

**DECISÃO (UE) 2016/1126 DA COMISSÃO****de 4 de abril de 2016****relativa aos auxílios estatais SA.35484 (2013/C) [ex-SA.35484 (2012/NN)] concedidos para atividades de controlo no âmbito dos cuidados gerais de saúde ao abrigo da Lei do Leite e das Matérias Gordas***[notificada com o número C(2016) 1878]***(Apenas faz fé a versão em língua alemã)**

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas <sup>(1)</sup>, e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

**1. PROCEDIMENTO**

- (1) Por ofícios de 28 de novembro de 2011 e de 27 de fevereiro de 2012, a Comissão Europeia (adiante designada por «Comissão»), pediu à Alemanha informações suplementares atinentes ao relatório anual de 2010 sobre os auxílios estatais no setor agrícola, apresentado por aquele país em conformidade com o artigo 26.º do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho <sup>(2)</sup>. A Alemanha respondeu às questões colocadas pela Comissão por ofícios de 16 de janeiro e 27 de abril de 2012. As respostas da Alemanha revelaram que este Estado-Membro concedera apoio financeiro ao setor leiteiro alemão ao abrigo da Lei do Leite e das Matérias Gordas de 1952 (*Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten*, adiante designada por «Lei MF»).
- (2) Por ofício de 2 de outubro de 2012, a Comissão informou a Alemanha de que essas medidas foram registadas como auxílio não notificado, sob o número SA.35484 (2012/NN). A Alemanha prestou informações suplementares por ofícios de 16 de novembro de 2012, em 7, 8, 11, 13, 14, 15 e 19 de fevereiro, 21 de março, 8 de abril, 28 de maio, 10 e 25 de junho, e 2 de julho de 2013.
- (3) Por ofício de 17 de julho de 2013 [C(2013) 4457 final], a Comissão notificou a Alemanha da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) <sup>(3)</sup> (adiante designada por «decisão de início do procedimento») relativamente a determinadas submedidas aplicadas ao abrigo da Lei MF. No mesmo ofício, a Comissão concluiu que outras submedidas aplicadas no período de 28 de novembro de 2001 a 31 de dezembro de 2006, no período iniciado em 1 de janeiro de 2007 ou em ambos os períodos, ou, ainda, outras submedidas, são compatíveis com o mercado interno, não constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE ou não caem no âmbito das normas nesta matéria.
- (4) No que diz respeito às submedidas que são objeto da presente decisão, designadamente as submedidas de controlo no âmbito dos cuidados gerais de saúde, designadas na decisão de início do procedimento por submedidas de monitorização de contaminantes <sup>(4)</sup>, BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 e TH 8 (adiante designadas por «submedidas»), a Comissão declarou que essas submedidas apresentam todas as características de um auxílio estatal, e instou a Alemanha a apresentar as suas observações e a prestar todas as informações úteis para a apreciação do auxílio concedido no período iniciado em 28 de novembro de 2001.

<sup>(1)</sup> JO C 7 de 10.1.2014, p. 8.

<sup>(2)</sup> Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

<sup>(3)</sup> A partir de 1 de dezembro de 2009, os artigos 87.º e 88.º do Tratado CE passaram a ser, respetivamente, os artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (adiante designado por «TFUE»). Em substância, as duas séries de artigos são idênticas. Para efeitos da presente decisão, as referências aos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE devem ser entendidas, sempre que apropriado, como referências aos artigos 107.º e 108.º do TFUE. O TFUE também introduziu determinadas alterações terminológicas, como a substituição de «Comunidade» por «União» e de «mercado comum» por «mercado interno». A presente decisão utilizará a terminologia do TFUE.

<sup>(4)</sup> Apesar de a descrição sucinta das medidas BW 9 e RP 3 constante do anexo da decisão de início do procedimento se referir também a outros controlos de qualidade, as informações complementares apresentadas pela Alemanha revelaram que essas medidas apenas abrangem a monitorização de contaminantes, que é objeto da presente decisão, e não outros controlos de qualidade.

- (5) Por ofício de 20 de setembro de 2013, a Alemanha apresentou as suas observações sobre a decisão de início do procedimento.
- (6) A decisão de início do procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* <sup>(1)</sup>. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações no prazo de um mês. A Comissão recebeu observações de dez partes interessadas sobre as submedidas referidas no considerando 4. As observações recebidas foram comunicadas à Alemanha por ofícios de 27 de fevereiro, 3 de março e 3 de outubro de 2014. A Alemanha não se pronunciou sobre essas observações.

## 2. DESCRIÇÃO DO REGIME

- (7) A Lei MF é uma lei federal alemã que entrou em vigor em 1952. Constitui o quadro jurídico que rege as submedidas e tem vigência indefinida.
- (8) O artigo 22.º, n.º 1, da Lei MF autoriza os Estados federados alemães (adiante designados por «Länder») a cobrarem às centrais leiteiras uma imposição sobre o leite com base nas quantidades de leite entregues.
- (9) O artigo 22.º, n.º 2, da Lei MF dispõe que os recursos provenientes da imposição sobre o leite se destinam exclusivamente a:
- a) Apoio e manutenção da qualidade com base em determinadas disposições de execução;
  - b) Promoção da higiene na ordenha, entrega, transformação e distribuição de leite e de produtos lácteos;
  - c) Registo da produção de leite;
  - d) Aconselhamento dos operadores em matérias relativas ao setor leiteiro e formação contínua dos profissionais jovens;
  - e) Publicidade para aumento do consumo de leite e de produtos lácteos;
  - f) Realização de tarefas previstas pela Lei MF.
- (10) A Lei MF prevê no seu artigo 22.º, n.º 2-A, em derrogação ao disposto no n.º 2, a possibilidade de utilização dos recursos provenientes da imposição sobre o leite para:
- a) Reduzir os elevados custos estruturais de recolha e fornecimento de leite e natas entre o produtor e a central leiteira;
  - b) Reduzir os elevados custos de transporte do leite entre as centrais leiteiras, se necessário para assegurar o abastecimento dos mercados de distribuição cobertos pelas centrais abastecidas com leite de consumo;
  - c) Melhorar a qualidade da distribuição central de produtos lácteos.
- (11) Nos *Länder* de Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland e Thüringen, a imposição cobrada sobre o leite foi utilizada para financiar as submedidas referidas no considerando 4.
- (12) As submedidas abrangem controlos de diversos contaminantes no leite e nos produtos lácteos, como a dioxina, bifenilos policlorados (PCB), aflatoxina, detergentes, pesticidas e hidrogénio policlorado, que podem ser nocivos para a saúde humana. Os controlos foram realizados por organismos de controlo especiais, que foram incumbidos destas tarefas pelas autoridades competentes dos *Länder* onde foram executadas as submedidas. As amostras de controlo foram recolhidas de veículos de transporte de leite de forma aleatória e anónima. Os controlos tinham como objetivo rastrear a presença de contaminantes no leite, com vista a evitar riscos para a saúde humana e a proteger os consumidores. Estas atividades são referidas na presente decisão como «monitorização de contaminantes». Entre 2001 e 2011, o orçamento total destas atividades (para todos os *Länder* em que as submedidas foram executadas) ascendeu a cerca de 9 milhões de EUR.

<sup>(1)</sup> JO C 7 de 10.1.2014, p. 8.

- (13) De acordo com a análise realizada pela Comissão na decisão de início do procedimento, a Alemanha não apresentou as disposições de direito interno ou da União que justificam a classificação da monitorização de contaminantes como não constitutiva de um auxílio. Além disso, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de as submedidas não conferirem uma vantagem às centrais leiteiras, tendo considerado que os controlos se destinam a assegurar a qualidade dos produtos lácteos, pelo que, normalmente, os custos da realização desses controlos têm de ser suportados pelas empresas em causa. Além disso, a Comissão exprimiou a preocupação pelo facto de os controlos de qualidade em apreço serem rotineiros.

