



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 12 grudnia 2018 r. \*

Pomoc państwa – Pomoc na rzecz bawarskiego sektora mleczarskiego – Finansowanie kontroli jakości mleka – Decyzja uznająca pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym – Prawa proceduralne kraju związkowego Bawaria – Artykuł 108 ust. 2 TFUE – Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 659/1999

W sprawie T-683/15

**Freistaat Bayern** (Niemcy), reprezentowany przez adwokatów U. Soltésza i H. Weißa,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej przez T. Maxiana Ruschego, K. Herrmann i P. Němečkovą, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot przedstawione na podstawie art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności części decyzji Komisji (UE) 2015/2432 z dnia 18 września 2015 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Niemcy na rzecz kontroli jakości mleka w ramach ustawy w sprawie mleka i tłuszczu SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] (Dz.U. 2015, L 334, s. 23),

SĄD (czwarta izba),

w składzie: H. Kanninen, prezes, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín i I. Reine (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: N. Schall, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 lutego 2018 r.,

wydaje następujący

\* Język postępowania: niemiecki.

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

- 1 W Niemczech jakość mleka zapewnia się tradycyjnie poprzez niezależne kontrole jakości. W Bawarii (Niemcy) owe kontrole jakości mleka są finansowane, po pierwsze, ze środków uzyskiwanych z opłaty za mleko nałożonej na kupujących mleko, a po drugie, z budżetu ogólnego skarżącej, Freistaat Bayern (kraju związkowego Bawaria, Niemcy).

### Krajowe ramy prawne

- 2 Paragraf 22, ust. 1 Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (niemieckiej ustawy federalnej w sprawie mleka i tłuszczów) z 1952 r. (BGBl. 1952 I, s. 811; zwanej dalej „MFG”), ostatnio zmienionej przez § 397 rozporządzenia z dnia 31 sierpnia 2015 r. (BGBl. 2015 I, s. 1474), stanowi, że rządy krajów związkowych mogą, po konsultacji ze stowarzyszeniem danego kraju związkowego, które to stowarzyszenie ustanawia się na podstawie MFG i które zrzesza przedsiębiorstwa sektora mleczarskiego i konsumentów broniących wspólnie swych interesów gospodarczych, lub po konsultacji z zainteresowanymi organizacjami zawodowymi, nakładać wspólnie na mleczarnie, punkty zlewu mleka i punkty wyrobu śmietany opłaty służące wspieraniu sektora mleczarskiego. Paragraf 22 ust. 2 i 2a MFG stanowi, że środki uzyskane zgodnie z ust. 1 mogą zostać wykorzystane jedynie do finansowania nowych celów, w tym promowania i utrzymania wysokiej jakości mleka, czyli działań, których finansowanie jest przedmiotem niniejszej skargi.
- 3 Zgodnie z § 1 ust. 1 Milch-Güterverordnung (rozporządzenia w sprawie jakości mleka) z dnia 9 lipca 1980 r. (BGBl. 1980 I, s. 878; zwanego dalej „MGV”), ostatnio zmienionego rozporządzeniem z dnia 17 grudnia 2010 r. (BGBl. 2010 I, s. 2132), nabywcy dostarczonego mleka mają obowiązek zbadania go lub zlecenia przeprowadzenia jego badania.
- 4 Zgodnie z § 4 Bayerische Ausführungsverordnung zur Milch-Güterverordnung (rozporządzenia w sprawie wykonania MGV w Bawarii) z dnia 15 grudnia 1980 r. (GVBl. 1981, s. 3), zastąpionego przez § 2 ust. 1 Bayerische Ausführungsverordnung zum MGV (rozporządzenia w sprawie wykonania MGV w Bawarii) z dnia 7 grudnia 1988 r. (GVBl. 1988, s. 387), przeprowadzanie takich kontroli jest zadaniem podmiotu ds. kontroli mleka, Milchprüfing Bayern e.V. (zwanego dalej „Milchprüfing”).
- 5 Paragraf 1 Milchumlageverordnung (rozporządzenia w sprawie opłaty za mleko) z dnia 17 października 2007 r. (BayGVBl. 2007, s. 727) bawarskiego ministra ds. żywności, rolnictwa i leśnictwa, wydanego na podstawie § 22 ust. 1 MFG, stanowi, że na przedsiębiorstwa mleczarskie nakłada się opłatę od każdej ilości surowego mleka, które zostało im dostarczone.
- 6 Zgodnie z § 23 Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (rozporządzenia finansowego wolnego kraju Bawaria) z dnia 8 grudnia 1971 r. (BayRS 630-1-F; zwanego dalej „BayHO”), zawartego w części II „Sporządzanie budżetu i planu finansowego” tego rozporządzenia, wydatki i upoważnienia do zaciągania zobowiązań do świadczeń z tytułu usług realizowanych przez podmioty zewnętrzne względem administracji państwowej, służące osiągnięciu określonych celów, mogą być uwzględniane w budżecie jedynie w sytuacji, gdy państwo ma istotny interes w wykonaniu przez takie podmioty rzeczonych usług, które bez odpowiednich dotacji nie mogłyby zostać wykonane wcale lub w niezbędnym zakresie.
- 7 Paragraf 44 BayHO, który jest zawarty w części III tego rozporządzenia, zatytułowanej „Wykonanie budżetu”, stanowi, że wspomniane dotacje mogą być wypłacane jedynie na warunkach określonych w art. 23 wskazanego rozporządzenia.

