DECIZIA (UE) 2016/1126 A COMISIEI

din 4 aprilie 2016

privind ajutorul de stat SA. 35484 (2013/C) [ex SA. 35484 (2012/NN)] în ceea ce privește activitățile de control sanitar general desfășurate în temeiul Legii privind laptele și grăsimea

[notificată cu numărul C(2016) 1878]

(Numai textul în limba germană este autentic)

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 108 alineatul (2) primul paragraf,

după ce părțile interesate au fost invitate să își prezinte observațiile în conformitate cu dispozițiile menționate mai sus ([1]) și având în vedere observațiile acestora,

întrucât:

1. PROCEDURĂ

(1) Prin scrisorile din 28 noiembrie 2011 și 27 februarie 2012, Comisia Europeană (denumită în continuare „Comisia") a solicitat Germaniei informații suplimentare cu privire la Raportul anual pentru 2010 privind ajutoarele de stat din sectorul agricol, transmis de Germania în conformitate cu articolul 26 din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului ([2]). Germania a răspuns la întrebările Comisiei prin scrisorile din 16 ianuarie 2012 și 27 aprilie 2012. Din răspunsurile furnizate de Germania a reieșit că această țară a acordat sprijin financiar sectorului german al produselor lactate conform Legii privind laptele și grăsimea din 1952 (Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, denumită în continuare „MFG").

(2) Prin scrisoarea din 2 octombrie 2012, Comisia a informat Germania că măsurile respective au fost înregistrate ca ajutor nenotificat cu numărul de înregistrare SA.35484 (2012/NN). Prin scrisorile din 16 noiembrie 2012, din 7, 8, 11, 13, 14, 15 și 19 februarie, 21 martie, 8 aprilie, 28 mai, 10 și 25 iunie și 2 iulie 2013, Germania a transmis informații suplimentare.

(3) Prin scrisoarea din 17 iulie 2013 [C(2013) 4457 final], Comisia a informat Germania cu privire la decizia sa de a iniția procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) în ceea ce privește anumite submăsuri aplicate în temeiul MFG ([3]) (denumită în continuare „decizia de inițiere a procedurii"). În aceeași scrisoare, Comisia a concluzionat că alte submăsuri erau compatibile cu piața internă, fie pentru perioada 28 noiembrie 2001-31 decembrie 2006, fie pentru perioada începând cu 1 ianuarie 2007, fie pentru ambele perioade, sau că submăsurile suplimentare nu constituiau ajutoare de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE sau că acestea nu intrau în domeniul de aplicare a dispozițiilor privind ajutoarele de stat.

(4) În ceea ce privește submăsurile care fac obiectul prezentei decizii, și anume submăsurile de control sanitar general menționate în decizia de inițiere a procedurii ca submăsuri de monitorizare a contaminanților ([4]), BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 și TH 8 [denumite în continuare „submăsurile"], Comisia a afirmat că acestea păreau să prezinte toate caracteristicile ajutorului de stat și a solicitat Germaniei să prezinte observații și să furnizeze toate informațiile care pot fi utile pentru evaluarea ajutorului în ceea ce privește perioada începând cu 28 noiembrie 2001.

([1]) JO C 7, 10.1.2014, p. 8.

([2]) Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO L 248, 24.9.2015, p. 9).

([3]) Începând de la 1 decembrie 2009, articolele 87 și 88 din Tratatul CE au fost înlocuite cu articolele 107 și, respectiv, 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Cele două seturi de dispoziții sunt, în esență, identice. În sensul prezentei decizii, trimiterile la articolele 87 și 88 din Tratatul CE trebuie înțelese, după caz, ca trimiteri la articolele 107 și 108 din TFUE. De asemenea, TFUE a introdus anumite modificări ale terminologiei, cum ar fi înlocuirea termenului „Comunitate" cu „Uniune" și a expresiei „piață comună" cu „piață internă". În textul prezentei decizii va fi folosită terminologia TFUE.

([4]) Deși scurta descriere a măsurilor BW9 și RP3 din anexa la decizia de inițiere a procedurii se referă, de asemenea, la alte controale de calitate, a devenit clar, din informațiile suplimentare prezentate de Germania, că aceste măsuri se referă doar la monitorizarea contaminanților, care face obiectul prezentei decizii, și nu la alte controale de calitate.

(5) Prin scrisoarea din 20 septembrie 2013, Germania și-a prezentat observațiile cu privire la decizia de inițiere a procedurii.

(6) Decizia de inițiere a procedurii a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* ([1]). Comisia a invitat părțile interesate să prezinte observații în termen de o lună. Comisia a primit în total 10 observații de la părțile interesate cu privire la submăsurile menționate în considerentul 4. Observațiile primite au fost transmise Germaniei prin scrisorile din 27 februarie, 3 martie și 3 octombrie 2014. Germania nu a răspuns la observațiile respective.

2. **DESCRIEREA SISTEMULUI**

(7) MFG este o lege federală germană care a intrat în vigoare în 1952. Aceasta constituie cadrul legal al submăsurilor în cauză, iar valabilitatea sa este nelimitată în timp.

(8) Articolul 22 alineatul (1) din MFG autorizează statele federale germane (denumite în continuare „landuri") să perceapă o taxă pe lapte la nivelul unităților de prelucrare a laptelui în funcție de cantitățile de lapte livrate.

(9) Articolul 22 alineatul (2) din MFG prevede că veniturile rezultate din taxa pe lapte se pot folosi numai pentru:

(a) îmbunătățirea și menținerea calității pe baza anumitor dispoziții de punere în aplicare;

(b) îmbunătățirea igienei în procesele de producție, livrare, prelucrare și desfacere a laptelui și a produselor din lapte;

(c) înregistrarea cantității de lapte produse;

(d) consultanță oferită întreprinderilor privind aspecte referitoare la industria laptelui și formarea continuă a personalului tânăr;

(e) publicitate în vederea creșterii consumului de lapte și de produse lactate;

(f) îndeplinirea sarcinilor prevăzute de Legea privind laptele și grăsimea.

