



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

12. prosinca 2018.*

„Državne potpore – Potpora u korist bavarskog sektora mlijeka – Financiranje ispitivanja kvalitete mlijeka – Odluka kojom se potpora proglašava nespojivom s unutarnjim tržištem – Postupovna prava savezne zemlje Bavarske – Članak 108. stavak 2. UFEU-a – Članak 6. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 659/1999”

U predmetu T-683/15,

Freistaat Bayern (Njemačka), koju zastupaju U. Soltész i H. Weiß, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju T. Maxian Rusche, K. Herrmann i P. Němečková, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za djelomično poništenje Odluke Komisije (EU) 2015/2432 od 18. rujna 2015. o državnoj potpori SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) koju je Njemačka dodijelila za ispitivanja kvalitete mlijeka u okviru Zakona o mlijeku i mastima (SL 2015., L 334, str. 23.).

OPĆI SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: H. Kanninen, predsjednik, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín i I. Reine (izvjestiteljica), suci,

tajnik: N. Schall, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 27. veljače 2018.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Kvaliteta mlijeka u Njemačkoj tradicionalno se osigurava neovisnim ispitivanjima kvalitete. Ta ispitivanja kvalitete mlijeka financiraju se u Bavarskoj (Njemačka), s jedne strane, iz sredstava od pristojbe za mlijeko koju plaćaju njegovi kupci i, s druge strane, iz općeg proračuna tužitelja, Freistaat Bayern (savezna zemlja Bavarska, Njemačka).

Nacionalni pravni okvir

- 2 Članak 22. stavak 1. Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (njemački savezni Zakon o mlijeku i mastima) iz 1952. (BGBl. 1952. I, str. 811.; u daljnjem tekstu: MFG), posljednji put izmijenjen člankom 397. Uredbe od 31. kolovoza 2015. (BGBl. 2015. I, str. 1474.) predviđa da zemaljske vlade mogu, uz savjetovanje s udruženjem dotične savezne zemlje koje je osnovano primjenom MFG-a i sastoji se od poduzetnika iz mliječnog sektora i potrošača koji zajednički zastupaju svoje gospodarske interese, ili s dotičnim profesionalnim organizacijama, zajednički naplatiti pristojbe zajedno od mljekara, sabirnih stanica za mlijeko i sirana u svrhu promicanja mljekarske industrije. Člankom 22. stavcima 2. i 2.a MFG-a predviđeno je da se sredstva dobivena u skladu sa stavkom 1. mogu upotrijebiti samo za financiranje novih ciljeva, među kojima su promicanje i očuvanje kvalitete mlijeka, čije je financiranje predmet ove tužbe.
- 3 Sukladno članku 1. stavku 1. Milch-Güteverordnung (Uredba o kvaliteti mlijeka) od 9. srpnja 1980. (BGBl. 1980. I, str. 878.; u daljnjem tekstu: MG), posljednji put izmijenjenom Uredbom od 17. prosinca 2010. (BGBl. 2010. I, str. 2132.), kupci dostavljenog mlijeka imaju obvezu sami ga analizirati ili ga dati na analizu.
- 4 Na temelju članka 4. Bayerische Ausführungsverordnung zur Milch-Güteverordnung (Uredba za provedbu MG-a u Bavarskoj) od 15. prosinca 1980. (GVBl. 1981., str. 3.), zamijenjenog člankom 2. stavkom 1. Bayerische Ausführungsverordnung zum MG (Uredba za provedbu MG-a u Bavarskoj) od 7. prosinca 1988. (GVBl. 1988., str. 387.), tijelo za kontrolu mlijeka, Milchprüfing Bayern e.V. (u daljnjem tekstu: Milchprüfing), zaduženo je za provedbu navedenih kontrola.
- 5 Članak 1. Milchumlageverordnung (Uredba o pristojbi za mlijeko) od 17. listopada 2007. (BayGVBl. 2007, str. 727.) bavarskog Ministarstva prehrane, poljoprivrede i šumarstva, donesen na temelju članka 22. stavka 1. MFG-a, predviđa da se na mljekare primjenjuje pristojba na količine neobrađenog mlijeka koje joj se isporučuju.
- 6 U skladu s člankom 23. Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Financijska uredba savezne zemlje Bavarske) od 8. prosinca 1971. (BayRS 630-1-F; u daljnjem tekstu: BayHO), koji pripada dijelu II. te uredbe „Utvrđivanje proračuna i financijskog plana”, troškovi i odobrena sredstva za davanja prema vanjskim službama državne uprave kako bi se postigli određeni ciljevi mogu se u proračunu predvidjeti samo ako država ima prevladavajući interes za postizanje tih ciljeva koji se bez odgovarajućih subvencija ne može ispuniti, ili barem ne u mjeri u kojoj je to potrebno.
- 7 Članak 44. BayHO-a, koji se nalazi u dijelu III. te uredbe naslovljenom „Provedba proračuna”, propisuje da se navedene subvencije mogu isplatiti samo u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 23. te uredbe.

