

**KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/1126****af 4. april 2016****om statsstøtte i sag SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) om Tysklands statsstøtte til generelle sundhedskontrolaktiviteter i henhold til lov om mælk og fedtstoffer***(meddelt under nummer C(2016) 1878)***(Kun den tyske udgave er autentisk)**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til opfordringen til interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til ovennævnte bestemmelser <sup>(1)</sup> og under henvisning til deres bemærkninger,

ud fra følgende betragtninger:

**1. SAGSFORLØB**

- (1) Ved brev af 28. november 2011 og 27. februar 2012 anmodede Europa-Kommissionen (herefter »Kommissionen«) Tyskland om flere oplysninger i forbindelse med årsrapporten om statsstøtte i landbrugssektoren for 2010, som Tyskland havde indsendt i henhold til artikel 26 i Rådets forordning (EU) 2015/1589 <sup>(2)</sup>. Tyskland besvarede Kommissionens spørgsmål ved brev af 16. januar 2012 og 27. april 2012. Af de oplysninger, som Tyskland indsendte, fremgik det, at Tyskland havde ydet statsstøtte til den tyske mejerisektor på grundlag af Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (forkortet Milch- und Fettgesetz, herefter »lov om mælk og fedtstoffer«) af 1952.
- (2) Ved brev af 2. oktober 2012 meddelte Kommissionen Tyskland, at de pågældende foranstaltninger var registreret som ikkeanmeldt støtte med sagsnummer SA.35484 (2012/NN). Ved brev af 16. november 2012, 7., 8., 11., 13., 14., 15. og 19. februar, 21. marts, 8. april, 28. maj, 10. og 25. juni og 2. juli 2013 indsendte Tyskland yderligere oplysninger.
- (3) Ved brev af 17. juli 2013 (C(2013) 4457 final) meddelte Kommissionen Tyskland sin beslutning om, for så vidt angår visse gennemførte delforanstaltninger i henhold til lov om mælk og fedtstoffer, at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF <sup>(3)</sup> (herefter »åbningsafgørelsen«). I samme brev fastslog Kommissionen, at yderligere delforanstaltninger enten er forenelige med det indre marked for perioden fra den 28. november 2001 til den 31. december 2006 eller for perioden fra den 1. januar 2007 eller for begge perioder, eller ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, eller at de ikke falder ind under statsstøttereglerne.
- (4) For så vidt angår de delforanstaltninger, der er genstand for nærværende afgørelse, nemlig de delforanstaltninger vedrørende generelle sundhedskontroller, der i åbningsafgørelsen er betegnet som delforanstaltninger <sup>(4)</sup> BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 og TH 8 vedrørende overvågning af forurenende stoffer [herefter »delforanstaltningerne«], angav Kommissionen, at disse delforanstaltninger syntes at have alle en statsstøttes kendetegn og opfordrede Tyskland til at fremsætte sine bemærkninger og fremsende alle oplysninger, som kan være nyttige ved vurderingen af støtten vedrørende perioden fra den 28. november 2001.

<sup>(1)</sup> EUT C 7 af 10.1.2014, s. 8.

<sup>(2)</sup> Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

<sup>(3)</sup> Med virkning fra den 1. december 2009 er artikel 87 og 88 i EF-traktaten blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). De to sæt bestemmelser er i det væsentlige identiske. I denne afgørelse skal henvisninger til EF-traktatens artikel 87 og 88 læses som henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF, hvor det er relevant. TEUF indførte tillige visse ændringer i terminologien, såsom udskiftning af »Fællesskab« med »Union« og »fællesmarked« med »indre marked«. Terminologien i TEUF vil blive benyttet igennem hele denne afgørelse.

<sup>(4)</sup> Selv om den korte beskrivelse af foranstaltning BW9 og RP3 i bilaget til åbningsafgørelsen også henviser til andre kvalitetskontroller, blev det klart af de yderligere oplysninger, som Tyskland fremsendte, at disse foranstaltninger kun omfatter overvågning af forurenende stoffer, som er genstand for denne afgørelse, og ikke andre kvalitetskontroller.

- (5) Ved brev af 20. september 2013 fremsendte Tyskland bemærkninger til åbningsafgørelsen.
- (6) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende <sup>(1)</sup>. Kommissionen opfordrede de andre interesserede parter til at fremsætte eventuelle bemærkninger inden for en måned. Kommissionen modtog 10 bemærkninger fra interesserede parter vedrørende de delforanstillinger, der henvises til i betragtning 4. De modtagne bemærkninger blev fremsendt til Tyskland ved brev af 27. februar, 3. marts og 3. oktober 2014. Tyskland fremsendte ikke noget svar til disse bemærkninger.

## 2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE

- (7) Lov om mælk og fedtstoffer er en tysk forbundslov, som trådte i kraft i 1952. Den udgør den retlige ramme for de omhandlede støtteforanstaltninger og har ubegrænset gyldighedsperiode.
- (8) Lov om mælk og fedtstoffer bemyndiger i § 22, stk. 1, de tyske delstater (herefter »delstaterne«) til at opkræve en mælkeafgift af mejerierne på grundlag af råmælksmængderne.
- (9) § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer bestemmer, at indtægterne fra mælkeafgiften kun må anvendes til:
- fremme og opretholdelse af kvaliteten på grundlag af bestemte gennemførelsesbestemmelser
  - forbedring af hygiejnen i forbindelse med fremstillingen, modtagelsen, behandlingen, forarbejdningen og afsætningen af mælk og mælkeprodukter
  - mælkekontroller
  - rådgivning af virksomheder i mejerimæssige spørgsmål og løbende mejeriuddannelse af unge arbejdstagere
  - reklame med henblik på øget forbrug af mælk og mælkeprodukter
  - gennemførelse af de i henhold til lov om mælk og fedtstoffer overdragne opgaver.
- (10) § 22, stk. 2a, i lov om mælk og fedtstoffer fastslår, at uanset stk. 2 kan midlerne i henhold til stk. 1 også anvendes til:
- reduktion af strukturelt betingede forhøjede registreringsomkostninger i forbindelse med leveringen af mælk og fløde fra producent til mejeri
  - reduktion af forhøjede transportomkostninger i forbindelse med leveringen af mælk mellem mejerier, såfremt leveringen er nødvendig med henblik på at sikre forsyningen af drikkemælk i de aftagende mejeriers afsætningsområde
  - fremme af kvaliteten ved central afsætning af mælkeprodukter.
- (11) I følgende delstater: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland og Thüringen blev mælkeafgiftsmidlerne anvendt til at finansiere delforanstillingerne som omhandlet i betragtning 4.
- (12) Delforanstillingerne omfatter kontroller af forskellige forurenende stoffer i mælk og mælkeprodukter, f.eks. dioxin, polychlorede biphenyler (PCB'er), aflatoxin, rensedmidler, pesticider, polychloreret hydrogen, som kan være skadelige for menneskers sundhed. Kontrollerne blev gennemført af særlige kontrolorganer, som fik tildelt disse opgaver af de ansvarlige offentlige myndigheder i de delstater, hvor delforanstillingerne blev gennemført. Prøverne blev udtaget i mælkeindsamlingsbilerne på stikprøvebasis og anonymt. Formålet med kontrollerne var at undersøge forekomsten af forurenende stoffer i mælken med henblik på at forebygge risici for menneskers sundhed og beskytte forbrugerne. Disse aktiviteter omtales i denne afgørelse som »overvågning af forurenende stoffer«. I perioden 2001-2011 beløb det samlede budget for disse aktiviteter (alle delstater, hvor delforanstillingerne blev gennemført) sig til ca. 9 mio. EUR.

<sup>(1)</sup> EUT C 7 af 10.1.2014, s. 8.

- (13) Ifølge den vurdering, som Kommissionen foretog i åbningsafgørelsen, har Tyskland undladt at fremlægge de bestemmelser i den nationale lovgivning eller EU-lovgivningen, som kunne begrunde kategoriseringen af de forurenende stoffer som ikkestøtte. Derudover udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt delforanstaltningerne indebærer en fordel for mejerierne, idet Kommissionen mente, at kontrollerne skal sikre mælkeproduktkvaliteten, og derfor skal udgifterne til gennemførelsen af sådanne kontroller typisk afholdes af de pågældende mejerivirksomheder. Desuden udtrykte Kommissionen bekymring over, at de pågældende kvalitetskontroller gennemføres på et rutinemæssigt grundlag.

