ROZHODNUTIE KOMISIE (EÚ) 2016/1126

zo 4. apríla 2016

o štátnej pomoci SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)], ktorá sa týka všeobecných zdravotných kontrolných činností podľa zákona o mlieku a tukoch

[oznámené pod číslom C(2016) 1878]

(Iba nemecké znenie je autentické)

EURÓPSKA KOMISIA,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 108 ods. 2 prvý pododsek,

po tom, ako sa v súlade s uvedeným ustanovením ([1]) zainteresovaným stranám adresovala výzva, aby predložili svoje stanoviská, a so zreteľom na ich pripomienky,

keďže:

1. POSTUP

(1) Európska komisia (ďalej len „Komisia“) listami z 28. novembra 2011 a 27. februára 2012 požiadala Nemecko o dodatočné informácie vzhľadom na výročnú správu z roku 2010 o štátnej pomoci v sektore poľnohospodárstva, ktorú Nemecko predložilo podľa článku 26 nariadenia Rady (EÚ) č. 2015/1589 ([2]). Nemecko zodpovedalo otázky Komisie v listoch zo 16. januára 2012 a 27. apríla 2012. Na základe odpovedí Nemecka sa zistilo, že Nemecko poskytlo nemeckému mliekarenskému odvetviu finančnú podporu podľa zákona o obchode s mliekom, mliečnymi výrobkami a tukmi („Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten“, ďalej len „zákon o mlieku a tukoch“ alebo „ZMT“) z roku 1952.

(2) Komisia listom z 2. októbra 2012 informovala Nemecko, že predmetné opatrenia boli zapísané ako neoznámená pomoc pod registračným číslom SA.35484 (2012/NN). Nemecko listami zo 16. novembra 2012, 7., 8., 11., 13., 14., 15. a 19. februára, 21. marca, 8. apríla, 28. mája, 10. a 25. júna a 2. júla 2013 poskytlo ďalšie informácie.

(3) Listom zo 17. júla 2013 [C(2013) 4457 final] Komisia oznámila Nemecku svoje rozhodnutie začať vzhľadom na určité čiastkové opatrenia vykonané podľa ZMT konanie v zmysle článku 108 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) ([3]) (ďalej len „rozhodnutie o začatí konania“). V tom istom liste Komisia dospela k záveru, že ďalšie čiastkové opatrenia buď v období od 28. novembra 2001 do 31. decembra 2006, alebo v období od 1. januára 2007, alebo v oboch obdobiach, sú zlučiteľné s vnútorným trhom alebo nejde o štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, alebo nepatria do rozsahu pôsobnosti pravidiel štátnej pomoci.

(4) Pokiaľ ide o čiastkové opatrenia, ktoré sú predmetom tohto rozhodnutia, konkrétne o čiastkové opatrenia týkajúce sa všeobecnej zdravotnej kontroly uvedené v rozhodnutí o začatí konania ako čiastkové opatrenia týkajúce sa monitorovania kontaminantov ([4]), BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 a TH 8 (ďalej len „čiastkové opatrenia“), Komisia uviedla, že tieto čiastkové opatrenia vykazujú všetky charakteristické znaky štátnej pomoci, a požiadala Nemecko, aby predložilo svoje pripomienky a poskytlo všetky informácie, ktoré môžu pomôcť pri hodnotení pomoci za obdobie od 28. novembra 2001.

([1]) Ú. v. EÚ C 7, 10.1.2014, s. 8.

([2]) Nariadenie Rady (EÚ) 2015/1589 z 13. júla 2015 stanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (Ú. v. EÚ L 248, 24.9.2015, s. 9).

([3]) S účinnosťou od 1. decembra 2009 sa články 87 a 88 Zmluvy o ES stali článkami 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie („ZFEÚ“). Uvedené dva súbory ustanovení sú vo svojej podstate totožné. Na účely tohto rozhodnutia treba v náležitých prípadoch odkazy na články 87 a 88 Zmluvy o ES chápať ako odkazy na články 107 a 108 ZFEÚ. V ZFEÚ sa zaviedli aj určité zmeny v terminológii, napríklad pojem „Spoločenstvo“ bol nahradený pojmom „Únia“ a pojem „spoločný trh“ sa nahradil pojmom „vnútorný trh“. V tomto rozhodnutí sa bude používať terminológia ZFEÚ.

([4]) Hoci sa v stručnom opise opatrení BW 9 a RP 3 v prílohe k rozhodnutiu o začatí konania uvádzajú aj iné kontroly kvality, z ďalších informácií predložených Nemeckom vyplýva, že tieto opatrenia sa vzťahujú len na monitorovanie kontaminantov, ktoré je predmetom tohto rozhodnutia, a nevzťahuje sa na iné kontroly kvality.

(5) Nemecko zaujalo stanovisko k rozhodnutiu o začatí konania listom z 20. septembra 2013.

(6) Rozhodnutie o začatí konania bolo uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie* ([1]). Komisia vyzvala zainteresované strany, aby predložili svoje pripomienky v priebehu jedného mesiaca. Komisia dostala od zainteresovaných strán 10 pripomienok týkajúcich sa čiastkových opatrení uvedených v odôvodnení 4. Tieto pripomienky boli zaslané Nemecku v listoch z 27. februára, 3. marca a 3. októbra 2014. Nemecko na tieto pripomienky neodpovedalo.

2. **OPIS SCHÉMY**

(7) ZMT je nemecký spolkový zákon, ktorý nadobudol účinnosť v roku 1952. Tvorí právny rámec daných čiastkových opatrení a trvanie jeho platnosti je neobmedzené.

(8) Na základe § 22 ods. 1 ZMT sú nemecké spolkové krajiny oprávnené vyberať od mliekarní poplatok za mlieko v závislosti od množstva dodaného mlieka.

(9) V § 22 ods. 2 ZMT sa stanovuje, že prostriedky získané z poplatku za mlieko sa môžu využiť len na:

a) podporu a zachovanie akosti na základe určitých vykonávacích predpisov;

b) zlepšenie hygieny pri získavaní, dodávkach, úprave a spracovaní, ako aj odbyte mlieka a mliečnych výrobkov;

c) kontroly dojivosti;

d) poradenstvo v oblasti mliekarenstva pre podniky a priebežné vzdelávanie dorastu v odbore;

e) propagáciu s cieľom zvýšiť spotrebu mlieka a mliečnych výrokov;

f) vykonávanie úloh vyplývajúcich zo ZMT.

(10) V § 22 ods. 2a ZMT sa stanovuje, že odchylne od odseku 2 sa prostriedky získané z poplatku za mlieko môžu použiť aj na:

a) zmiernenie štrukturálne podmienených vyšších nákladov na zber pri dodávkach mlieka a smotany od výrobcu do mliekarní;

b) zmiernenie zvýšených nákladov na dopravu pri dodávkach mlieka medzi mliekarňami, ak sú takéto dodávky potrebné na zabezpečenie zásobovania odbytísk mliekarní, do ktorých dodávky smerujú, konzumným mliekom, a

c) podporu kvality pri centrálnom odbyte mliečnych výrobkov.

(11) V týchto spolkových krajinách: Bádensko-Württenbersko, Bavorsko, Hesensko, Dolné Sasko, Severné Porýnie-Vestfálsko, Porýnie-Falcko, Sársko a Durínsko sa poplatok za mlieko používa na financovanie čiastkových opatrení uvedených v odôvodnení 4.

(12) Čiastkové opatrenia zahŕňajú kontroly rozličných kontaminantov v mlieku a mliečnych výrobkoch, ako je dioxín, polychlórované bifenyly (PCB), aflatoxín, detergenty, pesticídy, polychlórovaný vodík, ktoré môžu byť škodlivé pre ľudské zdravie. Kontroly vykonávali osobitné kontrolné orgány, ktorým tieto úlohy pridelili príslušné orgány verejnej moci v jednotlivých spolkových krajinách, kde sa čiastkové opatrenia vykonávali. Kontrolné vzorky sa anonymne a na základe náhodného výberu odoberali z vozidiel určených na prepravu mlieka. Cieľom kontrol bolo zisťovať prítomnosť kontaminantov v mlieku s cieľom zabrániť vzniku rizík pre ľudské zdravie a zabezpečiť ochranu spotrebiteľov. Tieto činnosti sa v tomto rozhodnutí označujú pojmom „monitorovanie kontaminantov“. V rokoch 2001 až 2011 dosiahol celkový rozpočet na tieto činnosti (spolu za všetky spolkové krajiny, v ktorých sa čiastkové opatrenia vykonávali) výšku približne 9 miliónov EUR.

([1]) Ú. v. EÚ C 7, 10.1.2014, s. 8.

