DECISIONE (UE) 2016/1126 DELLA COMMISSIONE**del 4 aprile 2016****sugli aiuti di Stato SA. 35484 (2013/C) [ex SA. 35484 (2012/NN)] relativi alle attività generali di controllo sanitario ai sensi della legge sul latte e sulle materie grasse***[notificata con il numero C(2016) 1878]***(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)**

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

dopo aver invitato le parti interessate a presentare osservazioni conformemente a detto articolo ⁽¹⁾ e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Con lettere del 28 novembre 2011 e del 27 febbraio 2012, la Commissione europea (in appresso «la Commissione») ha chiesto alla Germania di fornire ulteriori informazioni in merito alla relazione annuale del 2010 sugli aiuti di Stato nel settore agricolo che la Germania aveva presentato ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio ⁽²⁾. Le autorità tedesche hanno risposto alle domande della Commissione con lettere del 16 gennaio 2012 e del 27 aprile 2012. Dalle risposte fornite è emerso che la Germania aveva concesso aiuti finanziari al settore lattiero-caseario tedesco a norma della legge sul latte e sulle materie grasse del 1952 (Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, in appresso la «MFG»).
- (2) Con lettera del 2 ottobre 2012, la Commissione ha comunicato alla Germania che le misure in questione erano state registrate come aiuti non notificati con il numero SA.35484 (2012/NN). La Germania ha trasmesso ulteriori informazioni con lettere del 16 novembre 2012, 7, 8, 11, 13, 14, 15 e 19 febbraio, 21 marzo, 8 aprile, 28 maggio, 10 e 25 giugno e 2 luglio 2013.
- (3) Con lettera del 17 luglio 2013 [C(2013) 4457 final], la Commissione ha comunicato alla Germania la propria decisione di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ⁽³⁾ (in appresso la «decisione di avvio del procedimento») in considerazione di determinate sottomisure attuate in conformità della MFG. Nella medesima lettera la Commissione ha concluso che ulteriori sottomisure sono compatibili con il mercato interno per il periodo tra il 28 novembre 2001 e il 31 dicembre 2006 o per il periodo a decorrere dal 1° gennaio 2007 o per entrambi i periodi, oppure che ulteriori sottomisure non rappresentano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE o non rientrano nel campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato.
- (4) Per quanto riguarda le sottomisure oggetto della presente decisione, ossia le sottomisure generali di controllo sanitario citate nella decisione di avvio del procedimento come sottomisure di monitoraggio dei contaminanti ⁽⁴⁾ BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 e TH 8 (in appresso le «sottomisure»), la Commissione ha affermato che esse sembrano possedere tutte le caratteristiche degli aiuti di Stato e ha chiesto alle autorità tedesche di presentare le proprie osservazioni e di fornire tutte le informazioni utili per la valutazione degli aiuti relativi al periodo dal 28 novembre 2001 in poi.

⁽¹⁾ GU C 7 del 10.1.2014, pag. 8.

⁽²⁾ Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

⁽³⁾ Con effetto dal 1° dicembre 2009 gli articoli 87 e 88 del trattato CE sono diventati, rispettivamente, gli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Le due serie di disposizioni sono sostanzialmente identiche. Ai fini della presente decisione, i riferimenti agli articoli 87 e 88 del trattato CE si intendono fatti, ove del caso, agli articoli 107 e 108 del TFUE. Il TFUE ha introdotto anche alcune modifiche terminologiche, ad esempio ha sostituito «Comunità» con «Unione» e «mercato comune» con «mercato interno». In tutta la presente decisione è utilizzata la terminologia del TFUE.

⁽⁴⁾ Sebbene la breve descrizione delle misure BW9 e RP3 nell'allegato della decisione di avvio del procedimento si riferisca anche ad altri controlli di qualità, dalle ulteriori informazioni fornite dalla Germania è emerso che tali misure riguardano soltanto il monitoraggio dei contaminanti, oggetto della presente decisione, e non altri controlli di qualità.

- (5) Con lettera del 20 settembre 2013 le autorità tedesche hanno presentato osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento.
- (6) La decisione di avvio del procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ⁽¹⁾. La Commissione ha invitato le parti interessate a presentare le proprie osservazioni entro un mese. La Commissione ha ricevuto dalle parti interessate dieci osservazioni relative alle sottomisure di cui al considerando 4. Le osservazioni ricevute sono state trasmesse alla Germania con lettere del 27 febbraio, 3 marzo e 3 ottobre 2014. Le autorità tedesche non hanno replicato a tali osservazioni.

2. DESCRIZIONE DEL REGIME

- (7) La MFG è una legge federale della Germania entrata in vigore nel 1952. Costituisce il quadro giuridico delle sottomisure e ha durata illimitata.
- (8) L'articolo 22, paragrafo 1, della MFG autorizza gli Stati federati della Germania (in appresso i «Land») a imporre alle aziende lattiero-casearie un prelievo sul latte commisurato alle quantità di latte conferite.
- (9) L'articolo 22, paragrafo 2, della MFG prevede che i fondi provenienti dal prelievo sul latte possano essere utilizzati solo per:
- la promozione e la salvaguardia della qualità in base a determinate disposizioni attuative;
  - il miglioramento delle condizioni igieniche nelle fasi di raccolta, conferimento, trattamento, trasformazione e commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari;
  - la registrazione delle quantità di latte prodotte;
  - la consulenza alle aziende su questioni relative al settore lattiero-caseario e la formazione permanente dei giovani dipendenti;
  - la pubblicità mirata a incrementare il consumo di latte e dei prodotti lattiero-caseari;
  - l'esecuzione dei compiti affidati in base alla MFG.
- (10) L'articolo 22, paragrafo 2a, della MFG prevede che, in deroga a quanto prescritto dal paragrafo 2, i fondi di cui al paragrafo 1 possano essere utilizzati anche per:
- la riduzione dei costi di registrazione strutturalmente più elevati della consegna di latte e panna (crema) dal produttore all'azienda lattiero-casearia;
  - la riduzione dei costi di trasporto più elevati per la consegna del latte tra aziende lattiero-casearie, qualora la consegna sia necessaria per garantire l'approvvigionamento di latte destinato al consumo nel territorio di vendita delle aziende lattiero-casearie destinatarie;
  - la promozione della qualità nella commercializzazione centralizzata di prodotti lattiero-caseari.
- (11) Nei «Länder» Baden-Württemberg, Baviera, Assia, Bassa Sassonia, Renania settentrionale-Vestfalia, Renania-Palatinato, Saarland e Turingia il prelievo sul latte era utilizzato per finanziare le sottomisure di cui al considerando 4.
- (12) Le sottomisure comprendono controlli della presenza di vari contaminanti nel latte e nei prodotti lattiero-caseari, come diossina, policlorobifenili (PCB), aflatossina, detergenti, pesticidi e idrogeno policlorinato, che possono essere nocivi per la salute umana. I controlli erano eseguiti da organismi di controllo speciali incaricati a tal fine dalle autorità pubbliche competenti dei «Länder» in cui sono attuate le sottomisure. I campioni utilizzati per i controlli erano prelevati in modo casuale e anonimo dai veicoli adibiti al trasporto del latte. I controlli erano finalizzati a verificare la presenza di contaminanti nel latte allo scopo di prevenire i rischi per la salute umana e di tutela dei consumatori. Queste attività sono definite nella presente decisione come «monitoraggio dei contaminanti». Tra il 2001 e il 2011 il bilancio totale delle suddette attività (somma di tutti i «Länder» in cui sono state eseguite le sottomisure) ammontava a circa 9 milioni di EUR.

⁽¹⁾ GU C 7 del 10.1.2014, pag. 8.