### 3. BEMÆRKNINGER FRA TYSKLAND

- (14) Tyskland beskrev retsgrundlaget for overvågningen af forurenende stoffer. Der var to regelsæt. Det første sæt juridiske bestemmelser regulerede gennemførelsen af kontrollerne inden for rammerne af overvågningen af forurenende stoffer. Dette omfattede den metodiske udarbejdelse og fastlæggelse af en kontroltidsplan, prøveudtagningsmetode, analysemetode og anvendelsen af resultaterne. Disse aktiviteter var i al væsentligst reguleret af lovgivningen om fødevarer.
- (15) Det andet sæt juridiske bestemmelser vedrørte finansieringen af disse aktiviteter. Som det allerede er forklaret i »åbningsafgørelsen«, blev disse aktiviteter finansieret via den mælkeafgift, som mejerierne betaler. Retsgrundlaget var § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer. Yderligere gennemførelsesbestemmelser fandtes på regionalt plan, herunder budgetregler.
- (16) Tyskland fremlagde en oversigt over den gældende lovgivning om fødevarer:
- På EU-plan: Den offentlige fødevarer sikkerhedskontrol var reguleret i følgende retsakter: Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 <sup>(1)</sup>, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 <sup>(2)</sup>, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 <sup>(3)</sup>, særlig bilag IV, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 <sup>(4)</sup>, særlig bilag I, del A, Kommissionens forordning (EF) nr. 1881/2006 <sup>(5)</sup>, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 396/2005 <sup>(6)</sup>. Overvågningen af restkoncentrationer eller stoffer var reguleret i Rådets direktiv 96/23/EF <sup>(7)</sup> og Kommissionens beslutning 97/747/EF <sup>(8)</sup>.
  - På nationalt plan: Den offentlige fødevarer sikkerhedskontrol og overvågning af restkoncentrationer eller stoffer var reguleret i Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (lov om levnedsmidler og foderstoffer), Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Erhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (generel forvaltningsforskrift vedrørende principperne for gennemførelse af officiel kontrol af fødevarer- og foder sikkerheden og Verordnung zur Begrenzung von Kontaminanten in Lebensmittel (forordningen om begrænsning af forurenende stoffer i levnedsmidler) samt Nationaler Rückstandskontrollplan (national overvågningsplan for restkoncentrationer).
  - Ud over disse offentlige fødevarer sikkerhedskontroller blev der gennemført overvågning af forurenende stoffer på grundlag af følgende EU-bestemmelser og national lovgivning: Forordning (EF) nr. 178/2002, forordning (EF) nr. 882/2004 og Kommissionens henstilling 2011/516/EU <sup>(9)</sup>, § 14 i lov om mælk og fedtstoffer, § 50 og 51 i lov om levnedsmidler og foderstoffer og de årligt udstedte regionale (på delstatsniveau) bestemmelser om godkendelse af overvågningen af forurenende stoffer og finansieringen heraf.

<sup>(1)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarer lovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed (EFT L 31 af 1.2.2002, s. 1).

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarer lovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes (EUT L 165 af 30.4.2004, s. 1).

<sup>(3)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 af 29. april 2004 om særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter til konsum (EUT L 139 af 30.4.2004, s. 206).

<sup>(4)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 af 29. april 2004 om fødevarer hygiejne (EUT L 139 af 30.4.2004, s. 1).

<sup>(5)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 1881/2006 af 19. december 2006 om fastsættelse af grænseværdier for bestemte forurenende stoffer i fødevarer (EUT L 364 af 20.12.2006, s. 5).

<sup>(6)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 396/2005 af 23. februar 2005 om maksimalgrænseværdier for pesticidrester i eller på vegetabiliske og animalske fødevarer og foderstoffer og om ændring af Rådets direktiv 91/414/EØF (EUT L 70 af 16.3.2005, s. 1).

<sup>(7)</sup> Rådets direktiv 96/23/EF af 29. april 1996 om de kontrolforanstaltninger, der skal iværksættes for visse stoffer og restkoncentrationer heraf i levende dyr og produkter heraf og om ophævelse af direktiv 85/358/EØF og 86/469/EØF og beslutning 89/187/EØF og 91/664/EØF (EFT L 125 af 23.5.1996, s. 10).

<sup>(8)</sup> Kommissionens beslutning 97/747/EF af 27. oktober 1997 om omfang og hyppighed af den i Rådets direktiv 96/23/EF omhandlede prøveudtagning med henblik på overvågning af visse stoffer og restkoncentrationer heraf i visse animalske produkter (EFT L 303 af 6.11.1997, s. 12).

<sup>(9)</sup> Kommissionens henstilling 2011/516/EU af 23. august 2011 om reduktion af forekomsten af dioxiner, furaner og PCB'er i foder og fødevarer, (EUT L 218, 24.8.2011, s. 23).

- (17) Tyskland fremlagde statistikker om offentlige fødevarer sikkerhedskontroller, overvågningen af restkoncentrationer og overvågningen af forurenende stoffer samt en liste over de organer, som er ansvarlige for disse kontroller.

### 3.1. Bemærkninger fra Tyskland vedrørende karakteren af overvågningen af forurenende stoffer som en yderligere komponent i det offentlige system for overvågning af fødevarer sikkerheden

- (18) Den vigtigste bemærkning, som Tyskland fremsatte, var, at overvågningen af forurenende stoffer er en yderligere komponent i det offentlige system for overvågning af fødevarer sikkerheden og ikke indebærer nogen fordel for mejerierne. Med hensyn hertil forklarede Tyskland følgende:
- (19) Overvågningen af forurenende stoffer blev betragtet som en yderligere komponent i det offentlige system for overvågning af fødevarer sikkerheden, hvilket var baseret på EU-lovgivning og national lovgivning og tjente til forebyggende og sundhedsorienterede forbrugerbeskyttelse samt risikobaserede krisestyring.
- (20) Overvågningen af forurenende stoffer kunne ikke betragtes som rutinekontrol. Kontrollerne i forbindelse med overvågningen af forurenende stoffer blev gennemført på basis af prøver, der blev udtaget efter mælkeindsamlingsbilernes afhentning af mælken. Prøveudtagningsplanen blev udarbejdet af særlige kontrolorganer, som udpeges officielt til at varetage denne opgave. De udpegede organer bestemte, hvilke mælkeindsamlingsbiler prøverne udtages fra og hvornår samt kontrollerens varighed. De udpegede organer bestemte også, hvilke forurenende stoffer analysen skulle omfatte.
- (21) Ved fastlæggelsen af kontrolplanen og hvilke forurenende stoffer, der skulle analyseres, baserede de udpegede organer dette på tidligere analyser, på resultater indsamlet på forhånd og eksisterende fødevarer sikkerhedsrisici, på særlige regionale forhold, på miljømæssige faktorer, hændelser og andre lignende forhold. Kontrolplanen og de forurenende stoffer kunne variere afhængigt af regionen og kan ændres periodisk. Ikke alle forurenende stoffer, for hvilke der ved lov er fastsat grænser, var omfattet af kontrollen. På den anden side kunne der gennemføres kontrol for andre forurenende stoffer, som ikke er underlagt ved lov fastsatte grænser, men som baseret på analyser anses for at indebære en sundhedsrisiko. Kontrollerne fokuserede derfor på forskellige prioriteringer over tid — i nogle tilfælde tidligere kontroller af forurenende radioaktive stoffer og i andre tilfælde kontrollerne for aflatoxin eller dioxin. Det var også muligt at gennemføre kontrollerne i overensstemmelse med regionale prioriteringer.
- (22) De oplysninger, der blev indsamlet under disse kontroller, blev anvendt til at fastslå statussen for en given mælke-region med hensyn til dens eksponering for givne forurenende stoffer, som indebærer sundhedsmæssige risici. Derudover blev oplysningerne anvendt af de kompetente offentlige myndigheder til at træffe forebyggende sundhedsmæssige foranstaltninger i form af offentlige fødevarer sikkerheds- og sundhedskontroller, lovgivningsmæssige foranstaltninger, formidling af information og andet. Denne type kontrol faldt ind under systemet med »et offentligt kontrolsystem samt andre aktiviteter, der efter omstændighederne er berettigede, herunder udsendelse af officielle meddelelser om fødevarer- og fodersikkerhed og om eventuelle risici, samt overvågning af fødevarer- og fodersikkerheden og andre overvågningsaktiviteter omfattende alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled« som omhandlet i artikel 17, stk. 2, i forordning (EF) nr. 178/2002.
- (23) De indsamlede oplysninger under kontrollerne blev navnlig anvendt til at tilpasse de offentlige kontrolplaner i henhold til forordning (EF) nr. 882/2004. Generelt skulle medlemsstaterne ifølge forordning (EF) nr. 178/2002 basere foranstaltninger til beskyttelse af fødevarer sikkerheden på en risikovurdering, som foretages ved hjælp af objektive, gennemskelige og uafhængige videnskabelige oplysninger og data. Dette krav blev yderligere præciseret i forordning (EF) 852/2004 og forordning (EF) nr. 854/2004. Resultaterne af overvågningen af forurenende stoffer blev anvendt af de kompetente tyske fødevarer sikkerhedsmyndigheder som grundlag for sådanne risikovurderinger og -foranstaltninger.
- (24) I overensstemmelse med artikel 17, stk. 2, i forordning (EF) nr. 178/2002 var medlemsstaterne forpligtet til at opretholde andre aktiviteter, der efter omstændighederne er berettigede for at sikre fødevarer sikkerheden, parallelt med det offentlige kontrolsystem. Selv om disse aktiviteter ikke konkret var angivet i denne bestemmelse, hævdede Tyskland, at de medlemsstatsorganer, som opretholder sådanne berettigede aktiviteter ud over de offentlige kontroller, ikke overtrådte statsstøttere reglerne. Baseret på denne tilgang argumenterede Tyskland for, at overvågningen af forurenende stoffer udgjorde en kontrol, som supplerer den offentlige fødevarer sikkerhedskontrol.
- (25) Den samme tilgang blev fulgt i andre EU-retsakter inden for fødevarer sikkerhed. Første afsnit i artikel 3 i forordning (EF) nr. 882/2004 foreskrev gennemførelsen af regelmæssige offentlige kontroller, og ifølge andet afsnit i denne artikel skulle der gennemføres yderligere offentlige ad hoc-kontroller. Disse kontroller skulle være