Upravni postupak

- 8 Dopisima od 28. studenoga 2011. i od 27. veljače 2012. Europska komisija je od Savezne Republike Njemačke zatražila dodatne informacije u pogledu Godišnjeg izvješća za 2010. o državnim potporama u poljoprivrednom sektoru, koje je dostavila u skladu s člankom 21. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.). Savezna Republika Njemačka je odgovorila na Komisijina pitanja dopisima od 16. siječnja 2012. i od 27. travnja 2012. S obzirom na odgovore Savezne Republike Njemačke, Komisija je zaključila da je ona dodijelila državnu potporu svojem sektoru mlijeka na temelju MFG-a.
- 9 Komisija je dopisom od 2. listopada 2012. obavijestila Saveznu Republiku Njemačku da su mjere koje je provelo nekoliko njemačkih saveznih zemalja, uključujući savezne zemlje Bavarsku i Baden-Württemberg, u skladu s ovlasti koje im daje članak 22. MFG-a, bile evidentirane kao neprijavljena potpora pod brojem SA.35484 (2012/NN). Savezna Republika Njemačka je dopisima od 16. studenoga 2012. i od 7., 8., 11., 13., 14., 15. i 19. veljače, 21. ožujka, 8. travnja, 28. svibnja, 10. i 25. lipnja i 2. srpnja 2013. Komisiji dostavila dodatne informacije.
- 10 Komisija je dopisom od 17. srpnja 2013. [C (2013) 4457 *final*] (SL 2014., C 7, str. 8.) obavijestila Saveznu Republiku Njemačku o svojoj odluci o pokretanju postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka). Ta se odluka odnosi na razne mjere koje su provedene u nekoliko njemačkih saveznih zemalja na temelju MFG-a radi potpore sektoru mlijeka, uključujući potpore iz Odluke Komisije (EU) 2015/2432 od 18. rujna 2015. o državnoj potpori SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) koju je Njemačka dodijelila za ispitivanja kvalitete mlijeka u okviru Zakona o mlijeku i mastima (SL 2015., L 334, str. 23., u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Potpora navedena u ovoj tužbi bila je jedna od mjera koje se razmatraju u toj odluci. Komisija je u pogledu te potpore, s jedne strane, navela u točki 2.5. odluke o pokretanju postupka, koja se odnosi na financiranje mjera koje se ispituju, članak 22. MFG-a koji se odnosi na pristojbu za mlijeko. S druge strane, Komisija je u uvodnoj izjavi 264. spomenute odluke navela da su ispitane mjere bile financirane uz pomoć parafiskalnog nameta, pozivajući se na tu istu odredbu MFG-a.
- 11 Komisija je na kraju svoje analize utvrdila spojivost sporne potpore s unutarnjim tržištem za razdoblje od 28. studenoga 2001. do 31. prosinca 2006., ali i izrazila sumnju u njezinu spojivost s unutarnjim tržištem od 1. siječnja 2007. nadalje.
- 12 Savezna Republika Njemačka je dopisom od 20. rujna 2013. uputila svoja očitovanja o odluci o pokretanju postupka.
- 13 Komisija je primila sedam očitovanja od zainteresiranih strana koja su se odnosila na mjere u pogledu ispitivanja kvalitete mlijeka iz pobijane odluke.
- 14 Primljena očitovanja dostavljena su Saveznoj Republici Njemačkoj dopisima od 27. veljače, 3. ožujka i 3. listopada 2014.
- 15 Savezna Republika Njemačka je dopisom od 3. prosinca 2014. zauzela stajalište o dodatnim očitovanjima od 8. srpnja 2014.

Pobijana odluka

- 16 Komisija je donijela pobijanu odluku 18. rujna 2015. Ta se odluka odnosi isključivo na financiranje ispitivanja kvalitete mlijeka provedenih od 1. siječnja 2007. u Baden-Württembergu i Bavarskoj (Njemačka). Ova se tužba ograničava na mjere koje se odnose na potonju saveznu zemlju.

- 17 Kao prvo, Komisija je provjerila predstavljaju li sredstva od pristojbe za mlijeko državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Komisija je smatrala da je konačna odluka o dodjeli sredstava na tijelima dotične savezne zemlje odnosno na državi, dok se u skladu s člankom 22. stavkom 3. trećom rečenicom MFG-a udruženje savezne zemlje ili profesionalne organizacije treba samo saslušati prije dodjele sredstava. Nadalje, u članku 22. stavku 2. točkama 1. do 6. MFG-a utvrđeno je u koju se svrhu mogu upotrebljavati sredstva od pristojbe za mlijeko. Slijedom toga, Komisija je zaključila da treba smatrati da su prihodi od pristojbe za mlijeko pod nadzorom države te da su mjere financirane sredstvima od pristojbe za mlijeko odobrene putem državnih sredstava i da se mogu pripisati državi. Konačno, ona je to utvrđenje primijenila za financiranje iz općeg proračuna savezne zemlje Bavarske.
- 18 Kao drugo, Komisija je utvrdila da su mljekare iz Bavarske imale selektivnu prednost zbog povrata, iz sredstava od pristojbe i općeg proračuna savezne zemlje Bavarske, troškova za ispitivanje kvalitete mlijeka koje je bilo njihova obveza. Komisija je smatrala da su od tog ispitivanja kvalitete mlijeka, u konačnici, imale korist mljekare jer su potonje prema zakonu obvezne analizirati mlijeko koje im se dostavi. Mljekare predstavljaju poduzetnike u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a te se troškovi vezani uz plaćanje tijelu koje provodi analizu u svrhu ispitivanja kvalitete mlijeka treba smatrati uobičajenim troškovima poslovanja koje bi predmetni poduzetnici, tj. mljekare, inače morali sami snositi. Osim toga, prema Komisijinu mišljenju, svaka moguća korist je dodijeljena samo „određenim poduzetnicima” jer osim mljekarskog sektora u Njemačkoj postoje još brojni drugi gospodarski sektori koji nemaju koristi od dotičnih mjera. Stoga je moguća dodjela koristi selektivna. Osim toga, u drugim savezним zemljama, osim Baden-Württemberga i Bavarske, mljekarama nisu bili nadoknađeni troškovi analiza iz sredstava od pristojbe za mlijeko. Naposljetku, u uvodnoj izjavi 145. pobijane odluke Komisija je uzela u obzir činjenicu da se mjera također financirala iz općeg proračuna savezne zemlje Bavarske. Stoga, prema njezinom mišljenju, korist koju su mljekare ostvarile financiranjem ispitivanja kvalitete mlijeka ne odgovara nužno iznosu uplaćenom na temelju pristojbe za mlijeko.
- 19 Kao treće, u pobijanoj se odluci smatralo da su, u pogledu postojeće potpore, nadležno savezno ministarstvo i njemačke savezne zemlje donijele provedbene mjere koje čine pravne osnove za mjere koje se ocjenjuju u toj odluci. Komisija je smatrala da osim MFG-a kojim nije uspostavljen program dotične potpore, njemačka tijela nisu dostavila nikakve informacije kojima se dokazuje postojanje pravne osnove donesene prije 1958. i koja se trebala primijeniti, u prvotnom sadržaju, tijekom razdoblja ispitivanja.
- 20 Kao četvrto i posljednje, Komisija je utvrdila da potpore za rutinske provjere mlijeka ne ispunjavaju uvjete utvrđene u točki 109. smjernica Zajednice o državnim potporama u sektoru poljoprivrede i šumarstva 2007. – 2013. (SL 2006., C 319, str. 1.), u vezi s člankom 16. stavkom 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1857/2006 od 15. prosinca 2006. o primjeni članaka [107. i 108. UFEU-a] na državne potpore malim i srednjim poduzećima koja se bave proizvodnjom poljoprivrednih proizvoda i o izmjenama Uredbe (EZ) br. 70/2001 (SL 2006., L 358, str. 3.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 172.) na koje upućuje točka 109.
- 21 U tim je okolnostima Komisija odlučila, u članku 1. pobijane odluke, da je potpora dodijeljena nakon 1. siječnja 2007. u Bavarskoj bila nezakonita i nespojiva s unutarnjim tržištem. Komisija je u člancima 2. do 4. te odluke propisala povrat potpore i detaljna pravila za to.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 22 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 26. studenoga 2015. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 23 Komisija je podnijela odgovor na tužbu tajništvu Općeg suda 2. ožujka 2016.
- 24 Tužitelj je 23. svibnja 2016. podnio repliku tajništvu Općeg suda.

