

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2016/1126**od 4. travnja 2016.****o državnim potporama SA. 35484 (2013/C) (ex SA. 35484 (2012/NN)) u pogledu općih kontrolnih aktivnosti u području zdravstvene zaštite u okviru Zakona o mlijeku i mastima***(priopćeno pod brojem dokumenta C(2016) 1878)***(Vjerodostojan je samo tekst na njemačkom jeziku)**

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

nakon što je pozvala zainteresirane strane da iznesu svoje primjedbe u skladu s prethodno navedenom odredbom ⁽¹⁾ te uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

1. POSTUPAK

- (1) Dopisima od 28. studenoga 2011. i 27. veljače 2012. Europska komisija (dalje u tekstu: „Komisija”) zatražila je od Njemačke dodatne informacije u pogledu Godišnjeg izvješća za 2010. o državnim potporama u poljoprivrednom sektoru koje je Njemačka dostavila u skladu s člankom 26. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 ⁽²⁾. Njemačka je na pitanja Komisije odgovorila dopisima od 16. siječnja 2012. i 27. travnja 2012. S obzirom na odgovore Njemačke ispostavilo se da je Njemačka dodijelila financijsku potporu njemačkom sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda na temelju Zakona o mlijeku i mastima iz 1952. (njem. *Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten*; dalje u tekstu: „MFG”).
- (2) Dopisom od 2. listopada 2012. Komisija je obavijestila Njemačku da su predmetne mjere evidentirane kao neprijavljene potpore pod brojem SA.35484 (2012/NN). Njemačka je dostavila dodatne informacije dopisima od 16. studenoga 2012., 7., 8., 11., 13., 14., 15. i 19. veljače, 21. ožujka, 8. travnja, 28. svibnja, 10. i 25. lipnja te 2. srpnja 2013.
- (3) Dopisom od 17. srpnja 2013. (C(2013) 4457 final) Komisija je obavijestila Njemačku o svojoj odluci da u pogledu određenih podmjera provedenih na temelju MFG-a pokrene postupak u skladu s člankom 108. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) ⁽³⁾ (dalje u tekstu: „Odluka o pokretanju postupka”). U istom je dopisu Komisija zaključila da su ostale podmjere za razdoblje od 28. studenoga 2001. do 31. prosinca 2006. ili za razdoblje od 1. siječnja 2007. ili za oba razdoblja spojive s unutarnjim tržištem ili da dodatne podmjere ne predstavljaju državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ili da nisu obuhvaćene područjem primjene pravila o državnim potporama.
- (4) U pogledu podmjera koje su predmet ove Odluke, a to su podmjere kojima su obuhvaćene opće kontrole u području zdravstvene zaštite i koje se u Odluci o pokretanju postupka nazivaju podmjere praćenja kontaminanata ⁽⁴⁾, BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 i TH 8 (dalje u tekstu: „podmjere”), Komisija je navela da se čini da te podmjere imaju sve značajke državne potpore te je zatražila od Njemačke da iznese svoje primjedbe te dostavi sve informacije koje bi mogle biti korisne za ocjenu potpore za razdoblje od 28. studenoga 2001.

⁽¹⁾ SL C 7, 10.1.2014., str. 8.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9.).

⁽³⁾ S učinkom od 1. prosinca 2009. članci 87 i 88. Ugovora o EZ-u postali su članak 107. odnosno članak 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”). Ta su dva skupa odredbi u svojoj biti istovjetna. Za potrebe ove Odluke, upućivanja na članke 87. i 88. Ugovora o EZ-u prema potrebi bi se trebala tumačiti kao upućivanja na članke 107. i 108. UFEU-a. UFEU-om su uvedene i određene promjene u terminologiji, kao što je zamjena „Zajednice” „Unijom” i „zajedničkog tržišta” „unutarnjim tržištem”. Terminologija UFEU-a upotrijebljena je u cijeloj ovoj Odluci.

⁽⁴⁾ Iako se u kratkom opisu mjera BW 9 i RP 3 u Prilogu Odluci o pokretanju postupka upućuje i na druge kontrole kvalitete, iz dodatnih informacija koje je Njemačka dostavila jasno proizlazi da je tim mjerama obuhvaćeno samo praćenje kontaminanata, koje je predmet ove Odluke, a ne druge kontrole kvalitete.

- (5) Njemačka je dostavila svoje primjedbe na Odluku o pokretanju postupka dopisom od 20. rujna 2013.
- (6) Odluka o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije* ⁽¹⁾. Komisija je pozvala zainteresirane strane da podnesu svoje primjedbe u roku od jednog mjeseca. Komisija je od zainteresiranih strana primila deset primjedbi na podmjere iz uvodne izjave 4. Primljene su primjedbe dostavljene Njemačkoj dopisima od 27. veljače, 3. ožujka i 3. listopada 2014. Njemačka se nije izjasnila u pogledu tih primjedbi.

2. OPIS PROGRAMA

- (7) MFG je njemački savezni zakon koji je stupio na snagu 1952. On predstavlja pravni okvir za predmetne podmjere i njegovo je razdoblje valjanosti neograničeno.
- (8) Člankom 22. stavkom 1. MFG-a njemačke savezne pokrajine (dalje u tekstu: „savezne pokrajine”) ovlašćuju se da od mljekara naplaćuju pristojbu za mlijeko na temelju količine dostavljenog mlijeka.
- (9) U članku 22. stavku 2. MFG-a predviđeno je da se sredstva dobivena iz pristojbe za mlijeko mogu upotrijebiti samo u sljedeće svrhe:
- (a) poticanje i održavanje kvalitete na temelju određenih provedbenih odredbi;
 - (b) povećanje higijene pri dobivanju, dostavi, obradi i preradi te prodaji mlijeka i mliječnih proizvoda;
 - (c) kontrole mliječnosti;
 - (d) savjetovanje poduzeća u pitanjima mljekarstva i stalno daljnje obrazovanje novih mljekara;
 - (e) oglašavanje radi povećanja potrošnje mlijeka i mliječnih proizvoda;
 - (f) ispunjavanje zadataka u skladu sa Zakonom o mlijeku i mastima.
- (10) U članku 22. stavku 2.a MFG-a predviđeno je da se, odstupajući od stavka 2., sredstva dobivena iz pristojbe za mlijeko mogu upotrijebiti i u sljedeće svrhe:
- (a) smanjenje strukturno uvjetovanih povećanih troškova dobivanja pri isporuci mlijeka i vrhnja od proizvođača do mljekara;
 - (b) smanjenje povećanih troškova prijevoza mlijeka među mljekarama ako je isporuka potrebna radi osiguranja opskrbe mlijekom za piće na prodajnom području mljekara kojima se vrši isporuka i
 - (c) poboljšanje kvalitete pri centraliziranoj prodaji mliječnih proizvoda.
- (11) U saveznim pokrajinama Baden-Württembergu, Bavarskoj, Hessenu, Donjoj Saskoj, Sjevernoj Rajni-Vestfaliji, Porajnju-Falačkoj, Saarlandu i Tiringiji pristojba za mlijeko upotrebljavala se za financiranje podmjera iz uvodne izjave 4.
- (12) U podmjere su uključene kontrole različitih kontaminanata u mlijeku i mliječnim proizvodima, kao što su dioksin, poliklorbifenili (PCB-ovi), aflatoksin, deterdženti, pesticidi, poliklorirani vodik, koji mogu biti štetni za zdravlje ljudi. Kontrole su provodila posebna kontrolna tijela kojima su te zadaće povjerila nadležna tijela javne vlasti u saveznim pokrajinama u kojima su se podmjere provodile. Uzorci za kontrolu uzimani su nasumično i anonimno iz prijevoznih sredstava u kojima se prevozilo mlijeko. Cilj je kontrola bio istražiti prisutnost kontaminanata u mlijeku radi sprječavanja rizika za zdravlje ljudi i zaštite potrošača. U ovoj se Odluci te aktivnosti nazivaju „praćenje kontaminanata”. Između 2001. i 2011. ukupan je proračun za te mjere (ukupno za sve savezne pokrajine u kojima su se podmjere provodile) iznosio otprilike 9 milijuna EUR.

⁽¹⁾ SL C 7, 10.1.2014., str. 8.