(10) Articolul 22 alineatul (2a) din MFG prevede că, prin derogare de la alineatul (2), veniturile obținute din taxa pe lapte pot fi folosite, de asemenea, pentru:

(a) reducerea costurilor structurale de colectare crescute legate de livrarea laptelui și a smântânii de la producător la unitatea de prelucrare a laptelui;

(b) reducerea costurilor de transport crescute pentru livrarea laptelui între unitățile de prelucrare a laptelui, atunci când livrarea este necesară pentru a asigura aprovizionarea cu lapte de consum în zona de desfacere a unităților destinatare ale livrărilor; și

(c) îmbunătățirea calității în cadrul desfacerii centralizate a produselor lactate.

(11) În următoarele landuri: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland și Thüringen, taxa pe lapte a fost utilizată pentru a finanța submăsurile menționate în considerentul 4.

(12) Submăsurile respective includ controale asupra diferiților contaminanți din lapte și produse lactate, cum ar fi dioxina, policlorobifenilii (PCB), aflatoxina, detergenții, pesticidele, hidrogenul policlorurat, care pot fi dăunătoare pentru sănătatea umană. Controalele au fost efectuate de către organisme specializate de control cărora le-au fost atribuite aceste sarcini de către autoritățile publice responsabile din landurile în care s-au aplicat submăsurile. Eșantioanele de control au fost prelevate din vehiculele de transport de lapte, în mod aleatoriu și anonim. Obiectivul controalelor l-a constituit monitorizarea prezenței contaminanților în lapte pentru prevenirea riscurilor pentru sănătatea umană și protecția consumatorilor. Aceste activități sunt menționate în prezenta decizie ca „monitorizarea contaminanților". Între 2001 și 2011, bugetul total pentru aceste activități (calculat pentru toate landurile în care s-au aplicat submăsurile) s-a ridicat la aproximativ 9 milioane EUR.

([1]) JO C 7, 10.1.2014, p. 8.

(13) Conform evaluării efectuate de Comisie în decizia de inițiere a procedurii, Germania nu a prezentat dispozițiile din legislația națională sau din legislația Uniunii care ar justifica faptul că clasificarea monitorizării contaminanților nu constituie ajutor de stat. În plus, Comisia a exprimat îndoieli cu privire la faptul că submăsurile nu au conferit un avantaj unităților de prelucrare a laptelui, întrucât Comisia a considerat că aceste controale urmăresc să asigure calitatea produselor lactate și, prin urmare, costurile suportate pentru efectuarea unor astfel de controale trebuie să fie suportate în mod obișnuit de unitățile de prelucrare a laptelui în cauză. În plus, Comisia și-a exprimat preocuparea că astfel de controale de calitate sunt efectuate în mod sistematic.

3. **OBSERVAȚIILE GERMANIEI**

(14) Germania a descris temeiul juridic pentru monitorizarea contaminanților. Există două seturi de norme. Primul set de dispoziții legale reglementează efectuarea controalelor în cadrul monitorizării contaminanților. Acesta include pregătirea metodologică și stabilirea unui calendar al controalelor, modul de prelevare a eșantioanelor, metoda de testare, precum și utilizarea rezultatelor. Aceste activități sunt reglementate în mare parte de legislația privind siguranța produselor alimentare.

(15) Al doilea set de dispoziții legale vizează finanțarea acestor activități. Astfel cum s-a explicat deja în decizia de inițiere a procedurii, activitățile au fost finanțate prin taxa pe lapte plătită de unitățile de prelucrare a laptelui. Temeiul juridic l-a constituit articolul 22 alineatul (2) din MFG. La nivel regional, existau dispoziții suplimentare de punere în aplicare, inclusiv norme bugetare.

(16) Germania a prezentat o imagine de ansamblu asupra legislației aplicabile în domeniul siguranței alimentare:

(a) La nivelul Uniunii: controlul oficial privind siguranța produselor alimentare este reglementat prin următoarele acte normative: Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului ([1]), Regulamentul (CE) nr. 882/2004 al Parlamentului European și al Consiliului ([2]), Regulamentul (CE) nr. 854/2004 al Parlamentului European și al Consiliului ([3]), în special anexa IV, Regulamentul (CE) nr. 852/2004 al Parlamentului European și al Consiliului ([4]), în special anexa I partea A, Regulamentul (CE) nr. 1881/2006 al Comisiei ([5]), Regulamentul (CE) nr. 396/2005 al Parlamentului European și al Consiliului ([6]). Monitorizarea reziduurilor sau a substanțelor a fost reglementată prin Directiva 96/23/CE a Consiliului ([7]) și prin Decizia 97/747/CE a Comisiei ([8]).

(b) La nivel național: controlul oficial privind siguranța produselor alimentare și monitorizarea reziduurilor sau a substanțelor au fost reglementate prin Legea privind siguranța produselor alimentare și a hranei pentru animale (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch), ordonanța administrativă privind principiile de efectuare a controalelor oficiale privind siguranța produselor alimentare și a hranei pentru animale (Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Erhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften) și regulamentul privind limitarea contaminanților din produsele alimentare (Verordnung zur Begrenzung von Kontaminanten in Lebensmittel), precum și planul național de control al reziduurilor (Nationaler Rückstandskontrollplan).

(c) În plus față de aceste controale oficiale privind siguranța produselor alimentare, s-a efectuat o monitorizare a contaminanților, pe baza următoarelor dispoziții din legislația Uniunii și legislația națională: Regulamentul (CE) nr. 178/2002, Regulamentul (CE) nr. 882/2004 și Recomandarea 2011/516/UE a Comisiei ([9]), articolul 14 din MFG, articolele 50 și 51 din Legea privind siguranța produselor alimentare și a hranei pentru animale și dispozițiile regionale emise anual (de landuri) pentru aprobarea exercițiului de monitorizare a contaminanților și finanțarea acestuia.

([1]) Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, 1.2.2002, p. 1).

([2]) Regulamentul (CE) nr. 882/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate animală și de bunăstare a animalelor (JO L 165, 30.4.2004, p. 1).

