

**ODLUKA KOMISIJE (EU) 2015/2432****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***(priopćeno pod brojem dokumenta C(2015) 6295)***(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 navedenim propisom <sup>(1)</sup>,

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 potporama u poljoprivrednom sektoru koje je Njemačka dostavila u skladu s člankom 21. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 <sup>(2)</sup>. 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 potporu njemačkom sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda na temelju Zakona o prometu mlijekom, mliječnim proizvodima i mastima (njem. *Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten*; dalje u tekstu: „Zakon o mlijeku i mastima” ili „MFG”) iz 1952.
- (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 završna verzija) 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. UFEU-a <sup>(3)</sup> (dalje u tekstu: „Odluka o pokretanju postupka”). U istom je dopisu Komisija utvrdila da su dodatne 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 ne predstavljaju državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ili da nisu obuhvaćene područjem primjene pravila o državnim potporama (dalje u tekstu: „pozitivna odluka”).
- (4) Za potpore obuhvaćene ovom Odlukom u pogledu ispitivanja kvalitete mlijeka provedenih u njemačkim savezним pokrajinama Baden-Württembergu i Bavarskoj Komisija je utvrdila da su bile spojive s unutarnjim tržištem u razdoblju od 28. studenoga 2001. do 31. prosinca 2006.
- (5) Nasuprot tome Komisija je u pogledu istih ispitivanja kvalitete mlijeka izrazila sumnju u njihovu spojivost s unutarnjim tržištem ako su se ona provodila u razdoblju nakon 1. siječnja 2007.
- (6) Ova se Odluka isključivo odnosi na ispitivanja kvalitete mlijeka provedena u razdoblju nakon 1. siječnja 2007.

<sup>(1)</sup> SL C 7, 10.1.2014., str. 8.

<sup>(2)</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 83, 27.3.1999., str. 1.).

<sup>(3)</sup> S učinkom od 1. prosinca 2009. članak 87. Ugovora o EZ-u postao je članak 107. Ugovora, a članak 88. Ugovora o EZ-u postao je članak 108. Ta su četiri članka u svojoj biti istovjetna. U okviru ove Odluke upućivanja na članke 107. i 108. UFEU-a prema potrebi se tumače kao upućivanja na članke 87. i 88. Ugovora o EZ-u.

- (7) Njemačka je dostavila svoje primjedbe na Odluku o pokretanju postupka dopisom od 20. rujna 2013.
- (8) Odluka o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije* (\*). Komisija je pozvala ostale zainteresirane strane da podnesu svoje primjedbe u roku od jednog mjeseca.
- (9) Komisija je primila ukupno 19 primjedbi zainteresiranih strana. Jedna od tih zainteresiranih strana zamolila je Komisiju da ne objavljuje njezin identitet i za to je navela uvjerljive razloge. Izuzevši potonju, ukupno se 7 od 19 primjedbi odnosilo na predmetne mjere u pogledu ispitivanja kvalitete mlijeka.
- (10) Primljene primjedbe dostavljene su Njemačkoj dopisima od 27. veljače, 3. ožujka i 3. listopada 2014. bez navođenja identiteta prethodno navedene zainteresirane strane.
- (11) Njemačka se najprije nije izjasnila u pogledu primjedbi koje su zainteresirane strane dostavile u veljači 2014. Njemačka je u dopisu od 3. prosinca 2014. dostavila primjedbe na dodatne primjedbe od 8. srpnja 2014.

## 2. OPIS MJERA

- (12) U nastavku su opisane financijske potpore koje se odnose na ispitivanja kvalitete mlijeka provedena u Baden-Württembergu i Bavarskoj, koje su u Odluci o pokretanju postupka nazvane podmjerama BW 1 i BY 1 i u pogledu čije je spojivosti s unutarnjim tržištem za razdoblje nakon 1. siječnja 2007. Komisija izrazila sumnju.

### **Razlozi za Komisijino pokretanje postupka u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a**

- (13) MFG je savezni zakon koji je stupio na snagu 1952. i otad je izmijenjen nekoliko puta, a posljednji put 31. listopada 2006. On predstavlja pravni okvir za predmetne mjere potpore i njegovo je razdoblje valjanosti neograničeno.
- (14) Njemačka je navela da se ispitivanja kvalitete mlijeka koja se provode u Bavarskoj ne financiraju samo iz sredstava od pristojbe za mlijeko nego i iz općeg dijela proračuna te pokrajine.
- (15) U članku 22. stavku 1. MFG-a njemačke savezne pokrajine ovlašćuje se da od mljekara naplaćuju pristojbu za mlijeko na temelju količine dostavljenog mlijeka. Pristojbe koje naplaćuju savezne pokrajine iznose do 0,0015 EUR po kilogramu mlijeka.
- (16) Njemačka je navela da pristojba za mlijeko naplaćena u pojedinim savezним pokrajinama nije primjenjiva na uvozne proizvode. Nasuprot tomu, proizvodi za izvoz mogu biti obuhvaćeni pristojbom za mlijeko.
- (17) U članku 22. stavku 2. MFG-a predviđeno je da se sredstva dobivena iz pristojbe za mlijeko upotrebljavaju samo u sljedeće svrhe:
  1. poticanje i održavanje kvalitete na temelju određenih provedbenih propisa;
  2. povećanje higijene pri dobivanju, dostavi, obradi i preradi te prodaji mlijeka i mliječnih proizvoda;
  3. kontrole mliječnosti;
  4. savjetovanje poduzeća u pitanjima mljekarstva i stalno daljnje obrazovanje novih mljekara;
  5. oglašavanje radi povećanja potrošnje mlijeka i mliječnih proizvoda;
  6. ispunjavanje zadataka u skladu sa Zakonom o mlijeku i mastima.

(\*) Vidjeti bilješku 1. Prije toga Njemačkoj je dopisom od 9. prosinca 2013. dostavljen ispravak.

- (18) U članku 22. stavku 2.a MFG-a predviđeno je da se, odstupajući od stavka 2., sredstva dobivena u skladu sa stavkom 1. mogu upotrijebiti i u sljedeće svrhe:
1. smanjenje strukturno uvjetovanih povećanih troškova dobivanja pri isporuci mlijeka i vrhnja od proizvođača do mljekara,
  2. 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
  3. poticanje kakvoće pri centraliziranoj prodaji mliječnih proizvoda.
- (19) U članku 22. stavku 4. MFG-a predviđeno je da se doprinosi i naknade koje mljekare ili udruženja mljekara plaćaju mljekarskim institucijama u svrhe navedene u stavku 2. mogu dijelom ili u cijelosti podmiriti sredstvima od pristojbe za mlijeko.
- (20) Baden-Württemberg i Bavarska dodjeljuju financijsku potporu s obzirom na ispitivanja kvalitete mlijeka koja se u Odluci o pokretanju postupka nazivaju podmjera BW 1 i BY 1. Ukupno uložena sredstva (zbroj obiju pokrajina, uključujući sredstva iz općeg dijela proračuna za Bavarsku) iznosila su oko 9 milijuna EUR godišnje.
- (21) U skladu s člankom 10. MFG-a u vezi s člankom 1. stavkom 1. Uredbe o ispitivanju kvalitete i plaćanju dostavljenog mlijeka (njem. *Milch-Güteverordnung – Uredba o kvaliteti mlijeka*, „MGV”) od 9. srpnja 1980. <sup>(5)</sup> subjekti koji preuzimaju mlijeko moraju svako dostavljeno mlijeko radi ocjene kvalitete ispitati ili dati na ispitivanje s obzirom na:
- udjel masti,
  - udjel bjelančevina,
  - bakteriološku kvalitetu,
  - udjel somatskih stanica i
  - ledište.
- (22) Ispitivanja navedena u članku 1. stavku 1. MGV-a obvezna su za mlijeko koje kupuju mljekare u Njemačkoj (subjekti koji preuzimaju mlijeko).
- (23) Druge savezne pokrajine, osim Baden-Württemberga i Bavarske, uključujući pokrajine koje ne naplaćuju pristojbu za mlijeko, ne odobravaju financijsku potporu za ispitivanja kvalitete mlijeka.
- (24) Provedba podmjera BW 1 i BY 1 temelji se na pravnim osnovama navedenima u nastavku:
- članak 22. stavak 2. točka 1. Zakona o mlijeku i mastima,
  - Uredba o kvaliteti mlijeka od 9. srpnja 1980.,
  - Uredba o provedbi Uredbe o kvaliteti mlijeka od 18. svibnja 2004. <sup>(6)</sup>,
  - Obavijest o odobrenju rada tijela za ispitivanje mlijeka Milchprüfing Baden-Württemberg e.V. u verziji od 21.7.2004. <sup>(7)</sup>,
  - članci 23. i 44. Zakona o proračunu savezne pokrajine Baden-Württemberg (njem. *Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg – LHO*),
  - Uredba o pristojbi za mlijeko (njem. *Verordnung über eine Umlage für Milch – BayMilchUmlV*) od 17. listopada 2007. <sup>(8)</sup> (Bavarska),

<sup>(5)</sup> SL I, str. 878., 1081., posljednji put izmijenjen člankom 1. Uredbe od 17. prosinca 2010. (SL I., str. 2132.).

<sup>(6)</sup> SL 8, str. 350.

<sup>(7)</sup> Službeni list br. 30, 2.8.2004.

<sup>(8)</sup> SL 2007., str. 727., posljednji put izmijenjena Uredbom od 29.11.2012.

- Uredba o naplati mljekarskih pristojbi (njem. *Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen*) od 18. svibnja 2004. (Baden-Württemberg) <sup>(9)</sup>, stavljena izvan snage kao posljedica Uredbe Ministarstva poljoprivrede i zaštite potrošača o stavljanju izvan snage Uredbe o naplati mljekarskih pristojbi od 14. veljače 2013.,
- članci 23. i 44. Zakona o proračunu savezne pokrajine Bavarske (njem. *Bayerische Haushaltsordnung – BayHO*).
- (25) Njemačka je već u prethodnom istražnom postupku tvrdila da te mjere ne predstavljaju potpore zbog sljedećih razloga:
- (26) Iznosi se plaćaju kao nadoknada za potrebne rashode koji tijelima za ispitivanje mlijeka nastaju obavljanjem dužnosti javne vlasti. Ispitivanjima se jamči sigurnost proizvoda s obzirom na zaštitu zdravlja potrošača i opskrbu stanovništva kvalitetnim proizvodima.
- (27) Od posebne su važnosti dodatna ispitivanja sirova mlijeka kojima se znatno premašuju zahtjevi iz MGV-a. Time se tijelima za ispitivanje mlijeka dopušta održavanje sustava praćenja radi utvrđivanja unosa inhibitora, čime se, u slučaju sumnje, ciljano može utvrditi i, prema potrebi, sankcionirati unos inhibitora u dostavljeno mlijeko. Komisija napominje da će financijske potpore tim dodatnim ispitivanjima biti predmet zasebne odluke.
- (28) Nakon što je Komisija dopisom od 2. listopada 2012. sve mjere obuhvaćene MFG-om evidentirala kao neprijavljene potpore, Baden-Württemberg i Bavarska usuglasili su se da će prestati isplaćivati naknadu troškova za službena ispitivanja kvalitete mlijeka koji su se dotad financirali sredstvima od pristojbe za mlijeko. Umjesto toga mliječna će industrija ubuduće rashode nadoknađivati izravno tijelima za ispitivanje mlijeka. S obzirom na to da je velika većina (oko 80 %) financijskih sredstava od pristojbe za mlijeko u Baden-Württembergu bila obuhvaćena navedenim službenim ispitivanjem dostavljenog mlijeka, Baden-Württemberg u tom je pogledu radi jednostavnije administracije i smanjenja birokracije s 1. siječnja 2013. u potpunosti prestao naplaćivati pristojbu za mlijeko. U Bavarskoj je pak izostanak naknade troškova nadoknađen smanjenjem stope pristojbe.

#### Primjedbe Njemačke od 20. rujna 2013.

- (29) U pogledu predmetnih podmjera BY 1 i BW 1 Njemačka je dostavila primjedbe o kojima su se dvije pokrajine usuglasile i koje su navedene u nastavku.
- (30) Preuzimanje troškova za rutinske provjere kakvoće mlijeka u skladu je sa zakonom i tijekom razdoblja 2001. – 2006. Provjerama koje provode tijela za ispitivanje mlijeka Milchprüfring Bayern e.V. („MPBY”) i Milchprüfring Baden-Württemberg e.V. („MPBW”) ne dodjeljuje se potpora jer se time mliječnu industriju ne stavlja u povoljniji položaj u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Čak i da je riječ o potpori (što Njemačka poriče), trebalo bi je smatrati zatečenom potporom. U svakom su slučaju mjere BY 1/BW 1 spojive s unutarnjim tržištem. Savezna pokrajina Bavarska privremeno je obustavila financiranje iz pristojbe samo radi pravne sigurnosti. U Baden-Württembergu financiranje iz pristojbe i naplaćivanje pristojbe ukupno je obustavljeno 31. prosinca 2012. samo zbog razloga pravne sigurnosti povezanih s posebnom situacijom u toj pokrajini.
- (31) Mjere BY 1/BW 1 nisu sadržavale potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a jer mljekare nisu stavljene u povoljniji položaj zahvaljujući provjerama koje su provodili MPBY i MPBW. Točnije, mljekare nisu oslobođene od troškova koje bi inače morale snositi. Nije ispravno troškove poštovanja nacionalnih zakonskih obveza smatrati uobičajenim troškovima poslovanja koje bi predmetni poduzetnici, tj. mljekare, inače morali sami snositi.
- (32) Troškovi koje poduzetnik „inače” mora snositi proizlaze iz propisa predviđenih nacionalnim pravom (akcesorno ispitivanje). Iz toga proizlazi pitanje koja bi opterećenja poduzetnik na temelju nacionalnog prava „inače” morao snositi. U tom je pogledu Sud s obzirom na porezni sustav priznao da ne postoji (selektivna) prednost u skladu s pravilima o državnim potporama ako u različitim regijama države članice vrijede različiti porezni sustavi. Referentni okvir za porezne sustave pritom nije nužno odrediti unutar granica državnog područja predmetne države članice pa mjera kojom se prednost daje samo jednom dijelu državnog područja nije samo zbog toga selektivna u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a <sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> SL str. 350.

