



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
EVGENI TANČEV
prednesené 15. júla 2021¹

Spojené veci C-167/19 P a C-171/19 P

**Európska komisia
proti**

**Freistaat Bayern (C-167/19 P),
Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns eV,
Genossenschaftsverband Bayern eV,**

Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft eV (C-171/19 P)

„Odvolanie – Štátna pomoc – Pomoc poskytnutá bavorskému mliekarenskému priemyslu –
Financovanie kontrol akosti mlieka – Rozhodnutie, ktorým sa pomoc vyhlasuje za nezlučiteľnú
s vnútorným trhom – Rozhodnutie o začatí konania – Povinnosti Komisie – Práva dotknutého
členského štátu – Práva dotknutých strán zúčastniť sa na správnom konaní –
Porušenie podstatných formálnych náležitostí“

1. Týmito dvoma odvolaniami sa Európska komisia domáha zrušenia rozsudkov Všeobecného súdu vo veciach Freistaat Bayern/Komisia² a Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns a i./Komisia³. V týchto rozsudkoch Všeobecný súd vyhovel žalobám Freistaat Bayern (spolková krajina Bavorsko, Nemecko) a Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns a i. (ďalej len „záujmové združenie“), ktorých cieľom je čiastočné zrušenie rozhodnutia Komisie (EÚ) 2015/2432.⁴

I. Okolnosti predchádzajúce sporom

2. Okolnosti predchádzajúce sporom sú opísané v bodoch 1 až 21 prvého napadnutého rozsudku a v bodoch 1 až 20 druhého napadnutého rozsudku. Budem poukazovať len na tieto skutočnosti.

3. V Nemecku je akosť mlieka bežne zabezpečovaná nezávislými kontrolami akosti. Tieto kontroly akosti sú v Bavorsku (Nemecko) financované jednak z prostriedkov získaných z poplatku za mlieko, ktorý platia nadobúdatelia mlieka, a jednak z prostriedkov zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko, jednej zo žalovaných v rámci týchto odvolaní.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Rozsudok z 12. decembra 2018 (T-683/15, EU:T:2018:916; ďalej len „prvý napadnutý rozsudok“).

³ Rozsudok z 12. decembra 2018 (T-722/15 až T-724/15, neuverejnený, EU:T:2018:920; ďalej len „druhý napadnutý rozsudok“).

⁴ Rozhodnutie z 18. septembra 2015 o štátnej pomoci SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)], ktorú schválilo Nemecko na účely kontrol akosti mlieka v rámci zákona o mlieku a tukoch (Ú. v. EÚ L 334, 2015, s. 23; ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

4. Listom zo 17. júla 2013 Komisia oznámila Spolkovej republike Nemecko svoje rozhodnutie začať konanie v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ (ďalej len „rozhodnutie o začatí konania“). Uvedené rozhodnutie sa týka rôznych opatrení vykonaných vo viacerých nemeckých spolkových krajinách na základe zákona Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten z roku 1952 (nemecký spolkový zákon o mlieku a tukoch, ďalej len „ZMT“)⁵ na účely podpory mliekarenského priemyslu vrátane pomoci, ktorá je predmetom napadnutého rozhodnutia. Pokiaľ ide o túto pomoc, Komisia po prvé v bode 2.5 rozhodnutia o začatí konania týkajúceho sa financovania skúmaných opatrení citovala § 22 ZMT, v ktorom sa upravuje poplatok za mlieko. Po druhé v odôvodnení 264 tohto rozhodnutia Komisia uviedla, že skúmané opatrenia sú financované z parafiškálneho poplatku, pričom odkázala na to isté ustanovenie ZMT.

5. Komisia dospela k záveru o zlučiteľnosti spornej pomoci s vnútorným trhom v období od 28. novembra 2001 do 31. decembra 2006, pričom spochybnila jej zlučiteľnosť s vnútorným trhom od 1. januára 2007.

6. Listom z 20. septembra 2013 Spolková republika Nemecko vyjadrila svoje pripomienky k rozhodnutiu o začatí konania. Dotknuté strany zaslali Komisii sedem oznámení o pripomienkach, ktoré odkazovali na opatrenia týkajúce sa kontrol akosti mlieka uvedené v napadnutom rozhodnutí. Zaslané pripomienky boli postúpené Spolkovej republike Nemecko, ktorá následne vyjadrila svoje stanovisko k dodatočným pripomienkam predloženým 8. júla 2014.

7. Dňa 18. septembra 2015 Komisia prijala napadnuté rozhodnutie. Toto rozhodnutie sa týka výlučne financovania kontrol akosti mlieka uskutočnených od 1. januára 2007 v Bádensku-Württembersku (Nemecko) a Bavorsku.

8. Komisia v prvom rade skúmala, či peňažné prostriedky získané z poplatku za mlieko predstavujú štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Navyše sa v § 22 ods. 2 v bodoch 1 až 6 ZMT stanovuje, na aké účely možno použiť prostriedky z poplatku za mlieko. V dôsledku toho Komisia dospela k záveru, že výnosy z poplatku za mlieko treba chápať ako prostriedky podriadené kontrole verejnej moci a že opatrenia financované z prostriedkov z poplatku za mlieko boli vykonané zo štátnych prostriedkov a pripísateľné štátu.

9. Komisia v druhom rade konštatovala, že mliekarne v Bavorsku získali selektívnu výhodu spočívajúcu v preplatení výdavkov vynaložených na kontroly akosti mlieka, ktorú musia zabezpečiť, a to z prostriedkov získaných z poplatku a všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko. Komisia usúdila, že tieto kontroly akosti mlieka boli v konečnom dôsledku uskutočnené v prospech mliekarní, pretože tieto prevádzky mali zo zákona povinnosť analyzovať dodané mlieko. Mliekarne predstavujú podniky v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ a výdavky súvisiace s platbou vyplatenou kontrolnému orgánu na účely uskutočnenia kontrol akosti mlieka sa musia chápať ako bežné prevádzkové výdavky, ktoré musia dotknuté podniky, t. j. mliekarne, za normálnych okolností znášať.⁶ Navyše podľa Komisie sa akákoľvek prípadná výhoda poskytuje len „určitým podnikom“, keďže okrem mliekarenského sektora existujú v Nemecku ešte mnohé iné hospodárske sektory, ktorým neplynú výhody z predmetných opatrení. Preto je poskytnutie prípadnej výhody selektívne. Navyše v iných spolkových krajinách, než je Bádensko-Württembersko a Bavorsko, neboli mliekarňam preplatené sumy výdavkov na analýzy z prostriedkov získaných z poplatku za mlieko. Napokon Komisia v odôvodnení 145 napadnutého rozhodnutia zohľadnila skutočnosť, že opatrenie je financované aj zo všeobecného

⁵ BGBl. 1952 I, s. 811; ďalej len „ZMT“.

⁶ Pozri v súvislosti s paralelnou vecou týkajúcou sa testov na prenosné spongiformné encefalopatie hovädzieho dobytku rozsudok z 30. júna 2016, Belgicko/Komisia (C-270/15 P, EU:C:2016:489).

rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko. Výhoda, ktorú získali mliekarne zo zaplattenia kontrol akosti mlieka, preto podľa nej nevyhnutne nezodpovedá tomu, čo tieto mliekarne odvedli vo forme poplatku za mlieko. Napokon toto konštatovanie prebrala na financovanie z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko.

10. V treťom rade, pokiaľ ide o existenciu existujúcej pomoci, Komisia usúdila, že okrem ZMT, v ktorom sa nestanovuje dotknutá schéma pomoci, nemecké orgány nepredložili nijakú informáciu, ktorá by svedčila o existencii právneho základu, ktorý bol prijatý pred rokom 1958 a ktorý sa mal ešte vo svojom pôvodnom znení uplatňovať v skúmanom období.

11. V štvrtom rade a nakoniec Komisia konštatovala, že pomoc určená na bežné kontroly mlieka nespĺňa podmienky stanovené v bode 109 usmernení Spoločenstva o štátnej pomoci v sektore poľnohospodárstva a lesného hospodárstva na roky 2007 – 2013 (Ú. v. EÚ C 319, 2006, s. 1) v spojení s článkom 16 ods. 1 nariadenia Komisie (ES) č. 1857/2006⁷, na ktorý sa v uvedenom bode 109 odkazuje.

12. Za týchto podmienok Komisia v článku 1 napadnutého rozhodnutia rozhodla, že pomoc poskytovaná od 1. januára 2007 v Bavorsku je neoprávnená a nezlučiteľná s vnútorným trhom. V článkoch 2 až 4 uvedeného rozhodnutia Komisia nariadila vymáhanie pomoci a stanovila podmienky tohto vymáhania.

II. Konanie na Všeobecnom súde a napadnuté rozsudky

13. V dňoch 26. novembra 2015 a 4. decembra 2015 spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie podali žaloby, ktorých cieľom bolo čiastočné zrušenie napadnutého rozhodnutia.

14. Konkrétne prvý žalobný dôvod spolkovej krajiny Bavorsko a záujmového združenia bol založený na porušení článku 108 ods. 2 ZFEÚ, článku 6 ods. 1 a článku 20 ods. 1 nariadenia č. 659/1999.⁸

15. Druhý žalobný dôvod záujmového združenia bol založený na porušení článku 107 ods. 1 ZFEÚ v rozsahu, v akom sa prostriedky z poplatku za mlieko považovali za štátne prostriedky.

16. V napadnutých rozsudkoch, pokiaľ ide o prvý žalobný dôvod žalobkyň, Všeobecný súd najskôr uviedol, že v súlade s článkom 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 musí rozhodnutie o začatí konania obsahovať zhrnutie relevantných skutkových a právnych skutočností, zahŕňať predbežné zhodnotenie Komisie a vysvetľovať pochybnosti, ktoré má Komisia, pokiaľ ide o zlučiteľnosť predmetného opatrenia s vnútorným trhom, bez toho, aby dotknuté strany boli pozbavené práva na predloženie svojich pripomienok.

17. Po druhé Všeobecný súd skúmal napadnuté rozhodnutie s prihliadnutím na rozhodnutie o začatí konania, aby zistil, či financovanie z prostriedkov zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko už bolo súčasťou rozhodnutia o začatí konania. Zistil, že financovanie kontrol akosti mlieka z rozpočtových prostriedkov spolkovej krajiny Bavorsko nebolo uvedené

⁷ Nariadenie z 15. decembra 2006 o uplatňovaní článkov [107 a 108 ZFEÚ] na štátnu pomoc pre malé a stredné podniky (MSP) pôsobiace v poľnohospodárskej výrobe, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 70/2001 (Ú. v. EÚ L 358, 2006, s. 3).

⁸ Nariadenie Rady (ES) č. 659/1999 z 22. marca 1999 ustanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 93 Zmluvy o ES (Ú. v. ES L 83, 1999, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 339) (nazývané aj „procesné nariadenie“).

v rozhodnutí o začatí konania. V druhom napadnutom rozsudku poukázal na to, že Komisia netvrdila, že toto financovanie bolo výslovne uvedené v rozhodnutí o začatí konania. Všeobecný súd preto rozhodol, že dotknuté strany mohli oprávnene predpokladať, že preskúmanie Komisie obsiahnuté v rozhodnutí o začatí konania sa týkalo iba prostriedkov získaných z poplatku za mlieko.

18. Po tretie Všeobecný súd zdôraznil, že pojem „štátne prostriedky“ použitý v článku 107 ods. 1 ZFEÚ má veľmi široký význam, keďže sa v ňom stanovuje, že pomoc poskytovaná z týchto prostriedkov „v akejkoľvek forme“ je nezlučiteľná s vnútorným trhom. Z toho dôvodu môžu mať tieto prostriedky rôznu formu a Komisia má preto povinnosť definovať ich a starostlivo ich analyzovať. Okrem toho poznamenala, že štátne prostriedky sú jedným zo základných prvkov kvalifikácie pomoci. V tejto súvislosti výraz „finančná podpora“, ktorý Komisia použila v rozhodnutí o začatí konania, aj za predpokladu, že by ho bolo možné vykladať tak, že zahŕňa oba zdroje financovania, treba považovať za nedostatočne presný. Všeobecný súd dodal, že konečné rozhodnutie môže byť do istej miery odlišné od rozhodnutia o začatí konania. Takýto rozdiel však nie je v prejednávanej veci odôvodnený. Ako pripustila Komisia, členský štát ju informoval o financovaní z prostriedkov zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko ešte pred prijatím rozhodnutia o začatí konania. Všeobecný súd okrem toho uviedol, že v napadnutom rozhodnutí Komisia výslovne poukázala na financovanie pomoci z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko, čím pripustila, že táto forma financovania nebola v jej analýze irelevantným prvkom. Všeobecný súd konštatoval, že napadnuté rozhodnutie bolo prijaté bez toho, aby mali dotknuté strany možnosť vyjadriť sa k financovaniu pochádzajúcemu z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko.

19. Všeobecný súd preto dospel k záveru, že prijatím napadnutého rozhodnutia bolo porušené právo žalobkyň zúčastniť sa na správnom konaní, a je teda v rozpore s článkom 108 ods. 2 ZFEÚ a článkom 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999. Konštatoval aj, že povinnosť Komisie umožniť dotknutým osobám v štádiu rozhodnutia o začatí konania predložiť svoje pripomienky má povahu podstatnej formálnej náležitosti, ktorej nesplnenie má za následok zrušenie chybného aktu, a to nezávisle od toho, či toto nesplnenie spôsobilo ujmu tomu, kto naň poukázal, alebo či správne konanie mohlo viesť k inému výsledku. Preto vyhovel prvému žalobnému dôvodu.

20. Všeobecný súd rozhodol, že pre úplnosť nemožno vylúčiť, že v prípade neexistencie napadnutej protiprávnosti, teda ak by žalobkyňa mala skutočne možnosť v rámci konania vo veci formálneho zisťovania predložiť svoje pripomienky k financovaniu z prostriedkov svojho všeobecného rozpočtu, by mohlo konanie viesť k inému výsledku. V tejto súvislosti poukázal predovšetkým na to, že napadnuté rozhodnutie neobsahuje samostatnú analýzu ani jedného z dvoch spôsobov financovania. Všeobecný súd zastával názor, že v napadnutom rozhodnutí Komisia totiž buď len urobila analýzu bez spresnenia spôsobu dotknutého financovania, alebo prebrala svoje odôvodnenie týkajúce sa financovania z poplatku za mlieko na financovanie z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko. Nebolo teda vylúčené, že ak by tvrdenia týkajúce sa financovania z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko boli uvedené počas konania vo veci formálneho zisťovania, mohli viesť k inému výsledku.

