren. Jak již bylo popsáno, probíhal obchod uvnitř Unie v souvislosti s výrobky mlékáren ve značném objemu. Komise je proto toho názoru, že předmětná opatření byla schopna narušit obchod mezi členskými státy.
- (149) Vzhledem k rozsáhlému obchodu se zemědělskými výrobky lze tudíž vycházet z toho, že předmětná dílčí opatření narušila hospodářskou soutěž nebo jejím narušením hrozila a byla schopná narušit obchod mezi členskými státy.

Stávající podpora/nová podpora

- (150) Podle čl. 108 odst. 1 SFEU musí Komise průběžně zkoumat ve spolupráci s členskými státy existující podpory. Za tímto účelem může Komise od členských států požadovat veškeré informace potřebné k přezkumu stávajících režimů podpor a případně může navrhnout vhodná opatření.
- (151) Podle čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení (ES) č. 659/1999 označuje pojem „existující podpora“ každou podporu, která existovala v příslušných členských státech před vstupem Smlouvy v platnost a zůstala použitelná i po něm.
- (152) Podle čl. 1 písm. c) nařízení (ES) č. 659/1999 vede však každá změna existující podpory k tomu, že se z ní stane „nová podpora“. Podle článku 4 nařízení Komise (ES) č. 794/2004⁽⁵⁴⁾ se změnou stávající podpory rozumí „jakákoli změna kromě úprav čistě formálního či administrativního charakteru, která nemůže ovlivnit hodnocení slučitelnosti opatření se společným trhem“.
- (153) Podle judikatury⁽⁵⁵⁾ se původní režim podpory změní na nový režim podpory až tehdy, když se změna dotkne jeho jádra; o takovou podstatnou změnu se však nemůže jednat, pokud lze nový prvek jednoznačně oddělit od původního režimu.
- (154) Podle čl. 108 odst. 3 SFEU musí být všechny nové podpory oznámeny Komisi a nesmí být provedeny předtím, než je Komise schválí (zákaz provádění).
- (155) Podle čl. 1 písm. f) nařízení (ES) č. 659/1999 je nová podpora, která je uskutečňovaná v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, protiprávní.
- (156) Na základě zákona o mléku a tucích a v rámci jim propůjčených oprávnění schválily spolkové ministerstvo a spolkové země (viz výše 24. bod odůvodnění) prováděcí předpisy, které představují právní základ opatření posuzovaných v tomto rozhodnutí. S výjimkou samotného zákona o mléku a tucích (který je pouze rámcovým zákonem a zmocňující normou pro předpisy jednotlivých zemí, ale sám neupravuje žádný nárok na finanční podporu) nepředložily německé orgány žádné informace dokládající, že existuje právní základ přijatý v roce 1958, který se ve zkoumaném období musel uplatňovat ještě v původním obsahu. Použitelná nařízení

⁽⁵¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. ledna 2015, Eventech Ltd v. Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, bod 67.

⁽⁵²⁾ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 927/2012 ze dne 9. října 2012, kterým se mění příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku; Úř. věst. L 304, 31.10.2012, s. 1–915.

⁽⁵³⁾ Zdroj: Eurostat.

⁽⁵⁴⁾ Nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (Úř. věst. L 140, 30.4.2004, s. 1).

⁽⁵⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. dubna 2002, Gibraltar v. Komise, T-195/01 a T-207/01, ECLI:EU:C:2002:111, bod 111.

o výběru dávky pocházejí z let 2004 (Bádensko-Württembersko) a 2007 (Bavorsko) (viz 24. bod odůvodnění). Právním základem pro používání jsou rozpočtové řády spolkových zemí, které se v souvislosti s účelem použití musí dodržovat pouze v rámci § 22 odst. 2 zákona o mléku a tucích. Na tomto základě povolují zemské orgány pak v příslušném rozpočtovém roce používání prostředků formou oznámení o použití. U předmětných opatření se tak jedná o nové podpory, které podléhají oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Protože Německo sporný režim podpory ale nikdy neoznámilo, je protiprávní (čl. 1 písm. f) nařízení č. 659/1999).