- (13) Prema ocjeni koju je Komisija iznijela u Odluci o pokretanju postupka Njemačka nije predočila odredbe nacionalnog zakonodavstva ili zakonodavstva Unije kojima bi opravdala svrstavanje mjere praćenja kontaminanata u kategoriju mjera koje nisu mjere potpore. Isto tako, Komisija je izrazila sumnju u to da se podmjerama mljekare ne stavljaju u povoljniji položaj jer je Komisija smatrala da se kontrolama nastoji osigurati kvaliteta mliječnih proizvoda te stoga troškove provođenja takvih kontrola uobičajeno moraju snositi predmetne mljekare. Osim toga, Komisija je izrazila zabrinutost da se predmetne kontrole kvalitete provode rutinski.

3. PRIMJEDBE NJEMAČKE

- (14) Njemačka je opisala pravnu osnovu za praćenje kontaminanata. Primjenjivala su se dva skupa propisa. Prvim se skupom pravnih odredbi reguliralo izvršavanje kontrola u okviru praćenja kontaminanata. U to su bili uključeni metodološka priprema i određivanje rasporeda kontrola, način uzorkovanja, ispitna metoda i upotreba rezultata. Te su aktivnosti u znatnoj mjeri bile uređene propisima o sigurnosti hrane.
- (15) Drugi se skup pravnih odredbi odnosio na financiranje tih aktivnosti. Kao što je već objašnjeno u Odluci o pokretanju postupka, te su aktivnosti bile financirane iz pristojbi za mlijeko koje su plaćale mljekare. Pravna osnova bio je članak 22. stavak 2. MFG-a. Na regionalnoj su razini postojale i dodatne provedbene odredbe, uključujući proračunska pravila.
- (16) Njemačka je dostavila pregled primjenjivih propisa o sigurnosti hrane:
- (a) na razini Unije: službene kontrole u području sigurnosti hrane regulirane su sljedećim pravnim aktima: Uredbom (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾, Uredbom (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾, Uredbom (EZ) br. 854/2004 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽³⁾, posebno njezinim Prilogom IV., Uredbom (EZ) br. 852/2004 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, posebno dijelom A njezinog Priloga I., Uredbom Komisije (EZ) br. 1881/2006 ⁽⁵⁾, Uredbom (EZ) br. 396/2005 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁶⁾. Praćenje rezidua ili tvari regulirano je Direktivom Vijeća 96/23/EZ ⁽⁷⁾ i Odlukom Komisije 97/747/EZ ⁽⁸⁾;
- (b) na nacionalnoj razini: Službene kontrole sigurnosti hrane te praćenje rezidua ili tvari bili su regulirani Zakonom o sigurnosti hrane i hrane za životinje (njem. *Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch*), Pravilnikom o načelima provođenja službenih kontrola u području sigurnosti hrane i hrane za životinje (njem. *Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Erhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften*), Uredbom o ograničenju kontaminanata u hrani (njem. *Verordnung zur Begrenzung von Kontaminanten in Lebensmittel*) te nacionalnim planom kontrole rezidua (njem. *Nationaler Rückstandskontrollplan*).
- (c) Osim navedenih službenih kontrola u području sigurnosti hrane, praćenje kontaminanata provodilo se na temelju sljedećih odredbi zakonodavstva Unije i nacionalnog zakonodavstva: Uredbe (EZ) br. 178/2002, Uredbe (EZ) br. 882/2004 i Preporuke Komisije 2011/516/EU ⁽⁹⁾, članka 14. MFG-a, članaka 50. i 51. Zakona o sigurnosti hrane i hrane za životinje te godišnjih odredbi izdanih na regionalnoj razini (savezne pokrajine) o odobravanju akcije praćenja kontaminanata i njezinu financiranju.

⁽¹⁾ Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, 1.2.2002., str. 1.).

⁽²⁾ Uredba (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja (SL L 165, 30.4.2004., str. 1.).

⁽³⁾ Uredba (EZ) br. 854/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi (SL L 139, 30.4.2004., str. 206.).

⁽⁴⁾ Uredba (EZ) br. 852/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o higijeni hrane (SL L 139, 30.4.2004., str. 1.).

⁽⁵⁾ Uredba Komisije (EZ) br. 1881/2006 od 19. prosinca 2006. o utvrđivanju najvećih dopuštenih količina određenih kontaminanata u hrani (SL L 364, 20.12.2006., str. 5.).

⁽⁶⁾ Uredba (EZ) br. 396/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. veljače 2005. o maksimalnim razinama ostataka pesticida u ili na hrani i hrani za životinje biljnog i životinjskog podrijetla i o izmjeni Direktive Vijeća 91/414/EEZ (SL L 70, 16.3.2005., str. 1.).

⁽⁷⁾ Direktiva Vijeća 96/23/EZ od 29. travnja 1996. o mjerama za praćenje određenih tvari i njihovih rezidua u živim životinjama i proizvodima životinjskog podrijetla i o stavljanju izvan snage direktiva 85/358/EEZ i 86/469/EEZ i odluka 89/187/EEZ i 91/664/EEZ (SL L 125, 23.5.1996., str. 10.).

⁽⁸⁾ Odluka Komisije 97/747/EZ od 27. listopada 1997. o utvrđivanju razina i učestalosti uzorkovanja propisanog Direktivom Vijeća 96/23/EZ za praćenje određenih tvari i njihovih rezidua u određenim proizvodima životinjskog podrijetla (SL L 303, 6.11.1997., str. 12.).

⁽⁹⁾ Preporuka Komisije 2011/516/EU od 23. kolovoza 2011. o smanjenju prisutnosti dioksina, furana i PCB-ova u hrani za životinje i hrani (SL L 218, 24.8.2011., str. 23.).

- (17) Njemačka je dostavila statističke podatke o službenim kontrolama u području sigurnosti hrane, kontrolama rezidua te praćenju kontaminanata, kao i popis tijela zaduženih za te kontrole.

3.1. **Primjedbe Njemačke u kojima se tvrdi da po svojim svojstvima praćenje kontaminanata predstavlja dodatnu komponentu službenog sustava nadzora sigurnosti hrane**

- (18) Glavna je primjedba koju je iznijela Njemačka bila ta da je praćenje kontaminanata dodatna komponenta službenog sustava nadzora sigurnosti hrane kojom se mljekare ne stavljaju u povoljniji položaj. U tom je pogledu Njemačka dala sljedeće objašnjenje:
- (19) Praćenje kontaminanata smatralo se dodatnom komponentom službenog sustava nadzora sigurnosti hrane koji se temeljio na zakonodavstvu Unije i nacionalnom zakonodavstvu i služio je za preventivnu zaštitu potrošača usmjerenu na zdravstvenu skrb te za upravljanje krizom koje se temelji na procjeni rizika.
- (20) Praćenje kontaminanata nije se moglo smatrati rutinskom kontrolom. Kontrole u okviru praćenja kontaminanata provodile su se na temelju uzoraka uzetih nakon što je mlijeko prikupljeno u vozila za prijevoz mlijeka. Raspored uzorkovanja određivala su posebna kontrolna tijela koja su za to službeno zadužena. Ta su tijela određivala iz kojih će se vozila i kada uzimati uzorci te koliko će kontrole trajati. Određivala su i koje će se kontaminante analizirati.
- (21) Pri određivanju rasporeda kontrola te kontaminanata koje će se analizirati navedena su tijela uzimala u obzir prijašnje analize, prethodno prikupljene rezultate, postojeće rizike za zdravlje i sigurnost hrane, regionalne posebnosti, okolišne čimbenike, incidente i druge slične razloge. Raspored kontrola i kontaminanti mogli su varirati ovisno o regiji te su se mogli periodično mijenjati. Nisu se kontrolirali svi kontaminanti za koje su zakonski utvrđena ograničenja. S druge strane, mogli su se kontrolirati drugi kontaminanti za koje nisu zakonski utvrđena ograničenja, ali za koje se na temelju analiza smatra da predstavljaju rizik za zdravlje. Kontrole su stoga bile usmjerene na različite prioritete tijekom vremena; u nekim su slučajevima prevladavale kontrole radioaktivnih kontaminanata, a u drugim slučajevima kontrole aflatoksina ili dioksina; isto je tako bilo moguće provoditi kontrole u skladu s regionalnim prioritetima.
- (22) Informacije dobivene tijekom tih kontrola upotrebljavale su se za određivanje statusa određene mljekarske regije s obzirom na njezinu izloženost određenim kontaminantima koji imaju štetne zdravstvene posljedice. Te su informacije upotrebljavala i nadležna tijela javne vlasti u svrhu poduzimanja preventivnih zdravstvenih mjera u obliku službenih kontrola u području sigurnosti hrane i zdravlja, zakonodavnih mjera, širenja informacija i slično. Ta je vrsta kontrola dio sustava „službenih kontrola i drugih aktivnosti prikladnog okolnostima, uključujući obavješćivanje javnosti o sigurnosti i riziku hrane i hrane za životinje, nadzoru sigurnosti hrane i hrane za životinje i ostalim aktivnostima praćenja koje pokrivaju sve faze proizvodnje, prerade i distribucije” iz članka 17. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 178/2002.
- (23) Informacije dobivene tijekom kontrola posebno su se upotrebljavale za prilagođavanje planova službenih kontrola u skladu s Uredbom (EZ) br. 882/2004. Općenito, Uredbom (EZ) br. 178/2002 zahtijeva se od država članica da mjere za sigurnost hrane temelje na procjeni rizika koristeći se objektivnim, transparentnim i neovisnim znanstvenim informacijama i podacima. Taj je zahtjev detaljnije utvrđen Uredbom (EZ) 852/2004 i Uredbom (EZ) br. 854/2004. Njemačka tijela nadležna za sigurnost hrane upotrebljavala su rezultate praćenja kontaminanata kao osnovu za navedene procjene rizika i mjere.
- (24) U skladu s člankom 17. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 178/2002, države članice su obvezne, uz sustav službenih kontrola, provoditi i aktivnosti prikladne okolnostima kako bi jamčile sigurnost hrane. Iako te aktivnosti nisu konkretno navedene u toj odredbi, Njemačka tvrdi da tijela država članica koja uz službene kontrole provode takve prikladne kontrolne aktivnosti ne krše pravila o državnoj potpori. Na temelju tog pristupa, Njemačka je tvrdila da je praćenje kontaminanata kontrola kojom se dopunjuju službene kontrole u području sigurnosti hrane.
- (25) Isti se pristup slijedi i u drugim aktima Unije u području sigurnosti hrane. Člankom 3. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 882/2004 propisuje se redovito provođenje službenih kontrola, a stavkom 2. tog članka predviđa se