<sup>(10)</sup> Presuda Suda od 6. rujna 2006., Portugal/Komisija, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, t. 56. i dalje.

- (33) Isto bi trebalo vrijediti i s obzirom na preuzimanje troškova ispitivanja kakvoće mlijeka. Zbog nadležnosti podijeljenih po saveznim pokrajinama u Njemačkoj „uobičajeno opterećenje” proizlazi samo iz međudjelovanja saveznog i pokrajinskog prava. Prema tom shvaćanju troškovi ispitivanja mlijeka nisu uobičajeni troškovi poslovanja mljekara.
- (34) Saveznim pravom ne određuje se da bi mljekare trebale snositi troškove ispitivanja kakvoće. Preuzimanje troškova ne temelji se ni na MFG-u ni na MGV-u. Članak 1. stavak 1. MGV-a glasi: „Subjekti koji otkupljuju mlijeko moraju svako dostavljeno mlijeko ispitati ili dati na ispitivanje radi ocjene kvalitete [...] u skladu s člankom 2. stavcima 1. do 8.”
- (35) Iz članka 2. stavka 8. MGV-a proizlazi jedino da u načelu ispitivanja ne provode mljekare, nego odobrene ispitne stanice: „Ispitivanja smije provoditi samo ispitna stanica čiji je rad odobrilo tijelo nadležno na temelju pokrajinskog prava. Tijelo nadležno na temelju pokrajinskog prava može dopustiti subjektu koji otkupljuje mlijeko da sam provodi ispitivanja.”
- (36) Kao rezultat toga, saveznim pravom (MFG-om i MGV-om) određuje se samo postojanje obveze ispitivanja za subjekte koji otkupljuju mlijeko. Stoga su u skladu s člankom 10. stavkom 2. MFG-a savezne pokrajine nadležne za konkretno uređenje ispitivanja mlijeka (posebno u pogledu preuzimanja troškova).
- (37) Stoga se na temelju pokrajinskog prava određuje provodi li ispitivanje ispitna stanica ili sam subjekt koji otkupljuje mlijeko. Pojedina savezna pokrajina može odlučiti i o obvezi preuzimanja troškova, odnosno preuzima li ih subjekt koji otkupljuje mlijeko ili ispitna stanica. Stoga u Njemačkoj postoje različite odredbe u pogledu obveze preuzimanja troškova. One su činile referentni okvir za pitanje koje bi troškove poduzetnik u smislu prethodno navedene sudske prakse „inače” morao snositi.
- (38) Tako je u Bavarskoj MPBY nadležan za provjeru mlijeka. MPBY je jedina odobrena ispitna stanica u Bavarskoj. On kao neutralna organizacija za ispitivanje preuzima javne zadaće i stoga podliježe stalnoj kontroli države. Troškovi koji time nastanu tijelu za ispitivanje mlijeka stoga se djelomično pokrivaju iz pristojbe u skladu s člankom 22. MFG-a, a djelomično, kako je navela Njemačka, iz općeg dijela proračuna. Budući da su savezne pokrajine nadležne za uređivanje obveze preuzimanja troškova u svojem području, određeni poduzetnici ne stavljaju se u povoljniji položaj u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a ako se unutar savezne pokrajine ispitivanje kakvoće u potpunosti ili djelomično financira iz pristojbe za mlijeko. Savezno pravo nije relevantni pravni okvir za obvezu preuzimanja troškova. Stoga nije mjerodavna činjenica da se u drugim savezним pokrajinama, za razliku od Baden-Württemberga i Bavorske, ne provodi takvo (djelomično) financiranje iz pristojbe.
- (39) U Bavarskoj i Baden-Württembergu svi poduzetnici moraju snositi troškove u istoj mjeri. Stoga ne nastaje (selektivna) prednost.
- (40) Iz još jednog aspekta vidljivo da ne postoji povoljniji položaj za mljekare u skladu s pravilima o potporama: Mljekare se ne oslobađaju troškova koje bi inače morale snositi jer bi s druge strane morale plaćati veći doprinos pristojbi za mlijeko. Pristojba se upotrebljava za djelomično financiranje provjera mlijeka. Obustavom financiranja provjera mlijeka iz pristojbe na temelju postupka Komisije snižena je i stopa pristojbe. Naknade mljekara za provjere kakvoće s druge su se strane povećale kako bi se nadoknadilo smanjeno financiranje iz pristojbe. Sud je u tom pogledu odlučio da nema povoljnijeg položaja ako davanje odgovara stvarnom ekonomskom trošku protuusluge<sup>(1)</sup>. Takva poveznica između usluge i protuusluge postoji kod (parafiskalnih) davanja ako su davanja naplaćena u konkretnu svrhu. Komisija je utvrdila<sup>(2)</sup> da u predmetnom slučaju postoji takva „povezana upotreba”. Budući da u ovom slučaju usluga (doprinos pristojbi) premašuje protuuslugu (manji troškovi provjera mlijeka) potrebno je isključiti stavljanje u povoljniji položaj u skladu s pravilima o državnim potporama.
- (41) Njemačka je umjesto toga navela da su predmetne podmjere zatečene potpore.
- (42) Temelj je za financiranje provjera iz pristojbe članak 22. stavak 2. točka 1. MFG-a. Potpora dodijeljena na temelju članka 22. stavka 2. točke 1. MFG-a zatečena je potpora (u svakom slučaju) i kao takva se nastavlja priznavati. Značaj potpore kao zatečene potpore ne narušava se ni mogućim izmjenama ni relevantnim mjerama.

<sup>(1)</sup> Presuda Suda od 22. svibnja 2003., Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, t. 84.

<sup>(2)</sup> Odluka o pokretanju postupka, uvodne izjave 265. i dalje.

- (43) U skladu s člankom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe (EZ) br. 659/1999 pojam „zatečena potpora” znači, među ostalim, potpora „koja je postojala prije stupanja na snagu Ugovora u odgovarajućim državama članicama, odnosno programi potpore i pojedinačna potpora čija je primjena započela prije, te se nastavila i nakon stupanja Ugovora na snagu”. MFG je ažuriran 1952. i otad je na snazi u većinom neizmijenjenom obliku. Program potpore tako je uveden znatno prije relevantnog datuma (1. siječnja 1958.).
- (44) Zatečena potpora u skladu s člankom 108. stavkom 3. rečenicom 1. UFEU-a prestaje vrijediti i podliježe obvezi prijave ako je potpora izmijenjena. Izmjena u smislu članka 108. stavka 3. rečenice 1. UFEU-a u skladu s ustaljenom sudskom praksom i praksom odlučivanja prihvaća se samo ako je potpora bitno izmijenjena.
- (45) Izmjena je relevantna samo ako se odnosi na „bitno obilježje” potpore, ako se potpora dodjeljuje na drugoj pravnoj osnovi ili ako se izmijeni „opseg programa”. (Eventualni) program potpore od 1958. nije bitno izmijenjen. Posebno je članak 22. stavak 2. MFG-a na kojem se temelje relevantne mjere za ovaj predmet izmijenjen u najmanjoj mogućoj mjeri, a ovdje relevantna točka 1. u potpunosti je neizmijenjena. Izmjena se odnosi samo na točku 5. članka 22. stavka 2. koja ovdje nije relevantna.
- (46) Izmjene propisa pojedinih saveznih pokrajina ne odnose se na opseg ili značaj pojedine mjere. Štoviše, člankom 22. stavkom 2. MFG-a predviđa se u koje se svrhe mogu upotrebljavati sredstva iz pristojbe u skladu s člankom 22. stavkom 1. MFG-a. U slučaju izmjene pojedinih postupovnih propisa zatečena potpora time bi se izmijenila samo u smislu članka 108. stavka 3. rečenice 1. UFEU-a, kad bi se to odnosilo na spojivost s unutarnjim tržištem. U slučaju Bavarske mjerodavnom Uredbom o pristojbi za mlijeko (BayMilchUmlV) uređuju se samo pojedini, npr. o naplati pristojbe, a jednako vrijedi i za Baden-Württemberg. Međutim, značajke bitne za spojivost potpore s unutarnjim tržištem – podrijetlo sredstava (pristojba u skladu s člankom 22. stavkom 1.) i svrha upotrebe (članak 22. stavak 2.) – već su u dovoljnoj mjeri određene u MFG-u.
- (47) Stope pristojbe koje su se upotrebljavale u tim pokrajinama od 1984. stalno su se smanjivale. Manjim stopama pristojbe ne bi se moglo utjecati na spojivost programa potpore.
- (48) Mogućnost da su djelomično pojedinačno i samo privremeno dodjeljivana sredstva na temelju MFG-a <sup>(13)</sup> nije u suprotnosti sa značajem zatečene potpore. Ta je potpora dodijeljena na temelju MFG-a koji predstavlja program potpore i stoga je njegova narav takva da se u njemu pojedine potpore opisuju samo na apstraktan način. Usto se program potpore ne mora upotrijebiti u potpunosti.
- (49) Relevantne mjere sadržane u Smjernicama Zajednice za državne potpore u poljoprivrednom sektoru 2000. – 2006. <sup>(14)</sup> (dalje u tekstu: „Smjernice Zajednice 2000. – 2006.”) i u Smjernicama Zajednice za državne potpore u sektoru poljoprivrede i šumarstva 2007. – 2013. <sup>(15)</sup> (dalje u tekstu: „Smjernice 2007. – 2013.”) nisu primjenjive na mjere koje su ovdje relevantne tako da one ostaju zatečene potpore. Relevantne mjere morale bi se odnositi upravo na predmetnu potporu i njima bi se moralo utvrditi da ona nije spojiva s unutarnjim tržištem.
- (50) U Smjernicama 2007. – 2013. ne upućuje se na spojivost potpore za provjere kakvoće mlijeka ili se barem na nju ne upućuje na dovoljno konkretan način. U tom pogledu Njemačka upućuje na točke 108. i 109. Smjernica 2007. – 2013.
- (51) U sistematici Smjernica 2007. – 2013. i Uredbe Komisije (EZ) br. 1857/2006 <sup>(16)</sup> pravi se razlika između „potpore za stočarstvo” i „potpore za proizvodnju i prodaju poljoprivrednih proizvoda”. Točka 108. Smjernica 2007. – 2013. nedvojbeno se odnosi samo na potpore za stočarstvo ako se one odnose na „genetsku kakvoću životinjske populacije u Zajednici”. Iskustvo je „pokazalo da je te potpore potrebno održati samo ako se njima

<sup>(13)</sup> Usp. Odluku o pokretanju postupka, uvodnu izjavu 147.

<sup>(14)</sup> SL C 28, 1.2.2000., str. 2.

<sup>(15)</sup> SL C 319, 27.12.2006., str. 1.

<sup>(16)</sup> Uredba Komisije (EZ) br. 1857/2006 od 15. prosinca 2006. o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora na državne potpore malim i srednjim poduzećima koja se bave proizvodnjom poljoprivrednih proizvoda i o izmjenama Uredbe (EZ) br. 70/2001 (SL L 358, 16.12.2006., str. 3.).

zaista pridonosi održavanju i poboljšanju genetičke kakvoće životinjske populacije". Uvođenje inovativnih tehnika za uzgoj životinja bilo bi spojivo s time, ali potpora držanju uzgojno valjanih životinja ne bi. Program iz točke 109. Smjernica 2007. – 2013. može se razumjeti samo na način da se uzimaju u obzir saznanja o genetičkoj kakvoći životinjske populacije (točka 108.) jer je riječ samo o tome.