([3]) Regulamentul (CE) nr. 854/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 de stabilire a normelor specifice de organizare a controalelor oficiale privind produsele de origine animală destinate consumului uman (JO L 139, 30.4.2004, p. 206).

([4]) Regulamentul (CE) nr. 852/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind igiena produselor alimentare (JO L 139, 30.4.2004, p. 1).

([5]) Regulamentul (CE) nr. 1881/2006 al Comisiei din 19 decembrie 2006 de stabilire a nivelurilor maxime pentru anumiți contaminanți din produsele alimentare (JO L 364, 20.12.2006, p. 5).

([6]) Regulamentul (CE) nr. 396/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 februarie 2005 privind conținuturile maxime aplicabile reziduurilor de pesticide din sau de pe produse alimentare și hrana de origine vegetală și animală pentru animale și de modificare a Directivei 91/414/CEE (JO L 70, 16.3.2005, p. 1).

([7]) Directiva 96/23/CE a Consiliului din 29 aprilie 1996 privind măsurile de control care se aplică anumitor substanțe și reziduurilor acestora existente în animalele vii și în produsele obținute de la acestea și de abrogare a Directivelor 85/358/CEE și 86/469/CEE și a Deciziilor 89/187/CEE și 91/664/CEE (JO L 125, 23.5.1996, p. 10).

([8]) Decizia 97/747/CE a Comisiei din 27 octombrie 1997 de stabilire a nivelurilor și frecvențelor prelevării de probe prevăzute de Directiva 96/23/CE a Consiliului pentru monitorizarea anumitor substanțe și a reziduurilor acestora existente în anumite produse animaliere (JO L 303, 6.11.1997, p. 12).

([9]) Recomandarea Comisiei 2011/516/UE din 23 august 2011 privind reducerea prezenței dioxinelor, a furanilor și a PCB din alimentația umană și animală (JO L 218, 24.8.2011, p. 23).

(17) Germania a prezentat statistici referitoare la controalele oficiale privind siguranța produselor alimentare, controalele privind reziduurile și monitorizarea contaminanților, precum și o listă a organismelor responsabile cu aceste controale.

3.1. **Observațiile Germaniei privind caracterul monitorizării contaminanților ca o componentă suplimentară a sistemului oficial de supraveghere a siguranței produselor alimentare**

(18) Observația principală prezentată de Germania a fost că monitorizarea contaminanților este o componentă complementară sistemului oficial de supraveghere a siguranței produselor alimentare și nu conferă niciun avantaj unităților de prelucrare a laptelui. În acest sens, Germania a explicat următoarele:

(19) Monitorizarea contaminanților este considerată o componentă complementară sistemului oficial de supraveghere a siguranței produselor alimentare, care se bazează pe legislația Uniunii și legislația națională și sprijină protecția preventivă a sănătății consumatorilor, precum și gestionarea crizelor ținând cont de riscuri.

(20) Monitorizarea contaminanților nu ar putea fi considerată un control de rutină. Controalele din cadrul monitorizării contaminanților au fost realizate pe bază de eșantioane prelevate după ce laptele este colectat de vehiculele pentru transportul laptelui. Calendarul de eșantionare a fost dezvoltat de către organismele specializate de control cărora li s-a atribuit această sarcină în mod oficial. Organismele desemnate au stabilit vehiculele și momentul prelevării eșantioanelor, precum și durata controalelor. De asemenea, organismele desemnate au stabilit contaminanții care urmau a fi analizați.

(21) La stabilirea calendarului controalelor și a contaminanților supuși analizei, organismele desemnate s-au bazat pe analize anterioare, pe rezultatele colectate în prealabil, pe riscurile existente pentru sănătate și siguranța produselor alimentare, pe particularitățile regionale, pe factorii de mediu, incidente și alte elemente similare. Calendarul controalelor și contaminanții pot varia în funcție de regiune și se pot modifica periodic. Nu au fost controlați toți contaminanții pentru care există limite legale. În același timp, este posibil să fie controlați alți contaminanți care nu fac obiectul unor limite legale, dar care sunt considerați, pe baza analizelor, a prezenta un risc pentru sănătate. Prin urmare, de-a lungul timpului controalele au vizat priorități diferite – în unele cazuri, au fost efectuate mai întâi controalele privind contaminanții radioactivi, în alte cazuri, controalele privind aflatoxina sau dioxina; de asemenea, a fost posibil să se efectueze controalele în conformitate cu prioritățile regionale.

(22) Informațiile obținute în cursul acestor controale au fost utilizate pentru a determina statutul regiunilor producătoare de lapte în ceea ce privește expunerea acesteia la anumiți contaminanți care au efecte adverse asupra sănătății. Aceste informații au fost utilizate în continuare de către autoritățile publice competente pentru a lua măsuri sanitare preventive sub formă de controale sanitare oficiale și controale oficiale privind siguranța produselor alimentare, măsuri legislative, difuzarea informațiilor și altele. Acest tip de control este inclus în sistemul de „controale oficiale și alte activități, conform împrejurărilor, inclusiv comunicarea către public a siguranței și riscului produselor alimentare și hranei pentru animale, supravegherea siguranței alimentelor și a hranei pentru animale și alte activități de monitorizare cuprinzând toate etapele de producție, prelucrare și distribuție” menționat la articolul 17 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 178/2002.

(23) În special, informațiile obținute în urma controalelor au fost utilizate pentru a ajusta planurile oficiale de control în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 882/2004. În general, Regulamentul (CE) nr. 178/2002 impune statelor membre să își bazeze măsurile de siguranță alimentară pe o evaluare a riscurilor, folosind informații și date științifice obiective, transparente și independente. Această cerință a fost specificată în continuare în Regulamentul (CE) nr. 852/2004 și Regulamentul (CE) nr. 854/2004. Rezultatele obținute în urma monitorizării contaminanților au fost utilizate de către autoritățile germane competente în domeniul siguranței alimentare ca bază pentru o astfel de evaluare a riscurilor și pentru măsurile aferente.