21. Bez toho, aby rozhodol o ďalších žalobných dôvodoch uvedených žalobkyňami, Všeobecný súd zrušil články 1 až 4 napadnutého rozhodnutia v rozsahu, v akom je v nich rozhodnuté, že poskytnutie štátnej pomoci Spolkovou republikou Nemecko je nezlučiteľné s vnútorným trhom, pokiaľ ide o kontroly akosti mlieka uskutočnené v Bavorsku, a je nariadené vymáhanie tejto pomoci.

III. Posúdenie

22. Komisia uvádza štyri odvolacie dôvody.

A. O prvom odvolacom dôvode založenom na nesprávnom právnom posúdení pri výklade a uplatnení článku 108 ods. 2 ZFEÚ a článku 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999

1. Prípustnosť

23. Spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie v podstate tvrdia, že prvé odvolacie dôvody Komisie uvedené v jej odvolaniach sú neprípustné, pretože smerujú k spochybneniu posúdení skutkového stavu vykonaných Všeobecným súdom bez toho, aby boli založené na skreslení skutkového stavu alebo dôkazov.

24. Po prvé spolková krajina Bavorsko tvrdí, že Komisia nenamieta, že Všeobecný súd porušil článok 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, ale domnieva sa, že Všeobecný súd nesprávne vyložil rozhodnutie o začatí konania.

25. Po druhé spolková krajina Bavorsko zastáva názor, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, Všeobecný súd v bodoch 60, 61 a 65 prvého napadnutého rozsudku neuviedol, že Komisia mala pozitívnu povinnosť opísať presný spôsob financovania opatrenia. Všeobecný súd iba rozhodol, že skutočnosť, že Komisia v rozhodnutí o začatí konania nevylučuje spôsob financovania, nestačí na to, aby bolo toto financovanie implicitne zahrnuté do uvedeného rozhodnutia.

26. Po tretie spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie považujú tento odvolací dôvod za neprípustný, pretože spočíva v opakovaní dôvodov a tvrdení predložených Všeobecnému súdu.

27. Ako však vysvetlím v ďalších bodoch, tieto tvrdenia nemôžu obstať a prvý odvolací dôvod je prípustný.

28. Na rozdiel od toho, čo tvrdí spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie, podľa prvého odvolacieho dôvodu sa nevyžaduje, aby Súdny dvor vykonal nové posúdenie skutkového stavu.

29. Stačí uviesť, že v rámci tohto odvolacieho dôvodu sa požaduje od Súdneho dvora, aby vyložil článok 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ, aby určil úroveň presnosti, ktorá sa vyžaduje v rozhodnutí začať konať vo veci formálneho zisťovania vzhľadom na povinnosť Komisie „zhrnúť [relevantné skutkové a právne skutočnosti – *neoficiálny preklad*]“. V každom prípade, ak v tejto súvislosti musí Súdny dvor preskúmať výklad napadnutého rozhodnutia Všeobecným súdom, potom z rozsudku z 11. marca 2020, Komisia/Gmina Miasto Gdynia a Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192; ďalej len „rozsudok Gdynia“; bod 121) vyplýva, že takáto otázka predstavuje právnu otázku, ktorá je prípustná v štádiu odvolania.

30. Navyše tento odvolací dôvod nemožno považovať za neprípustný z dôvodu, že sa ním údajne opakujú tvrdenia, ktoré už boli predložené Všeobecnému súdu.

31. Z judikatúry vyplýva, že „pokiaľ však účastník konania napadne výklad alebo uplatnenie práva Únie Všeobecným súdom, v priebehu odvolacieho konania možno opätovne rozobrať právne otázky preskúmané v prvostupňovom konaní. V konečnom dôsledku, ak by účastník konania

nemohol založiť svoje odvolanie na dôvodoch a tvrdeniach už použitých pred Všeobecným súdom, odvolacie konanie by bolo sčasti zbavené svojho významu“⁹.

2. O veci samej

a) Zhrnutie argumentácie účastníkov konania

32. Komisia tvrdí, že Všeobecný súd sa v bodoch 60 až 67 prvého napadnutého rozsudku a bodoch 56 až 64 druhého napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade a uplatnení článku 108 ods. 2 ZFEÚ a článku 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, ako aj judikatúry súdov Európskej únie, ktorá sa týka týchto ustanovení, pri vymedzovaní požiadaviek na obsah rozhodnutia o začatí konania. Komisia navrhuje, aby sa zdroj financovania pomoci uvádzal v rozhodnutí o začatí konania iba vo výnimočných prípadoch a za mimoriadnych okolností.

33. Komisia zdôrazňuje, že v takomto rozhodnutí o začatí konania uvádza relevantné skutkové a právne okolnosti týkajúce sa opatrenia, ktoré môže predstavovať štátnu pomoc, a predkladá tieto okolnosti na predbežné preskúmanie.¹⁰ V prejednávanej veci Všeobecný súd správne rozhodol, že platba vyplatená kontrolnému orgánu na účely uskutočnenia kontrol akosti mlieka predstavovala jediné opatrenie pomoci. Toto opatrenie bolo financované z rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko, ktorého prostriedky boli prevedené kontrolnému orgánu na kontrolu mlieka, Milchprüfing Bayern eV, a to rozhodnutím o jednorazovom každoročnom použití týchto prostriedkov. Toto opatrenie bolo opísané v odôvodneniach 3, 5 a 15 až 20 rozhodnutia o začatí konania.

34. V rozhodnutí o začatí konania uviedla Komisia rozpočtovú položku tohto opatrenia do „výdavkovej“ časti rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko. Všeobecný súd jej však vytýkal, že neuviedla „príjmovú“ časť tejto rozpočtovej položky, to znamená zdroje financovania pomoci. Komisia sa domnieva, že Všeobecný súd tým stanovil novú formálnu náležitosť, ktorá nemá právny základ.

35. Podľa Komisie vyplýva predovšetkým z rozsudku z 21. októbra 2003, Van Calster a i. (C-261/01 a C-262/01, EU:C:2003:571), že iba vo výnimočných prípadoch, keď existuje neoddeliteľná súvislosť medzi príjmami a výdavkami a ak existujú indície, z ktorých vyplýva, že spôsobom výberu príjmov sa porušuje iné ustanovenie práva Únie, musí sa zmena schémy pomoci zo strany členského štátu týkať aj spôsobu financovania uvedeného opatrenia. Z uvedenej judikatúry vyplýva, že v rozhodnutí o začatí konania Komisia nie je okrem výnimočných prípadov povinná určiť zdroj financovania opatrenia pomoci.

36. V prejednávanej veci je financovanie zmiešané, pričom problematické bolo iba financovanie z poplatku za mlieko. Komisia sa preto domnieva, že nemusela výslovne uviesť iný spôsob financovania, t. j. financovanie z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko.

37. Komisia dodáva, že podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ je existencia pomoci daná tým, že opatrenie je financované zo štátnych prostriedkov. Pokiaľ ide o otázku existencie pomoci, presný pôvod týchto štátnych prostriedkov je preto irelevantný.

⁹ Rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 116).

¹⁰ Rozsudok z 21. júla 2011, Alcoa Trasformazioni/Komisia (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

38. Komisia takisto rozlišuje medzi opatrením pomoci (prevod určitej sumy príjmom pomoci) na jednej strane a financovaním tohto opatrenia (jeho rôzne zdroje: poplatok za mlieko a daňové príjmy spolkovej krajiny Bavorsko) na strane druhej. Komisia navyše zdôrazňuje, že žalované nenamietali proti skutkovému stavu zistenému Komisiou a že Všeobecný súd v tomto ohľade nezistil žiadne pochybenie. Komisia preto tvrdí, že definovala opatrenie pomoci v napadnutom rozhodnutí rovnako ako v rozhodnutí o začatí konania. Zo všeobecného rozpočtu opísaného v uvedených rozhodnutiach jasne vyplýva, že toto jediné opatrenie pomoci obsahovalo dva zdroje financovania. Komisia poukazuje na rozsudok z 13. júna 2019, Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500; ďalej len „rozsudok vo veci Copebi“), v ktorom bol podľa nej potvrdený jej názor, že nie je povinné, aby v rozhodnutí o začatí konania boli zdroje financovania opatrenia pomoci uvedené do najmenších podrobností. Opis uvedeného opatrenia pomoci je dostatočný.

39. Spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie v podstate tvrdia, že prvý odvolací dôvod je nedôvodný. Po prvé uvádzajú, že Komisia zakladá svoje tvrdenie na nepresnej citácii obsahu napadnutých rozsudkov. Po druhé tvrdia, že v rozhodnutí Komisie o začatí konania musí byť vždy dostatočne vymedzený rámec preskúmania Komisie a musia sa teda jasne uvádzať všetky rôzne spôsoby financovania, ktoré Komisia zvažuje. Po tretie spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie spochybňujú tvrdenie Komisie, podľa ktorého Všeobecný súd rozhodol, že „platba na kontroly akosti mlieka“ predstavuje „jediné opatrenie pomoci“. Nakoniec v rozsahu, v akom Komisia v rozhodnutí o začatí konania výslovne poukazuje na konkrétny spôsob financovania, spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie tvrdia, že Komisia je týmto odkazom viazaná a nemôže neskôr do svojho posúdenia začleniť ďalšie zdroje financovania.

b) Posúdenie

40. Na úvod mi nie je jasné, prečo Komisia v rozhodnutí o začatí konania neuviedla spôsob financovania opatrenia pomoci z rozpočtu (vzhľadom na to, že sa odvolávala na financovanie, ale iba na jeden z dvoch spôsobov, a to na financovanie prostredníctvom poplatku za mlieko). Najpravdepodobnejším vysvetlením je neúmyselné opomenutie.

41. Ako Všeobecný súd správne rozhodol v bode 60 prvého napadnutého rozsudku, Komisia nemôže len tvrdiť, že postačuje, že rozhodnutie o začatí konania *nevylučovalo financovanie z prostriedkov pochádzajúcich zo všeobecného rozpočtu* spolkovej krajiny Bavorsko. V článku 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 sa skutočne stanovuje pozitívna povinnosť Komisie zhrnúť relevantné skutkové a právne skutočnosti, podľa ktorej sa Komisia nemôže opierať o také tvrdenie, ktoré by túto povinnosť zbavilo jej podstaty.

42. Z článku 108 ods. 2 ZFEÚ vyplýva, že Komisia je povinná vyzvať dotknuté strany, aby mohli predložiť svoje pripomienky počas fázy formálneho zisťovania.

43. Ako Všeobecný súd už rozhodol vo svojej judikatúre, konanie vo veci formálneho zisťovania umožňuje dôkladnejšie preskúmanie a objasnenie otázok nastolených v rozhodnutí o začatí konania.¹¹

44. Účelom rozhodnutia o začatí konania je vymedziť rámec skúmania Komisie.¹²

¹¹ Rozsudok zo 4. marca 2009, Taliansko/Komisia (T-424/05, neuverejnený, EU:T:2009:49, bod 69), citovaný v odseku 47 prvého napadnutého rozsudku.

¹² Pozri rozsudok z 15. decembra 2009, EDF/Komisia (T-156/04, EU:T:2009:505, bod 108).

45. Preto zdôrazňujem, že rozhodnutie o začatí konania musí umožniť dotknutým stranám, aby mohli v rámci konania vo veci formálneho zisťovania užitočným a účinným spôsobom predložiť svoje pripomienky.

46. V prvej vete článku 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 je jasne uvedené, že „rozhodnutie začať konať [o začatí konania – *neoficiálny preklad*] vo veci formálneho zisťovania zhrnie príslušné záležitosti faktov a práva [relevantné skutkové a právne skutočnosti – *neoficiálny preklad*], bude zahrňovať predbežné zhodnotenie Komisie, ktoré sa týka charakteru pomoci navrhovaného opatrenia a vysvetlí pochybnosti, čo sa týka jeho zlučiteľnosti so spoločným trhom“.

47. Podľa môjho názoru spôsob financovania opatrenia pomoci predstavuje nepopierateľne „príslušné záležitosti faktov“ [relevantnú skutkovú skutočnosť – *neoficiálny preklad*] na účely zistenia, či existuje opatrenie štátnej pomoci v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

48. Z judikatúry¹³ totiž vyplýva, že „kvalifikácia štátnej pomoci v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ predpokladá splnenie štyroch podmienok, a to [i)] že ide o zásah zo strany štátu alebo zo štátnych prostriedkov, [ii)] že tento zásah musí byť spôsobilý ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi, [iii)] že musí priniesť selektívnu výhodu svojmu príjemcovi a [iv)] že naruša alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže“.

49. Pokiaľ ide o prvú podmienku, o ktorú ide v tejto veci, v tej istej judikatúre sa uvádza, že „na to, aby sa zvýhodnenie mohlo považovať za štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, musí byť poskytnuté priamo alebo nepriamo zo štátnych prostriedkov a musí byť pripísateľné štátu“¹⁴.

50. Rozdiel medzi financovaním opatrenia a vyplatením pomoci príjemcovi, na ktorý poukazuje Komisia, je preto nejasný.

51. Navyše, ako zdôraznila spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie, v prejednávanej veci bude pravdepodobne hrať úlohu aj spôsob financovania opatrenia v kontexte opisu selektívnej výhody v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, ako aj pri hodnotení pojmu existujúcej pomoci.

52. V rozsudku z 21. októbra 2003, van Calster a i. (C-261/01 a C-262/01, EU:C:2003:571, bod 49), Súdny dvor rozhodol, že „spôsob financovania pomoci môže spôsobiť, že celá schéma pomoci bude nezlučiteľná so spoločným trhom. Pomoc preto nemožno posudzovať oddelene od účinkov jej spôsobu financovania... Práve naopak, posúdenie opatrenia pomoci Komisiou musí nevyhnutne zohľadniť aj spôsob financovania pomoci v prípade, ak tento spôsob tvorí neoddeliteľnú súčasť opatrenia“.

53. Je pravda, že „preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o začatí konania vo veci formálneho zisťovania, ktoré vykonáva súd Únie, sa v prípade, že žalobca spochybňuje posúdenie Komisiou, pokiaľ ide o kvalifikáciu sporného opatrenia ako „štátnej pomoci“, obmedzuje na overenie toho, či sa Komisia nedopustila zjavne nesprávnych posúdení“¹⁵.

54. Určenie relevantných skutkových a právnych skutočností, ktoré, ako sa vyžaduje v článku 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, musí byť zahrnuté v rozhodnutí Komisie o začatí konania, však musí byť založené na objektívnych kritériách.

¹³ Rozsudok z 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! a i. (C-262/12, EU:C:2013:851, bod 15 a citovaná judikatúra).

¹⁴ Tamže, bod 16 a citovaná judikatúra.

¹⁵ Rozsudok z 21. decembra 2016, Komisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, bod 78 a citovaná judikatúra).