- (52) Članak 16. Uredbe (EZ) br. 1857/2006, na koji se upućuje u točki 109. Smjernica 2007. – 2013., jednako se tako odnosi na „potpore sektoru stočarstva”, a ne na provjere kakvoće mlijeka u smislu koji je relevantan za ovaj predmet. Članak 16. stavak 1. točka (b) Uredbe (EZ) br. 1857/2006 odnosi se na provjere kakvoće mlijeka povezane sa stočarstvom. To proizlazi i iz konteksta propisa: prema njemu su izuzete potpore (do najviše stope od 70 %) za utvrđivanje genetičke kakvoće ili prinosa stoke. Ako su rutinske provjere kakvoće mlijeka izuzete iz toga, onda se i to može odnositi samo na provjere koje su u načelu primjerene za utvrđivanje prinosa stoke. Iznimka se odnosi samo na rutinske provjere kakvoće mlijeka koje se provode izravno na mliječnoj kravi jer se značajke pojedine životinje mogu utvrditi samo tim provjerama. U Bavarskoj to ispitivanje kakvoće s obzirom na životinju provodi udruženje Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e.V. (LKV), a u Baden-Württembergu udruženje Landesverband Baden-Württemberg für Leistungsprüfungen in der Tierzucht e.V.
- (53) Međutim, ispitivanja kakvoće mlijeka relevantna za ovaj predmet koja provode MPBY i MPBW odnose se na utvrđivanje svojstava samog mlijeka (a ne genetičkih svojstava krave). Te značajke mlijeka (među ostalim udjel masti i bjelančevina) relevantne su za prodaju mlijeka i stavljanje mlijeka na tržište. Naknadni zaključci u pogledu pojedine životinje nisu mogući jer su ispitivanja uređena na drukčiji način. Uzorci se ne razdvajaju s obzirom na to od koje su krave dobiveni. Uzimaju se tek iz kolica za prikupljanje mlijeka. Ondje nije moguće razdvajanje s obzirom na pojedine životinje jer je u kolicima za prikupljanje mlijeka pri dobivanju pomiješano mlijeko nekoliko krava.
- (54) U Smjernicama 2007. – 2013. stoga ni u točki 109. ni na nekom drugom mjestu nije isključeno da su potpore za provjere kakvoće mlijeka spojive s unutarnjim tržištem. Komisija je obvezna dokazati da su pojedine mjere nespojive s unutarnjim tržištem. Moguće nejasnoće u formuliranju relevantnih mjera ne mogu ići na teret države članice <sup>(17)</sup>.
- (55) Prihvaćanje države članice potrebno u skladu s člankom 19. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 659/1999 može imati učinka samo ako država članica može razumjeti koje mjere konkretno prihvaća. Predmetne savezne pokrajine stoga mogu pretpostaviti da su mjere koje su predmet spora spojive s unutarnjim tržištem. Da je Komisija namjeravala utvrditi nespojivost provjera kakvoće mlijeka u Bavarskoj i Baden-Württembergu s unutarnjim tržištem EU-a to je mogla navesti u (izričitom) obliku u kojem je to učinila u drugim odlukama <sup>(18)</sup>. Komisija u odnosu na Njemačku nije razmatrala spojivost financiranja provjera kakvoće mlijeka sredstvima iz pristojbe u Bavarskoj i Baden-Württembergu s unutarnjim tržištem. Izričita bi obrada tih mjera, s obzirom na u najmanju ruku nejasnu formulaciju iz Smjernica 2007. – 2013., bila potrebna u skladu s općim načelima određenosti i lojalne suradnje (članak 4. stavak 3. UFEU-a) jer su predmetne savezne pokrajine pretpostavljale da mjere BY 1/BW 1 ne sadržavaju potporu.
- (56) Smjernice 2007. – 2013. stoga nije potrebno tumačiti na način da su mjere koje se temelje na članku 22. stavku 2. točki 1. MFG-a nespojive s unutarnjim tržištem. Financiranje provjera kakvoće mlijeka sredstvima iz pristojbe u Bavarskoj i Baden-Württembergu (BY 1 i BW 1) stoga nije obuhvaćeno relevantnim mjerama.
- (57) Njemačka je umjesto toga dalje navela da su mjere, čak i ako predstavljaju potporu, spojive s unutarnjim tržištem.
- (58) Iz članka 16. stavka 1. točke (b) Uredbe (EZ) br. 1857/2006 ne proizlazi da je dodjela potpora za provjeru kakvoće mlijeka nespojiva s unutarnjim tržištem. Međutim, u skladu s člankom 16. stavkom 1. točkom (b) Uredbe one nisu „automatski” spojive s unutarnjim tržištem i time izuzete iz obveze prijave. Ipak, Komisija bi mogla u pojedinačnom slučaju utvrditi da su potpore spojive s unutarnjim tržištem.

<sup>(17)</sup> Presuda Suda od 2. veljače 1988., Komisija/Nizozemska, 213/85, ECLI:EU:C:1988:39, t. 29. i dalje.

<sup>(18)</sup> Usp.: Komisija, Odluka od 27. ožujka 2012., E 10/2000 – Odgovornost institucija (njem. *Anstaltslast*) i odgovornost nositelja jamstva (njem. *Gewährträgerhaftung*).

- (59) Navodne potpore za mljekare iz Bavarske i Baden-Württemberga u svakom su slučaju spojive s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a. U prilog tomu govori i činjenica da je taj oblik potpora spojiv s unutarnjim tržištem na temelju podtočke 13.3. Smjernica Zajednice 2000. – 2006., što je Komisija priznala u Odluci o pokretanju postupka (točka 164. i dalje). Posebno je riječ o propisanim provjerama koje provode treće strane. Nadalje, u prilog spojivosti s unutarnjim tržištem govori i činjenica da mljekare same snose troškove za provjere kakvoće pristojbom za mlijeko. Time se navodne prednosti mljekara svode na najmanju moguću mjeru <sup>(19)</sup>. Različitim sustavima ne utječe se na tržišno natjecanje među mljekarama, neovisno o tome snose li se troškovi izravno ili se naplaćuje pristojba. Kao rezultat toga, mljekare u oba slučaja snose troškove. Nije jasno zašto se spojivost odgovarajućih potpora s unutarnjim tržištem koja je izričito preuzeta u Smjernicama Zajednice 2000. – 2006. promijenila od 2007.

### Primjedbe zainteresiranih stranaka

- (60) Od 5. do 7. veljače 2014. Komisija je primila ukupno sedam primjedaba zainteresiranih strana u pogledu potpora uloženi u ispitivanja kvalitete mlijeka.
- (61) MPBY u svojem je dopisu od 5. veljače 2014. naveo da ne postoji prednost mljekara na temelju financiranja od pristojbe u proteklim godinama. Stoga nikako nije razumljivo kako bi taj razvijeni i opće prihvaćeni sustav mogao dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja ili do negativnog utjecaja na trgovinu među državama članicama. U okviru daljnjeg postupka stoga je mjeru BY 1 iz Odluke o pokretanju postupka nakon ponovljenog ispitivanja potrebno smatrati provedenom.
- (62) MPBW je u svojim primjedbama od 6. veljače 2014. tvrdio je da se plaćanjima u pogledu podmjere BW 1 ne ispunjuju preduvjeti za potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Točnije, sa sustavom ispitivanja kakvoće dostavljenog mlijeka u Baden-Württembergu nije povezano nikakvo opterećenje proračuna pokrajine. Međutim, pogodnosti istovjetne subvencijama koje proizlaze iz mjere države, a pritom ne dovode do odgovarajućeg smanjenja javnih sredstava, nisu obuhvaćene područjem primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a <sup>(20)</sup>.
- (63) U skladu s člankom 22. stavkom 3. MFG-a dobivenim sredstvima potrebno je odvojeno upravljati. Ne smije ih se upotrebljavati za podmirivanje troškova upravljanja najviših pokrajinskih tijela i njihovih pripadajućih službi. U proračunu pokrajine Baden-Württemberg potrebno ih je iskazati pod vlastitim podnaslovom. U proračunu se upućuje na njihovu svrhu. Stoga sredstva od pristojbe za mlijeko nikad nisu upotrijebljena u druge svrhe osim onih navedenih u MFG-u.
- (64) Međutim, MPBW je u okviru zadataka koji su mu preneseni primio plaćanja iz sredstava od pristojbe, ali ona nisu premašivala sredstva financirana iz pristojbe. Prema tome, MPBW-u nisu isplaćena državna sredstva, poput poreza ili drugih državnih prihoda, nego samo sredstva iz mljekarske pristojbe koju su plaćale mljekare. Umjesto toga savezna pokrajina Baden-Württemberg preuzela je samo organizaciju i raspodjelu pristojbe za mlijeko. Sustav ispitivanja kakvoće dostavljenog mlijeka u Baden-Württembergu stoga nije doveo do smanjenja javnih sredstava.
- (65) Budući da savezna pokrajina Baden-Württemberg nije dodijelila bespovratna sredstva za pristojbu za mlijeko i ne postoji odgovarajuće financijsko neto opterećenje proračuna pokrajine, Baden-Württemberg nije mogao dodijeliti „potporu u obliku subvencioniranih usluga”.
- (66) Čak i da se mljekarska pristojba u Baden-Württembergu može pripisati državi, suprotno kriterijima Europskog suda utvrđenima u predmetu PreussenElektra, mljekare se ne stavljaju u povoljniji položaj. Značajka stavljanja u povoljniji položaj kao središnjeg uvjeta iz članka 107. stavka 1. UFEU-a široko se tumači u skladu s ustaljenom sudskom praksom Europskog suda i praksom Komisije <sup>(21)</sup>.

<sup>(19)</sup> Smjernice Zajednice 2000. – 2006., podtočka 13.4.

<sup>(20)</sup> Presuda Suda od 13. ožujka 2001., PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

<sup>(21)</sup> Presuda Suda od 15. prosinca 2005., Italija/Komisija, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, t. 77.; ustaljena sudska praksa, usp. presudu Suda od 23. veljače 1961., Limburg/Visoko tijelo, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2; presuda Suda od 7. ožujka 2002., Italija/Komisija, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, t. 51.; presuda Suda od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, t. 131.



- (67) Parafiskalna davanja često su činila temelj za sustave pružanja usluga koji su bili u posebnom interesu obveznika plaćanja (značajka skupne korisnosti). U tim su sustavima stoga obveznici plaćanja *prima facie* istovjetni s korisnicima usluge financirane iz parafiskalnih davanja. U skladu s ustaljenom praksom stoga je kod parafiskalnih davanja potrebno ispitati odgovara li protuusluga na temelju davanja vrijednosti plaćenog doprinosa, odnosno postoji li jednakovrijednost usluga.
- (68) Jednakovrijednost usluga pritom se ne ispituje pojedinačno, nego u odnosu na ukupni sustav. Parafiskalni sustavi financiranja obično sadržavaju određeni element preraspodjele, tj. svaki obveznik davanja ne dobiva jednaku korist iz svake usluge koja je dio raspoložive palete. Međutim, takav je sustav uravnotežen i nije ugrožena jednakovrijednost usluga, dok god se ta preraspodjela provodi solidarno <sup>(22)</sup>.
- (69) Iznos davanja u Baden-Württembergu određuje se na temelju konkretne količine dostavljenog mlijeka. Mljekara A koja je u tijelo za ispitivanje mlijeka BW dostavila dvostruku količinu mlijeka na provjeru kakvoće za to bi morala platiti i točno dvostruko davanja. Stoga jednakovrijednost usluga nije narušena.
- (70) Nadležna tijela u Baden-Württembergu pri izračunu pristojbe za mlijeko nemaju diskrecijski prostor. Tim se sustavom osigurava i da nema strukturnih neto dobitnika jer su sve mljekare plaćale davanja isključivo na temelju dostavljenog mlijeka i samo su na temelju toga primile usluge MPBW-a.
- (71) MPBW stoga pretpostavlja da u toj mjeri ne postoji potpora, a u svakom slučaju da ne postoji stavljanje u povoljniji položaj.
- (72) Pokrajinsko udruženje bavarskih mljekara Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. u svojim primjedbama od 5. veljače 2014. navelo je da je sustav naplate pristojbe za mlijeko naišao na veliko priznanje potrošača, da ga se ni izvan Bavorske nije smatralo prednošću kojom se narušava tržišno natjecanje te da ga nisu preispitivale ni nacionalne ni međunarodne mljekare. Stoga je nerazumljivo zašto ispitivanje kvalitete mlijeka više ne bi trebalo biti dopušteno od 2007. Ono je u prošlosti i u sadašnjosti služilo tomu da se potrošačima osigura visoka razina kakvoće mlijeka, bez ostataka inhibitora <sup>(23)</sup>.
- (73) Udruženje DHB – Netzwerk Haushalt u svojim primjedbama od 7. veljače 2014. smatra usluge laboratorija muva Kempten u području ispitivanja nutritivno relevantnih sastojaka bitnim doprinosom zaštiti i informiranju potrošača. Procjenjuju se neutralni rezultati istraživanja na koje ne utječu mljekare ili trgovina, brzo prepoznavanje štetnih opterećenja za mlijeko i mliječne proizvode te time i mogućnost za brzo reagiranje u kriznim situacijama. Navedenim se mjerama pridonosi tome da kvalitetne namirnice stignu u trgovine, a time i do potrošača. Značenje tih ispitivanja za sve potrošače ne može se dovoljno visoko vrednovati.
- (74) Sindikat za prehranu, piće i ugostiteljstvo (njem. *Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten*) regije Allgäu u svojim primjedbama od 6. veljače 2014. napomenuo je da se Pokrajinsko udruženje bavarskih mljekara i dalje smatra udruženjem za zaštitu potrošača. Pokrajinsko udruženje odlučivanjem o upotrebi sredstava iz pristojbe posebno pri ispitivanju kvalitete mlijeka može imati velik utjecaj na način na koji se provode ta ispitivanja.
- (75) Udruženje Genossenschaftsverband Bayern e.V. u primjedbama od 5. veljače 2014. smatra da ni pojedina poljoprivredna gospodarstva ni pojedini poduzetnici koji se bave preradom mlijeka naplatom pristojbe ne mogu ostvariti prednosti u tržišnom natjecanju. Ako su se rutinske provjere kakvoće mlijeka u prošlosti djelomično financirale sredstvima od pristojbe, poduzetnici koji se bave preradom mlijeka plaćali su doprinose pristojbi i time su taj financijski doprinos sami snosili u potpunosti. U drugim savezним pokrajinama, u kojima se ne naplaćuje pristojba, mljekari nisu plaćali sredstva iz pristojbe, ali zato ni ispitne stanice nisu primile sredstva od pristojbe.