(24) În conformitate cu articolul 17 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 178/2002, statele membre au obligația să mențină alte activități, în funcție de circumstanțe, pentru a garanta siguranța produselor alimentare, alături de sistemul de controale oficiale. Cu toate că aceste activități nu erau incluse în mod explicit în dispoziția în cauză, Germania a susținut că organismele statelor membre care mențin astfel de activități de control corespunzătoare, în plus față de controalele oficiale, nu au încălcat normele privind ajutoarele de stat. Pe baza acestei abordări, Germania a argumentat că monitorizarea contaminanților reprezintă un control care este complementar controlului oficial privind siguranța produselor alimentare.

(25) Aceeași abordare a fost urmată în alte acte legislative ale Uniunii în domeniul siguranței produselor alimentare. Articolul 3 punctul 1 din Regulamentul (CE) nr. 882/2004 prevede efectuarea de controale oficiale cu

regularitate, iar punctul 2 din același articol are în vedere efectuarea de controale oficiale suplimentare ad-hoc; astfel de controale trebuie să se bazeze pe riscuri. De asemenea, Directiva 96/23/CE a urmat această structură: articolul 11 prevede teste oficiale complementare prin eșantionare, în plus față de testele oficiale periodice. În plus, Recomandarea Comisiei privind reducerea prezenței dioxinelor, a furanilor și a PCB din alimentația umană și animală stabilește niveluri de acțiune care se află sub limitele legale stabilite în Regulamentul (CE) nr. 1881/2006 și constituie un instrument pentru autoritățile competente și operatori pentru depistarea cazurilor în care este necesar să se identifice o sursă de contaminare și să se ia măsuri pentru reducerea sau eliminarea acesteia.

(26) În plus, legislația Uniunii, care vizează să asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a intereselor consumatorilor în ceea ce privește produsele alimentare [articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 178/2002], prevede că măsurile de siguranță alimentară trebuie să fie justificate de evaluări de risc transparente, obiective și independente efectuate pe baza datelor științifice existente. Rezultatele monitorizării contaminanților au fost utilizate ca bază pentru respectarea acestor principii, astfel cum prevede Regulamentul (CE) nr. 852/2004 și Regulamentul (CE) nr. 854/2004. În plus, în ceea ce privește controalele privind dioxina și PCB, Germania face trimitere la Recomandarea Comisiei privind reducerea prezenței dioxinelor, a furanilor și a PCB din alimentația umană și animală.

(27) În plus, rezultatele controalelor au fost folosite și pentru a identifica tendințele pe termen lung, pentru a analiza factorii de risc și motivele și pentru menținerea bazelor de date în scopuri științifice și de prevenire a crizei. Informațiile colectate au constituit o sursă utilă pentru luarea de decizii politice și administrative, pentru studii de caz și pentru difuzarea de informații obiective.

(28) Eșantioanele pentru controale au fost prelevate din amestecuri (amestecul constând în laptele colectat de un vehicul de transport al laptelui de la mai mulți producători de lapte, numărul producătorilor de lapte putând varia). Întreprinderile de prelucrare a laptelui nu au fost informate cu privire la prelevarea de eșantioane și la controale. Acestea nu au fost informate nici cu privire la rezultatele controlului. Prin urmare, testele nu au fost utilizate de către întreprinderi și nu le-au fost utile pentru a-și plasa produsele pe piață sau ca instrument pentru a determina calitatea produselor sau prețul produselor. Numai în cazul în care testele au arătat că prezența contaminanților este ridicată sau că limitele legale au fost atinse sau depășite, organele de control au început investigații separate și au informat întreprinderile de prelucrare a laptelui în cauză cu privire la anchetă.

(29) În cazul în care, în cursul monitorizării contaminanților, organismul desemnat a constatat valori care erau ridicate, dar sub limitele legale, acesta a inițiat un proces de evaluare pentru a identifica sursa contaminării – cum ar fi hrana pentru animale, mijloacele de dezinfecție, incidentele de mediu și altele. Întreprinderea (întreprinderile) care a(u) cauzat contaminarea a(u) trebuit să ia măsuri pentru a elimina sursa de contaminare, pe propria cheltuială. Această evaluare a fost utilă în scopuri preventive.

(30) În cazul în care, în cursul monitorizării contaminanților, organismul desemnat a depistat valori care depășeau limitele legale sau prezența unei substanțe care este interzisă prin lege, s-a inițiat un control suplimentar complet. Ulterior, autoritatea competentă a emis o interdicție de livrare a laptelui și a comandat teste suplimentare. Cantitatea de lapte contaminat a fost eliminată. În cazul în care valorile de contaminare care depășeau limitele legale au fost depistate din nou, autoritatea competentă a aplicat sancțiuni în conformitate cu legislația administrativă, sau, după caz, legislația penală germană. Astfel, pentru întreprinderile de prelucrare a laptelui, monitorizarea contaminanților a fost fie neutră (în cazul în care nu erau identificate probleme), fie a fost legată de consecințe negative (în cazul în care se constata depășirea limitelor legale pentru contaminanți). Interdicția de livrare a laptelui a fost ridicată numai atunci când testele demonstrau că laptele nu mai era contaminat.

(31) În concluzie, Germania susține că monitorizarea contaminanților nu constituie o sarcină inerentă a industriei produselor lactate, ci o măsură de protecție a consumatorilor vizând, în special, protecția sănătății consumatorilor. Protecția consumatorului este un obiectiv urmărit de TFUE, în special în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) coroborat cu articolul 169 alineatul (1), precum și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene ([1]), în special în conformitate cu articolul 38.

(32) De asemenea, monitorizarea contaminanților corespunde obligației clare a statelor membre de a garanta că sunt efectuate controale oficiale privind siguranța produselor alimentare, prin urmare, costurile pentru astfel de controale trebuiau suportate de statul membru.

([1]) JO C 364, 18.12.2000, p. 1.