risikobaserede. Direktiv 96/23/EF fulgte også denne struktur: Artikel 11 heri foreskrev yderligere offentlige stikprøvekontroller som et supplement til de regelmæssige offentlige kontroller. Desuden fastsætter Kommissionens henstilling om reduktion af forekomsten af dioxiner, furaner og PCB'er i foder og fødevarer indgrebsværdier, der lå under de ved lov fastsatte grænser i forordning (EF) nr. 1881/2006, og tjente som redskab for de kompetente myndigheder og virksomhedslederne til at påvise tilfælde, hvor det var relevant at identificere en forureningskilde og træffe foranstaltninger, der reducerer eller fjerner den.

- (26) Dertil kommer, at ifølge EU-lovgivning, som har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelsen af menneskers sundhed og af forbrugernes interesser i relation til fødevarer (artikel 1 i forordning (EF) nr. 178/2002), skulle foranstaltninger til beskyttelse af fødevarer sikkerheden være begrundet af uafhængige, objektive og gennemskuelige risikovurderinger på basis af de eksisterende videnskabelige data. Resultaterne af overvågningen af forurenende stoffer blev anvendt som grundlag for at overholde disse principper og nærmere præciseret i forordning (EF) nr. 852/2004 og forordning (EF) nr. 854/2004. For så vidt angår dioxin- og PCB-kontrollerne, henviser Tyskland til Kommissionens henstilling om reduktion af forekomsten af dioxiner, furaner og PCB'er i foder og fødevarer.
- (27) Endvidere blev resultaterne af kontrollerne også anvendt til at identificere langsigtede tendenser, analysere risikofaktorer og -årsager og til at opretholde databaser til videnskabelige og kriseforebyggende formål. De indsamlede oplysninger var en nyttig kilde til yderligere politiske og administrative beslutninger om casestudier og formidling af neutral information.
- (28) Prøverne til kontrollerne blev udtaget fra puljer (en pulje består af mælk indsamlet af en mælkeindsamlingsbil fra flere mælkeproducenter, i hvilken forbindelse antallet af mælkeproducenter kan variere). Mejerivirksomhederne blev ikke informeret om prøveudtagningen og kontrollerne. De blev heller ikke informeret om kontrolresultaterne. Derfor blev kontrollerne ikke anvendt og var ikke nyttige for dem med henblik på at markedsføre deres produkter eller som et redskab til at bestemme produkternes kvalitet eller pris. Kun hvis kontrollerne viste, at forekomsten af forurenende stoffer er høj, eller at de ved lov fastsatte grænser blev nået eller overskredet, iværksatte kontrolorganerne særskilte undersøgelser og informerede de pågældende mejerivirksomheder om denne undersøgelse.
- (29) Hvis det udpegede organ i løbet af overvågningen af forurenende stoffer påviste værdier, som var høje, men under de ved lov fastsatte grænser, ville det påbegynde en vurderingsproces med henblik på at identificere forureningskilden — såsom foder, desinfektionsmidler, miljøhændelser og andet. De(n) virksomhed(er), der forårsagede denne forurening, skulle træffe foranstaltninger til at fjerne forureningskilden for egen regning. Denne vurdering var nyttig med henblik på forebyggelse.
- (30) Hvis det udpegede organ under overvågningen af forurenende stoffer påviste værdier, som overstiger de ved lov fastsatte grænser, eller en forekomst, der er forbudt i henhold til loven, blev der iværksat en fuld supplerende kontrol. Den kompetente myndighed ville derefter udstede et forbud mod levering af mælk og kræve yderligere prøver. Den forurenede mælkemængde blev bortskaffet. Hvis de kontamineringsværdier, som overskred de ved lov fastsatte grænser, blev påvist igen, ville den kompetente myndighed anvende sanktioner i overensstemmelse med tysk forvaltnings- eller i givet fald straffelovgivning. Overvågningen af forurenende stoffer var således enten neutral for mejerivirksomhederne (hvis der ikke blev konstateret nogen problemer) eller forbundet med negative konsekvenser (hvis de ved lov fastsatte grænser for de forurenende stoffer blev fundet at være overskredet). Forbuddet mod levering af mælk ville kun blive ophævet, hvis prøver viste, at mælken var fri for forurenende stoffer.
- (31) Tyskland konkluderer, at overvågningen af forurenende stoffer ikke udgjorde en opgave, som er uløseligt forbundet med mejerisektoren, men en foranstaltning til beskyttelse af forbrugerne og i særdeleshed til beskyttelse af forbrugernes sundhed. Forbrugerbeskyttelsen var et mål, der forfølges med TEUF, navnlig i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, sammenholdt med artikel 169, stk. 1, heri og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder <sup>(1)</sup>, navnlig i overensstemmelse med artikel 38 heri.
- (32) Desuden svarede overvågningen af forurenende stoffer til medlemsstaternes klare forpligtelse til at sikre, at der gennemføres offentlige fødevarer sikkerhedskontroller, og derfor skulle kontroludgifterne afholdes af medlemsstaten.

<sup>(1)</sup> EFT C 364 af 18.12.2000, s. 1.

- (33) Tyskland angiver, at mejerivirksomhederne foretog egenkontroller for at kontrollere, at mælken overholder de ved lov fastsatte grænser for forurenende stoffer. Udgifterne til disse egenkontroller blev afholdt af mejerivirksomhederne selv. Forpligtelsen til disse egenkontroller fulgte af artikel 17, stk. 1, i forordning (EF) nr. 178/2002. Mejerivirksomhedernes fødevarerikkerhedsforpligtelser med hensyn til skadelige stoffer var også præciseret i andre retsakter, f.eks. forordning (EF) nr. 1881/2006, forordning (EF) nr. 396/2005 og Kommissionens forordning (EU) nr. 37/2010 <sup>(1)</sup>.
- (34) Der var ingen national lovgivning, som foreskrev, at mejerivirksomhederne skulle afholde udgifterne til de offentlige kontroller, og der var ingen forpligtelse til at betale afgifter til dem. Mejerivirksomhederne skulle afholde udgifterne til deres egenkontroller af overholdelsen af fødevarerikkerhedslovgivningen og de ved lov fastsatte grænser for forurenende stoffer og restkoncentrationer, hvilket adskiller sig fra de offentlige kontroller i forbindelse med overvågningen af forurenende stoffer.