<sup>(22)</sup> Usp. u tom smislu presudu Suda, Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, t. 86.; mišljenje nezavisne odvjetnice Stix-Hackl, Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2002:658, t. 76. – 77.; mišljenje nezavisne odvjetnice Stix-Hackl, Nazairdis, spojeni predmeti C-266/04 do C-270/04, C-276/04 i C-321/04 do C-325/04, ECLI:EU:C:2005:408, t. 51.

<sup>(23)</sup> Napomena Komisije: ta se napomena odnosi i na podmjere „praćenje štetnih tvari” (u Odluci o pokretanju postupka to su podmjere BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 i TH 8), koje nisu predmet ove Odluke.

- (76) Pokrajinsko udruženje mljekara iz Donje Saske (njem. *Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e. V.* – LVN) u svojem dopisu od 7. veljače 2014. nije izravno iznijelo primjedbe o sredstvima dodijeljenima za ispitivanja kvalitete mlijeka, ali je u načelu zaniijekalo postojanje potpore za sve podmjere na temelju MFG-a.
- (77) Točnije, LVN je tvrdio da se mjerama financiranim sredstvima od pristojbe za mlijeko ne opterećuje državni proračun, da se državi ne daje dozvola za raspolaganje sredstvima od pristojbe za mlijeko ni za kontrolu nad njima te da država nema kontrolu nad iznosom pristojbe ni nad sadržajem mjera. Stoga se predmetna dodijeljena sredstva ne mogu pripisati državi. Nadalje, država nema kontrolu nad iznosom dodijeljenih sredstava niti ima veze s organizacijom LVN-a.
- (78) Isto je tako navedeno da LVN ne nadziru državna tijela, nego Poljoprivredna komora u Hannoveru (njem. *Landwirtschaftskammer Hannover*), samoupravni subjekt javnog prava koji nije tijelo neposredne državne uprave.
- (79) U dodatnim primjedbama od 8. srpnja 2014. LVN je, među ostalim, uputio na Odluku Komisije 2014/416/EU <sup>(24)</sup> u predmetu Val'Hor. U njoj je Komisija priznala da se ni na temelju ovlasti države da prizna sektorsku organizaciju ni na temelju regulatorne potpore pri naplati sektorskih „doprinosi” (na temelju mogućnosti proglašavanja univerzalne primjenjivosti) ne može zaključiti da se mjere koje je provela sektorska organizacija mogu pripisati državi. O okolnostima pojedinog slučaja i ukupnoj ocjeni koju je potrebno provesti na toj osnovi ovisi dovodi li sudjelovanje države u parafiskalnim sustavima financiranja do toga da se prednosti mogu pripisati državi kao „državna potpora”. Posebno su sljedeći aspekti razvijeni na temelju sudske prakse mjerodavni za ispitivanje postojanja državne potpore:
- Tko odlučuje o naplati i upotrebi sredstava?
  - Ako odlučuje privatna organizacija, kako je uređen utjecaj države?
  - Iz čega se financiraju dodijeljena sredstva?
  - Koja se vrsta mjera financira?
  - Od koga se naplaćuju sredstva?
  - Tko preuzima inicijativu za mjeru?
- (80) LVN je preko svojeg pravnog zastupnika istražio pravnu situaciju u drugim saveznim pokrajinama i došao do rezultata da pokazatelji za postojanje državne potpore razvijeni na temelju sudske prakse nisu ispunjeni, tako da MFG ukupno ne može imati značajke potpore.
- (81) Prema mišljenju LVN-a pokrajinska udruženja donose mjerodavne odluke o naplati pristojbe od mljekara. U skladu s člankom 22. stavkom 1. podstavkom 1. MFG-a pristojba se može naplatiti samo uz savjetovanje s pokrajinskim udruženjima. U skladu s člankom 22. stavkom 1. podstavkom 2. MFG-a povećanje pristojbe podliježe zahtjevu pokrajinskog udruženja.
- (82) Načini naplate i iznos pristojbe u Donjoj Saskoj i Tiringiji uređeni su Uredbom o naplati pristojbe (njem. *Umlageerhebungsverordnung* – UmlErhVO) koja je donesena „uz savjetovanje” s predmetnim pokrajinskim udruženjem.
- (83) Usto, predmetno pokrajinsko udruženje usmjerava upotrebu sredstava od pristojbe kojima se odvojeno upravlja (vidjeti članak 22. stavak 3. podstavak 1. MFG-a) te se ona ponekad prikupljaju na vlastitom računu predmetnog pokrajinskog udruženja (vidjeti članak 3. stavak 1. uredbe UmlErhVO koja je na snazi u Tiringiji). Tako su pokrajinska udruženja na vlastitu stručnu odgovornost izradila prijedloge za upotrebu sredstava. U Tiringiji to se primjerice čini na temelju zahtjeva koje su pokrajinskom udruženju *Landesvereinigung Thüringer Milch (LVTM)* postavili njegovi članovi (vidjeti podtočku 6.3. radne smjernice pokrajine Tiringije (njem. *Thüringer Arbeit-srichtlinie*)).

<sup>(24)</sup> Odluka Komisije 2014/416/EU od 9. travnja 2014. o sustavu državnih potpora SA.23257 (12/C) (bivši NN 8/10, bivši CP 157/07) koji provodi Francuska (međustrukovni sporazum sklopljen u okviru Francuskog udruženja za vrednovanje proizvoda i strukovnih sektora za hortikulturu i krajobraz – Val'Hor) (SL L 192, 1.7.2014., str. 59.).

- (84) Prijedloge upotrebe koje su izradila pokrajinska udruženja „utvrdilo” je ili „dopustilo” odnosno „odobrilo” državno tijelo (u Donjoj Saskoj u skladu s podtočkom 6.2. Smjernice o dodjeljivanju sredstava (njem. *Zuwendungsrichtlinie*), a u Tiringiji u skladu s člankom 4. tirinškog UmlErhVO-a). Međutim, time se ne dokazuje mjerodavan državni utjecaj: mjerilo za „ispitivanje” koje provodi država samo su odredbe iz članka 22. stavka 2. MFG-a. Time se mjerodavnim programima ovlast za usmjeravanje novčanih sredstava ili utjecanje na njih prenijela na državna tijela u jednako maloj mjeri kao u predmetu *Doux Elevage* <sup>(25)</sup>.
- (85) Činjenica je da su sredstva od pristojbe u svim saveznim pokrajinama upotrijebljena u skladu s prijedlozima za upotrebu pokrajinskih udruženja. Već se time, neovisno o konkretnom pravnom uređenju, upućuje na to da se sredstva od pristojbe ne mogu pripisati državi <sup>(26)</sup>.
- (86) Prema mišljenju LVN-a pojedina pokrajinska udruženja imaju status isključivo privatnog subjekta. S obzirom na njihove statute pokrajinska udruženja smatraju se zastupnicima interesa svojih članova koji dolaze isključivo iz mljekarstva (uključujući zastupnike potrošača).
- (87) U skladu s člankom 14. MFG-a pokrajinska su udruženja „dobrovoljna” udruženja gospodarskih subjekata i potrošača koji sudjeluju u mljekarstvu radi zajedničkog zastupanja njihovih gospodarskih interesa.
- (88) Pokrajinska udruženja razlikuju se od udruženja optičara *Hoofdbedrijfschap Ambachte* iz predmeta *Pearle*, koje je bilo zaduženo za naplatu i upotrebu prisilnog davanja za mjere oglašavanja. Iako je to udruženje optičara imalo javnopravni status, Sud je zaniijekao postojanje državne potpore jer se mjere oglašavanja nisu financirale iz sredstava koja su dana na raspolaganje državnim tijelima, nego iz davanja koja su prikupili poduzetnici iz sektora <sup>(27)</sup>.
- (89) Pokrajinska udruženja kao mjerodavna tijela za naplatu i upotrebu pristojbe za mlijeko razlikuju se i od poljoprivrednih odbora u predmetu *Plans de Campagne*, koji nisu sudjelovali u utvrđivanju mjera i nisu imali nikakav diskrecijski prostor u pogledu primjene mjera <sup>(28)</sup>.
- (90) Pokrajinska su udruženja nevladina, isključivo privatna tijela koja kao takva na vlastitu odgovornost odlučuju o pristojbi za mlijeko i njezinoj upotrebi.
- (91) Nadalje, u okviru stavljanja mliječne industrije u povoljniji položaj ne podrazumijeva se opterećenje državnog proračuna jer se pristojba za mlijeko naplaćuje pripadnicima mliječne industrije i time se selektivna „prednost” ne nadoknađuje selektivnim opterećenjem. To znači da nema učinka prednosti i narušavanja tržišnog natjecanja jer se „prednosti” mljekara i proizvođača mlijeka opterećenjem na temelju pristojbe nadoknađuju u potpunosti.
- (92) U predmetu *Vent de Colère* Sud je potvrdio postojanje značajki državne potpore sustava davanja među ostalim zato što se opterećenja nisu više, kao u skladu s ranijim pravom, nadoknađivala samo davanjima pripadnika predmetne industrijske grane (energetike), nego su se nakon promjene u zakonu nadoknađivala davanjima svih krajnjih korisnika električne energije u zemlji <sup>(29)</sup>.
- (93) Nadalje, LVN smatra da nema državne potpore ako je riječ o „kolektivnim mjerama” koje se provode u interesu određenog sektora i financiraju doprinosima koje su platili pripadnici sektora.
- (94) Sve su sporne mjere služile poticanju proizvoda „mlijeko”, a time i kolektivnog interesa sektora mlijeka. Dijelom se tim mjerama štite interesi potrošača jer se obje svrhe ne mogu međusobno razdvojiti na temelju postojećeg slaganja interesa.

<sup>(25)</sup> Usp. presudu Suda od 30. svibnja 2013., *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:C:2013:348, t. 38.

<sup>(26)</sup> Usp. presudu Suda od 18. svibnja 2002., *Stardust Marine*, C-482/99, ECLI:C:2002:294, t. 52.

<sup>(27)</sup> Presuda Suda od 15. srpnja 2004., *Pearle BV*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:488, t. 36.

<sup>(28)</sup> Presuda Općeg suda od 27. rujna 2012., *Plans de Campagne*, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, t. 62.

<sup>(29)</sup> Presuda Suda od 19. prosinca 2013., *Vent de Colère u.a.*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, t. 11., i jasno mišljenje nezavisnog odvjetnika Jääskinenä od 11. srpnja 2013., *Vent de Colère u.a.*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, t. 49.

- (95) Uloga države ograničena je na stavljanje zakonskog mehanizma naknada na raspolaganje sektoru mlijeka na temelju MFG-a, čime će se osigurati da pripadnici mliječne industrije koji po prirodi stvari imaju koristi od mjera provedenih u korist proizvoda „mlijeko” ostvare odgovarajući doprinos rashodima. Država tako, kao u sudskim predmetima *Pearle* i *Doux Elevages* te u predmetu *ValHor*, služi samo kao sredstvo na temelju kojeg mehanizam naknada koji su pokrenuli privatni gospodarski subjekti postaje obvezujući i time se stvara pravedna podjela opterećenja <sup>(30)</sup>.
- (96) Inicijativu u pogledu pristojbe pokrenula su pokrajinska udruženja, tj. privatni gospodarski subjekti. Tako se pristojba u skladu s člankom 22. MFG-a naplaćuje samo „uz savjetovanje” s pokrajinskim udruženjima. Ni sama pokrajinska udruženja nisu osnovana na temelju državnih odredaba, nego su „dobrovoljna” udruženja pripadnika mliječne industrije (članak 14. MFG-a). Detaljno je opisano stanje u saveznoj pokrajini Tiringiji u kojoj je pokrajinsko udruženje priznato tek 1999. Na molbu Saveza poljoprivrednika Tiringije (njem. *Thüringer Bauernverband*) nadležno je ministarstvo „pokrenulo nužne formalne administrativno-tehničke korake” kako bi se pristojba mogla naplaćivati od mljekara i sabirnih stanica za mlijeko. Time se induktivno pojašnjava da je pristojba za mlijeko mehanizam naknada isključivo privatnih gospodarskih subjekata gdje je država samo „sredstvo” na temelju kojeg se plaćanje pristojbe čini obvezujućim <sup>(31)</sup>.
- (97) U jednom je pregledu LVN uputio na sličnosti i razlike za koje smatra da postoje između različitih sudskih predmeta s jedne strane i MFG-a s druge strane.
- (98) U predmetu *ValHor* (Odluka 2014/416/EU) (rezultat: nema potpore) sredstva, kao i u slučaju pristojbe za mlijeko, većinom naplaćuje i dodjeljuje sektorska organizacija koju država priznaje i koja je dobrovoljno osnovana, doprinosima pripadnika sektora financiraju se kolektivne mjere u korist sektora, zakonski predviđena mogućnost da država prizna privatnu sektorsku organizaciju sama po sebi ne opravdava pretpostavku o postojanju državne kontrole, država se ne može služiti sredstvima radi pružanja potpore određenim poduzetnicima te sektorska organizacija sama odlučuje o upotrebi sredstava.
- (99) U predmetu *Vent de Colère* (C-262/12) (rezultat: potpora), za razliku od pristojbe za mlijeko, iznos davanja jednostrano je odlučan ministarskim dekretom bez sudjelovanja privatnih subjekata, postoji državno jamstvo, sredstvima upravlja javno tijelo i postoje državni mehanizmi sankcioniranja.
- (100) U predmetu *Doux Elevage* (C-677/11) (rezultat: nema potpore) sredstva, kao i u slučaju pristojbe za mlijeko, većinom naplaćuje i dodjeljuje sektorska organizacija koju država priznaje i koja je dobrovoljno osnovana, zakonski predviđena mogućnost da država prizna privatnu sektorsku organizaciju sama po sebi ne opravdava pretpostavku o postojanju državne kontrole, sredstva se u potpunosti prikupljaju iz doprinosa gospodarskih subjekata, država se ne može služiti sredstvima radi pružanja potpore određenim poduzetnicima te sektorska organizacija sama odlučuje o upotrebi sredstava.
- (101) U predmetu *Plans de Campagne* (T-139/09) (rezultat: potpora), za razliku od slučaja pristojbi za mlijeko, nadležno tijelo odlučuje o iznosu doprinosa, prihodi od doprinosa dopunjuju se državnim sredstvima, mjere utvrđuje država (pečat državnog kontrolora itd.), odbori iz tog sektora ne sudjeluju u utvrđivanju te nisu imali nikakav diskrecijski prostor u pogledu primjene mjera te predstavnik ministra sudjeluje na sjednicama odbora.
- (102) U predmetu *Pearle* (C-345/02) (rezultat: nema potpore) sredstva su se, kao i u slučaju pristojbe za mlijeko, isključivo upotrebljavala za potrebe pojedinog sektora, udruženje iz određenog sektora zatražilo je naplatu doprinosa od tijela javne vlasti kako bi provelo određene mjere u korist tog sektora te je, za razliku od slučaja pristojbi za mlijeko, u naplatu i upotrebu obveznog doprinosa u velikoj mjeri bilo uključeno javnopravno tijelo, a ne privatno profesionalno udruženje tako da se predmet *Pearle* u tom pogledu čini problematičnijim od slučaja pristojbe za mlijeko.