### 3. OBSERVAÇÕES DA ALEMANHA

- (14) A Alemanha descreveu a base jurídica para a monitorização de contaminantes. Eram dois os quadros normativos. O primeiro conjunto de disposições legais regulava a execução dos controlos de contaminantes no âmbito da monitorização de contaminantes. A execução compreendeu a preparação metodológica e a definição da calendarização dos controlos, a forma de amostragem, o método de ensaio e a utilização dos resultados. Estas atividades regiam-se, em grande medida, pela legislação em matéria de segurança dos alimentos.
- (15) O segundo conjunto de disposições legais contemplava o financiamento dessas atividades. Conforme explicado na decisão de início do procedimento, essas atividades eram financiadas pela imposição sobre o leite paga pelas centrais leiteiras. O artigo 22.º, n.º 2, da Lei MF constituía a base jurídica. Existiam disposições de execução complementares ao nível regional, nomeadamente, normas orçamentais.
- (16) A Alemanha apresentou um panorama da legislação aplicável em matéria de segurança dos alimentos.
- a) Ao nível da União: O controlo oficial de segurança dos alimentos regia-se pelos seguintes diplomas legais: Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(1)</sup>, Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, Regulamento (CE) n.º 854/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(3)</sup>, nomeadamente o anexo IV, Regulamento (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(4)</sup>, nomeadamente o anexo I, parte A, Regulamento (CE) n.º 1881/2006 da Comissão <sup>(5)</sup> e Regulamento (CE) n.º 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(6)</sup>. O controlo de resíduos e substâncias regia-se pela Diretiva 96/23/CE <sup>(7)</sup> do Conselho e pela Decisão 97/747/CE da Comissão <sup>(8)</sup>.
- b) Ao nível nacional: O controlo oficial de segurança dos alimentos e a monitorização de resíduos e substâncias regiam-se pela Lei da Segurança dos Alimentos para Animais e para Consumo Humano (*Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch*), pela Portaria Administrativa relativa aos Princípios de Execução dos Controlos Oficiais de Segurança dos Alimentos para Animais e para Consumo Humano (*Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Erhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften*) e no Regulamento relativo à Limitação de Contaminantes nos Alimentos (*Verordnung zur Begrenzung von Kontaminanten in Lebensmittel*) e pelo Plano Nacional de Vigilância dos Resíduos (*Nationaler Rückstandskontrollplan*).
- c) Além desses controlos oficiais de segurança dos alimentos, efetuava-se a monitorização dos contaminantes, com fundamento nas seguintes disposições do direito da União e nacional: Regulamento (CE) n.º 178/2002, Regulamento (CE) n.º 882/2004 e Recomendação 2011/516/UE da Comissão <sup>(9)</sup>, artigo 14.º da Lei MF, artigos 50.º e 51.º da Lei da Segurança dos Alimentos para Animais e para Consumo Humano e as disposições regionais adotadas anualmente (pelos *Länder*), que aprovam o exercício de monitorização dos contaminantes e o seu financiamento.

<sup>(1)</sup> Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

<sup>(2)</sup> Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais (JO L 165 de 30.4.2004, p. 1).

<sup>(3)</sup> Regulamento (CE) n.º 854/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano (JO L 139 de 30.4.2004, p. 206).

<sup>(4)</sup> Regulamento (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à higiene dos géneros alimentícios (JO L 139 de 30.4.2004, p. 1).

<sup>(5)</sup> Regulamento (CE) n.º 1881/2006 da Comissão, de 19 de dezembro de 2006, que fixa os teores máximos de certos contaminantes presentes nos géneros alimentícios (JO L 364 de 20.12.2006, p. 5).

<sup>(6)</sup> Regulamento (CE) n.º 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de fevereiro de 2005, relativo aos limites máximos de resíduos de pesticidas no interior e à superfície dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, de origem vegetal ou animal, e que altera a Diretiva 91/414/CEE do Conselho (JO L 70 de 16.3.2005, p. 1).

<sup>(7)</sup> Diretiva 96/23/CE do Conselho, de 29 de abril de 1996, relativa às medidas de controlo a aplicar a certas substâncias e aos seus resíduos nos animais vivos e respetivos produtos e que revoga as Diretivas 85/358/CEE e 86/469/CEE, e as Decisões 89/187/CEE e 91/664/CEE (JO L 125 de 23.5.1996, p. 10).

<sup>(8)</sup> Decisão 97/747/CE da Comissão, de 27 de outubro de 1997, que fixa o nível e a frequência de amostragem previstos pela Diretiva 96/23/CE do Conselho para a pesquisa de determinadas substâncias e seus resíduos em certos produtos de origem animal (JO L 303 de 6.11.1997, p. 12).

<sup>(9)</sup> Recomendação 2011/516/UE da Comissão, de 23 de agosto de 2011, relativa à redução da presença de dioxinas, furanos e PCB nos alimentos para animais e nos géneros alimentícios (JO L 218 de 24.8.2011, p. 23).

- (17) A Alemanha apresentou estatísticas sobre os controlos oficiais de segurança dos alimentos, os controlos de resíduos e a monitorização de contaminantes, assim como uma lista dos organismos responsáveis por esses controlos.

### **3.1. Observações da Alemanha sobre o caráter da monitorização de contaminantes enquanto complemento do sistema oficial de vigilância de segurança dos alimentos**

- (18) Como observação principal a Alemanha afirmou que a monitorização de contaminantes é um complemento do sistema oficial de vigilância de segurança dos alimentos e não confere qualquer vantagem às centrais leiteiras. A este respeito, a Alemanha explicou o seguinte:
- (19) A monitorização de contaminantes foi considerada um complemento do sistema oficial de vigilância de segurança dos alimentos, com fundamento no direito da União e no direito nacional, que visava a proteção preventiva do consumidor e se orientava para os cuidados de saúde, assim como para a gestão de crises baseada nos riscos.
- (20) A monitorização de contaminantes não pode ser considerada um controlo de rotina. Os controlos no âmbito da monitorização de contaminantes eram realizados com base em amostras após a recolha do leite pelos veículos que os transportavam. O calendário da recolha de amostras era elaborado por organismos de controlo especializados, aos quais esta tarefa é cometida oficialmente. Os organismos designados determinavam os veículos dos quais as amostras eram recolhidas e o momento, assim como a duração dos controlos e os contaminantes a analisar.
- (21) Na definição do cronograma de controlo e dos contaminantes sujeitos a análise, os organismos designados baseavam-se em análises anteriores, em resultados reunidos previamente, nos riscos para a saúde e a segurança dos alimentos, em especificidades regionais, fatores ambientais, incidentes e em outros fatores semelhantes. O cronograma de controlo e os contaminantes podem variar em função da região e ser alterados periodicamente. Nem todos os contaminantes para os quais existem limites legais controlados. Por outro lado, podiam ser objeto de controlo outros contaminantes não sujeitos a limites legais, mas que se considera, com base em análises, apresentarem riscos para a saúde. Por conseguinte, as prioridades dos controlos variavam ao longo do tempo — nuns casos, tinham prioridade os controlos de contaminantes radioativos; noutros, os controlos de aflatoxinas, ou dioxinas. Era ainda possível que controlos se realizassem em função das prioridades regionais.
- (22) As informações obtidas durante estes controlos eram utilizadas para determinar a situação de uma determinada região leiteira relativamente à sua exposição a determinados contaminantes que comportam riscos para a saúde. Estas informações eram ainda utilizadas pelas autoridades competentes na adoção de medidas sanitárias preventivas sob a forma de controlos oficiais sanitários e de segurança dos alimentos, medidas legislativas e divulgação de informações, entre outras. Este tipo de controlos inseria-se no sistema de «controlos oficiais e outras atividades, conforme adequado às circunstâncias, incluindo a comunicação pública sobre a segurança e os riscos dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, a vigilância da sua segurança e outras atividades de controlo que abrangem todas as fases da produção, transformação e distribuição», referido no artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 178/2002.
- (23) As informações obtidas pelos controlos eram utilizadas, em particular, para adaptar os planos de controlo oficiais nos termos do Regulamento (CE) n.º 882/2004. Em termos gerais, por força do Regulamento (CE) n.º 178/2002, os Estados-Membros deviam basear as medidas de segurança dos alimentos em avaliações do risco assentes em informações e dados científicos objetivos, transparentes e independentes. Este requisito foi retomado pelos Regulamentos (CE) n.º 852/2004 e (CE) n.º 854/2004. Os resultados obtidos através da monitorização de contaminantes eram utilizados pelas autoridades alemãs competentes nesta matéria como base da avaliação dos riscos e das medidas.
- (24) Por força do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 178/2002, os Estados-Membros eram obrigados a manter outras atividades, adequadas às circunstâncias, a fim de garantir a segurança dos alimentos paralelamente ao sistema de controlos oficiais. Embora essa disposição não enunciasse essas atividades em concreto, a Alemanha argumentou que os organismos dos Estados-Membros que mantivessem atividades de controlo adequadas, além dos controlos oficiais, não violavam as normas em matéria de auxílios estatais. Com base nesta abordagem, a Alemanha sustentou que a monitorização de contaminantes representava um controlo complementar do controlo oficial de segurança dos alimentos.
- (25) A mesma abordagem foi seguida noutros diplomas legais da União neste domínio. O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 882/2004 dispõe que os controlos oficiais devem ser realizados regularmente e o n.º 2