- (157) Na tomto základě je zbytečná diskuse o tvrzení Německa, že předmětná dílčí opatření BW1 a BY1 nejsou zahrnuta do účelných opatření (50. až 56. bod odůvodnění), jelikož toto tvrzení se opírá o domněnku, že se v zásadě jedná o existující podporu, což jak již bylo vysvětleno, neplatí.

Přezkum slučitelnosti kontrol jakosti mléka

- (158) Podporu, která byla poskytnuta na úhradu nákladů vzniklých při kontrolách jakosti mléka v období od 28. listopadu 2001 do 31. prosince 2006, Komise podrobila přezkumu podle rámce Společenství na období 2000–2006 a v rámci rozhodnutí ze dne 17. července 2013 (K(2013) 4457 v konečném znění) schválila jako slučitelné s vnitřním trhem (162. až 165. bod odůvodnění pozitivního rozhodnutí).

Platné předpisy

- (159) Podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU mohou být podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokládány za slučitelné s vnitřním trhem, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem.
- (160) Podle oznámení Komise o pravidlech, která se používají při posuzování protiprávních státních podpor⁽⁵⁶⁾, je zapotřebí protiprávní státní podpory ve smyslu čl. 1 písm. f) nařízení (ES) č. 659/1999 posuzovat na základě pravidel platných v době poskytnutí podpory.
- (161) Podpory, které jsou poskytovány od 1. ledna 2007, jsou zkoumány podle pokynů na období 2007–2013.
- (162) V rozhodnutí o zahájení řízení vyjádřila Komise pochybnosti o tom, zda lze podporu poskytnutou v souvislosti s kontrolami jakosti mléka v období od 1. ledna 2007 považovat za slučitelnou s vnitřním trhem (166. a 167. bod odůvodnění rozhodnutí o zahájení řízení).
- (163) Jak již bylo uvedeno v rozhodnutí o zahájení řízení, Komise konstatuje, že podpora na pravidelné kontroly mléka nesplňuje podmínky bodu 109 pokynů na období 2007–2013 ve spojení s čl. 16 odst. 1 nařízení (ES) č. 1857/2006. Posledně jmenovaný předpis spíše výslovně stanoví, že podpora, která hradí náklady takových pravidelných kontrol, nemůže být slučitelná s vnitřním trhem.
- (164) V rozporu se stanoviskem Německa (53. bod odůvodnění) Komise konstatuje, že „náklady pravidelných kontrol jakosti mléka“ uvedené v čl. 16 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1857/2006 zahrnují i zde předmětné náklady na provádění kontrol jakosti mléka. Čl. 16 odst. 1 písm. b) v zásadě uvádí, že podpora na úhradu „nákladů na testy vykonávané třetí stranou nebo jejich jménem s cílem určení genetické jakosti nebo užitkovosti hospodářských zvířat“ je slučitelná s vnitřním trhem.
- (165) Výslovnou negativní výjimku v čl. 16 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1857/2006 v souvislosti s podporou nákladů na pravidelné kontroly jakosti mléka je ale podle názoru Komise třeba chápat širěji, jelikož z předpisu jasně vyplývá vůle zákonodárce vyjmout takovou podporu ze slučitelnosti s vnitřním trhem.

⁽⁵⁶⁾ Úř. věst. C 119, 22.5.2002, s. 22.