<sup>(30)</sup> Usp. presudu Suda od 15. srpnja 2004., *Pearle BV*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, t. 37.; presudu Suda od 30. svibnja 2013., *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, t. 40.; Odluku 2014/416/EU.

<sup>(31)</sup> Usp. presudu Suda od 15. srpnja 2004., *Pearle BV*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, t. 37.; presudu Suda od 30. svibnja 2013., *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, t. 40.

**Primjedbe Njemačke od 3. prosinca 2014.**

- (103) Njemačka se najprije nije izjasnila u pogledu primjedbi koje su zainteresirane strane dostavile u veljači 2014. U pogledu dodatnih primjedbi LVN-a od 8. srpnja 2014. Njemačka je u dopisu od 3. prosinca 2014. navela sljedeće:
- (104) Predmetne savezne pokrajine u svojim su izlaganjima u istražnom postupku u pogledu pristojbe za mlijeko u skladu s MFG-om prethodno postavile dva važna prioriteta i to, s jedne strane, pri pojašnjenju usklađenosti poduzetih mjera s materijalnim odredbama prava o državnim potporama (posebno u pogledu spojivosti mjera s odredbama Uredbe o izuzećima u poljoprivredi te s poljoprivrednim okvirom koji se primjenjuje u određenom trenutku) te, s druge strane, u pogledu okolnosti na kojima se temelji pitanje o postojanju prednosti u skladu s pravilima o državnim potporama u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- (105) Primjedbe LVN-a od 8. srpnja 2014. te trenutačna praksa odlučivanja europskih sudova i Europske komisije povod su za dodatna temeljna razmatranja pitanja postoji li u ovom predmetu uopće element državnih potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, a posebno postoji li ovdje okolnost da se potpora „dodjeljuje putem državnih sredstava”.
- (106) Zbog primjedbe LVN-a od 8. srpnja 2014. te preispitivanja prethodno navedenih odluka pitanje postojanja okolnosti da se potpora dodjeljuje „putem državnih sredstava” u ovom predmetu činilo se najmanje dvojbenim tako da u slučaju naplate i upotrebe pristojbe za mlijeko nije riječ o državnoj potpori. To se može obrazložiti na sljedeći način:
- (107) Kako proizlazi iz predmeta *Val'Hor* (Odluka 2014/416/EU) i sudskog predmeta *Doux Élevage* (C-677/11), u slučaju mjera koje financiraju i poduzimaju privatne profesionalne organizacije nije riječ o državnim potporama. Pokrajinska udruženja za mlijeko koja postoje u pojedinim savezima organizacije su koje se mogu smatrati usporedivima s organizacijama navedenima u citiranim odlukama. Državna tijela nikad nisu bila članovi tih pokrajinskih udruženja. Na sjednicama su samo sudjelovala bez prava glasa, gotovo kao vanjski gost. Sudjelovanjem državnih tijela u isplati pristojbe za mlijeko odnosno nadzora poštovanja odredbi MFG-a ne mijenja se ništa u pogledu svojstva pokrajinskih udruženja kao mjerodavnog tijela za odabir projekata.
- (108) Zapravo pojedina pokrajinska udruženja upravljaju prihodima od pristojbe i određuju upotrebu sredstava od pristojbe. Državni utjecaj na temelju „ispitivanja” odnosno „utvrđivanja” prijedloga pokrajinskih udruženja koje provode državna tijela *de facto* ne postoji jer se ono provodi samo u okviru članka 22. stavka 2. MFG-a te mu je cilj ispitati jesu li se poštovale odredbe iz članka 22. MFG-a. Sredstva od pristojbe upotrebljavala su se prema prijedlozima za upotrebu koje su dala pokrajinska udruženja čime se u skladu s presudom Suda od 16. svibnja 2002. u predmetu *Stardust Marine* (C-482/99) nedvosmisleno upućuje na nepostojanje državnih sredstava.
- (109) Pokrajinska udruženja isključivo su privatne organizacije. Tom činjenicom te zaključkom da pokrajinska udruženja određuju pristojbu za mlijeko i njezinu upotrebu u velikoj se mjeri upućuje na to da se pristojba za mlijeko, u skladu s prethodno navedenim predmetom, ne može smatrati državnom potporom.
- (110) Nadalje, nepostojanje državne potpore vidljivo je iz činjenice da su sredstva od pristojbe za mlijeko isključivo privatna sredstva. Riječ je o sredstvima koja su proizašla iz imovine privatnih poduzetnika koji su obvezni plaćati davanja. Državna potpora ili preuzimanje jamstva u slučaju pristojbe za mlijeko ne postoji, za razliku od predmeta *Vent de Colère* (C-262/12) i *Plans de Campagne* (T-139/09) u kojima je postojanje državne potpore zbog toga potvrđeno.
- (111) Osim toga, u slučaju pristojbe za mlijeko riječ je o kolektivnoj sektorskoj mjeri, čime se u skladu s trenutačnom pravnom situacijom (Odluka 2014/416/EU (*Val'Hor*) i C-677/11 (*Doux Élevage*)) upućuje na nepostojanje državne potpore.
- (112) Jednako tako osporava se i postojanje povoljnijeg položaja koji je nužan za pretpostavku postojanja državne potpore. To se moglo potkrijepiti time da su se prednosti koje su dobivali mljekari i proizvođači mlijeka u cijelosti poništavale, tj. „neutralizirale” pristojbama koje su se naplaćivale od mljekara, a time neizravno i od proizvođača mlijeka. Na to se upućuje i u odluci Suda od 19. prosinca 2013. (C-262/12; *Vent de Colère*) u kojoj se uvjet za postojanje državne potpore može smatrati ispunjenim upravo zato što se pristojba više nije naplaćivala samo subjektima unutar sektora, nego svim potrošačima električne energije u zemlji.

- (113) Iz tih točaka koje djelomično proizlaze i iz ponovljenog ispitivanja sustava pristojbi za mlijeko te uz zadržavanje dosadašnjeg stajališta predmetnih saveznih pokrajina može se zaključiti da su postojale sumnje u pogledu toga je li u slučaju sustava pristojbi za mlijeko riječ o državnoj potpori. Europska komisija treba odgovoriti na pitanje je li riječ o državnoj potpori, a posebno je li ispunjen uvjet koji se odnosi na „državna sredstva”.

### 3. OCJENA

#### Postojanje potpore

- (114) 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 proizvođačnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.

#### Potpore koje dodjeljuje država ili se dodjeljuju putem državnih sredstava

- (115) Na temelju raspoloživih informacija i posebno na temelju primjedbi zainteresiranih strana i njemačkih nadležnih tijela potrebno je ispitati je li u slučaju sredstava od pristojbi za mlijeko riječ o državnim sredstvima u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- (116) Prema ustaljenoj sudskoj praksi nije primjereno praviti razliku između slučajeva u kojima potporu izravno odobrava država i slučajeva u kojima potporu odobravaju javne ili privatne institucije koje je država odredila ili osnovala u tu svrhu <sup>(32)</sup>. Kako bi se dodijeljene prednosti mogle smatrati državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, moraju se prije svega izravno ili neizravno dodijeliti putem državnih sredstava i zatim se moraju moći pripisati državi <sup>(33)</sup>.
- (117) U pogledu mjera opisanih u odjeljku 2. predmetne Odluke proizlazi da se potpore odobravaju na temelju pravnih propisa saveznih pokrajina za koje, pak, MFG predstavlja pravni okvir.
- (118) Točnije, u članku 22. stavku 1. podstavku 1. MFG-a predviđeno je da vlade saveznih pokrajina uz savjetovanje s pokrajinskim udruženjem ili profesionalnim organizacijama zajedno od mljekara te sabirnih stanica za mlijeko i vrhnje mogu naplatiti pristojbe za dostavljeno mlijeko u iznosu od najviše 0,1 centa po kilogramu kako bi poticale mljekarstvo. U skladu s člankom 22. stavkom 1. podstavkom 2. MFG-a vlade saveznih pokrajina mogu na zahtjev pokrajinskog udruženja ili profesionalnih organizacija zajedno naplatiti pristojbe u iznosu od najviše 0,2 centa po kilogramu dostavljenog mlijeka ako pristojbe predviđene u podstavku 1. nisu dostatne za ispunjenje zadataka.
- (119) Vlade saveznih pokrajina naplaćuju pristojbe za mlijeko „uz savjetovanje” s pojedinim pokrajinskim udruženjem. Međutim, savjetovanje predstavlja znatno slabiji oblik sudjelovanja od suglasnosti. Dok „suglasnost” znači da je za donošenje nekog pravnog akta (za njegovu zakonitost) nužno potrebna prethodna suglasnost druge strane (npr. zakonodavnog tijela, nadležnog tijela), za odluku koja se donosi uz „savjetovanje” s drugim tijelom u konačnici nije nužna njegova suglasnost. U njemačkom upravnom pravu ponekad se upotrebljava takva podjela oblika sudjelovanja <sup>(34)</sup>. Budući da je u članku 22. stavku 1. podstavku 1. MFG-a predviđeno savjetovanje kao oblik

<sup>(32)</sup> Presuda Suda od 20. studenoga 2003., Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, t. 23.

<sup>(33)</sup> Presuda Suda od 20. studenoga 2003., Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, t. 24.

<sup>(34)</sup> Npr. članak 37. stavak 2. podstavak 3. Građevinskog zakonika (njem. *Baugesetzbuch*, BauGB), članak 17. stavci 1. i 2., članak 18. stavci 3. i 4. članak 22. stavak 5. Saveznog zakona o zaštiti prirode (njem. *Bundesnaturschutzgesetz*, BNatSchG), članak 2. stavak 7., članak 11. stavci 2. i 3., članak 12. stavak 7., članak 14. stavak 4. t. 2., članak 26. stavak 3, članak 35.a stavak 3. Općeg zakona o željeznici (njem. *Allgemeines Eisenbahngesetz*, AEG). U pogledu prethodnog članka 9. BNatSchG-a vidjeti presudu Saveznog upravnog suda od 29.4.1993., broj predmeta: 7 A 4/93, t. 22. („... za odluku u ‚uz savjetovanje’, za razliku od odluke u ‚suglasnosti’, nije potrebna suglasnost volja. To ne znači ništa više od (stručnog) saslušanja drugog nadležnog tijela koje je time dobilo priliku izraziti svoje stajalište u postupku”) i u pogledu prethodnog članka 18. stavka 2. podstavka 1. točke 2. AEG-a presude Saveznog upravnog suda od 31.10.2000., broj predmeta: 11 VR 12/00, t. 5. („Savjetovanje s podnositeljem zahtjeva propisano u članku 18. stavku 2. podstavku 1. točki 2., za koje za razliku od suglasnosti nije potrebna suglasnost volja ...”) te od 7.2.2005., broj predmeta: 9 VR 15/04, t. 11. („Savjetovanje s podnositeljem zahtjeva koje je prema tome jedino potrebno [...] provelo je nadležno tijelo koje odobrava plan tako što je podnositelju zahtjeva [...] dalo priliku da iznese svoje primjedbe”).

sudjelovanja, *ovlast* za naplatu pristojbe te donošenje *odluke* o tome imaju vlade saveznih pokrajina <sup>(35)</sup>. Nasuprot tome, pokrajinska udruženja „*uključena su*” samo radi *pripreme* i *tehničke provedbe* mjera koje se donose u skladu s člankom 22. (članak 14. stavak 1. MFG-a) i pritom su podređena *nadzoru* najvišeg pokrajinskog nadležnog tijela (članak 14. stavci 2. i 4. MFG-a).