(33) Germania afirmă că întreprinderile de prelucrare a laptelui au efectuat propriile controale pentru a verifica dacă laptele respectă limitele legale impuse pentru contaminanți. Costurile pentru astfel de controale proprii au fost acoperite de întreprinderile de prelucrare a laptelui. Obligația efectuării de controale proprii rezultă din dispozițiile articolului 17 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 178/2002. Obligațiile legate de siguranța alimentară ale întreprinderilor de prelucrare a laptelui, în ceea ce privește substanțele nocive, sunt specificate, de asemenea, în alte acte juridice, de exemplu Regulamentul (CE) nr. 1881/2006, Regulamentul (CE) nr. 396/2005 și Regulamentul (UE) nr. 37/2010 al Comisiei ([1]).

(34) Nu exista nicio prevedere legală națională conform căreia întreprinderile de prelucrare a laptelui trebuiau să suporte costurile pentru controalele oficiale și nu exista nicio obligație de a plăti taxe pentru acestea. Întreprinderile de prelucrare a laptelui trebuiau să suporte costurile pentru propriile controale de conformitate cu legislația în domeniul siguranței alimentare și nivelurile legale pentru contaminanți și reziduuri, care sunt diferite de controalele publice din cadrul monitorizării contaminanților.

3.2. **Alte observații din partea Germaniei**

(35) Germania justifică dreptul statelor membre de a aplica măsuri de control precum monitorizarea contaminanților. Acest lucru rezultă din delimitarea competențelor conferite prin tratate (TUE și TFUE) instituțiilor Uniunii și statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare a dreptului Uniunii. Se face trimitere la articolele 290 și 291 din TFUE, care definesc rolurile respective ale instituțiilor Uniunii și ale statelor membre. În consecință, statele membre sunt responsabile în principal de garantarea punerii în aplicare a legislației Uniunii. Funcțiile precum controlul intră în competența acestora. De asemenea, se face trimitere la cauzele conexate 205-215/82 ([2]) în care Curtea a constatat că, în conformitate cu principiile generale pe care se bazează sistemul instituțional al Uniunii și care reglementează relațiile dintre Uniune și statele membre, statele membre sunt cele care trebuie să se asigure că dispozițiile Uniunii sunt puse în aplicare pe teritoriul acestora.

(36) În consecință, Germania a susținut că ar fi încălcat articolul 291 din TFUE numai în cazul în care ar fi efectuat mai puține controale decât cele impuse de articolul 17 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 și nu, precum în cazul de față, când a efectuat controale suplimentare care au fost complementare controlului oficial privind siguranța produselor alimentare și care au fost conforme cu dispoziția menționată din Regulamentul (CE) nr. 178/2002.

(37) Ca răspuns la o întrebare din partea Comisiei în ceea ce privește posibila aplicare a normelor privind serviciile de interes economic general (SIEG), Germania a respins un astfel de caracter al monitorizării contaminanților în sensul Comunicării Comisiei privind aplicarea normelor UE în materie de ajutor de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea unor servicii de interes economic general ([3]). Dimpotrivă, Germania a declarat că monitorizarea contaminanților se califică drept activitate neeconomică. În acest context, Germania face referire la cauzele C-364/92, C-343/95 și C-288/11 P ([4]) în care s-a susținut că o sarcină care implică exercitarea autorității publice de reglementare vizând garantarea siguranței publice nu este de natură economică, întrucât această activitate constituie o sarcină de interes public, care a fost destinată să protejeze întreaga populație. În plus, faptul că o astfel de sarcină a fost atribuită unui organism privat nu schimbă caracterul său public. În cazul de față privind monitorizarea contaminanților, organismele de control desemnate au exercitat o sarcină publică, care a contribuit la îmbunătățirea sistemului sanitar. Statul este obligat să garanteze un nivel ridicat de protecție a sănătății, în conformitate atât cu dreptul Uniunii ([5]), cât și cu dreptul constituțional federal german, iar statul se bucură în această privință de puteri discreționare.

(38) Ca răspuns la întrebarea Comisiei dacă dispoziția de la articolul 17 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 impune statelor membre o obligație clară și precisă în sensul cauzei T-351/02, în măsura în care imputabilitatea asupra statului poate fi exclusă, Germania a răspuns că, în cauza T-351/02, întrebarea viza imputabilitatea asupra statului, în timp ce în cazul de față, problema este existența unui avantaj pentru întreprinderile de prelucrare a laptelui.

([1]) Regulamentul (UE) nr. 37/2010 al Comisiei din 22 decembrie 2009 privind substanțele active din punct de vedere farmacologic și clasificarea lor în funcție de limitele reziduale maxime din produsele alimentare de origine animală (JO L 15, 20.1.2010, p. 1).

([2]) Hotărârea Curții din 21 septembrie 1983 – Deutsche Milchkontor GmbH și alții/Republica Federală Germania, cauzele conexe 205-215/82, ECLI:EU:C:1983:233.

([3]) JO C 8, 11.1.2012, p. 4.

([4]) Hotărârea Curții din data de 19 ianuarie 1994, C-364/92 – SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, ECLI:EU:C:1994:7, Hotărârea Curții din data de 18 martie 1997, C-343/95 – Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova, ECLI:EU:C:1997:160, Hotărârea Curții din data de 19 decembrie 2012. C-288/11 P – Mitteldeutsche Flughafen și Flughafen Leipzig-Halle/Comisia, ECLI:EU:C:2012:821.

([5]) Articolul 35 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, articolul 114 alineatul (3) și articolul 168 alineatul (1) din TFUE, articolul 2 alineatul (2) din Constituția germană (Grundgesetz).

(39) În plus, landul Nordrhein-Westfalen a susținut că submăsura NW1 nu a fost selectivă, întrucât aceasta a vizat întreaga industrie a produselor lactate din statul federal (land). Nordrhein-Westfalen se bucură de suveranitate juridică, ceea ce îi permite să definească domeniul de aplicare material și regional al submăsurii. Nordrhein-Westfalen a subliniat din nou că măsura a servit pentru a efectua controale sanitare generale și a fost în interesul public.