prevê a possibilidade de os controlos oficiais adicionais serem realizados *ad hoc*, devendo basear-se nos riscos. Também a Diretiva 96/23/CE seguiu esta estrutura: o seu artigo 11.º prevê a possibilidade de realização de controlos oficiais por sondagem, em complemento dos controlos oficiais regulares. Além disso, a recomendação da Comissão relativa à redução da presença de dioxinas, furanos e PCB nos alimentos para animais e nos géneros alimentícios fixa níveis de ação inferiores aos limites legais estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1881/2006 e que constituíram um instrumento ao serviço das autoridades competentes e dos operadores sempre que se justificasse o rastreio de fontes de contaminação e a adoção de medidas para reduzi-las ou eliminá-las.

- (26) Acresce ainda que a legislação da União destinada a garantir um elevado nível de proteção da saúde humana e dos interesses dos consumidores em relação aos géneros alimentícios [artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002] dispõe que as medidas de segurança dos alimentos têm de ser justificadas por avaliações dos riscos efetuadas de forma independente, objetiva e transparente, baseadas nos dados científicos disponíveis. Os resultados da monitorização de contaminantes eram utilizados como base para o cumprimento destes princípios, em conformidade com o disposto nos Regulamentos (CE) n.º 852/2004 e (CE) n.º 854/2004. Além disso, no que diz respeito aos controlos de dioxinas e PCB, a Alemanha remete para a recomendação da Comissão relativa à redução da presença de dioxinas, furanos e PCB nos alimentos para animais e nos géneros alimentícios.
- (27) Por outro lado, os resultados dos controlos foram também utilizados para identificar tendências a longo prazo, analisar os fatores e motivos de risco, e manter bases de dados para fins científicos e de prevenção de crises. As informações recolhidas constituíram uma fonte útil para uma melhor tomada de decisões políticas e administrativas sobre estudos de casos, e a divulgação de informações neutras.
- (28) As amostras para os controlos eram recolhidas a partir de misturas (uma mistura consiste em leite de vários produtores recolhido por um veículo de transporte, sendo variável o número de produtores). As empresas de laticínios não eram informadas da recolha de amostras nem dos controlos. Também não eram informadas dos resultados dos controlos realizados. Por conseguinte, os testes não eram por elas utilizados nem lhes eram úteis para a colocação dos respetivos produtos no mercado, ou como instrumento para determinar a qualidade ou o preço dos produtos. Só se os resultados dos testes revelassem uma presença elevada de contaminantes ou o facto de os limites legais terem sido atingidos ou ultrapassados é que os organismos de controlo davam início a inquéritos distintos e informavam as empresas de laticínios em causa acerca destes inquéritos.
- (29) Se, durante a monitorização de contaminantes, o organismo designado constataste valores elevados, mas inferiores aos limites legais, daria início a um processo de avaliação para identificar a fonte da contaminação — como alimentos para animais, meios de desinfeção e incidentes ambientais, entre outros. As empresas causadoras desta contaminação tinham de tomar, a expensas próprias, medidas para eliminar a fonte de contaminação. Esta avaliação revelou-se útil para efeitos de prevenção.
- (30) Se, durante a monitorização de contaminantes, o organismo designado detetasse valores superiores aos limites legais ou a presença de uma substância proibida por lei, era iniciado um controlo adicional completo. A autoridade competente emitiria seguidamente uma proibição de fornecimento de leite e ordenaria a realização de testes complementares. A quantidade de leite contaminado era eliminada. Caso fossem novamente detetados valores de contaminação superiores aos limites legais, a autoridade competente aplicaria as sanções administrativas ou penais, consoante o caso, previstas pelo direito alemão. Por conseguinte, para as empresas de laticínios, a monitorização de contaminantes era neutra (se não fossem detetados quaisquer problemas) ou acarretava consequências negativas (caso se constataste que os limites legais para os contaminantes tinham sido excedidos). A proibição de fornecimento de leite só seria levantada quando os resultados dos testes demonstrassem que o leite estava isento de contaminação.
- (31) A Alemanha conclui que a monitorização de contaminantes não constituiu uma ação inerente ao setor leiteiro, mas sim uma medida de proteção dos consumidores e, em especial, de proteção da saúde dos consumidores. A proteção dos consumidores é um dos objetivos prosseguidos pelo TFUE, nomeadamente pelo artigo 4.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 169.º, n.º 1, assim como pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia <sup>(1)</sup>, nomeadamente pelo artigo 38.º.
- (32) Além disso, a monitorização de contaminantes correspondia à obrigação clara que incumbe aos Estados-Membros de garantir a execução de controlos oficiais de segurança dos alimentos, devendo, pois, os custos desses controlos ser suportados por aqueles.

<sup>(1)</sup> JO C 364 de 18.12.2000, p. 1.

- (33) A Alemanha afirma que as empresas de laticínios realizavam os seus próprios controlos para verificarem a conformidade do leite com os limites legais de contaminantes. Os custos destes autocontrolos eram suportados pelas próprias empresas de laticínios. A obrigação desses autocontrolos decorria do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 178/2002. As obrigações das empresas de laticínios em matéria de segurança dos alimentos, no que diz respeito a substâncias nocivas, encontravam-se ainda especificadas noutros diplomas legais — por exemplo, nos Regulamentos (CE) n.º 1881/2006, (CE) n.º 396/2005 e (UE) n.º 37/2010 da Comissão <sup>(1)</sup>.
- (34) Não havia qualquer disposição legal nacional que estabelecesse a obrigação de as empresas de laticínios suportarem os custos dos controlos oficiais nem a obrigação de as remunerar. As empresas de laticínios tinham de suportar os custos decorrentes dos seus próprios controlos da observância da legislação em matéria de segurança dos alimentos, e dos limites legais de contaminantes e resíduos, que diferem dos controlos estatais no âmbito da monitorização de contaminantes.