### *Postępowanie administracyjne*

- 8 Pismami z dnia 28 listopada 2011 r. i z dnia 27 lutego 2012 r. Komisja Europejska zwróciła się do Republiki Federalnej Niemiec o udzielenie dodatkowych informacji dotyczących sprawozdania rocznego z 2010 r. w przedmiocie pomocy państwa w sektorze rolnym, przekazanego przez to państwo zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 339). Republika Federalna Niemiec odpowiedziała na pytania Komisji w pismach z dnia 16 stycznia 2012 r. i z dnia 27 kwietnia 2012 r. W świetle tych udzielonych przez Republikę Federalną Niemiec odpowiedzi Komisja skłaniała się do wniosku, że państwo to przyznało swemu sektorowi mleczarskiemu pomoc państwa na podstawie MFG.
- 9 Pismem z dnia 2 października 2012 r. Komisja poinformowała Republikę Federalną Niemiec, że środki przyjęte przez poszczególne niemieckie kraje związkowe, w tym przez kraje związkowe Bawaria oraz Badenia-Wirtembergia, na podstawie upoważnienia udzielonego im w § 22 MFG, zostały zarejestrowane jako pomoc niezgłoszona pod numerem SA.35484 (2012/NN). Pismami z dnia 16 listopada 2012 r., a także z dni 7, 8, 11, 13, 14, 15 i 19 lutego, 21 marca, 8 kwietnia, 28 maja, 10 i 25 czerwca oraz 2 lipca 2013 r., Republika Federalna Niemiec przekazała Komisji bardziej szczegółowe informacje.
- 10 Pismem z dnia 17 lipca 2013 r. [C(2013) 4457 final] (Dz.U. 2014, C 7, s. 8), Komisja poinformowała Republikę Federalną Niemiec o podjęciu decyzji o wszczęciu postępowania na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE (zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”). Decyzja ta dotyczy różnych środków przyjętych przez szereg niemieckich krajów związkowych na podstawie MFG w celu wsparcia sektora mleczarskiego, w tym pomocy, o której mowa w decyzji Komisji (UE) 2015/2432 z dnia 18 września 2015 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Niemcy na rzecz kontroli jakości mleka w ramach ustawy w sprawie mleka i tłuszczu SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] (Dz.U. 2015, L 334, s. 23, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”). Pomoc, o której mowa w rozpatrywanej skardze, była jednym ze środków zbadanych we wskazanej decyzji. Co się tyczy owej pomocy, w poświęconym finansowaniu badanych środków pkt 2.5 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja przytoczyła, po pierwsze, art. 22 MFG, który odnosi się do opłaty za mleko. Po drugie, w motywie 264 tej decyzji Komisja wskazała, odsyłając do tego samego przepisu MFG, że badane środki są finansowane za pomocą opłaty parafiskalnej.
- 11 Po przeprowadzeniu analizy Komisja stwierdziła, że sporna pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w odniesieniu do okresu od 28 listopada 2001 r. do 31 grudnia 2006 r., wyrażając jednak wątpliwości co do jej zgodności z rynkiem wewnętrznym od dnia 1 stycznia 2007 r.
- 12 W piśmie z dnia 20 września 2013 r. Republika Federalna Niemiec przedstawiła swe uwagi w przedmiocie decyzji o wszczęciu postępowania.
- 13 Komisja otrzymała siedem pism zawierających uwagi zainteresowanych stron, odnoszących się do środków dotyczących kontroli jakości mleka, o których mowa w zaskarżonej decyzji.
- 14 Przedstawione uwagi zostały przekazane Republice Federalnej Niemiec pismami z dnia 27 lutego, z dnia 3 marca i z dnia 3 października 2014 r.
- 15 W piśmie z dnia 3 grudnia 2014 r. Republika Federalna Niemiec zajęła stanowisko w przedmiocie dodatkowych uwag przedstawionych w dniu 8 lipca 2014 r.

### *Zaskarżona decyzja*

- 16 W dniu 18 września 2015 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję. Decyzja ta dotyczy wyłącznie finansowania kontroli jakości mleka przeprowadzanych od dnia 1 stycznia 2007 r. w Badenii-Wirtembergii (Niemcy) i w Bawarii. Rozpatrywana skarga ogranicza się do środków dotyczących drugiego z tych krajów związkowych.
- 17 W pierwszej kolejności Komisja zbadała, czy dochody z opłaty za mleko stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Komisja uznała, że ostateczna decyzja w przedmiocie przeznaczenia środków należy do władz właściwych krajów związkowych, czyli do państwa, podczas gdy zgodnie z art. 22 ust. 3 zdanie trzecie MFG stowarzyszenie kraju związkowego lub organizacje branżowe muszą zostać jedynie wysłuchane przed wykorzystaniem środków. Oprócz tego w § 22 ust. 2 pkt 1–6 MFG określono, na jakie cele można przeznaczać dochody z opłaty za mleko. Wobec tego Komisja uznała, że dochody z opłaty za mleko należy uznać za podlegające kontroli publicznej oraz że środki finansowane z dochodów z opłaty za mleko zostały przyznane z zasobów państwowych i że należy je przypisać państwu. Komisja stwierdziła wreszcie, że wniosek ten odnosi się także do finansowania z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria.
- 18 W drugiej kolejności Komisja stwierdziła, że bawarskie mleczarnie uzyskały selektywną korzyść w postaci zwrotu, za pośrednictwem dochodów z opłaty za mleko i budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria, kosztów kontroli jakości mleka, do przeprowadzania których są zobowiązane. Komisja uznała, że z owych kontroli jakości ostatecznie korzystają mleczarnie, ponieważ one są ustawowo zobowiązane do kontroli dostarczanego do nich mleka. Mleczarnie są przedsiębiorstwami w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a koszty związane ze zleceniem zbadania mleka placówce badawczej należy uznać za typowe koszty operacyjne, które dane przedsiębiorstwa, to jest mleczarnie, normalnie muszą pokrywać same. Ponadto według Komisji każda możliwa korzyść została przyznana w tym kontekście tylko „określonym przedsiębiorstwom”, ponieważ oprócz sektora mleczarskiego istnieje w Niemczech jeszcze wiele innych sektorów gospodarki, które nie czerpały korzyści ze spornych środków. Z tego względu ewentualna korzyść miała charakter selektywny. Co więcej, w krajach związkowych innych niż Badenia-Wirtembergia i Bawaria mleczarnie nie otrzymywały zwrotu kosztów kontroli z dochodów z opłaty za mleko. Wreszcie w motywie 145 zaskarżonej decyzji Komisja uwzględniła okoliczność, że badany środek jest także finansowany z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria. Wobec tego uznała ona, że korzyść, jaką mleczarnie czerpią z przejścia kontroli jakości mleka niekoniecznie odpowiada kwotom wcześniej uiszczonych opłat za mleko.
- 19 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do występowania pomocy istniejącej, w zaskarżonej decyzji uznano, że właściwy minister federalny i niemieckie kraje związkowe przyjęli przepisy wykonawcze, które stanowią podstawę prawną środków badanych w tej decyzji. Komisja uznała, że z wyjątkiem MFG, która nie ustanawia badanego systemu pomocy, władze niemieckie nie przedstawiły żadnych informacji, które potwierdzałyby, że podstawa prawna wydana przed 1958 r. nadal ma zastosowanie w swojej pierwotnej wersji w okresie postępowania.
- 20 W czwartej i ostatniej kolejności Komisja stwierdziła, że pomoc przyznana na rzecz rutynowych kontroli jakości mleka nie spełnia warunków określonych w pkt 109 wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013 (Dz.U. 2006, C 319, s. 1) w związku z art. 16 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. [107 i 108 TFUE] w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz.U. 2006, L 358, s. 3), do którego odsyła pkt 109 wytycznych.
- 21 W tych okolicznościach w art. 1 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że pomoc przyznawana w Bawarii od dnia 1 stycznia 2007 r. jest niezgodna z prawem oraz rynkiem wewnętrznym. W art. 2–4 tej decyzji Komisja nakazała odzyskanie pomocy i określiła szczegółowe warunki jej odzyskania.