- (120) Pravna osnova za *naplatu* pristojbe za mlijeko u pojedinim saveznim pokrajinama stoga su uredbe saveznih pokrajina u kojima su uređene pojedinosti u pogledu naplate pristojbi, a među ostalim i njihova iznosa <sup>(36)</sup>. Pritom država (koju predstavlja pojedina vlada savezne pokrajine) uređuje naplatu pristojbe. Kako je pojašnjeno u prethodnoj uvodnoj izjavi 119., to nije u suprotnosti s time što su uredbe donesene uz savjetovanje s pojedinim pokrajinskim udruženjem u području mljekarstva.
- (121) U predmetnom slučaju pristojbu naplaćuju privatni poduzetnici. Prihodi od te pristojbe odlaze u proračun pojedine savezne pokrajine prije nego što se iskoriste za financiranje različitih mjera potpore te je potrebno njima ondje odvojeno upravljati u skladu s člankom 22. stavkom 3. podstavkom 1. MFG-a. U skladu s člankom 23. pojedinih Financijskih uredbi (usp. uvodnu izjavu 25.) izdatci i ovlaštenja za preuzimanje obveza za plaćanja tijelima koja nisu tijela pokrajinske uprave za izvršenje određene svrhe (dodjela sredstava) određuju se samo ako savezna pokrajina ima znatan interes u tome da takva tijela izvrše svrhu koja se bez dodjela sredstava uopće ne može izvršiti ili se ne može izvršiti u potrebnom opsegu. U toj se odredbi podrazumijeva državni interes u provedbi mjera.
- (122) U svojem odgovoru na argumente koje su iznijele zainteresirane strane i Njemačka Komisija je utvrdila:
- (123) Prije svega, suprotno tvrdnji MPBW-a, prema kojoj sa sustavom pristojbi za mlijeko nije povezano nikakvo opterećenje za državni proračun pokrajine Baden-Württemberg (uvodne izjave 60. do 63.), sredstva od pristojbe za mlijeko knjiže se u proračunu pod vlastitim podnaslovom (uvodna izjava 61.). Načelno vrijedi da čak i onda kad sredstva upotrijebljena za potporu proizlaze iz (namjenskog) davanja (pristojbe) koju plaćaju fizičke osobe, potrebno je pretpostaviti opterećenje za državni proračun, a time i upotrebu državnih sredstava ako ta sredstva najprije odlaze u proračun. Ovdje postoji presudna razlika u odnosu na predmet *PreussenElektra* koji je naveo MPBW i u kojem je riječ o sustavu minimalne naknade u kojem predmetna financijska sredstva ni u kojem trenutku nisu knjižena u proračun niti je država na drugi način imala kontrolu nad njima (čak ni na način da su samo povjerena trećim osobama). Stoga je upotreba državnih sredstava u tom slučaju isključena <sup>(37)</sup>.
- (124) Uostalom, iz same se činjenice da MPBW za ispitivanje kvalitete mlijeka osim sredstava iz pristojbi za mlijeko nije primio uplate iz sredstava od poreza ili drugih državnih prihoda, ne može zaključiti da predmetna plaćanja ne predstavljaju državna sredstva. Prema primjenjivoj praksi odlučivanja Komisije mjere koje se isključivo financiraju iz parafiskalnih nameta smatraju se potporama u smislu članka 107. stavka 1. podstavka 1. UFEU-a <sup>(38)</sup>.
- (125) U pogledu tvrdnje LVN-a da pokrajinska udruženja u znatnoj mjeri odlučuju o naplati pristojbe mljekarima (uvodne izjave 82. do 86. i 91.) Komisija je utvrdila da je Njemačka na temelju članka 22. stavka 1. MFG-a, odnosno zakonom, *ovlastila vlade saveznih pokrajina* da naplaćuju pristojbe za mlijeko. U propisu je, među ostalim, utvrđeno da pristojba za mlijeko u pravilu smije iznositi najviše 0,1 cent po kilogramu i da *na zahtjev* pokrajinskog udruženja ili profesionalnih organizacija zajedno vlade saveznih pokrajina mogu naplatiti pristojbe u iznosu od najviše 0,2 centa po kilogramu dostavljenog mlijeka.

<sup>(35)</sup> Vidjeti i članak 22. stavak 1. podstavak 6. MFG-a s upućivanjem na „*ovlasti*” vlada saveznih pokrajina (i mogućnost njihova prijenosa na najviša pokrajinska nadležna tijela) te članak 23. stavak 2. MFG-a prema kojem se pristojbe naplaćuju prema odredbama Poreznog zakonika (njem. *Abgabenordnung*, AO), za što je pak potrebno donošenje poreznog rješenja ili sličnog upravnog akta (usp. članke 122. i 251. AO-a). Nasuprot tome, u skladu s člankom 14. stavkom 3. MFG-a dužnosti javne vlasti ne smiju se prenijeti na pojedino pokrajinsko udruženje.

<sup>(36)</sup> Za Baden-Württemberg: Uredba o naplati mljekarskih pristojbi od 18. svibnja 2004. (SL str. 350.), stavljen izvan snage kao posljedica Uredbe Ministarstva poljoprivrede i zaštite potrošača o stavljanju izvan snage Uredbe o naplati mljekarskih pristojbi od 14. veljače 2013.

Za Bavarsku: Uredba o pristojbi za mlijeko (BayMilchUmlV) od 17. listopada 2007. (SL 2007., s. 727.), posljednji put izmijenjena uredbom od 29.11.2012.

<sup>(37)</sup> Usp. presudu Suda od 13. ožujka 2001., *PreussenElektra*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160. t. 7. i 8.; presuda Suda od 16. srpnja 2014., *Grčka/Komisija*, T-52/12, ECLI:EU:T:2014:677, t. 119. i 120.; u pogledu razgraničenja od predmeta *PreussenElektra* vidjeti presudu Općeg suda od 11. prosinca 2014., *Austrija/Komisija*, T-251/11, ECLI:EU:T:2014:1060, t. 56.–71., 82.

<sup>(38)</sup> Vidjeti, među ostalim, Odluku SA. 35932 (2013/N) Nizozemska – Fonds teeltangelegenheden, uvodne izjave 31. do 35.

- (126) Nadalje, u članku 22. stavku 2. točkama 1. do 6. MFG-a utvrđeno je u koju se svrhu mogu upotrebljavati sredstva od pristojbi za mlijeko.
- (127) U skladu s člankom 22. stavkom 3. podstavkom 3. MFG-a prije upotrebe sredstava potrebno je samo saslušati pokrajinsko udruženje ili profesionalne organizacije.
- (128) Iz toga proizlazi da je istina da je država (na razini cijele Njemačke) pokrajinskim udruženjima dodijelila određena prava sudjelovanja, ali je istodobno odredila i jasan zakonodavni okvir za utvrđivanje iznosa stopa pristojbi za mlijeko i upotrebu sredstava te o tome u konačnici moraju odlučiti pojedine vlade saveznih pokrajina (ili, u slučaju prijenosa ovlasti, najviša nadležna tijela pokrajina). Tako se, na primjer, na zahtjev pokrajinskih udruženja ne bi mogla povećati stopa pristojbe na više od 0,2 centa po kilogramu niti bi se sredstva mogla upotrijebiti u drugu svrhu od svrha koje su navedene u članku 22. stavku 2. točkama 1. do 6. MFG-a. Osim toga, u okviru obveze saslušanja (članak 22. stavak 3. podstavak 3. MFG-a) propisane u pogledu upotrebe sredstava ne pretpostavlja se obveza poštovanja primjedbi saslušane strane. Konačnu odluku o upotrebi sredstava donosi pojedino pokrajinsko nadležno tijelo, tj. država.
- (129) Ovdje postoji bitna razlika u odnosu na predmet *Doux Elevage* koji je naveo LVN. Naplatu pristojbi za mlijeko i odgovarajuću upotrebu sredstava uređuje država na dvije razine, odnosno na razini Njemačke i na razini saveznih pokrajina. U Njemačkoj zakonodavac nije propisao samo ovlast pokrajinske vlade u pogledu naplate pristojbe, nego je i diskrecijski prostor na razini saveznih pokrajina u pogledu raspolaganja sredstvima od pristojbi ograničio saveznim zakonom. Pokrajinska udruženja ne mogu čak ni u okviru zahtjeva pokušati izmijeniti svrhu potpora utvrđenu u članku 22. stavku 2. točkama 1. do 6. MFG-a. Takvo ograničenje koje je nametnula država nije postojalo u činjeničnom stanju u predmetima *Val'Hor* i *Doux Elevage*.
- (130) Nadalje, MFG se jednako tako ne može smatrati običnim sredstvom za provedbu isključivo gospodarskih interesa sektorske organizacije. Istina je da je tako u članku 14. MFG-a utvrđeno da u njima moraju biti zastupljene profesionalne organizacije poljoprivrednika, mljekara i trgovaca mlijekom ako žele sudjelovati, no, osim toga, mora se osigurati i primjereno zastupanje potrošača u tijelima udruženja. Tim uvjetima u pogledu sudjelovanja i zastupanja zakonodavac (tj. država) osigurava da je u postizanju ciljeva od javnog interesa navedenih u MFG-u ostvareno sveobuhvatno zastupanje svih interesa koji nadilaze običnu potporu gospodarskom sektoru.
- (131) Za razliku od predmeta *Doux Elevage* u slučaju svrha potpore utvrđenih u MFG-u nije riječ ni o onima koje su sektorske organizacije same utvrdile i uvele<sup>(39)</sup>. Točnije, u ciljevima utvrđenima u članku 22. stavku 2. točki 1. („Poticanje i zadržavanje kvalitete na temelju propisa donesenih u skladu s člankom 10. ovog Zakona ili u skladu s člankom 37. Zakona o mlijeku od 31. srpnja 1930.” (Službeni list I str. 421.)) i točki 2. („Poboljšanje higijene pri dobivanju, dostavi, obradi i preradi te prodaji mlijeka i mliječnih proizvoda”) upućuje se, za razliku od predmeta *Doux Elevage*, na obilježja koja su dio politike koju su utvrdila državna tijela<sup>(40)</sup> i na dužnosti javne vlasti koje se u skladu s člankom 14. stavkom 3. MFG-a otpočeta ne smiju prenijeti na pokrajinske saveze.
- (132) Isto tako, za razliku od predmeta *Doux Elevage*, u slučaju neplaćanja dospjelih pristojbi za mlijeko za njihovo se plaćanje ne pokreće redovni postupak pred građanskim ili trgovačkim sudom<sup>(41)</sup>. Naime, u članku 23. stavku 2. MFG-a određeno je da se pristojbe mogu naplaćivati u skladu s odredbama Poreznog zakonika i njegovih provedbenih odredbi. Predmetne savezne pokrajine u relevantnim su uredbama o naplati pristojbe za mlijeko utvrdile odgovarajuću naplatu u skladu s odredbama Poreznog zakonika i njegovim provedbenim odredbama<sup>(42)</sup>. Porezni zakonik u njemačkom pravnom sustavu može se pripisati javnom pravu. Ovrha potraživanja u skladu s javnim pravom u Njemačkoj se provodi upravnim putem, a u skladu s građanskim pravom sudskim putem. Upravni postupak za razliku od sudskog postupka predstavlja pritom učinkovitiju metodu provedbe jer tijela javne vlasti donošenjem upravnog akta sama mogu ostvariti pravo na ovrhu<sup>(43)</sup>, koja se pak u slučaju građansko-pravnih potraživanja najprije moraju izboriti sudskim putem<sup>(44)</sup>. To upućuje na to da je državi potrebna što je učinkovitija i potpunija naplata (i, prema potrebi, ovrha) dospjelih pristojbi kako bi se osiguralo pravovremeno postizanje ciljeva države koji se financiraju iz sredstava od pristojbi.

<sup>(39)</sup> Presuda Suda od 30. svibnja 2013., *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, t. 40.

<sup>(40)</sup> Presuda Suda od 30. svibnja 2013., *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, t. 31.

<sup>(41)</sup> Presuda Suda od 30. svibnja 2013., *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, t. 32.

<sup>(42)</sup> Vidjeti npr. članak 6. stavak 3. Uredbe o pristojbi za mlijeko (BayMilchUmlV) od 17. listopada 2007.

<sup>(43)</sup> Vidjeti npr. članak 5. Uredbe o pristojbi za mlijeko (BayMilchUmlV) od 17. listopada 2007.

<sup>(44)</sup> Usp. presudu Suda od 11. rujna 2014., *Komisija/Njemačka*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, t. 41. i 56.