(13) Podľa posúdenia vykonaného Komisiou v rámci rozhodnutia o začatí konania Nemecko nepredložilo žiadne ustanovenia vnútroštátneho práva ani práva Únie, ktoré by odôvodňovali klasifikovanie monitorovania kontaminantov ako opatrenia, ktoré nepredstavuje štátnu pomoc. Komisia má okrem toho pochybnosti o tom, či čiastkové opatrenia neposkytli mliekarňam výhodu, keďže Komisia konštatovala, že cieľom kontrol je zabezpečiť kvalitu mliečnych výrobkov, a tak náklady súvisiace s vykonávaním týchto kontrol musia spravidla znášať dané mliekarenské podniky. Komisia navyše vyjadrila obavu, že dané kontroly kvality sa vykonávajú pravidelne.

3. **PRIPOMIENKY NEMECKA**

(14) Nemecko opísalo právny základ na monitorovanie kontaminantov. Existovali dva súbory predpisov. Prvý súbor právnych ustanovení reguloval vykonávanie kontrol v rámci monitorovania kontaminantov. To zahŕňalo metodickú prípravu a stanovenie harmonogramu kontrol, spôsobu odberu vzoriek, metódy testovania a spôsobu využitia výsledkov. Tieto činnosti v zásade upravovali právne predpisy v oblasti bezpečnosti potravín.

(15) Druhý súbor právnych ustanovení sa týkal financovania týchto činností. Ako sa uvádza už v rozhodnutí o začatí konania, tieto činnosti sa financovali z poplatku za mlieko, ktorý odvádzajú mliekarne. Právny základ bol § 22 ods. 2 ZMT. Na regionálnej úrovni existovali dodatočné vykonávacie ustanovenia vrátane rozpočtových pravidiel.

(16) Nemecko predložilo prehľad uplatniteľných právnych predpisov v oblasti bezpečnosti potravín:

a) Na úrovni Únie: Úradná kontrola bezpečnosti potravín je regulovaná týmito právnymi aktmi: nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ([1]), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ([2]), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 ([3]), najmä jeho príloha IV, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ([4]), najmä jeho príloha I, časť A, nariadenie Komisie (ES) č. 1881/2006 ([5]), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 396/2005 ([6]). Monitorovanie rezíduí alebo látok bolo regulované smernicou Rady 96/23/ES ([7]) a rozhodnutím Komisie 97/747/ES ([8]).

b) Na vnútroštátnej úrovni: Úradné kontroly bezpečnosti potravín a monitorovanie rezíduí alebo látok boli regulované zákonom o bezpečnosti potravín a krmív (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch), administratívnym výnosom o zásadách vykonávania úradných kontrol v oblasti bezpečnosti potravín a krmív (Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Erhaltung lebensmittelrechticher, weinrechlticher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften), nariadením o obmedzení kontaminantov v potravinách (Verordnung zur Begrenzung von Kontaminanten in Lebensmittel) a národným plánom kontroly rezíduí (Nationaler Rückstandskontrollplan).

c) Okrem úradných kontrol bezpečnosti potravín sa vykonávalo aj monitorovanie kontaminantov, a to na základe týchto ustanovení práva Únie a vnútroštátneho práva: nariadenie (ES) č. 178/2002, nariadenie (ES) č. 882/2004 a odporúčanie Komisie 2011/516/EÚ ([9]), § 14 ZMT, § 50 a 51 zákona o bezpečnosti potravín a krmív a ročne vydávané regionálne ustanovenia (na úrovni spolkových krajín) o schválení monitorovania kontaminantov a jeho financovania.

([1]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (Ú. v. ES L 31, 1.2.2002, s. 1).

([2]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá (Ú. v. EÚ L 165, 30.4.2004, s. 1).

([3]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 z 29. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú osobitné predpisy na organizáciu úradných kontrol produktov živočíšneho pôvodu určených na ľudskú spotrebu (Ú. v. EÚ L 139, 30.4.2004, s. 206).

([4]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín (Ú. v. EÚ L 139, 30.4.2004, s. 1).

([5]) Nariadenie Komisie (ES) č. 1881/2006 z 19. decembra 2006, ktorým sa ustanovujú maximálne hodnoty obsahu niektorých kontaminantov v potravinách (Ú. v. EÚ L 364, 20.12.2006, s. 5).

([6]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 396/2005 z 23. februára 2005 o maximálnych hladinách rezíduí pesticídov v alebo na potravinách a krmivách rastlinného a živočíšneho pôvodu a o zmene a doplnení smernice Rady 91/414/EHS (Ú. v. EÚ L 70, 16.3.2005, s. 1).

([7]) Smernica Rady 96/23/ES z 29. apríla 1996 o opatreniach na monitorovanie určitých látok a ich rezíduí v živých zvieratách a živočíšnych produktoch a o zrušení smerníc 85/358/EHS a 86/469/EHS a rozhodnutí 89/187/EHS a 91/664/EHS (Ú. v. ES L 125, 23.5.1996, s. 10).

([8]) Rozhodnutie Komisie 97/747/ES z 27. októbra 1997 stanovujúce úrovne a frekvencie odberu vzoriek stanovené smernicou Rady 96/23/ES na monitorovanie niektorých látok a ich rezíduí v niektorých živočíšnych produktoch (Ú. v. ES L 303, 6.11.1997, s. 12).

([9]) Odporúčanie Komisie 2011/516/EÚ z 23. augusta 2011 o znížení prítomnosti dioxínov, furánov a polychlórovaných bifenylov (PCB) v krmivách a potravinách (Ú. v. EÚ L 218, 24.8.2011, s. 23).

(17) Nemecko predložilo štatistiky o úradných kontrolách bezpečnosti potravín, o kontrolách rezíduí a o monitorovaní kontaminantov, ako aj zoznam orgánov zodpovedných za tieto kontroly.

3.1. **Pripomienky Nemecka k charakteru monitorovania kontaminantov, ktoré predstavuje dodatočný prvok k úradnému systému dohľadu nad bezpečnosťou potravín**

(18) Hlavná pripomienka, ktorú predložilo Nemecko, sa týkala skutočnosti, že monitorovanie kontaminantov predstavuje dodatočný prvok úradného systému dohľadu nad bezpečnosťou potravín a mliekarňam neposkytuje žiadnu výhodu. V tejto súvislosti Nemecko uviedlo:

(19) Monitorovanie kontaminantov predstavuje dodatočný prvok úradného systému dohľadu nad bezpečnosťou potravín, ktorý je založený na práve Únie a vnútroštátnom práve a slúži ako preventívna a zdravotne orientovaná ochrana spotrebiteľa, a tiež ako krízové riadenie na základe rizík.

(20) Monitorovanie kontaminantov nemožno považovať za pravidelnú kontrolu. Kontroly v rámci monitorovania kontaminantov sa vykonávali na základe vzoriek odobraných po tom, čo bolo mlieko umiestnené do vozidiel na prepravu mlieka. Harmonogram odoberania vzoriek vytvorili špeciálne kontrolné orgány, ktorým bola táto úloha oficiálne pridelená. Určené orgány stanovili, z ktorých vozidiel sa vzorky odoberú, kedy sa odoberú a aký bude časový rámec kontrol. Určené orgány stanovili aj to, ktoré kontaminanty sa majú analyzovať.

(21) Pri stanovovaní harmonogramu kontrol a kontaminantov, ktoré sa majú analyzovať, určené orgány vychádzali z predchádzajúcich analýz, z vopred získaných výsledkov, z existujúcich rizík týkajúcich sa zdravia a bezpečnosti potravín, z regionálnych osobitostí, z environmentálnych faktorov, incidentov a iných podobných faktorov. Harmonogram kontrol a kontaminanty sa mohli líšiť v závislosti od daného regiónu a mohli sa pravidelne meniť. Nekontrolovali sa všetky kontaminanty, pre ktoré existujú zákonom stanovené hraničné hodnoty. Na druhej strane sa mohli kontrolovať iné kontaminanty, pre ktoré neexistujú zákonom stanovené hraničné hodnoty, ale na základe analýz sa zistilo, že môžu predstavovať zdravotné riziko. Preto sa kontroly v priebehu času zameriavali na rôzne priority – v niektorých prípadoch prevládali kontroly na prítomnosť rádioaktívnych kontaminantov, v iných prípadoch prevládali kontroly na prítomnosť aflatoxínov alebo dioxínov. Kontroly bolo možné vykonávať aj v súlade s regionálnymi prioritami.

(22) Informácie získané v priebehu týchto kontrol sa použili na určenie charakteru daného mliekarenského regiónu, pokiaľ ide o vystavenie daným kontaminantom, ktoré majú nepriaznivé účinky na zdravie. Tieto informácie využili aj príslušné orgány verejnej moci na to, aby prijali preventívne zdravotné opatrenia vo forme úradnej kontroly bezpečnosti potravín a zdravia, legislatívnych opatrení, šírenia informácií a pod. Na tento typ kontroly sa vzťahuje „systém úradných kontrol a iných činností tak, ako to vyžadujú okolnosti, vrátane informovania verejnosti o bezpečnosti potravín a krmív a riziku potravín a krmív, dohľadu nad bezpečnosťou potravín a krmív a iných monitorovacích aktivít týkajúcich sa všetkých stupňov výroby, spracúvania a distribúcie“ podľa článku 17 ods. 2 nariadenia (ES) č. 178/2002.