### 3.2. Yderligere bemærkninger fra Tyskland

- (35) Tyskland begrundede medlemsstaternes ret til at gennemføre kontrolforanstaltninger såsom overvågningen af forurenende stoffer. Dette var resultatet af afgrænsningen af kompetenceområder, der er tildelt Unionens institutioner og medlemsstaterne i traktaterne (TEU og TEUF) for så vidt angår gennemførelsen af EU-lovgivning. Der blev henvist til artikel 290 og 291 i TEUF, som definerede de respektive roller for Unionens institutioner og medlemsstaterne. I henhold hertil var medlemsstaterne primært ansvarlige for at sikre gennemførelsen af EU-lovgivning. Funktioner såsom kontrol faldt ind under deres ansvarsområde. Der blev også henvist til forenede sager 205 til 215/82 <sup>(2)</sup>, hvor Domstolen anførte, at i overensstemmelse med de generelle principper, som Unionens institutionelle system var baseret på, og som regulerede forbindelserne mellem Unionen og medlemsstaterne, var det op til medlemsstaterne at sikre, at EU-bestemmelser gennemføres på deres område.
- (36) Følgelig hævdede de tyske myndigheder, at de kun ville have tilsidesat artikel 291 i TEUF, hvis de havde gennemført færre kontroller end dem, der er fastsat i artikel 17, stk. 2, i forordning (EF) nr. 178/2002 og ikke, som det er tilfældet i den aktuelle sag, da de gennemførte yderligere kontroller som et supplement til den offentlige fødevarerikkerhedskontrol, og som var i overensstemmelse med den pågældende bestemmelse i forordning (EF) nr. 178/2002.
- (37) Som svar på et spørgsmål fra Kommissionen for så vidt angår den mulige anvendelse af reglerne om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse tilbageviste Tyskland karakteren af overvågningen af forurenende stoffer som sådan som omhandlet i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregele på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse <sup>(3)</sup>. Omvendt anførte Tyskland, at overvågningen af forurenende stoffer kunne anses for at være en ikkeøkonomisk aktivitet. I denne sammenhæng henviste Tyskland til sag C-364/92, C-343/95 og C-288/11 P <sup>(4)</sup>, hvor det blev fastholdt, at en opgave, der involverer udøvelsen af offentlig forvaltningsmyndighed, som sigtede mod at sikre den offentlige sikkerhed, var af ikkeøkonomisk karakter, idet denne aktivitet er en opgave i offentlighedens interesse, som havde til formål at beskytte hele befolkningen. Ydermere ændrede den kendsgerning, at en sådan opgave blev tildelt et privat organ, ikke ved dens offentlige karakter. I den aktuelle sag med overvågning af forurenende stoffer udøvede de udpegede kontrolorganer en offentlig opgave, som bidrog til forbedringen af sundhedssystemet. Staten var forpligtet til at sikre et højt niveau af sundhedsbeskyttelse i overensstemmelse med både EU-lovgivningen <sup>(5)</sup> og Bundesverfassungsgesetz (den tyske forfatningslov), og staten havde med hensyn hertil skønsmæssige beføjelser.
- (38) Som svar på Kommissionens spørgsmål om, hvorvidt bestemmelsen i artikel 17, stk. 2, i forordning (EF) nr. 178/2002 pålagde medlemsstaterne en klar og præcis forpligtelse som omhandlet i sag T-351/02 i det omfang, at kriteriet om tilregnelser til staten kan udelukkes, svarede Tyskland, at i sag T-351/02 vedrørte spørgsmålet tilregnelser til staten, mens problemet i den aktuelle sag var tilstedeværelsen af en fordel for mejerivirksomhederne.

<sup>(1)</sup> Kommissionens forordning (EU) nr. 37/2010 af 22. december 2009 om farmakologisk virksomme stoffer og disses klassifikation med hensyn til maksimalgrænseværdier for restkoncentrationer i animalske fødevarer (EUT L 15 af 20.1.2010, s. 1).

<sup>(2)</sup> Domstolens Dom af 21. september 1983, Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, forenede sager 205 til 215/82, ECLI:EU:C:1983:233.

<sup>(3)</sup> EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4.

<sup>(4)</sup> Domstolens dom af 19. januar 1994, SAT Fluggesellschaft mod Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, Domstolens dom af 18. marts 1997, Cali & Figli mod Servizi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, Domstolens dom af 19. december 2012 Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

<sup>(5)</sup> Artikel 35 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 114, stk. 3, og artikel 168, stk. 1, i TEUF, artikel 2, stk. 2, i Grundgesetz (den tyske grundlov).

- (39) Desuden fremførte Nordrhein-Westfalen, at delforanstaltning NW1 ikke var selektiv, idet den var rettet mod hele mejerisektoren i denne delstat. Nordrhein-Westfalen havde retlig suverænitet, hvilket gjorde det muligt at fastlægge delforanstaltningens materielle og regionale anvendelsesområde. Nordrhein-Westfalen understregede endnu en gang, at foranstaltningen havde til formål at gennemføre sundhedskontroller og var i offentlighedens interesse.

#### 4. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (40) I perioden fra den 6. februar til den 18. februar 2014 modtog Kommissionen i alt 10 breve fra interesserede parter med bemærkninger til den støtte, der var ydet i forbindelse med delforanstaltningerne. <sup>(1)</sup>
- (41) Ved brev, registreret hos Kommissionen den 6. februar 2014, anførte mejeriforeningen Milchwirtschaftlicher Verein Allgäu-Schwaben e.V., at programmerne for kontroller af restkoncentrationer og forurenende stoffer i mælkeprodukter skulle betragtes som et supplement til det nationale overvågningsprogram og tjente til forbrugerbeskyttelse og kriseforebyggelse. Foreningen påpegede, at prøverne blev udtaget fra forskellige virksomheder med henblik på at få et overblik over de forskellige bayerske regioner. Resultaterne blev videreføret. På denne måde kan der udvikles forebyggende strategier og foranstaltninger, som i sidste ende vil medføre en reduktion af indholdet af forurenende stoffer. Derfor indebar foranstaltningen ikke nogen fordel for de kontrollerede mejerivirksomheder.
- (42) Ved brev, registreret hos Kommissionen den 10. februar 2014, anførte fagforeningen Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu, at overvågningen af niveauerne af forurenende stoffer og radioaktive stoffer i mælkeprodukter udgjorde en meget vigtig del af forbrugerbeskyttelsen. Denne foranstaltning var meget værdifuld ikke alene for de pågældende mejerivirksomheder, men for alle mælkeforbrugere.
- (43) Ved brev, registreret hos Kommissionen den 10. februar 2014, anførte delstatskontrolorganet Landeskontrollverband Nordrhein-Westfalen e.V., at den støttede delstaten Nordrhein-Westfalens udtalelse (som blev fremsendt til Kommissionen som en del af Tysklands bemærkninger af 20. september 2013).
- (44) Ved brev, registreret hos Kommissionen den 10. februar 2014, anførte delstatsmejeriforeningen Milchwirtschaft NRW e.V., at den støttede delstaten Nordrhein-Westfalens udtalelse (som blev fremsendt til Kommissionen som en del af Tysklands bemærkninger af 20. september 2013)
- (45) Ved brev, registreret hos Kommissionen den 11. februar 2014, anførte delstatsmejeriforeningen Thüringer Milch e.V., at den støttede delstaten Thüringens udtalelse (som blev fremsendt til Kommissionen som en del af Tysklands bemærkninger af 20. september 2013).
- (46) Ved brev, registreret hos Kommissionen den 13. februar 2014, anførte andelsorganisationen Genossenschaftsverband Bayern e.V., at overvågningsprogrammet til at identificere restkoncentrationer og forurenende stoffer i mælk og mælkeprodukter ikke indebærer nogen konkurrencemæssige fordele for mejerivirksomhederne. Formålet med dette program var i første omgang at skabe den fornødne kapacitet til at reagere i krisesituationer og beskytte forbrugerne mod usikre produkter, og som sådan tjente det den offentlige interesse. Prøverne blev udtaget på en uregelmæssig måde, og mejerivirksomhederne førte hverken fortegnelser eller blev informeret om resultaterne, medmindre de ved lov fastsatte grænser blev overskredet. Tværtimod gennemførte mejerivirksomhederne på egen hånd et mere omfattende og detaljeret kvalitetssikringssystem, som ikke kunne sammenlignes med overvågningen af forurenende stoffer.
- (47) Ved brev, registreret hos Kommissionen den 14. februar, anførte Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V., at delforanstaltning RP 3 ikke kan betragtes som statsstøtte, fordi der ikke blev indrømmet nogen fordel til virksomheder eller en given produktionssektor, som fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencen mellem medlemsstater. Foreningen fremførte, at afgiften ikke blev anvendt til at dække udgifterne til kontroller, som mejerivirksomhederne skulle gennemføre i henhold til forordning (EF) nr. 852/2004, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 <sup>(2)</sup> og forordning (EF) nr. 854/2004. Derimod blev de pågældende kontroller gennemført på vegne af de offentlige myndigheder som prøver og havde ikke