- (133) Stoga se odbija tvrdnja LVN-a da sredstva od pristojbe za mlijeko nisu državna sredstva u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- (134) Iz toga proizlazi da je predmetne prihode od pristojbe potrebno smatrati prihodima pod državnim nadzorom <sup>(45)</sup> te da su mjere financirane sredstvima od pristojbe za mlijeko odobrene putem državnih sredstava i da se mogu pripisati državi.
- (135) To, uostalom, još više vrijedi za sredstva iz općeg dijela proračuna koja se u Bavarskoj upotrebljavaju za financiranje predmetnih ispitivanja kvalitete mlijeka. Ovdje je isto tako riječ o državnim sredstvima u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

### Selektivna prednost/poduzetnici

- (136) Korisnici državnih sredstava prije svega su MPBW i MPBY. Oni provode laboratorijska ispitivanja po nalogu države. Međutim, ta laboratorijska ispitivanja u konačnici koriste mljekarima jer su potonji prema zakonu obvezni ispitivati mlijeko koje im se dostavi. Laboratorijska ispitivanja stoga predstavljaju usluge koje MPBW i MPBY pružaju mljekarima. Mljekari se stoga mogu smatrati korisnicima potpora dodijeljenih u naravi. Mljekari su, bez sumnje, poduzetnici u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Osim toga, svaka moguća potpora u tom se smislu dodjeljuje samo „određenim poduzetnicima” jer osim mljekarskog sektora u Njemačkoj postoje još brojni drugi gospodarski sektori koji nemaju koristi od predmetnih mjera. Stoga je moguća dodjela prednosti selektivna.
- (137) U skladu s člankom 1. stavkom 1. MGV-a mljekari, kao gospodarski subjekti koji preuzimaju mlijeko, obvezni su svako dostavljeno mlijeko sami ispitati ili ga dati na ispitivanje. Kao i u slučaju vlastitog ispitivanja, u kojem troškove nužno snose mljekari, troškove koji nastanu pri predaji mlijeka u ispitnu stanicu u svrhu ispitivanja potrebno je smatrati uobičajenim troškovima poslovanja koje predmetni poduzetnici, tj. mljekari, kao obveznici prema nacionalnom programu i inače moraju sami snositi. Stoga Komisija smatra da je mljekarima u Baden-Württembergu naknadom troškova laboratorijskih ispitivanja iz pristojbi za mlijeko i u Bavarskoj iz pristojbi za mlijeko i općeg dijela proračuna dodijeljena prednost koja, kako je opisano u uvodnoj izjavi 136., ima selektivan učinak.
- (138) U tom je pogledu potrebno ispitati i jesu li provedena laboratorijska ispitivanja povezana s gospodarskim djelatnostima.
- (139) Njemačka tvrdi da tijela za ispitivanje mlijeka pri ispitivanju kvalitete mlijeka izvršavaju dužnosti javne vlasti (vidjeti prethodnu uvodnu izjavu 26.). Ispitivanja kvalitete mlijeka doista se provode na temelju javnopravnih propisa, odnosno MGV-a. Obveza ispitivanja iz članka 1. stavka 1. MGV-a doista ima javnu svrhu (osiguranje kvalitete mlijeka, članak 10. MFG-a) i može se provesti javnom prisilom u okviru prekršajnopravnih mjera. Iz toga se, međutim, ne može zaključiti da financiranje ispitivanja kvalitete mlijeka iz pristojbi nije povezano s gospodarskim djelatnostima koje obavljaju poduzetnici <sup>(46)</sup>. Naprotiv, riječ je o jednoj od brojnih regulatornih smjernica (npr. sigurnost proizvoda, ekološki standardi itd.) koje gospodarski subjekti (ovdje: mljekari) moraju uzeti u obzir pri obavljanju svoje gospodarske djelatnosti. Uostalom, ispitivanja kvalitete mlijeka ne predstavljaju djelatnost koja bi bila dio bitnih zadaća države u smislu obrazloženja u točki 16. Komunikacije Komisije o primjeni pravila o državnim potporama Europske unije na naknadu koja se dodjeljuje za obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa <sup>(47)</sup>.
- (140) Obveza mljekara u pogledu ispitivanja temelji se na članku 1. stavku 1. MGV-a. Na obvezu ispitivanja veže se obveza preuzimanja troškova ispitivanja, tj. troškova laboratorijskih ispitivanja u tijelima za ispitivanje mlijeka (vidjeti prethodnu uvodnu izjavu 137.). To jasno proizlazi iz činjenice da je provedba ispitivanja preduvjet koji mljekari moraju ispuniti kako bi smjeli prodavati odgovarajuće ispitano mlijeko. Međutim, poduzetnici sami moraju snositi troškove za stavljanje proizvoda na tržište kao uobičajene troškove poslovanja. U skladu s tim i u drugim se savezним pokrajinama, osim Baden-Württemberga i Bavorske, u kojima je MGV jednako primjenjiv, predmetnim mljekarima troškovi ispitivanja ne nadoknađuju iz sredstava od pristojbe za mlijeko, tj. ondje ih se

<sup>(45)</sup> Presuda Suda od 30. svibnja 2013., *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, t. 32., 35. i 38.

<sup>(46)</sup> Vidjeti i presudu Općeg suda od 25. ožujka 2015., *Belgija/Komisija*, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, t. 96. prema kojoj se „činjenica da su tereti koje poduzetnicima nameću nacionalni propisi koji su nužno povezani s izvršavanjem ovlasti javne vlasti dotične države članice ne protivi tome da se navedeni tereti kvalificiraju kao uobičajeni tereti na budžetu poduzetnika”

<sup>(47)</sup> SL C 8, 11.1.2012., str. 4.

ne oslobađa troškova koje u suštini trebaju snositi. Prodaja mlijeka koju obavljaju mljekari nesumnjivo predstavlja gospodarsku djelatnost. Nadoknadom troškova ispitivanja iz sredstava od pristojbe mljekare iz Baden-Württemberga i Bavorske stoga se oslobađa troškova koje bi u okviru obavljanja gospodarskih djelatnosti obično morale same snositi.

- (141) U pogledu tvrdnje Njemačke da savezno pravo ne predstavlja referentni okvir za obvezu mljekara u pogledu plaćanja troškova i da stoga ne može biti riječ o selektivnosti (uvodne izjave 31. do 38.) potrebno je utvrditi da je obveza ispitivanja iz koje proizlazi obveza plaćanja troškova konačno uređena u saveznom pravu, odnosno članku 1. stavku 1. MGV-a.
- (142) Kako je već navedeno, u članku 1. stavku 1. MGV-a utvrđena je obveza mljekara u pogledu ispitivanja mlijeka koje im je dostavljeno (vidjeti i uvodne izjave 139. i 142.). Istina je da se u članku 6. MGV-a saveznim pokrajinama daju određene ovlasti, posebno u pogledu programa uzorkovanja u skladu s člankom 2. MGV-a; međutim, takvi programi ne smiju biti u suprotnosti s ostalim odredbama MGV-a, a time i s člankom 1. MGV-a.
- (143) U istom je kontekstu Njemačka po pitanju razgraničenja nadležnosti između Njemačke i saveznih pokrajina uputila na članak 10. stavak 2. MFG-a (uvodna izjava 37.). U tom je propisu navedeno da vlade saveznih pokrajina mogu donijeti propise o ispitivanjima kvalitete mlijeka ako savezno ministarstvo nije donijelo nikakav propis. Kako je prethodno opisano, nadležno je savezno ministarstvo to učinilo upravo s pomoću MGV-a. Istina je da su vlade saveznih pokrajina na temelju članka 22. stavka 1. podstavka 1. MFG-a ovlaštene naplatiti pristojbe. Međutim, istodobno je MFG-om ograničena autonomija saveznih pokrajina tako da su utvrđene granice u pogledu iznosa pristojbe i mjera za koje se pruža potpora u skladu s člankom 22. stavkom 2. točkama 1. do 6. MFG-a.
- (144) U pogledu predmeta *Portugal/Komisija* <sup>(48)</sup> koji je Njemačka navela u vezi s ovim predmetom (uvodne izjave 31. do 38.) Komisija je utvrdila da je u tom predmetu postojao diferencirani porezni sustav od kojeg se ovaj predmet jasno razlikuje. Uostalom, ako se, što Njemačka pokušava, zaključci iz predmeta *Portugal/Komisija* prenesu na ovo činjenično stanje, tada bi se kao referentni okvir u smislu točke 64. tog predmeta u obzir uzela prethodno utvrđena obveza plaćanja troškova iz članka 1. stavka 1. MGV-a. Međutim, taj je referentni okvir uredila upravno Njemačka, tj. uredila ga je „središnja vlada” u smislu predmeta *Portugal/Komisija*. Naknada odgovarajućih troškova iz sredstava od pristojbi stoga, suprotno točki 64., dovodi do selektivne prednosti.
- (145) Komisija, nadalje, smatra da se postojanje selektivne prednosti ne može isključiti jer su mljekari naplaćenom pristojbom za mlijeko već platili protuvrijednost provedenih provjera. Naprotiv, Komisija se ne slaže s tvrdnjom koju su iznijeli Njemačka i MPBW da davanje odgovara stvarnom ekonomskom trošku protuusluge (uvodna izjava 39.). Kako proizlazi iz glave 2.6. Odluke o pokretanju postupka, iz sredstava od pristojbe za mlijeko financira se niz različitih podmjera. U prirodi je podmjera da korist koju pojedini poduzetnik ostvaruje iz određenih podmjera ne mora nužno odgovarati prethodno plaćenim iznosima pristojbe. U slučaju Bavorske riječ je i o tome da se financiranje ne izvršava samo iz sredstava od pristojbe, nego i iz dodatnih sredstava iz općeg dijela proračuna i stoga se unaprijed isključuje „naknada”.
- (146) Komisija je stoga utvrdila da su mljekari iz Baden-Württemberga i Bavorske naknadom troškova za ispitivanje kvalitete mlijeka iz sredstava od pristojbe ostvarili selektivnu prednost.

### Narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu

- (147) Prema sudskoj praksi Suda jačanje konkurentnog položaja poduzetnika zbog dodjele državne potpore obično dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja u odnosu na konkurentske poduzetnike jer oni nisu primili potporu <sup>(49)</sup>. Svakom potporom poduzetniku koji posluje na tržištu na kojem se odvija trgovina unutar Unije može se utjecati na trgovinu među državama članicama <sup>(50)</sup>, i to čak i onda kad poduzetnik koji je korisnik

<sup>(48)</sup> Usp. presudu Suda od 6. rujna 2006., *Portugal/Komisija*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

<sup>(49)</sup> Presuda Suda od 17. rujna 1980., *Philip Morris Holland BV/Komisija*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, t. 11. – 12.

<sup>(50)</sup> Vidjeti posebno presudu Suda od 13. srpnja 1988., *Francuska Republika/Komisija*, 102/87, ECLI:EU:C:1988:391.

potpore sam ne sudjeluje u trgovini unutar Zajednice <sup>(51)</sup>. U razdoblju 2001. – 2012. opseg trgovine poljoprivrednim proizvodima unutar Unije bio je znatan. Tako su, na primjer, uvoz i izvoz proizvoda obuhvaćenih oznakom KN 0401 (Mlijeko i vrhnje, nekoncentrirani, bez dodanog šećera ili drugih sladila) <sup>(52)</sup> unutar Zajednice u Njemačku i iz nje 2011. iznosili 1 200 milijuna EUR odnosno 957 milijuna EUR <sup>(53)</sup>.

- (148) Mjere ocijenjene u ovoj Odluci služile su kao potpora djelatnostima u poljoprivrednom sektoru. Posebno je bila riječ o djelatnostima mljekara. Unutar Unije postojala je znatna trgovina mljekarskim proizvodima, kao što je prethodno opisano. Komisija stoga smatra da se predmetnim mjerama moglo utjecati na trgovinu među državama članicama.
- (149) U pogledu znatnog opsega trgovine poljoprivrednim proizvodima stoga se može pretpostaviti da je predmetnim podmjerama narušeno ili se prijetilo da će se narušiti tržišno natjecanje te se njima moglo utjecati na trgovinu među državama članicama.

### Zatečena potpora/nova potpora

- (150) U skladu s člankom 108. stavkom 1. UFEU-a Komisija mora u suradnji s državama članicama neprestano nadzirati zatečene potpore. U tu svrhu Komisija od država članica može zahtijevati sve potrebne informacije kako bi preispitala postojeće programe potpore i, prema potrebi, predložiti odgovarajuće mjere.
- (151) U skladu s člankom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe (EZ) br. 659/1999 pojam „zatečena potpora” znači svaka potpora koja je postojala prije stupanja na snagu Ugovora u odgovarajućim državama članicama te se nastavila i nakon stupanja Ugovora na snagu.
- (152) U skladu s člankom 1. točkom (c) Uredbe (EZ) br. 659/1999 svaka izmjena zatečene potpore dovodi do „nove potpore”. U skladu s člankom 4. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 <sup>(54)</sup> izmjena zatečene potpore znači „svaku promjenu, osim promjene čisto formalne ili administrativne prirode koja ne može utjecati na ocjenu dopuštenosti i usklađenosti mjere potpore sa zajedničkim tržištem”.
- (153) Prema sudskoj praksi <sup>(55)</sup> početni program potpora pretvara se u novi program potpora samo u slučaju kad izmjena utječe na njegovu samu bit. Izmjena ne utječe na samu bit početnog programa kad je novi element jasno odvojen od početnog programa.
- (154) U skladu s člankom 108. stavkom 3. Komisiju se obavješćuje o svim novim potporama i ne smije ih se provesti sve dok ih Komisija ne odobri (obveza mirovanja).
- (155) U skladu s člankom 1. točkom (f) Uredbe (EZ) br. 659/1999 nova potpora čija je primjena u suprotnosti s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a smatra se nezakonitom.
- (156) Na temelju MFG-a i u okviru ovlasti koje su im dodijeljene nadležno savezno ministarstvo i savezne pokrajine (vidjeti prethodnu uvodnu izjavu 24.) donose provedbene propise koji čine pravnu osnovu mjera odobrenih u ovoj Odluci. Izuzev samog MFG-a (koji je samo okvirni zakon te zakon kojim se odobravaju pokrajinski programi, ali se njime ne uređuje pravo na financijsku potporu), njemačka nadležna tijela nisu dostavila nikakve informacije kojima se dokazuje da je postojala pravna osnova donesena prije 1958. koja bi se još prema svojem početnom sadržaju mogla primjenjivati na razdoblje ispitivanja. Odgovarajuće primjenjive uredbe o naplati

<sup>(51)</sup> Presuda Suda od 14. siječnja 2015., *Eventech Ltd/Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, t. 67.

<sup>(52)</sup> Provedbena uredba Komisije (EU) br. 927/2012 od 9. listopada 2012. o izmjeni Priloga I. Uredbi Vijeća (EEZ) br. 2658/87 o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i o Zajedničkoj carinskoj tarifi (SL L 304, 31.10.2012., str. 1.).