provođenje dodatnih službenih nasumičnih kontrola; te se kontrole moraju temeljiti na procjeni rizika. Takva se struktura slijedi i u Direktivi 96/23/EZ: njezinim se člankom 11. predviđa da se uz redovita službena ispitivanja provode i dodatna službena ispitivanja uzoraka. Nadalje, Preporukom Komisije o smanjenju prisutnosti dioksina, furana i PCB-ova u hrani za životinje i hrani utvrđuju se pragovi za pokretanje postupka koji su ispod najvećih dopuštenih količina utvrđenih Uredbom (EZ) br. 1881/2006 i služe kao alat kojim nadležna tijela i gospodarski subjekti otkrivaju slučajeve u kojima je primjereno utvrditi izvor kontaminacije i poduzeti mjere za njezino smanjenje ili uklanjanje.

- (26) Osim toga, zakonodavstvom Unije čiji je cilj osigurati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i interesa potrošača u vezi s hranom (članak 1. Uredbe (EZ) br. 178/2002) predviđa se da mjere za osiguravanje sigurnosti hrane moraju biti opravdane neovisnim, objektivnim i transparentnim procjenama rizika na temelju postojećih znanstvenih podataka. Rezultati praćenja kontaminanata upotrijebljeni su kao osnova za poštovanje tih načela, koja su detaljnije utvrđena Uredbom (EZ) br. 852/2004 i Uredbom (EZ) br. 854/2004. Osim toga, što se tiče kontrola dioksina i PCB-ova, Njemačka upućuje na Preporuku Komisije o smanjenju prisutnosti dioksina, furana i PCB-ova u hrani za životinje i hrani.
- (27) Rezultati kontrola upotrijebljeni su i za utvrđivanje dugoročnih trendova, za analizu čimbenika i uzroka rizika te za održavanje baza podataka za znanstvene svrhe i svrhe sprječavanja kriza. Prikupljene su informacije bile koristan izvor za donošenje daljnjih političkih i administrativnih odluka za studije slučaja i širenje objektivnih informacija.
- (28) Uzorci za kontrole uzimani su iz skupnih uzoraka (jedan skupni uzorak čini mlijeko koje je vozilom za prijevoz mlijeka prikupljeno od više proizvođača mlijeka, pri čemu broj proizvođača mlijeka može varirati). Mljekare nisu bile obaviještene o uzorkovanju i kontrolama. Nisu bile obaviještene ni o rezultatima kontrola. Stoga ispitivanja nisu bila upotrijebljena niti su im koristila za stavljanje njihovih proizvoda na tržište ni kao alat za određivanje kvalitete proizvoda ili cijene proizvoda. Kontrolna tijela pokrenula su posebna istraživanja i o njima obavijestila predmetne mljekare samo kad su ispitivanja pokazala da su kontaminanti prisutni u velikoj količini ili da su dosegnuta ili premašena zakonski utvrđena ograničenja.
- (29) Ako je tijekom praćenja kontaminanata zaduženo tijelo utvrdilo da su vrijednosti visoke, ali ispod zakonski utvrđenih ograničenja, započelo bi postupak ocjene radi utvrđivanja izvora kontaminacije – poput hrane za životinje, sredstava za dezinfekciju, ekoloških incidenata i slično. Poduzeće koje je uzrokovalo tu kontaminaciju moralo je na vlastiti trošak poduzeti mjere za uklanjanje izvora kontaminacije. Ta je ocjena bila korisna za preventivne svrhe.
- (30) Ako je tijekom praćenja kontaminanata zaduženo tijelo otkrilo vrijednosti koje premašuju zakonski utvrđena ograničenja ili je otkrilo prisutnost zakonom zabranjene tvari, pokrenuta je cjelovita dodatna kontrola. Nadležno bi tijelo tada izdalo zabranu isporuke mlijeka i naredilo provođenje dodatnih ispitivanja. Kontaminirana količina mlijeka bila je uklonjena. Ako se ponovno otkrilo da razine kontaminanata premašuju zakonski utvrđena ograničenja, nadležno je tijelo primijenilo sankcije u skladu s njemačkim upravnim ili, ovisno o slučaju, kaznenim pravom. Dakle, praćenje kontaminanata za mljekare je bilo ili neutralno (ako nisu otkriveni nikakvi problemi) ili povezano s negativnim posljedicama (ako se utvrdilo da su premašene zakonski utvrđena ograničenja kontaminanata). Zabrana isporuke mlijeka bila bi ukinuta samo ako bi ispitivanja pokazala da u mlijeku nema kontaminacije.
- (31) Njemačka zaključuje da praćenje kontaminanata nije zadaća koja je neodvojivo povezana sa sektorom mlijeka i mliječnih proizvoda, već je mjera za zaštitu potrošača, a posebno za zaštitu zdravlja potrošača. Zaštita potrošača jedan je od ciljeva koji se nastoji postići UFEU-om, posebno u skladu s njegovim člankom 4. stavkom 2. u vezi s njegovim člankom 169. stavkom 1. te Poveljom Europske unije o temeljnim pravima ⁽¹⁾, posebno u skladu s njezinim člankom 38.
- (32) Nadalje, praćenje kontaminanata odgovara jasnoj obvezi država članica da jamče provedbu službenih kontrola u području sigurnosti hrane te su stoga troškove tih kontrola morale snositi države članice.

⁽¹⁾ SL C 364, 18.12.2000., str. 1.

- (33) Njemačka navodi da su mljekare provodile vlastite kontrole kako bi provjerile je li mlijeko u skladu sa zakonski utvrđenim ograničenjima kontaminanata. Troškove tih samokontrola snosile su same mljekare. Obveza provođenja tih samokontrola proizlazi iz članka 17. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 178/2002. Obveze koje mljekare moraju ispunjavati u pogledu sigurnosti hrane, a koje se odnose na štetne tvari, detaljnije su utvrđene drugim pravnim aktima, primjerice Uredbom (EZ) br. 1881/2006, Uredbom Komisije (EZ) br. 396/2005 i Uredbom (EU) br. 37/2010 ⁽¹⁾.
- (34) Nije bilo nacionalne zakonske odredbe kojom se propisuje da mljekare moraju snositi troškove službenih kontrola te nije postojala obveza plaćanja naknada njima. Mljekare su morale snositi troškove vlastitih kontrola usklađenosti sa zakonodavstvom o sigurnosti hrane te sa zakonski utvrđenim ograničenjima kontaminanata i rezidua, koje su drukčije od službenih kontrola u okviru praćenja kontaminanata.