<sup>(1)</sup> Kommissionen modtog bemærkninger fra Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. (delstatsmejeriforeningen i Niedersachsen) generelt til alle foranstaltninger, der finansieres via mælkeafgiften og ikke alene til de her omhandlede delforanstaltninger. Foreningen fremførte, at der ikke var tale om støtte. Der gives en fuld beskrivelse af disse bemærkninger i Kommissionens afgørelse C (2015) 6295 final af 18. september 2015 i sag SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) om Tysklands statsstøtte til mælkekvalitetskontroller i forbindelse med lov om mælk og fedtstoffer.

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 af 29. april 2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer (EUT L 139 af 30.4.2004, s. 55)

rutinemæssig karakter. Disse kontroller blev således en del af den offentlige kriseforebyggelse og -styring i overensstemmelse med artikel 17, stk. 2, i forordning (EF) nr. 178/2002. Derfor konkluderer foreningen, at betalingen af kontrollerne ikke letter mejerivirksomhederne for deres egne udgifter, men udgjorde udgifter, som de offentlige myndigheder afholder i kraft af deres offentlige fødevarer sikkerhedsfunktion.

- (48) Alternativt anførte Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V., at hvis delforanstaltningen RP 3 skulle betegnes som statsstøtte, ville dens forenelighed for perioden fra 2007 skulle vurderes i overensstemmelse med afsnit IV.J i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til landbrug og skovbrug for 2007-2013<sup>(1)</sup>.
- (49) Ved brev, registreret hos Kommissionen den 18. februar 2014, anførte DHB-Netzwerk Haushalt e.V, at programmet for overvågning af forurenende stoffer, programmet for vurdering af radioaktiviteten samt analyserne af næringsstofferne udgjorde et vigtigt bidrag i forhold til forbrugerbeskyttelse og forbrugerbevidsthed. Foreningen betonedede resultaternes neutralitet (som ikke blev påvirket af mejerisektoren), den hurtige genkendelse af forurenende stoffer i mælkeprodukter og muligheden for at reagere hurtigt i krisesituationer.
- (50) Ved brev, registreret hos Kommissionen den 18. februar 2014, anførte delstatsmejeriforeningen Bayerische Milchwirtschaft e.V., at kontrollerne til at identificere forurenende stoffer i mælk og mælkeprodukter var vigtige for forbrugernes tillid til sikkerheden i forbindelse med mælkeprodukter. Disse kontroller tjente som et system for tidlig påvisning med henblik på at påvise og afbøde risiciene eller træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger.

#### 5. VURDERING AF, OM DER FORELIGGER STATSSTØTTE

- (51) I åbningsafgørelsen har Kommissionen den holdning, at delforanstaltningerne syntes at have alle en statsstøttes kendetegn. Kommissionen angav, at Tyskland har undladt at fremlægge den gældende lovgivning inden for området offentlig fødevarer sikkerhedskontrol og overvågning af forurenende stoffer, som overdrager denne opgave til staten. Kommissionen vurderede, at forpligtelsen til at gennemføre overvågningen af forurenende stoffer vedrører mejerierne, således at de fik en fordel, hvis kontrollerne blev gennemført og betalt af staten.
- (52) I forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure fremførte Tyskland og de interesserede parter, at overvågningen af de forurenende stoffer ikke indebar nogen fordel for mejerierne. Tyskland fremlagde omfattende oplysninger om de juridiske, administrative og faktuelle elementer af delforanstaltningerne. Derfor er det nødvendigt at tage spørgsmålet om forekomsten af støtte og navnlig tilstedeværelsen af en fordel op til fornyet overvejelse.
- (53) I overensstemmelse med artikel 107, stk. 1, i TEUF fastsættes det, at »bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (54) Betingelserne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative. Med henblik på at fastslå, hvorvidt en foranstaltning udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal alle ovennævnte betingelser derfor være opfyldt. Som et resultat heraf kan den relevante foranstaltning ikke betragtes som statsstøtte, hvis en af betingelserne ikke er opfyldt.
- (55) Betingelsen for forekomst af støtte undersøges før de andre betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 1, i TEUF, fordi Tyskland og de interesserede parters hovedargument var, at delforanstaltningen ikke indebar nogen fordel for mejerierne.
- (56) Tyskland og de interesserede parters argumenter er baseret på forekomsten af forskellige kontrolopgaver som omhandlet i EU's og den nationale fødevarer sikkerhedslovgivning og navnlig opdelingen mellem de offentlige kontroller foretaget af de kompetente organer og egenkontrollerne foretaget af mejerivirksomhederne. I den sammenhæng bemærker Tyskland, at overvågningen af forurenende stoffer, som gennemføres af de udpegede

<sup>(1)</sup> EUT C 319 af 27.12.2006, s. 1.



organer og finansieres af staten via mælkeafgiften, udgør et supplement til den offentlige fødevarerikkerhedskontrol og adskiller sig fra de egenkontroller, der gennemføres af mejerivirksomhederne selv, og som sidstnævnte afholder udgifterne til. Derfor indrømmes mejerierne ikke nogen fordel på baggrund af den kendsgerning, at staten gennemfører overvågningen af forurenende stoffer.

- (57) Med henblik på at undersøge, hvorvidt disse argumenter holder stik, er det nødvendigt at analysere 1) hvor overvågningen af forurenende stoffer skal placeres i systemet med kontrolansvar i henhold til EU-lovgivningen og den nationale lovgivning om fødevarerikkerhed, nemlig hvorvidt den gennemføres som en forpligtelse, der kan tilregnes staten eller tilregnes private fødevarerikkerheder (mejerierne) og 2) ud fra resultaterne, hvis gennemførelsen af overvågningen af forurenende stoffer indebærer en fordel for mejerivirksomhederne som defineret i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

### 5.1. Kontrolansvar i henhold til EU's og national lovgivning om fødevarerikkerhed

- (58) Som fastsat i åbningsafgørelsen starter undersøgelsesperioden den 28. november 2001 (jf. betragtning 152 i åbningsafgørelsen). Analysen af de relevante bestemmelser i lov om fødevarerikkerhed vil dække perioden fra denne dato.