(23) Informácie získané z kontrol sa použili predovšetkým na prispôsobenie plánov úradných kontrol podľa nariadenia (ES) č. 882/2004. V nariadení (ES) č. 178/2002 sa od členských štátov vo všeobecnosti požaduje, aby pri stanovovaní opatrení v oblasti bezpečnosti potravín vychádzali z posúdenia rizika na základe objektívnych, transparentných a nezávislých vedeckých informácií a údajov. Táto požiadavka sa podrobnejšie špecifikuje v nariadení (ES) č. 852/2004 a nariadení (ES) č. 854/2004. Príslušné nemecké orgány pre bezpečnosť potravín použili výsledky získané z monitorovania kontaminantov ako východisko takéhoto posúdenia rizika a dané opatrenia.

(24) V súlade s článkom 17 ods. 2 nariadenia (ES) č. 178/2002 sú členské štáty povinné vykonávať iné činnosti tak, ako si to vyžadujú okolnosti, aby zaručili bezpečnosť potravín popri systéme úradných kontrol. Hoci tieto činnosti nie sú v danom ustanovení konkrétne uvedené, Nemecko tvrdilo, že orgány členských štátov, ktoré uplatňovali takéto primerané kontrolné činnosti popri úradných kontrolách, neporušili pravidlá štátnej pomoci. Na základe tohto prístupu Nemecko tvrdilo, že monitorovanie kontaminantov predstavuje kontrolu, ktorá dopĺňa úradnú kontrolu bezpečnosti potravín.

(25) Rovnaký prístup sa použil aj pri iných právnych aktoch Únie v oblasti bezpečnosti potravín. V článku 3 prvom odseku nariadenia (ES) č. 882/2004 sa stanovuje vykonávanie pravidelných úradných kontrol a v druhom odseku

tohto článku sa predpokladá vykonávanie dodatočných úradných kontrol *ad hoc*, pričom tieto kontroly sa musia uskutočňovať na základe rizika. Aj v smernici 96/23/ES sa dodržiava táto štruktúra: v článku 11 tejto smernice sa stanovujú doplnkové úradné náhodné kontroly popri pravidelných úradných kontrolách. V odporúčaní Komisie o znížení prítomnosti dioxínov, furánov a polychlórovaných bifenylov (PCB) v krmivách a potravinách sa stanovujú akčné hodnoty, ktoré sú nižšie ako hraničné hodnoty stanovené v nariadení (ES) č. 1881/2006, a pre príslušné orgány a prevádzkovateľov slúžia ako prostriedok na odhaľovanie prípadov, v ktorých je vhodné identifikovať zdroj kontaminácie a prijať opatrenia na jeho obmedzenie alebo odstránenie.

(26) Okrem toho cieľom právnych predpisov Únie je zabezpečiť vysokú úroveň ochrany zdravia ľudí a záujmov spotrebiteľov vo vzťahu k potravinám [článok 1 nariadenia (ES) č. 178/2002], pričom platí, že opatrenia v oblasti bezpečnosti potravín musia byť odôvodnené nezávislými, objektívnymi a transparentnými posúdeniami rizika na základe existujúcich vedeckých údajov. Výsledky monitorovania kontaminantov sa použili ako základ na dosiahnutie súladu s týmito zásadami, ako sa podrobnejšie uvádza v nariadení (ES) č. 852/2004 a nariadení (ES) č. 854/2004. Okrem toho, pokiaľ ide kontroly na prítomnosť dioxínov a PCB, Nemecko odkazuje na odporúčanie Komisie o znížení prítomnosti dioxínov, furánov a polychlórovaných bifenylov (PCB) v krmivách a potravinách.

(27) Výsledky kontrol sa navyše použili aj na identifikáciu dlhodobých trendov, na analýzu rizikových faktorov a príčin a na vedenie databáz na vedecké účely a na účely predchádzania krízovým situáciám. Zhromaždené informácie predstavovali užitočný zdroj pri prijímaní ďalších politických a administratívnych rozhodnutí, pri prípadových štúdiách a pri šírení nestranných informácií.

(28) Vzorky sa na účel kontrol odoberali zo súborov vzoriek (v jednom súbore sa nachádzalo mlieko od viacerých výrobcov mlieka umiestnené do vozidla na prepravu mlieka, pričom počet výrobcov mlieka sa mohol líšiť). Mliekarenské podniky neboli informované o odbere vzoriek ani o vykonávaní kontrol. Podniky neboli informované ani o výsledkoch kontrol. Mliekarenské podniky teda dané skúšky nevyužili a neboli pre ne užitočné ani z hľadiska uvádzania výrobkov na trh, ani ako nástroj na určenie kvality alebo ceny výrobkov. Len v prípade, ak skúšky ukázali, že prítomnosť kontaminantov je vysoká alebo že sa dosiahli alebo prekročili zákonom stanovené hraničné hodnoty, kontrolné orgány začali samostatné vyšetrovania a informovali príslušné mliekarenské podniky o tomto vyšetrovaní.

(29) Ak v priebehu monitorovania kontaminantov určený orgán zistil hodnoty, ktoré boli vysoké, ale nižšie ako zákonom stanovené hraničné hodnoty, začal sa proces hodnotenia s cieľom identifikovať zdroj kontaminácie (napr. krmivá, dezinfekčné prostriedky, environmentálne nehody a pod.). Podniky, ktoré spôsobili túto kontamináciu, museli prijať opatrenia na odstránenie zdroja kontaminácie na vlastné náklady. Toto posúdenie bolo užitočné na preventívne účely.

(30) Ak v priebehu monitorovania kontaminantov určený orgán zistil hodnoty, ktoré prekročili zákonom stanovené hraničné hodnoty, alebo prítomnosť látky, ktorú zákon zakazuje, začala sa kompletná dodatočná kontrola. Príslušný orgán v takom prípade vydal zákaz dodávky mlieka a nariadil vykonanie dodatočných skúšok. Kontaminované mlieko sa zlikvidovalo. Ak sa opätovne zistilo, že hodnoty kontaminácie prekračujú zákonom stanovené hraničné hodnoty, príslušný orgán uplatnil sankcie podľa nemeckého správneho, prípadne trestného práva. Monitorovanie kontaminantov teda malo na mliekarenské podniky buď neutrálny dosah (ak sa nezistili žiadne problémy), alebo bolo spojené s negatívnymi dôsledkami (ak sa zistilo prekročenie zákonom stanovených hraničných hodnôt pre kontaminanty). Zákaz dodávky mlieka sa zrušil len v prípade, ak skúšky preukázali, že mlieko už nie je kontaminované.

(31) Nemecko dospelo k záveru, že monitorovanie kontaminantov nepredstavuje úlohu vlastnú pre mliekarenské odvetvie, ale ide o opatrenie na ochranu spotrebiteľov, a najmä na ochranu zdravia spotrebiteľov. Ochrana spotrebiteľa je jeden z cieľov, ktoré sleduje ZFEÚ, najmä jej článok 4 ods. 2 v spojení s článkom 169 ods. 1 a takisto Charta základných práv Európskej únie ([1]), najmä jej článok 38

(32) Monitorovanie kontaminantov navyše zodpovedá jasnej povinnosti členských štátov zaručiť vykonávanie úradných kontrol bezpečnosti potravín, a preto by náklady na tieto kontroly mal znášať príslušný členský štát.

([1]) Ú. v. ES C 364, 18.12.2000, s. 1.

(33) Nemecko uvádza, že mliekarenské podniky vykonali vlastné kontroly na overenie toho, či mlieko spĺňa zákonom stanovené hraničné hodnoty pre kontaminanty. Náklady na tieto samokontroly znášajú samotné mliekarenské podniky. Povinnosť samokontrol vyplýva z článku 17 ods. 1 nariadenia (ES) č. 178/2002. Povinnosti mliekarenských podnikov v oblasti bezpečnosti potravín, pokiaľ ide o škodlivé látky, sú podrobnejšie stanovené aj v ďalších právnych aktoch, napríklad v nariadení (ES) č. 1881/2006, v nariadení (ES) č. 396/2005 a v nariadení Komisie (EÚ) č. 37/2010 ([1]).