- 25 Odlukom od 14. lipnja 2016. predsjednika Općeg suda, zbog djelomične obnove Općeg suda, ovom predmetu dodijeljen je novi sudac izvjestitelj.
- 26 Komisija je 5. rujna 2016. podnijela odgovor na repliku tajništvu Općeg suda.
- 27 Uslijed promjene sastava vijeća Općeg suda, na temelju članka 27. stavka 5. Poslovnika Općeg suda, sudac izvjestitelj raspoređen je u četvrto vijeće, kojemu je slijedom toga dodijeljen ovaj predmet.
- 28 U okviru mjera upravljanja postupkom, Opći sud postavio je 9. siječnja 2018. strankama pisana pitanja, na koja su one odgovorile u određenom roku.
- 29 Opći sud je 9. veljače 2018., na temelju mjera upravljanja postupkom, postavio nova pisana pitanja za odgovor na raspravi.
- 30 Stranke su saslušane u svojim izlaganjima i odgovorima na pitanja koja je Opći sud postavio na raspravi 27. veljače 2018.
- 31 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi članak 1. pobijane odluke u dijelu u kojem je u njoj utvrđeno da je Savezna Republika Njemačka dodijelila u korist predmetnih poduzetnika u industriji mlijeka u Bavarskoj protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a državnu potporu za ispitivanja kvalitete mlijeka provedena u Bavarskoj, koja je od 1. siječnja 2007. nespojiva s unutarnjim tržištem;
 - poništi članke 2. do 4. pobijane odluke, kojima se dotičnim mljekarama iz Bavarske nalaže povrat državne potpore s kamatama;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 32 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu kao neosnovanu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

- 33 Tužitelj u prilog svojoj tužbi iznosi pet tužbenih razloga.
- prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 108. stavka 2. UFEU-a kao i članka 6. stavka 1. i članka 24. stavka 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9.);
 - drugi se tužbeni razlog temelji, u prvom dijelu, na tome da ne postoji prednost u korist kupaca mlijeka a, u drugom dijelu, na tome da ne postoji selektivnost prednosti dodijeljene bavarskim mljekarama;
 - treći tužbeni razlog, istaknut podredno, odnosi se na to da nije bilo povrede obveze prijave te da je slijedom toga povrat u skladu s člankom 108. stavcima 1. i 3. UFEU-a, kao i člankom 14. Uredbe 2015/1589 bio nezakonit;
 - četvrti tužbeni razlog, koji je istaknut podredno, odnosi se na činjenicu da je Komisija pogrešno odbila spojivost potpore s unutarnjim tržištem;

- peti tužbeni razlog, koji je istaknut podredno, temelji se na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 108. stavka 2. UFEU-a kao i članka 6. stavka 1. i članka 20. stavka 1. Uredbe (EU) br. 659/1999

- 34 Uvodno valja primijetiti da se tužitelj u tužbi poziva na Uredbu 2015/1589. U odgovoru na pitanje koje je postavio Opći sud tužitelj je pojasnio, u pisanom obliku i na raspravi, da se namjeravao pozvati na uredbu primjenjivu na činjenice u predmetnom slučaju, konkretno Uredbu br. 659/1999, koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom 2015/1589 tek nakon datuma donošenja pobijane odluke. Valja dodati da navedene odredbe članka 6. stavka 1. i članka 24. stavka 1. Uredbe 2015/1589 u potpunosti preuzimaju odredbe članka 6. stavka 1. i članka 20. stavka 1. Uredbe br. 659/1999.
- 35 S obzirom na prethodno navedeno, u ovoj će se presudi navoditi samo Uredba br. 659/1999.

Argumenti stranaka

- 36 Kao prvo, tužitelj smatra da je pobijana odluka zahvaćena ozbiljnom postupovnom pogreškom kojom ne samo da su povrijeđena prava obrane Savezne Republike Njemačke i njezina prava na sudjelovanje u postupku, nego je i narušen cijeli istražni postupak. Naime, pobijana odluka je išla dalje od predmeta odluke o pokretanju postupka na kojoj se temelji jer financiranje ispitivanja kvalitete mlijeka iz sredstava općeg proračuna nije bilo obuhvaćeno odlukom o pokretanju postupka. Osim toga, ne omogućivši Saveznoj Republici Njemačkoj ni zainteresiranim strankama da se očituju o tom pitanju, Komisija je, prema tužiteljevu mišljenju, donijela odluku s nedostatkom u obrazloženju i ispitivanju. U svakom slučaju, čak i ako bi dva sustava financiranja trebalo smatrati jedinstvenom mjerom potpore, oni su previše različiti i moraju se, slijedom toga, jasno odrediti u odluci o pokretanju postupka. Osim toga, tužitelj tvrdi da, čak i da je financiranje iz sredstava općeg proračuna izneseno u fazi istrage koja je prethodila odluci o pokretanju postupka, to ne isključuje nezakonitost pobijane odluke jer je takvo financiranje moralo biti jasno definirano u odluci o pokretanju postupka.
- 37 Kao drugo, tužitelj ističe da formalni istražni postupak mora biti zakonit da bi pobijana odluka bila valjana. Prema njegovu mišljenju, zakonito odluka o pokretanju postupka mora se jasno ograničiti u pogledu njena predmeta, pri čemu Komisija ipak još uvijek ima mogućnost donijeti odluku o proširenju, prema potrebi. Prema tužiteljevu mišljenju, ako Komisija prekorači predmet odluke o pokretanju postupka, povrijeđena su prava obrane i pravo na saslušanje dotičnih osoba. Takvu povredu Opći sud mora ispitati po službenoj dužnosti, a ona mora bezuvjetno dovesti do poništenja pobijane odluke. Dodaje da se, iako je, s formalnog gledišta, samo država članica adresat Komisijinih odluka, trećim stranama koje su izravno zainteresirane također mora osigurati pravo na saslušanje i pravo na sudjelovanje u postupku. Osim toga, prekršeno je tužiteljevo pravo da se na odgovarajući način uključi u upravni postupak. Usto, tužitelj smatra da se može postupovno pozivati na povredu prava obrane savezne države kao subjekta koji vodi postupak za njezin račun. Naposljetku, tužitelj je na raspravi potvrdio da su povreda prava obrane i prava da bude uključen u upravni postupak dva različita prigovora u okviru istog tužbenog razloga.
- 38 Kao treće, tužitelj smatra da je rezultat postupka mogao biti drukčiji da su zainteresirane strane imale priliku iznijeti svoje stavove o sredstvima iz općeg proračuna. S jedne strane, tužitelj tvrdi da činjenica da se Milchprüfringu stavljaju na raspolaganje sredstva iz općeg proračuna ne sadržava nikakvu (neizravnu) prednost koja je relevantna u smislu prava državnih potpora. Naime, ta sredstva služe za financiranje dodatnih analiza, povrh onih propisanih zakonom koje nisu ni dodatna ispitivanja na inicijativu mljekara u smislu članaka 3. i 4. Uredbe za provedbu MGV-a u Bavarskoj čije troškove u cijelosti snose mljekare. Ta se ispitivanja ne provode u interesu mljekara, već u interesu potrošača i u javnom interesu. Tužitelj također smatra da ta sredstva nisu državna potpora, nego nadoknada