### 3.2. Outras observações da Alemanha

- (35) A Alemanha justificou o direito dos Estados-Membros de executarem medidas de controlo, como a monitorização de contaminantes. Este direito decorre da separação de competências atribuídas pelos tratados (TUE e TFUE) às instituições da União e aos Estados-Membros no que diz respeito à aplicação do direito da União. Foram invocados os artigos 290.º e 291.º do TFUE, que definem os papéis das instituições da União e dos Estados-Membros, respetivamente. Por conseguinte, os Estados-Membros eram os principais garantes da aplicação da legislação da União, cabendo-lhes funções como as de controlo. Invocaram-se igualmente os processos apensos 205 a 215/82 <sup>(2)</sup>, nos quais o Tribunal declarou que, em conformidade com os princípios gerais em que assenta o sistema institucional da União e que regulam as relações entre esta e os Estados-Membros, cabe a estes últimos assegurar no seu território a aplicação da regulamentação da União.
- (36) Por conseguinte, a Alemanha argumentou que só teria violado o artigo 291.º do TFUE se tivesse realizado menos controlos do que os impostos pelo artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 178/2002 e não, como no caso vertente, por realizar controlos adicionais, complementares do controlo oficial de segurança dos alimentos, que eram conformes com a citada disposição do Regulamento (CE) n.º 178/2002.
- (37) Em resposta a uma questão da Comissão sobre a eventual aplicação das normas relativas aos serviços de interesse económico geral (SIEG), a Alemanha rejeitou que a monitorização de contaminantes tivesse essa carácter, na aceção da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral <sup>(3)</sup>. Pelo contrário, a Alemanha afirmou que a monitorização de contaminantes constitui uma atividade de natureza não económica. Neste contexto, a Alemanha remeteu para os processos C-364/92, C-343/95 e C-288/11 P <sup>(4)</sup>, nos quais se sustentou que uma tarefa de exercício de autoridade pública reguladora que vise garantir a segurança pública é desprovida de carácter económico, uma vez que essa atividade se reveste de interesse público e se destina a proteger toda a população. Além disso, o facto de essa tarefa ter sido atribuída a um organismo privado não alterou o seu carácter público. No caso em apreço, da monitorização de contaminantes, os organismos de controlo designados exerceram uma missão de serviço público que contribuiu para a melhoria do sistema de saúde. A Alemanha estava obrigada a garantir um elevado nível de proteção da saúde, por força do direito da União <sup>(5)</sup> e do direito constitucional federal alemão, e dispunha, para o efeito, de poderes discricionários.
- (38) Em resposta à pergunta da Comissão quanto à questão de saber se o disposto no artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 178/2002 impunha aos Estados-Membros uma obrigação clara e precisa, na aceção do processo T-351/02, na medida em que a imputabilidade ao Estado pode ser excluída, a Alemanha respondeu que, no processo T-351/02, se tratava da imputabilidade ao Estado, enquanto, no caso vertente, o que está em causa é a existência da concessão de uma vantagem às empresas de laticínios.

<sup>(1)</sup> Regulamento (UE) n.º 37/2010 da Comissão, de 22 de dezembro de 2009, relativo a substâncias farmacologicamente ativas e respetiva classificação no que diz respeito aos limites máximos de resíduos nos alimentos de origem animal (JO L 15 de 20.1.2010, p. 1).

<sup>(2)</sup> Acórdão do Tribunal de 21 de setembro de 1983. — *Deutsche Milchkontor GmbH e o. contra República Federal da Alemanha*, processos apensos 205/82 a 215/82, ECLI:EU:C:1983:233.

<sup>(3)</sup> JO C 8 de 11.1.2012, p. 4.

<sup>(4)</sup> Acórdão do Tribunal de 19 de janeiro de 1994, C-364/92 — *SAT Fluggesellschaft contra Eurocontrol*, ECLI:EU:C:1994:7, Acórdão do Tribunal de 18 de março de 1997, C-343/95 — *Cali & Figli contra Servizi Ecologici Porto di Genova*, ECLI:EU:C:1997:160, Acórdão do Tribunal de 19 de dezembro de 2012, C-288/11 P — *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle contra Comissão*, ECLI:EU:C:2012:821.

<sup>(5)</sup> Artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 114.º, n.º 3, e artigo 168.º, n.º 1, do TFUE, artigo 2.º, n.º 2, da Constituição Alemã (*Grundgesetz*).

- (39) Além disso, a Nordrhein-Westfalen alegou que a submedida NW1 não era seletiva, uma vez que se destinava a todo o setor leiteiro desse Estado federado (*Land*). A Nordrhein-Westfalen goza de soberania jurídica, que lhe permite definir o âmbito de aplicação material e regional da submedida. A Nordrhein-Westfalen voltou a salientar que a medida se destinava à realização de controlos no âmbito dos cuidados gerais de saúde e era de interesse público.

#### 4. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

- (40) Entre 6 e 18 de fevereiro de 2014, a Comissão recebeu das partes interessadas dez cartas com observações sobre os apoios concedidos para as submedidas <sup>(1)</sup>.
- (41) Na sua carta registada pela Comissão em 6 de fevereiro de 2014, a *Milchwirtschaftlicher Verein Allgäu-Schwaben e.V.* declarou que os programas de controlo de resíduos e contaminantes presentes nos produtos lácteos tinham de ser considerados complementares ao programa nacional de monitorização e destinados à proteção dos consumidores e à prevenção de crises. Esta associação salientou que as amostras eram recolhidas de diversas empresas a fim de se obter um panorama das diversas regiões da Baviera. Os resultados eram divulgados, o que permitia a conceção de estratégias e medidas preventivas que conduziriam à redução dos níveis de contaminação. Pelas razões aduzidas, a medida não conferia qualquer vantagem às empresas de laticínios controladas.
- (42) Na sua carta registada pela Comissão em 10 de fevereiro de 2014, a *Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu* alegou que a monitorização dos teores de contaminantes e substâncias radioativas presentes nos produtos lácteos constituía uma parte muito importante da proteção dos consumidores. Esta medida era muito valiosa, não para as empresas de laticínios em questão, mas para todos os consumidores.
- (43) Na sua carta registada pela Comissão em 10 de fevereiro de 2014, a *Landeskontrollverband Nordrhein-Westfalen e.V.* declarou que partilhava a opinião do *Land* de Nordrhein-Westfalen (que integra a comunicação entregue à Comissão pela Alemanha em 20 de setembro de 2013).
- (44) Na sua carta registada pela Comissão em 10 de fevereiro de 2014, a *Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW e.V.* declarou que partilhava a opinião do *Land* de Nordrhein-Westfalen (que integra a comunicação entregue à Comissão pela Alemanha em 20 de setembro de 2013).
- (45) Na sua carta registada pela Comissão em 11 de fevereiro de 2014, a *Landesvereinigung Thüringer Milch e.V.* declarou que partilhava a opinião do *Freistaat Thüringen* (que integra a comunicação entregue à Comissão pela Alemanha em 20 de setembro de 2013).
- (46) Na sua carta registada pela Comissão em 13 de fevereiro de 2014, a *Genossenschaftsverband Bayern* sustentou que o programa de monitorização para deteção da presença de resíduos e contaminantes no leite e nos produtos lácteos não conferia vantagens concorrenciais às empresas de laticínios. O programa destinava-se, em primeiro lugar, à criação de capacidades de reação em caso de crise, à proteção dos consumidores contra produtos não seguros, revestindo-se, pois, de interesse público. As amostragens eram realizadas de forma irregular, as empresas de laticínios não conservaram quaisquer registos e só eram informadas dos resultados se os limites legais fossem ultrapassados. Pelo contrário, as empresas de laticínios mantinham por sua própria conta um sistema de segurança da qualidade mais abrangente e pormenorizado, não comparável com a monitorização de contaminantes.
- (47) Na sua carta registada pela Comissão em 14 de fevereiro, a *Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V.* declarou que submedida RP 3 não constituía um auxílio estatal porque não era concedida qualquer vantagem às empresas ou a um determinado setor de produção que falseasse ou ameaçasse falsear a concorrência, ou afetasse as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Esta associação sustentou que a imposição não era utilizada para cobrir os custos dos controlos que as empresas de laticínios eram obrigadas a realizar por força dos Regulamentos (CE) n.º 852/2004, (CE) n.º 853/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup> e (CE) n.º 854/2004. Pelo contrário, os controlos em causa eram realizados em nome das autoridades públicas, por