55. To by však neplatilo, keby Súdny dvor uznal, že relevantné skutkové a právne skutočnosti nemusia byť v uvedenom rozhodnutí zahrnuté jednoducho preto, že Komisia, autor uvedeného aktu, usúdila, že tieto skutočnosti boli evidentné.

56. Aj keď sa, ako tvrdí Komisia, môže zdať, že financovanie zo všeobecného rozpočtu členského štátu predstavuje štátne prostriedky, faktom zostáva, že to neospravedlňuje vynechanie tohto prvku Komisiou v rozhodnutí o začatí konania, pretože táto skutočnosť je základným prvkom opatrenia štátnej pomoci.

57. Takýto prvok zjavne predstavuje „relevantnú skutkovú a právnu skutočnosť“ v zmysle článku 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999.

58. Také riešenie totiž vyplýva aj zo zásady určiteľnosti (alebo „zásady presnosti“, v nemeckom jazyku *Bestimmtheitsgrundsatz*, ktorá je jedným z vyjadrení zásady právnej istoty) záväzných aktov orgánov verejnej moci, ktorou sa vyžaduje, aby obsah aktu predstavoval určitú úroveň jasnosti a presnosti. Článok 2 ZEÚ, v ktorom sa stanovuje, že Európska únia je založená okrem iného na zásade právneho štátu, možno skutočne považovať za formálny základ tejto zásady v Zmluve. Ako Súdny dvor už pri rôznych príležitostiach rozhodol, zásada právnej istoty je základnou zásadou práva Únie, ktorá vyžaduje, aby právna úprava bola zrozumiteľná a určitá, aby osoby podliehajúce súdnej právomoci mohli jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti a podľa toho konať.¹⁶

59. Na rozdiel od toho, čo Komisia navrhuje v bode 52 svojho odvolania vo veci C-167/19 P, sa táto inštitúcia nemôže obmedzovať na stanovenie relevantných okolností alebo „skutkových a právnych skutočností“, ktoré podľa jej názoru nie sú „zjavné“.

60. Článok 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 je založený na relevantnosti skutkových a právnych skutočností formálneho zisťovania. Rozhodujúce nie je predpokladané a subjektívne „preukázanie“ týchto skutočností, ale skôr ich relevantnosť pre rozhodnutie. V prejednávanvej veci sa predmetné otázky týkajú financovania zo štátnych prostriedkov, ktoré predstavujú jednu z podmienok podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Preto musí byť toto financovanie považované za relevantné pre konečné rozhodnutie.

61. Okrem toho sa domnievam, že s cieľom zdôvodniť vynechanie takejto relevantnej skutočnosti sa Komisia nemôže odvolávať na dočasnú povahu rozhodnutia o začatí konania. Súhlasím so záujmovým združením, že je nevyhnutné, aby dotknutá strana mohla predložiť svoje pripomienky ku skutkovým a k právnym skutočnostiam, ktoré sú nevyhnutné na posúdenie predmetného opatrenia pomoci.

62. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, z rozsudku z 21. júla 2011, Alcoa Trasformazioni/Komisia (C-194/09 P, EU:C:2011:497, bod 103), podľa môjho názoru vyplýva, že Komisia musí poskytnúť „dostatočné dôvody v rozhodnutí o začatí konania a jasne zdôvodniť“, prečo dospela k predbežnému záveru, že predmetné opatrenie predstavuje pomoc, a prečo mala vážnu pochybnosť, pokiaľ ide o jeho zlučiteľnosť so spoločným trhom“.

63. Ďalej sa domnievam, že Komisia sa tiež mylí, keď tvrdí, že jej stanovisko má oporu v rozsudkoch z 30. mája 2013, Doux Élevage a Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348), a z 21. októbra 2003, van Calster a i. (C-261/01 a C-262/01, EU:C:2003:571).

¹⁶ Pozri rozsudky zo 14. apríla 2005, Belgicko/Komisia (C-110/03, EU:C:2005:223, bod 30); z 9. júla 1981, Gondrand a Garancini (169/80, EU:C:1981:171, bod 17), a z 13. februára 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, EU:C:1996:45, bod 27).

64. Tieto rozsudky nie sú v prejednávanej veci priamo relevantné. Po prvé, ako zdôrazňuje spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie, prvý z nich sa týka hmotnoprávnej problematiky, a to rozsahu pojmu štátne prostriedky.

65. Po druhé rozsudok z 21. októbra 2003, van Calster a i. (C-261/01 a C-262/01, EU:C:2003:571), neumožňuje dospieť k záveru, podľa ktorého by mal byť zdroj financovania pomoci uvedený v rozhodnutí o začatí konania len vo výnimočných prípadoch a za konkrétnych okolností. Tento rozsudok sa netýka obsahu rozhodnutia o začatí konania, ale rozsahu oznamovacej povinnosti členských štátov. V prvom rade paralela, ktorú uvádza Komisia, nie je primeraná, pretože oznámenie opatrenia pomoci a rozhodnutie o začatí konania sa týkajú rôznych fáz konania, majú odlišné funkcie a riadia sa rôznymi právnymi kritériami. V druhom rade v tomto rozsudku sa v každom prípade iba uvádza, že v určitých prípadoch musí byť spôsob financovania pomoci uvedený v oznámení opatrenia. V každom prípade v prejednávanej veci nejde iba o chýbajúce informácie o spôsobe financovania v rozhodnutí o začatí konania, ale o skutočnosť, že v uvedenom rozhodnutí sa vôbec nespomína jeden z dvoch spôsobov financovania opatrenia pomoci.

66. Domnievam sa, že tvrdenia Komisie, ktoré sú založené na jej vlastnom výklade rozsudku vo veci Copebi, nepodporujú jej stanovisko.

67. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, právne otázky, o ktoré ide v prejednávanej veci, zjavne nie sú vo vyššie uvedenom rozsudku vyriešené. Pokiaľ ide o skutkový stav, situácia, ktorá viedla k vydaniu tohto rozsudku, je odlišná od situácie v prejednávanej veci. V rozsudku vo veci Copebi nešlo o obsah rozhodnutia o začatí konania, ale o konečné rozhodnutie, a to najmä o okruh adresátov konečného rozhodnutia.

68. Ako zdôraznilo záujmové združenie, v rozsudku vo veci Copebi Komisia oznámila zavedenie postupu pomoci v súlade so všetkými požadovanými formalitami, takže nedošlo k porušeniu práv zúčastniť sa na konaní.¹⁷ Z jednotlivých zistení v rozsudku vo veci Copebi vyplýva, že zdroj financovania, úrad Oniflor (Medziprofesijný štátny úrad pre ovocie, zeleninu a záhradníctvo, Francúzsko), ako aj predmetné opatrenie boli uvedené a poľnohospodárske družstvo Copebi SCA bolo ako výrobca ovocia a zeleniny zaradené do okruhu osôb, na ktoré sa mohlo vzťahovať vymáhanie pomoci. Poľnohospodársky výbor CEBI¹⁸, ktorý nebol uvedený, iba rozdeľoval prostriedky zaručené vládny orgánom, a preto v konečnom dôsledku pôsobil len ako platobná agentúra. Na účely hodnotenia opatrenia ako štátnej pomoci nepredstavoval ani zdroj financovania, ani „relevantnú skutočnosť“.

69. Pripomínam, že môj prístup k prvému odvolaciemu dôvodu je podporený mnohými rozsudkami, pričom je potrebné mať na pamäti, že dosiaľ mal príležitosť zaoberať sa touto otázkou iba Všeobecný súd.

70. Z rozsudku vo veci Diputación Foral de Álava a i./Komisia¹⁹ vyplýva, že v rozhodnutí o začatí konania by mala Komisia jasne uviesť, ktoré časti predmetného opatrenia spochybňuje.

¹⁷ Rozsudok z 13. júna 2019, Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500, body 34 a 35).

¹⁸ Comité économique bigarreau industrie (Hospodársky výbor pre priemyselné spracovanie čerešní srdcoviek) („CEBI“).

¹⁹ Rozsudok zo 6. marca 2002 (T-127/99, T-129/99 a T-148/99, EU:T:2002:59, bod 136) (odvolanie zamietnuté Súdnym dvorom).

71. Všeobecný súd už rozhodol, že rozhodnutie o začatí konania musí byť dostatočne presné, aby dotknuté osoby mohli posúdiť, či chcú predložiť svoje pripomienky.²⁰

72. Rozhodol tiež, že „Komisia... musí definovať dostatočným spôsobom rozsah svojho preskúmania, aby nezbavila právo dotknutých osôb predložiť pripomienky jeho obsahu“²¹.

73. Podobne rozhodol, že „[je nevyhnutné, aby] Komisia dostatočným spôsobom definovala rámec svojho zisťovania, aby tak umožnila členskému štátu, proti ktorému sa začalo konanie, aby sa vyjadril *ku všetkým právnym a skutkovým okolnostiam, ktoré tvoria odôvodnenie konečného rozhodnutia, ktorým Komisia rozhoduje o zlučiteľnosti dotknutého opatrenia so spoločným trhom*“²².

74. V rozsudku z 22. februára 2006, Le Levant 001 a i./Komisia (T-34/02, EU:T:2006:59, body 77 až 83), Všeobecný súd rozhodol, že Komisia porušila článok 108 ods. 2 ZFEÚ a článok 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, pretože nevyzvala súkromných investorov, aby predložili svoje pripomienky. Všeobecný súd uviedol, že identifikácia príjemcu pomoci nevyhnutne predstavuje „relevantnú skutkovú a právnu otázku“ [relevantné skutkové a právne skutočnosti – *neoficiálny preklad*] v zmysle prvej vety článku 6 ods. 1 Podľa tohto ustanovenia teda musí byť obsiahnutá v rozhodnutí o začatí konania, ak je to v danom štádiu konania možné, pretože práve na základe takejto identifikácie bude môcť Komisia prijať rozhodnutie o vymáhaní. Ak totiž chýba jeho označenie za príjemcu spornej pomoci, či už v rozhodnutí o začatí konania, alebo v neskoršom štádiu konania vo veci formálneho zisťovania pred prijatím konečného rozhodnutia, ktorým sa konštatuje nezlučiteľnosť pomoci so spoločným trhom, tento typ dotknutej osoby nemožno považovať za osobu, ktorá bola vyzvaná predložiť svoje pripomienky relevantným spôsobom, pretože si môže oprávnenne myslieť, že takéto pripomienky nie sú nevyhnutné, keďže nie je označená za príjemcu pomoci, ktorá sa má vymáhať.

75. Tak napríklad vo veci Grécko/Komisía²³, týkajúcej sa pomoci v prospech spoločnosti Olympic Airways, ktorá bola prevedená na nástupnícku spoločnosť prostredníctvom ďalšieho prenájmu lietadla za nájomné, ktoré bolo údajne nižšie ako nájomné podľa hlavnej nájomnej zmluvy, rozhodnutie Komisie bolo zrušené z dôvodu, že rozhodnutie o začatí konania vo veci formálneho zisťovania neobsahovalo predbežné posúdenie zaplateného nájomného s cieľom určiť, či zahŕňa prvok pomoci.²⁴

76. V rozsudku z 1. júla 2009, KG Holding a i./Komisia (T-81/07 až T-83/07, EU:T:2009:237, bod 134), bolo rozhodnutie čiastočne zrušené v rozsahu, v akom nebol predmet príkazu na vymáhanie uvedený v rozhodnutí o začatí konania.

77. Môj prístup je podporený aj rozsudkom Všeobecného súdu vo veci Ferriere Nord/Komisía²⁵: „Zásada ochrany legitímnej dôvery, o ktorú sa žalobca opiera, znamená, že Komisia má počas konania o preskúmaní štátnej pomoci zohľadniť legitímnu dôveru, ktorá mohla vzniknúť z údajov

²⁰ Rozsudok z 11. mája 2005, Saxonia Edelmetalle/Komisía (T-111/01 a T-133/01, EU:T:2005:166, bod 50) (odvolanie nebolo podané). Pozri HANCHER, L., OTTERVANGER, T., SLOT, P.J.: *EU State Aids*. Sweet&Maxwell, 4. vydanie, 2012, s. 968.

²¹ Rozsudok z 1. júla 2009, ISD Polska a i./Komisia (T-273/06 a T-297/06, EU:T:2009:233, bod 126).

²² Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Rozsudok z 30. novembra 2009, Francúzsko/Komisía (T-427/04 a T-17/05, EU:T:2009:474, bod 137).

²³ Rozsudok z 13. septembra 2010 (T-415/05, T-416/05 a T-423/05, EU:T:2010:386, bod 240) (proti rozsudku nebolo podané odvolanie na Súdnom dvore).

²⁴ Pozri QUIGLEY, C.: *European State Aid Law and Policy*. Bloomsbury, 3. vydanie, 2015, s. 556.

²⁵ Rozsudok z 18. novembra 2004 (T-176/01, EU:T:2004:336, bod 88) (odvolanie zamietnuté Súdny dvorom).

uvedených v rozhodnutí o začatí konania..., a následne, že nezaloží svoje konečné rozhodnutie na nedostatku podkladov, ktoré dotknuté osoby nemohli so zreteľom na tieto údaje považovať za podklady, ktoré jej boli povinné poskytnúť.“

78. Z uvedených úvah vyplýva, že prvý odvolací dôvod musí byť zamietnutý ako nedôvodný.

B. O druhom odvolacom dôvode založenom na nedostatočnom odôvodnení vyplývajúcom z nesprávneho výkladu rozhodnutia o začatí konania

1. Prípustnosť

79. Spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie tvrdia, že obe časti druhého odvolacieho dôvodu sú neprípustné, pretože Komisia spochybňuje posúdenie skutkového stavu, ktoré urobil Všeobecný súd, a opakuje tvrdenia a dôvody predložené v prvostupňovom konaní.

80. Domnievam sa, že tieto tvrdenia by mali byť zamietnuté z dôvodov analogických k dôvodom, ktoré sú uvedené v bodoch 28 až 31 vyššie.

2. O veci samej

a) Zhrnutie argumentácie účastníkov konania

81. V subsidiárnom odvolacom dôvode, ktorý má formálne dve časti, Komisia napáda body 53 až 58 a 62 prvého napadnutého rozsudku a body 47 až 53 a bod 56 druhého napadnutého rozsudku.

1) O prvej časti druhého odvolacieho dôvodu

82. Komisia tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že vyložil rozhodnutie o začatí konania selektívne, keď vychádzal z obmedzeného počtu odôvodnení, pričom je povinný vziať do úvahy všetky odôvodnenia tohto rozhodnutia.²⁶

83. Komisia po prvé pripomína, že v rozhodnutí o začatí konania (odôvodnenie 5) sa uvádzajú „sumy rozpočtového pôvodu“ a „sumy určené na pomoc“. Aj keď sa tento posledný výraz týka financovania z prostriedkov pochádzajúcich z iného rozpočtu, ktorý sa skladá najmä z výnosov z poplatku za mlieko, Komisia sa domnieva, že je zrejmé, že tento výraz sa týka aj financovania zo všeobecného rozpočtu. Podľa jej názoru z odôvodnenia 18 rozhodnutia o začatí konania tiež vyplýva, že financovanie je zabezpečené z rozpočtových prostriedkov a prostriedkov získaných z poplatku za mlieko.