(34) Neexistuje žiadne vnútroštátne právne ustanovenie o tom, že by mliekarenské podniky museli znášať náklady na úradné kontroly a nemuseli by za ne platiť poplatky. Mliekarenské podniky museli znášať náklady na vlastné kontroly dodržiavania právnych predpisov v oblasti bezpečnosti potravín a plnenia zákonom stanovených hraničných hodnôt kontaminantov a rezíduí, no tieto kontroly sú odlišné od verejných kontrol vykonávaných v rámci monitorovania kontaminantov.

3.2. **Ďalšie pripomienky Nemecka**

(35) Nemecko odôvodnilo právo členských štátov vykonávať kontrolné opatrenia, ako napríklad monitorovanie kontaminantov. Tento krok vyplynul z vymedzenia právomocí vyplývajúcich zo zmlúv (Zmluvy o EÚ a ZFEÚ) pre inštitúcie Únie a členské štáty pri vykonávaní práva Únie. Nemecko poukázalo na články 290 a 291 ZFEÚ, v ktorých sa vymedzujú príslušné úlohy inštitúcií Únie a členských štátov. Členské štáty v prvom rade zodpovedajú za zabezpečenie vykonávania právnych predpisov Únie. Funkcie, ako je kontrola, patria do rámca ich zodpovednosti. Nemecko poukázalo aj na spojené veci 205 až 215/82 ([2]), pri ktorých Súdny dvor uviedol, že podľa všeobecných zásad, na ktorých je založený inštitucionálny systém a ktoré upravujú vzťahy medzi Úniou a členskými štátmi, je úlohou členských štátov zabezpečiť vykonávanie ustanovení Únie na svojom území.

(36) Nemecko teda tvrdilo, že by porušilo článok 291 ZFEÚ iba vtedy, ak by vykonávalo menej kontrol, ako ukladá článok 17 ods. 2 nariadenia (ES) č. 178/2002, a nie ako v tomto prípade, keď vykonávalo dodatočné kontroly doplňujúce úradné kontroly bezpečnosti potravín, pričom tieto kontroly boli v súlade s uvedeným ustanovením nariadenia (ES) č. 178/2002.

(37) V odpovedi na otázku Komisie, ktorá sa týkala prípadného uplatnenia pravidiel o službách všeobecného hospodárskeho záujmu, Nemecko odmietlo charakter monitorovania kontaminantov v zmysle oznámenia Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za služby všeobecného hospodárskeho záujmu ([3]). Na druhej strane Nemecko uviedlo, že monitorovanie kontaminantov treba považovať za nehospodársku činnosť. V tejto súvislosti Nemecko odkazuje na veci C-364/92, C-343/95 a C-288/11P ([4]), v ktorých sa stanovilo, že úloha zahŕňajúca výkon verejného regulačného orgánu na zaručenie verejnej bezpečnosti nemá hospodársku povahu, pretože táto činnosť predstavuje úlohu všeobecného záujmu, ktorej cieľom je chrániť celé obyvateľstvo. Skutočnosť, že táto úloha bola pridelená súkromnému subjektu, nemení jej verejný charakter. V tomto prípade monitorovania kontaminantov určené kontrolné orgány vykonávali verejnú úlohu, ktorá prispievala k zlepšeniu systému zdravotnej starostlivosti. Členský štát je povinný zabezpečiť vysokú úroveň zdravotnej ochrany v súlade s právom Únie ([5]) i v súlade s nemeckým spolkovým ústavným právom a štát v tomto smere disponuje diskrečnými právomocami.

(38) V odpovedi na otázku Komisie, či ustanovenie článku 17 ods. 2 nariadenia (ES) č. 178/2002 ukladá členským štátom jasnú a presnú povinnosť v zmysle veci T-351/02 do tej miery, že pripísateľnosť štátu možno vylúčiť, Nemecko odpovedalo, že vo veci T-351/02 sa otázka týkala pripísateľnosti štátu, zatiaľ čo v tomto prípade išlo o to, či vzniká výhoda pre mliekarenské podniky.

([1]) Nariadenie Komisie (EÚ) č. 37/2010 z 22. decembra 2009 o farmakologicky účinných látkach a ich klasifikácii, pokiaľ ide o maximálne limity rezíduí v potravinách živočíšneho pôvodu (Ú. v. EÚ L 15, 20.1.2010, s. 1).

([2]) Rozsudok Súdneho dvora z 21. septembra 1983, Deutsche Milchkontor GmbH a iní/Spolková republika Nemecko, spojené veci 205 až 215/82, ECLI:EU:C:1983:233.

([3]) Ú. v. EÚ C 8, 11.1.2012, s. 4.

([4]) Rozsudok Súdneho dvora z 19. januára 1994, C-364/92 – SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, ECLI:EU:C:1994:7, rozsudok Súdneho dvora z 18. marca 1997, C-343/95 – Calì & Figli Srl/Servizi Ecologici Porto di Genova, ECLI:EU:C:1997:160, rozsudok Súdneho dvora z 19. decembra 2012. C-288/11P – Mitteldeutsche Flughafen a Flughafen Leipzig-Halle/Komisia, ECLI:EU:C:2012:821.

([5]) Článok 35 Charty základných práv Európskej únie, článok 114 ods. 3 a článok 168 ods. 1 ZFEÚ, článok 2 ods. 2 nemeckej ústavy (Grundgesetz).

(39) Okrem toho Severné Porýnie-Vestfálsko tvrdilo, že čiastkové opatrenie NW1 nie je selektívne, pretože sa zameriava na celé mliekarenské odvetvie v danej spolkovej krajine (Land). Severné Porýnie-Vestfálsko má právnu suverenitu, a tak má možnosť vymedziť vecný a regionálny rozsah pôsobnosti tohto čiastkového opatrenia. Severné Porýnie-Vestfálsko znovu zdôraznilo, že opatrenie slúži na vykonávanie všeobecných zdravotných kontrol a je vo verejnom záujme.

4. PRIPOMIENKY ZAINTERESOVANÝCH STRÁN

(40) V období od 6. do 18. februára 2014 bolo Komisii doručených celkovo 10 listov od zainteresovaných strán s pripomienkami k podpore poskytnutej v súvislosti s čiastkovými opatreniami ([1]).

(41) V liste, ktorý Komisia zaevidovala 6. februára 2014, združenie Milchwirtschaftlicher Verein Allgäu-Schwaben e.V. uvádza, že programy na kontrolu rezíduí a kontaminantov v mliečnych výrobkoch treba vnímať ako doplnok k vnútroštátnemu programu monitorovania, pričom tieto kontrolné programy slúžia na ochranu spotrebiteľa a na účely predchádzania krízovým situáciám. Združenie poukázalo na to, že vzorky sa odoberali z rôznych podnikov s cieľom získať prehľad o jednotlivých bavorských regiónoch. Výsledky sa zverejnili. Týmto spôsobom bolo možné vytvoriť preventívne stratégie a opatrenia, ktoré v konečnom dôsledku povedú k zníženiu úrovní kontaminácie. Z uvedených dôvodov dané opatrenie neposkytlo kontrolovaným mliekarenským podnikom žiadnu výhodu.

(42) V liste, ktorý Komisia zaevidovala 10. februára 2014, spoločnosť Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu uvádza, že monitorovanie úrovní kontaminantov a rádioaktívnych látok v mliečnych výrobkoch predstavuje veľmi dôležitú súčasť ochrany spotrebiteľa. Toto opatrenie je veľmi cenné nie pre dané mliekarenské podniky, ale pre všetkých spotrebiteľov mlieka.

(43) V liste, ktorý Komisia zaevidovala 10. februára 2014, združenie Landeskontrollverband Nordrhein-Westfalen e.V. uvádza, že podporuje stanovisko spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko (ktoré bolo Komisii predložené ako súčasť materiálov predložených Nemeckom 20. septembra 2013).

(44) V liste, ktorý Komisia zaevidovala 10. februára 2014, združenie Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW e.V. uvádza, že podporuje stanovisko spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko (ktoré bolo Komisii predložené ako súčasť materiálov predložených Nemeckom 20. septembra 2013).

(45) V liste, ktorý Komisia zaevidovala 11. februára 2014, združenie Landesvereinigung Thüringer Milch e.V. uvádza, že podporuje stanovisko Slobodného štátu Durínsko (ktoré bolo Komisii predložené ako súčasť materiálov predložených Nemeckom 20. septembra 2013).

(46) V liste, ktorý Komisia zaevidovala 13. februára 2014, združenie Genossenschaftsverband Bayern uvádza, že program monitorovania na zistenie prítomnosti rezíduí a kontaminantov v mlieku a mliečnych výrobkoch neposkytuje mliekarenským podnikom konkurenčné výhody. Tento program v prvom rade slúži na vytvorenie kapacít, ktoré budú schopné reagovať v prípade krízy, a na ochranu spotrebiteľov pred nebezpečnými výrobkami, a teda slúži verejnému záujmu. Vzorky sa odoberali nepravidelne, mliekarenské podniky si neviedli žiadne záznamy ani neboli informované o výsledku, pokiaľ neboli prekročené zákonom stanovené hraničné hodnoty. Naopak, mliekarenské podniky majú zavedený vlastný komplexnejší a podrobnejší bezpečnostný systém kvality, ktorý nemožno porovnávať s monitorovaním kontaminantov.