<sup>(1)</sup> A Comissão recebeu observações em geral da *Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V.*, sobre todas as medidas financiadas através da imposição sobre o leite e não apenas sobre as submedidas que são objeto da presente decisão. Esta associação defendeu a inexistência de auxílio. Na Decisão C(2015) 6295 final da Comissão, de 18 de setembro de 2015, relativa aos auxílios estatais SA.35484 (2013/C) [ex-SA.35484 (2012/NN)] concedidos pela Alemanha para a realização de testes da qualidade do leite ao abrigo da Lei do Leite e das Matérias Gordas, é apresentada uma descrição completa destas observações.

<sup>(2)</sup> Regulamento (CE) n.º 853/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal (JO L 139 de 30.4.2004, p. 55).

amostragem, e não tinham carácter rotineiro. Por conseguinte, os controlos em apreço eram parte integrante da prevenção e gestão de crise pública, na aceção do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 178/2002. Assim, aquela associação conclui que o pagamento dos referidos controlos não poupava às empresas de laticínios os seus próprios custos, antes correspondia ao pagamento de custos que as autoridades públicas tinham de suportar por força da função que lhes incumbe no âmbito da segurança dos alimentos.

- (48) Em alternativa, a *Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V.* alegou que, se a submedida PR 3 fosse considerada auxílio estatal, a sua compatibilidade no período a partir do ano de 2007 tinha de ser avaliada à luz do capítulo IV, ponto J, das Orientações comunitárias para os auxílios estatais no setor agrícola e florestal no período 2007-2013 <sup>(1)</sup>.
- (49) Na sua carta registada pela Comissão em 18 de fevereiro de 2014, a *DHB-Netzwerk Haushalt e.V.* declarou que o programa de monitorização de poluentes, o programa de avaliação da radioatividade e as análises das substâncias nutricionais constituíam um contributo importante para a proteção e a sensibilização dos consumidores. Esta associação sublinhou a neutralidade dos resultados dos controlos (que não eram influenciados pelo setor leiteiro), o reconhecimento rápido de substâncias nocivas nos produtos lácteos e a possibilidade de reação rápida em situações de crise.
- (50) Na sua carta registada pela Comissão em 18 de fevereiro de 2014, a *Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V.* declarou que os controlos destinados a identificar substâncias nocivas no leite e nos produtos lácteos eram importantes para a confiança dos consumidores na segurança dos produtos lácteos. Esses controlos serviam de sistema de alerta precoce para detetar e combater os riscos, ou para tomar as medidas de prevenção necessárias.

## 5. APRECIÇÃO DA EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO

- (51) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou que as submedidas apresentavam todos os elementos característicos de um auxílio estatal. A Comissão declarou que a Alemanha não apresentara a legislação aplicável no domínio do controlo oficial de segurança dos alimentos e da monitorização de contaminantes que cometesse ao Estado essas tarefas. A Comissão considerou que a obrigação de monitorização de contaminantes incumbe às centrais leiteiras, pelo que estas eram beneficiadas sendo os controlos realizados e pagos pelo Estado.
- (52) No procedimento formal de investigação, a Alemanha e as partes interessadas alegaram que a monitorização de contaminantes não conferia qualquer vantagem às centrais leiteiras. A Alemanha apresentou informações exaustivas sobre os elementos legais, administrativos e factuais das submedidas. Importa, pois, reapreciar a questão da existência de um auxílio e, em particular, a da existência de uma vantagem para as centrais leiteiras.
- (53) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, «são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».
- (54) As condições estabelecidas no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são cumulativas. Assim sendo, para determinar se uma medida constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, é necessário que todas as condições supramencionadas se encontrem reunidas. Consequentemente, se uma das condições se não verificar, a medida em causa não pode ser considerada um auxílio estatal.
- (55) A condição para a existência de auxílio será analisada antes das outras condições estabelecidas no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, porquanto o principal argumento da Alemanha e das partes interessadas é o de as submedidas não conferirem qualquer vantagem às centrais leiteiras.
- (56) Os argumentos da Alemanha e das partes interessadas têm por base a previsão, pelo direito da União e pelo direito nacional em matéria de segurança dos alimentos, de diversas tarefas de controlo, nomeadamente

<sup>(1)</sup> JO C 319 de 27.12.2006, p. 1.

a distinção entre os controlos oficiais efetuados pelos organismos competentes e os autocontrolos realizados pelas empresas de laticínios. A este respeito, a Alemanha afirma que a monitorização de contaminantes realizada pelos organismos designados e financiada pelo erário público através da imposição sobre o leite é complementar do controlo oficial de segurança dos alimentos e distinta dos autocontrolos realizados pelas próprias empresas de laticínios, cujos custos são por estas suportados. Por conseguinte, as centrais leiteiras não beneficiavam de qualquer vantagem pelo facto de o Estado realizar a monitorização de contaminantes.

- (57) A fim de verificar se esses argumentos são válidos, há que verificar: 1) o enquadramento da monitorização de contaminantes no sistema de responsabilidades de controlo estabelecido pelo direito da União e pelo direito nacional em matéria de segurança dos alimentos, designadamente, se, enquanto obrigação, incumbe ao Estado ou aos operadores privados do setor alimentar (centrais leiteiras); 2) com base nesse resultado, se a monitorização de contaminantes confere uma vantagem às empresas de laticínios, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

### 5.1. Responsabilidades de controlo por força do direito da União e do direito nacional em matéria de segurança dos alimentos

- (58) Como indicado na decisão de início do procedimento, o período de investigação tem início em 28 de novembro de 2001 (cf. considerando 152 da decisão de início do procedimento). A análise das disposições pertinentes da legislação relativa à segurança dos alimentos abrangerá o período a partir dessa data.