84. Po druhé Komisia uvádza štyri nesprávne právne posúdenia, ktorých sa Všeobecný súd dopustil pri výklade rozhodnutia o začatí konania.

²⁶ Uznesenie z 10. júla 2001, Irish Sugar/Komisia (C-497/99 P, EU:C:2001:393).

85. Prvé údajné nesprávne právne posúdenie sa týka bodu 53 prvého napadnutého rozsudku a bodu 48 druhého napadnutého rozsudku. Komisia tvrdí, že Všeobecný súd nepreskúmal prvé tvrdenie Komisie, a preto porušil svoju povinnosť uviesť odôvodnenia a analyzovať všetky dôvody obhajoby, ktoré mu boli predložené.

86. Druhé údajné nesprávne právne posúdenie sa týka bodov 54 a 57 prvého napadnutého rozsudku a bodov 49, 52 a 53 druhého napadnutého rozsudku. Komisia tvrdí, že napríklad zmienka v odôvodnení 17 rozhodnutia o začatí konania o ustanoveniach spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko umožňuje spolkovej krajine Bavorsko vyvodiť, že rovnaké ustanovenia spolkovej krajiny Bavorsko, na ktoré sa odvolávala vo fáze predbežného preskúmania a v reakcii na konania vo veci formálneho zisťovania, boli takisto zahrnuté v rozhodnutí o začatí konania.

87. Tretie údajné nesprávne právne posúdenie sa týka bodu 55 prvého napadnutého rozsudku a bodu 50 druhého napadnutého rozsudku, keď Všeobecný súd vyložil bod 3.3.1 rozhodnutia o začatí konania ako obmedzenie fázy predbežného preskúmania na jediný spôsob financovania (poplatok za mlieko). Komisia pripomína, že táto časť rozhodnutia o začatí konania obsahovala iba predbežné posúdenie povahy predmetnej pomoci. Táto analýza preto nemôže mať za následok obmedzenie opisu relevantných skutkových a právnych skutočností uvedených v bode 2 uvedeného rozhodnutia.

88. V kontexte štvrtého údajného nesprávneho právneho posúdenia Komisia uvádza rovnaké dôvody, pokiaľ ide o bod 56 prvého napadnutého rozsudku a bod 51 druhého napadnutého rozsudku, v ktorých Všeobecný súd údajne uviedol, že v odôvodnení 264 rozhodnutia o začatí konania sa uvádza iba financovanie prostredníctvom poplatku za mlieko.

89. Spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie v zásade tvrdia, že Komisia nesprávne tvrdí, že Všeobecný súd sa pri posúdení skutkového stavu opísaného v rozhodnutí o začatí konania selektívne opieral o niektoré odôvodnenia uvedeného rozhodnutia. Spochybňujú aj tvrdenie, že z odkazu na finančné nariadenie spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko možno vyvodiť, že rozhodnutie o začatí konania sa vzťahuje aj na nariadenie spolkovej krajiny Bavorsko.

2) O druhej časti druhého odvolacieho dôvodu

90. Komisia spochybňuje tvrdenie Všeobecného súdu v bode 62 prvého napadnutého rozsudku a v bode 56 druhého napadnutého rozsudku, podľa ktorého je obsah spisu zo správneho konania na účely výkladu rozhodnutia o začatí konania irelevantný. Naopak, Komisia tvrdí, že pri výklade listov vymenených v rámci predbežného preskúmania spolková krajina Bavorsko ani Všeobecný súd nemohli mať pochybnosti, že by sa konanie vo veci formálneho zisťovania týkalo aj financovania zo všeobecných daňových príjmov.

91. Komisia okrem toho tvrdí, že v bodoch 53 až 58 a 62 prvého napadnutého rozsudku a v bodoch 47 až 53 druhého napadnutého rozsudku Všeobecný súd postupoval v rozpore s judikatúrou, ktorá sa týka povinnosti uviesť odôvodnenia, a neodpovedal na tvrdenia Komisie.

92. Spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie v podstate tvrdia, že táto časť druhého odvolacieho dôvodu je nedôvodná. Na rozdiel od toho, čo uvádza Komisia, Všeobecný súd nevyhlásil, že obsah spisu zo správneho konania je pre výklad rozhodnutia o začatí konania irelevantný. Záujmové združenie dodáva, že citácia napríklad právnych predpisov spolkových krajín nestačí na informovanie dotknutých strán. Záujmové združenie tiež tvrdí, že posúdenie vykonané Komisiou v rozhodnutí o začatí konania sa týka iba opatrení prijatých v zmysle ZMT.

b) Posúdenie

93. Domnievam sa, že obidve časti tohto odvolacieho dôvodu je potrebné riešiť spoločne.

94. Ako Všeobecný súd konštatoval v bode 57 prvého napadnutého rozsudku, samotná Komisia počas prvostupňového konania potvrdila, že financovanie kontrol akosti mlieka z rozpočtových prostriedkov spolkovej krajiny Bavorsko nebolo uvedené v rozhodnutí o začatí konania.

95. Podľa môjho názoru nie je potrebné zaoberať sa mnohými argumentmi predloženými Komisiou, pretože z môjho posúdenia prvého odvolacieho dôvodu nevyhnutne vyplýva, že skutkovú alebo právnu skutočnosť, ktorá je relevantná pre konanie vo veci formálneho zisťovania v zmysle článku 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, nemožno jednoducho považovať za *implicitne* „zhrnutú“ v rozhodnutí Komisie o začatí konania alebo vyvedenú z tohto rozhodnutia.

96. Ako vyplýva z bodu 41 vyššie: i) v článku 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 sa stanovuje pozitívna povinnosť Komisie, čím sa vylučuje takéto implicitné zhrnutie alebo dedukcia, a ii) ak by Súdny dvor takéto implicitné zhrnutie alebo dedukciu akceptoval, právo dotknutých strán predložiť svoje pripomienky v rámci konaní o štátnej pomoci by strácalo zmysel.

97. Myslím si, že skutkové alebo právne skutočnosti, ktoré sú relevantné pre konanie vo veci formálneho zisťovania, musia byť výslovne uvedené v rozhodnutí o začatí konania.

98. Podľa ustálenej judikatúry musí byť teda „odôvodnenie, ktoré vyžaduje [článok 296 ZFEÚ] prispôbené povahe dotknutého aktu a musia z neho *jasne a jednoznačne vyplývať* úvahy inštitúcie, ktorá akt prijala, umožňujúce dotknutým osobám pochopiť dôvody prijatia opatrenia a príslušnému súdu preskúmať ho. Požiadavka odôvodnenia musí byť posudzovaná v závislosti od okolností prípadu, najmä v závislosti od obsahu aktu, povahy uvádzaných dôvodov a záujmu, ktorý na jeho objasnení môžu mať osoby, ktorým je akt určený, alebo iné osoby, ktorých sa akt priamo a osobne týka“²⁷.

99. Na záver je vhodné uviesť jednu poznámku: ak by sa akceptovala argumentácia Komisie v tejto veci, ako by mohol Súdny dvor v rámci žaloby o neplatnosť rozhodnutí o prípadnom nedostatočnom odôvodnení rozhodnutia, ak bolo dovolené, aby sa v tomto rozhodnutí uvádzali určité relevantné skutkové alebo právne skutočnosti len *implicitne*?

100. Z toho vyplýva, že obe časti druhého odvolacieho dôvodu musia byť zamietnuté ako nedôvodné alebo neúčinné. V dôsledku toho je potrebné zamietnuť aj druhý odvolací dôvod.

C. O treťom odvolacom dôvode založenom na nesprávnom právnom posúdení pri výklade článku 263 ods. 2 ZFEÚ

1. Prípustnosť

101. Spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie spochybňujú prípustnosť tohto odvolacieho dôvodu, pretože sám osebe nemôže viesť k zrušeniu napadnutých rozsudkov, keďže je úzko spätý so štvrtým odvolacím dôvodom.

²⁷ Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Pozri rozsudok z 21. júla 2011, Alcoa Trasformazioni/Komisia (C-194/09 P, EU:C:2011:497, bod 96 a citovaná judikatúra).

102. Napriek tomu, aj keď sú tretí a štvrtý odvolací dôvod úzko prepojené (tretí odvolací dôvod možno uznať len vtedy, ak sa vyhovie štvrtému odvolaciemu dôvodu), nestačí to na to, aby bol jeden z nich vyhlásený za neprípustný. Podľa môjho názoru nemožno tretí odvolací dôvod považovať za neúčinný, pretože z výkladu odvolaní Komisie vyplýva, že Komisia nepredložila štvrtý odvolací dôvod iba ako doplnkový k tretiemu odvolaciemu dôvodu; oba odvolacie dôvody sú v skutočnosti na rovnakej úrovni.

103. Spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie tiež tvrdia, že tretí odvolací dôvod je neprípustný, pretože Komisia spochybňuje posúdenie skutkového stavu, ktoré urobil Všeobecný súd, a opakuje tvrdenia a dôvody predložené Všeobecnému súdu.

104. Domnievam sa, že tieto tvrdenia by mali byť zamietnuté z dôvodov analogických k dôvodom, ktoré sú uvedené v bodoch 28 až 31 vyššie.

2. O veci samej

a) Zhrenutie argumentácie účastníkov konania

105. Komisia v podstate tvrdí, že v bodoch 70 a 71 prvého napadnutého rozsudku a bodoch 66 až 68 druhého napadnutého rozsudku sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď dospel k záveru, že práva účasti tretích osôb sú podstatnými formálnymi náležitosťami v zmysle druhého odseku článku 263 ZFEÚ.

106. Spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie v podstate tvrdia, že tento odvolací dôvod je nedôvodný. Tvrdia, že porušenie podstatnej formálnej náležitosti automaticky vedie k zrušeniu napadnutého rozhodnutia. Rovnako tvrdia, že rozsudok z 8. mája 2008, Ferriere Nord/Komisia (C-49/05 P, neuverejnený, EU:C:2008:259, ďalej len „rozsudok vo veci Ferriere Nord“), je v prejednávanej veci irelevantný. Pokiaľ ide o rozsudok z 11. decembra 2008, Komisia/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, ďalej len „rozsudok vo veci Freistaat Sachsen“), títo účastníci konania tvrdia, že v uvedenom rozsudku sa uvádza, že povinnosť Komisie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ, ktorý umožňuje dotknutým osobám predložiť svoje pripomienky počas formálneho vyšetrovacieho konania, predstavuje podstatnú formálnu náležitosť.

b) Posúdenie

107. Nedávna judikatúra Všeobecného súdu v oblasti kontroly štátnej pomoci²⁸ uplatňuje veľmi formalistický prístup a snaží sa stanoviť príliš prísne požiadavky na Komisiu a jej rozhodnutia. Takáto judikatúra prekračuje rámec požiadaviek stanovených v judikatúre Súdneho dvora. Okrem prejednávaných vecí (pokiaľ ide o tretí a štvrtý odvolací dôvod) je jedným z takýchto príkladov vec, ktorou sa podrobne zaoberám v týchto návrhoch (rozsudok vo veci Gdynia), v ktorej Súdny dvor zamietol takýto prístup Všeobecného súdu a zrušil jeho rozsudok.

108. Okrem toho tiež upozorňujem, že vo svojich návrhoch z 3. júna 2021 vo veci C-57/19 P, Tempus Energy (v súčasnosti prebiehajúce konanie), som vysvetlil, že v takejto veci treba prístup Všeobecného súdu zamietnuť a jeho rozsudok zrušiť, pretože Všeobecný súd sa dopustil

²⁸ Pre všeobecný prehľad nedávnej judikatúry v oblasti štátnej pomoci pozri napríklad STAVICZKY, P.: What Will the EU Court's Recent Judgments Annuling Commission's State Aid Decisions Bring to Member States? In: *European State Aid Law Quarterly*, č. 3, 2019, s. 293. Pozri aj napríklad v rovnakom čísle uvedeného periodika: BUENDIA, J.L., BUTS, C., CYNDECKA, M.: Review of EU Case Law on State Aid – 2018, s. 313.

nesprávneho právneho posúdenia, keď dospel k záveru, že oznámené opatrenie pomoci vyvolávalo vážne pochybnosti o jeho zlučiteľnosti s vnútorným trhom. Podľa môjho názoru Všeobecný súd v tomto ohľade pochybil, keď ako hlavný ukazovateľ pochybností zohľadnil dĺžku a okolnosti kontaktov pred oznámením, ako aj zložitnosť a novosť opatrenia, a ďalej pochybil, keď vinil Komisiu, že primerane nepreskúmala určité aspekty trhu s kapacitou v Spojenom kráľovstve.²⁹

109. Ako vysvetlím ďalej, hlavným problémom napadnutých rozsudkov je, že ak by Súdny dvor akceptoval prístup Všeobecného súdu, narušil by sa tým dlhodobý rozdiel v judikatúre Súdneho dvora medzi právami prijímajúceho členského štátu v konaniach v oblasti štátnej pomoci na strane jednej a (obmedzenejšími) právami dotknutých strán na strane druhej.

1) Právo na obhajobu dotknutého členského štátu versus právo dotknutých strán zúčastniť sa na konaní

110. Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že práva dotknutých strán sú obmedzenejšie než práva dotknutého členského štátu na obhajobu³⁰ a ich porušenie nemôže viesť k zrušeniu konečného rozhodnutia, pokiaľ členský štát nepreukáže, že ak by k takémuto porušeniu nedošlo, mohol byť výsledok konania odlišný.³¹

111. V tejto súvislosti z judikatúry vyplýva, že hoci sa všetky dotknuté strany vyzývajú, aby počas konania vo veci formálneho zisťovania predložili svoje pripomienky, toto konanie nevedie ku kontradiktórnej rozprave so sťažovateľom, či dokonca s príjemcom pomoci. Pripomienky doručené v priebehu konania vo veci formálneho zisťovania budú predložené iba dotknutému členskému štátu.³²

112. Okrem toho iba dotknutý členský štát môže úspešne vzniesť námietku na súdoch Únie týkajúcu sa porušenia jeho práva na obhajobu v konaní o neplatnosť.³³

113. V tejto súvislosti upozorňujem, že aj pokiaľ ide o dotknutý členský štát, Súdny dvor sa zdráha odvolať sa na právo byť vypočutý v počiatočnom štádiu formálneho zisťovania.³⁴

114. Judikatúra súdov Únie totiž potvrdila, že v oblasti kontroly štátnej pomoci tretím osobám nepatrí žiadne z týchto práv: právo byť informovaný, že Komisia vyšetruje pomoc vo fáze predbežného preskúmania³⁵, právo byť informovaný o základných skutočnostiach pred prijatím rozhodnutia o začatí konania³⁶, právo predložiť pripomienky vo fáze predbežného preskúmania³⁷ ani právo na prístup k spisu Komisie.³⁸ Okrem toho tretie strany nemajú právo obrátiť sa

²⁹ Existujú ďalšie príklady, keď Súdny dvor v odvolacom konaní zamietol prístup Všeobecného súdu a jeho rozsudky, ktorými boli zrušené rozhodnutia Komisie. Pozri napríklad rozsudky z 22. decembra 2008, *British Aggregates/Komisia* (C-487/06 P, EU:C:2008:757); z 8. septembra 2011, *Komisia/Holandsko* (C-279/08 P, EU:C:2011:551); z 15. novembra 2011, *Komisia a Španielsko/Government of Gibraltar a Spojené kráľovstvo* (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732), a z 2. decembra 2009, *Komisia/Írsko a i.* (C-89/08 P, EU:C:2009:742).