(47) V liste, ktorý Komisia zaevidovala 14. februára, združenie Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. uvádza, že čiastkové opatrenie RP 3 nemožno považovať za štátnu pomoc, pretože podnikom ani danému výrobnému odvetviu sa neposkytla žiadna výhoda, ktorá by narúšala hospodársku súťaž alebo by hrozilo narušenie hospodárskej súťaže, prípadne by mohla ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi. Združenie argumentovalo, že poplatok sa nepoužil na pokrytie nákladov na kontroly, ktoré mliekarenské podniky musia vykonávať podľa nariadenia (ES) č. 852/2004, nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ([2]) a nariadenia (ES) č. 854/2004. Naopak, kontroly sa vykonávali v mene verejných orgánov, pričom išlo o odber

([1]) Komisii boli doručené pripomienky od združenia Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. vo všeobecnosti k všetkým opatreniam financovaným prostredníctvom poplatkov za mlieko, a nielen k daným čiastkovým opatreniam. Združenie tvrdilo, že nejde o pomoc. Úplný opis týchto pripomienok je uvedený v rozhodnutí Komisie C(2015) 6295 final 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.

([2]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 z 29. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú osobitné hygienické predpisy pre potraviny živočíšneho pôvodu (Ú. v. EÚ L 139, 30.4.2004, s. 55).

vzoriek, a nie o kontroly, ktoré by mali pravidelný charakter. Dané kontroly teda boli súčasťou verejného krízového riadenia a predchádzania krízam v súlade s článkom 17 ods. 2 nariadenia (ES) č. 178/2002. Združenie preto dospelo k záveru, že platba za tieto kontroly neznížila vlastné náklady mliekarenských podnikov, ale predstavuje náklady, ktoré znášajú verejné orgány v súvislosti so svojou verejnou funkciou, v rámci ktorej zaisťujú bezpečnosť potravín.

(48) Okrem toho združenie Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. uvádza, že ak by sa čiastkové opatrenie RP 3 malo považovať za štátnu pomoc, jeho zlučiteľnosť v období od roku 2007 by sa musela posudzovať podľa kapitoly IV.J usmernení Spoločenstva o štátnej pomoci v sektore poľnohospodárstva a lesného hospodárstva na roky 2007 – 2013 ([1]).

(49) V liste, ktorý Komisia zaevidovala 18. februára 2014, združenie DHB-Netzwerk Haushalt e.V uvádza, že program na monitorovanie znečisťujúcich látok, program na posudzovanie rádioaktivity a na analýzu výživových látok predstavuje dôležitý prínos k ochrane a informovanosti spotrebiteľa. Združenie zdôraznilo nestrannosť výsledkov kontrol (ktoré neboli ovplyvňované mliekarenským odvetvím), rýchlu identifikáciu škodlivých látok v mliečnych výrobkoch a možnosť rýchlo reagovať v krízových situáciách.

(50) V liste, ktorý Komisia zaevidovala 18. februára 2014, združenie Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. uvádza, že kontroly na identifikáciu škodlivých látok v mlieku a mliečnych výrobkoch sú dôležité z hľadiska dôvery spotrebiteľov v bezpečnosť mliečnych výrobkov. Tieto kontroly slúžili ako systém včasného odhaľovania na identifikovanie rizík a ich odstránenie alebo na prijatie potrebných preventívnych opatrení.

5. **POSÚDENIE EXISTENCIE POMOCI**

(51) V rozhodnutí o začatí konania Komisia vyjadrila názor, že čiastkové opatrenia vykazujú všetky charakteristické znaky štátnej pomoci. Komisia uviedla, že Nemecko nepredložilo uplatniteľné právo v oblasti bezpečnosti potravín, úradnej kontroly a monitorovania kontaminantov, ktoré by zverilo túto úlohu štátu. Komisia zhodnotila, že povinnosť vykonávať monitorovanie kontaminantov sa týka mliekarenských podnikov, ktoré by získali výhodu, ak by kontroly vykonával a platil štát.

(52) Počas formálneho vyšetrovacieho konania Nemecko a zainteresované strany tvrdili, že monitorovanie kontaminantov neposkytuje mliekarňam žiadnu výhodu. Nemecko predložilo obsiahle informácie o právnych, administratívnych a faktických prvkoch týchto čiastkových opatrení. Preto je potrebné opätovne preskúmať otázku existencie štátnej pomoci, a najmä existencie výhody pre mliekarne.

(53) Podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ „pomoc poskytovaná členským štátom alebo akoukoľvek formou zo štátnych prostriedkov, ktorá narúša hospodársku súťaž alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvýhodňuje určitých podnikateľov alebo výrobu určitých druhov tovaru, je nezlučiteľná s vnútorným trhom, pokiaľ ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi“.

(54) Podmienky uvedené v článku 107 ods. 1 ZFEÚ sú kumulatívne. Preto ak sa má určiť, či opatrenie predstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, je potrebné, aby boli splnené všetky uvedené podmienky. Ak teda nie je splnená jedna z týchto podmienok, príslušné opatrenie nemožno považovať za štátnu pomoc.

(55) Podmienka existencie pomoci sa preskúma najprv pred ostatnými podmienkami stanovenými v článku 107 ods. 1 ZFEÚ, pretože hlavný argument Nemecka a zainteresovaných strán spočíva v tom, že čiastkové opatrenia neposkytujú mliekarňam žiadnu výhodu.

(56) Argumenty Nemecka a zainteresovaných strán sú založené na tom, že v práve Únie a vo vnútroštátnom práve v oblasti bezpečnosti potravín sa stanovujú rôzne kontrolné úlohy. Ide najmä o rozdelenie na úradné kontroly

([1]) Ú. v. EÚ C 319, 27.12.2006, s. 1.

vykonávané príslušnými orgánmi a na samokontroly vykonávané mliekarenskými podnikmi. Nemecko v tejto súvislosti uvádza, že monitorovanie kontaminantov vykonávané určenými orgánmi a financované z verejných zdrojov prostredníctvom poplatkov za mlieko predstavuje doplnok k úradnej kontrole bezpečnosti potravín a odlišuje sa od samokontrol, ktoré vykonávajú samotné mliekarenské podniky a znášajú aj súvisiace náklady. Mliekarne teda nezískavajú žiadnu výhodu zo skutočnosti, že štát vykonáva monitorovanie kontaminantov.

(57) S cieľom overiť, či sú tieto argumenty oprávnené, je potrebné analyzovať: 1. umiestnenie monitorovania kontaminantov v rámci systému kontrolných zodpovedností stanovených právom Únie a vnútroštátnym právom v oblasti bezpečnosti potravín, konkrétne či sa vykonáva ako povinnosť uložená štátu alebo ako povinnosť uložená súkromným prevádzkovateľom potravinárskych podnikov (mliekarne); 2. na základe výsledku, či vykonávanie monitorovania kontaminantov poskytuje výhodu mliekarenským podnikom v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

5.1. **Kontrolné zodpovednosti podľa práva Únie a vnútroštátneho práva v oblasti bezpečnosti potravín**

(58) Ako sa uvádza v rozhodnutí o začatí konania, obdobie vyšetrovania sa začína 28. novembra 2001 (pozri odôvodnenie 152 rozhodnutia o začatí konania). Analýza príslušných ustanovení právnych predpisov v oblasti bezpečnosti potravín sa vzťahuje na obdobie od uvedeného dátumu.

5.1.1. *Právo Únie v oblasti bezpečnosti potravín*

5.1.1.1. Právo Únie týkajúce sa kontaminantov v potravinách vrátane mlieka

(59) V nariadení Rady (EHS) č. 315/93 ([1]) sa stanovujú určité základné zásady, pokiaľ ide o kontaminanty v potravinách, konkrétne: 1. potraviny obsahujúce kontaminanty v takom množstve, ktoré nie je akceptovateľné z hľadiska verejného zdravia a hlavne z hľadiska hladiny toxikologických látok, nemôžu byť uvedené na trh; 2. na účely ochrany verejného zdravia je nutné stanoviť maximálne hladiny určitých kontaminantov.

(60) V nariadení Komisie (ES) č. 466/2001 ([2]) a nariadení (ES) č. 1881/2006 sa stanovujú maximálne hodnoty určitých kontaminantov v potravinách. Vzťahujú sa najmä na tieto kontaminanty v mlieku: alfatoxíny, olovo (Pb), dioxín, polychlórované dibenzofurány a polychlórované bifenyly (PCB).