#### 5.1.1. EU's lovgivning om fødevarerikkerhed

##### 5.1.1.1. EU's lovgivning vedrørende forurenende stoffer i fødevarer, herunder mælk

- (59) Rådets forordning (EØF) nr. 315/93<sup>(1)</sup> fastsætter visse grundprincipper vedrørende forurenende stoffer i levnedsmidler, navnlig at 1) ingen levnedsmidler må markedsføres, når de indeholder et forurenende stof i et omfang, som ud fra hensynet til den offentlige sundhed og især på det toksikologiske plan er uacceptabelt, og 2) for at beskytte den offentlige sundhed fastsættes maksimumsgrænser for bestemte forurenende stoffer.
- (60) Kommissionens forordning (EF) nr. 466/2001<sup>(2)</sup> og forordning (EF) nr. 1881/2006 fastsætter maksimumsgrænser for bestemte forurenende stoffer i levnedsmidler. De omfatter især følgende forurenende stoffer i mælk: aflatoxiner, bly (Pb), dioxin, polychlorerede dibenzofuraner og polychlorerede biphenyler (PCB'er).
- (61) I overensstemmelse med de i betragtning 59 og 60 omhandlede retsakter er det forbudt at markedsføre bestemte fødevarer (herunder mælk), hvis disse fødevarer indeholder bestemte forurenende stoffer på et niveau, som overstiger den maksimumsgrænse, der er fastsat i disse retsakter. Disse retsakter kræver også, at medlemsstaterne vedtager relevante overvågningsforanstaltninger for at kontrollere forekomsten af forurenende stoffer i fødevarer.
- (62) Desuden anbefaler Kommissionen i sin henstilling om reduktion af forekomsten af dioxiner, furaner og PCB'er i fødevarer<sup>(3)</sup> indgrebsværdier og målværdier for fødevarer, herunder mælk, med henblik på at ansøre til en proaktiv tilgang for at nedbringe forekomsten af dioxiner og dioxinlignende PCB'er i fødevarer. Indgrebsværdier er et redskab, som de ansvarlige myndigheder og virksomhedslederne kan anvende til at fremhæve de tilfælde, hvor det er relevant at identificere en forureningskilde, og til at træffe foranstaltninger, der reducerer eller fjerner den. Kommissionen henstiller endvidere til, at medlemsstaterne i forhold til deres produktion, anvendelse og forbrug af fødevarer, herunder mælk, gennemfører vilkårlig overvågning af forekomsten af dioxiner og dioxinlignende PCB'er og — hvis muligt — ikkedioxinlignende PCB'er i fødevarer, herunder mælk. For så vidt angår tilfælde af manglende overholdelse med bestemmelserne i forordning (EF) nr. 466/2001 og tilfælde, hvor der konstateres niveauer af dioxiner og/eller dioxinlignende PCB'er, som overstiger indgrebsværdierne, henstiller Kommissionen til, at medlemsstaterne i samarbejde med virksomhedslederne iværksætter undersøgelser for at identificere en forureningskilde og træffer foranstaltninger, der reducerer eller fjerner den.
- (63) Det kan konkluderes, at EU's lovgivning vedrørende forurenende stoffer i fødevarer, herunder mælk, indeholder 1) ved lov fastsatte grænser for bestemte forurenende stoffer i fødevarer, herunder forurenende stoffer i mælk, som tages op direkte med de fødevarerikkerheder, der ikke må markedsføre fødevarer, herunder mælk, som

<sup>(1)</sup> Kommissionens forordning (EØF) nr. 315/93 af 8. februar 1993 om fællesskabsprocedurer for forurenende stoffer i levnedsmidler (EFT L 37 af 13.2.1993, s. 1).

<sup>(2)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 466/2001 af 8. marts 2001 om fastsættelse af grænseværdier for bestemte forurenende stoffer i levnedsmidler (EFT L 77 af 16.3.2001, s. 1).

<sup>(3)</sup> EFT L 67 af 9.3.2002, s. 69.

ikke overholder disse grænser og 2) medlemsstaternes forpligtelse til at gennemføre overvågning af overholdelsen af disse ved lov fastsatte grænser. Desuden er der en henstilling på EU-niveau (Kommissionens henstilling) rettet til medlemsstaterne om at undersøge indgrebsværdierne for dioxin og lignende forurenende stoffer og til at træffe forebyggende foranstaltninger.

5.1.1.2. EU's lovgivning vedrørende restkoncentrationer i animalske produkter, herunder mælk

- (64) I henhold til direktiv 96/23/EF skal medlemsstaterne vedtage foranstaltninger med det formål at overvåge de i direktivets bilag I omhandlede stoffer og grupper af restkoncentrationer. De stoffer og restkoncentrationer, der overvåges i forbindelse med mælk, er svovlforbindelser, antibakterielle stoffer, anthelmintica, non-steroid anti-inflammatoriske midler, organiske klorforbindelser, organiske fosforforbindelser, kemiske grundstoffer og mykotoksiner.
- (65) I henhold til direktiv 96/23/EF skal medlemsstaterne overvåge visse animalske produkter, herunder mælk, med det formål at påvise forekomsten af restkoncentrationer og stoffer. Derfor skal medlemsstaterne forelægge Kommissionen overvågningsplaner med henblik på godkendelse. Desuden kan medlemsstaterne have vilkårlige offentlige kontroller uden forudgående varsel gennemført i hele råvareproduktionskæden af animalsk oprindelse, herunder mælk.
- (66) Endvidere fastsætter direktiv 96/23/EF producenternes egenkontrol og medansvar. Ejere af eller ansvarlige for førstebehandlingsvirksomheder for primærprodukter af animalsk oprindelse (dvs. mælk) træffer alle nødvendige foranstaltninger — navnlig ved egenkontrol — med henblik på, for så vidt angår husdyr eller produkter, som tilføres virksomheden, at sikre sig, at restkoncentrationsniveauerne ikke overskrider de tilladte maksimumsgrænser.
- (67) Det kan konkluderes, at EU-lovgivningen vedrørende restkoncentrationer i animalske produkter, herunder mælk, indeholder 1) en liste over skadelige stoffer og restkoncentrationer i mælk, som skal overvåges 2) medlemsstaternes opgave med at overvåge og iværksætte yderligere kontrol af forekomsten af disse stoffer og restkoncentrationer i mælk 3) forpligtelsen for de økonomiske aktører, der er involveret i mælkeproduktion og -tilvirkning til at gennemføre egenkontroller.

5.1.1.3. Horisontal EU-lovgivning vedrørende fødevarer sikkerhedskontrol

- (68) Forordning (EF) nr. 178/2002 fastsætter de generelle principper og ansvarsområder i forbindelse med fødevarer sikkerhed. Hvad angår ansvarsområderne, fastsætter artikel 17 i forordning (EF) nr. 178/2002 følgende:
- »1. Ledere af fødevarer- og foderstofvirksomheder sikrer, at de krav i fødevarerlovgivningen, der er relevante for deres aktiviteter, er opfyldt for fødevarer og foder i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled i den virksomhed, som er under deres ledelse, og kontrollerer, at de pågældende krav overholdes.
  2. Medlemsstaterne håndhæver fødevarerlovgivningen samt overvåger og kontrollerer, at lederne af fødevarer- og foderstofvirksomheder overholder de relevante krav i fødevarerlovgivningen i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled. Til det formål opretholder medlemsstaterne et offentligt kontrolsystem samt andre aktiviteter, der efter omstændighederne er berettigede, herunder udsendelse af officielle meddelelser om fødevarer- og fodersikkerhed og om eventuelle risici, samt overvågning af fødevarer- og fodersikkerheden og andre overvågningsaktiviteter omfattende alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled. Medlemsstaterne fastsætter også bestemmelser om, hvilke foranstaltninger og sanktioner der skal bringes i anvendelse i tilfælde af, at fødevarer- og foderlovgivningen overtrædes. Foranstaltningerne og sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning«.
- (69) I overensstemmelse med artikel 2 i forordning (EF) nr. 178/2002 omfatter fødevarer, herunder mælk, som, uanset om de er uforarbejdede eller helt eller delvis forarbejdede, er bestemt til eller med rimelighed må antages at skulle indtages af mennesker.
- (70) De ansvarsområder, der er beskrevet i artikel 17 i forordning (EF) nr. 178/2002, henviser til både fødevarer virksomheder og de nationale kompetente myndigheder. Artikel 17 i forordning (EF) nr. 178/2002 sonder klart mellem fødevarer virksomhedsledere (dvs. mejerivirksomheder), som er ansvarlige for egenkontroller i deres virksomheder for at overholde kravene i fødevarerlovgivningen, herunder forpligtelsen til at overholde ved lov fastsatte krav til forurenende stoffer og restkoncentrationer på den ene side, og på den anden side medlemsstaternes myndigheder, der er ansvarlige for at overvåge og kontrollere overholdelsen af kravene i fødevarerlovgivningen. De aktiviteter, som medlemsstaternes myndigheder gennemfører, har to formål: Medlemsstaterne skal foretage offentlige kontroller i snæver forstand, og medlemsstaterne skal gennemføre yderligere berettigede aktiviteter, f.eks. overvågning af fødevarer sikkerheden og andre overvågningsaktiviteter omfattende alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled.