3.2. Ostale primjedbe Njemačke

- (35) Njemačka je opravdala pravo država članica da provode mjere kontrole poput praćenja kontaminanata. To proizlazi iz razgraničenja nadležnosti koje su Ugovorima (UEU i UFEU) dodijeljene institucijama Unije i državama članicama u pogledu provedbe zakonodavstva Unije. Upućeno je na članke 290. i 291. UFEU-a kojima se utvrđuju uloge institucija Unije i država članica. U skladu s tim, države članice u prvom su redu odgovorne za jamčenje provedbe zakonodavstva Unije. Funkcije poput kontrola u njihovoj su nadležnosti. Upućeno je i na presudu u spojenim predmetima 205 do 215/82 ⁽²⁾ u kojoj je Sud naveo da je, u skladu s općim načelima na kojima se temeljio institucionalni sustav Unije i kojima se uređuju odnosi između Unije i država članica, zadaća država članica da na svojem državnom području osiguraju provedbu propisa Unije.
- (36) Stoga je Njemačka tvrdila da bi prekršila članak 291. UFEU-a jedino da je provela manje kontrola nego što je propisano člankom 17. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 178/2002, a ne, kao u trenutnom slučaju, time što je provela dodatne kontrole koje su bile dopuna službenim kontrolama sigurnosti hrane i koje su bile u skladu s navedenom odredbom Uredbe (EZ) br. 178/2002.
- (37) U odgovoru na pitanje Komisije o mogućoj primjeni pravila o uslugama od općeg gospodarskog interesa (SGEI), Njemačka je navela da praćenje kontaminanata nema značajke takvih usluga u smislu Komunikacije Komisije o primjeni pravila o dodjeljivanju državnih potpora Europske unije na naknade koje se dodjeljuju za pružanje usluga od općega gospodarskog interesa ⁽³⁾. Njemačka je, naprotiv, navela da se praćenje kontaminanata može smatrati negospodarskom djelatnošću. U tom je kontekstu Njemačka uputila na predmete C-364/92, C-343/95 i C-288/11P ⁽⁴⁾ u kojima je utvrđeno da zadaća u koju je uključeno izvršavanje javnih regulatornih ovlasti s ciljem osiguravanja javne sigurnosti nije gospodarske naravi jer je to zadaća od javnog interesa čija je svrha zaštita cjelokupnog stanovništva. Osim toga, činjenica da je takva zadaća dodijeljena privatnom tijelu ne mijenja njezinu narav javne zadaće. U predmetnom su slučaju praćenja kontaminanata zadužena kontrolna tijela izvršavala javnu zadaću kojom se pridonijelo poboljšanju sustava zdravstvene zaštite. Država je obvezna osigurati visoku razinu zdravstvene zaštite u skladu sa zakonodavstvom Unije ⁽⁵⁾ i njemačkim saveznim ustavnim zakonodavstvom te u tom pogledu država ima diskrecijske ovlasti.
- (38) U odgovoru na pitanje Komisije o tome je li odredbom članka 17. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 178/2002 državama članicama nametnuta jasna i precizna obveza u smislu predmeta T-351/02 u mjeri u kojoj se može isključiti mogućnost pripisivanja odgovornosti državi, Njemačka je odgovorila da je u predmetu T-351/02 riječ o mogućnosti pripisivanja odgovornosti državi, dok je u predmetnom slučaju pitanje stavlja u li se mljekare u povoljniji položaj.

⁽¹⁾ Uredba Komisije (EU) br. 37/2010 od 22. prosinca 2009. o farmakološki djelatnim tvarima i njihovoj klasifikaciji u odnosu na najveće dopuštene količine rezidua u hrani životinjskog podrijetla (SL L 15, 20.1.2010., str. 1.).

⁽²⁾ Presuda Suda od 21. rujna 1983. – Deutsche Milchkontor GmbH i ostali protiv Savezne Republike Njemačke, spojeni predmeti 205 do 215/82, ECLI:EU:C:1983:233.

⁽³⁾ SL C 8, 11.1.2012., str. 4.

⁽⁴⁾ Presuda Suda od 19. siječnja 1994. u predmetu C-364/92 – SAT Fluggesellschaft protiv Eurocontrola, ECLI:EU:C:1994:7, presuda Suda od 18. ožujka 1997. u predmetu C-343/95 – Calì & Figli protiv Servizi Ecologici Porto di Genova, ECLI:EU:C:1997:160, presuda Suda od 19. prosinca 2012. u predmetu C-288/11 P – Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle protiv Komisije, ECLI:EU:C:2012:821.

⁽⁵⁾ Članak 35. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članak 114. stavak 3. i članak 168. stavak 1. UFEU-a, članak 2. stavak 2. njemačkog Ustava (*Grundgesetz*).

- (39) Osim toga, pokrajina Sjeverna Rajna-Vestfalija navela je da podmjera NW 1 nije selektivna jer je namijenjena čitavoj mljekarskoj industriji u toj saveznoj pokrajini. Savezna pokrajina Sjeverna Rajna-Vestfalija ima pravnu suverenost kojom joj se omogućuje određivanje materijalnog i regionalnog opsega podmjere. Pokrajina Sjeverna Rajna-Vestfalija naglasila je opet da je mjera služila za provođenje općih kontrola u području zdravstvene zaštite te da je bila od javnog interesa.

4. PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA

- (40) Od 6. do 18. veljače 2014. Komisija je primila ukupno deset dopisa od zainteresiranih strana s primjedbama u pogledu potpora dodijeljenih za podmjere ⁽¹⁾.
- (41) U dopisu koji je Komisija evidentirala 6. veljače 2014. udruženje mljekara *Milchwirtschaftlicher Verein Allgäu-Schwaben e.V.* navelo je da se programi kontrola rezidua i kontaminanata u mliječnim proizvodima moraju promatrati kao dodatak nacionalnom programu praćenja te da su služili za zaštitu potrošača i sprječavanje kriza. Udruženje je istaknulo da su uzorci uzimani kod različitih poduzetnika kako bi se stekao pregled stanja u različitim bavarskim regijama. Rezultati su bili objavljeni. Na taj su se način mogle razviti preventivne strategije i mjere zahvaljujući kojima bi na kraju došlo do smanjenja razina kontaminanata. Zbog navedenih se razloga kontrolirane mljekare nisu tom mjerom stavljale u povoljniji položaj.
- (42) U dopisu koji je Komisija evidentirala 10. veljače 2014. sindikat za prehranu, piće i ugostiteljstvo (njem. *Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten*) regije Allgäu naveo je da je praćenje razina kontaminanata i radioaktivnih tvari u mliječnim proizvodima važan dio zaštite potrošača. Ta je mjera od velike koristi ne samo za predmetne mljekare već i za sve potrošače mlijeka.
- (43) U dopisu koji je Komisija evidentirala 10. veljače 2014. udruženje *Landeskontrollverband Nordrhein-Westfalen e.V.* navelo je da podržava mišljenje savezne pokrajine Sjeverne Rajne-Vestfalije (koje je dostavljeno Komisiji kao dio primjedbi Njemačke od 20. rujna 2013.).
- (44) U dopisu koji je Komisija evidentirala 10. veljače 2014. udruženje *Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW e.V.* navelo je da podržava mišljenje savezne pokrajine Sjeverne Rajne-Vestfalije (koje je dostavljeno Komisiji kao dio primjedbi Njemačke od 20. rujna 2013.).
- (45) U dopisu koji je Komisija evidentirala 11. veljače 2014. udruženje *Landesvereinigung Thüringer Milch e.V.* navelo je da podržava mišljenje savezne pokrajine Tiringije (koje je dostavljeno Komisiji kao dio primjedbi Njemačke od 20. rujna 2013.).
- (46) U dopisu koji je Komisija evidentirala 13. veljače 2014. udruženje *Genossenschaftsverband Bayern* navelo je da se programom praćenja za otkrivanje rezidua i kontaminanata u mlijeku i mliječnim proizvodima mljekarama nije davala prednost u tržišnom natjecanju. Program je prije svega služio za stvaranje kapaciteta za reagiranje u slučaju krize te za zaštitu potrošača od nesigurnih proizvoda, a time je služio i javnom interesu. Uzorci su uzimani nasumično, mljekare nisu o tome vodile evidenciju niti su bile obaviještene o rezultatima, osim ako su bila premašena zakonski utvrđena ograničenja. Suprotno tomu, mljekare su samostalno provodile opsežniji i detaljniji sustav sigurnosti kvalitete koji nije usporediv s praćenjem kontaminanata.
- (47) U dopisu koji je Komisija evidentirala 14. veljače udruženje *Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V.* navelo je da se podmjera RP 3 ne može smatrati državnom potporom jer se poduzetnicima ili određenom proizvodnom sektoru nije davala prednost kojom se narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja ili utječe na trgovinu među državama članicama. Udruženje je navelo da se pristojba nije upotrebljavala za pokrivanje troškova kontrola koje su mljekare obvezne provoditi u skladu s Uredbom (EZ) br. 852/2004, Uredbom (EZ) br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ i Uredbom (EZ) br. 854/2004. Suprotno tomu,