4. **OBSERVAȚIILE PĂRȚILOR INTERESATE**

(40) În perioada 6-18 februarie 2014, Comisia a primit un total de 10 scrisori din partea părților interesate cu observații privind sprijinul acordat în ceea ce privește submăsurile ([1]).

(41) În scrisoarea sa înregistrată de Comisie la 6 februarie 2014, Milchwirtschaftlicher Verein Allgäu-Schwaben e.V. a declarat că programele pentru controlul reziduurilor și contaminanților din produsele lactate trebuie să fie considerate ca o completare a programului național de monitorizare și au contribuit la protecția consumatorilor și la prevenirea crizelor. Asociația a subliniat faptul că eșantioanele au fost prelevate din diferite întreprinderi, pentru a obține o imagine de ansamblu asupra diferitelor regiuni bavareze. Rezultatele au fost difuzate. În acest mod au putut fi elaborate strategii și măsuri preventive, care vor conduce în final la o reducere a nivelurilor de contaminare. Din aceste motive, măsura nu a conferit niciun avantaj întreprinderilor de prelucrare a laptelui controlate.

(42) În scrisoarea sa înregistrată de Comisie la 10 februarie 2014, Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu a declarat că monitorizarea nivelurilor de contaminanți și substanțe radioactive în produsele lactate a constituit o parte foarte importantă a protecției consumatorilor. Această măsură a fost foarte valoroasă, nu pentru întreprinderile de prelucrare a laptelui în cauză, ci pentru toți consumatorii de lapte.

(43) În scrisoarea sa înregistrată de Comisie la 10 februarie 2014, Landeskontrollverband Nordrhein-Westfalen e.V. a declarat că susține opinia Landului Nordrhein-Westfalen (care a fost transmisă Comisiei ca parte a observațiilor Germaniei din 20 septembrie 2013).

(44) În scrisoarea sa înregistrată de Comisie la 10 februarie 2014, Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW e.V. a declarat că susține opinia landului Nordrhein-Westfalen (care a fost transmisă Comisiei ca parte a observațiilor Germaniei din 20 septembrie 2013).

(45) În scrisoarea sa înregistrată de Comisie la 11 februarie 2014, Landesvereinigung Thüringer Milch e.V. a declarat că susține opinia landului Freistaat Thüringen (care a fost transmisă Comisiei ca parte a observațiilor Germaniei din 20 septembrie 2013).

(46) În scrisoarea sa înregistrată de Comisie la 13 februarie 2014, Genossenschaftsverband Bayern a declarat că programul de monitorizare pentru depistarea reziduurilor și contaminanților din lapte și produse lactate nu conferă avantaje concurențiale întreprinderilor de prelucrare a laptelui. Acest program a servit, în primul rând, la crearea de capacități pentru a reacționa în caz de criză și la protecția consumatorilor împotriva produselor care nu prezintă siguranță, servind astfel interesului public. Eșantioanele au fost prelevate în mod neregulat, întreprinderile de prelucrare a laptelui nu au ținut nicio evidență, nici nu au fost informate cu privire la rezultat, cu excepția cazului în care s-au depășit limitele legale. Dimpotrivă, întreprinderile de prelucrare a laptelui au pus în aplicare pe cont propriu un sistem mai cuprinzător și mai detaliat de siguranță a calității, care nu poate fi comparat cu monitorizarea contaminanților.

(47) În scrisoarea sa înregistrată de Comisie la 14 februarie, Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. a declarat că submăsura RP 3 nu se califică drept ajutor de stat deoarece nu a existat niciun avantaj acordat întreprinderilor sau unui sector de producție care să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența sau să afecteze comerțul dintre statele membre. Asociația a susținut că taxa nu a fost utilizată pentru a acoperi costurile pentru controalele pe care întreprinderile de prelucrare a laptelui erau obligate să le efectueze, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 852/2004, al Regulamentului (CE) nr. 853/2004 al Parlamentului European și al Consiliului ([2]) și al Regulamentului (CE) nr. 854/2004. Dimpotrivă, controalele respective au fost efectuate în numele autorităților publice, prin prelevare de eșantioane și nu au fost sistematice. Prin urmare, controalele în cauză au făcut

([1]) Comisia a primit observații de la Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. care se referă în general la toate măsurile finanțate prin taxa pe lapte și nu numai cu privire la submăsurile în speță. Asociația a susținut că nu a existat niciun ajutor. Descrierea completă a acestor observații este prezentată în Decizia Comisiei C(2015) 6295 final din 18 septembrie 2015 privind ajutorul de stat SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] acordat de Germania pentru testele de calitate a laptelui în temeiul Legii privind laptele și grăsimea.

([2]) Regulamentul (CE) nr. 853/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 de stabilire a unor norme specifice de igienă care se aplică alimentelor de origine animală (JO L 139, 30.4.2004, p. 55).

parte din prevenirea și gestionarea crizelor publice, în conformitate cu articolul 17 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 178/2002. În consecință, asociația a concluzionat că plata acestor controale nu a scutit întreprinderile de prelucrare a laptelui de propriile costuri, ci a constituit costuri suportate de autoritățile publice datorită funcției lor publice legate de siguranța alimentară.

(48) În mod alternativ, Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. a declarat că, în cazul în care submăsura RP 3 ar fi considerată ajutor de stat, compatibilitatea acesteia pentru perioada începând cu anul 2007 ar trebui să fie evaluată în conformitate cu capitolul IV.J din Orientările comunitare privind ajutoarele de stat în sectorul agricol și silvic în perioada 2007-2013 ([1]).

(49) În scrisoarea sa înregistrată de Comisie la 18 februarie 2014, DHB-Netzwerk Haushalt e.V a declarat că programul de monitorizare a poluanților, programul de evaluare a radioactivității și analiza substanțelor nutritive au reprezentat o contribuție importantă la protecția și sensibilizarea consumatorilor. Asociația a subliniat neutralitatea rezultatelor controlului (care nu au fost influențate de industria produselor lactate), recunoașterea rapidă a substanțelor nocive în produsele lactate și posibilitatea de a reacționa rapid în situații de criză.