³⁰ Rozsudok z 2. apríla 1998, *Komisia/Sytraval a Brink's France* (C-367/95 P, EU:C:1998:154).

³¹ Rozsudok zo 14. februára 1990, *Francúzsko/Komisia*, C-301/87, EU:C:1990:67).

³² Pozri rozsudok z 2. apríla 1998, *Komisia/Sytraval a Brink's France* (C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 59). Pozri tiež rozsudok z 8. júla 2004, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH/Komisia* (T-198/01, EU:T:2004:222, body 193 až 198).

³³ Rozsudok z 10. júla 1986, *Belgicko/Komisia* (234/84, EU:C:1986:302, bod 30), a z 15. novembra 2011, *Komisia a Španielsko/Government of Gibraltar a Spojené kráľovstvo* (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, bod 165).

³⁴ Rozsudok z 10. mája 2005, *Taliansko/Komisia* (C-400/99, EU:C:2005:275, body 29 až 35).

³⁵ Rozsudok z 11. marca 2009, *TF1/Komisia* (T-354/05, EU:T:2009:66).

³⁶ Rozsudok z 11. marca 2009, *TF1/Komisia* (T-354/05, EU:T:2009:66).

³⁷ Rozsudok z 11. marca 2009, *TF1/Komisia* (T-354/05, EU:T:2009:66).

³⁸ Rozsudok z 29. júna 2010, *Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

v súvislosti s procedurálnymi otázkami na úradníka pre vypočutie, úplné právo byť vypočutý (okrem predloženia pripomienok k rozhodnutiu o začatí konania) ani právo zúčastniť sa schôdzí medzi Komisiou a dotknutým členským štátom.

115. Ako Súdny dvor pripomenul v bodoch 80 až 82 rozsudku z 24. septembra 2002, Falck a Acciaierie di Bolzano/Komisia (C-74/00 P a C-75/00 P, EU:C:2002:524, ďalej len „rozsudok vo veci Falck“), v konaniach týkajúcich sa uplatňovania článku [108 ods. 2 ZFEÚ] je uverejnenie oznámenia v *Úradnom vestníku Európskej [únie]* vhodným prostriedkom na informovanie všetkých dotknutých strán o začatí konania... Cieľom tohto oznámenia je získať od dotknutých osôb všetky informácie, ktoré majú Komisii pomôcť pri jej budúcich úkonoch... Takýto postup tiež zaručuje ostatným členským štátom a dotknutým sektorom možnosť byť vypočutý... Konanie o preskúmaní štátnej pomoci je však vzhľadom na svoju všeobecnú štruktúru konaním začatým proti členskému štátu, ktorý je vzhľadom na svoje povinnosti podľa práva [Únie] zodpovedný za poskytnutie pomoci. Z tohto dôvodu v prípade, ak členský štát nemal možnosť vyjadriť sa k určitým informáciám, Komisia ich nesmie v záujme rešpektovania práva na obranu použiť vo svojom rozhodnutí proti tomuto členskému štátu... V konaní o preskúmaní štátnej pomoci majú iné dotknuté osoby ako dotknutý členský štát len úlohu uvedenú v bode 80 tohto rozsudku a v tejto súvislosti nemôžu žiadať o kontradiktórnu diskusiu s Komisiou, na ktorú má nárok dotknutý členský štát“.

116. Je preto potrebné preskúmať tento odvolací dôvod z hľadiska uvedenej judikatúry Súdneho dvora.

117. Ako bude vidno ďalej, záver Všeobecného súdu v bodoch 70 a 71 prvého napadnutého rozsudku a v bodoch 66 až 68 druhého napadnutého rozsudku, že práva účasti tretích osôb sú podstatnými formálnymi náležitosťami v zmysle druhého odseku článku 263 ZFEÚ, je v rozpore s vyššie uvedenou judikatúrou Súdneho dvora a predstavuje nesprávne právne posúdenie.

118. Navyše takýto prístup treba takisto odmietnuť, pretože vedie k právnomu názoru, ktorý je v zásadnom rozpore s právom dotknutého členského štátu na obhajobu voči Komisii a ktorý by paradoxne lepšie chránil práva dotknutých osôb než práva daného členského štátu.

119. V rozsudku vo veci Ferriere Nord Súdny dvor prebral judikatúru týkajúcu sa práva na obhajobu na právo zúčastniť sa na správnom konaní. Porušenie tohto práva preto nemôže viesť k zrušeniu konečného rozhodnutia Komisie. Konanie mohlo viesť k inému výsledku, iba pokiaľ by toto porušenie neexistovalo.

120. V bode 70 prvého napadnutého rozsudku a v bode 67 druhého napadnutého rozsudku Všeobecný súd založil svoje rozhodnutie na bode 55 rozsudku vo veci Freistaat Sachsen.³⁹ Urobil tak však tým, že vynechal bod 56 uvedeného rozsudku, v ktorom sa výslovne potvrdzuje rozsudok vo veci Ferriere Nord.⁴⁰

³⁹ „... z článku 88 ods. 2 ES, ako aj z článku 1 písm. h) nariadenia č. 659/1999 vyplýva, že ak Komisia rozhodne o začatí konania vo veci formálneho zisťovania v súvislosti s návrhom pomoci, musí umožniť účastníkom, medzi ktorými je jeden alebo viac dotknutých podnikov, predložiť ich pripomienky. Toto pravidlo má charakter podstatnej formálnej náležitosti.“

⁴⁰ „Z toho vyplýva, že ak sa právny režim, za ktorého pôsobnosti členský štát oznámil návrh pomoci, zmení pred prijatím rozhodnutia Komisiou, musí Komisia, ktorá je povinná rozhodnúť podľa nových pravidiel, vyzvať účastníkov, aby sa vyjadrili k zlučiteľnosti tejto pomoci s týmito pravidlami. To platí aj v prípade, že nový právny režim sa podstatne nelíši od režimu, ktorý bol účinný predtým (pozri v tomto zmysle rozsudok... Ferriere Nord..., body 68 až 71).“

121. Súhlasím s Komisiou, že zdanlivý rozpor medzi rozsudkami vo veci Ferriere Nord a Freistaat Sachsen je považovaný za bezpredmetný, ak ich možno chápať v tom zmysle, že podstatnou formálnou náležitosťou je iba *povinnosť začať konanie vo veci formálneho zisťovania*. Inými slovami, Komisia nemôže prijať rozhodnutie o ukončení konania vo veci formálneho zisťovania podľa článku 7 nariadenia č. 659/1999, ak predtým nezačalo konanie vo veci formálneho zisťovania rozhodnutím podľa článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 uvedeného nariadenia.

122. Porušenie podstatnej formálnej náležitosti nastane, ak nebolo prijaté rozhodnutie o začatí konania.

123. Skutočne sa tu dá urobiť paralela so skutočnosťou, že podstatné formálne náležitosti spravidla vyjadrujú základné inštitucionálne pravidlo.⁴¹ Je to v súlade s vyššie uvedenou požiadavkou judikatúry Súdneho dvora, že Komisia musí začať konanie vo veci formálneho zisťovania a prijať rozhodnutie o začatí konania, ktoré oprávnené predstavuje podstatnú formálnu náležitosť.

124. Naopak prípadná neexistencia relevantnej skutkovej alebo právnej skutočnosti pri otváraaní konania, ako napríklad neexistencia výslovného odkazu na jeden zo zdrojov financovania opatrenia pomoci v rozhodnutí o začatí konania, neodráža základné inštitucionálne pravidlo, a predstavuje skôr „menšie“ porušenie, čo znamená porušenie práv tretích strán zúčastniť sa na správnom konaní, pretože táto neexistencia im bráni predložiť svoje pripomienky k tomuto bodu.

125. Takéto porušenie nemôže automaticky viesť k zrušeniu konečného rozhodnutia. Konečné rozhodnutie môže byť zrušené iba vtedy, ak dotknuté strany dokážu preukázať, že informácie, ktoré by oznámili o tejto skutočnosti, by mohli zmeniť obsah rozhodnutia o ukončení konania vo veci formálneho zisťovania.

126. V tejto súvislosti možno poukázať na to, že rozsudok z 8. septembra 2016, Goldfish a i./Komisia (T-54/14, EU:T:2016:455), citovaný v bode 70 prvého napadnutého rozsudku a v bode 67 druhého napadnutého rozsudku, nepotvrďuje výklad Všeobecného súdu. Tento rozsudok totiž skôr podporuje môj výklad rozsudku vo veci Freistaat Sachsen. V bode 47 rozsudku Goldfish a i./Komisia Všeobecný súd označil za neprípustné „dôkazy získané tak, že nebol vôbec dodržaný postup stanovený pre ich získanie, ktorého cieľom je chrániť základné práva dotknutých subjektov“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

127. Rozdiel medzi podstatnou formálnou náležitosťou a subjektívnym právom (akým je v tejto veci právo dotknutých strán zúčastniť sa na správnom konaní v oblasti kontroly štátnej pomoci) výstižne zhrnul generálny advokát Fennelly vo veci Komisia/ICI⁴²: „Aj keď sa Súdny dvor snažil vyhýbať sa abstraktným definíciám pojmu podstatná formálna náležitosť, z judikatúry sa mi javí, že tento pojem je vyhradený pre formálne náležitosti, ktoré sú vnútorne späté s tvorbou a vyjadrením zámeru prijímajúceho orgánu, a že ako vyplýva z článku [263 ZFEÚ], každé porušenie takejto náležitosti nevyhnutne odôvodňuje zrušenie opatrenia v celom rozsahu. Keďže porušenie sa týka opatrenia v celom rozsahu, nie je ani nevyhnutné, ani vo väčšine prípadov možné, aby účastník konania, ktorý sa ho dovoľáva, preukázal obzvlášť nepriaznivý vplyv na jeho subjektívne práva alebo záujmy; takéto porušenie predstavuje nedodržanie takého zásadného pravidla, ktoré má vplyv na prijatie alebo formu opatrenia, že ho nemožno považovať za platný a autentický akt inštitúcie.“

⁴¹ LENAERTS, K., MASELIS, I., GUTMAN, K.: *EU Procedural Law*. OUP, 2014, s. 371.

⁴² Rozsudok Komisia/ICI (C-286/95 P a C-287/95 P, EU:C:1999:578, bod 22).

128. Aby sa zdôraznilo, prečo porušenie práv dotknutých strán zúčastniť sa na konaní v oblasti štátnej pomoci nie je podstatnou formálnou náležitosťou, je užitočné uviesť príklady toho, čo súdy Únie považujú za podstatnú formálnu náležitosť: konzultáciu s členskými štátmi pred zavedením konečného antidumpingového cla alebo rozhodnutia vo veci práva hospodárskej súťaže.⁴³ Úplná absencia takýchto konzultácií má automaticky za následok zrušenie antidumpingového nariadenia. Podstatná chyba alebo zdržanie konzultácie vedie k zrušeniu len vtedy, ak by to mohlo mať vplyv na výsledok konzultácie.

129. Môže sa to teda prirovnať k rozhodnutiu o začatí konania, pričom jeho úplná absencia automaticky povedie k zrušeniu konečného rozhodnutia, zatiaľ čo podstatné nedostatky v rozhodnutí o začatí konania neprinesú tento výsledok, pokiaľ sa nepreukáže, že majú vplyv na výsledok preskúmania štátnej pomoci.

2) Rozsudkom vo veci Gdynia sa už zamietli pokusy Všeobecného súdu premeniť porušenie práv dotknutých strán na podstatnú formálnu náležitosť

130. V rozsudku vo veci Gdynia, najmä v jeho bodoch 78 až 82⁴⁴, Súdny dvor dôrazne odmietol prístup Všeobecného súdu a potvrdil, že práva tretích strán zúčastniť sa na správnom konaní podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ nepredstavujú podstatné formálne náležitosti v zmysle článku 263 ZFEÚ.

131. V uvedenom odvolaní Komisia v podstate tvrdila, že Všeobecný súd nesprávne uplatnil právo na predloženie pripomienok, ktoré sa dotknutým stranám priznáva na základe článku 108 ods. 2 ZFEÚ, spôsobom v rozpore s rozsudkom vo veci Ferriere Nord, v ktorom Všeobecný súd nesprávne kvalifikoval toto právo v okolnostiach danej veci ako podstatnú formálnu náležitosť, ktorej nedodržanie automaticky viedlo k zrušeniu sporného rozhodnutia.

132. Treba uviesť, že mesto Gdynia a spoločnosť PLGK, ako aj Poľská republika v podstate tvrdili, že Komisia minimalizovala význam práva dotknutých strán na predloženie pripomienok. Uviedli, že tvrdenie Komisie, ktoré sa opiera o judikatúru, podľa ktorej je úlohou dotknutých osôb v konaní vo veci formálneho zisťovania výlučne poslúžiť ako zdroj informácií pre Komisiu, je v rozpore so súčasným stavom práva Únie, keďže rozsudky citované Komisiou v tejto súvislosti boli vyhlásené pred nadobudnutím platnosti Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Tieto osoby tvrdili, že právo dotknutých osôb mať možnosť predložiť pripomienky v situácii, o akú ide v prejednávanej veci, sa musí teraz posudzovať vzhľadom na základné práva chránené Chartou, a najmä vzhľadom na právo na riadnu správu vecí verejných zakotvené v jej článku 41, pričom vyššie uvedené právo tvorí jednu z jeho súčastí. Teraz je teda potrebné zohľadniť právo dotknutých osôb byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia Komisie.