- (13) Secondo la valutazione effettuata dalla Commissione nella decisione di avvio del procedimento, le autorità tedesche non hanno indicato le disposizioni del diritto nazionale o dell'Unione in base alle quali il monitoraggio dei contaminanti non dovrebbe essere classificato come aiuto di Stato. Inoltre, la Commissione nutreva dubbi sul fatto che le sottomisure non conferiscano vantaggi alle aziende lattiero-casearie; la Commissione ha ritenuto infatti che i controlli fossero intesi a garantire la qualità dei prodotti lattiero-caseari e che pertanto i costi della loro esecuzione gravassero normalmente sulle aziende lattiero-casearie interessate. La Commissione ha altresì espresso il dubbio che i controlli di qualità in questione fossero eseguiti di routine.

3. OSSERVAZIONI PRESENTATE DALLA GERMANIA

- (14) Le autorità tedesche hanno indicato la base giuridica del monitoraggio dei contaminanti, che constava di due serie di norme. La prima serie di disposizioni giuridiche disciplinava l'esecuzione dei controlli nel quadro del monitoraggio dei contaminanti, che comprendeva la preparazione metodologica e l'indicazione del regime di controllo, delle modalità di campionamento, del metodo di analisi e dell'utilizzo dei risultati. Queste attività erano disciplinate principalmente dalla legge sulla sicurezza alimentare.
- (15) La seconda serie di disposizioni giuridiche riguardava il finanziamento delle suddette attività. Come già spiegato nella decisione di avvio del procedimento, tali attività erano finanziate mediante il prelievo sul latte versato dalle aziende lattiero-casearie. La base giuridica era l'articolo 22, paragrafo 2, della MFG. C'erano, inoltre, altre norme di attuazione a livello regionale, tra cui norme in materia di bilancio.
- (16) Le autorità tedesche hanno presentato una sintesi della legislazione sulla sicurezza alimentare applicabile, come indicato di seguito:
- a) A livello di Unione: i controlli ufficiali della sicurezza alimentare erano disciplinati dai seguenti atti giuridici: regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁾, regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁾, regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽³⁾, in particolare l'allegato IV, regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁴⁾, in particolare l'allegato I, parte A, regolamento (CE) n. 1881/2006 della Commissione ⁽⁵⁾ e regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁶⁾. Il monitoraggio di residui e sostanze era disciplinato dalla direttiva 96/23/CE del Consiglio ⁽⁷⁾ e dalla decisione 97/747/CE della Commissione ⁽⁸⁾;
- b) A livello nazionale: il controllo ufficiale della sicurezza alimentare e il monitoraggio di residui o sostanze erano disciplinati dal codice sulla sicurezza di alimenti e mangimi (Lebensmittel — und Futtermittelgesetzbuch), dall'ordinanza amministrativa sui principi di esecuzione dei controlli ufficiali della sicurezza di alimenti e mangimi (Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Erhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften), dal regolamento sulla limitazione dei contaminanti negli alimenti (Verordnung zur Begrenzung von Kontaminanten in Lebensmittel) e dal piano nazionale di controllo dei residui (Nationaler Rückstandskontrollplan);
- c) Oltre ai summenzionati controlli ufficiali della sicurezza alimentare, era eseguito anche il monitoraggio dei contaminanti sulla base delle seguenti disposizioni del diritto nazionale e dell'Unione: regolamento (CE) n. 178/2002, regolamento (CE) n. 882/2004 e raccomandazione 2011/516/UE della Commissione ⁽⁹⁾, articolo 14 della MFG, articoli 50 e 51 della legge sulla sicurezza di alimenti e mangimi e le disposizioni regionali (dei Länder) annuali sull'approvazione delle attività di monitoraggio dei contaminanti e sul loro finanziamento.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1).

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 165 del 30.4.2004, pag. 1).

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano (GU L 139 del 30.4.2004, pag. 206).

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari (GU L 139 del 30.4.2004, pag. 1).

⁽⁵⁾ Regolamento (CE) n. 1881/2006 della Commissione, del 19 dicembre 2006, che definisce i tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari (GU L 364 del 20.12.2006, pag. 5).

⁽⁶⁾ Regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio (GU L 70 del 16.3.2005, pag. 1).

⁽⁷⁾ Direttiva 96/23/CE del Consiglio, del 29 aprile 1996, concernente le misure di controllo su talune sostanze e sui loro residui negli animali vivi e nei loro prodotti e che abroga le direttive 85/358/CEE e 86/469/CEE e le decisioni 89/187/CEE e 91/664/CEE (GU L 125 del 23.5.1996, pag. 10).

⁽⁸⁾ Decisione 97/747/CE della Commissione, del 27 ottobre 1997, che fissa i livelli e le frequenze di prelievo di campioni, previsti dalla direttiva 96/23/CE del Consiglio, per il controllo di talune sostanze e dei loro residui in alcuni prodotti di origine animale (GU L 303 del 6.11.1997, pag. 12).

⁽⁹⁾ Raccomandazione della Commissione 2011/516/UE, del 23 agosto 2011, sulla riduzione della presenza di diossine, furani e PCB nei mangimi e negli alimenti (GU L 218 del 24.8.2011, pag. 23).

- (17) Le autorità tedesche hanno presentato dati statistici relativi ai controlli ufficiali della sicurezza alimentare, ai controlli dei residui e al monitoraggio dei contaminanti, nonché un elenco degli organismi responsabili di tali controlli.

3.1 Osservazioni della Germania sul carattere del monitoraggio dei contaminanti quale componente aggiuntiva del sistema ufficiale di sorveglianza della sicurezza alimentare