troškova javne djelatnosti koju Milchprüfring provodi za saveznu zemlju Bavarsku. S druge strane, tužitelj ističe da je povrat te navodne potpore isključen jer je stavljanje sredstava iz njegova općeg proračuna na raspolaganje „postojeća potpora” i jer slična financiranja postoje od 1930-tih.

- 39 Komisija odgovara, kao prvo, da se prema ustaljenoj sudskoj praksi, tužitelj ne može pozvati na prava obrane Savezne Republike Njemačke s obzirom na to da se radi o subjektivnim pravima na koja se može pozvati samo potonja. Dodaje da je povreda prava uključivanja na odgovarajući način u upravni postupak, na koju se tužitelj prvi put poziva u replici, novi tužbeni razlog koji je prema tome nedopušten.
- 40 Kao drugo, Komisija tvrdi da financiranje ispitivanja kvalitete mlijeka sredstvima iz općeg proračuna savezne zemlje Bavarske nije samostalna mjera potpore. Prema njezinu mišljenju, mjera potpore obuhvaćena istražnim postupkom sastoji se od izuzeća, u korist kupaca mlijeka, od troškova analize njegove kvalitete. Proračunska sredstva korištena u tu svrhu samo su drugi oblik „državnih sredstava” koja čine jedan od četiri sastavna elementa državne potpore. Ta su sredstva namijenjena za iste analize poput onih koje se financiraju iz pristojbi za mlijeko i njime se prednost daje istim kupcima. Prema Komisijinu mišljenju, tužitelj ne osporava činjenicu da se pobijana mjera financira državnim sredstvima, ali žali zbog toga što iznos i izvor potpore nisu bili dovoljno detaljno navedeni u odluci o pokretanju postupka, iako je raspolagao tim podacima. Osim toga, Komisija negira činjenicu da se financiranje iz proračunskih sredstava savezne zemlje Bavarske odnosilo samo na „dodatna ispitivanja povrh obveznih”. Dodaje da ni zainteresirane stranke ni država članica tijekom službenog istražnog postupka nisu priopćile da se financiranje iz pristojbe za mlijeko odnosilo samo na minimalni broj uzoraka propisan u članku 2. stavcima 1. do 8. MGV-a.
- 41 Kao treće, Komisija smatra da je tužitelj u krivu kada tvrdi da se pobijana odluka odnosi na mjeru potpore koja nije bila predmet odluke o pokretanju postupka. U tom pogledu ističe ustaljenu sudsku praksu prema kojoj se odluka o pokretanju postupka može ograničiti na sažet prikaz relevantnih činjeničnih i pravnih pitanja i samo mora zainteresiranim osobama na učinkovit način omogućiti sudjelovanje u formalnom istražnom postupku. U tu je svrhu dovoljno da su zainteresirane strane upoznate s rasuđivanjem Komisije, koja nije dužna u tom stadiju podnijeti gotovu analizu predmetne potpore. Čak i da se odluka o pokretanju postupka ograničila na pristojbu, njezino se obrazloženje primjenjuje *a fortiori* na mjere koje se izravno financiraju državnim sredstvima.
- 42 Kao četvrto, Komisija osporava argument prema kojem je financiranje ispitivanja kvalitete mlijeka sredstvima iz općeg proračuna savezne zemlje Bavarske isključeno iz odluke o pokretanju postupka i nije obuhvaćeno formalnim istražnim postupkom. Komisija ne osporava da to financiranje nije izričito navedeno u odluci o pokretanju postupka, ali tvrdi da nije ni izričito isključeno iz ispitivanja mjere potpore. Dodaje da se točka 3.3.1. odluke o pokretanju postupka ne može tumačiti kao ograničavanje formalne istrage na financiranje sredstvima od pristojbe za mlijeko jer je Komisija objasnila da je taj oblik financiranja istovjetan financiranju državnim sredstvima te da nije potrebno razmatrati potonje. Usto, Komisija tvrdi da iz strukture odluke o pokretanju postupka proizlazi da se i proračunska sredstva uzimaju u obzir i da „financijska potpora” obuhvaća dva aspekta: pristojbu i proračunska sredstva. Tekst odluke o pokretanju postupka ne omogućuje tvrdnju da pobijana odluka krši članak 108. stavak 2. UFEU-a jer se njome izričito imenuje sastavni dio mjere potpore koji nije bio osporavan i koji treba jasno navesti da bi se utvrdio opeg povrata.
- 43 Kao peto i posljednje, Komisija ističe da nije relevantna tužiteljeva tvrdnja prema kojoj ga je odluka o pokretanju postupka spriječila da se izjasni o nizu aspekata mjere potpore koja se financira iz proračunskih sredstava. Komisija najprije podsjeća na to da je savezna zemlja Bavarska mogla sudjelovati u istražnom postupku kroz sudjelovanje njemačke savezne vlade. Osim toga, ona tvrdi da su države članice i zainteresirane strane mogle iznijeti svoje argumente o navodnom nepostojanju prednosti za kupce mlijeka, proizašle iz preuzimanja troškova analiza koje provodi Milchprüfring ili o prisutnosti postojeće potpore. Usto, Komisija tvrdi da su bespovratna sredstva iz državnog proračuna po prvi put dodijeljena 1970., puno vremena nakon stupanja na snagu Ugovora o osnivanju Europske

ekonomske zajednice potpisanog u Rimu 25. ožujka 1957. Podredno, Komisija smatra da, ako postoji povreda tužiteljeva prava da podnese svoja očitovanja, ona ne može dovesti do poništenja pobijane odluke jer postupak nije mogao dovesti do drukčijeg rezultata, bez obzira na sadržaj tih očitovanja.