## **Postępowanie i żądania stron**

- 22 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 26 listopada 2015 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.
- 23 W dniu 2 marca 2016 r. Komisja złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.
- 24 W dniu 23 maja 2016 r. skarżący złożył w sekretariacie Sądu duplikę.
- 25 W związku z częściowym odnowieniem składu sędziowskiego Sądu postanowieniem prezesa Sądu z dnia 14 czerwca 2016 r. sprawa została przekazana nowemu sędziemu sprawozdawcy.
- 26 W dniu 5 września 2016 r. Komisja złożyła w sekretariacie Sądu duplikę.
- 27 Ze względu na zmianę składu izb Sądu, zgodnie z art. 27 § 5 regulaminu postępowania przed Sądem, sędzia sprawozdawca został przydzielony do czwartej izby, której w rezultacie została przekazana niniejsza sprawa.
- 28 Tytułem środków organizacji postępowania w dniu 9 stycznia 2018 r. Sąd przedstawił stronom pytania na piśmie, na które udzieliły one odpowiedzi w wyznaczonym terminie.
- 29 W dniu 9 lutego 2018 r., tytułem środków organizacji postępowania, Sąd przedstawił stronom kolejne pytania na piśmie, na które odpowiedź miała zostać udzielona na rozprawie.
- 30 Na rozprawie w dniu 27 lutego 2018 r. zostały wysłuchane wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 31 Strona skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności art. 1 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim stwierdzono w nim, że w odniesieniu do kontroli jakości przeprowadzanych w kraju związkowym Bawaria Republika Federalna Niemiec naruszyła art. 108 ust. 3 TFUE, przyznając na rzecz określonych zakładów mleczarskich w Bawarii pomoc państwa, która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym od dnia 1 stycznia 2007 r.;
  - stwierdzenie nieważności art. 2–4 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim wezwano w nich określone zakłady sektora mleczarskiego w Bawarii do zwrotu pomocy wraz z odsetkami;
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 32 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
  - obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

## **Co do prawa**

- 33 Na poparcie skargi strona skarżąca podnosi pięć zarzutów:
- zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE, a także art. 6 ust. 1 i art. 24 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9);

- zarzut drugi dotyczy, w części pierwszej, braku korzyści po stronie nabywców mleka, a także, w części drugiej, braku selektywnego charakteru korzyści przyznanej bawarskim mleczarniom;
- zarzut trzeci, podniesiony posiłkowo, jest oparty na braku naruszenia obowiązku zgłoszenia i na późniejszej niezgodności z prawem odzyskania na podstawie art. 108 ust. 1 i 3 TFUE, a także art. 14 rozporządzenia 2015/1589;
- zarzut czwarty, podniesiony posiłkowo, dotyczy okoliczności, że Komisja postąpiła błędnie, nie uznając pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym;
- zarzut piąty, podniesiony posiłkowo, jest oparty na naruszeniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

***W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE, jak również art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999***

- 34 Na wstępie należy zaznaczyć, że strona skarżąca powołuje się w swej skardze na rozporządzenie 2015/1589. W odpowiedzi na zadane przez Sąd pytanie strona skarżąca wyjaśniła – na piśmie, a później na rozprawie – że miała na myśli rozporządzenie mające zastosowanie do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, a mianowicie rozporządzenie nr 659/1999, które zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem 2015/1589 dopiero po dacie wydania zaskarżonej decyzji. Należy dodać, że przepisy art. 6 ust. 1 i art. 24 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589, na które się powołano, odzwierciedlają dokładnie treść przepisów art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.
- 35 Wobec powyższego w niniejszym wyroku będzie mowa jedynie o rozporządzeniu nr 659/1999.

#### *Argumenty stron*

- 36 Po pierwsze, strona skarżąca twierdzi, że zaskarżona decyzja jest obarczona poważnym błędem proceduralnym, który skutkuje nie tylko naruszeniem prawa do obrony Republiki Federalnej Niemiec i jej prawa do uczestnictwa w postępowaniu, ale także zakłóceniem całej procedury badania pomocy. Zaskarżona decyzja wykracza bowiem poza przedmiot decyzji o wszczęciu postępowania, na której jest ona oparta, ponieważ decyzja o wszczęciu postępowania nie odnosiła się do finansowania kontroli jakości mleka z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego. Co więcej, jako że Komisja nie umożliwiła Republice Federalnej Niemiec ani zainteresowanym stronom przedstawienia uwag w tym przedmiocie, w ocenie strony skarżącej instytucja ta przyjęła decyzję niezawierającą wystarczającego uzasadnienia i opartą na zbyt powierzchownym dochodzeniu. W każdym razie, mimo że oba mechanizmy finansowania należało postrzegać jako jeden środek pomocy, to były one tak różne, że powinny zostać wyraźnie wskazane w decyzji o wszczęciu postępowania. Ponadto strona skarżąca utrzymuje, że chociaż kwestia finansowania z zasobów pochodzących z jej budżetu ogólnego została podniesiona na etapie badania poprzedzającego wydanie decyzji o wszczęciu postępowania, to nie wyklucza to niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji, gdyż finansowanie to należało dokładnie określić w ramach przedmiotu decyzji o wszczęciu postępowania.
- 37 Po drugie, strona skarżąca podnosi, że formalne postępowanie wyjaśniające powinno być prawidłowe, aby zaskarżona decyzja była ważna. Twierdzi ona, że prawidłowa decyzja o wszczęciu postępowania powinna być wyraźnie ograniczona co do jej przedmiotu, przy czym Komisja nadal ma możliwość przyjęcia w stosownym wypadku decyzji rozszerzającej ów przedmiot. Według strony skarżącej wykroczenie przez Komisję poza przedmiot decyzji o wszczęciu postępowania skutkuje naruszeniem prawa do obrony i prawa do bycia wysłuchanym. Tego rodzaju wada powinna zostać zbadana z urzędu przez Sąd i powinna ona bezwarunkowo prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Strona skarżąca dodaje, że, nawet jeśli z formalnego punktu widzenia adresatem decyzji

Komisji jest wyłącznie państwo członkowskie, to bezpośrednio zainteresowanym stronom trzecim również należy przyznać prawo do bycia wysłuchanym i prawo do wzięcia udziału w postępowaniu. Ponadto zostało naruszone prawo strony skarżącej do udziału w postępowaniu administracyjnym w odpowiednim zakresie. Strona skarżąca twierdzi także, że może ona powoływać się w sposób proceduralny na naruszenie prawa do obrony państwa federalnego, jako podmiot prowadzący postępowanie na rachunek tego państwa. Wreszcie na rozprawie strona skarżąca potwierdziła, że naruszenie prawa do obrony i prawa do wstąpienia do postępowania administracyjnego stanowią dwa odrębne zastrzeżenia podniesione w ramach jednego zarzutu.