- (71) Forordning (EF) nr. 882/2004 fastsætter bl.a. supplerende bestemmelser om medlemsstaternes offentlige kontroller for så vidt angår animalske fødevarer, herunder mælk. I henhold hertil udarbejder medlemsstaterne offentlige nationale kontrolplaner og opdaterer disse regelmæssigt i lyset af udviklingen. Tilpasninger og ændringer af kontrolplanerne kan foretages på baggrund af eller for at tage højde for faktorer, herunder fremkomsten af nye sygdomme eller andre sundhedsmæssige risici eller videnskabelig viden som omhandlet i artikel 42, stk. 3, i forordning (EF) nr. 882/2004.
- (72) Det kan konkluderes, at EU-bestemmelser om sikkerhedskontrol af fødevarer (herunder mælk) foreskriver to forskellige ansvars niveauer, som skal eksistere parallelt med hinanden: fødevarer virksomhedsledernes (mejerivirksomhedernes) ansvar for at overholde kravene til fødevarer sikkerhed og medlemsstaternes ansvar for at kontrollere, at fødevarer virksomhedslederne overholder de relevante krav i fødevarer lovgivningen. Desuden er medlemsstaterne ansvarlige for at gennemføre de offentlige fødevarer sikkerhedskontroller i snæver forstand og yderligere berettigede aktiviteter såsom overvågningsaktiviteter, herunder overvågning af sundhedsrisici, hvilket kan lette tilpasningen af deres kontroller til ny udvikling.

#### 5.1.2. National lovgivning om fødevarer sikkerhed

- (73) Inden ikrafttræden af forordning (EF) nr. 178/2002 indeholdt § 8 i Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (lov om levnedsmidler og forbrugsgenstande) et forbud mod at producere og markedsføre fødevarer, som er farlige for den menneskelige sundhed. Dette forbud var rettet mod alle fødevarer producenter, herunder mælkeproducenterne. De offentlige kontroller var reguleret i § 40 i loven om levnedsmidler og forbrugsgenstande. I overensstemmelse med denne bestemmelse var de kompetente offentlige myndigheder forpligtet til at gennemføre de nødvendige kontroller og prøveudtagninger.
- (74) Efter ikrafttræden af forordning (EF) nr. 178/2002 indeholder EU-lovgivningen en umiddelbart gældende forpligtelse for fødevarer producenterne til at producere og markedsføre sikre fødevarer og en umiddelbart gældende forpligtelse for medlemsstaterne til at gennemføre offentlige kontroller. Den tyske lov om levnedsmidler og foderstoffer indeholder yderligere præciseringer med hensyn til disse forpligtelser, herunder regler om fordelingen af kompetencen mellem det føderale og regionale niveau samt udarbejdelsen og gennemførelsen af de offentlige kontrolplaner. Udgifterne til fødevarer virksomhedernes (herunder mejeriernes) egenkontroller skal afholdes af virksomhederne selv. Udgifterne til de offentlige kontroller, herunder overvågningen af forurenende stoffer, dækkes af staten.
- (75) Hvad angår overvågningen af forurenende stoffer, betragtes den som et supplement til den offentlige fødevarer kontrol i snæver forstand. Overvågningen af forurenende stoffer er en overvågningsaktivitet i henhold til § 50 og 51 i lov om levnedsmidler og foderstoffer. Den nøjagtige forbindelse mellem de offentlige fødevarer kontroller og overvågningen af forurenende stoffer er beskrevet i Tysklands bemærkninger (jf. betragtning 18-34). Dens karakteristika kan opsummeres som følger:
- (76) Overvågningen af forurenende stoffer har forebyggende karakter. Hovedformålet med denne overvågning er ikke at observere, hvorvidt de ved lov fastsatte grænser overholdes (da dette er formålet med de offentlige fødevarer sikkerhedskontroller), men at observere udviklingen i forekomsten af de forurenende stoffer inden for de ved lov fastsatte grænser og at påvise højere værdier end de normale, hvilket kan give en tidlig advarsel eller signaler om potentielle risici.
- (77) Parametrene (de nøjagtige forurenende stoffer, der skal kontrolleres, tidsplanen, regionerne) for overvågningen af forurenende stoffer foreslås af særlige organer, der er udpeget til at varetage denne opgave af delstaternes kompetente myndigheder for fødevarer sikkerhed. Disse parametre fastsættes ad hoc på basis af en risikovurdering. Parametrene godkendes af de kompetente fødevarer myndigheder i delstaterne. Overvågningen af forurenende stoffer gennemføres af de organer, der har fået tildelt opgaven af de kompetente fødevarer myndigheder i delstaterne. Delstaterne udøver en styringsfunktion i forhold til de organer, der er udpeget til at gennemføre overvågningen af forurenende stoffer.
- (78) Overvågningen af forurenende stoffer, der er et supplement til den offentlige fødevarer sikkerhedskontrol, bidrager på følgende måder til sidstnævnte — resultaterne af overvågningen af forurenende stoffer bruges til at tilpasse og ændre de offentlige kontrolplaner, hvor det anses for nødvendigt, og til at træffe yderligere forebyggende foranstaltninger, f.eks. sådanne, der kan påvise sundhedsrisici tidligt, videreformidling af oplysninger til offentligheden vedrørende sundheds- og miljømæssige risici, opbygning af databaser og analysering af de foreliggende data samt indsendelse af forslag til lovgivningsmæssige ændringer.

(79) Det kan derfor konkluderes, at:

- 1) Den nationale lovgivning om fødevarer sikkerhed svarer til EU's lovgivning om fødevarer sikkerhed og indfører to ansvarsniveauer: et på mejerivareniveau og et på medlemsstatsniveau
- 2) Overvågningen af forurenende stoffer gennemføres som en del af medlemsstaternes offentlige kontrolfunktion og mere præcist som »anden berettiget aktivitet« i betydningen i artikel 17, stk. 2, i forordning (EF) nr. 178/2002. Desuden er overvågningen af forurenende stoffer direkte forbundet med medlemsstaternes forpligtelser, der følger af forordning (EF) nr. 466/2001 og forordning (EF) nr. 1881/2006, henstillingen om reduktion af forekomsten af dioxiner, furaner og PCB'er i fødevarer samt direktiv 96/23/EF, til at overvåge og gennemføre yderligere kontrol af forekomsten af forurenende stoffer i mælk.
- 3) Overvågningen af forurenende stoffer er direkte forbundet med den offentlige fødevarer sikkerhedskontrol, som gennemføres af medlemsstaten, idet den leverer oplysninger, der er anvendt som et supplement hertil
- 4) Overvågningen af forurenende stoffer er baseret på en risikovurdering, der udføres af et offentligt udpeget organ, og gennemføres efter en offentligt godkendt tidsplan, der bestemmer regionerne, tidspunktet, stofferne, der skal kontrolleres for, og som opdateres i overensstemmelse med risikovurderingen. Det kan derfor konkluderes, at overvågningen af forurenende stoffer ikke har rutinemæssig karakter.
- 5) Overvågningen af forurenende stoffer gennemføres i form af stikprøvekontroller, hvor prøverne udtages i mælkeindsamlingsbilen. Både prøverne og resultaterne er anonyme.
- 6) Resultaterne af kontrollerne anvendes til tidlig risikopåvisning og offentlige forebyggende foranstaltninger.
- 7) Overvågningen af forurenende stoffer fritager ikke mejerivirksomhederne for deres forpligtelse til at gennemføre egenkontroller for at overholde de ved lov fastsatte grænser for forurenende stoffer og restkoncentrationer i mælk.

## 5.2. Tilstedeværelsen af en fordel for mejerivirksomhederne

- (80) På grundlag af ovenstående konklusioner vedrørende karakteren af overvågningen af forurenende stoffer skal det analyseres, om det indebærer en fordel for mejerivirksomhederne.
- (81) Alle typer foranstaltninger, som letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger, indebærer en fordel for den pågældende virksomhed<sup>(1)</sup>. Derfor er det nødvendigt at undersøge, hvorvidt overvågningen af forurenende stoffer finansieret af staten fritager mejerierne for en byrde, som normalt belaster deres budget.
- (82) Begrebet byrder, der normalt belaster en virksomheds budget, omfatter udgifter, der betragtes som udgifter forbundet med den pågældende virksomheds økonomiske aktivitet samt supplerende udgifter, som virksomhederne skal afholde som følge af forpligtelser, der følger af lovgivning, og som finder anvendelse på den økonomiske aktivitet<sup>(2)</sup>.
- (83) For så vidt angår mælkesektoren, er sådanne udgifter for mejerivirksomhederne, herunder supplerende udgifter, der følger af lovgivning eksempelvis følgende:
- udgifterne til fastslåelse af mælke kvaliteten, der er forbundet med den økonomiske aktivitet, fordi de er nødvendige for at bestemme prisen på mælken<sup>(3)</sup>
  - udgifterne til egenkontroller af fødevarer sikkerheden gennemført af mejerivirksomhederne selv med henblik på at opfylde forpligtelsen til kun at producere og markedsføre mælk, der er sikker til konsum. Disse kontroller gennemføres og betales af mejerierne (jf. betragtning 33 og 34).