⁴³ Všeobecný súd to už posúdil; pozri rozsudky z 22. mája 2014, Guangdong Kito Ceramics a i./Rada (T-633/11, neuvverejnený, EU:T:2014:271, bod 86 a citovaná judikatúra) (vrátane judikatúry v oblasti hospodárskej súťaže); z 13. septembra 2010, Whirpool Europe/Rada (T-314/06, EU:T:2010:390, bod 91 až 96 a citovaná judikatúra) (vrátane judikatúry v oblasti hospodárskej súťaže); z 11. septembra 2014, Gold East Paper a Gold Huasheng Paper/Rada (T-443/11, EU:T:2014:774, body 95 až 101); zo 17. februára 2011, Zhejiang Xinshiji Foods a Hubei Xinshiji Foods/Rada (T-122/09, neuvverejnený, EU:T:2011:46, body 100 až 112), a z 30. apríla 2015, VTZ a i./Rada (T-432/12, neuvverejnený, EU:T:2015:248, body 176 až 185 a 212 až 217).

⁴⁴ Pozri aj návrhy, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Gmina Miasto Gdynia a Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2019:569).

133. Argumentácia, ktorú uviedlo mesto Gdynia a PLGK, ako aj Poľská republika, naznačujú, že právo tretích strán zúčastniť sa na správnom konaní podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ predstavuje podstatnú formálnu náležitosť a v zásade ide o to, čo chcel Všeobecný súd dosiahnuť vo svojom rozsudku zo 17. novembra 2017, Gmina Miasto Gdynia a Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/Komisja (T-263/15, EU:T:2017:820), a čo chce dosiahnuť v napadnutých rozsudkoch.

134. Domnievam sa však, že v prejednávanej veci je táto diskusia irelevantná, pretože v rozsudku vo veci Gdynia sa takýto prístup jednoznačne odmietol.

135. Po prvé v bode 70 rozsudku vo veci Gdynia Súdny dvor pripomenul, že podľa ustálenej judikatúry „sa podniky, ktoré sú potenciálnymi príjemcami štátnej pomoci, považujú za dotknuté osoby, pričom Komisia je povinná vyzvať ich vo fáze preskúmania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ na predloženie pripomienok“.

136. Ďalej v bode 71 uvedeného rozsudku Súdny dvor zdôraznil, že „hoci sa tieto dotknuté osoby nemôžu dovolávať práva na obranu, majú naopak právo zúčastniť sa v primeranom rozsahu so zreteľom na okolnosti prejednávaneho prípadu na správnom konaní vedenom Komisiou“.

137. Môj prístup v týchto návrhoch potvrdzuje aj skutočnosť, že Súdny dvor vychádzal v bodoch, ktoré citujem nižšie (teda body 72 až 75 rozsudku vo veci Gdynia), z rozsudku vo veci Falck (body 80 až 83)⁴⁵ s cieľom jasne zdôrazniť rozdiel medzi právami (na obhajobu) dotknutého členského štátu na (*priamej*) účasti na správnom konaní a právami tretích strán byť (*nepriamo*) zapojený do správneho postupu.

138. V bode 72 rozsudku vo veci Gdynia Súdny dvor v zásade pripomína, že také práva majú dotknuté osoby (iba) na to, aby mohla byť Komisia primeraným spôsobom informovaná.

139. V bode 73 Súdny dvor zdôrazňuje, že konanie o preskúmaní štátnej pomoci je vzhľadom na svoju všeobecnú štruktúru konaním začatým proti dotknutému členskému štátu.

140. Keďže, ako uvádza Súdny dvor – opäť sa opierajúc o rozsudok vo veci Falck⁴⁶ – v bode 74 rozsudku vo veci Gdynia, „majú iné dotknuté osoby ako dotknutý členský štát len úlohu pripomenutú v bode 72 [uvedeného rozsudku] a v tejto súvislosti *nemôžu žiadať o kontradiktórnu diskusiu s Komisiou, na ktorú má nárok dotknutý členský štát*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

141. V bode 75 rozsudku vo veci Gdynia Súdny dvor dodal, že „žiadne procesné ustanovenie týkajúce sa preskúmania štátnej pomoci nevyhradzuje príjemcovi takejto pomoci osobitné postavenie medzi dotknutými osobami“, najmä preto, že uvedené konanie nie je konaním proti príjemcovi pomoci, ktoré by znamenalo, že príjemca by mohol mať také široké práva, ako je samotné právo na obranu.

142. Vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok vo veci Gdynia, neboli dotknuté osoby pred prijatím napadnutého rozhodnutia vyzvané, aby predložili svoje pripomienky k uplatniteľnosti a prípadnému vplyvu usmernení Komisie z roku 2014⁴⁷, aj keď tieto usmernenia boli uverejnené po prijatí rozhodnutia o začatí konania, a teda po skončení úvodného konania vo veci formálneho

⁴⁵ Príslušné body rozsudku vo veci Falck citujem v bode 115 vyššie.

⁴⁶ Príslušné body rozsudku vo veci Falck citujem v bode 115 vyššie.

⁴⁷ Oznámenie Komisie s názvom „Usmernenia o štátnej pomoci pre letiská a letecké spoločnosti“ (Ú. v. EÚ C 99, 2014, s. 3, ďalej len „usmernenia z roku 2014“).

získovania. Preto bola predložená otázka, či by Všeobecný súd mohol v tejto veci rozhodnúť, že práva dotknutých strán na predloženie pripomienok k novému právnomu rámcu (najmä usmerneniam z roku 2014) pred prijatím napadnutého rozhodnutia predstavujú podstatnú formálnu náležitosť v zmysle článku 263 ZFEÚ, ktorých porušenie vedie k zrušeniu uvedeného rozhodnutia bez toho, aby bolo potrebné preukázať, že správne konanie mohlo viesť k inému výsledku.

143. Súdny dvor odpovedal záporne.

144. Súdny dvor uviedol, že výzva dotknutým osobám, aby predložili pripomienky k okolnostiam, ktoré neboli uvedené v rozhodnutí o začatí konania, ako napríklad prijatie nových pravidiel hodnotenia po uverejnení rozhodnutia o začatí konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ, nepredstavuje podstatnú formálnu náležitosť, ale vadu konania, ktorá preto automaticky neviedla k zrušeniu konečného rozhodnutia (body 78 až 82 uvedeného rozsudku).

145. Konkrétne v bode 78 Súdny dvor vysvetlil, že je potrebné preskúmať, či bol Všeobecný súd oprávnený konštatovať, že právo dotknutých strán v uvedenej veci predložiť pripomienky k novému právnomu režimu pred prijatím napadnutého rozhodnutia *predstavuje podstatnú formálnu náležitosť* v zmysle článku 263 ZFEÚ.

146. V ďalšom bode (bod 79 rozsudku vo veci Gdynia) Súdny dvor odkázal na rozsudok vo veci Ferriere Nord a uviedol, že „Komisia nemôže bez toho, aby porušila procesné práva dotknutých osôb, založiť svoje rozhodnutie na nových zásadách zavedených novým právnym režimom bez toho, aby ich vyzvala na predloženie pripomienok v tejto súvislosti“.

147. Pritom však takáto „*vada konania* spôsobuje] neplatnosť rozhodnutia alebo jeho časti len v prípade, ak sa preukáže, že pri neexistencii tejto vady by napadnuté rozhodnutie mohlo mať iný obsah“⁴⁸. Súdny dvor tam citoval rozsudok z 23. apríla 1986, Bernardi/Parlament (150/84, EU:C:1986:167).

148. Konkrétne v bode 81 Súdny dvor uviedol, že „pokiaľ ide o procesné práva dotknutých osôb, keď dôjde k zmene právneho režimu po tom, čo Komisia umožnila dotknutým osobám predložiť svoje pripomienky, a pred prijatím rozhodnutia Komisie týkajúceho sa plánovanej pomoci, ktoré Komisia založí na novom právnom režime bez toho, aby uvedené osoby vyzvala na predloženie pripomienok k tomuto režimu, samotná existencia rozdielov medzi právnym režimom, ku ktorému mali dotknuté osoby možnosť predložiť svoje pripomienky, a právnym režimom, na ktorom je založené uvedené rozhodnutie, nemôže sama osebe spôsobiť neplatnosť uvedeného rozhodnutia. Hoci sa totiž predmetné právne režimy zmenili, vzniká otázka, či vzhľadom na ustanovenia týchto režimov, ktoré sú relevantné pre prejednávany prípad, mohla uvedená zmena zmeniť zmysel napadnutého rozhodnutia“.

149. V dôsledku toho Súdny dvor v bode 82 rozsudku vo veci Gdynia uviedol, že Všeobecný súd „sa teda v bode 81 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že právo dotknutých osôb predložiť pripomienky za okolností, o aké ide v prejednávanej veci, má povahu podstatnej formálnej náležitosti v zmysle článku 263 ZFEÚ, ktorej porušenie spôsobuje neplatnosť napadnutého rozhodnutia, bez toho, aby bolo potrebné preukázať, že porušenie tohto práva mohlo ovplyvniť zmysel tohto rozhodnutia“.

⁴⁸ Kurzívou zvýraznil generálny advokát, bod 80 rozsudku vo veci Gdynia.

150. V bode 86 uvedeného rozsudku Súdny dvor konštatoval, že „Všeobecný súd nemohol bez porušenia judikatúry týkajúcej sa procesných práv dotknutých osôb uvedenej v bodoch 70 až 75, ako aj v bodoch 79 a 81 [rozsudku vo veci Gdynia], ani konštatovať, že nie je nevyhnutné skúmať vplyv neexistencie výzvy pre dotknuté osoby, aby sa vyjadrili k usmerneniam z roku 2014 pred prijatím tohto rozhodnutia, ani konštatovať takýto vplyv bez preskúmania argumentácie Komisie smerujúcej k preukázaniu existencie samostatného a nezávislého právneho základu uvedeného rozhodnutia“.

151. Je tiež potrebné poukázať na to, že v bodoch 87 a 88 rozsudku vo veci Gdynia Súdny dvor odkazuje len na rozsudok vo veci Freistaat Sachsen (bod 55) v reakcii na tvrdenia žalovaných a opakuje svoje predchádzajúce vyhlásenie, že právo dotknutých osôb predložiť svoje pripomienky za okolností, aké boli v uvedenej veci, nepredstavuje podstatnú formálnu náležitosť.

152. Súdny dvor v tejto súvislosti nezakladá svoje odôvodnenie na obsahu rozhodnutia o začatí konania, ale na povinnosti Komisie „ak... rozhodne o začatí konania vo veci formálneho zisťovania v súvislosti s plánovanou pomocou,... umožniť dotknutým osobám, medzi ktorými je jeden [dotknutý podnik], predložiť ich pripomienky“ (bod 87 rozsudku vo veci Gdynia).

153. Ako Súdny dvor uviedol v bode 88 rozsudku vo veci Freistaat Sachsen „týka [sa] povinností, ktoré má Komisia ku dňu začatia konania vo veci formálneho zisťovania. Okrem toho nastoluje otázku použitia nových právnych pravidiel prijatých po oznámení plánovanej pomoci. [Tento rozsudok sa teda týka] otázok, ktoré sú odlišné od otázok vznesených v rámci tohto odvolania, a to práva mať možnosť predložiť pripomienky, o ktoré sa opierajú mesto Gdynia a PLGK v súvislosti so zmenou právneho režimu, ku ktorej došlo potom, ako boli uvedení účastníci vyzvaní, aby predložili svoje pripomienky, a pred prijatím sporného rozhodnutia“.

154. Z toho vyplýva, že podstatná formálna náležitosť podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ voči dotknutým stranám spočíva výlučne vo výzve adresovanej dotknutým stranám, aby im umožnila urýchlene predložiť svoje pripomienky hneď po prijatí rozhodnutia o začatí konania.

3) Argument pre úplnosť týkajúci sa rozsudku vo veci Freistaat Sachsen

155. Ako je obvyklé v návrhoch generálneho advokáta, pre úplnosť zvážim, či by môj záver mal byť iný, ak by sa malo vziať do úvahy tvrdenie (*quod non*), že Všeobecný súd (v bode 70 prvého napadnutého rozsudku a bode 67 druhého napadnutého rozsudku) správne vychádzal z rozsudku vo veci Freistaat Sachsen (bod 55), podľa ktorého „povinnosť Komisie umožniť dotknutým osobám v štádiu rozhodnutia o začatí konania predložiť svoje pripomienky, má povahu podstatnej formálnej náležitosti, ktorej nesplnenie má za následok zrušenie chybného aktu, a to nezávisle od toho, či toto nesplnenie spôsobilo ujmu tomu, kto naň poukázal, alebo či správne konanie mohlo viesť k inému výsledku“.

156. Môj záver platí aj v takejto situácii: v skutočnosti je logickým dôsledkom tohto zistenia Všeobecného súdu, že rozsudkom vo veci Gdynia by sa potom zmenil (alebo dokonca opravil) rozsudok vo veci Freistaat Sachsen.

157. Namiesto toho, aby Súdny dvor preskúmal, či v tejto veci bola porušená taká podstatná formálna náležitosť (v rozsudku vo veci Gdynia, bod 78), ako som uviedol vo svojej analýze vyššie v texte, vychádzal z rozsudku Bernardi/Parlament (150/84, EU:C:1986:167, bod 28) s cieľom posúdiť „či Všeobecný súd mohol... oprávnene konštatovať, že právo dotknutých osôb zúčastnených v predmetnom prípade predložiť pred prijatím sporného rozhodnutia svoje

pripomienky k tomuto novému právnemu režimu a osobitne k usmerneniam z roku 2014 má povahu podstatnej formálnej náležitosti v zmysle článku 263 ZFEÚ, ktorej porušenie spôsobuje neplatnosť dotknutého aktu bez toho, aby bolo potrebné preukazovať, že správne konanie mohlo viesť k inému výsledku“.

158. Z toho vyplýva, že v bodoch 70 a 71 prvého napadnutého rozsudku a v bodoch 66 až 68 druhého napadnutého rozsudku sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že „povinnosť Komisie umožniť dotknutým osobám v štádiu rozhodnutia o začatí konania predložiť svoje pripomienky, má povahu podstatnej formálnej náležitosti“.

159. Porušenie práv dotknutých strán zúčastniť sa na správnom konaní, ako napríklad neposkytnutie možnosti predložiť svoje pripomienky, nepredstavuje porušenie podstatnej formálnej náležitosti, čo by automaticky viedlo k zrušeniu napadnutého rozhodnutia.

160. Súhlasím s Komisiou, že aj keď sa prejednávaná vec netýka pripomienok dotknutých strán k *právnym normám* (ako sú usmernenia Komisie v oblasti preskúmania štátnej pomoci, ako to bolo v rozsudku vo veci Gdynia), ale týka sa skôr ich pripomienok ku *skutkovým okolnostiam* (to znamená k druhému spôsobu financovania režimu pomoci v prejednáwanej veci: rozpočtovým prostriedkom spolkovej krajiny Bavorsko), tento rozdiel týkajúci sa *predmetu* chýbajúcich pripomienok nevylučuje použitie rozsudku vo veci Gdynia.