- 38 Po trzecie, strona skarżąca twierdzi, że postępowanie mogło doprowadzić do innego wyniku, gdyby zainteresowane strony miały możliwość przedstawienia swego punktu widzenia odnośnie do kwestii zasobów jej budżetu ogólnego. Z jednej strony strona skarżąca utrzymuje, że udostępnienie Milchprüfing zasobów pochodzących z jej budżetu ogólnego nie przysparza żadnej korzyści (bezpośredniej), która miałaby znaczenie w kontekście prawa pomocy państwa. Zasoby te służą bowiem finansowaniu dodatkowych analiz, wykraczających poza zakres analiz wymaganych przez prawo i niestanowiących też dodatkowych kontroli przeprowadzanych z inicjatywy mleczarni w rozumieniu §§ 3 i 4 rozporządzenia w sprawie wykonania MGV w Bawarii, których koszty są w całości ponoszone przez mleczarnie. Kontrole te nie są realizowane w interesie mleczarni, lecz w interesie konsumentów i w interesie ogólnym. Strona skarżąca twierdzi także, że zasoby te nie stanowią pomocy, ale rekompensatę z tytułu przejęcia zadań władz publicznych, które Milchprüfing realizuje na rzecz kraju związkowego Bawaria. Z drugiej strony strona skarżąca utrzymuje, że odzyskanie tej domniemanej pomocy jest wykluczone, gdyż udostępnienie zasobów pochodzących z jej budżetu ogólnego stanowi „pomoc istniejącą” i że podobne metody finansowania istnieją już od lat trzydziestych ubiegłego stulecia.
- 39 Komisja podnosi w odpowiedzi, w pierwszej kolejności, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem strona skarżąca nie może powoływać się na prawo do obrony przysługujące Republice Federalnej Niemiec, gdyż jest to prawo podmiotowe, na które może powoływać się wyłącznie to państwo. Instytucja ta dodaje, że naruszenie prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym w odpowiednim zakresie, na które strona skarżąca powołała się po raz pierwszy w replice, jest zarzutem nowym, a więc niedopuszczalnym.
- 40 W drugiej kolejności Komisja utrzymuje, że finansowanie kontroli jakości mleka z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria nie stanowi niezależnego środka pomocy. W ocenie tej instytucji środek pomocy będący przedmiotem postępowania wyjaśniającego polega na przyznaniu nabywcom mleka zwolnienia z kosztów, których poniesienia wymaga przeprowadzenie analizy jego jakości. Wykorzystane w tym celu zasoby budżetowe są jedynie inną formą „zasobów państwowych”, będących jednym z elementów konstytutywnych pomocy państwa. Zasoby te są przeznaczone na realizację takich samych analiz, jak te, które są finansowane z opłaty za mleko, a korzyść zostaje przysporzona tym samym nabywcom. Według Komisji strona skarżąca nie kwestionuje okoliczności, że sporny środek jest finansowany z zasobów państwowych, lecz po prostu ubolewa nad tym, że kwota i źródło pomocy nie zostały wystarczająco szczegółowo opisane w decyzji o wszczęciu postępowania, mimo że strona skarżąca dysponowała takimi informacjami. Ponadto Komisja podważa okoliczność, że finansowanie z zasobów budżetowych kraju związkowego Bawaria dotyczyło jedynie „dodatkowych kontroli, wykraczających poza zakres obowiązujących wymogów”. Instytucja ta dodaje, że w trakcie formalnego postępowania ani zainteresowane strony, ani państwo członkowskie, nie przedstawiły informacji, z których wynikałoby, że finansowanie z opłaty za mleko dotyczy jedynie minimalnej liczby próbek przewidzianej w § 2 ust. 1–8 MGW.
- 41 W trzeciej kolejności Komisja podnosi, że strona skarżąca błędnie twierdzi, iż zaskarżona decyzja dotyczy środka pomocy, o którym nie było mowy w decyzji o wszczęciu postępowania. Powołuje się w tym względzie na utrwalone orzecznictwo, według którego decyzja o wszczęciu postępowania może ograniczać się do podsumowania odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych oraz powinna umożliwiać stronom skuteczne uczestnictwo w formalnym postępowaniu wyjaśniającym. Wystarczy

przy tym, że zainteresowane strony zapoznają się z rozumowaniem Komisji, która na tym etapie nie jest zobowiązana do przedstawiania gotowej analizy badanej pomocy. Nawet jeśli decyzja o wszczęciu postępowania dotyczyła tylko kwestii finansowania z opłaty za mleko, to przedstawione w niej uzasadnienie odnosi się a fortiori także do środków, które są finansowane bezpośrednio z zasobów państwowych.