(1) Jf. Rettens dom af 25. marts 2015, Belgien mod Kommissionen, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis.

(2) Jf. analogt Rettens dom Belgien mod Kommissionen, sag T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188; præmis 76, Domstolens dom af 2. marts 2005, Heiser C-172/03, præmis 38, EU:C:2005:130; Domstolens dom af 20. november 2003, GEMO SA, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622 præmis 31 og 32, Domstolens dom af 9. oktober 1999, Frankrig mod Kommissionen, C-251/97, EU:C:1999:480; præmis 40, Domstolens dom af 2. juli 1974, Italien mod Kommissionen, 173/73, CLI:EU:C:1974:71, præmis 15-18.

(3) Jf. Kommissionens afgørelse C(2015) 6295 final af 18. september 2015 i sag SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) om Tysklands statsstøtte til mælke kvalitetskontroller i forbindelse med lov om mælk og fedtstoffer, betragtning 136-140.

- (84) Omvendt er udgifterne til overvågning af forurenende stoffer ikke en udgift, der er forbundet med produktionen, tilvirkningen og markedsføringen af mælk, eller supplerende udgifter, som virksomhederne skal afholde som følge af forpligtelser, der følger af lovgivning.
- (85) Overvågningen af forurenende stoffer er ikke relateret til enkelte mejerier, men gennemføres vilkårligt i forbindelse med mælkeindsamlingen, og den er således anonym (jf. betragtning 20 og 28). Dertil kommer, at den ikke omfatter alle leverancer af mælk, der er produceret, transporteret og markedsført, men kun en brøkdel heraf, og hyppigheden og placeringen af disse kontroller fastlægges på grundlag af en risikovurdering, hvorfor den ikke har rutinemæssig karakter (jf. betragtning 20 og 21).
- (86) Desuden er formålet med overvågningen af forurenende stoffer ikke at fastslå, hvorvidt de ved lov fastsatte grænser for forekomsten af forskellige skadelige stoffer er blevet overholdt. For det første gennemfører mejerierne egenkontroller med henblik herpå (jf. betragtning 83, andet led) og for det andet sigter overvågningen af forurenende stoffer mod tidlig opdagelse af risici ved at analysere værdier, som ligger inden for de ved lov fastsatte grænser, men som er højere end de normale for en given region (jf. betragtning 26, 27 og 29).
- (87) Mejerierne kan ikke anvende overvågningen af forurenende stoffer og resultaterne heraf til at bestemme kvaliteten af deres mælk. Overvågningen af forurenende stoffer er heller ikke en ufravigelig betingelse for at kunne behandle den indsamlede mælk og markedsføre de producerede mælkeprodukter. Kun hvis det inden for rammerne af overvågningen af forurenende stoffer konstateres, at de ved lov fastsatte grænser overskrides, vil den kompetente myndighed for fødevarer sikkerhed træffe foranstaltninger i en særskilt procedure, som har negative konsekvenser for det enkelte mejeri (jf. betragtning 30).
- (88) Udgifterne til overvågningen af forurenende stoffer er ikke supplerende udgifter, som virksomhederne skal afholde som følge af de forpligtelser, der følger af lovgivning, og som finder anvendelse på mælkeproduktion (jf. betragtning 32, 33, 34). Den forpligtelse, der påhviler mejerierne, er at gennemføre egenkontroller af fødevarer sikkerheden i virksomheden med henblik på at overholde forpligtelsen om at producere og markedsføre mælk og mælkeprodukter, som ikke udgør en sundhedsrisiko for mennesker, herunder overholdelsen af de ved lov fastsatte grænser for forurenende stoffer og restkoncentrationer (jf. betragtning 83, andet led). Overvågningen af forurenende stoffer fritager ikke mejerierne for at gennemføre egne sikkerhedskontroller med henblik på at opfylde deres forpligtelser i henhold til loven (jf. betragtning 34).
- (89) Overvågningen af forurenende stoffer kan betragtes som en opgave relateret til de offentlige fødevarer sikkerhedskontroller, som de offentlige myndigheder har ansvaret for, og som finansieres af staten (jf. betragtning 32, 63, 67, 72 og 79, nr. 2)) uden at fritage mejerivirksomhederne for deres egen forpligtelse til fødevarer sikkerhedskontroller, der følger af EU-lovgivning og national lovgivning.
- (90) Seneste retspraksis, nemlig Rettens dom i sag T-538/11, Belgien mod Europa-Kommissionen, <sup>(1)</sup> har gentaget, at »begrebet byrder, der normalt belaster en virksomheds budget, omfatter bl.a. supplerende udgifter, som virksomhederne skal afholde som følge af forpligtelser, der følger af lovgivning, regler eller aftale, og som finder anvendelse på en økonomisk aktivitet« (jf. nr. 76 i dommen). I den konkrete sag blev BSE-screeningerne udtrykkeligt gjort obligatoriske for virksomhederne i henhold til loven.
- (91) Derimod forholder det sig i den aktuelle sag med overvågning af forurenende stoffer således, at kontrollerne ikke er pålagt mejerierne via lovgivning, regler eller aftale, og som finder anvendelse på en økonomisk aktivitet. De kontroller, som pålægges mejerierne via lovgivning, regler eller aftale, og som finder anvendelse på en økonomisk aktivitet, er beskrevet i betragtning 63, nr. 1), 67, nr. 3) og 83, andet led, ovenfor. Disse kontroller er nødvendige for mejerierne for at påvise, at de overholder de ved lov fastsatte grænser for forekomsten af forurenende stoffer.
- (92) Overvågningen af forurenende stoffer er imidlertid ikke et redskab til at påvise overholdelse af disse grænser. Målet for overvågningen af forurenende stoffer er at registrere værdier for forekomsten af forurenende stoffer, som ligger under de ved lov fastsatte grænser, med henblik på forebyggelse som forklaret ovenfor, og kontrollerne gennemføres vilkårligt og uregelmæssigt (jf. betragtning 76). Overvågningen af forurenende stoffer er ikke en del af de kontroller, der er nødvendige for mejerierne for at påvise, at de overholder de ved lov fastsatte grænser for forekomsten af forurenende stoffer. Derfor kan resultaterne i sag T-538/11 vedrørende tilstedeværelsen af en fordel for de pågældende virksomheder i forbindelse med de obligatoriske BSE-screeninger ikke finde anvendelse i den aktuelle sag med overvågning af forurenende stoffer.
- (93) Derfor kan udgifterne til overvågning af forurenende stoffer ikke betragtes som udgifter forbundet med mejeriernes økonomiske aktiviteter eller som supplerende udgifter, som de skal afholde som følge af de forpligtelser, der følger af lovgivning, og som finder anvendelse på deres økonomiske aktivitet.

(<sup>1</sup>) ECLI:EU:T:2015:188.

- (94) Derfor fritager overvågningen af forurenende stoffer ikke mejerierne for udgifter, som disse normalt afholder og letter ikke de byrder, som normalt belaster deres budget. Heraf følger, at overvågningen af forurenende stoffer ikke indebærer nogen fordel for dem.
- (95) Som et resultat heraf og da en af betingelserne i artikel 107, stk. 1, i TEUF, navnlig tilstedeværelsen af en fordel, ikke er opfyldt, konkluderer Kommissionen, at overvågningen af forurenende stoffer ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

*Artikel 1*

De generelle sundhedsaktiviteter i henhold til lov om mælk og fedtstoffer, dvs. overvågning af forurenende stoffer, der er nævnt i åbningsafgørelsen som delforanstaltning BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 og TH 8, udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

*Artikel 2*

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 4. april 2016.

*På Kommissionens vegne*  
Phil HOGAN  
*Medlem af Kommissionen*

---