Ocjena Općeg suda

– Prigovor koji se odnosi na povredu prava na obranu

- 44 Što se tiče prava podržavnih tijela koja su dodijelila državne potpore, treba istaknuti da se upravni postupak u području državnih potpora pokreće samo protiv dotične države članice. Samo se ta država, kao adresat pobijane odluke, stoga može pozvati na stvarna prava obrane. Podržavna tijela koja odobravaju potpore, poput tužitelja, kao i poduzetnici korisnici potpora i njihovi konkurenti, smatraju se samo zainteresiranim stranama u tom postupku, u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 6. ožujka 2003., *Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija*, T-228/99 i T-233/99, EU:T:2003:57, t. 122., i od 12. svibnja 2011., *Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisija*, T-267/08 i T-279/08, EU:T:2011:209, t. 71. i navedenu sudsku praksu). Povreda prava obrane predstavlja subjektivnu nezakovitost po samoj svojoj naravi, na koju se dakle može pozivati samo dotična država članica (vidjeti presude od 9. rujna 2009., *Diputación Foral de Álava i dr./Komisija*, T-30/01 do T-32/01 i T-86/02 do T-88/02, EU:T:2009:314, t. 238. i navedenu sudsku praksu, i od 1. srpnja 2010., *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Komisija*, T-62/08, EU:T:2010:268, t. 186. i navedenu sudsku praksu).
- 45 Iz toga slijedi da se savezna zemlja Bavarska ne može pozivati na prava obrane u pogledu Savezne Republike Njemačke ili u odnosu na nju. Ona samo raspolaže pravom da bude uključena u upravni postupak u odgovarajućem opsegu koji uzima u obzir okolnosti konkretnog slučaja (vidjeti u tom smislu presude od 31. svibnja 2006., *Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisija*, T-354/99, EU:T:2006:137, t. 80. i navedenu sudsku praksu, i od 15. prosinca 2009., *EDF/Komisija*, T-156/04, EU:T:2009:505, t. 107.). Zato taj prigovor treba odbiti.

– Prigovor koji se temelji na povredi prava na sudjelovanje u upravnom postupku

- 46 Valja podsjetiti da je, na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a Komisija u fazi istrage obvezna pozvati zainteresirane osobe da podnesu svoja očitovanja (vidjeti u tom smislu presude od 22. veljače 2006., *Le Levant 001 i dr./Komisija*, T-34/02, EU:T:2006:59, t. 78.; od 31. svibnja 2006., *Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisija*, T-354/99, EU:T:2006:137, t. 83. i navedenu sudsku praksu, i od 15. prosinca 2009., *EDF/Komisija*, T-156/04, EU:T:2009:505, t. 106.). To pravilo ima prirodu postupovne pretpostavke (presuda od 11. prosinca 2008., *Komisija/Freistaat Sachsen*, C-334/07, EU:C:2008:709, t. 55.). Što se tiče te obveze, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, objavljivanje obavijesti u Službenom listu predstavlja prikladno sredstvo za izvješćivanje zainteresiranih stranaka o pokretanju postupka (presude od 14. studenoga 1984., *Intermills/Komisija*, 323/82, EU:C:1984:345, t. 17., i od 31. svibnja 2006., *Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisija*, T-354/99, EU:T:2006:137, t. 81.). Ta je obavijest namijenjena isključivo tomu da se od zainteresiranih strana dobiju informacije kojima će se Komisiji pomoći u njezinu daljnjem radu (presude od 12. srpnja 1973., *Komisija/Njemačka*, 70/72, EU:C:1973:87, t. 19.; od 22. listopada 1996., *Skibsværftsforeningen i dr./Komisija*, T-266/94, EU:T:1996:153, t. 256., i od 20. rujna 2011., *Regione autonoma della Sardegna i dr./Komisija*, T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08, EU:T:2011:493, t. 73.).
- 47 U skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999, odluka o pokretanju postupka sadrži sažeti prikaz svih bitnih činjeničnih i pravnih pitanja, obuhvaća prethodnu ocjenu predložene mjere koju je Komisija obavila te navodi moguće sumnje u pogledu njezine sukladnosti s načelima unutarnjeg tržišta. Treba navesti da formalni istražni postupak omogućava produbljivanje i pojašnjavanje pitanja

postavljenih u odluci o pokretanju postupka (presuda od 4. ožujka 2009., Italija/Komisija, T-424/05, EU:T:2009:49, t. 69.). Suprotno tomu, Komisija mora u dovoljnoj mjeri utvrditi okvir svojeg ispitivanja kako pravo zainteresiranih osoba da podnesu svoje primjedbe ne bi izgubilo smisao (vidjeti u tom smislu presude od 1. srpnja 2009., ISD Polska i dr./Komisija, T-273/06 i T-297/06, EU:T:2009:233, t. 126. i navedenu sudsku praksu, i od 15. prosinca 2009., EDF/Komisija, T-156/04, EU:T:2009:505, t. 108.). U tu svrhu dovoljno je da su zainteresirane stranke upoznate s rasuđivanjem koje je Komisiju navelo na to da privremeno smatra da predmetna mjera može biti nova potpora koja nije spojiva s unutarnjim tržištem (presude od 11. svibnja 2005., Saxonia Edelmetalle i ZEMAG/Komisija, T-111/01 i T-133/01, EU:T:2005:166, t. 50., i od 15. prosinca 2009., EDF/Komisija, T-156/04, EU:T:2009:505, t. 110.).