- (18) La principale osservazione presentata dalle autorità tedesche è stata che il monitoraggio dei contaminanti è una componente aggiuntiva del sistema ufficiale di sorveglianza della sicurezza alimentare e non conferisce alcun vantaggio alle aziende lattiero-casearie. A tale proposito le autorità tedesche hanno precisato quanto segue.
- (19) Il monitoraggio dei contaminanti era da considerarsi una componente aggiuntiva del sistema ufficiale di sorveglianza della sicurezza alimentare, che era basato sul diritto nazionale e dell'Unione e finalizzato alla tutela dei consumatori preventiva e orientata all'assistenza sanitaria, nonché alla gestione delle crisi basata sui rischi.
- (20) Il monitoraggio dei contaminanti non poteva essere considerato un controllo di routine. I controlli previsti dal monitoraggio dei contaminanti erano eseguiti sulla base di campioni prelevati dopo la raccolta del latte effettuata tramite veicoli appositi. Il sistema di campionamento è stato elaborato da speciali organismi di controllo ufficialmente incaricati a tal fine. Gli organismi designati stabilivano quando e da quali veicoli dovevano essere prelevati i campioni, la durata dei controlli e i contaminanti da analizzare.
- (21) Per stabilire il sistema di controllo e i contaminanti da analizzare, gli organismi designati si basavano su analisi precedenti, sui risultati ottenuti in precedenza, sui rischi esistenti per la salute e la sicurezza alimentare, sulle specificità regionali, su fattori ambientali, incidenti e altre considerazioni simili. Il sistema di controllo e i contaminanti potevano variare a seconda della regione e possono essere modificati periodicamente. Non tutti i contaminanti soggetti a limiti di legge erano sottoposti ai controlli; per converso, potevano essere sottoposti ai controlli altri contaminanti, che non sono soggetti a limiti di legge ma che, sulla base di analisi, sono considerati portatori di rischi per la salute. Pertanto, nel corso del tempo i controlli si sono concentrati su priorità differenti: in alcuni casi avevano la precedenza i controlli dei contaminanti radioattivi, in altri i controlli dell'aflatossina o della diossina. È stato possibile anche eseguire i controlli conformemente alle priorità regionali.
- (22) Le informazioni ottenute durante tali controlli sono state utilizzate per stabilire lo status di una determinata regione di produzione del latte per quanto riguarda la sua esposizione a taluni contaminanti che hanno conseguenze in termini di rischi per la salute. Queste informazioni sono state inoltre utilizzate dalle competenti autorità pubbliche ai fini dell'adozione di misure sanitarie preventive sotto forma di controlli ufficiali sanitari e della sicurezza alimentare, provvedimenti legislativi, divulgazione di informazioni ecc. Questo tipo di controlli rientrava nel «sistema ufficiale di controllo e altre attività adatte alle circostanze, tra cui la comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti e dei mangimi, la sorveglianza della sicurezza degli alimenti e dei mangimi e altre attività di controllo che abbracciano tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione» di cui all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 178/2002.
- (23) In particolare, le informazioni ottenute grazie ai controlli sono state utilizzate per adeguare i piani di controllo ufficiali a norma del regolamento (CE) n. 882/2004. In generale, il regolamento (CE) n. 178/2002 imponeva agli Stati membri di basare le misure per la sicurezza alimentare su una valutazione del rischio fondata su informazioni e dati scientifici obiettivi, trasparenti e indipendenti. Quest'obbligo è stato ulteriormente specificato nei regolamenti (CE) n. 852/2004 e (CE) n. 854/2004. I risultati ottenuti grazie al monitoraggio dei contaminanti sono stati utilizzati dalle autorità tedesche competenti per la sicurezza alimentare come base della valutazione del rischio e delle misure citate.
- (24) Conformemente all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 178/2002, gli Stati membri erano tenuti a svolgere altre attività adatte alle circostanze per garantire la sicurezza alimentare, accanto al sistema ufficiale di controllo. Sebbene tali attività non fossero elencate specificamente nella disposizione citata, le autorità tedesche hanno sostenuto che gli organismi degli Stati membri che svolgono attività di controllo adatte in aggiunta ai controlli ufficiali non violano le norme in materia di aiuti di Stato. Sulla scorta di questo approccio, le autorità tedesche hanno sostenuto che il monitoraggio dei contaminanti fosse un controllo complementare rispetto ai controlli ufficiali della sicurezza alimentare.
- (25) Lo stesso approccio è stato applicato in altri atti giuridici dell'Unione in materia di sicurezza alimentare. L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 882/2004 prevede l'esecuzione periodica di controlli ufficiali e

il paragrafo 2 prevede l'esecuzione di controlli ufficiali supplementari ad hoc. Questi controlli devono essere basati sui rischi. Anche la direttiva 96/23/CE segue questa struttura e all'articolo 11 prevede l'esecuzione di controlli ufficiali complementari a campione in aggiunta ai controlli ufficiali regolari. Inoltre, la raccomandazione della Commissione sulla riduzione della presenza di diossine, furani e PCB nei mangimi e negli alimenti fissa livelli d'azione che sono inferiori ai limiti di legge previsti dal regolamento (CE) n. 1881/2006 e costituiscono uno strumento ad uso delle autorità competenti e degli operatori per evidenziare i casi in cui è necessario identificare le fonti di contaminazione e prendere provvedimenti per la loro riduzione o eliminazione.

- (26) La legislazione dell'Unione intesa a garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti [articolo 1 del regolamento (CE) n. 178/2002] prevede che le misure per la sicurezza alimentare debbano essere giustificate da valutazioni del rischio indipendenti, obiettive e trasparenti fondate su dati scientifici esistenti. I risultati del monitoraggio dei contaminanti sono stati utilizzati come base di riferimento ai fini dell'osservanza di tali principi, come ulteriormente specificato nei regolamenti (CE) n. 852/2004 e (CE) n. 854/2004. Per quanto riguarda, poi, i controlli della diossina e dei PCB, la Germania ha citato la raccomandazione della Commissione sulla riduzione della presenza di diossine, furani e PCB nei mangimi e negli alimenti.
- (27) Inoltre, i risultati dei controlli sono stati utilizzati anche per individuare le tendenze di lungo periodo, analizzare i fattori e i motivi di rischio e mantenere banche dati a fini scientifici e di prevenzione delle crisi. Le informazioni raccolte sono state un'utile fonte di riferimento per decisioni politiche e amministrative di più ampia portata riguardanti studi di casi e la divulgazione di informazioni neutrali.
- (28) I campioni da sottoporre ai controlli sono stati prelevati da *pool* (un *pool* consisteva nel latte raccolto da un veicolo adibito al suo trasporto presso un numero variabile di produttori di latte). Le aziende lattiero-casearie non erano a conoscenza dei campionamenti e dei controlli, né dei risultati di questi ultimi. Pertanto i controlli non sono stati utilizzati dalle aziende (né erano utili) ai fini della commercializzazione dei prodotti e neppure come strumento per determinare la qualità o il prezzo dei prodotti. Gli organismi di controllo hanno avviato indagini separate, informandone le aziende lattiero-casearie interessate, solo nei casi in cui i controlli hanno rivelato un'elevata presenza di contaminanti o il raggiungimento o il superamento dei limiti di legge.
- (29) Se, durante il monitoraggio dei contaminanti, l'organismo designato riscontrava valori elevati ma inferiori ai limiti di legge, avviava un processo di valutazione per individuare la fonte della contaminazione, come alimenti, mezzi di disinfezione, incidenti ambientali ecc. L'azienda o le aziende che avevano causato la contaminazione dovevano adottare provvedimenti per eliminarne la fonte a proprie spese. Questa valutazione è stata utile a fini preventivi.
- (30) Se, durante il monitoraggio dei contaminanti, l'organismo designato riscontrava valori superiori ai limiti di legge o la presenza di sostanze vietate dalla legge, procedeva a un controllo completo supplementare. Successivamente l'autorità competente emetteva un divieto di conferimento del latte e disponeva controlli supplementari. Il latte contaminato veniva smaltito. Se erano riscontrati nuovamente valori di contaminazione superiori ai limiti di legge, l'autorità competente applicava sanzioni in base al diritto amministrativo tedesco oppure, ove del caso, al diritto penale tedesco. Per le aziende lattiero-casearie, quindi, il monitoraggio dei contaminanti non ha avuto alcun effetto (quando non erano riscontrati problemi) o ha avuto effetti negativi (in caso di superamento dei limiti di legge per i contaminanti). Il divieto di conferimento del latte veniva revocato soltanto dopo che, in base a controlli, il latte risultava non essere più contaminato.
- (31) Le autorità tedesche hanno concluso che il monitoraggio dei contaminanti non era un compito inerente al settore lattiero-caseario bensì una misura di tutela dei consumatori e, in particolare, della loro salute. La tutela dei consumatori è un obiettivo perseguito dal TFUE, segnatamente dall'articolo 4, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 169, paragrafo 1, e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ⁽¹⁾, segnatamente dall'articolo 38.
- (32) Inoltre, il monitoraggio dei contaminanti era coerente con l'obbligo esplicito degli Stati membri di garantire l'esecuzione di controlli ufficiali della sicurezza alimentare, i cui costi gravavano pertanto sullo Stato membro interessato.

⁽¹⁾ GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1.

- (33) Le autorità tedesche hanno sostenuto che le aziende lattiero-casearie effettuavano autocontrolli per verificare la conformità del latte ai limiti di legge per i contaminanti e che i costi di tali autocontrolli gravavano sulle aziende stesse. L'obbligo di eseguire autocontrolli è previsto dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 178/2002. Gli obblighi in materia di sicurezza alimentare a carico delle aziende lattiero-casearie per quanto riguarda la presenza di sostanze nocive sono ulteriormente specificati in altri atti giuridici, ad esempio nei regolamenti (CE) n. 1881/2006, (CE) n. 396/2005 e (UE) n. 37/2010 della Commissione ⁽¹⁾.
- (34) Nessuna norma giuridica nazionale imponeva alle aziende lattiero-casearie di sostenere i costi dei controlli ufficiali, né sussisteva alcun obbligo di pagamento di imposte nei loro confronti. Le aziende lattiero-casearie dovevano sostenere i costi degli autocontrolli intesi ad accertare la conformità alla legislazione in materia di sicurezza alimentare e ai limiti di legge per contaminanti e residui, che sono diversi dai controlli pubblici effettuati nell'ambito del monitoraggio dei contaminanti.