<sup>(53)</sup> Izvor: Eurostat.

<sup>(54)</sup> Uredba Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u (SL L 140, 30.4.2004., str. 1.).

<sup>(55)</sup> Presuda Općeg suda od 30. travnja 2002., *Gibraltar/Komisija*, T-195/01 i T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, t. 111.

pristojbe za mlijeko donesene su 2004. (Baden-Württemberg) i 2007. (Bavarska) (vidjeti uvodnu izjavu 24.). Pravnu osnovu za primjenu čine financijske uredbe saveznih pokrajina koje se, uzimajući u obzir njihovu svrhu, moraju primjenjivati samo u okviru članka 22. stavka 2. MFG-a. Na temelju toga pokrajinska nadležna tijela odobravaju tada u pojedinoj proračunskoj godini upotrebu sredstava na temelju pojedinačnog rješenja o potrošnji. Stoga su predmetne mjere nove potpore na koje se primjenjuje obveza prijave u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a. Budući da Njemačka ni u kojem trenutku nije prijavila predmetni program potpore, on je nezakonit (članak 1. točka (f) Uredbe 659/1999).

- (157) Na temelju toga suvišno je pojašnjenje tvrdnje Njemačke prema kojoj predmetne podmjere BW 1 i BY 1 nisu obuhvaćene primjerenim mjerama (uvodne izjave 50. do 56.) jer se ta tvrdnja temelji na pretpostavci da je načelno riječ o zatečenim potporama što, kako je prethodno pojašnjeno, nije točno.

### Ispitivanje spojivosti ispitivanja kvalitete mlijeka

- (158) Potpore dodijeljene za naknadu troškova ispitivanja kvalitete mlijeka od 28. studenoga 2001. do 31. prosinca 2006. Komisija je ispitala na temelju Smjernica Zajednice 2000. – 2006. i u okviru Odluke od 17. srpnja 2013. (C(2013) 4457 završna verzija) odobrila kao spojive s unutarnjim tržištem (uvodne izjave 162. do 165. pozitivne odluke).

### Važeći propisi

- (159) U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a „potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja [mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem] ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu”.
- (160) U skladu s Obavijesti Komisije o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju na ocjenu nezakonite državne potpore <sup>(56)</sup>, nezakonite državne potpore u smislu članka 1. točke (f) Uredbe (EZ) br. 659/1999 potrebno je ocijeniti u skladu s važećim dokumentima u vrijeme dodjeljivanja takve potpore.
- (161) Potpore koje su dodijeljene nakon 1. siječnja 2007. potrebno je ispitati s obzirom na Okvirni program 2007. – 2013.
- (162) U Odluci o pokretanju postupka Komisija je izrazila sumnju u pogledu toga mogu li se potpore dodijeljene u vezi s ispitivanjima kvalitete mlijeka nakon 1. siječnja 2007. smatrati spojivima s unutarnjim tržištem (uvodne izjave 166. i 167. Odluke o pokretanju postupka).
- (163) Kako je već navedeno u Odluci o pokretanju postupka, Komisija je utvrdila da se potporama za rutinske provjere mlijeka ne ispunjuju uvjeti iz točke 109. Okvirnog programa 2007. – 2013. u vezi s člankom 16. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1857/2006. Naprotiv, u potonjem je propisu *expressis verbis* utvrđeno da se potpore kojima se nadoknađuju troškovi takvih rutinskih kontrola ne mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem.
- (164) Suprotno primjedbi Njemačke (uvodna izjava 53.) Komisija je utvrdila da „troškovi rutinskih provjera kakvoće mlijeka”, koji su navedeni u članku 16. stavku 1. točki (b) Uredbe (EZ) br. 1857/2006, uključuju i troškove provedbe ispitivanja kvalitete mlijeka koji su predmet ovog postupka. Istina je da je u članku 16. stavku 1. točki (b) načelno utvrđeno da su potpore za nadoknadu „troškova ispitivanja koja provode treće strane ili koja se provode u njihovo ime radi utvrđivanja genetičke kakvoće ili prinosa stoke” spojive s unutarnjim tržištem.
- (165) Međutim, Komisija smatra da je izričitu negativnu iznimku iz članka 16. stavka 1. točke (b) Uredbe (EZ) br. 1857/2006 u pogledu potpore za troškove rutinskih provjera kakvoće mlijeka dalje potrebno tumačiti u širem kontekstu, jer se iz propisa jasno može vidjeti volja zakonodavca da se takva potpora ne smatra spojivom s unutarnjim tržištem.

<sup>(56)</sup> SL C 119, 22.5.2002., str. 22.

- (166) Provjere kakvoće mlijeka odnose se na kvalitetu mlijeka kao takvog, tj. na mikrobiološka svojstva mlijeka. U svakom slučaju ta svojstva nisu izravno povezana s genetičkom kakvoćom ili prinosom od stoke. U mikrobiološka svojstva ubrajaju se upravo ona koja su utvrđena u okviru ispitivanja kvalitete mlijeka (npr. udjel masti ili somatske stanice).
- (167) U suštini je cilj odredbe o izuzeću iz članka 16. stavka 1. točke (b) isključiti spojivost ukupnih rutinskih provjera kvalitete mlijeka s unutarnjim tržištem jer se troškovi povezani s njima odnose na uobičajene troškova poslovanja nekog poduzetnika. Potporama za troškove poslovanja u izrazito se velikoj mjeri narušava tržišno natjecanje<sup>(57)</sup>.
- (168) U tom smislu Komisija podsjeća na temeljnu zabranu dodjele potpora iz članka 107. stavka 1. UFEU-a. Izuzeća od temeljne zabrane proizlaze iz članka 107. stavaka 2. i 3. UFEU-a u vezi s propisima o spojivosti u obliku uredbi, okvirnih programa itd. Međutim, za razdoblje 2007. – 2013. ne postoji takav propis o spojivosti za predmetnu potporu rutinskih provjera mlijeka (koje ne ovise o određenoj kakvoći mlijeka i nije im svrha poboljšanje kakvoće). U skladu s tim Njemačka se, osim upućivanja na prethodnu spojivost u skladu sa Smjernicama Zajednice 2000. – 2006., nije pozvala ni na kakav propis o spojivosti koji je vrijedio u relevantnom razdoblju. Umjesto toga, upravo se iz članka 16. stavka 1. točke (b) Uredbe (EZ) br. 1857/2006 može vidjeti volja zakonodavca da izričito isključi spojivost s unutarnjim tržištem. Već je u točki 13.3. Smjernica Zajednice 2000. – 2006. ocijenjeno da se učestalost rutinskih provjera tijekom postupka proizvodnje znatno povećala, da su troškovi takvih provjera stoga postali uobičajeni sastavni dio troškova proizvodnje i da, s obzirom na to da troškovi provjera kakvoće izravno utječu na troškove proizvodnje, zbog takvih potpora postoji opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja. Istina je da su se u skladu s istim propisom mogle odobriti potpore za provjere koje provode treće strane ili koje se provode u njihovo ime, kao što su na primjer nadležna upravna tijela ili tijela koja djeluju u njihovo ime. Međutim, u skladu s Okvirnim programom 2007. – 2013. zakonodavac je, uzimajući u obzir opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja, potpore u korist rutinskih provjera kakvoće mlijeka ocijenio nespojivima s unutarnjim tržištem. S obzirom na tu jasnu odluku zakonodavca potpora se ne može proglasiti spojivom ni izravno na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.
- (169) Budući da je Komisija predmetna ispitivanja kvalitete mlijeka tijekom razdoblja 2001. – 2006. smatrala spojivima s unutarnjim tržištem, ne može se, kako smatra Njemačka (uvodna izjava 60.), automatski zaključiti da su te potpore bile spojive i u sljedećem razdoblju 2007. – 2013. Stoga iz članka 108. stavka 1 UFEU-a proizlazi da se unutarnje tržište postupno razvija i da je Komisija u daljnjem razvoju Smjernica za državne potpore i drugih programa državnih potpora (npr. uredbi o izuzeću) u obzir uzela taj razvoj kako bi osigurala funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Osim toga, vremenski ograničenim propisima o spojivosti, kao što su okvirni programi u poljoprivrednom sektoru, svojstvena je činjenica da sadržaj sljedećih smjernica za državne potpore odnosno uredbi o izuzeću ne mora nužno odgovarati sadržaju prethodno važećih programa.
- (170) Na temelju prethodnih razmatranja Komisija je došla do zaključka da potpore dodijeljene u razdoblju 2007. – 2013. u pogledu ispitivanja kvalitete mlijeka, koje su u slučaju podmjere BW 1 isključivo financirane iz pristojbi za mlijeko, a u slučaju podmjere BY 1 iz pristojbi za mlijeko i općeg dijela proračuna, nisu bile spojive s unutarnjim tržištem.

#### 4. ZAKLJUČAK

- (171) U skladu s člankom 15. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 659/1999 ovlasti Komisije u vezi s povratom potpore podliježu roku zastare od deset godina. U skladu s člankom 15. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 659/1999 „rok zastare se prekida bilo kojom radnjom koju Komisija poduzme u vezi s nezakonitom potporom”.

<sup>(57)</sup> Vidjeti u tom pogledu i uvodnu izjavu 17. Uredbe (EZ) br. 1857/2006 prema kojoj potpore „ne smiju imati jedini učinak stalnog ili periodičnog smanjivanja troškova poslovanja koje bi korisnik potpora obično morao pokrivati”.

- (172) Nakon što je Njemačka dostavila godišnje izvješće za 2010. o državnim potporama u poljoprivrednom sektoru, Komisija je dopisom od 28. studenoga 2011. od Njemačke zatražila dodatne informacije o programu. Tom je radnjom Komisija prekinula rok zastare. Budući da je Komisija pozitivnom odlukom već utvrdila spojivost predmetnih ispitivanja kvalitete mlijeka s unutarnjim tržištem za razdoblje od 28. studenoga 2001. do 31. prosinca 2006. i da je od 31. prosinca 2006. do 28. studenoga 2011. proteklo manje od deset godina, razdoblje na koje se ova Odluka odnosi započinje 1. siječnja 2007.
- (173) Komisija je utvrdila da je Njemačka nezakonito odobrila potpore uz povredu članaka 107. i 108. UFEU-a koje, ako su odobrene nakon 1. siječnja 2007. (vidjeti uvodne izjave 160. i 164.), nisu spojive s unutarnjim tržištem. Te su potpore u slučaju Baden-Württemberga dodijeljene isključivo iz pristojbe za mlijeko u skladu s MFG-om, a u slučaju Bavorske iz pristojbe za mlijeko i općeg dijela proračuna,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

#### Članak 1.

Državne potpore koje je u pogledu ispitivanja kvalitete mlijeka, koja su provedena u saveznim pokrajinama Baden-Württembergu i Bavarskoj, Njemačka odobrila predmetnim mljekarskim poduzećima u navedenim saveznim pokrajinama čime je prekršen članak 108. stavak 3. UFEU-a, u razdoblju od 1. siječnja 2007. nisu spojive s unutarnjim tržištem.

#### Članak 2.

1. Njemačka od korisnika traži povrat potpora koje nisu spojive s unutarnjim tržištem, a koje su dodijeljene u okviru programa potpore iz članka 1.
2. Na iznose koje je potrebno vratiti obračunava se kamatna stopa od datuma kada su stavljeni na raspolaganje korisnicima do njihova stvarnog povrata.
3. Kamate se izračunavaju na temelju složenog kamatnog računa u skladu s poglavljem V. Uredbe (EZ) br. 794/2004 i Uredbom Komisije (EZ) br. 271/2008 <sup>(58)</sup> o izmjeni Uredbe (EZ) br. 794/2004.
4. Njemačka obustavlja sva preostala plaćanja potpore iz članka 1., s učinkom od datuma donošenja ove Odluke.

#### Članak 3.

1. Povrat potpora dodijeljenih u okviru programa iz članka 1. neposredan je i učinkovit.
2. Njemačka osigurava da se ova Odluka provede u roku od četiri mjeseca od dana njezine objave.

#### Članak 4.

1. U roku od dva mjeseca od objave ove Odluke Njemačka dostavlja Komisiji sljedeće podatke:
  - (a) popis korisnika koji su primili potporu u okviru programa iz članka 1. te ukupni iznos potpore koji je svaki od njih primio u okviru programa;

<sup>(58)</sup> Uredba Komisije (EZ) br. 271/2008 od 30. siječnja 2008. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 794/2004 o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u (SL L 82, 25.3.2008., str. 1.).

- (b) ukupni iznos (glavnicu i kamatu na iznos povrata) koji se potražuje od svakog korisnika;
- (c) detaljan opis već poduzetih i planiranih mjera kojima će se ispuniti uvjeti iz ove Odluke;
- (d) dokumente kojima se dokazuje da je korisnicima naređen povrat potpore.

2. Njemačka obavješćuje Komisiju o napretku nacionalnih mjera poduzetih radi provedbe ove Odluke do potpunog povrata potpore dodijeljene u okviru programa iz članka 1. Ona na zahtjev Komisije odmah dostavlja informacije o već poduzetim i planiranim mjerama u svrhu usklađivanja s ovom Odlukom. Ona ujedno pruža detaljne podatke o iznosima potpora i kamata koje su korisnici već vratili.

#### Članak 5.

Ova Odluka upućena je Saveznoj Republici Njemačkoj. Njemačkoj se nalaže da bez odgode korisnicima dostavi primjerak ove Odluke.

Sastavljeno u Bruxellesu 18. rujna 2015.

Za Komisiju  
Phil HOGAN  
Član Komisije

---