161. V oboch prípadoch je problém rovnaký, a to, že dotknuté strany nemohli predložiť svoje vyjadrenia ku konkrétnym okolnostiam obsiahnutým v rozhodnutí o začatí konania.

162. Rozdiel medzi *príčinami* neexistencie pripomienok dotknutých strán v týchto dvoch veciach, teda neexistencie odkazu v rozhodnutí o začatí konania alebo prijatie nových usmernení Komisie po uverejnení rozhodnutia o začatí konania, je irelevantný. Podstatné je, že v oboch prípadoch boli porušené práva dotknutých strán zúčastniť sa na správnom konaní.

163. Všeobecný súd v bode 71 prvého napadnutého rozsudku skutočne zdôraznil, že boli porušené práva účasti na správnom konaní.

164. Preto zo všetkých vyššie uvedených úvah vyplýva, že tretiemu odvolaciemu dôvodu treba vyhovieť.

D. O štvrtom odvolacom dôvode založenom na nesprávnom právnom posúdení práva dotknutých strán na predloženie svojich pripomienok

1. Prípustnosť

165. Spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie tvrdia, že štvrtý odvolací dôvod je neprípustný. Podľa nich Všeobecný súd v bodoch 72 a 75 prvého napadnutého rozsudku dospel k záveru, že došlo k porušeniu práva dotknutých strán predložiť svoje pripomienky k výsledku konania. Stalo sa tak na základe vyhlásenia, ktoré je čisto faktické. Záujmové združenie tvrdí, že tento dôvod je neprípustný, pretože sa týka posúdenia skutkového stavu Všeobecným súdom a ide o opakovanie dôvodov a tvrdení už predložených Všeobecnému súdu.

166. Po prvé spolková krajina Bavorsko nemôže Komisii vytýkať, že sa údajne opiera o nové skutočnosti, pretože Komisia vychádza z obsahu napadnutého rozhodnutia, ktoré je právnym aktom. Po druhé stačí uviesť, že tieto tvrdenia môžu byť zamietnuté z rovnakých dôvodov ako tie, ktoré sú uvedené v bodoch 28 a 31 vyššie.

2. O veci samej

a) Zhrnutie argumentácie účastníkov konania

167. Komisia vytýka Všeobecnému súdu, že v bodoch 72 až 75 prvého napadnutého rozsudku a v bodoch 70 až 72 druhého napadnutého rozsudku nesprávne konštatoval, že vyjadrenia dotknutých strán k otázke, či financovanie z rozpočtu predstavuje štátne prostriedky, mohli mať vplyv na výsledok konania. Komisia tvrdí, že Všeobecný súd nielenže porušil článok 108 ods. 2 a 3 ZFEÚ a článok 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, ale aj nesprávne vyložil pojem štátne prostriedky uvedený v článku 107 ods. 1 ZFEÚ a pojem existujúca pomoc uvedený v článku 108 ods. 1 ZFEÚ. Komisia napokon vytýka Všeobecnému súdu, že skreslil skutkové okolnosti uvedené v napadnutom rozsudku a nepreskúmal dôvody jej obhajoby.

168. Po prvé Komisia spochybňuje konštatovanie v bode 73 prvého napadnutého rozsudku a v bode 71 druhého napadnutého rozsudku, že spolková krajina Bavorsko sa nemohla vyjadriť k otázke, či kontroly akosti mlieka financované prostredníctvom všeobecných daňových príjmov boli kontrolami, ktoré prekračovali rámec zákonnej povinnosti. Komisia tvrdí, že argumenty tejto spolkové krajiny predložené v priebehu formálneho zisťovania nezmenili výsledok tohto konania, pretože financovanie dodatočných kontrol nepatrilo do pôsobnosti napadnutého rozhodnutia. Komisia ďalej tvrdí, že Všeobecný súd nepreskúmal jej dôvody obhajoby. Po prvé aj za predpokladu, že by boli tvrdenia spolkové krajiny Bavorsko týkajúce sa dodatočných kontrol správne, v každom prípade je nepochybné, že tieto kontroly boli vykonávané na základe ZMT. Rozhodnutie o začatí konania sa však vzťahovalo na všetky kontroly stanovené v uvedenom nariadení, a preto sa vzťahovalo aj na tieto kontroly.

169. Po druhé Komisia spochybňuje zistenie uvedené v bode 74 prvého napadnutého rozsudku, podľa ktorého spolková krajina Bavorsko nemohla byť vypočítaná v otázke, či predmetné opatrenie predstavovalo existujúcu pomoc. Všeobecný súd neodpovedal na dôvody obhajoby Komisie.

170. V tejto súvislosti Komisia uvádza, že rozhodnutie o začatí konania v odôvodneniach 140 až 152 umožňovalo dotknutým stranám zaujať stanovisko k existencii existujúcej pomoci. Dodáva, že ako vyplýva z odôvodnení 41 až 56 napadnutého rozhodnutia, spolková krajina Bavorsko predložila k tomuto bodu svoje podrobné pripomienky.

171. Spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie v zásade tvrdia, že tento odvolací dôvod je nedôvodný v rozsahu, v akom je založený na nesprávnom výklade napadnutých rozsudkov. Tvrdia, že otázka, či rozpočtové prostriedky predstavujú štátne prostriedky, je irelevantná. Ďalej tieto strany tvrdia, že je rovnako irelevantná otázka, či by bez porušenia práv účasti dotknutých strán na konaní mohlo konanie viesť k odlišnému výsledku. Zoskupenie hospodárskych záujmov okrem toho uvádza, že Komisia nemôže tvrdiť, že na dodatočné kontroly sa vzťahovalo samostatné rozhodnutie Komisie.

b) Posúdenie

172. Vzhľadom na to, že tretiemu odvolaciemu dôvodu treba vyhovieť, treba sa zaoberať aj štvrtým odvolacím dôvodom.

173. Preto je potrebné preskúmať, či v prípade, ak by nedošlo k porušeniu práva dotknutých strán zúčastniť sa na konaní (to znamená, ak by dotknuté strany mohli predložiť pripomienky k druhému spôsobu financovania opatrenia pomoci), konanie by mohlo viesť k inému výsledku, ako to uvádza Všeobecný súd v napadnutých rozsudkoch.

1) O prístupe v napadnutých rozsudkoch

174. Spolková krajina Bavorsko a záujmové združenie v prvom rade nesprávne tvrdia, že v tomto prípade stačí *predpokladať*, že akékoľvek pripomienky, ktoré mohli predložiť, by mali potrebný vplyv.

175. Rozsudok vo veci Ferriere Nord (bod 83) skutočne objasňuje, že Súdny dvor musí overiť, či situácia „môže zmeniť význam predmetného rozhodnutia“.

176. Odôvodnenie Všeobecného súdu v bodoch 73 až 75 prvého napadnutého rozsudku je pritom založené výlučne na hypotézach a dedukciách.

177. Ako bude uvedené ďalej, Všeobecný súd dokonca ani neposúdil, nieto aby preukázal, že vyjadrenia dotknutých strán k druhému zdroju financovania predmetného opatrenia pomoci (t. j. rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko) *mohli zmeniť konanie vo veci formálneho zisťovania*.

178. Súhlasím s Komisiou, že Všeobecný súd mal postupovať takto: dotknutá strana mu musí predložiť skutočnosti, ktoré by predložila v správnom konaní, ale bolo jej to znemožnené z dôvodu porušenia jej práv účasti, pričom Všeobecný súd musí predpokladať, že uvedené skutočnosti sú pravdivé. Na základe toho musí Všeobecný súd preskúmať, či by tieto skutočnosti, ak by Komisia overila ich správnosť v priebehu správneho konania, mohli zmeniť právne posúdenie veci.

179. V prejednávanej veci však Všeobecný súd druhú fázu tejto analýzy úplne vynechal. Táto fáza sa netýka zisťovania skutočností, ale posúdenia právnych účinkov týchto skutočností „aj keby sa pokladali za preukázané“⁴⁹.

180. Preto sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia.

181. Všeobecný súd pri uplatňovaní svojho prístupu ku skutkovému stavu v prejednávanej veci dospel k záveru, že v prípade neexistencie napadnutej protiprávnosti (ak žalobca v prvostupňovom konaní mal počas konania vo veci formálneho zisťovania príležitosť predložiť svoje pripomienky k financovaniu zo všeobecného rozpočtu), nemožno vylúčiť, že by mohlo konanie viesť k inému výsledku.

⁴⁹ Pozri rozsudky zo 16. júna 2016, SKW Stahl-Metallurgie a SKW Stahl-Metallurgie Holding/Komisia (C-154/14 P, EU:C:2016:445, body 69 až 76), a z 11. januára 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Komisia (C-404/04 P, neuverejnený, EU:C:2007:6, body 131 až 136).

182. Všeobecný súd tento záver založil na dvoch argumentoch. Po prvé spolková krajina Bavorsko nemohla predložiť svoje pripomienky k otázke, či kontroly financované z jej rozpočtových prostriedkov presahujú rámec toho, čo bolo povinné zo zákona (bod 73 prvého napadnutého rozsudku). Po druhé Všeobecný súd uviedol, že spolková krajina Bavorsko nemohla byť vypočítaná, pokiaľ ide o otázku, či sa táto vec týkala existujúcej pomoci (bod 74 prvého napadnutého rozsudku).

183. Pokiaľ ide o prvý argument (bod 73 prvého napadnutého rozsudku), tvrdenie spolkovej krajiny Bavorsko, podľa ktorého boli prostredníctvom všeobecných daňových príjmov financované ostatné opatrenia, a nie kontroly financované prostredníctvom poplatku za mlieko (teda kontroly akosti mlieka „vykonávané nad rámec povinných kontrol“, ktorých „účel“ bol „iný“), sú nedôvodné, a to nielen preto, že Komisia v odôvodneniach 25 a 27 napadnutého rozhodnutia uviedla toto: „Nemecko tvrdí, že tieto opatrenia nepredstavujú štátnu pomoc z týchto dôvodov:... Dodatočné preskúmania surového mlieka, ktoré výraznou mierou presahujú rámec požiadaviek VKM, sú mimoriadne dôležité⁵⁰... Komisia poznamenáva, že finančná podpora týchto dodatočných preskúmaní bude predmetom osobitného rozhodnutia“.

184. Tento záver nebol napadnutý pred Všeobecným súdom. Domnievam sa, že z toho vyplýva, že Všeobecný súd sa v bode 73 prvého napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia. To obdobne platí aj na body 70 až 72 druhého napadnutého rozsudku.

185. Všeobecný súd sa dopustil aj nesprávneho právneho posúdenia, keď nesprávne vyložil judikatúru Súdneho dvora, pokiaľ ide o dôsledky porušenia práv účasti na konaní. Jednoduché *predloženie nejakého tvrdenia* na Všeobecnom súde je nedostatočné. Ďalej je nevyhnutné, aby Všeobecný súd pristúpil k *posúdeniu uvedeného tvrdenia v merite veci* s cieľom overiť, či *mohol zmeniť výsledok správneho konania*.⁵¹

186. Tvrdenie spolkovej krajiny Bavorsko predložené v rámci konania vo veci formálneho zisťovania v súvislosti s otázkou, či kontroly akosti mlieka boli nad rámec toho, čo vyžaduje zákon, nemohlo zmeniť výsledok konania, a to nielen preto, že Komisia presne vylúčila tieto dodatočné kontroly z oblasti pôsobnosti napadnutého rozhodnutia.

187. Okrem toho Všeobecný súd nepreskúmal dve tvrdenia, ktoré mu Komisia predložila, keď chcela preukázať, že tvrdenie týkajúce sa dodatočných kontrol bolo v každom prípade nedôvodné.

188. Komisia pred Všeobecným súdom v podstate tvrdila, že po prvé, aj keby bolo tvrdenie spolkovej krajiny Bavorsko týkajúce sa týchto kontrol správne (*quod non*), medzi účastníkmi konania bolo v každom prípade nesporné, že ide o otázku odberu vzoriek podľa VKM, čo znamená odber vzoriek, ktorý je upravený zákonom. V dôsledku toho sa všetky kontroly vykonávajú na základe ZMT. Vzhľadom na to, že rozhodnutie o začatí konania sa týkalo všetkých kontrol stanovených vo VKM, vzťahovalo sa aj na odber vyššie uvedených vzoriek.⁵²

⁵⁰ Milch-Güterverordnung (Výnos o kvalite mlieka) z 9. júla 1980 (BGBl. 1980 I, s. 878; ďalej len „VKM“).

⁵¹ Na ilustráciu tejto zásady pozri rozsudok z 1. októbra 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rada (C-141/08 P, EU:C:2009:598, body 83 až 104, ďalej len „rozsudok vo veci Foshan Shunde“).

⁵² Ďalej v tejto súvislosti pozri body 22 až 24 a bod 35 žaloby v prvostupňovom konaní a prílohu A.35 k nej, s. 372, ako aj odseky 19 až 21 vyjadrenia.

189. Po druhé Komisia tvrdila, že *a fortiori* neplatilo, že náklady na kontroly „ktoré boli [údajne] vykonávané nad rámec povinných kontrol“, obvykle nemuseli znášať kupujúci mlieka, ako pred Všeobecným súdom tvrdila spolková krajina Bavorsko. Naopak, sú to práve náklady, ktoré vzniknú podnikom, keď dobrovoľne prijímajú opatrenia bez akejkoľvek zákonnej povinnosti a vo svojom vlastnom záujme, a ktoré musia obvykle znášať samy.⁵³

190. Skutočnosť, že Všeobecný súd tieto tvrdenia nepreskúmal, je teda sama osebe nesprávnym právnym posúdením.⁵⁴

191. Pokiaľ ide o druhé tvrdenie (bod 74 prvého napadnutého rozsudku), ani ten nemôže byť úspešný z dôvodov, ktoré Komisia uviedla pred Všeobecným súdom, ktorý tieto dôvody v napadnutých rozsudkoch neuviedol, nieto aby sa nimi zaoberal.

192. Boli to tieto tvrdenia: po prvé rozhodnutie o začatí konania umožnilo zúčastneným stranám vyjadriť sa k prítomnosti „existujúcej pomoci“ týkajúcej sa financovania prostredníctvom všeobecných daňových príjmov (odôvodnenia 140 až 152 uvedeného rozhodnutia).

193. Po druhé už z povahy schémy pomoci v každom prípade vyplýva, že je poskytovaná každoročne alebo každé dva roky.⁵⁵ Článok 1 písm. b) nariadenia č. 659/1999 však bráni jeho kvalifikácii ako existujúcej pomoci v prejednávanej veci.