3.2 Altre osservazioni presentate dalla Germania

- (35) Le autorità tedesche hanno giustificato il diritto degli Stati membri di attuare misure di controllo, come il monitoraggio dei contaminanti, sulla base della delimitazione delle competenze conferite dai trattati (TUE e TFUE) alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri per quanto riguarda l'attuazione del diritto dell'Unione. Sono stati citati gli articoli 290 e 291 del TFUE, che definiscono i rispettivi ruoli delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri e attribuiscono agli Stati membri la responsabilità primaria di garantire l'attuazione della legislazione dell'Unione. Tale responsabilità comprende anche funzioni quali il controllo. Sono state citate anche le cause riunite da 205 a 215/82 ⁽²⁾, nelle quali la Corte ha stabilito che, conformemente ai principi generali su cui si basa il sistema istituzionale dell'UE e che disciplinano i rapporti tra l'Unione e gli Stati membri, spetta a questi garantire sul proprio territorio l'attuazione della normativa dell'Unione.
- (36) Conseguentemente, la Germania ha sostenuto che avrebbe violato l'articolo 291 del TFUE soltanto se avesse effettuato un minor numero di controlli di quelli prescritti dall'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 178/2002; diversamente, avendo eseguito nel caso in esame controlli supplementari, complementari rispetto ai controlli ufficiali della sicurezza alimentare nonché conformi alla citata disposizione del suddetto regolamento, non ha commesso violazione alcuna.
- (37) In risposta a una domanda della Commissione sulla possibile applicazione delle norme sui servizi di interesse economico generale, le autorità tedesche hanno negato che, per sua natura, il monitoraggio dei contaminanti rientri nell'ambito di applicazione della comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale ⁽³⁾, sostenendo invece che il monitoraggio dei contaminanti sia da considerarsi un'attività non economica. A tale proposito le autorità tedesche hanno citato le cause C-364/92, C-343/95 e C-288/11 P ⁽⁴⁾, nelle quali si afferma che un compito che comporti l'esercizio di pubblici poteri di regolamentazione al fine di garantire la pubblica sicurezza non ha natura economica, costituendo tale attività un compito di interesse generale inteso a proteggere l'intera popolazione, e che l'affidamento di tale compito a un ente privato non ne modifica il carattere pubblico. Nel caso in esame, relativo al monitoraggio dei contaminanti, gli organismi di controllo designati hanno svolto un compito pubblico che ha contribuito al miglioramento del sistema sanitario. Lo Stato era tenuto a garantire un livello elevato di tutela della salute in conformità sia della legislazione dell'Unione ⁽⁵⁾ sia della legge costituzionale della Repubblica federale di Germania; in tale materia lo Stato è investito di poteri discrezionali.
- (38) In risposta alla domanda della Commissione se la disposizione dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 178/2002 imponga agli Stati membri un obbligo chiaro e preciso ai sensi della causa T-351/02 nella misura in cui si possa escludere l'imputabilità allo Stato, le autorità tedesche hanno sostenuto che l'oggetto della causa citata era l'imputabilità allo Stato, mentre l'oggetto del caso in esame è l'esistenza di un vantaggio per le aziende lattiero-casearie.

⁽¹⁾ Regolamento (UE) n. 37/2010 della Commissione, del 22 dicembre 2009, concernente le sostanze farmacologicamente attive e la loro classificazione per quanto riguarda i limiti massimi di residui negli alimenti di origine animale (GU L 15 del 20.1.2010, pag. 1).

⁽²⁾ Sentenza della Corte del 21 settembre 1983, Deutsche Milchkontor GmbH e altri/Repubblica federale di Germania, cause riunite da 205 a 215/82, ECLI:EU:C:1983:233.

⁽³⁾ GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4.

⁽⁴⁾ Sentenze della Corte del 19 gennaio 1994, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7; del 18 marzo 1997, Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160; del 19 dicembre 2012, Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle/Commissione, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

⁽⁵⁾ Articolo 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; articolo 114, paragrafo 3, e articolo 168, paragrafo 1, del TFUE; articolo 2, paragrafo 2, della legge costituzionale tedesca (Grundgesetz).

- (39) Inoltre, la Renania settentrionale-Vestfalia ha sostenuto che la sottomisura NW1 non era selettiva poiché era destinata all'intero settore lattiero-caseario di tale Stato federato (Land). In virtù della sovranità giuridica di cui gode, la Renania settentrionale-Vestfalia ha il potere di stabilire l'ambito di applicazione materiale e regionale della sottomisura. La Renania settentrionale-Vestfalia ha nuovamente sottolineato che la misura riguardava l'esecuzione di controlli sanitari generali ed era di interesse pubblico.

4. OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE

- (40) Tra il 6 e il 18 febbraio 2014 la Commissione ha ricevuto dalle parti interessate complessivamente dieci lettere contenenti osservazioni sugli aiuti concessi in relazione alle sottomisure ⁽¹⁾.
- (41) Nella sua lettera, protocollata dalla Commissione il 6 febbraio 2014, la Milchwirtschaftlicher Verein Allgäu-Schwaben e.V. ha sostenuto che i programmi dei controlli di residui e contaminanti nei prodotti lattiero-caseari dovevano essere considerati supplementari rispetto al programma di monitoraggio nazionale ed erano finalizzati alla tutela dei consumatori e alla prevenzione delle crisi. L'associazione ha sottolineato che i campioni erano prelevati in imprese differenti, per ottenere un quadro generale delle diverse regioni della Baviera. Poiché i risultati sono stati divulgati, è stato possibile elaborare strategie e misure di prevenzione con il fine ultimo di ridurre i livelli di contaminanti. Per questi motivi la misura non conferiva alcun vantaggio alle aziende lattiero-casearie sottoposte ai controlli.
- (42) Nella sua lettera, protocollata dalla Commissione il 10 febbraio 2014, la Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu ha sostenuto che il monitoraggio dei livelli di contaminanti e sostanze radioattive nei prodotti lattiero-caseari era una parte molto importante della tutela dei consumatori. Questa misura era molto utile non soltanto per le singole aziende lattiero-casearie, ma anche per tutti i consumatori di latte.
- (43) Nella sua lettera, protocollata dalla Commissione il 10 febbraio 2014, la Landeskontrollverband Nordrhein-Westfalen e.V. ha dichiarato di condividere il parere del Land Renania settentrionale-Vestfalia (trasmesso alla Commissione in quanto parte della documentazione presentata dalla Germania il 20 settembre 2013).
- (44) Nella sua lettera, protocollata dalla Commissione il 10 febbraio 2014, la Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW e.V. ha dichiarato di condividere il parere del Land Renania settentrionale-Vestfalia (trasmesso alla Commissione in quanto parte della documentazione presentata dalla Germania il 20 settembre 2013).
- (45) Nella sua lettera, protocollata dalla Commissione l'11 febbraio 2014, la Landesvereinigung Thüringer Milch e.V. ha dichiarato di condividere il parere dello Stato libero di Turingia (trasmesso alla Commissione in quanto parte della documentazione presentata dalla Germania il 20 settembre 2013).
- (46) Nella sua lettera, protocollata dalla Commissione il 13 febbraio 2014, la Genossenschaftsverband Bayern ha dichiarato che il programma di monitoraggio inteso a individuare residui e contaminanti nel latte e nei prodotti lattiero-caseari non conferiva alcun vantaggio competitivo alle aziende del settore. Questo programma aveva come scopo primario la creazione di capacità di reazione a eventuali crisi e la tutela dei consumatori da prodotti non sicuri; pertanto era di interesse pubblico. I campioni erano prelevati in modo irregolare e le aziende lattiero-casearie non tenevano registri né erano informate dei risultati, tranne nei casi di superamento dei limiti di legge. Per contro, le aziende lattiero-casearie attuavano in proprio un sistema più completo e dettagliato di garanzia della qualità che non era paragonabile al monitoraggio dei contaminanti.
- (47) Nella sua lettera, protocollata dalla Commissione il 14 febbraio 2014, la Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. ha sostenuto che la sottomisura RP3 non era da considerarsi un aiuto di Stato in quanto non conferiva alle aziende o a un determinato settore produttivo vantaggi tali da falsare o minacciare di falsare la concorrenza o da incidere sugli scambi tra Stati membri. L'associazione ha sostenuto che il prelievo non era utilizzato per coprire i costi dei controlli che le aziende lattiero-casearie erano tenute a eseguire a norma dei regolamenti (CE) n. 852/2004, (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁾ e (CE) n. 854/2004. Per contro, i controlli in questione erano effettuati per conto delle autorità pubbliche mediante campionamenti e