⁽¹⁾ Komisija je primila primjedbe od udruženja mljekara *Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V.* koje su se odnosile na sve mjere koje su financirane sredstvima od pristojbe za mlijeko, a ne samo na podmjere o kojima je ovdje riječ. Udruženje je navelo da nije bilo nikakve potpore. Cjelovit opis tih primjedbi naveden je u Odluci Komisije C(2015) 6295 final od 18. rujna 2015. o državnim potporama SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) koje je Njemačka dodijelila za ispitivanja kvalitete mlijeka u okviru Zakona o mlijeku i mastima.

⁽²⁾ Uredba (EZ) br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla (SL L 139, 30.4.2004., str. 55.).

kontrola o kojima je ovdje riječ provodile su se u ime tijela javne vlasti na temelju uzoraka i nisu bile rutinske. Dakle, predmetne kontrole bile su dio javnih mjera sprječavanja krize i upravljanja krizom u skladu s člankom 17. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 178/2002. Udruženje stoga zaključuje da plaćanjem tih kontrola mljekare nisu bile oslobođene vlastitih troškova već je to plaćanje predstavljalo troškove koje snose tijela javne vlasti zbog svoje javne funkcije osiguravanja sigurnosti hrane.

- (48) Umjesto toga, udruženje *Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V.* navelo je da kad bi se podmjera RP 3 smatrala državnom potporom, njezinu spojivost za razdoblje od 2007. trebalo bi ocijeniti u skladu s poglavljem IV.J Smjernica Zajednice za državne potpore u sektoru poljoprivrede i šumarstva za razdoblje od 2007. do 2013.⁽¹⁾.
- (49) U dopisu koji je Komisija evidentirala 18. veljače 2014. udruženje *DHB-Netzwerk Haushalt e.V.* navelo je da se programom praćenja onečišćujućih tvari, programom procjene radioaktivnosti i analizama hranjivih tvari značajno pridonosi zaštiti potrošača i jačanju njihove svijesti. Udruženje je naglasilo neutralnost rezultata kontrola (na koje mljekarska industrija nije utjecala), brzo prepoznavanje štetnih tvari u mliječnim proizvodima te mogućnost brzog reagiranja u kriznim situacijama.
- (50) U dopisu koji je Komisija evidentirala 18. veljače 2014. udruženje *Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V.* navelo je da su kontrole koje se provode radi utvrđivanja štetnih tvari u mlijeku i mliječnim proizvodima važne za povjerenje potrošača u sigurnost mliječnih proizvoda. Te su kontrole služile kao sustav ranog otkrivanja za utvrđivanje i suzbijanje rizika ili poduzimanje potrebnih preventivnih mjera.

5. OCJENA POSTOJANJA POTPORE

- (51) U Odluci o pokretanju postupka Komisija je zauzela stajalište da se čini kako podmjere imaju sve značajke državne potpore. Komisija je navela da Njemačka nije iznijela u skladu s kojim se primjenjivim zakonodavstvom u području službenih kontrola sigurnosti hrane i praćenja kontaminanata navedena zadaća povjerava državi. Komisija je ocijenila da se obveza praćenja kontaminanata odnosi na mljekare tako da se one stavljaju u povoljniji položaj kada kontrole provodi i plaća država.
- (52) U istražnom su postupku Njemačka i zainteresirane strane tvrdile da se praćenjem kontaminanata mljekare ne stavljaju u povoljniji položaj. Njemačka je navela opsežne informacije o pravnim, administrativnim i činjeničnim elementima podmjera. Stoga je potrebno ponovno ispitati pitanje postojanja potpore, a posebno postojanja prednosti za mljekare.
- (53) U skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a „svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”.
- (54) Uvjeti utvrđeni u članku 107. stavku 1. UFEU-a kumulativni su. Dakle, kako bi se odredilo predstavlja li neka mjera državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, moraju biti ispunjeni svi prethodno navedeni uvjeti. Stoga, ako jedan od tih uvjeta nije ispunjen, relevantna se mjera ne može smatrati državnom potporom.
- (55) Uvjeti za postojanje potpore ispitat će se prije ostalih uvjeta utvrđenih u članku 107. stavku 1. UFEU-a jer je glavni argument Njemačke i zainteresiranih strana taj da se podmjerama mljekare ne stavljaju u povoljniji položaj.
- (56) Argumenti Njemačke i zainteresiranih strana temelje se na postojanju različitih zadaća kontrole predviđenih zakonodavstvom Unije i nacionalnim zakonodavstvom u području sigurnosti hrane, a posebno na razlikovanju

⁽¹⁾ SL C 319, 27.12.2006., str. 1.

službenih kontrola koje provode nadležna tijela i samokontrola koje provode mljekare. U tom pogledu Njemačka smatra da je praćenje kontaminanata koje provode zadužena tijela i koje se javno financira iz pristojbe za mlijeko dopuna službenih kontrola u području sigurnosti hrane te se razlikuje od samokontrola koje provode mljekare, čije troškove snose same mljekare. Stoga se mljekare ne stavlja u povoljniji položaj zbog činjenice da država provodi praćenje kontaminanata.

- (57) Kako bi se provjerila valjanost tih argumenata, potrebno je analizirati 1. kojem dijelu sustava nadležnosti u vezi s kontrolom predviđenih zakonodavstvom Unije i nacionalnim zakonodavstvom u području sigurnosti hrane pripada praćenje kontaminanata, to jest provodi li se ono kao obveza za koju je odgovorna država ili za koju su odgovorni privatni subjekti u poslovanju s hranom (mljekare) i 2. na temelju ishoda, stavlja li se praćenjem kontaminanata mljekare u povoljniji položaj u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

5.1. Nadležnosti u vezi s kontrolom na temelju zakonodavstva Unije i nacionalnog zakonodavstva u području sigurnosti hrane

- (58) Kao što je navedeno u Odluci o pokretanju postupka razdoblje ispitivanja počinje 28. studenoga 2001. (vidjeti uvodnu izjavu 152. Odluke o pokretanju postupka). Analizom relevantnih odredbi zakonodavstva u području sigurnosti hrane obuhvatit će se razdoblje koje počinje od tog datuma.