(50) În scrisoarea sa înregistrată de Comisie la 18 februarie 2014, Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. a declarat că respectivele controale pentru identificarea substanțelor nocive în lapte și produse lactate au fost importante pentru încrederea consumatorilor în siguranța produselor lactate. Controalele respective au servit ca sistem de depistare timpurie pentru a identifica și a combate riscurile sau pentru a lua măsurile preventive necesare.

5. EVALUAREA EXISTENȚEI AJUTORULUI

(51) În decizia de inițiere a procedurii, Comisia a fost de opinie că submăsurile păreau să prezinte toate caracteristicile unui ajutor de stat. Comisia a afirmat că Germania nu a prezentat legea aplicabilă în domeniul controlului oficial privind siguranța produselor alimentare și al monitorizării contaminanților care încredințează această sarcină statului. Comisia a apreciat că obligația de a efectua monitorizarea contaminanților este a unităților de prelucrare a laptelui, astfel încât acestea au beneficiat de un avantaj în cazul în care controalele au fost executate și plătite de către stat.

(52) În cursul procedurii oficiale de investigare, Germania și părțile interesate au susținut că monitorizarea contaminanților nu a conferit niciun avantaj unităților de prelucrare a laptelui. Germania a prezentat informații complete cu privire la elementele juridice, administrative și factuale ale submăsurilor. Prin urmare, este necesar să se reexamineze chestiunea existenței ajutorului și, în special, existența unui avantaj pentru unitățile de prelucrare a laptelui.

(53) În conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din TFUE, „sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre”.

(54) Condițiile stabilite la articolul 107 alineatul (1) din TFUE sunt cumulative. Prin urmare, pentru a stabili dacă o măsură constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, trebuie să fie îndeplinite toate condițiile menționate mai sus. Ca rezultat, în cazul în care nu este îndeplinită una dintre condiții, măsura în cauză nu poate fi considerată ajutor de stat.

(55) Condiția privind prezența ajutorului va fi examinată înainte de celelalte condiții prevăzute la articolul 107 alineatul (1) din TFUE, întrucât principalul argument al Germaniei și al părților interesate a fost că submăsurile nu au conferit niciun avantaj unităților de prelucrare a laptelui.

(56) Argumentele Germaniei și ale părților interesate se bazează pe existența diferitelor sarcini de control prevăzute în legislația Uniunii și în legislația națională din domeniul siguranței alimentare și, în special, pe diviziunea dintre

([1]) JO C 319, 27.12.2006, p. 1.

controalele oficiale efectuate de organele competente și controalele proprii efectuate de întreprinderile de prelucrare a laptelui. Potrivit Germaniei, în această privință, monitorizarea contaminanților efectuată de organismele desemnate și finanțată în mod public prin taxa pe lapte este complementară controlului oficial privind siguranța produselor alimentare și se distinge de controalele proprii efectuate de întreprinderile de prelucrare a laptelui, pentru care acestea din urmă suportă costurile. Prin urmare, unitățile de prelucrare a laptelui nu primesc niciun avantaj din faptul că statul efectuează monitorizarea contaminanților.

(57) Pentru a verifica dacă aceste argumente sunt valabile, este necesar să se analizeze (1) unde trebuie să se plaseze monitorizarea contaminanților în sistemul de responsabilități de control stabilite de legislația națională și de legislația Uniunii din domeniul siguranței alimentare, și anume dacă aceasta este realizată ca o obligație atribuită statului sau atribuită operatorilor privați din sectorul alimentar (unități de prelucrare a laptelui) și (2) pe baza rezultatelor, dacă efectuarea monitorizării contaminanților conferă un avantaj întreprinderilor de prelucrare a laptelui în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

5.1. **Responsabilitățile de control în conformitate cu legislația Uniunii și legislația națională din domeniul siguranței alimentare**

(58) Astfel cum este prevăzut în decizia de inițiere a procedurii, perioada care face obiectul anchetei începe la data de 28 noiembrie 2001 (a se vedea considerentul 152 din decizia de inițiere a procedurii). Analiza dispozițiilor relevante din legislația în domeniul siguranței alimentare se va referi la perioada care începe de la data respectivă.

5.1.1. *Legislația Uniunii în domeniul siguranței alimentare*

5.1.1.1. Legislația Uniunii referitoare la contaminanții din produsele alimentare, inclusiv laptele

(59) Regulamentul (CEE) nr. 315/93 al Consiliului ([1]) stabilește anumite principii de bază în ceea ce privește contaminanții din produsele alimentare, în special faptul că (1) produsele alimentare care conțin un contaminant într-o cantitate care nu este acceptabilă din perspectiva sănătății publice și, în special, pe plan toxicologic, nu se introduc pe piață; și (2) trebuie stabilite nivelurile maxime pentru anumiți contaminanți pentru a proteja sănătatea publică.

(60) Regulamentul (CE) nr. 466/2001 al Comisiei ([2]) și Regulamentul (CE) nr. 1881/2006 au stabilit nivelurile maxime ale anumitor contaminanți din produsele alimentare. Acestea se referă, în special, la următorii contaminanți din lapte: aflatoxine, plumb (Pb), dioxină, dibenzofurani policloruraţi și bifenili policloruraţi (PCB).

(61) În conformitate cu actele juridice menționate în considerentele 59 și 60, este interzis să se introducă pe piață anumite produse alimentare (inclusiv lapte) în cazul în care aceste produse alimentare conțin anumiți contaminanți la un nivel care depășește nivelul maxim prevăzut în respectivele acte juridice. De asemenea, respectivele acte juridice impun statelor membre să adopte măsuri de supraveghere corespunzătoare pentru a controla prezența contaminanților în produsele alimentare.