⁽¹⁾ La Commissione ha ricevuto dalla Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. osservazioni riguardanti, in generale, tutte le misure finanziate mediante il prelievo sul latte, e non soltanto le sottomisure qui considerate. Detta associazione ha sostenuto che non vi sono stati aiuti. Per una descrizione completa di queste osservazioni si rimanda alla decisione della Commissione C(2015) 6295 final, del 18 settembre 2015, sugli aiuti di Stato SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concessi dalla Germania per le verifiche della qualità del latte nell'ambito della legge sul latte e le materie grasse.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale (GU L 139 del 30.4.2004, pag. 55).

non erano di routine. I controlli in questione facevano quindi parte dell'attività pubblica di prevenzione e gestione delle crisi ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 178/2002. L'associazione conclude pertanto che il pagamento di detti controlli non sollevava le aziende lattiero-casearie dai loro costi, trattandosi di costi che gravano sulle autorità pubbliche in ragione della loro funzione pubblica di garantire la sicurezza alimentare.

- (48) In alternativa, la *Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V.* ha sostenuto che, qualora la sottomisura RP3 dovesse essere considerata un aiuto di Stato, la sua compatibilità nel periodo a decorrere dal 2007 dovrebbe essere valutata conformemente al capitolo IV.J degli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013 ⁽¹⁾.
- (49) Nella sua lettera, protocollata dalla Commissione il 18 febbraio 2014, la *DHB-Netzwerk Haushalt e.V.* ha sostenuto che il programma di monitoraggio dei contaminanti, il programma di valutazione della radioattività e le analisi delle sostanze nutritive erano un importante contributo alla tutela e alla sensibilizzazione dei consumatori. L'associazione ha sottolineato la neutralità dei risultati dei controlli (che non erano influenzati dal settore lattiero-caseario), la rapida individuazione di sostanze nocive nei prodotti lattiero-caseari e la possibilità di reagire velocemente in situazioni di crisi.
- (50) Nella sua lettera, protocollata dalla Commissione il 18 febbraio 2014, la *Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V.* ha sostenuto che i controlli volti a individuare sostanze nocive nel latte e nei prodotti lattiero-caseari erano importanti ai fini della fiducia dei consumatori nella sicurezza di tali prodotti. I controlli citati fungevano da sistema di individuazione precoce che consentiva di identificare ed eliminare i rischi o adottare le misure di prevenzione necessarie.

5. VALUTAZIONE DELL'ESISTENZA DI AIUTI

- (51) Nella decisione di avvio del procedimento la Commissione ha espresso il parere che le sottomisure sembrano possedere tutte le caratteristiche degli aiuti di Stato. La Commissione ha sostenuto che le autorità tedesche non avevano indicato la normativa applicabile in materia di controlli ufficiali della sicurezza alimentare e di monitoraggio dei contaminanti che assegna tale compito allo Stato. La Commissione ha ritenuto che l'obbligo di eseguire il monitoraggio dei contaminanti ricadesse sulle aziende lattiero-casearie, che godevano pertanto di un vantaggio se tali controlli erano effettuati e pagati dallo Stato.
- (52) Durante il procedimento di indagine formale la Germania e le parti interessate hanno sostenuto che il monitoraggio dei contaminanti non conferiva alcun vantaggio alle aziende lattiero-casearie. Le autorità tedesche hanno trasmesso informazioni esaustive sugli elementi giuridici, amministrativi e fattuali delle sottomisure. Si rende perciò necessario riesaminare la questione della presenza di aiuti e, in particolare, della presenza di un vantaggio per le aziende lattiero-casearie.
- (53) L'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE così recita: «Sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.»
- (54) Le condizioni previste dall'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE sono cumulative. Ciò significa che, per stabilire se una misura costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, devono essere soddisfatte tutte le condizioni succitate. Pertanto, se una di esse non è soddisfatta, la misura in questione non può essere considerata un aiuto di Stato.
- (55) La condizione della presenza di aiuti sarà esaminata prima delle altre condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE perché la principale argomentazione della Germania e delle parti interessate è che le sottomisure non conferiscono alcun vantaggio alle aziende lattiero-casearie.
- (56) Le argomentazioni della Germania e delle parti interessate si basano sull'esistenza di compiti di controllo differenti previsti dalla legislazione nazionale e dell'Unione in materia di sicurezza alimentare e, in particolare,

⁽¹⁾ GU C 319 del 27.12.2006, pag. 1.

sulla separazione tra i controlli ufficiali effettuati dagli organismi competenti e gli autocontrolli eseguiti dalle aziende lattiero-casearie. A tale riguardo, secondo le autorità tedesche il monitoraggio dei contaminanti effettuato dagli organismi designati e finanziato con fondi pubblici mediante il prelievo sul latte è complementare rispetto ai controlli ufficiali della sicurezza alimentare ed è cosa diversa dagli autocontrolli eseguiti dalle aziende lattiero-casearie, che ne sostengono i costi. Pertanto, le aziende lattiero-casearie non ottengono alcun vantaggio dal fatto che lo Stato effettui il monitoraggio dei contaminanti.

- (57) Per verificare la validità di queste argomentazioni è necessario valutare. 1) dove si collochi il monitoraggio dei contaminanti all'interno del sistema delle responsabilità dei controlli così come istituito dalla legislazione nazionale e dell'Unione in materia di sicurezza alimentare e, in particolare, se tale monitoraggio sia effettuato in quanto obbligo attribuito allo Stato o a operatori alimentari privati (le aziende lattiero-casearie); e 2) se, sulla base dei risultati, l'esecuzione del monitoraggio dei contaminanti conferisca un vantaggio alle aziende lattiero-casearie ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

5.1 Responsabilità dei controlli in base alla legislazione nazionale e dell'Unione in materia di sicurezza alimentare

- (58) Come stabilito nella decisione di avvio del procedimento, il periodo di indagine comincia il 28 novembre 2001 (si veda il considerando 152 della decisione citata). L'esame delle pertinenti disposizioni della legislazione in materia di sicurezza alimentare riguarderà il periodo che decorre da tale data.