194. Po tretie bez ohľadu na pravdivosť tvrdenia spolkovej krajiny Bavorsko, podľa ktorého zníženie nákladov pre mliekarne prostredníctvom poskytnutia všeobecných daňových príjmov „sa vždy uplatňovalo“, čo Komisia spochybňuje, faktom však zostáva, že to nemôže preukázať prítomnosť existujúcej pomoci podľa článku 1 písm. b). V tomto ohľade totiž nie je rozhodujúci spôsob financovania opatrenia, ale samotné opatrenie. Opatrenie pritom spočíva v poskytovaní každoročnej dotácie z ročného alebo dvojročného rozpočtu.

195. Po štvrté spolková krajina Bavorsko (napríklad na rozdiel od spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko) počas správneho konania nikdy netvrdila, že ide o existujúcu pomoc.

196. Vzhľadom na to, že tieto tvrdenia boli predložené Všeobecnému súdu a Všeobecný súd ich ani nespomenul, a nie aby sa nimi ešte zaoberal, bod 74 prvého napadnutého rozsudku, predstavuje nesprávne právne posúdenie.⁵⁶

2) O porovnaní prístupu k napadnutým rozsudkom s rozsudkom Súdneho dvora vo veci Gdynia

197. Správny prístup, ktorý mal Všeobecný súd zvoliť, je opísaný v rozsudku Súdneho dvora vo veci Gdynia.

198. V uvedenom rozsudku Súdny dvor po zistení prítomnosti väd konania overil, či porušenie procesných práv dotknutých strán mohlo mať vplyv na výsledok konania vo veci formálneho zisťovania.

⁵³ Pozri bod 21 prvostupňového vyjadrenia.

⁵⁴ Pozri rozsudok z 24. októbra 2013, Land Burgenland a i./Komisia (C-214/12 P, C-215/12 P a C-223/12 P, EU:C:2013:682, body 110 až 112).

⁵⁵ Ďalej v tejto súvislosti pozri body 6 a 36 až 39 žaloby v prvostupňovom konaní a body 33, 34 a 50 až 97 vyjadrenia.

⁵⁶ Pozri rozsudok z 24. októbra 2013, Land Burgenland a i./Komisia (C-214/12 P, C-215/12 P a C-223/12 P, EU:C:2013:682, body 110 až 112).

199. Na základe *podrobného posúdenia* (body 83 až 86 a body 123 až 160 rozsudku vo veci Gdynia) Súdny dvor na základe odôvodnenia v napadnutom rozhodnutí dospel k záveru, že by mal rovnaký obsah, ak by dotknuté strany mohli predložiť pripomienky k usmerneniam z roku 2014.

200. Domnievam sa (rovnako ako Komisia), že Všeobecný súd po tom, ako konštatoval porušenie práv dotknutých strán na predloženie pripomienok, nemohol založiť hypotézu odlišného výsledku konania vo veci formálneho zisťovania na *jednoduchých domnienkach ani predpokladoch*, pokiaľ k takémuto porušeniu nedošlo.

201. Mohol tak urobiť iba na základe podrobného posúdenia (ako ho vykonal Súdny dvor vo veci Gdynia) odôvodnenia v napadnutom rozhodnutí a analýzy argumentov zúčastnených strán. Všeobecný súd mal preskúmať všetky tvrdenia Komisie a až potom, keď sa ukázalo, že sú neúčinné, mohol vysvetliť, prečo podľa neho bol pre konanie vo veci formálneho zisťovania možný iný výsledok, a to na základe skutočností obsiahnutých v napadnutom rozsudku.

202. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy odôvodnenie Všeobecného súdu uvedené v bodoch 72 až 75 prvého napadnutého rozsudku a v bodoch 70 až 72 druhého napadnutého rozsudku, podľa ktorého by porušenie práva dotknutých strán na predloženie pripomienok malo viesť k zrušeniu napadnutého rozhodnutia, obsahuje nesprávne právne posúdenie.

203. Všeobecný súd totiž len vyhlásil, že *je možné*, že v prípade neexistencie vád konania zistených v danom rozsudku by mohlo konanie viesť k inému výsledku (bod 72 prvého napadnutého rozsudku).

204. Možnosť iného výsledku konania však nepostačuje na odôvodnenie zrušenia aktu Únie.

205. Z rozsudku vo veci Gdynia jasne vyplýva, že je nevyhnutné *pozitívne zistenie* iného výsledku.

206. V tejto súvislosti odkazujem na bod 81 rozsudku vo veci Gdynia: „či vzhľadom na ustanovenia týchto režimov, ktoré sú relevantné pre prejednávaný prípad, mohla uvedená zmena zmeniť zmysel napadnutého rozhodnutia“, bod 95 uvedeného rozsudku: „pochybenia konštatované v bodoch 82 až 86 tohto rozsudku môžu spôsobiť neplatnosť napadnutého rozsudku, v rozsahu, v akom Všeobecný súd zrušil sporné rozhodnutie, iba v prípade, že ustanovenia usmernení z roku 2014, o ktoré sa Komisia opierala v tomto rozhodnutí, skutočne nemohli zmeniť zmysel uvedeného rozhodnutia“, a bod 132: „v tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že ako vyplýva z bodu 81 tohto rozsudku, v situácii, o akú ide v prejednáwanej veci, sa súd Únie na účely odôvodnenia zrušenia rozhodnutia Komisie uplatňujúceho nový právny režim nemôže obmedziť na identifikáciu zmien zavedených týmto novým režimom, ale musí navyše overiť, či zmena právneho režimu mohla ovplyvniť uvedené rozhodnutie“.

207. Dodávam, že aj tu rozdiel medzi neexistenciou pripomienok k novým kritériám zlučiteľnosti (nové usmernenia z roku 2014, ako v rozsudku vo veci Gdynia) na jednej strane a časťou financovania, ktorá nesporne predstavuje prvok štátnych prostriedkov (ako v prejednáwanej veci), na strane druhej, nie je pre uplatnenie vyššie uvedeného kritéria právneho posúdenia relevantný.

3) Judikatúra predchádzajúca rozsudku vo veci Gdynia bola v každom prípade jasná, aj pokiaľ ide o správny prístup

208. Vo veci Rada/Interpipe Niko Tube a Interpipe NTRP⁵⁷ sa účastník konania dozvedel o skutočnostiach použitých na vykonanie určitých výpočtov jeden deň pred prijatím nariadenia. Na základe týchto informácií dosiahol uvedený účastník konania čiastočné zrušenie predmetného nariadenia Všeobecným súdom. Tento účastník tvrdil, že zrušenie vo väčšom rozsahu by bolo možné na základe doplňujúcich informácií, ktoré by predložil, ak by bol o týchto skutočnostiach informovaný skôr. Súdny dvor tomuto tvrdeniu vyhovel, pretože právny význam týchto informácií bol potvrdený čiastočným zrušením uvedeného nariadenia.

209. Vo veci SKW Stahl-Metallurgie a SKW Stahl-Metallurgie Holding/Komisia⁵⁸ odvolateľky nemohli zaujať stanovisko z dôvodu porušenia ich práva na obhajobu v otázke vplyvu podniku Degussa na iný podnik (SKW). Súdny dvor rozhodol, že pripísanie zodpovednosti za kartelovú dohodu bolo založené na niekoľkých skutočnostiach a že v dôsledku toho otázka tohto vplyvu, aj keď bolo toto tvrdenie pravdivé, nemala vplyv na rozhodnutie.

210. Vo veci Nemecko/Komisia⁵⁹ Komisia neposlala dotknutému členskému štátu (Nemecko) určité listy od konkurentov príjemcu pomoci, ktorí tvrdili, že boli porušené ich práva na obhajobu, a preto by malo byť rozhodnutie zrušené. Súdny dvor skúmal, či by nemecká vláda, ak by dostala tieto pripomienky, bola schopná predložiť tvrdenia, ktoré by viedli Komisiu k schváleniu opatrenia pomoci. Nemecká vláda však nemohla uviesť žiadnu skutkovú ani právnu okolnosť, ktorá by viedla Komisiu k prijatiu iného rozhodnutia. Odpoveď Súdneho dvora bola záporná, pričom zákaz štátnej pomoci vychádzal z platných usmernení, a preto spoločnosť Jadekost bola príjemcom prevádzkovej pomoci, ktorá nemohla byť schválená ani podľa uvedených usmernení, ani zo zásady.

211. V rozsudku vo veci Technische Glaswerke Ilmenau/Komisia⁶⁰ Súdny dvor postupoval rovnakým spôsobom. Preskúmal, či by tvrdenia, ktoré nemohli byť predložené z dôvodu porušenia práva na obhajobu, aj keby boli pravdivé, mohli viesť k schváleniu opatrenia pomoci. Súdny dvor rozhodol, že to tak nebolo, pretože neexistencia plánu reštrukturalizácie by v každom prípade viedla k zákazu.

212. Vo veci Westdeutsche Landesbank⁶¹ nemecká vláda tvrdila, že bolo porušené jej právo na vypočutie, pretože Komisia odmietla poskytnúť prístup k určitým dokumentom. Po preskúmaní obsahu dokumentov Všeobecný súd dospel k záveru, že k žiadnemu porušeniu práva na obhajobu nedošlo okrem iného preto, že v týchto dokumentoch išlo v podstate o rozvinutie alebo objasnenie už vyjadrených názorov.

213. Nakoniec spolková krajina Bavorsko a zoskupenie hospodárskych záujmov sa na podporu svojej argumentácie opierajú najmä o rozsudok vo veci Foshan Shunde (bod 94). Tento rozsudok však nie je pre ich vec užitočný. Ako uviedla Komisia, v bode 81 uvedeného rozsudku Súdny dvor pripomína ustálenú judikatúru týkajúcu sa možnosti odlišného výsledku konania.

⁵⁷ Rozsudok zo 16. februára 2012 (C-191/09 P a C-200/09 P, EU:C:2012:78, body 75 až 88).

⁵⁸ Rozsudok zo 16. júna 2016 (C-154/14 P, EU:C:2016:445, body 69 až 76).

⁵⁹ Rozsudok z 5. októbra 2000 (C-288/96, EU:C:2000:537, body 92 až 106, ďalej len „rozsudok vo veci Jadekost“).

⁶⁰ Rozsudok z 11. januára 2007 (C-404/04 P, neuverejnený, EU:C:2007:6, body 131 až 136).

⁶¹ Rozsudok zo 6. marca 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale a Land Nordrhein-Westfalen/Komisia (T-228/99 a T-233/99, EU:T:2003:57).

214. Skutočnosť, že toto kritérium nebolo v tejto judikatúre zmenené, potvrdzuje napríklad aj nedávny rozsudok z 10. septembra 2013, G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 40), v ktorom Súdny dvor odkazuje na rozsudok vo veci Foshan Shunde. V uvedenom rozsudku Súdny dvor jasne vysvetľuje toto kritérium: „na to, aby sa konštatovala takáto nezákonnosť, [je nevyhnutné preveriť], či v závislosti od skutkových a právnych okolností, ktoré sú špecifické pre prejednávajúcu vec, správne konanie, o ktoré ide, mohlo viesť k inému výsledku z dôvodu, že [dotknuté strany] mohli uviesť okolnosti, ktoré by odôvodňovali, [že výsledok konania by mal byť iný]“.

215. V bode 94 rozsudku vo veci Foshan Shunde sa iba zohľadňuje zvláštnosť tejto veci, to znamená, že antidumpingové pravidlá (ako sú pravidlá v oblasti práva hospodárskej súťaže) stanovujú skutočné právo podnikov na obhajobu a najmä na dialóg s Komisiou, kým podľa pravidiel štátnej pomoci práva účasti dotknutých strán na konaní zjavne takýto dialóg neobsahujú.⁶²

4) Záver týkajúci sa štvrtého odvolacieho dôvodu

216. Rovnako ako prevádzková pomoc v rozsudku vo veci Jadekost a pomoc na reštrukturalizáciu bez plánu reštrukturalizácie v rozsudku z 11. januára 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Komisia (C-404/04 P, neuverejnený, EU:C:2007:6), sú v každom prípade zakázané, môžu prostriedky zo všeobecného rozpočtu spravidla predstavovať štátne prostriedky podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

217. Preto súhlasím s Komisiou, že prístup Všeobecného súdu v napadnutých rozsudkoch treba zamietnuť, pretože by predstavoval nebezpečný precedens, ktorý je v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora a popiera účinnosť filtra, ktorý je zabezpečený kritériom prípadne odlišného výsledku správneho konania.

218. Z toho vyplýva, že štvrtému odvolaciemu dôvodu treba vyhovieť.

219. Keďže tretiemu a štvrtému odvolaciemu dôvodu treba vyhovieť, napadnuté rozsudky je potrebné zrušiť.

IV. O vrátení veci Všeobecnému súdu

220. V súlade s článkom 61 prvým odsekom Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže Súdny dvor v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu buď sám vydať konečný rozsudok, ak to stav konania dovoľuje, alebo vrátiť vec Všeobecnému súdu na rozhodnutie.

221. O prvom odvolacom dôvode môže rozhodnúť Súdny dvor, pretože bol predmetom rozsiahlej výmeny argumentov medzi účastníkmi konania pred Všeobecným súdom, ako aj teraz pred Súdny dvorom. Domnievam sa, že Súdny dvor by mal tento odvolací dôvod zamietnuť z dôvodu zrušenia napadnutých rozsudkov.

222. Pokiaľ ide o ostatné žalobné dôvody, vec musí byť vrátená Všeobecnému súdu, pretože je potrebné ich prediskutovať a preskúmať v prvostupňovom konaní.

⁶² Pozri rozhodnutie vo veci Falck (bod 82) a rozsudok z 15. novembra 2011, Komisia a Španielsko/Gibraltar a Spojené kráľovstvo (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, bod 181).

V. Trovy

223. Vzhľadom na to, že vec sa vracia Všeobecnému súdu, o trovách odvolacieho konania sa rozhodne neskôr.

VI. Návrh

224. Na základe uvedených skutočností navrhujem, aby Súdny dvor:

1. zamietol prvé dva odvolacie dôvody;
2. zrušil rozsudky Všeobecného súdu Európskej únie z 12. decembra 2018, Freistaat Bayern/Európska komisia (T-683/15, EU:T:2018:916), a Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns e.V a i./Európska komisia (T-722/15 až T-724/15, neuverejnené, EU:T:2018:920);
3. zamietol prvý žalobný dôvod v rámci žalôb o neplatnosť v rozsahu, v akom sa tento žalobný dôvod zakladá na porušení procesných práv dotknutých strán v prejednávanych veciach z dôvodu, že im nebola poskytnutá možnosť vyjadriť sa k financovaniu pomoci zo všeobecného rozpočtu;
4. vrátil vec Všeobecnému súdu na preskúmanie zvyšných žalobných dôvodov v prvostupňovom konaní;
5. rozhodol o trovách konania neskôr.