- 42 W czwartej kolejności Komisja kwestionuje argument, według którego kwestia finansowania kontroli jakości mleka z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria nie została poruszona w decyzji o wszczęciu postępowania i nie wchodzi w zakres formalnego postępowania wyjaśniającego. Komisja nie kwestionuje okoliczności, że o finansowaniu tym nie wspomniano wyraźnie w decyzji o wszczęciu postępowania, ale utrzymuje, że kwestia ta nie została też wyraźnie wyłączona z zakresu badania środka pomocy. Instytucja ta dodaje, że pkt 3.3.1 decyzji o wszczęciu postępowania nie można interpretować jako ograniczającego analizę formalną do kwestii finansowania z dochodów z opłaty za mleko, ponieważ Komisja wyjaśniła, że ten rodzaj finansowania jest równoznaczny z finansowaniem z zasobów państwowych i że poruszanie tej ostatniej kwestii było zbędne. Co więcej, Komisja utrzymuje, że z systematyki decyzji o wszczęciu postępowania wynika, że zasoby budżetowe także zostały wzięte pod uwagę i że „wsparcie finansowe” obejmuje dwa aspekty: opłatę za mleko i zasoby budżetowe. Sposób sformułowania decyzji o wszczęciu postępowania nie pozwala twierdzić, że zaskarżona decyzja narusza art. 108 ust. 2 TFUE, ponieważ wskazano w niej wyraźnie element konstytutywny środka pomocy, który nie został zakwestionowany i który powinien zostać wyraźnie wspomniany w celu określenia zakresu, w jakim pomoc ma zostać odzyskana.
- 43 Wreszcie w piątej kolejności Komisja podnosi, że twierdzenie strony skarżącej, według którego decyzja o wszczęciu postępowania uniemożliwiła jej wypowiedzenie się w przedmiocie szeregu aspektów środka pomocy finansowanego z zasobów budżetowych, jest pozbawione znaczenia. Komisja przypomina przede wszystkim, że kraj związkowy Bawaria mógł uczestniczyć w postępowaniu wyjaśniającym za pośrednictwem niemieckiego rządu federalnego. Ponadto instytucja ta utrzymuje, że państwa członkowskie i zainteresowane strony mogły przedstawić swe argumenty dotyczące podnoszonego braku przysporzenia nabywcom mleka korzyści wynikającej z przejęcia kosztów analiz przeprowadzanych przez Milchprüfing czy w przedmiocie kwalifikacji pomocy jako pomocy istniejącej. Komisja twierdzi także, że dotacje z budżetu państwowego przyznano po raz pierwszy w 1970 r., czyli długo po wejściu w życie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisanego w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r. Pośilkowo Komisja podnosi, że nawet jeśli doszło do naruszenia prawa strony skarżącej do przedstawienia uwag, to owo naruszenie nie może skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej decyzji, ponieważ postępowanie nie mogło doprowadzić do innego wyniku, niezależnie od tego, jaka byłaby treść przedstawionych uwag.

### *Ocena Sądu*

– *W przedmiocie zastrzeżenia dotyczącego naruszenia praw do obrony*

- 44 Odnośnie do praw przyznających pomoc państwa jednostek usytuowanych niżej niż na szczeblu ogólnokrajowym należy podnieść, że postępowanie administracyjne w sprawie pomocy państwa wszczyna się wyłącznie przeciwko danemu państwu członkowskiemu. Tylko to ostatnie, jako adresat zaskarżonej decyzji, może więc powoływać się na rzeczywiste prawo do obrony. Przyznające pomoc jednostki usytuowane niżej niż na szczeblu ogólnokrajowym takie jak strona skarżąca, podobnie jak przedsiębiorstwa korzystające z tej pomocy i podmioty z nimi konkurujące są uważane w tym postępowaniu jedynie za strony zainteresowane w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 marca 2003 r., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisja, T-228/99 i T-233/99, EU:T:2003:57, pkt 122; z dnia 12 maja 2011 r., Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisja, T-267/08 i T-279/08, EU:T:2011:209, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo). Naruszenie prawa do obrony stanowi ze względu na swój charakter subiektywną bezprawność, na którą powinno zatem powołać się

samo państwo członkowskie (zob. wyroki: z dnia 9 września 2009 r., Diputación Foral de Álava i in./Komisja, od T-30/01 do T-32/01 i od T-86/02 do T-88/02, EU:T:2009:314, pkt 238 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 1 lipca 2010 r., ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Komisja, T-62/08, EU:T:2010:268, pkt 186 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 45 Wynika stąd, że kraj związkowy Bawaria nie może powoływać się na prawo do obrony w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec ani w stosunku do siebie. Dysponuje on jedynie prawem do wzięcia udziału w postępowaniu w odpowiednim zakresie z uwzględnieniem okoliczności danego przypadku [zob. podobnie wyroki: z dnia 31 maja 2006 r., Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisja, T-354/99, EU:T:2006:137, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 grudnia 2009 r., EDF/Komisja, T-156/04, EU:T:2009:505, pkt 107]. Zastrzeżenie to należy zatem oddalić.

– *W przedmiocie zastrzeżenia dotyczącego naruszenia prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym*

- 46 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE Komisja ma obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag na etapie formalnego dochodzenia [zob. podobnie wyroki: z dnia 22 lutego 2006 r., Le Levant 001 i in./Komisja, T-34/02, EU:T:2006:59, pkt 78; z dnia 31 maja 2006 r., Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisja, T-354/99, EU:T:2006:137, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 grudnia 2009 r., EDF/Komisja, T-156/04, EU:T:2009:505, pkt 106]. Przepis ten ma charakter wymogu formalnego (wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, pkt 55). Co się tyczy tego obowiązku, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym stanowi właściwy sposób poinformowania wszystkich zainteresowanych stron o wszczęciu postępowania [wyroki: z dnia 14 listopada 1984 r., Intermills/Komisja, 323/82, EU:C:1984:345, pkt 17; z dnia 31 maja 2006 r., Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisja, T-354/99, EU:T:2006:137, pkt 81]. Powiadomienie to ma jedynie na celu uzyskanie od zainteresowanych stron wszelkich informacji mogących stanowić dla Komisji wskazówkę co do jej działań w przyszłości (wyroki: z dnia 12 lipca 1973 r., Komisja/Niemcy, 70/72, EU:C:1973:87, pkt 19; z dnia 22 października 1996 r., Skibsværftsforeningen i in./Komisja, T-266/94, EU:T:1996:153, pkt 256; z dnia 20 września 2011 r., Regione autonoma della Sardegna i in./Komisja, T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08, EU:T:2011:493, pkt 73).
- 47 Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 decyzja o wszczęciu postępowania streszcza istotne okoliczności faktyczne i prawne, zawiera wstępną ocenę Komisji i wskazuje na przyczyny wątpliwości co do zgodności środka z rynkiem wewnętrznym. Formalne postępowanie wyjaśniające pozwala natomiast na pogłębienie i wyjaśnienie kwestii podjętych w decyzji o jego wszczęciu (wyrok z dnia 4 marca 2009 r., Włochy/Komisja, T-424/05, niepublikowany, EU:T:2009:49, pkt 69). Konieczne jest natomiast, by Komisja – nie będąc zobowiązaną do przedstawiania gotowej analizy spornej pomocy – dostatecznie precyzyjnie zdefiniowała zakres przeprowadzanego przez siebie postępowania wyjaśniającego, aby prawo zainteresowanych stron do przedstawienia uwag nie było pozbawione sensu (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2009 r., ISD Polska i in./Komisja, T-273/06 i T-297/06, EU:T:2009:233, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 grudnia 2009 r., EDF/Komisja, T-156/04, EU:T:2009:505, pkt 108). W tym celu wystarczy, aby zainteresowani znali rozumowanie, które doprowadziło Komisję do wstępnego uznania, że badany środek może stanowić nową pomoc niezgodną ze wspólnym rynkiem (wyroki: z dnia 11 maja 2005 r., Saxonia Edelmetalle i ZEMAG/Komisja, T-111/01 i T-133/01, EU:T:2005:166, pkt 50; z dnia 15 grudnia 2009 r., EDF/Komisja, T-156/04, EU:T:2009:505, pkt 110).
- 48 Z art. 7 rozporządzenia nr 659/1999 wynika, iż po zakończeniu tego postępowania zdanie Komisji może ulec zmianie, ponieważ może ona ostatecznie zdecydować, że środek nie stanowi pomocy lub że wątpliwości dotyczące jego niezgodności z rynkiem wewnętrznym zostały rozwiązane. Z powyższego wynika, że pomiędzy decyzją końcową i decyzją o wszczęciu postępowania mogą występować pewne