5.1.1 Legislazione dell'Unione in materia di sicurezza alimentare

5.1.1.1 Legislazione dell'Unione relativa ai contaminanti nei prodotti alimentari, latte incluso

- (59) Il regolamento (CEE) n. 315/93 del Consiglio ⁽¹⁾ fissa alcuni principi di base relativi ai contaminanti nei prodotti alimentari e stabilisce, in particolare, (1) che un prodotto alimentare non può essere commercializzato se contiene contaminanti in quantitativi inaccettabili sotto l'aspetto della salute pubblica e in particolare sul piano tossicologico e (2) che occorre stabilire livelli massimi di taluni contaminanti per tutelare la salute pubblica.
- (60) I regolamenti (CE) n. 466/2001 ⁽²⁾ e (CE) n. 1881/2006 della Commissione stabiliscono i tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari, con particolare riguardo per i seguenti contaminanti nel latte: aflatoxine, piombo (Pb), diossina, policlorodibenzofurani e policlorobifenili (PCB).
- (61) Conformemente agli atti giuridici citati nei considerando 59 e 60, è vietato commercializzare prodotti alimentari (latte incluso) che contengono taluni contaminanti in tenore superiore al livello massimo stabilito dagli atti giuridici menzionati. Tali atti prevedono altresì che gli Stati membri debbano adottare misure di sorveglianza adatte per verificare la presenza di contaminanti nei prodotti alimentari.
- (62) Inoltre, nella propria raccomandazione sulla riduzione della presenza di diossine, furani e PCB nei mangimi e negli alimenti ⁽³⁾ la Commissione raccomanda livelli d'azione e livelli obiettivo per gli alimenti, latte incluso, al fine di stimolare un approccio attivo volto a ridurre la presenza di diossine e PCB diossina-simili negli alimenti. I livelli d'azione sono, nello specifico, uno strumento ad uso delle autorità competenti e degli operatori per evidenziare i casi in cui è necessario identificare le fonti di contaminazione e prendere provvedimenti per la loro riduzione o eliminazione. La Commissione raccomanda inoltre che gli Stati membri eseguano, proporzionalmente alla loro produzione, al loro uso e al loro consumo di alimenti, latte incluso, un monitoraggio casuale della presenza di diossine, PCB diossina-simili e, se possibile, PCB non diossina-simili negli alimenti, latte incluso. Qualora le disposizioni del regolamento (CE) n. 466/2001 non siano rispettate e vengano riscontrati livelli di diossine e/o di PCB diossina-simili eccedenti i livelli d'azione, la Commissione raccomanda che gli Stati membri, in collaborazione con gli operatori, avvino indagini per individuare la fonte di contaminazione e prendano provvedimenti per ridurla o eliminarla.
- (63) Si può pertanto concludere che la legislazione dell'Unione in materia di contaminanti negli alimenti, latte incluso, prevede (1) per taluni contaminanti alimentari, compresi quelli presenti nel latte, limiti di legge che valgono direttamente per gli operatori, i quali non possono commercializzare alimenti, latte incluso, non conformi ai

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 315/93 del Consiglio, dell'8 febbraio 1993, che stabilisce procedure comunitarie relative ai contaminanti nei prodotti alimentari (GUL 37 del 13.2.1993, pag. 1).

⁽²⁾ Il regolamento (CE) n. 466/2001 della Commissione, dell'8 marzo 2001, definisce i tenori massimi di taluni contaminanti presenti nelle derrate alimentari (GUL 77 del 16.3.2001, pag. 1).

⁽³⁾ GUL 67 del 9.3.2002, pag. 69.

limiti, e (2) l'obbligo per gli Stati membri di vigilare sul rispetto di tali limiti di legge. Inoltre, una raccomandazione a livello di Unione (raccomandazione della Commissione) invita gli Stati membri a controllare i livelli d'azione della diossina e di contaminanti simili e ad adottare misure di prevenzione.

5.1.1.2 Legislazione dell'Unione relativa ai residui nei prodotti di origine animale, latte incluso

- (64) La direttiva 96/23/CE impone agli Stati membri di adottare misure di controllo relative alle sostanze e alle categorie di residui di cui all'allegato I della direttiva citata. Le sostanze e i residui monitorati nel caso del latte sono taluni composti, sostanze antibatteriche, antelmintici, antinfiammatori non steroidei, organoclorurati, organofosforati, elementi chimici e micotossine.
- (65) La direttiva 96/23/CE obbliga gli Stati membri a controllare taluni prodotti di origine animale, latte incluso, per individuare la presenza di residui e sostanze. Per tale motivo gli Stati membri sottopongono piani di sorveglianza all'approvazione della Commissione. Inoltre, gli Stati membri possono procedere a controlli ufficiali casuali senza preavviso in tutta la catena di produzione di materie prime di origine animale, latte incluso.
- (66) La direttiva 96/23/CE prevede altresì l'esecuzione di autocontrolli e la corresponsabilità degli operatori. I proprietari o i responsabili degli stabilimenti di prima trasformazione di prodotti primari di origine animale (ossia il latte) devono adottare tutte le disposizioni, in particolare effettuando autocontrolli, che sono necessarie per verificare che i prodotti introdotti nello stabilimento non contengano residui o sostanze vietate in quantità superiori ai limiti massimi autorizzati.
- (67) Si può pertanto concludere che la legislazione dell'Unione in materia di prodotti di origine animale, latte incluso, (1) contiene un elenco di sostanze e residui nocivi nel latte che devono essere controllati; (2) affida agli Stati membri il compito di controllare e procedere a tutti i controlli supplementari della presenza di tali sostanze e residui nel latte; (3) obbliga gli operatori economici impegnati nella produzione e nella trasformazione del latte a eseguire autocontrolli.

5.1.1.3 Legislazione orizzontale dell'Unione relativa al controllo della sicurezza alimentare

- (68) Il regolamento (CE) n. 178/2002 stabilisce i principi generali e le responsabilità in materia di sicurezza alimentare. Per quanto riguarda le responsabilità, l'articolo 17 del regolamento citato prevede quanto segue:
- «1. Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte.
2. Gli Stati membri applicano la legislazione alimentare e controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni della medesima da parte degli operatori del settore alimentare e dei mangimi, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. A tal fine essi organizzano un sistema ufficiale di controllo e altre attività adatte alle circostanze, tra cui la comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti e dei mangimi, la sorveglianza della sicurezza degli alimenti e dei mangimi e altre attività di controllo che abbraccino tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. Gli Stati membri determinano inoltre le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi. Le misure e le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.»
- (69) Conformemente all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 gli alimenti comprendono il latte, sia esso trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani.
- (70) Le responsabilità di cui all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 178/2002 riguardano sia gli operatori del settore alimentare sia le autorità nazionali competenti. L'articolo 17 del regolamento (CE) n. 178/2002 distingue nettamente tra gli operatori del settore alimentare (ossia le aziende lattiero-casearie), che sono responsabili degli autocontrolli eseguiti nei loro stabilimenti in osservanza degli obblighi previsti dalla legislazione alimentare, compreso l'obbligo di rispettare i limiti di legge per contaminanti e residui, e le autorità degli Stati membri, cui spetta il controllo e la verifica della conformità agli obblighi previsti dalla legislazione alimentare. Le attività svolte dalle autorità degli Stati membri a tale proposito sono duplici: gli Stati membri devono effettuare controlli ufficiali in senso stretto e compiere altre attività adatte, come la sorveglianza della sicurezza alimentare e altre attività di monitoraggio in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

- (71) Il regolamento (CE) n. 882/2004 stabilisce, tra l'altro, ulteriori norme relative ai controlli ufficiali degli Stati membri sugli alimenti di origine animale, latte incluso, e prevede che gli Stati membri elaborino piani di controllo nazionali ufficiali e li aggiornino regolarmente alla luce dei pertinenti sviluppi. È possibile adeguare e modificare i piani di controllo in considerazione di taluni fattori, o per tenerne conto, quali, tra l'altro, il manifestarsi di nuove malattie o di altri rischi per la salute oppure i risultati scientifici, come previsto dall'articolo 42, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 882/2004.
- (72) Si può pertanto concludere che le disposizioni dell'Unione sui controlli della sicurezza alimentare (latte incluso) prevedono due differenti livelli di responsabilità che devono esistere in parallelo: la responsabilità degli operatori del settore alimentare (le aziende lattiero-casearie) di ottemperare agli obblighi relativi alla sicurezza alimentare e la responsabilità degli Stati membri di vigilare sul rispetto da parte degli operatori del settore alimentare dei pertinenti obblighi previsti dalla legislazione alimentare. Gli Stati membri sono responsabili anche dell'esecuzione dei controlli ufficiali della sicurezza alimentare in senso stretto nonché di altre attività adatte, come le attività di monitoraggio, compreso il controllo dei rischi per la salute, che possono facilitare l'adeguamento dei loro controlli ai nuovi sviluppi.