- 48 Iz članka 7. Uredbe br. 659/1999 proizlazi da se po okončanju tog postupka Komisijina analiza može razviti s obzirom na to da ona u konačnici može odlučiti da mjera nije potpora ili da su sumnje u vezi s njezinom spojivosti uklonjene. Iz toga slijedi da konačna odluka može odstupati od odluke o pokretanju postupka a da to ne znači da je zbog toga konačna odluka nepravilna (presude od 4. ožujka 2009., Italija/Komisija, T-424/05, neobjavljena, EU:T:2009:49, t. 69. i od 16. prosinca 2010., Nizozemska i NOS/Komisija, T-231/06 i T-237/06, EU:T:2010:525, t. 50.).
- 49 Ovaj prigovor valja ispitati s obzirom na ta načela.
- 50 Uvodno valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz točke 37. ove presude i s obzirom na sadržaj tužbe, tužitelj pozivanje na prava sudjelovanja u postupku i prava na saslušanje zapravo zamjenjuje s pozivanjem na svoje pravo da bude uključen u upravni postupak.
- 51 Usto, valja zaključiti da se, suprotno tvrdnjama Komisije, tužitelj u točkama 56. i 59. tužbe, a ne u stadiju replike, pozvao na povredu prava da bude uključen u upravni postupak sukladno članku 108. stavku 2. UFEU-a i članku 6. stavku 1. i članku 20. Uredbe br. 659/1999. Iz toga proizlazi da je prigovor dopušten.
- 52 Stoga, kako bi se analiziralo postojanje povrede tog prava, valja ispitati pobijanu odluku s obzirom na odluku o pokretanju postupka da bi se utvrdilo je li financiranje sredstvima općeg proračuna savezne zemlje Bavarske već bilo obuhvaćeno potonjim.
- 53 Kao prvo, kao što je to navedeno u točki 10. ove presude, točka 2.5. odluke o pokretanju postupka odnosi se na financiranje potpora koje su predmet formalnog istražnog postupka. U toj točki upućuje se na članak 22. MFG-a. Ta odredba naslovljena „Pristojbe” odnosi se na pristojbe za mlijeko, što se osim toga navodi u uvodnoj izjavi 8. navedene odluke. Slijedom toga, ta odredba utvrđena je u odluci o pokretanju postupka kao osnove za naplatu pristojbe za mlijeko. Naprotiv, navedena se odredba ne odnosi ni na koji način na sredstva općeg proračuna savezne zemlje Bavarske.
- 54 Osim toga, BayHO, a osobito njegovi članci 23. i 44., navedeni u točkama 6. i 7. ove presude, koje je Komisija u pobijanoj odluci smatrala pravnom osnovom potpore, nije bio naveden u odluci o pokretanju postupka.
- 55 Kao drugo, točka 3.1. odluke o pokretanju postupka, čiji je predmet opći komentar ocjene koju je provela Komisija, i osobito točka 3.3.1. naslovljena „Potpora koju dodjeljuje država ili se dodjeljuje putem državnih sredstava” također se odnose na pristojbe za mlijeko u skladu s MFG-om. Posebno, u uvodnim izjavama 130. i 132. navodi se da se, u skladu s tim zakonom, pristojba prikuplja od privatnih subjekata kako bi se podržale različite ispitane podmjere varijable. U uvodnoj izjavi 133. Komisija je zaključila da su „mjere koje se financiraju iz prihoda od pristojbi dodijeljene putem državnih sredstava i mogu se pripisati državi”.
- 56 Kao treće, kako je navedeno u točki 10. ove presude, u uvodnoj izjavi 264. odluke o pokretanju postupka navodi se također da se dotična mjera financira iz pristojbe za mlijeko.

- 57 Nasuprot tomu, kao što to proizlazi iz točke 10. ove presude i kao što je to potvrdila i sama Komisija, financiranje ispitivanja kvalitete mlijeka proračunskim sredstvima savezne zemlje Bavarske nije navedeno u odluci o pokretanju postupka.
- 58 Stoga, zainteresirane stranke mogu opravdano pretpostaviti da se Komisijino ispitivanje u odluci o pokretanju postupka isključivo odnosilo na sredstva iz pristojbe za mlijeko.
- 59 Taj se zaključak ne opovrgava Komisijinim argumentima.
- 60 Kao prvo, ne može se smatrati, kao što to tvrdi Komisija, da je dovoljno da u odluci o pokretanju postupka nije isključeno financiranje sredstvima iz općeg proračuna savezne zemlje Bavarske. U tom pogledu valja utvrditi da, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999, „odluka o pokretanju formalnog istražnog postupka sadrži sažeti prikaz svih bitnih činjeničnih i pravnih pitanja”. Slijedom toga, ta odredba uspostavlja pozitivnu obvezu prema Komisiji, na temelju koje se ona ne može osloniti na takav argument koji lišava tu obvezu njezina sadržaja.
- 61 U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 47. ove presude, iako Komisija nije obvezna podnijeti gotovu analizu predmetne potpore, potrebno je da u dovoljnoj mjeri utvrdi okvir ispitivanja kako se ne bi oduzeo smisao pravu zainteresiranih osoba da podnesu svoja očitovanja.
- 62 Kao drugo, treba također odbiti Komisijin argument prema kojem su sve zainteresirane strane bile obaviještene o činjenici da je potpora financirana iz više izvora i da nije bilo potrebno izričito upućivanje u tom smislu. Konkretno, činjenica da je financiranje potpore sredstvima iz općeg proračuna savezne zemlje Bavarske navedeno prije donošenja odluke o pokretanju postupka ne znači nužno da je Komisija prihvatila taj element u okviru formalnog istražnog postupka. Dakle, u predmetnom slučaju nije riječ o tome jesu li zainteresirane strane znale za činjenicu da se potpora financira iz različitih izvora, nego jesu li iz odluke o pokretanju postupka mogli zaključiti da se Komisijino ispitivanje odnosilo i na financiranje putem općeg proračuna savezne zemlje Bavarske. Međutim, kao što je to navedeno u točki 58. ove presude, to nije bilo tako u ovom predmetu.
- 63 Kao treće, Komisija nije u pravu kada tvrdi da porijeklo državnih sredstava nije relevantno jer su ona, ionako, namijenjena financiranju iste mjere potpore.
- 64 S jedne strane, prihvaćanje takvog argumenta bi oduzelo bit obvezi Komisije da utvrdi „bitna činjenična i pravna pitanja” u smislu članka 6. stavka 1. Uredbe br. 659/1999.
- 65 U tom kontekstu, valja istaknuti da članak 107. stavak 1. UFEU-a koristi pojam „državna sredstva” u vrlo širokom smislu s obzirom na to da predviđa nespojivost s unutarnjim tržištem potpora dodijeljenih na temelju tih sredstava „u bilo kojem obliku”. Stoga ta sredstva mogu imati različite oblike i, prema tome, Komisija ih je obvezna utvrditi i pažljivo analizirati s obzirom na to da su državna sredstva jedan od konstitutivnih elemenata za kvalifikaciju državne potpore. Zato izraz „financijska potpora” koji Komisija koristi u odluci o pokretanju postupka, čak i kad bi se mogao tumačiti kao da obuhvaća dva izvora financiranja, treba smatrati nedovoljno preciznim.
- 66 Zasigurno, sukladno sudskoj praksi navedenoj u točki 48. ove presude, konačna odluka može odstupati od odluke o pokretanju postupka, osobito nakon što stranke iznesu argumente u odgovoru na odluku o pokretanju postupka, a da to ne znači da je zbog toga konačna odluka nepravilna (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2010., Nizozemska i NOS/Komisija, T-231/06 i T-237/06, EU:T:2010:525, t. 48. i 49.). Međutim, takva razlika nije opravdana u ovom slučaju. Kao što potvrđuje Komisija, nju je država članica obavijestila o financiranju iz sredstava općeg proračuna savezne zemlje Bavarske još prije donošenja odluke o pokretanju postupka. Prema tome, prilikom donošenja odluke o pokretanju postupka Komisija je već raspolagala s odgovarajućim informacijama koje su joj omogućivale da