5.1.1. Zakonodavstvo Unije u području sigurnosti hrane

5.1.1.1. Zakonodavstvo Unije koje se odnosi na kontaminante u hrani, uključujući mlijeko

- (59) Uredbom Vijeća (EEZ) br. 315/93 ⁽¹⁾ utvrđuju se određena temeljna načela u pogledu kontaminanata u hrani, to jest 1. da se hrana koja sadržava kontaminante u neprihvatljivim količinama prema mjerilima javnog zdravlja, a posebno u toksičnoj količini, ne smije se stavljati na tržište te 2. da se radi zaštite javnog zdravlja moraju utvrditi najveće dopuštene količine određenih kontaminanata.
- (60) Uredbom Komisije (EZ) br. 466/2001 ⁽²⁾ i Uredbom (EZ) br. 1881/2006 utvrđuju se najveće dopuštene količine određenih kontaminanata u hrani. Njima su posebno obuhvaćeni sljedeći kontaminanti u mlijeku: aflatoksini, olovo (Pb), dioksin, poliklorirani dibenzofurani i poliklorirani bifenili (PCB-ovi).
- (61) U skladu s pravnim aktima iz uvodnih izjava 59. i 60. zabranjeno je stavljati na tržište određenu hranu (uključujući mlijeko) ako ta hrana sadržava određene kontaminante u količinama koje premašuju najveće dopuštene količine utvrđene tim pravnim aktima. Tim se pravnim aktima isto tako zahtijeva od država članica da donesu odgovarajuće mjere nadzora za kontrolu prisutnosti kontaminanata u hrani.
- (62) Nadalje, u Preporuci o smanjenju prisutnosti dioksina, furana i PCB-ova u hrani ⁽³⁾ Komisija preporučuje pragove za pokretanje postupka i ciljne vrijednosti za hranu, uključujući mlijeko, kako bi se potaknuo proaktivni pristup za smanjenje prisutnosti dioksina i dioksinima sličnih PCB-ova u hrani. Pragovi za pokretanje postupka posebno predstavljaju alat kojim nadležna tijela i gospodarski subjekti utvrđuju slučajeve u kojima je primjereno utvrditi izvor kontaminacije i poduzeti mjere za njezino smanjenje ili uklanjanje. Komisija isto tako preporučuje da države članice, razmjerno svojoj proizvodnji, uporabi i potrošnji hrane, uključujući mlijeko, nasumično prate prisutnost dioksina i dioksinima sličnih PCB-ova te, ako je moguće, PCB-ova koji nisu slični dioksinima u hrani, uključujući mlijeko. U slučaju neusklađenosti s odredbama Uredbe (EZ) br. 466/2001 i u slučajevima u kojima se utvrde količine dioksina i/ili dioksinima sličnih PCB-ova više od pragova za pokretanje postupka, Komisija preporučuje da države članice, u suradnji s gospodarskim subjektima, pokrenu istragu radi utvrđivanja izvora kontaminacije te poduzmu mjere radi smanjenja ili uklanjanja izvora kontaminacije.
- (63) Može se zaključiti da zakonodavstvo Unije koje se odnosi na kontaminante u hrani, uključujući mlijeko, sadržava 1. zakonski utvrđena ograničenja za određene kontaminante u hrani, uključujući kontaminante u mlijeku, koja su namijenjena izravno subjektima u poslovanju s hranom, koji ne smiju stavljati na tržište hranu,

⁽¹⁾ Uredba Vijeća (EEZ) br. 315/93 od 8. veljače 1993. o utvrđivanju postupaka Zajednice za kontrolu kontaminanata u hrani (SL L 37, 13.2.1993., str. 1.).

⁽²⁾ Uredba Komisije (EZ) br. 466/2001 od 8. ožujka 2001. o utvrđivanju najvećih dopuštenih količina određenih kontaminanata u hrani (SL L 77, 16.3.2001., str. 1.).

⁽³⁾ SL L 67, 9.3.2002., str. 69.

uključujući mlijeko, koja nije u skladu s tim ograničenjima te 2. obvezu država članica da nadziru usklađenost s tim zakonski utvrđenim ograničenjima. Osim toga, na razini Unije postoji preporuka (Preporuka Komisije) upućena državama članicama da provode istraživanja u pogledu pragova za pokretanje postupka za dioksin i slične kontaminante te da poduzimaju preventivne mjere.

5.1.1.2. Zakonodavstvo Unije koje se odnosi na rezidue u proizvodima životinjskog podrijetla, uključujući mlijeko

- (64) Direktivom 96/23/EZ od država članica zahtijeva se da donesu mjere za praćenje tvari i skupina rezidua navedenih u Prilogu I. toj Direktivi. U slučaju mlijeka, prate se sljedeće tvari i rezidue: određeni spojevi, antibakterijske tvari, antihelmintici, nesteroidni protuupalni lijekovi, organokloridi, organofosforni spojevi, kemijski elementi, mikotoksini.
- (65) Direktivom 96/23/EZ obvezuje se države članice da nadziru određene proizvode životinjskog podrijetla, uključujući mlijeko, radi otkrivanja prisutnosti rezidua i tvari. Stoga države članice dostavljaju Komisiji na odobrenje svoje planove praćenja. Osim toga, države članice mogu provoditi nasumične službene kontrole bez prethodne najave u cijelom lancu proizvodnje sirovina životinjskog podrijetla, uključujući mlijeko.
- (66) Nadalje, Direktivom 96/23/EZ predviđa se samokontrola i suodgovornost gospodarskih subjekata. Vlasnici ili odgovorne osobe u objektima u kojima se provodi početna prerada primarnih proizvoda životinjskog podrijetla (to jest mlijeka) moraju poduzeti sve potrebne mjere, a posebno provođenjem vlastitih kontrola, kako bi bili sigurni da proizvodi koji se unose u objekt ne sadržavaju rezidue ili zabranjene tvari u količinama većima od najvećih dopuštenih količina.
- (67) Može se zaključiti da zakonodavstvo Unije koje se odnosi na rezidue u proizvodima životinjskog podrijetla, uključujući mlijeko, sadržava 1. popis štetnih tvari i rezidua u mlijeku koje je potrebno pratiti; 2. zadaću država članica da prate i dodatno provjeravaju prisutnost tih tvari i rezidua u mlijeku; 3. obvezu gospodarskih subjekata koji se bave proizvodnjom i preradom mlijeka da provode samokontrole.

5.1.1.3. Horizontalno zakonodavstvo Unije koje se odnosi na kontrole u području sigurnosti hrane

- (68) Uredbom (EZ) br. 178/2002 utvrđuju se opća načela i odgovornosti u području sigurnosti hrane. U pogledu odgovornosti, člankom 17. Uredbe (EZ) br. 178/2002 predviđa se sljedeće:
- „1. Subjekti u poslovanju s hranom i hranom za životinje u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije unutar poslovanja kojim upravljaju moraju osigurati da hrana ili hrana za životinje ispunjava zahtjeve propisa o hrani koji su od važnosti za njihove aktivnosti te moraju provjeriti jesu li ti zahtjevi ispunjeni.
2. Države članice izvršavaju propise o hrani te prate i provjeravaju ispunjavaju li subjekti u poslovanju s hranom i hranom za životinje odgovarajuće zahtjeve propisa o hrani u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije. One s tim ciljem održavaju sustav službene kontrole i drugih aktivnosti prikladan okolnostima, uključujući obavješćivanje javnosti o sigurnosti i riziku hrane i hrane za životinje, nadzoru sigurnosti hrane i hrane za životinje i ostalim aktivnostima praćenja koje pokrivaju sve faze proizvodnje, prerade i distribucije. Države članice također utvrđuju propise za mjere i sankcije koje se primjenjuju na povrede propisa o hrani i hrani za životinje. Mjere i sankcije su učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.”
- (69) U skladu s člankom 2. Uredbe (EZ) br. 178/2002 hrana uključuje i mlijeko, neovisno o tome je li prerađeno, djelomično prerađeno ili neprerađeno, a namijenjeno je prehrani ljudi ili se može očekivati da će ga ljudi konzumirati.
- (70) Odgovornosti opisane u članku 17. Uredbe (EZ) br. 178/2002 odnose se na subjekte u poslovanju s hranom i na nacionalna nadležna tijela. Člankom 17. Uredbe (EZ) br. 178/2002 uspostavlja se jasna razlika između, s jedne strane, subjekata u poslovanju s hranom (to jest mljekara) koji su dužni provoditi vlastite kontrole u svojim objektima kako bi osigurali ispunjavanje zahtjeva propisa o hrani, uključujući obvezu poštovanja zakonski utvrđenih ograničenja kontaminanata i rezidua te, s druge strane, tijela država članica koja su dužna pratiti i provjeravati ispunjavanje zahtjeva propisa o hrani. U tom pogledu tijela država članica provode dvije vrste aktivnosti: države članice moraju provoditi službene kontrole u strogoj smislu te moraju poduzimati dodatne primjerene aktivnosti kao što su nadzor sigurnosti hrane i ostale aktivnosti praćenja kojima su obuhvaćene sve faze proizvodnje, prerade i distribucije.