#### 5.1.1. Direito da União em matéria de segurança dos alimentos

##### 5.1.1.1 Direito da União relativo a contaminantes presentes nos géneros alimentícios, nomeadamente no leite

- (59) O Regulamento (CEE) n.º 315/93 do Conselho <sup>(1)</sup> estabelece determinados princípios básicos respeitantes aos contaminantes presentes nos géneros alimentícios, nomeadamente: 1) é proibida a colocação no mercado de géneros alimentícios que contenham um contaminante em quantidade toxicologicamente inaceitável do ponto de vista da saúde pública, em particular no plano toxicológico; 2) a fim de proteger a saúde pública, devem ser fixados níveis máximos para certos contaminantes.
- (60) Os Regulamentos (CE) n.º 466/2001 <sup>(2)</sup> e (CE) n.º 1881/2006, ambos da Comissão, estabelecem teores máximos de certos contaminantes presentes nos géneros alimentícios. Abrangem, nomeadamente, os seguintes os contaminantes presentes no leite: aflatoxinas, chumbo (Pb), dioxinas, dibenzofuranos policlorados e bifenilos policlorados (PCB).
- (61) Por força dos diplomas legais referidos nos considerandos 59 e 60, é proibida a colocação no mercado de determinados géneros alimentícios (incluindo o leite) sempre que contenham certos contaminantes com um teor superior ao nível máximo fixado nesses diplomas. Esses diplomas legais impõem igualmente aos Estados-Membros a adoção de medidas de vigilância adequadas para controlar a presença de contaminantes nos géneros alimentícios.
- (62) Além disso, na sua recomendação relativa à redução da presença de dioxinas, furanos e PCB nos alimentos para animais e nos géneros alimentícios <sup>(3)</sup>, a Comissão recomenda níveis de ação e níveis-alvo para os géneros alimentícios, incluindo o leite, incentivando uma abordagem pró-ativa para reduzir a presença de dioxinas e de PCB sob a forma de dioxina nos géneros alimentícios. Esses níveis de ação constituem, nomeadamente, um instrumento ao serviço das autoridades competentes e dos operadores, para determinarem as situações em que se justifica o rastreio de fontes de contaminação e a adoção de medidas para reduzi-las ou eliminá-las. A Comissão recomenda ainda aos Estados-Membros que realizem, proporcionalmente à respetiva produção, utilização e consumo de géneros alimentícios, incluindo o leite, uma monitorização aleatória da presença de dioxinas e de PCB sob a forma de dioxina e, se possível, de PCB que não se apresentem sob a forma de dioxina nos géneros alimentícios, incluindo o leite. No que diz respeito aos casos de incumprimento do disposto no Regulamento (CE) n.º 466/2001 e aos casos em que se verifiquem níveis de dioxinas e/ou de PCB sob a forma de dioxina superiores àqueles níveis de ação, a Comissão recomenda aos Estados-Membros que, em cooperação com os operadores, efetuem investigações para identificar a fonte de contaminação, e tomem medidas para reduzi-la ou eliminá-la.
- (63) Pode concluir-se que o direito da União em matéria de contaminantes presentes nos géneros alimentícios, incluindo o leite, estabelece: 1) limites legais para certos contaminantes presentes nos géneros alimentícios, incluindo no leite, que os operadores do setor alimentar estão diretamente obrigados a respeitar, não podendo

<sup>(1)</sup> Regulamento (CEE) n.º 315/93 do Conselho, de 8 de fevereiro de 1993, que estabelece procedimentos comunitários para os contaminantes presentes nos géneros alimentícios (JO L 37 de 13.2.1993, p. 1).

<sup>(2)</sup> Regulamento (CE) n.º 466/2001 da Comissão, de 8 de março de 2001, que fixa os teores máximos de certos contaminantes presentes nos géneros alimentícios (JO L 77 de 16.3.2001, p. 1).

<sup>(3)</sup> JO L 67 de 9.3.2002, p. 69.

colocar no mercado géneros alimentícios, incluindo o leite, que não respeitem esses limites; 2) a obrigação dos Estados-Membros de vigiarem a observância desses limites legais. Além disso, existe uma recomendação da Comissão aos Estados-Membros no sentido de vigiarem os níveis de ação de dioxinas e contaminantes semelhantes, e tomarem medidas preventivas.

#### 5.1.1.2. Direito da União em matéria de resíduos presentes em produtos de origem animal, incluindo o leite

- (64) A Diretiva 96/23/CE impõe aos Estados-Membros a obrigação de adotarem medidas de controlo das substâncias e dos grupos de resíduos referidos no seu anexo I. No caso do leite, as substâncias e os resíduos objeto de controlo são determinados compostos, substâncias antibacterianas, antelmínticos, anti-inflamatórios não esteroidianos, compostos organoclorados, organofosforados, elementos químicos e micotoxinas.
- (65) A Diretiva 96/23/CE impõe aos Estados-Membros a obrigação de vigiarem determinados produtos de origem animal, incluindo o leite, a fim de rastrear a presença de resíduos e substâncias. Por esse motivo, os Estados-Membros apresentam à Comissão, para aprovação, os respetivos planos de vigilância. Além disso, os Estados-Membros podem efetuar, sem aviso prévio, controlos oficiais por sondagem ao longo de toda a cadeia de produção de produtos primários de origem animal, incluindo o leite.
- (66) A Diretiva 96/23/CE prevê ainda o autocontrolo e a corresponsabilidade dos operadores. Os proprietários ou responsáveis de estabelecimentos da primeira transformação de produtos primários de origem animal (nomeadamente, o leite) devem tomar todas as medidas necessárias, nomeadamente de autocontrolo, para se certificarem de que os produtos introduzidos nos estabelecimentos não apresentam níveis de resíduos nem de substâncias proibidas superiores aos limites máximos autorizados.
- (67) Pode concluir-se que o direito da União em matéria de resíduos em produtos animais, incluindo o leite: 1) estabelece uma lista de substâncias e resíduos nocivos no leite que devem ser controlados; 2) comete aos Estados-Membros a responsabilidade em vigiarem e procederem a verificações adicionais de rastreio da presença de tais substâncias e resíduos no leite; 3) impõe aos operadores económicos envolvidos na produção e transformação do leite a obrigação de realização de autocontroles.

#### 5.1.1.3 Direito horizontal da União em matéria de controlo da segurança dos alimentos

- (68) O Regulamento (CE) n.º 178/2002 define os princípios gerais e as responsabilidades no domínio da segurança dos géneros alimentícios. Quanto às responsabilidades, dispõe o artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002:
- «1. Os operadores das empresas do setor alimentar e do setor dos alimentos para animais devem assegurar, em todas as fases da produção, transformação e distribuição nas empresas sob o seu controlo, que os géneros alimentícios ou os alimentos para animais preencham os requisitos da legislação alimentar aplicáveis às suas atividades e verificar o cumprimento desses requisitos.
  2. Os Estados-Membros porão em vigor a legislação alimentar e procederão ao controlo e à verificação da observância dos requisitos relevantes dessa legislação pelos operadores das empresas do setor alimentar e do setor dos alimentos para animais em todas as fases da produção, transformação e distribuição. Para o efeito, manterão um sistema de controlos oficiais e outras atividades, conforme adequado às circunstâncias, incluindo a comunicação pública sobre a segurança e os riscos dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, a vigilância da sua segurança e outras atividades de controlo que abrangem todas as fases da produção, transformação e distribuição. Os Estados-Membros estabelecerão igualmente as regras relativas às medidas e sanções aplicáveis às infrações à legislação alimentar e em matéria de alimentos para animais. As medidas e sanções previstas devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas.».
- (69) Nos termos do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002, o conceito de «género alimentício» abrange o leite transformado, parcialmente transformado ou não transformado, destinado a ser ingerido pelo ser humano ou com razoáveis probabilidades de o ser.
- (70) As responsabilidades descritas no artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 incumbem aos operadores das empresas do setor alimentar e às autoridades nacionais competentes. O artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 faz uma distinção clara entre, por um lado, os operadores das empresas do setor alimentar (nomeadamente, as empresas de laticínios), que são responsáveis pelos seus próprios controlos no interior dos seus estabelecimentos, de modo a cumprirem os requisitos da legislação alimentar, nomeadamente, a obrigação de respeitar os limites legais para os contaminantes e resíduos, e, por outro lado, as autoridades competentes dos Estados-Membros, que são responsáveis pelo controlo e pela verificação do cumprimento dos requisitos da legislação em matéria de alimentos. Neste âmbito, as atividades das autoridades dos Estados-Membros distribuem-se por duas vertentes: cabem-lhes os controlos oficiais em sentido estrito, por um lado, e atividades adicionais, consoante as circunstâncias, como a vigilância da segurança dos géneros alimentícios e outras atividades de controlo que abrangem todas as fases da produção, transformação e distribuição, por outro.