(61) V súlade s právnymi aktmi uvedenými v odôvodneniach 59 a 60 je zakázané umiestniť určité potraviny (vrátane mlieka) na trh, ak tieto potraviny obsahujú určité kontaminanty, pričom množstvo kontaminantov prekračuje maximálnu hodnotu obsahu stanovenú v týchto právnych aktoch. V uvedených právnych aktoch sa od členských štátov vyžaduje aj to, aby prijali náležité dozorné opatrenia na kontrolu prítomnosti kontaminantov v potravinách.

(62) Komisia vo svojom odporúčaní o znížení prítomnosti dioxínov, furánov a polychlórovaných bifenylov (PCB) v potravinách ([3]) navyše odporúča akčné a cieľové hodnoty pre potraviny vrátane mlieka s cieľom podporiť proaktívny prístup k znižovaniu prítomnosti dioxínov a dioxínom podobných PCB v potravinách. Akčné hodnoty predstavujú pre príslušné orgány a prevádzkovateľov predovšetkým nástroj na zdôraznenie tých prípadov, v ktorých je vhodné identifikovať zdroj kontaminácie a prijať opatrenia na jeho obmedzenie alebo odstránenie. Komisia ďalej odporúča, aby členské štáty primerane k rozsahu výroby, používaniu a spotrebe potravín vrátane mlieka vykonávali náhodné monitorovanie prítomnosti dioxínov a dioxínom podobných PCB a podľa možnosti aj dioxínom nepodobných PCB v potravinách vrátane mlieka. Pokiaľ ide o prípady nesúladu s ustanoveniami nariadenia (ES) č. 466/2001 a o prípady, v ktorých sa zistia hodnoty dioxínov a/alebo dioxínom podobných PCB presahujúce akčné hodnoty, Komisia odporúča, aby členské štáty v spolupráci s prevádzkovateľmi začali vyšetrovanie s cieľom identifikovať zdroj kontaminácie a aby prijali opatrenia na obmedzenie alebo odstránenie zdroja kontaminácie.

(63) Na záver možno konštatovať, že právo Únie týkajúce sa kontaminantov v potravinách vrátane mlieka obsahuje: 1. zákonom stanovené hraničné hodnoty pre určité potravinové kontaminanty vrátane kontaminantov v mlieku, ktoré sú priamo určené pre prevádzkovateľov potravinárskych podnikov, ktorí nesmú uvádzať na trh potraviny

([1]) Nariadenie Rady (EHS) č. 315/93 z 8. februára 1993, ktorým sa stanovujú postupy Spoločenstva u kontaminujúcich látok v potravinách (Ú. v. ES L 37, 13.2.1993, s. 1).
([2]) Nariadenie Komisie (ES) č. 466/2001 z 8. marca 2001, ktorým sa stanovujú maximálne hodnoty obsahu niektorých cudzorodých látok v potravinách (Ú. v. ES L 77, 16.3.2001, s. 1).
([3]) Ú. v. ES L 67, 9.3.2002, s. 69.

(vrátane mlieka), ktoré nie sú v súlade s týmito hraničnými hodnotami; 2. povinnosť členských štátov vykonávať dohľad nad dodržiavaním týchto zákonom stanovených hraničných hodnôt. Okrem toho existuje na úrovni Únie odporúčanie (odporúčanie Komisie) určené pre členské štáty, aby sledovali akčné hodnoty dioxínov a podobných kontaminantov a aby prijímali preventívne opatrenia.

5.1.1.2. Právo Únie týkajúce sa rezíduí v živočíšnych produktoch vrátane mlieka

(64) V smernici 96/23/ES sa od členských štátov vyžaduje, aby prijali opatrenia na monitorovanie látok a skupín rezíduí, ktoré sú uvedené v prílohe I k tejto smernici. Látky a rezíduá monitorované v prípade mlieka sú určité zlúčeniny, antibakteriálne látky, antihelmintiká, nesteroidné protizápalové lieky, organochloridy, organofosforové zlúčeniny, chemické prvky, mykotoxíny.

(65) V smernici 96/23/ES sa členským štátom ukladá povinnosť monitorovať určité živočíšne produkty vrátane mlieka na účely zisťovania prítomnosti rezíduí a látok. Z tohto dôvodu členské štáty predkladajú Komisii na schválenie plány monitorovania. Členské štáty môžu navyše vykonávať náhodné úradné kontroly bez predchádzajúceho upozornenia v rámci celého výrobného reťazca surovín živočíšneho pôvodu vrátane mlieka.

(66) V smernici 96/23/ES sa okrem toho stanovuje aj spoločná zodpovednosť a interné monitorovanie na strane prevádzkovateľov. Vlastníci alebo osoby zodpovedné za realizáciu úvodného spracovania prvotných produktov živočíšneho pôvodu (konkrétne mlieka) sú povinní prijať všetky potrebné opatrenia, najmä prostredníctvom vlastných kontrol, aby sa presvedčili, že výrobky dovážané do zariadenia neobsahujú hodnoty rezíduí ani zakázané látky, ktoré prekračujú maximálne povolené hraničné hodnoty.

(67) Na záver možno konštatovať, že právo Únie týkajúce sa rezíduí v živočíšnych produktoch vrátane mlieka obsahuje: 1. zoznam škodlivých látok a rezíduí v mlieku, ktoré treba monitorovať; 2. úlohu členských štátov monitorovať a vykonávať dodatočné kontroly prítomnosti týchto látok a rezíduí v mlieku; 3. povinnosť hospodárskych subjektov zapojených do výroby a spracovania mlieka vykonávať samokontroly.

5.1.1.3. Horizontálne právo Únie týkajúce sa kontroly bezpečnosti potravín

(68) V nariadení (ES) č. 178/2002 sa stanovujú všeobecné zásady a zodpovednosti v oblasti bezpečnosti potravín. Pokiaľ ide o zodpovednosti, v článku 17 nariadenia (ES) č. 178/2002 sa uvádza:

„1. Prevádzkovatelia potravinárskych a krmivárskych podnikov vo všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie v podnikoch, ktoré riadia, zabezpečia, aby potraviny alebo krmivá spĺňali požiadavky potravinového práva, ktoré sa týkajú ich činností, a budú overovať, či sa také požiadavky plnia.

2. Členské štáty uvedú do účinnosti potravinové právo a budú monitorovať a overovať, či prevádzkovatelia potravinárskych a krmivárskych podnikov plnia príslušné požiadavky potravinového práva vo všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie. S týmto cieľom budú viesť systém úradných kontrol a iných činností tak, ako to vyžadujú okolnosti, vrátane informovania verejnosti o bezpečnosti potravín a krmív a riziku potravín a krmív, dohľadu nad bezpečnosťou potravín a krmív a iných monitorovacích aktivít týkajúcich sa všetkých stupňov výroby, spracúvania a distribúcie. Členské štáty tiež ustanovia pravidlá o opatreniach a pokutách uplatniteľných na porušenia potravinového práva a práva týkajúceho sa krmív. Opatrenia a pokuty musia byť účinné, primerané a odrádzajúce."

(69) V súlade s článkom 2 nariadenia (ES) č. 178/2002 pojem „potravina" zahŕňa mlieko, či už spracované, čiastočne spracované, alebo nespracované, ktoré je určené na ľudskú spotrebu alebo o ktorom sa predpokladá, že je na ňu určené.

(70) Zodpovednosti uvedené v článku 17 nariadenia (ES) č. 178/2002 sa týkajú prevádzkovateľov potravinárskych podnikov aj príslušných vnútroštátnych orgánov. V článku 17 nariadenia (ES) č. 178/2002 sa jasne rozlišuje na jednej strane medzi prevádzkovateľmi potravinárskych podnikov (konkrétne mliekarenských podnikov), ktorí sú zodpovední za vlastné kontroly v rámci svojich zariadení tak, aby spĺňali požiadavky potravinového práva vrátane povinnosti dodržiavať zákonom stanovené hraničné hodnoty pre kontaminanty a rezíduá, a na strane druhej medzi orgánmi členských štátov, ktoré zodpovedajú za monitorovanie a overovanie dodržiavania požiadaviek potravinového práva. Činnosti členských štátov sú v tomto ohľade dvojaké: členské štáty sú povinné vykonávať úradné kontroly v užšom zmysle a členské štáty sú povinné vykonávať ďalšie vhodné činnosti, napríklad dohľad nad bezpečnosťou potravín a iné monitorovacie aktivity týkajúce sa všetkých stupňov výroby, spracúvania a distribúcie.