- (71) Uredbom (EZ) br. 882/2004 utvrđuju se, među ostalim, dodatna pravila o službenim kontrolama država članica u pogledu hrane životinjskog podrijetla, uključujući mlijeko. Njome se predviđa da države članice izrade službene nacionalne programe kontrola te da ih redovito ažuriraju s obzirom na razvoj događaja. Programi kontrola mogu se prilagođavati i mijenjati u svjetlu čimbenika, ili kako bi se uzeli u obzir čimbenici, koji uključuju pojavu novih bolesti ili ostalih rizika za zdravlje ili znanstvena otkrića, kako je predviđeno člankom 42. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 882/2004.
- (72) Može se zaključiti da se odredbama Unije o kontrolama u području sigurnosti hrane (uključujući mlijeko) predviđaju dvije različite razine odgovornosti koje moraju postojati istodobno: odgovornost subjekata u poslovanju s hranom (mljekara) da ispunjuju zahtjeve u pogledu sigurnosti hrane te odgovornost država članica da provode kontrole kako bi provjerile ispunjuju li subjekti u poslovanju s hranom relevantne zahtjeve propisa o hrani. Nadalje, države članice odgovorne su za provođenje službenih kontrola u području sigurnosti hrane u strogom smislu te za provođenje dodatnih primjerenih aktivnosti poput aktivnosti praćenja u koje je uključeno i praćenje zdravstvenih rizika, kako bi na temelju njih mogle prilagoditi svoje kontrole s obzirom na nove spoznaje.

5.1.2. Nacionalno zakonodavstvo u području sigurnosti hrane

- (73) Prije stupanja na snagu Uredbe (EZ) br. 178/2002, njemački je Zakon o hrani (članak 8. zakona *Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz*) sadržavao odredbu o zabrani proizvodnje i stavljanja na tržište hrane koja je opasna za zdravlje ljudi. Ta se zabrana odnosila na sve proizvođače hrane, uključujući i proizvođače mlijeka. Službene kontrole bile su regulirane člankom 40. njemačkog Zakona o hrani. U skladu s tom odredbom, nadležna službena tijela bila su obvezna provoditi potrebna ispitivanja i uzorkovanja.
- (74) Nakon stupanja na snagu Uredbe (EZ) br. 178/2002, zakonodavstvom Unije predviđa se izravno primjenjiva obveza proizvođača hrane da proizvode i stavljaju na tržište sigurnu hranu te izravno primjenjiva obveza država članica da provode službene kontrole. Njemački Zakon o sigurnosti hrane i hrane za životinje sadržava dodatna pojašnjenja u pogledu tih obveza, uključujući pravila o raspodjeli nadležnosti između savezne i regionalne razine te o izradi i izvršavanju programa službenih kontrola. Troškove vlastitih kontrola koje provode subjekti u poslovanju s hranom (uključujući mljekare) moraju snositi sama poduzeća. Troškove službenih kontrola, uključujući praćenje kontaminanata, snosi država.
- (75) Praćenje kontaminanata smatra se dopunom službenih kontrola u području sigurnosti hrane u strogom smislu. Praćenje kontaminanata jest aktivnost praćenja kako je predviđena člancima 50. i 51. Zakona o hrani i hrani za životinje. Točan odnos između službenih kontrola u području sigurnosti hrane i praćenja kontaminanata opisan je u primjedbama koje je dostavila Njemačka (vidjeti uvodne izjave od 18. do 34.). Njegove se značajke mogu sažeti kako slijedi:
- (76) Praćenje kontaminanata preventivne je prirode. Glavna svrha tog praćenja nije utvrđivanje poštuju li se zakonski utvrđena ograničenja (jer je to svrha službenih kontrola u području sigurnosti hrane), već promatranje promjena u prisutnosti kontaminanata unutar zakonski utvrđenih ograničenja te otkrivanje vrijednosti većih od uobičajenih, koje mogu biti rano upozorenje ili znakovi mogućih rizika.
- (77) Tijela saveznih pokrajina nadležna za sigurnost hrane određuju posebna tijela koja predlažu parametre praćenja kontaminanata (konkretne kontaminante koje je potrebno pratiti, vremenski raspored, regije). Ti se parametri određuju *ad hoc* na temelju procjene rizika. Odobravaju ih tijela saveznih pokrajina koja su nadležna za sigurnost hrane. Praćenje kontaminanata provode tijela koja određuju tijela saveznih pokrajina nadležna za sigurnost hrane. Savezne pokrajine imaju upravljačku funkciju u odnosu na tijela određena da provode praćenje kontaminanata.
- (78) Praćenjem kontaminanata koje je dopuna službenim kontrolama u području sigurnosti hrane na sljedeći se način pridonosi tim službenim kontrolama: rezultati praćenja kontaminanata upotrebljavaju se za prilagođavanje i mijenjanje programa službenih kontrola, kada se to smatra potrebnim, te za poduzimanje dodatnih preventivnih mjera poput onih kojima se omogućuje rano otkrivanje zdravstvenih rizika, informiranje javnosti o zdravstvenim i ekološkim rizicima, uspostavljanje baza podataka i analiziranje raspoloživih podataka te podnošenje prijedloga za zakonodavne izmjene.

- (79) Stoga se može zaključiti sljedeće:
1. nacionalno zakonodavstvo u području sigurnosti hrane u skladu je sa zakonodavstvom Unije u području sigurnosti hrane i njime se uvode dvije razine odgovornosti: odgovornost na razini mljekara i odgovornost na razini države članice;
 2. praćenje kontaminanata provodi se kao dio službenih kontrola države članice, ili konkretnije, kao „druga prikladna aktivnost” u smislu članka 17. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 178/2002. Osim toga, praćenje kontaminanata izravno je povezano s obvezama država članica koje proizlaze iz Uredbe (EZ) br. 466/2001 i Uredbe (EZ) br. 1881/2006, Preporuke o smanjenju prisutnosti dioksina, furana i PCB-ova u hrani te Direktive 96/23/EZ, a odnose se na praćenje i dodatno provjeravanje prisutnosti kontaminanata u mlijeku;
 3. praćenje kontaminanata izravno je povezano sa službenim kontrolama u području sigurnosti hrane koje provodi država članica jer se iz njega dobivaju informacije kojima se dopunjuju te kontrole;
 4. praćenje kontaminanata temelji se na procjeni rizika koju su izvršila javno imenovana tijela i provodi se prema javno odobrenom planu u kojemu se određuju regije, vremensko razdoblje i tvari koje je potrebno provjeravati te koji se ažurira u skladu s procjenom rizika. Stoga se može zaključiti da praćenje kontaminanata nije rutinske prirode;
 5. praćenje kontaminanata provodi se u obliku ispitivanja uzoraka uzetih nasumično iz vozila za prikupljanje i prijevoz mlijeka; i uzorci i rezultati su anonimni;
 6. rezultati ispitivanja upotrebljavaju se u svrhu ranog otkrivanja rizika i poduzimanja javnih preventivnih mjera;
 7. praćenje kontaminanata ne oslobađa mljekare obveze provođenja vlastitih provjera usklađenosti sa zakonski utvrđenim ograničenjima kontaminanata i rezidua u mlijeku.

5.2. Stavljanje mljekara u povoljniji položaj

- (80) Na temelju prethodno navedenih zaključaka o prirodi praćenja kontaminanata, mora se ispitati stavljaju li se tim praćenjem mljekare u povoljniji položaj.
- (81) Sve vrste mjera kojima se smanjuju troškovi koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika i koje su stoga, iako nisu subvencije u strogoj smislu riječi, iste naravi i imaju iste učinke, stavljaju poduzetnike u povoljniji položaj ⁽¹⁾. Stoga je potrebno ispitati dovodi li praćenje kontaminanata koje financira država do toga da su mljekare oslobođene tereta koji bi inače trebao snositi njihov proračun.
- (82) Pojmom tereta (troška) koji uobičajeno pada na teret proračuna poduzetnika obuhvaćeni su troškovi koje se smatra svojstvenim troškom gospodarske djelatnosti tog poduzetnika, kao i dodatni troškovi koje poduzetnici moraju snositi zbog obveza koje proizlaze iz zakonodavstva koje se primjenjuje na gospodarsku djelatnost ⁽²⁾.
- (83) U pogledu sektora mlijeka, ti su uobičajeni troškovi, uključujući zakonski propisane dodatne troškove, koje snose mljekare, na primjer sljedeći:
- troškovi utvrđivanja kvalitete mlijeka, koji su svojstveni gospodarskoj djelatnosti jer su nužni za određivanje cijene mlijeka ⁽³⁾,
 - troškovi samokontrola u području sigurnosti hrane koje provode same mljekare kako bi ispunile obvezu u pogledu proizvodnje i stavljanja na tržište samo mlijeka koje je sigurno za prehranu ljudi. Te kontrole provode i plaćaju mljekare (vidjeti uvodne izjave 33. i 34.).