- (71) O Regulamento (CE) n.º 882/2004 estabelece, entre outras, normas suplementares aplicáveis aos controlos oficiais dos géneros alimentícios de origem animal, incluindo o leite, que os Estados-Membros devem efetuar. Este regulamento dispõe que os Estados-Membros devem elaborar planos nacionais de controlo oficiais e atualizá-los regularmente em função da situação. Os planos de controlo podem ser adaptados ou alterados à luz de determinados elementos, ou tendo em conta determinados fatores, nomeadamente, o aparecimento de novas doenças ou de outros riscos para a saúde, assim como descobertas científicas, conforme previsto no artigo 42.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 882/2004.
- (72) Pode concluir-se que as disposições da União em matéria de controlos de segurança dos géneros alimentícios (incluindo o leite) preveem dois níveis distintos de responsabilidade que têm de coexistir: por um lado, a responsabilidade dos operadores das empresas do setor alimentar (empresas de laticínios) pelo cumprimento dos requisitos de segurança dos alimentos e, por outro, a responsabilidade de controlo dos Estados-Membros, que consiste em verificar o cumprimento dos requisitos da legislação alimentar pelos operadores das empresas do setor alimentar. Além disso, os Estados-Membros são responsáveis pelos controlos oficiais de segurança dos alimentos em sentido estrito e pelas atividades adicionais adequadas, nomeadamente, atividades de controlo de riscos para a saúde que sejam suscetíveis de facilitar a adaptação dos respetivos controlos a novas evoluções.

#### 5.1.2. Direito nacional em matéria de segurança dos alimentos

- (73) Antes da entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 178/2002, a Lei dos Géneros Alimentícios (artigo 8.º da *Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz*) estabelecia uma proibição de produção e colocação no mercado de géneros alimentícios perigosos para a saúde humana. Estavam abrangidos por esta proibição todos os produtores de géneros alimentícios, incluindo os produtores de leite. Os controlos oficiais regiam-se pelo artigo 40.º da Lei dos Géneros Alimentícios. Nos termos do citado artigo, as autoridades oficiais competentes estavam obrigadas a efetuar os testes e amostras necessários.
- (74) Desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 178/2002, o direito da União impõe diretamente aos produtores do setor alimentar a obrigação de produzirem e colocarem no mercado géneros alimentícios seguros, e, aos Estados-Membros, a obrigação de realizarem controlos oficiais. A Lei da Segurança dos Alimentos para Animais e para Consumo Humano precisa essas obrigações, nomeadamente em normas sobre a repartição de competências entre os níveis federal e regional, assim como sobre a elaboração e a execução dos planos de controlo oficiais. Os custos dos controlos efetuados pelos operadores do setor alimentar (incluindo as centrais leiteiras) devem ser por estes suportados. Os custos dos controlos oficiais, nomeadamente, a monitorização de contaminantes, são suportados pelo Estado.
- (75) A monitorização de contaminantes é considerada complementar do controlo oficial de segurança dos alimentos em sentido estrito. A monitorização de contaminantes encontra-se prevista nos artigos 50.º e 51.º da Lei da Segurança dos Alimentos para Animais e para Consumo Humano. A relação concreta entre os controlos oficiais de segurança dos alimentos e a monitorização de contaminantes é descrita nas observações apresentadas pela Alemanha (cf. considerando 18 a 34) e pode caracterizar-se, resumidamente, do seguinte modo:
- (76) A monitorização de contaminantes tem caráter preventivo. O seu objeto principal não é a verificação da observância dos limites legais (que é o objeto dos controlos oficiais de segurança dos alimentos), mas sim a observação da evolução da presença dos contaminantes dentro dos limites legais e a deteção de valores superiores aos habituais, o que permite alertar para riscos potenciais ou sinalizá-los precocemente.
- (77) Os parâmetros (os contaminantes concretos a controlar, a calendarização e as regiões) da monitorização de contaminantes são propostos por organismos especiais designados pelas autoridades dos *Länder* competentes para a segurança dos alimentos. Estes parâmetros são definidos *ad hoc*, com base numa avaliação de riscos, e aprovados por aquelas autoridades. A monitorização de contaminantes é efetuada pelos organismos designados pelas mesmas autoridades. Os *Länder* orientam os organismos designados na monitorização de contaminantes.
- (78) A monitorização de contaminantes, que complementa o controlo oficial de segurança dos alimentos, contribui das seguintes formas para este controlo: os resultados da monitorização de contaminantes são utilizados para adaptar e alterar, sempre que necessário, os planos de controlo oficiais, assim como para tomar medidas preventivas adicionais, como as que permitem detetar precocemente riscos para a saúde, a divulgação ao público de informações sobre riscos para a saúde e o ambiente, a criação de bases de dados, a análise dos dados existentes e a apresentação de propostas de alteração legislativa.

(79) Por conseguinte, pode concluir-se que:

- 1) O direito nacional em matéria de segurança dos alimentos é conforme com o direito da União em matéria de segurança dos alimentos e introduz dois níveis de responsabilidade: o primeiro é o das centrais leiteiras e o do Estado-Membro;
- 2) A monitorização de contaminantes é realizada no âmbito da função dos Estados-Membros de controlo oficial, mais concretamente, como «outra atividade adequada», na aceção do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 178/2002. Além disso, a monitorização de contaminantes prende-se diretamente com as obrigações dos Estados-Membros decorrentes dos Regulamentos (CE) n.º 466/2001 e (CE) n.º 1881/2006, da recomendação relativa à redução da presença de dioxinas, furanos e PCB nos alimentos para animais e nos géneros alimentícios e da Diretiva 96/23/CE, de vigiar e proceder a controlos adicionais da presença de contaminantes no leite.
- 3) A monitorização de contaminantes prende-se diretamente com o controlo oficial de segurança dos alimentos realizado pelo Estado-Membro, uma vez que faculta informações que complementam este controlo;
- 4) A monitorização de contaminantes baseia-se numa avaliação de riscos efetuada por um organismo designado pelos poderes públicos e realiza-se de acordo com um cronograma aprovado publicamente, que define as regiões, o tempo e as substâncias a controlar, e é atualizado em conformidade com a avaliação de riscos. Por conseguinte, pode concluir-se que a monitorização de contaminantes não tem carácter rotineiro.
- 5) A monitorização de contaminantes assume a forma de testes por amostragem aleatória, sendo as amostras colhidas do veículo de recolha e transporte do leite. Tanto as amostras como os resultados são anónimos.
- 6) Os resultados dos testes são utilizados para a deteção precoce de riscos e para a adoção de medidas de prevenção pública.
- 7) A monitorização de contaminantes não dispensa as empresas de laticínios da obrigação de realizarem autocontrolos de modo a assegurarem o cumprimento dos limites legais fixados para os teores de contaminantes e resíduos no leite.

## 5.2. Existência de vantagem para as empresas de laticínios

- (80) Com base nas conclusões acima expostas quanto à natureza da monitorização de contaminantes, há que analisar se esta confere uma vantagem às empresas de laticínios.
- (81) Todos os tipos de medida que aliviem os encargos que normalmente oneram o orçamento das empresas e que, por isso mesmo, sem constituírem subvenções no sentido estrito do termo, têm a mesma natureza e efeitos idênticos, conferem uma vantagem a essas empresas <sup>(1)</sup>. Por conseguinte, importa verificar se a monitorização de contaminantes financiada pelo Estado isenta as centrais leiteiras dos encargos que normalmente são suportados pelos orçamentos destas.
- (82) O conceito de encargos (ónus) que normalmente são suportados pelo orçamento de uma empresa engloba os custos considerados inerentes à atividade económica dessa empresa, assim como os custos adicionais que a empresa tem de suportar por força de obrigações impostas pela legislação aplicável à atividade económica <sup>(2)</sup>.
- (83) No que diz respeito ao setor leiteiro, esses custos inerentes, suportados pelas empresas de laticínios, nomeadamente os custos adicionais impostos por lei, são, por exemplo:
- os custos da determinação da qualidade do leite, inerentes à atividade económica por serem necessários para a definição do preço do leite <sup>(3)</sup>;
  - os custos dos autocontrolos em matéria de segurança dos alimentos, realizados pelas empresas de laticínios em cumprimento da obrigação de produzirem e colocarem no mercado apenas leite seguro para consumo humano. Estes controlos são realizados e pagos pelas centrais leiteiras (cf. considerandos 33 e 34).