rozbieżności, które jednak nie powodują wadliwości decyzji końcowej (wyroki: z dnia 4 marca 2009 r., Włochy/Komisja, T-424/05, niepublikowany, EU:T:2009:49, pkt 69; z dnia 16 grudnia 2010 r., Niderlandy i NOS/Komisja, T-231/06 i T-237/06, EU:T:2010:525, pkt 50).

- 49 Analizowane zastrzeżenie należy rozpatrzyć właśnie w świetle powyższych zasad.
- 50 Na wstępie należy zaznaczyć, że – jak wynika z pkt 37 powyżej i w świetle treści skargi – powołanie się na prawo do uczestnictwa w postępowaniu i na prawo do bycia wysłuchanym jest w rzeczywistości równoznaczne z powołaniem się przez stronę skarżącą na jej prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym.
- 51 Ponadto należy stwierdzić, że – wbrew stanowisku Komisji – strona skarżąca powołała się w pkt 56 i 59 skargi, a nie na etapie repliki, na naruszenie prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE, a także z art. 6 ust. 1 i art. 20 rozporządzenia nr 659/1999. Wynika stąd, że zastrzeżenie to jest dopuszczalne.
- 52 Tak więc w celu zbadania, czy prawo to zostało naruszone, należy przeanalizować zaskarżoną decyzję w świetle decyzji o wszczęciu postępowania, tak aby ustalić, czy w drugiej z tych decyzji była już mowa o finansowaniu z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria.
- 53 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że – jak wskazano już w pkt 10 powyżej – pkt 2.5 decyzji o wszczęciu postępowania odnosi się do ram finansowania pomocy będącej przedmiotem formalnego postępowania wyjaśniającego. W punkcie tym zawarto odesłanie do art. 22 MFG. Ten przepis, zatytułowany „Opłaty”, odnosi się do opłat za mleko, na co wskazano ponadto w motywie 8 rzeczonyj decyzji. W decyzji o wszczęciu postępowania przepis ten wskazano zatem jako podstawę do pobierania opłaty za mleko. Wspomniany przepis w żaden sposób nie odnosi się natomiast do zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria.
- 54 Ponadto BayHO, a w szczególności przytoczone w pkt 6 i 7 powyżej §§ 23 i 44 tego rozporządzenia, które w zaskarżonej decyzji Komisja uznała za podstawę prawną pomocy, nie zostały wspomniane w decyzji o wszczęciu postępowania.
- 55 W drugiej kolejności należy wskazać, że pkt 3.1 decyzji o wszczęciu postępowania, mający na celu przedstawienie uwag ogólnych na temat dokonanej przez Komisję oceny, a w szczególności pkt 3.3.1, zatytułowany „Pomoc przyznana przez państwo z zasobów państwowych”, również odnosi się do opłaty za mleko, zgodnie z MFG. W motywach 130 i 132 wskazano między innymi, że w myśl tej ustawy opłata jest pobierana od podmiotów prywatnych w celu wspierania badanych podśrodków zmiennych. W motywie 133 Komisja sformułowała wniosek, że „środki finansowane z dochodów z tej opłaty zostały przyznane z zasobów państwowych i że należy je przypisać państwu”.
- 56 W trzeciej kolejności – jak wskazano w pkt 10 powyżej – w motywie 264 decyzji o wszczęciu postępowania również stwierdzono, że sporny środek jest finansowany z opłaty za mleko.
- 57 Natomiast – jak wynika z pkt 10 powyżej i jak przyznała sama Komisja – w decyzji o wszczęciu postępowania nie wspomniano o finansowaniu kontroli jakości mleka z zasobów budżetowych kraju związkowego Bawaria.
- 58 Wobec tego zainteresowane strony mogły zasadnie zakładać, że analiza przeprowadzona przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania odnosi się wyłącznie do dochodów czerpanych z opłaty za mleko.
- 59 Stwierdzenia tego nie podważają argumenty Komisji.