5.1.2 Legislazione nazionale in materia di sicurezza alimentare

- (73) Prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 178/2002, la legge alimentare tedesca (articolo 8 della Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz) prevedeva il divieto di produzione e commercializzazione di alimenti pericolosi per la salute umana. Tale divieto valeva per tutti i produttori di alimenti, compresi i produttori di latte. I controlli ufficiali erano disciplinati dall'articolo 40 della legge alimentare tedesca, in base al quale le autorità ufficiali competenti erano tenute a eseguire i controlli e i campionamenti necessari.
- (74) Dopo l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 178/2002, la legislazione dell'Unione prevede, come obbligo direttamente applicabile, che i produttori di alimenti producano e commercializzino alimenti sani e, sempre come obbligo direttamente applicabile, che gli Stati membri effettuino controlli ufficiali. La legge tedesca sulla sicurezza di alimenti e mangimi contiene ulteriori chiarimenti riguardo a tali obblighi, tra cui norme sulla distribuzione delle competenze tra il livello federale e quello regionale e sulla preparazione e l'esecuzione di piani di controllo ufficiali. I costi degli autocontrolli degli operatori alimentari (comprese le aziende lattiero-casearie) sono a carico delle aziende stesse. I costi dei controlli ufficiali, compreso il monitoraggio dei contaminanti, sono a carico dello Stato.
- (75) Il monitoraggio dei contaminanti è considerato complementare rispetto ai controlli ufficiali della sicurezza alimentare in senso stretto ed è un'attività di controllo prevista dagli articoli 50 e 51 della legge sulla sicurezza di alimenti e mangimi. L'esatta relazione tra i controlli ufficiali della sicurezza alimentare e il monitoraggio dei contaminanti è descritta nella documentazione presentata dalle autorità tedesche (si vedano i considerando da 18 a 34). Le caratteristiche di tale relazione sono sintetizzate di seguito.
- (76) Il monitoraggio dei contaminanti è di natura preventiva. Il suo oggetto principale non consiste nel verificare l'osservanza dei limiti di legge (essendo questo l'oggetto dei controlli ufficiali della sicurezza alimentare), bensì nell'osservare l'evoluzione della presenza dei contaminanti entro i limiti di legge e nell'individuare i valori superiori a quelli abituali che possono costituire un preallarme o un segnale dell'esistenza di rischi potenziali.
- (77) I parametri (l'indicazione esatta dei contaminanti da controllare, la tempistica, le regioni) del monitoraggio dei contaminanti sono proposti da appositi organismi designati dalle autorità dei Land competenti per la sicurezza alimentare. Tali parametri sono stabiliti ad hoc sulla base di una valutazione del rischio e sono approvati dalle autorità dei Land competenti per la sicurezza alimentare. Il monitoraggio dei contaminanti è effettuato dagli organismi designati dalle autorità dei Land competenti per la sicurezza alimentare. I Land svolgono una funzione di guida nei confronti degli organismi incaricati di effettuare il monitoraggio dei contaminanti.
- (78) Il monitoraggio dei contaminanti, che è complementare rispetto ai controlli ufficiali della sicurezza alimentare, contribuisce a questi ultimi nei seguenti modi: i risultati del monitoraggio dei contaminanti sono utilizzati per adeguare e modificare i piani di controllo ufficiali, ove ritenuto necessario, e per adottare ulteriori misure di prevenzione, come quelle atte a individuare precocemente i rischi per la salute, la divulgazione al pubblico di informazioni sui rischi per la salute e l'ambiente, la creazione di banche dati e l'analisi dei dati disponibili, nonché la presentazione di proposte di modifiche legislative.

(79) Si può pertanto concludere che:

- 1) la legislazione nazionale in materia di sicurezza alimentare è conforme alla corrispondente legislazione dell'Unione e introduce due tipi di responsabilità: uno al livello delle aziende lattiero-casearie e uno al livello dello Stato membro;
- 2) il monitoraggio dei contaminanti è effettuato in quanto parte della funzione ufficiale di controllo attribuita agli Stati membri e, più precisamente, come «un'altra attività adatta» ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 178/2002. Inoltre, il monitoraggio dei contaminanti è direttamente collegato agli obblighi degli Stati membri di monitorare ed effettuare controlli supplementari della presenza di contaminanti nel latte, come previsto dai regolamenti (CE) n. 466/2001 e (CE) n. 1881/2006, dalla raccomandazione sulla riduzione della presenza di diossine, furani e PCB nei mangimi e negli alimenti e dalla direttiva 96/23/CE;
- 3) il monitoraggio dei contaminanti è direttamente collegato ai controlli ufficiali della sicurezza alimentare effettuati dallo Stato membro, in quanto fornisce informazioni che sono utilizzate per integrare tali controlli.
- 4) il monitoraggio dei contaminanti si basa su una valutazione del rischio compiuta da un organismo pubblicamente designato ed è eseguito secondo uno schema pubblicamente approvato che stabilisce le regioni, il calendario e le sostanze da controllare ed è aggiornato sulla base della valutazione del rischio. Si può pertanto concludere che il monitoraggio dei contaminanti non è un controllo di routine;
- 5) il monitoraggio dei contaminanti è eseguito sotto forma di controlli casuali a campione, in cui i campioni sono prelevati dai veicoli adibiti alla raccolta e al trasporto del latte; sia i campioni sia i risultati sono anonimi;
- 6) i risultati dei controlli sono utilizzati per l'individuazione precoce dei rischi e per l'adozione di misure pubbliche di prevenzione;
- 7) il monitoraggio dei contaminanti non solleva le aziende lattiero-casearie dall'obbligo di effettuare autocontrolli ai fini dell'osservanza dei limiti di legge stabiliti per i livelli di contaminanti e residui nel latte.

5.2 Esistenza di un vantaggio per le aziende lattiero-casearie

- (80) Sulla base delle conclusioni su esposte in merito alla natura del monitoraggio dei contaminanti, occorre verificare se esso conferisca un vantaggio alle aziende lattiero-casearie.
- (81) Tutti i tipi di misure che alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che, per ciò stesso, senza essere sovvenzioni nel senso stretto della parola, sono della stessa natura e producono identici effetti, conferiscono un vantaggio all'impresa interessata⁽¹⁾. Occorre quindi valutare se il monitoraggio dei contaminanti finanziato dallo Stato sollevi le aziende lattiero-casearie da un onere che grava normalmente sul loro bilancio.
- (82) Il concetto di «onere che grava normalmente sul bilancio di un'impresa» comprende i costi considerati inerenti all'attività economica dell'impresa in questione e i costi supplementari che le imprese devono sostenere in ragione degli obblighi loro imposti dalla normativa applicabile all'attività economica⁽²⁾.
- (83) Per quanto riguarda il settore lattiero-caseario, tali costi inerenti alle aziende lattiero-casearie, compresi i costi supplementari imposti a norma di legge, sono, a titolo di esempio:
- i costi per determinare la qualità del latte che sono inerenti all'attività economica in quanto necessari per stabilire il prezzo del latte⁽³⁾,
  - i costi per gli autocontrolli della sicurezza alimentare eseguiti dalle aziende lattiero-casearie ai fini dell'osservanza dell'obbligo di produrre e commercializzare soltanto latte sicuro per il consumo umano. Questi controlli sono effettuati e pagati dalle aziende lattiero-casearie (si vedano i considerando 33 e 34).