<sup>(1)</sup> Cf. Acórdão no processo T-538/11, *Reino da Bélgica contra Comissão Europeia*, ponto 71, ECLI:EU:T:2015:188 e jurisprudência aí referida.

<sup>(2)</sup> Cf., por analogia, os acórdãos no processo T-538/11, *Reino da Bélgica contra Comissão Europeia*, n.º 76, ECLI:EU:T:2015:188; no processo C-172/03, *Heiser*, ponto 38, EU:C:2005:130; no processo C-126/01, *GEMO*, pontos 31 e 32, ECLI:EU:C:2003:622; no processo C-251/97, *França contra Comissão*, ponto 40, EU:C:1999:480; no processo 173/73, *Itália contra Comissão*, pontos 15 a 18, ECLI:EU:C:1974:71.

<sup>(3)</sup> Cf. Decisão C(2015) 6295 final da Comissão, de 18 de setembro de 2015, relativa aos auxílios estatais SA.35484 (2013/C) (ex-SA.35484 (2012/NN) concedidos pela Alemanha para a realização de testes da qualidade do leite ao abrigo da Lei do Leite e das Matérias Gordas, considerandos 136 a 140.

- (84) Em contrapartida, os custos da monitorização de contaminantes não constituem um custo inerente à produção, transformação e colocação de leite no mercado nem custos adicionais que as empresas tenham de suportar por força das obrigações que lhes são impostas por lei.
- (85) A monitorização de contaminantes não está relacionada com centrais leiteiras específicas, antes é realizada de forma aleatória, ao nível da recolha do leite, pelo que é anónima (cf. considerandos 20 e 28). Além disso, não abrange todas as quantidades de leite produzido, transportado e colocado no mercado, mas apenas uma fração do mesmo, sendo a frequência e o local desses controlos determinados com base numa avaliação de riscos; por conseguinte, não tem carácter rotineiro (cf. considerandos 20 e 21).
- (86) Acresce que a monitorização de contaminantes não visa determinar se foram respeitados os limites legais para a presença de diversas substâncias nocivas. Em primeiro lugar, as centrais leiteiras realizam os seus próprios controlos para este efeito (cf. considerando 83, segundo travessão); em segundo lugar, a monitorização de contaminantes visa a deteção precoce de riscos, mediante a análise de valores que se situam dentro dos limites legais, mas que são superiores aos habituais para uma determinada região (cf. considerandos 26, 27 e 29).
- (87) As centrais leiteiras não podem utilizar a monitorização de contaminantes e os respetivos resultados para determinarem a qualidade do leite. A monitorização de contaminantes tão-pouco é uma condição indispensável para a transformação do leite recolhido nem para a colocação no mercado dos produtos lácteos produzidos. Só se, no âmbito da monitorização de contaminantes, se constatar que os valores legais foram ultrapassados, tomará a autoridade competente medidas para a segurança dos alimentos, em procedimento distinto, com consequências negativas para a central leiteira em causa (cf. considerando 30).
- (88) Os custos da monitorização de contaminantes não acrescem aos que as empresas têm suportar por força das obrigações impostas por lei à produção de leite (cf. considerandos 32, 33 e 34). A obrigação das centrais leiteiras é a de realizarem controlos próprios de segurança dos alimentos, internos, a fim de cumprirem a obrigação de produzirem e colocarem no mercado leite e produtos lácteos seguros para consumo humano, assim como os limites legais para contaminantes e resíduos (cf. considerando 83, segundo travessão). A monitorização de contaminantes não dispensa as centrais leiteiras da realização de controlos próprios de segurança no cumprimento das suas obrigações legais (cf. considerando 34).
- (89) A monitorização de contaminantes é considerada uma tarefa relacionada com os controlos oficiais de segurança dos alimentos, pelos quais as autoridades públicas são responsáveis, e é financiada pelo Estado (cf. considerandos 32, 63, 67, 72 e 79, 2.º parágrafo), mas não dispensa as empresas de laticínios da obrigação de controlo próprio de segurança dos alimentos, que lhes é imposta pelo direito da União e pelo direito nacional.
- (90) A jurisprudência recente, designadamente, o acórdão do Tribunal Geral no processo T-538/11, Reino da Bélgica contra a Comissão Europeia <sup>(1)</sup>, reiterou que «o conceito de encargo que onera normalmente o orçamento de uma empresa inclui, entre outros, os custos suplementares que as empresas devem suportar como resultado das obrigações de natureza legal, regulamentar ou convencional que se aplicam a uma atividade económica» (cf. ponto 76 do acórdão). Nesse processo, os testes de deteção de EEB foram expressamente declarados obrigatórios para as empresas abrangidas por lei.
- (91) Pelo contrário, no caso vertente, da monitorização de contaminantes, os controlos não constituem para as centrais leiteiras obrigações de natureza legal, regulamentar ou convencional, que se aplicam a uma atividade económica. Os controlos impostos às centrais leiteiras, por lei, regulamento ou convenção, que se aplicam a uma atividade económica, são descritas nos considerandos 63, ponto 1, 67, ponto 3, e 83, segundo travessão. Esses controlos são necessários para que as centrais leiteiras possam provar o seu cumprimento dos limites legais relativos à presença de contaminantes, conforme estipulado pela legislação.
- (92) Todavia, a monitorização de contaminantes não é um instrumento destinado a comprovar a observância desses limites legais. A monitorização de contaminantes tem por objetivo o rastreio de valores da presença de contaminantes inferiores aos limites legais para fins de prevenção, como explicado *supra*, e os controlos são executados de forma aleatória e sem carácter rotineiro (cf. considerando 76). A monitorização de contaminantes não integra os controlos que são necessários para que as centrais leiteiras possam provar a sua observância dos limites legais para a presença de contaminantes estipulados pela legislação. Por conseguinte, as conclusões do processo T-538/11 respeitantes à existência de uma vantagem para as empresas abrangidas pelos testes obrigatórios de deteção de EEB não são aplicáveis ao caso vertente, da monitorização de contaminantes.
- (93) Consequentemente, os custos da monitorização de contaminantes não são considerados custos inerentes às atividades económicas das centrais leiteiras nem custos adicionais que estas têm de suportar por força das obrigações impostas por lei aplicáveis à sua atividade económica.

(1) ECLI:EU:T:2015:188.

- (94) Por esse motivo, a monitorização de contaminantes não isenta as centrais leiteiras dos encargos que normalmente oneram os seus orçamentos nem atenua os encargos habituais destes; a monitorização de contaminantes não lhes confere, pois, qualquer vantagem.
- (95) Assim sendo, e uma vez que uma das condições estabelecidas no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, nomeadamente a existência de vantagem, se não verifica, a Comissão conclui que a monitorização de contaminantes não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1.º*

As atividades no âmbito de cuidados gerais de saúde ao abrigo da Lei do Leite e das Matérias Gordas designadas por monitorização de contaminantes e referidas na decisão de início do procedimento como submedidas BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 e TH 8 não constituem um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

*Artigo 2.º*

A destinatária da presente decisão é a República Federal da Alemanha.

Feito em Bruxelas, em 4 de abril de 2016.

*Pela Comissão*  
Phill HOGAN  
*Membro da Comissão*

---