⁽¹⁾ Vidjeti presudu u predmetu T-538/11, Kraljevina Belgija protiv Europske Komisije, t. 71., ECLI:EU:T:2015:188 i tamo navedenu sudsku praksu.

⁽²⁾ Vidjeti, po analogiji, presude u predmetu T-538/11 Kraljevina Belgija protiv Europske Komisije, t. 76., ECLI:EU:T:2015:188; u predmetu C-172/03 Heiser, t. 38., EU:C:2005:130; u predmetu C-126/01 GEMO, t. 31. i 32., ECLI:EU:C:2003:622; u predmetu C-251/97 Francuska protiv Komisije, t. 40., EU:C:1999:480; u predmetu 173/73 Italija protiv Komisije, t. 15. do 18., CLI:EU:C:1974:71

⁽³⁾ Vidjeti Odluku Komisije C(2015) 6295 final od 18. rujna 2015. o državnim potporama SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) koje je Njemačka dodijelila za ispitivanja kvalitete mlijeka u okviru Zakona o mlijeku i mastima, uvodne izjave 136.–140.

- (84) Suprotno tomu, troškovi praćenja kontaminanata nisu troškovi koji su svojstveni proizvodnji, preradi i stavljanju na tržište mlijeka ni dodatni troškovi koje poduzetnici moraju snositi zbog obveza propisanih zakonom.
- (85) Praćenje kontaminanata nije povezano s pojedinačnim mljekarama već se provodi nasumično u fazi prikupljanja mlijeka te je stoga anonimno (vidjeti uvodne izjave 20. i 28.). Osim toga, njime se ne obuhvaćaju sve količine mlijeka koje su proizvedene, prevezene i stavljene na tržište, već samo dio tih količina, a učestalost i mjesto provođenja tih kontrola određuju se na temelju procjene rizika; dakle, ne provodi se rutinski (vidjeti uvodne izjave 20. i 21.).
- (86) Nadalje, svrha praćenja kontaminanata nije da se utvrdi poštuju li se zakonski utvrđena ograničenja prisutnosti pojedinih štetnih tvari. Kao prvo, mljekare u tu svrhu provode vlastite kontrole (vidjeti uvodnu izjavu 83., drugu alineju); i kao drugo, cilj je praćenja kontaminanata rano otkrivanje rizika ispitivanjem vrijednosti koje su unutar zakonski utvrđenih ograničenja, ali su veće od uobičajenih za određenu regiju (vidjeti uvodne izjave 26., 27., 29.).
- (87) Mljekare ne mogu upotrijebiti praćenje kontaminanata i dobivene rezultate za određivanje kvalitete svojeg mlijeka. Praćenje kontaminanata nije nužan uvjet za preradu prikupljenog mlijeka te za stavljanje na tržište proizvedenih mliječnih proizvoda. Jedino ako se u okviru praćenja kontaminanata utvrdi da su premašene zakonski dopuštene vrijednosti, tijelo nadležno za sigurnost hrane u posebnom će postupku donijeti mjere koje imaju negativne posljedice za pojedinu mljekaru. (vidjeti uvodnu izjavu 30.).
- (88) Troškovi praćenja kontaminanata nisu dodatni troškovi koje poduzetnici moraju snositi zbog obveza koje proizlaze iz zakonodavstva koje se primjenjuje na proizvodnju mlijeka (vidjeti uvodne izjave 32., 33., 34.). Mljekare imaju obvezu provođenja vlastitih kontrola u području sigurnosti hrane u svojem poduzeću kako bi ispunile obvezu proizvodnje i stavljanja na tržište mlijeka i mliječnih proizvoda koji su sigurni za prehranu ljudi, uključujući poštovanje zakonski utvrđenih ograničenja za kontaminante i rezidue (vidjeti uvodnu izjavu 83., drugu alineju). Praćenjem kontaminanata mljekare se ne oslobađa obveze provođenja vlastitih kontrola sigurnosti hrane radi ispunjavanja svojih zakonskih obveza (vidjeti uvodnu izjavu 34.).
- (89) Praćenje kontaminanata smatra se zadaćom povezanom sa službenim kontrolama u području sigurnosti hrane za koje su odgovorna tijela javne vlasti i koje financira država (vidjeti uvodne izjave 32., 63., 67. i 72. te uvodnu izjavu 79. točku 2.) i njime se mljekare ne oslobađa obveze provođenja vlastitih kontrola u području sigurnosti hrane koja je propisana zakonodavstvom Unije i nacionalnim zakonodavstvom.
- (90) U najnovijoj sudskoj praksi, i to u presudi Općeg suda u predmetu T – 538/11 Kraljevina Belgija protiv Europske Komisije ⁽¹⁾, naglašeno je da „pojam tereta koji uobičajeno pada na budžet poduzetnika uključuje, među ostalim, dodatne troškove koje poduzetnici trebaju snositi zbog obveza, koje proizlaze iz zakona i drugih propisa ili ugovora koji se primjenjuju na ekonomsku djelatnost” (vidjeti točku 76. presude). U tom je predmetu izričito utvrđeno da su *screening* metode testiranja na GSE obvezne za poduzetnike koji su obuhvaćeni zakonom.
- (91) Suprotno tomu, u predmetnom slučaju praćenja kontaminanata kontrole nisu obveza koja je mljekarama nametnuta zakonom, propisom ili ugovorom koji se primjenjuju na gospodarsku djelatnost. Kontrole koje su mljekarama nametnute zakonom, propisom ili ugovorom koji se primjenjuju na gospodarsku djelatnost opisane su u uvodnoj izjavi 63. točki 1., uvodnoj izjavi 67. točki 3. i uvodnoj izjavi 83. drugoj alineji. Mljekare moraju provoditi te kontrole kako bi dokazale da poštuju zakonski utvrđena ograničenja prisutnosti kontaminanata.
- (92) Međutim, praćenje kontaminanata nije alat za dokazivanje usklađenosti s tim zakonski utvrđenim ograničenjima. Cilj je praćenja kontaminanata otkriti vrijednosti prisutnosti kontaminanata ispod zakonski utvrđenih ograničenja za preventivne svrhe kako je prethodno objašnjeno, a kontrole se provode nasumično i neredovito (vidjeti uvodnu izjavu 76.). Praćenje kontaminanata nije dio kontrola koje mljekare moraju provoditi kako bi dokazale da poštuju zakonski utvrđena ograničenja prisutnosti kontaminanata. Stoga se zaključci doneseni u predmetu T – 538/11 u pogledu postojanja prednosti za poduzetnike na koje se odnose obvezna testiranja na GSE ne mogu primijeniti na predmetni slučaj praćenja kontaminanata.
- (93) Stoga se troškovi praćenja kontaminanata ne mogu smatrati svojstvenim troškovima gospodarske djelatnosti mljekara ili dodatnim troškovima koje mljekare moraju snositi zbog obveza koje proizlaze iz prava koje se primjenjuje na njihovu gospodarsku djelatnost.

⁽¹⁾ ECLI:EU:T:2015:188

- (94) Zbog tog se razloga praćenjem kontaminanata ne oslobađa mljekare od troškova koji uobičajeno padaju na teret njihova proračuna niti se smanjuje uobičajene terete njihova proračuna; stoga se praćenjem kontaminanata mljekare ne stavljaju u povoljniji položaj.
- (95) Dakle, s obzirom na to da jedan od uvjeta iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, to jest stavljanje u povoljniji položaj, nije ispunjen, Komisija zaključuje da praćenje kontaminanata ne predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Opće aktivnosti u području zdravstvene zaštite koje se provode u skladu sa Zakonom o mlijeku i mastima pod nazivom praćenje kontaminanata, a koje se u Odluci o pokretanju postupka nazivaju podmjerama BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 i TH 8, ne predstavljaju potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Saveznoj Republici Njemačkoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 4. travnja 2016.

Za Komisiju
Phil HOGAN
Član Komisije