- (166) Kontroly jakosti mléka se vztahují na jakost mléka jako takového, tzn. na mikrobiologické vlastnosti mléka. Tyto vlastnosti nejsou každopádně v přímé souvislosti s genetickou jakostí nebo užitkovostí hospodářských zvířat. K mikrobiologickým vlastnostem patří právě ty, které jsou zjišťovány v rámci kontrol jakosti mléka (např. obsah tuku nebo tělní buňky).
- (167) Ustanovení o vynětí v čl. 16 odst. 1 písm. b) se zaměřuje v zásadě na odmítnutí slučitelnosti veškerých pravidelných kontrol jakosti mléka s vnitřním trhem, jelikož tyto vzniklé náklady patří k běžným provozním nákladům podniku. Podpora na úhradu provozních nákladů působí na vnitřním trhu v obzvláště vysoké míře škodlivě⁽⁵⁷⁾.
- (168) Na tomto místě Komise připomíná zásadní zákaz poskytování podpory stanovený v čl. 107 odst. 1 SFEU. Výjimky ze zásadního zákazu vyplývají z čl. 107 odst. 2 a 3 SFEU ve spojení s předpisy o slučitelnosti ve formě nařízení, pokynů atd. Na období 2007–2013 však takový předpis o slučitelnosti pro předmětnou podporu pravidelných kontrol mléka (nezávisle na určité jakosti a nikoli pro účely zlepšení jakosti) neexistuje. Německo proto nehledě na odkaz na dřívější slučitelnost podle rámce společenství na období 2000–2006 ani žádný předpis o slučitelnosti platný v příslušném období neuplatnilo. Místo toho z čl. 16 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1857/2006 vyplývá právě vůle zákonodárce vyloučit výslovně slučitelnost s vnitřním trhem. Již v bodě 13.3 rámce Společenství na období 2000–2006 bylo uvažováno, že během výrobního procesu pravidelné kontroly značně narostly, náklady na ně se proto staly obvyklou součástí výrobních nákladů a že z důvodu přímého vlivu nákladů kontrol jakosti na výrobní náklady v sobě tato podpora skrývá nebezpečí narušení hospodářské soutěže. Podle téhož předpisu mohla být poskytována podpora na kontroly, které byly prováděny třetími osobami nebo jejich jménem, například příslušnými regulačními orgány, příp. jimi pověřenými subjekty. V rámci pokynů na období 2007–2013 však zákonodárce klasifikoval, s přihlédnutím k riziku narušení hospodářské soutěže, podporu ve prospěch pravidelných kontrol jakosti mléka jako neslučitelnou s vnitřním trhem. Ve světle tohoto jasného zákonodárného rozhodnutí neexistuje ani žádný prostor pro prohlášení slučitelnosti přímo na základě čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU.
- (169) To, že Komise pokládala předmětné kontroly jakosti mléka v období 2001 až 2006 za slučitelné s vnitřním trhem, nemůže, jak tvrdí Německo (60. bod odůvodnění) vést automaticky k tomu, že tato podpora byla s vnitřním trhem slučitelná i v následujícím období 2007–2013. Z čl. 108 odst. 1 SFEU tak vyplývá, že se vnitřní trh vyvíjí vpřed a že Komise dalším rozvojem pokynů k podpoře a jiných předpisů v oblasti státní podpory (např. nařízení o výjimkách) může tento vývoj zohlednit, aby zajistila fungování vnitřního trhu. Podstatou časově omezených předpisů o slučitelnosti, jako jsou pokyny vydané v oblasti zemědělství, je skutečnost, že následné pokyny k podpoře, příp. nařízení o výjimkách nemusí být nutně shodné s obsahem dříve platných předpisů.
- (170) Na základě výše uvedených úvah došla Komise k závěru, že podpora poskytnutá v období 2007 až 2013 ve spojení s kontrolami jakosti mléka, financovaná v případě dílčího opatření BW 1 výhradně z prostředků získaných z dávky na mléko a v případě dílčího opatření BY 1 z prostředků získaných z dávky na mléko a prostředků ze souhrnného rozpočtu nebyla slučitelná s vnitřním trhem.

4. ZÁVĚR

- (171) Podle čl. 15 odst. 1 nařízení (ES) č. 659/1999 podléhají pravomoci Komise ve věci navrácení podpory promlčecí lhůtě deseti let. Podle čl. 15 odst. 2 nařízení (ES) č. 659/1999 „opatření přijaté Komisí týkající se protiprávní podpory, přerušuje běh promlčecí lhůty“.

⁽⁵⁷⁾ Viz v této souvislosti i 17. bod odůvodnění nařízení (ES) č. 1857/2006, podle něhož by podpora „neměla vést pouze k trvalému nebo periodickému snižování provozních nákladů, které by příjemce za normálních okolností nesl“.