- 60 W pierwszej kolejności nie można przyjąć, że – jak utrzymuje Komisja – wystarczy, że w decyzji o wszczęciu postępowania nie wykluczono finansowania z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria. W tym względzie należy stwierdzić, że zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 „[d]ecyzja o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego] zawiera podsumowanie odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych”. Oznacza to, że przepis ten ustanawia po stronie Komisji pozytywny obowiązek, w świetle którego instytucja ta nie mogła oprzeć się na takim argumencie, który czyniłby ten obowiązek bezprzedmiotowym.
- 61 Zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 47 powyżej, choć Komisja nie jest zobowiązana do przedstawiania gotowej analizy spornej pomocy, to jednak powinna ona dostatecznie precyzyjnie zdefiniować zakres przeprowadzanego przez siebie postępowania wyjaśniającego, aby prawo zainteresowanych stron do przedstawienia uwag nie było pozbawione sensu.
- 62 W drugiej kolejności należy oddalić także argument Komisji, według którego wszystkie zainteresowane strony zostały poinformowane o tym, że pomoc była zasilana z wielu źródeł finansowania i że wyraźne odesłanie do tej kwestii nie było konieczne. Ujmując to ściślej, fakt, że o finansowaniu pomocy z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria wspomniano przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania, nie musi oznaczać, że Komisja uwzględniła tę okoliczność w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego. W niniejszej sprawie nie chodzi zatem o to, czy zainteresowane strony wiedziały o okoliczności, że pomoc jest finansowana z kilku źródeł, ale o to, czy były one w stanie wywnioskować z decyzji o wszczęciu postępowania, że analiza Komisji dotyczyła także finansowania z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria. Tymczasem, jak wskazano w pkt 58 powyżej, w niniejszej sprawie tak nie było.
- 63 W trzeciej kolejności Komisja nie może też zasadnie twierdzić, że pochodzenie zasobów państwowych jest pozbawione znaczenia, gdyż w każdym razie są one przeznaczone na sfinansowanie tego samego środka pomocy.
- 64 Po pierwsze, uznanie takiego argumentu pozbawiałoby sensu ciążyący na Komisji obowiązek wskazania „odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych” w rozumieniu art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.
- 65 W tym kontekście należy zaznaczyć, że w art. 107 ust. 1 TFUE posłużono się terminem „zasoby państwowe” w bardzo szerokim znaczeniu, gdyż postanowienie to przewiduje niezgodność z rynkiem wewnętrznym pomocy przyznanej przy użyciu zasobów państwowych „w jakiegokolwiek formie”. Wobec tego zasoby mogą przybierać różne formy, co oznacza, że Komisja jest zobowiązana do ich zidentyfikowania i starannego przeanalizowania, przy czym należy dodać, że pojęcie zasobów państwowych jest jednym z elementów konstytutywnych definicji pomocy. W tym kontekście wyrażenie „wsparcie finansowe”, którym Komisja posłużyła się w decyzji o wszczęciu postępowania – nawet jeśli można je interpretować jako odnoszące się do obu źródeł finansowania – należy uznać za niewystarczająco precyzyjne.
- 66 Wprawdzie zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 48 powyżej ostateczna decyzja może zawierać pewne różnice w stosunku do decyzji o wszczęciu postępowania – w szczególności ze względu na argumenty przedstawione przez strony w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania – pod warunkiem że różnice te nie skutkują wadliwością ostatecznej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., *Niderlandy i NOS/Komisja*, T-231/06 i T-237/06, EU:T:2010:525, pkt 48, 49). Jednakże różnica tego rodzaju nie znajduje uzasadnienia w niniejszej sprawie. Jak przyznaje Komisja, została ona poinformowana przez państwo członkowskie o finansowaniu z zasobów pochodzących z budżetu kraju związkowego Bawaria już przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania. Tak więc w chwili wydania decyzji o wszczęciu postępowania Komisja dysponowała już informacjami pozwalającymi jej na ustalenie, że źródłem finansowania spornej pomocy jest budżet ogólny kraju związkowego Bawaria. Ponadto Komisja nie twierdzi, że

zawarcie w zaskarżonej decyzji odniesienia do budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria jest efektem uwzględnienia informacji przedstawionych w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania.

- 67 Po drugie, jak wskazano w pkt 18 powyżej, w motywie 145 zaskarżonej decyzji Komisja powołała się – na poparcie swej argumentacji – na okoliczność finansowania pomocy z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria. Co więcej, w motywach 170 i 173 zaskarżonej decyzji Komisja wyraźnie stwierdziła, że w odróżnieniu od pomocy przyznawanej w Badenii-Wirtembergii, w Bawarii pomoc jest przyznawana nie tylko ze środków pochodzących z opłaty za mleko, ale także z zasobów budżetu ogólnego tego kraju związkowego. Komisja przyznała w ten sposób, że finansowanie z zasobów pochodzących z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria nie było elementem pozbawionym znaczenia dla jej analizy.
- 68 W świetle powyższego należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja została przyjęta bez umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia stanowisk w przedmiocie finansowania pochodzącego z zasobów budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria.
- 69 Należy zatem stwierdzić, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa strony skarżącej do udziału w postępowaniu administracyjnym, a więc z naruszeniem art. 108 ust. 2 TFUE i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.
- 70 W tym kontekście należy zaznaczyć, że ciążący na Komisji obowiązek umożliwienia zainteresowanym stronom przedstawienia uwag na etapie decyzji o wszczęciu postępowania charakter istotnego wymogu proceduralnego (wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, pkt 55), którego naruszenie pociąga za sobą konsekwencje, takie jak stwierdzenie nieważności aktu obciążonego wadą, niezależnie od tego, czy naruszenie to wyrządziło szkodę podmiotowi, który się na nie powołuje, lub czy postępowanie administracyjne mogło doprowadzić do innego wyniku (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2016 r., Goldfish i in./Komisja, T-54/14, EU:T:2016:455, pkt 47).
- 71 Wynika stąd, że naruszenie przez Komisję prawa strony skarżącej do udziału w postępowaniu administracyjnym wystarczy do uwzględnienia rozpatrywanego zarzutu.
- 72 Tytułem uzupełnienia należy zaznaczyć, że nie można wykluczyć, iż w braku stwierdzonej nieprawidłowości, a mianowicie w sytuacji, gdyby w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego strona skarżąca rzeczywiście miała możliwość przedstawienia uwag w przedmiocie finansowania ze swego budżetu ogólnego, postępowanie mogłoby doprowadzić do innego wyniku (zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2006 r., Le Levant 001 i in./Komisja, T-34/02, EU:T:2006:59, pkt 95).
- 73 Przede wszystkim, zarzucając stronie skarżącej brak podniesienia na etapie formalnego postępowania wyjaśniającego argumentu, że finansowanie z jej zasobów budżetowych dotyczyło jedynie dodatkowych kontroli, wykraczających poza zakres obowiązujących wymogów, Komisja potwierdza konkretny skutek braku powołania się w decyzji o wszczęciu postępowania na finansowanie z tychże zasobów budżetowych.
- 74 Ponadto Komisja kwestionuje argument strony skarżącej, według którego finansowanie kontroli jakości mleka z zasobów pochodzących z jej budżetu ogólnego stanowi pomoc istniejącą, która została ustanowiona około roku 1930, czyli przed przyjęciem MFG w 1952 r. Komisja utrzymuje bowiem, że finansowanie to zostało wprowadzone dopiero w 1970 r. Z tej dyskusji między stronami jasno wynika, że okoliczność, iż źródłem finansowania jest budżet ogólny kraju związkowego Bawaria, ma pewne znaczenie przynajmniej w odniesieniu do analizy kwestii, czy badana pomoc jest pomocą istniejącą.
- 75 Jak wynika wreszcie z pkt 17–20 powyżej, w zaskarżonej decyzji nie przedstawiono odrębnej analizy w odniesieniu do każdego z dwóch trybów finansowania. Otóż w decyzji tej Komisja albo przeprowadziła analizę bez odnoszenia się do właściwego sposobu finansowania, albo zastosowała swe

rozumowanie dotyczące finansowania z opłaty za mleko także do rozważań dotyczących finansowania z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria. Nie jest więc wykluczone, że gdyby opisane w pkt 73 i 74 powyżej argumenty dotyczące finansowania z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria zostały przedstawione w trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego, mogłyby one doprowadzić do innego wyniku postępowania.