(1) Cfr. la sentenza nella causa Regno del Belgio/Commissione europea, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, punto 71 e la giurisprudenza ivi citata.

(2) Cfr., per analogia, le sentenze nelle seguenti cause: Regno del Belgio/Commissione europea, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, punto 76; Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, punto 38; GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, punti 31 e 32; Francia/Commissione, C-251/97, EU:C:1999:480, punto 40; Italia/Commissione, 173/73, CLI:EU:C:1974:71, punti da 15 a 18.

(3) Cfr. la decisione della Commissione C(2015) 6295 final, del 18 settembre 2015, sugli aiuti di Stato SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concessi dalla Germania per le verifiche della qualità del latte nell'ambito della legge sul latte e le materie grasse, considerando da 136 a 140.

- (84) Per contro, i costi del monitoraggio dei contaminanti non sono costi inerenti alla produzione, alla trasformazione e alla commercializzazione del latte, né costi supplementari che le aziende devono sostenere in ragione degli obblighi loro imposti per legge.
- (85) Il monitoraggio dei contaminanti non è correlato a singole aziende lattiero-casearie, bensì è eseguito a caso sul latte raccolto e pertanto è anonimo (si vedano i considerando 20 e 28). Inoltre, non riguarda tutto il latte prodotto, trasportato e commercializzato ma soltanto una sua parte, e la frequenza e il luogo dei controlli sono stabiliti sulla base di una valutazione del rischio. Ne consegue che il monitoraggio dei contaminanti non è un controllo di routine (si vedano i considerando 20 e 21).
- (86) Va poi considerato che il monitoraggio dei contaminanti non mira ad accertare l'osservanza dei limiti previsti dalla legge per la presenza di diverse sostanze nocive, dato che, in primo luogo, a questo scopo le aziende lattiero-casearie eseguono autocontrolli (si veda il considerando 83, secondo trattino) e, in secondo luogo, il monitoraggio dei contaminanti mira a individuare precocemente i rischi analizzando i valori che sono inferiori ai limiti di legge ma superiori ai valori normali di una determinata regione (si vedano i considerando 26, 27 e 29).
- (87) Le aziende lattiero-casearie non possono utilizzare il monitoraggio dei contaminanti e i relativi risultati per determinare la qualità del proprio latte. Inoltre, il monitoraggio dei contaminanti non è una condizione indispensabile per la trasformazione del latte raccolto e la commercializzazione dei prodotti lattiero-caseari ottenuti. L'autorità competente per la sicurezza alimentare adotterà, con procedura separata, misure che hanno conseguenze negative su una determinata azienda lattiero-casearia soltanto qualora, nel quadro del monitoraggio dei contaminanti, sia riscontrato il superamento dei valori di legge (si veda il considerando 30).
- (88) I costi del monitoraggio dei contaminanti non sono costi supplementari che le imprese devono sostenere in ragione di obblighi loro imposti per legge che si applicano alla produzione di latte (si vedano i considerando 32, 33 e 34). Le aziende lattiero-casearie sono tenute a effettuare al proprio interno autocontrolli della sicurezza alimentare ai fini dell'osservanza dell'obbligo di produrre e commercializzare latte e prodotti lattiero-caseari sicuri per il consumo umano, compreso il rispetto dei limiti di legge per i contaminanti e i residui (si veda il considerando 83, secondo trattino). Il monitoraggio dei contaminanti non esonera le aziende lattiero-casearie dall'esecuzione di autocontrolli della sicurezza ai fini dell'osservanza dei loro obblighi di legge (si veda il considerando 34).
- (89) Il monitoraggio dei contaminanti è da considerarsi un compito correlato ai controlli ufficiali della sicurezza alimentare di cui sono responsabili le autorità pubbliche e che sono finanziati dallo Stato (si vedano i considerando 32, 63, 67, 72 e 79, punto 2); tale compito non esonera le aziende lattiero-casearie dall'obbligo di eseguire autocontrolli della sicurezza alimentare imposto dalla legislazione nazionale e dell'Unione.
- (90) La giurisprudenza recente, in particolare la sentenza del Tribunale nella causa Regno del Belgio/Commissione europea (T-538/11) ⁽¹⁾, ha ribadito che «la nozione di oneri che gravano normalmente sul bilancio di un'impresa include, segnatamente, i costi supplementari che le imprese devono sopportare in ragione degli obblighi legali, regolamentari o contrattuali che si applicano a un'attività economica» (cfr. il punto 76 della sentenza citata). In quella fattispecie, una legge aveva esplicitamente imposto alle imprese interessate l'obbligo di effettuare i test diagnostici relativi alla BSE.
- (91) Diversamente, nel caso in esame del monitoraggio dei contaminanti, i controlli non sono imposti alle aziende lattiero-casearie in forza di leggi, regolamenti o accordi che si applicano a un'attività economica. I controlli imposti alle aziende lattiero-casearie in forza di leggi, regolamenti o accordi che si applicano a un'attività economica sono descritti sopra nei considerando 63, punto 1, 67, punto 3, e 83, secondo trattino. Tali controlli sono necessari affinché le aziende lattiero-casearie possano dimostrare la propria conformità ai limiti di legge per la presenza di contaminanti, come previsto dalla legislazione.
- (92) Per contro, il monitoraggio dei contaminanti non è uno strumento inteso a dimostrare la conformità a tali limiti di legge, avendo lo scopo di individuare, a fini preventivi, valori della presenza di contaminanti inferiori ai limiti di legge, come spiegato sopra, e i relativi controlli sono effettuati in modo casuale e irregolare (si veda il considerando 76). Il monitoraggio dei contaminanti non rientra tra i controlli che sono necessari affinché le aziende lattiero-casearie possano dimostrare la propria conformità ai limiti di legge per la presenza di contaminanti, come previsto dalla legislazione. Pertanto, le conclusioni della causa T-538/11 sull'esistenza di un vantaggio per le imprese interessate dai test BSE obbligatori non sono applicabili al caso in esame concernente il monitoraggio dei contaminanti.
- (93) Conseguentemente, i costi del monitoraggio dei contaminanti non possono essere considerati costi inerenti alle attività economiche delle aziende lattiero-casearie né costi supplementari che esse devono sopportare in ragione degli obblighi di legge che si applicano alla loro attività economica.

⁽¹⁾ ECLI:EU:T:2015:188.

- (94) Pertanto, il monitoraggio dei contaminanti non esonera le aziende lattiero-casearie dagli oneri che gravano normalmente sul loro bilancio e non allevia gli oneri abitualmente a carico del loro bilancio; quindi, il monitoraggio dei contaminanti non conferisce alcun vantaggio a tali aziende.
- (95) Per questi motivi, non essendo soddisfatta una delle condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, ossia la presenza di vantaggi, la Commissione conclude che il monitoraggio dei contaminanti non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo citato,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le attività generali di carattere sanitario ai sensi della legge sul latte e le materie grasse note come monitoraggio dei contaminanti e citate nella decisione di avvio del procedimento come sottomisure BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 e TH 8, non costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

Articolo 2

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 4 aprile 2016

Per la Commissione
Phil HOGAN
Membro della Commissione