- (172) Poté, co Německo předložilo výroční zprávu za rok 2010 o státní podpoře v odvětví zemědělství, požádala Komise Německo dopisem ze dne 28. listopadu 2011 o doplňující informace o režimu podpory. Tímto opatřením Komise byla lhůta přerušena. Jelikož Komise již pozitivním rozhodnutím konstatovala slučitelnost předmětných kontrol jakosti mléka s vnitřním trhem pro období od 28. listopadu 2001 do 31. prosince 2006 a jelikož od 31. prosince 2006 do 28. listopadu 2011 uběhlo méně než deset let, začíná období, na které se toto rozhodnutí vztahuje, dne 1. ledna 2007.
- (173) Komise konstatuje, že Německo protiprávně v rozporu s články 107 a 108 SFEU poskytl podporu, která pokud byla poskytnuta od 1. ledna 2007 (viz 160. a 164. bod odůvodnění), není slučitelná s vnitřním trhem. Tato podpora byla v případě Bádenska-Württemberska poskytnuta výhradně z prostředků získaných z dávky na mléko v souladu se zákonem o mléku a tucích a v případě Bavorska z prostředků získaných z dávky na mléko a prostředků ze souhrnného rozpočtu,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Státní podpora, kterou Německo poskytl v souvislosti s kontrolami jakosti mléka prováděnými v zemích Bádensko-Württembersko a Bavorsko v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU ve prospěch dotčených mlékárenských podniků v uvedených zemích, je v období od 1. ledna 2007 neslučitelná s vnitřním trhem.

Článek 2

1. Německo požaduje podporu neslučitelnou s vnitřním trhem, která byla poskytnuta na základě režimu podpory uvedeného v článku 1, od příjemců zpět.
2. Vracená částka zahrnuje úroky, které se počítají ode dne, kdy byla podpora příjemcům k dispozici, až do jejího skutečného splacení.
3. Úroky se vypočítají jako složený úrok v souladu s kapitolou V nařízení (ES) č. 794/2004 a s nařízením Komise (ES) č. 271/2008 ⁽⁵⁸⁾ o změně nařízení (ES) č. 794/2004.
4. Německo zastavuje dnem vydání tohoto rozhodnutí všechny neuhrazené platby za podporu uvedenou v článku 1.

Článek 3

1. Podpora, která byla poskytnuta na základě režimu uvedeného v článku 1, je okamžitě a skutečně žádána zpět.
2. Německo zajistí, aby toto rozhodnutí bylo provedeno do čtyř měsíců po oznámení.

Článek 4

1. Do dvou měsíců po oznámení tohoto rozhodnutí předá Německo Komisi následující informace:
 - a) seznam příjemců, kteří na základě režimu uvedeného v článku 1 obdrželi podporu, jakož i celkovou částku podpory, kterou obdržel každý z nich na základě tohoto režimu;

⁽⁵⁸⁾ Nařízení Komise (ES) č. 271/2008 ze dne 30. ledna 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 794/2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (Úř. věst. L 82, 25.3.2008, s. 1).

- b) celkovou částku (jistinu a úroky), kterou je třeba požadovat po každém příjemci;
- c) podrobný popis přijatých, případně zamýšlených opatření ke splnění tohoto rozhodnutí;
- d) podklady, z nichž vyplývá, že pro příjemce byly vydány příkazy k navrácení podpory.

2. Německo bude Komisi informovat o průběhu svých opatření k provedení tohoto rozhodnutí, dokud vrácení podpory, která byla poskytnuta na základě režimu uvedeného v článku 1, nebude ukončeno. Na žádost Komise předloží Německo neprodleně informace o opatřeních, která byla přijata, případně zamýšlena za účelem splnění tohoto rozhodnutí. Dále předloží Německo podrobné údaje o výši podpory a úrocích, které byly příjemci již vráceny.

Článek 5

Toto rozhodnutí je určeno Spolkové republice Německo. Německo se vyzývá, aby příjemcům podpory neprodleně předalo kopii tohoto rozhodnutí.

V Bruselu dne 18. září 2015

Za Komisi
Phil HOGAN
člen Komise