(71) V nariadení (ES) č. 882/2004 sa okrem iného stanovujú pravidlá týkajúce sa úradných kontrol vykonávaných členskými štátmi, pokiaľ ide o potraviny živočíšneho pôvodu vrátane mlieka. V nariadení sa stanovuje, že členské štáty majú vypracovať úradné národné plány kontroly a pravidelne ich majú aktualizovať na základe aktuálneho vývoja. Ako sa stanovuje v článku 42 ods. 3 nariadenia (ES) č. 882/2004, prispôsobenie a zmeny plánov kontroly možno okrem iného robiť vo svetle nasledujúcich skutočností alebo s cieľom zohľadnenia nasledujúcich skutočností: výskyt nových chorôb alebo iných zdravotných rizík alebo vedecké zistenia.

(72) Na záver možno konštatovať, že právne ustanovenia Únie týkajúce sa kontrol bezpečnosti potravín (vrátane mlieka) stanovujú dve rozdielne úrovne zodpovednosti, ktoré majú existovať súbežne: zodpovednosť prevádzkovateľov potravinárskych podnikov (mliekarenských podnikov) za dodržiavanie požiadaviek na bezpečnosť potravín a kontrolná zodpovednosť členských štátov na potvrdenie toho, že prevádzkovatelia potravinárskych podnikov dodržujú príslušné požiadavky potravinového práva. Členské štáty navyše zodpovedajú aj za vykonávanie úradných kontrol bezpečnosti potravín v užšom zmysle a ďalších vhodných činností, ako sú činnosti monitorovania vrátane monitorovania zdravotných rizík, ktoré môžu uľahčiť prispôsobenie kontrol novému vývoju.

5.1.2. *Vnútroštátne právo v oblasti bezpečnosti potravín*

(73) Pred nadobudnutím účinnosti nariadenia (ES) č. 178/2002 nemecký potravinový zákon (§ 8 zákona Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz) obsahoval zákaz vyrábať a uvádzať na trh potraviny, ktoré sú nebezpečné pre ľudské zdravie. Tento zákaz sa týkal všetkých výrobcov potravín vrátane výrobcov mlieka. Úradné kontroly boli upravené v § 40 nemeckého potravinového zákona. V súlade s uvedeným ustanovením príslušné orgány boli povinné vykonávať potrebné skúšky a odbery vzoriek.

(74) Po nadobudnutí účinnosti nariadenia (ES) č. 178/2002 sa v práve Únie stanovila priamo uplatniteľná povinnosť výrobcov potravín vyrábať a uvádzať na trh bezpečné potraviny a priamo uplatniteľná povinnosť členských štátov vykonávať úradné kontroly. V nemeckom zákone o bezpečnosti potravín a krmív sa uvádzajú ďalšie vysvetlenia v súvislosti s týmito povinnosťami vrátane pravidiel rozdelenia právomocí medzi federálnou a regionálnou úrovňou a prípravy a vykonávania plánov úradných kontrol. Náklady prevádzkovateľov potravinárskych podnikov (vrátane mliekarní) na vlastné kontroly znášajú samotné podniky. Náklady na úradné kontroly vrátane monitorovania kontaminantov hradí štát.

(75) Pokiaľ ide o monitorovanie kontaminantov, považuje sa za doplnkové k úradnej kontrole bezpečnosti potravín v užšom zmysle. Monitorovanie kontaminantov je monitorovacia činnosť podľa ustanovení § 50 a 51 zákona o bezpečnosti potravín a krmív. Presný vzťah medzi úradnými kontrolami bezpečnosti potravín a monitorovaním kontaminantov sa opisuje v materiáloch predložených Nemeckom (pozri odôvodnenia 18 až 34). Ich charakteristické vlastnosti možno zhrnúť takto:

(76) Monitorovanie kontaminantov má preventívny charakter. Hlavný predmet tohto monitorovania nie je sledovať, či sa dodržujú zákonom stanovené hraničné hodnoty (ako je to v prípade úradných kontrol bezpečnosti potravín), ale sledovať vývoj prítomnosti kontaminantov v rámci zákonom stanovených hraničných hodnôt a zisťovať vyššie hodnoty, ako je obvyklé, a to môže slúžiť ako včasné varovanie alebo ako signál potenciálnych rizík.

(77) Parametre (konkrétne kontaminanty, ktoré sa majú kontrolovať, časový harmonogram, regióny) monitorovania kontaminantov navrhujú osobitné orgány určené príslušnými orgánmi pre bezpečnosť potravín jednotlivých spolkových krajín. Tieto parametre sa určujú *ad hoc* na základe posúdenia rizika. Uvedené parametre schvaľujú príslušné orgány pre bezpečnosť potravín v jednotlivých spolkových krajinách. Monitorovanie kontaminantov vykonávajú orgány určené príslušnými orgánmi pre bezpečnosť potravín jednotlivých spolkových krajín. Tieto spolkové krajiny vykonávajú riadiacu funkciu nad orgánmi, ktoré boli určené na vykonávanie monitorovania kontaminantov.

(78) Monitorovanie kontaminantov, ktoré dopĺňa úradnú kontrolu bezpečnosti potravín, prispieva k tejto kontrole týmito spôsobmi: výsledky monitorovania kontaminantov sa používajú na prispôsobenie a zmenu plánov úradných kontrol (v prípade potreby) a na prijatie ďalších preventívnych opatrení, napríklad opatrení, ktoré dokážu včas odhaliť zdravotné riziká, na poskytovanie informácií verejnosti o zdravotných a environmentálnych rizikách, na vytvorenie databáz a analýzu dostupných údajov a na predkladanie návrhov na legislatívne zmeny.

(79) Preto možno dospieť k záveru, že:

1. vnútroštátne právo v oblasti bezpečnosti potravín je v súlade s právom Únie v oblasti bezpečnosti potravín a zavádza dve úrovne zodpovednosti: jedna je na úrovni mliekarní a druhá je na úrovni členského štátu;

2. monitorovanie kontaminantov sa vykonáva v rámci úradnej kontrolnej funkcie členských štátov a presnejšie ako „iná vhodná činnosť“ v zmysle článku 17 ods. 2 nariadenia (ES) č. 178/2002. Monitorovanie kontaminantov navyše priamo súvisí s povinnosťami členských štátov, ktoré vyplývajú z nariadenia (ES) č. 466/2001 a nariadenia (ES) č. 1881/2006, odporúčania o znížení prítomnosti dioxínov, furánov a polychlórovaných bifenylov (PCB) v potravinách a zo smernice 96/23/ES, t. j. monitorovať a vykonávať ďalšie kontroly prítomnosti kontaminantov v mlieku;

3. monitorovanie kontaminantov priamo súvisí s úradnou kontrolou bezpečnosti potravín, ktorú vykonáva členský štát, keďže prináša informácie, ktoré sa používajú na jej doplnenie;

4. monitorovanie kontaminantov sa zakladá na posúdení rizika vykonanom verejne určeným orgánom. Monitorovanie sa vykonáva na základe verejne schváleného harmonogramu, v ktorom sa stanovujú regióny, časový rámec a kontrolované látky, pričom sa aktualizuje v súlade s posúdením rizika. Preto možno dospieť k záveru, že monitorovanie kontaminantov nemá pravidelný charakter;

5. monitorovanie kontaminantov sa vykonáva formou skúšok náhodne odobraných vzoriek na úrovni vozidiel na prepravu mlieka. Vzorky aj výsledky sú anonymné;

6. výsledky testov sa používajú na včasné odhaľovanie rizík a na preventívne opatrenia pre verejnosť;

7. monitorovanie kontaminantov nezbavuje mliekarenské podniky povinnosti vykonávať vlastné kontroly na účely dodržiavania zákonom stanovených hraničných hodnôt stanovených pre úrovne kontaminantov a rezíduí v mlieku.

5.2. **Existencia výhody na strane mliekarenských podnikov**

(80) Na základe uvedených záverov o charaktere monitorovania kontaminantov je potrebné analyzovať, či poskytuje výhodu mliekarenským podnikom.

(81) Všetky druhy opatrení, ktoré znižujú zaťaženie, ktoré za bežných okolností znáša rozpočet podniku, a ktoré majú, bez toho, aby išlo o subvencie v pravom zmysle slova, rovnakú povahu a identický vplyv, poskytujú tomuto podniku výhodu ([1]). Je teda potrebné preskúmať, či monitorovanie kontaminantov financované štátom oslobodzuje mliekarne od zaťaženia, ktoré by za bežných okolností znášal ich rozpočet.

(82) Pojem zaťaženie (poplatok), ktoré za bežných okolností znáša rozpočet podniku, zahŕňa náklady, ktoré sa považujú za vlastné hospodárskej činnosti tohto podniku, a takisto dodatočné náklady, ktoré musia podniky znášať z dôvodu povinností vyplývajúcich z právnych predpisov, ktoré sa uplatňujú na hospodársku činnosť ([2]).