- 76 W konsekwencji zarzut pierwszy należy uwzględnić.
- 77 Wobec tego trzeba zbadać, w jakim zakresie należałoby stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, mając na uwadze fakt, że zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa strony skarżącej do udziału w postępowaniu administracyjnym konkretnie w odniesieniu do kwestii finansowania pomocy z jej budżetu ogólnego.
- 78 Należy zaznaczyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem częściowe stwierdzenie nieważności aktu Unii Europejskiej jest możliwe tylko pod warunkiem, że elementy, o których stwierdzenie nieważności wniesiono, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu. Ten wymóg rozdzielności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności aktu w części jest zmiana jego istoty (wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, pkt 57; postanowienie z dnia 11 grudnia 2014 r., Carbunión/Rada, C-99/14 P, niepublikowane, EU:C:2014:2446, pkt 26).
- 79 Trybunał orzekł w tym względzie, że kwestia tego, czy początkowa kwota pomocy powinna zostać zaktualizowana przy użyciu prostej bądź składanej stopy procentowej, jest odrębna od początkowej kwoty pomocy i nie wpływa na stwierdzenie faktu, że pomoc jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Trybunał zauważył ponadto, że w samej sentencji spornej decyzji wyróżnia się w art. 1 tej decyzji początkową kwotę spornej pomocy i zaktualizowaną kwotę (wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, pkt 107, 108).
- 80 Sąd uznał natomiast, że kryteria warunkujące tymczasowe zatwierdzenie wypłaty pomocy nie mogą zostać oddzielone od reszty zaskarżonego aktu (zob. podobnie postanowienie z dnia 10 grudnia 2013 r., Carbunión/Rada, T-176/11, niepublikowane, EU:T:2013:686, pkt 33–36).
- 81 Co więcej, Trybunał uznał, że zmiana warunków spłaty wkładu kapitałowego stanowiąca dodatkową korzyść nie może zostać oddzielona od zaskarżonego aktu, ponieważ element ten stanowi integralną część oceny Komisji związanej z rozstrzygnięciem w przedmiocie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, pkt 59–63).
- 82 Wynika stąd, że częściowego stwierdzenia nieważności nie można domniemywać i że jest ono możliwe jedynie pod warunkiem, że nie ma wątpliwości co do tego, iż takie stwierdzenie nieważności nie będzie skutkowało zmianą istoty zaskarżonego aktu.
- 83 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że, jak wskazano w pkt 75 powyżej, zaskarżona decyzja nie zawiera odrębnej analizy w odniesieniu do każdego z trybów finansowania, zwłaszcza że, jak wskazano w pkt 63 powyżej, Komisja utrzymuje, iż choć rozpatrywana pomoc jest zasilana przez dwa źródła finansowania, to jednak chodzi o jeden i ten sam środek. Twierdzenie to znajduje poparcie w okoliczności, że w odróżnieniu od faktów rozpatrywanych w postępowaniu, w którym zapadł wyrok przytoczony w pkt 79 powyżej, art. 1 zaskarżonej decyzji, który stwierdza niezgodność spornej pomocy z rynkiem wewnętrznym, nie określa precyzyjnie sposobu finansowania owej pomocy. Ponadto w art. 2–4 zaskarżonej decyzji, które dotyczą odzyskania pomocy, nie dokonano żadnego rozróżnienia między tymi dwoma rodzajami finansowania.

- 84 Tak więc w niniejszej sprawie, zważywszy na treść i strukturę zaskarżonej decyzji, przy jej lekturze nie jest możliwe oddzielenie rozważań dotyczących finansowania z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria od pozostałej części tego aktu. Z uwagi na to, że warunek określony w pkt 82 powyżej nie jest spełniony, nie można stwierdzić nieważności zaskarżonej decyzji jedynie w części odnoszącej się do finansowania z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria.
- 85 Co więcej, należy przypomnieć, że w ramach kontroli, jaką sprawują sądy Unii w odniesieniu do złożonych ocen ekonomicznych dokonywanych przez Komisję w dziedzinie pomocy państwa, sąd Unii nie może zastąpić oceny ekonomicznej dokonanej przez Komisję swoją własną oceną (wyrok z dnia 20 września 2017 r., Komisja/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, pkt 63; zob. także podobnie wyrok z dnia 9 marca 2017 r., Ellinikos Chrysos/Komisja, C-100/16 P, EU:C:2017:194, pkt 20).
- 86 W niniejszej sprawie zadaniem Sądu nie jest więc odtwarzanie rozumowania Komisji w celu wykrycia, jaki wpływ na przeprowadzoną w zaskarżonej decyzji analizę spornej pomocy miał fakt finansowania z budżetu ogólnego kraju związkowego Bawaria.
- 87 Wobec powyższego należy uwzględnić skargę na podstawie analizy zarzutu pierwszego.
- 88 Oznacza to, że należy stwierdzić nieważność art. 1 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy on pomocy przyznanej w Bawarii.
- 89 To samo tyczy się art. 2–4 tej decyzji, stwierdzenia nieważności których również domaga się strona skarżąca, ponieważ przewidziane w tych przepisach odzyskanie pomocy jest bezpośrednią konsekwencją art. 1. Wynika to także z treści art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, który stanowi, że w wypadku gdy „podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy przyznanej bezprawnie, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu windykacji [odzyskania] pomocy od beneficjenta”.
- 90 Wobec powyższego należy stwierdzić nieważność art. 1–4 zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczą one pomocy przyznanej w Bawarii, bez potrzeby wypowiedzania się w przedmiocie pozostałych zarzutów podniesionych przez stronę skarżącą.

## **W przedmiocie kosztów**

- 91 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez stronę skarżącą, zgodnie z żądaniami tej ostatniej.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność art. 1–4 decyzji Komisji (UE) 2015/2432 z dnia 18 września 2015 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Republikę Federalną Niemiec na rzecz kontroli jakości mleka w ramach ustawy w sprawie mleka i tłuszczu SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] w zakresie, w jakim uznano w niej, że przyznanie przez Republikę Federalną Niemiec pomocy państwa jest niezgodne z rynkiem wewnętrznym w odniesieniu do przeprowadzanych w Bawarii kontroli jakości mleka, i nakazano odzyskanie tej pomocy.**
- 2) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Freistaat Bayern.**

Kanninen

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 grudnia 2018 r.

Podpisy