identificira opći proračun savezne zemlje Bavarske kao izvor financiranja sporne potpore. Osim toga, Komisija ne tvrdi da upućivanje na opći proračun savezne zemlje Bavarske u pobijanoj odluci proizlazi iz toga što su u obzir uzeti dokazi podneseni kao odgovor na odluku o pokretanju postupka.

- 67 S druge strane, kao što je to navedeno u točki 18. ove presude, Komisija je navela, u uvodnoj izjavi 145. pobijane odluke, financiranje potpore iz općeg proračuna savezne zemlje Bavarske kako bi potkrijepila svoju tvrdnju. Osim toga, u uvodnim izjavama 170. i 173. pobijane odluke, Komisija je izričito navela da, za razliku od one dodijeljene u Baden-Württembergu, potpora u Bavarskoj dodijeljena je ne samo putem financijskih sredstava od pristojbe za mlijeko nego i iz općeg proračuna potonje. Stoga je Komisija priznala da financiranje iz sredstava općeg proračuna savezne zemlje Bavarske nije irelevantan element u njezinoj analizi.
- 68 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da je pobijana odluka donesena bez omogućavanja zainteresiranim stranama da zauzmu stajalište o financiranju iz sredstava općeg proračuna savezne zemlje Bavarske.
- 69 Slijedom toga, valja zaključiti da je pobijana odluka donesena uz povredu tužiteljeva prava da bude uključen u upravni postupak i, prema tome, članka 108. stavka 2. UFEU-a i članka 6. stavka 1. Uredbe br. 659/1999.
- 70 U tom kontekstu valja istaknuti da je Komisijina obveza da u stadiju pokretanja postupka omogućiti zainteresiranim stranama da podnesu očitovanja bitna postupovna pretpostavka (presuda od 11. prosinca 2008., Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, t. 55.), čija povreda ima posljedice poput poništenja nevaljanog akta, neovisno o pitanju je li ta povreda prouzročila štetu onome tko se na nju poziva ili je li upravni postupak mogao imati drugačiji ishod (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2016., Goldfish i dr./Komisija, T-54/14, EU:T:2016:455, t. 47.).
- 71 Iz toga slijedi da je Komisijina povreda tužiteljeva prava na sudjelovanje u upravnom postupku dovoljna za prihvaćanje ovog tužbenog razloga.
- 72 Štoviše, ne može se isključiti da je, da nije bilo utvrđene nepravilnosti, odnosno da je tužitelj uistinu u okviru formalnog istražnog postupka mogao podnijeti očitovanja o financiranju iz općeg proračuna, postupak mogao imati drukčiji ishod (vidjeti u tom smislu presudu od 22. veljače 2006., Le Levant 001 i dr./Komisija, T-34/02, EU:T:2006:59, t. 95.).
- 73 Kao prvo, Komisija, prigovarajući tužitelju da u fazi formalnog istražnog postupka nije istaknuo argument prema kojem se financiranje iz njegovih proračunskih sredstava odnosi samo na dodatna ispitivanja povrh onih obaveznih, potvrđuje konkretni učinak toga što u odluci o pokretanju postupka nije navedeno financiranje iz tih proračunskih sredstava.
- 74 Nadalje, Komisija osporava tužiteljev argument prema kojem je financiranje ispitivanja kvalitete mlijeka iz sredstava općeg proračuna postojeća potpora jer postoji od 30-ih godina prošlog stoljeća, tj. prije usvajanja MFG-a 1952. Naime, Komisija tvrdi da je to financiranje uspostavljeno tek 1970. Iz rasprave između stranaka jasno proizlazi da porijeklo financiranja putem općeg proračuna savezne zemlje Bavarske ima određenu važnost, barem u pogledu analize postojanja postojeće potpore.
- 75 Naposljetku, iz točaka 17. do 20. ove presude proizlazi da pobijana odluka ne iznosi posebnu analizu s obzirom na svaki od dvaju načina financiranja. Naime, u toj je odluci Komisija provela analizu bez upućivanja na način dotičnog financiranja, odnosno prenijela svoje rasuđivanje o financiranju iz pristojbe za mlijeko na ono putem općeg proračuna savezne zemlje Bavarske. Stoga nije isključeno da su argumenti koji se odnose na financiranje putem općeg proračuna savezne zemlje Bavarske, poput onih navedenih u točkama 73. i 74. ove presude, da su bili izneseni tijekom formalnog istražnog postupka, mogli dovesti do drukčijeg ishoda.