(83) Pokiaľ ide o mliekarenské odvetvie, vlastné náklady mliekarenských podnikov vrátane dodatočných nákladov uložených právnymi predpismi sú napríklad:

— náklady na určenie kvality mlieka, ktoré sú vlastné hospodárskej činnosti, pretože sú potrebné na stanovenie ceny mlieka ([3]),

— náklady na samokontroly bezpečnosti potravín vykonané samotnými mliekarenskými podnikmi s cieľom splniť povinnosť vyrábať a uvádzať na trh len mlieko, ktoré je bezpečné z hľadiska ľudskej spotreby. Tieto kontroly vykonávajú a uhrádzajú mliekarne (pozri odôvodnenia 33 a 34).

([1]) Pozri rozsudok vo veci T-538/11, Belgické kráľovstvo/Európska komisia, bod 71, ECLI:EU:T:2015:188, a tam citovanú judikatúru.

([2]) (Pozri analogicky rozsudky vo veci T-538/11, Belgické kráľovstvo/Európska komisia, bod 76, ECLI:EU:T:2015:188, vo veci C-172/03, Heiser, bod 38, EU:C:2005:130, vo veci C-126/01, GEMO, body 31, 32, ECLI:EU:C:2003:622; vo veci C-251/97, Francúzsko/Komisia, bod 40, EU:C:1999:480; vo veci 173/73, Taliansko/Komisia, body 15 až 18, ECLI:EU:C:1974:71).

([3]) [Pozri rozhodnutie Komisie C(2015) 6295 final 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, odôvodnenia 136 až 140).

(84) Na druhej strane náklady na monitorovanie kontaminantov nepredstavujú vlastné náklady na výrobu, spracovanie a uvedenie mlieka na trh ani dodatočné náklady, ktoré musia podniky znášať z dôvodu povinností vyplývajúcich z právnych predpisov.

(85) Monitorovanie kontaminantov nesúvisí s jednotlivými mliekarňami, ale vykonáva sa náhodne, na úrovni zvozu mlieka, a teda je anonymné (pozri odôvodnenia 20 a 28). Okrem toho monitorovanie nezahŕňa všetky množstvá mlieka, ktoré sa vyrobili, prepravili a uviedli na trh, ale len ich časť, pričom frekvencia a umiestnenie týchto kontrol sa určuje na základe posúdenia rizika. Monitorovanie teda nemá pravidelný charakter (pozri odôvodnenia 20 a 21).

(86) Monitorovanie kontaminantov sa navyše nezameriava na stanovenie toho, či sa dodržali zákonom stanovené hraničné hodnoty pre prítomnosť rôznych škodlivých látok. Po prvé mliekarne vykonávajú na tento účel vlastné kontroly (pozri druhú zarážku odôvodnenia 83) a po druhé cieľom monitorovania kontaminantov je včas odhaliť riziká prostredníctvom analýzy hodnôt, ktoré sú v rámci zákonom stanovených hraničných hodnôt, ale sú vyššie ako obvyklé hodnoty v danom regióne (pozri odôvodnenia 26, 27 a 29).

(87) Mliekarne nemôžu používať monitorovanie kontaminantov a jeho výsledky na určovanie kvality svojho mlieka. Monitorovanie kontaminantov takisto nepredstavuje nevyhnutnú podmienku na spracovanie mlieka a na umiestnenie vyrobených mliečnych výrobkov na trh. Len ak sa v rámci monitorovania kontaminantov zistí, že došlo k prekročeniu zákonom stanovených hraničných hodnôt, príslušný úrad pre bezpečnosť potravín v rámci osobitného konania prijme opatrenia, ktoré majú negatívne dôsledky pre danú mliekareň (pozri odôvodnenie 30).

(88) Náklady na monitorovanie kontaminantov nie sú dodatočné náklady, ktoré musia podniky znášať z dôvodu povinností vyplývajúcich z právnych predpisov, ktoré sa uplatňujú na výrobu mlieka (pozri odôvodnenia 32, 33 a 34). Mliekarne majú povinnosť vykonávať vlastné kontroly bezpečnosti potravín vnútri podniku, aby spĺňali povinnosť vyrábať a uvádzať na trh mlieko a mliečne výrobky, ktoré sú bezpečné pre ľudskú spotrebu, vrátane dodržiavania zákonom stanovených hraničných hodnôt pre kontaminanty a rezíduá (pozri druhú zarážku odôvodnenia 83). Monitorovanie kontaminantov neoslobodzuje mliekarne od vykonávania vlastných kontrol bezpečnosti na účely plnenia príslušných zákonných povinností (pozri odôvodnenie 34).

(89) Monitorovanie kontaminantov sa považuje za úlohu súvisiacu s úradnými kontrolami bezpečnosti potravín, za ktoré zodpovedajú verejné orgány a ktoré financuje štát (pozri odôvodnenia 32, 63, 67, 72 a 79 ods. 2), pričom nedochádza k oslobodeniu mliekarenských podnikov od povinnosti vykonávať vlastnú kontrolu bezpečnosti potravín, ktorú ukladá právo Únie a vnútroštátne právo.

(90) V najnovšej judikatúre, konkrétne v rozsudku Všeobecného súdu vo veci T-538/11, Belgické kráľovstvo/Európska komisia ([1]), sa opätovne potvrdilo, že „pojem zaťaženie, ktoré za bežných okolností znáša rozpočet podniku, … zahŕňa najmä dodatočné náklady, ktoré musia podniky znášať z dôvodu povinností, ktoré sú zákonného, regulačného alebo zmluvného pôvodu, ktoré sa uplatňujú na hospodársku činnosť“ (pozri bod 76 rozsudku). V takom prípade skríningové testy na bovinnú spongiformnú encefalopatiu (BSE) boli výslovne povinné pre podniky, ktorých sa daný zákon týkal.

(91) Naopak, v tomto prípade, ktorý sa týka monitorovania kontaminantov, mliekarne nemusia vykonávať dané kontroly na základe povinnosti, ktorá by bola zákonného, regulačného alebo zmluvného pôvodu, ktoré sa uplatňujú na hospodársku činnosť. V odôvodnení 63 bode 1, odôvodnení 67 bode 3 a v odôvodnení 83 druhej zarážke sa opisujú kontroly, ktoré musia mliekarne vykonávať na základe povinnosti, ktorá je zákonného, regulačného alebo zmluvného pôvodu, ktoré sa uplatňujú na hospodársku činnosť. Tieto kontroly sú z hľadiska mliekarní potrebné na to, aby dokázali, že spĺňajú zákonné hraničné hodnoty pre prítomnosť kontaminantov stanovené v príslušných právnych predpisoch.

(92) Monitorovanie kontaminantov však nepredstavuje nástroj na preukázanie dodržania týchto zákonom stanovených hraničných hodnôt. Ako sa uvádza v predchádzajúcom texte, cieľom monitorovania kontaminantov je zistiť hodnoty prítomnosti kontaminantov, ktoré sú nižšie ako zákonom stanovené hraničné hodnoty, na účely prevencie, pričom tieto kontroly sa vykonávajú náhodne a nepravidelne (pozri odôvodnenie 76). Monitorovanie kontaminantov nie je súčasťou kontrol, ktoré mliekarne potrebujú na preukázanie dodržania zákonných hraničných hodnôt pre prítomnosť kontaminantov stanovených v príslušných právnych predpisoch. Preto zistenia vo veci T-538/11, ktoré sa týkajú existencie výhody pre príslušné podniky pri povinných testoch na BSE, nie sú uplatniteľné na daný prípad, ktorý sa týka monitorovania kontaminantov.

(93) Z tohto dôvodu náklady na monitorovanie kontaminantov nemožno považovať za náklady vlastné hospodárskym činnostiam mliekarní ani za dodatočné náklady, ktoré musia znášať z dôvodu povinností vyplývajúcich z právnych predpisov, ktoré sa uplatňujú na ich hospodársku činnosť.

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

(94) Monitorovanie kontaminantov teda neoslobodzuje mliekarne od poplatkov, ktoré za bežných okolností znáša ich rozpočet, a nezmierňuje bežné zaťaženie ich rozpočtu; a tak monitorovanie kontaminantov neposkytuje mliekarňam žiadnu výhodu.

(95) Keďže teda nie je splnená jedna z podmienok článku 107 ods. 1 ZFEÚ, konkrétne podmienka týkajúca sa existencie výhody, Komisia dospela k záveru, že monitorovanie kontaminantov nepredstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ,

PRIJALA TOTO ROZHODNUTIE:

Článok 1

Všeobecné zdravotnícke činnosti podľa zákona o mlieku a tukoch známe ako monitorovanie kontaminantov, ktoré sa v rozhodnutí o začatí konania uvádzajú ako čiastkové opatrenia BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 a TH 8, nepredstavujú pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

Článok 2

Toto rozhodnutie je určené Spolkovej republike Nemecko.

V Bruseli 4. apríla 2016

Za Komisiu
Phil HOGAN
člen Komisie