- 76 Slijedom toga, valja prihvatiti prvi tužbeni razlog.
- 77 S obzirom na navedeno, valja ispitati u kojoj mjeri pobijanu odluku treba poništiti s obzirom na to da se prvi tužbeni razlog odnosi na povredu tužiteljeva prava da bude uključen u upravni postupak koji se posebno odnosi na financiranje potpore putem općeg proračuna.
- 78 Valja istaknuti da je u skladu s ustaljenom sudskom praksom djelomično poništenje akta Europske unije moguće samo ako se dijelovi koje treba poništiti mogu odvojiti od ostatka akta. Ova pretpostavka odvojivosti nije ispunjena ako se djelomičnim poništenjem mijenja meritum akta (presuda od 3. travnja 2014., Komisija/Nizozemska i ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, t. 57., i rješenje od 11. prosinca 2014., Carbunión/Vijeće (C-99/14 P, neobjavljeno, EU:C:2014:2446, t. 26.).
- 79 U tom pogledu, Sud je presudio da je pitanje treba li se prvotni iznos potpore ažurirati primjenom jednostavne ili složene kamatne stope odvojivo od prvotnog iznosa potpore i nema nikakav utjecaj na zaključak da ona nije spojiva s unutarnjim tržištem. Osim toga, Sud je utvrdio da sama izreka dotične odluke u članku 1. razlikuje početni iznos predmetne potpore i ažurirani iznos (presuda od 11. prosinca 2008., Komisija/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, t. 107. i 108.).
- 80 S druge strane, Opći sud je smatrao da kriteriji za privremeno odobrenje plaćanja potpore nisu odvojivi od ostatka pobijanog akta (vidjeti u tom smislu rješenje od 10. prosinca 2013., Carbunión/Vijeće, T-176/11, neobjavljeno, EU:T:2013:686, t. 33. do 36.).
- 81 Osim toga, Sud je smatrao da je izmjena uvjeta otplate ulaganja u kapital bila dodatna korist koja se nije mogla odvojiti od pobijanog akta jer je taj element bio sastavni dio Komisijine ocjene kad je odlučivala o spojivosti potpore (vidjeti u tom smislu presudu od 3. travnja 2014., Komisija/Nizozemska i ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, t. 59. do 63.).
- 82 Iz toga proizlazi da se djelomično poništenje ne može pretpostaviti i moguće je samo pod uvjetom da je sigurno da to poništenje neće dovesti do meritorne izmjene pobijanog akta.
- 83 U ovom slučaju, valja utvrditi da, kao što je to navedeno u točki 75. ove presude, pobijana odluka ne sadržava posebnu analizu prema načinima financiranja, tim više što Komisija tvrdi, kao što je to navedeno u točki 63. ove presude, da je riječ je o jednoj i jedinstvenoj mjeri iako se predmetna potpora financira iz dvaju izvora. Taj zaključak potvrđuje činjenica da, za razliku od okolnosti u predmetu koji je doveo do presude navedene u točki 79. ove presude, članak 1. pobijane odluke, kojim se utvrđuje nespojivost sporne potpore s unutarnjim tržištem, ne navodi točno sredstva kojima se financira. Osim toga, u člancima 2. do 4. pobijane odluke, koji se odnose na povrat potpore, ne pravi se razlika između tih dviju vrsta financiranja.
- 84 Stoga je u ovom slučaju, uzimajući u obzir sadržaj i strukturu pobijane odluke, nemoguće pri njezinu tumačenju odvojiti razmatranja u pogledu financiranja putem općeg proračuna savezne zemlje Bavorske od preostalog dijela te odluke. Prema tome, budući da uvjet iz točke 82. ove presude nije ispunjen, ne može se odrediti djelomično poništenje pobijane odluke, ograničeno na financiranje iz općeg proračuna savezne zemlje Bavorske.
- 85 Štoviše, valja podsjetiti da, u okviru nadzora koji sudovi Unije provode nad Komisijinim složenim gospodarskim ocjenama u području državnih potpora, sud Unije ne može gospodarsku ocjenu Komisije zamijeniti vlastitom (presuda od 20. rujna 2017., Frucona Košice/Komisija, C-300/16 P, EU:C:2017:706, t. 63., vidjeti također u tom smislu presudu od 9. ožujka 2017., Ellinikos Chrysos/Komisija, C-100/16 P, EU:C:2017:194, t. 20.).
- 86 Stoga, u ovom slučaju, nije na Općem sudu da rekonstruira Komisijino rasuđivanje kako bi ocijenio utjecaj financiranja iz općeg proračuna savezne zemlje Bavorske na ispitivanje sporne potpore u pobijanoj odluci.

- 87 S obzirom na prethodno navedeno, valja prihvatiti tužbu na temelju prvog tužbenog razloga.
- 88 Iz toga slijedi da valja poništiti članak 1. pobijane odluke u dijelu u kojem se odnosi na potporu dodijeljenu u Bavarskoj.
- 89 Isto vrijedi i za članke 2. do 4. navedene odluke, čije poništenje također zahtijeva tužitelj, u dijelu u kojem se njome zahtijeva povrat potpore koji je njome predviđen i izravna je posljedica članka 1. To također proizlazi iz teksta članka 14. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 koji predviđa da u slučaju „kada se u slučajevima nezakonite potpore donesu negativne odluke, Komisija donosi odluku kojom se od dotične države članice zahtijeva da poduzme sve potrebne mjere kako bi od korisnika povukla sredstva potpore”.
- 90 Stoga se članke 1. do 4. pobijane odluke mora poništiti u dijelu u kojem se odnose na potporu dodijeljenu u Bavarskoj, pri čemu nije potrebno odlučiti o ostalim tužbenim razlozima koje je istaknuo tužitelj.

Troškovi

- 91 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje, osim vlastitih troškova, i tužiteljevih troškova, sukladno njegovu zahtjevu.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništavaju se članci 1. do 4. Odluke Komisije (EU) 2015/2432 od 18. rujna 2015. o državnoj potpori SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) koju je Njemačka dodijelila za ispitivanja kvalitete mlijeka u okviru Zakona o mlijeku i mastima u dijelu u kojem se njome odlučuje da je to što je Savezna Republika Njemačka dodijelila državnu potporu što se tiče ispitivanja kvalitete mlijeka provedenog u Bavarskoj nespojivo s unutarnjim tržištem i nalaže se da se provede povrat te potpore.**
- 2. Europska komisija će uz vlastite troškove snositi i troškove Freistaat Bayern.**

Kanninen

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 12. prosinca 2018.

Potpisi