(62) În plus, Comisia, în Recomandarea acesteia privind reducerea prezenței dioxinelor, a furanilor și a PCB în produsele alimentare ([3]) prevede niveluri de acțiune și niveluri țintă pentru produsele alimentare, inclusiv lapte, pentru a stimula o abordare proactivă în scopul de a reduce prezența dioxinelor și a PCB de tipul dioxinelor în produsele alimentare. În special, nivelurile de acțiune constituie un instrument pentru autoritățile competente și operatori pentru a evidenția cazurile în care este necesar să se identifice o sursă de contaminare și să se ia măsuri pentru reducerea sau eliminarea acesteia. De asemenea, Comisia recomandă statelor membre să efectueze, proporțional cu producția, utilizarea și consumul de alimente, inclusiv lapte, monitorizarea aleatorie a prezenței dioxinelor și a PCB de tipul dioxinelor și – dacă este posibil – a PCB care nu sunt de tipul dioxinelor în produsele alimentare, inclusiv în lapte. În ceea ce privește cazurile de nerespectare a dispozițiilor Regulamentului (CE) nr. 466/2001, precum și cazurile în care se constată niveluri de dioxine și/sau PCB de tipul dioxinelor care depășesc nivelurile de acțiune, Comisia recomandă ca statele membre, în cooperare cu operatorii, să inițieze investigații pentru a identifica sursa de contaminare și să ia măsuri pentru a reduce sau a elimina sursa de contaminare.

(63) Se poate concluziona că legislația Uniunii referitoare la contaminanții din alimente, inclusiv lapte, conține (1) limitele legale impuse pentru anumiți contaminanți din alimente, inclusiv contaminanți din lapte, care se adresează în mod direct operatorilor din sectorul alimentar care nu au voie să introducă pe piață produse

([1]) Regulamentul (CEE) nr. 315/93 al Consiliului din 8 februarie 1993 de stabilire a procedurilor comunitare privind contaminanții din alimente (JO L 37, 13.2.1993, p. 1).
([2]) Regulamentul (CE) nr. 466/2001 al Comisiei din 8 martie 2001 de stabilire a nivelurilor maxime pentru anumiți contaminanți din produsele alimentare (JO L 77, 16.3.2001, p. 1).
([3]) JO L 67, 9.3.2002, p. 69.

alimentare, inclusiv lapte, care nu respectă aceste limite și (2) obligația statelor membre de a asigura supravegherea respectării acestor limite legale. În plus, există o recomandare la nivelul Uniunii (recomandarea Comisiei) adresată statelor membre de a supraveghea nivelurile de acțiune pentru dioxină și contaminanți similari și de a lua măsuri preventive.

5.1.1.2. Legislația Uniunii referitoare la reziduurile din produsele de origine animală, inclusiv laptele

(64) Directiva 96/23/CE impune statelor membre să adopte măsuri în vederea monitorizării substanțelor și a grupelor de reziduuri enumerate în anexa I la directiva menționată. Substanțele și reziduurile monitorizate în cazul laptelui sunt anumiți compuși, substanțe antibacteriene, antihelmintice, medicamente antiinflamatoare nesteroidiene, compuși organoclorurați, organofosforici, elemente chimice, micotoxine.

(65) Directiva 96/23/CE prevede obligația statelor membre de a monitoriza anumite produse de origine animală, inclusiv lapte, în scopul depistării prezenței reziduurilor și a substanțelor. Din acest motiv, statele membre prezintă Comisiei spre aprobare planuri de monitorizare. În plus, statele membre pot efectua controale oficiale, prin sondaj, fără o notificare prealabilă, de-a lungul lanțului de producție a materiilor prime de origine animală, inclusiv a laptelui.

(66) De asemenea, Directiva 96/23/CE prevede o auto-monitorizare și responsabilitate comună din partea operatorilor. Proprietarii sau persoanele responsabile de întreprinderile în care are loc prelucrarea inițială a produselor primare de origine animală (și anume, laptele) trebuie să ia toate măsurile necesare, în special prin efectuarea propriilor lor controale, pentru a se asigura că produsele introduse în unitate nu conțin niveluri de reziduuri sau substanțe interzise care depășesc limitele maxime admise.

(67) Se poate concluziona că legislația Uniunii referitoare la reziduurile din produsele de origine animală, inclusiv lapte, conține (1) o listă de substanțe nocive și reziduuri din lapte care trebuie să fie monitorizate; (2) sarcina statelor membre de a monitoriza și a efectua verificări suplimentare cu privire la prezența acestor substanțe și reziduuri în lapte; (3) obligația operatorilor economici implicați în producerea și prelucrarea laptelui de a efectua propriile controale.

5.1.1.3. Legislația orizontală a Uniunii privind controlul siguranței produselor alimentare

(68) Regulamentul (CE) nr. 178/2002 stabilește principiile și responsabilitățile generale în materie de siguranță alimentară. În ceea ce privește responsabilitățile, articolul 17 din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 prevede următoarele:

„(1) Operatorii din sectorul produselor alimentare și operatorii cu activitate în domeniul hranei pentru animale iau măsuri, în toate etapele producerii, prelucrării și distribuției din unitatea aflată sub controlul lor, astfel încât produsele alimentare sau hrana pentru animale să satisfacă cerințele legislației alimentare care sunt relevante pentru activitățile lor și verifică îndeplinirea acestor cerințe.

(2) statele membre aplică legislația alimentară, monitorizează și verifică respectarea cerințelor relevante ale legislației alimentare de către operatorii din sectorul alimentar și operatorii cu activitate în domeniul hranei pentru animale în toate etapele producerii, prelucrării și distribuției. În acest scop, statele membre practică un sistem de controale oficiale și alte activități, conform împrejurărilor, inclusiv comunicarea către public a siguranței și riscului produselor alimentare și hranei pentru animale, supravegherea siguranței alimentelor și a hranei pentru animale și alte activități de monitorizare cuprinzând toate etapele de producție, prelucrare și distribuție. De asemenea, statele membre stabilesc normele privind măsurile și penalizările aplicabile pentru încălcarea legislației alimentare și hranei pentru animale. Măsurile și penalizările prevăzute trebuie să fie eficiente, proporționale și cu efect de descurajare."

(69) În conformitate cu articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 178/2002, produsele alimentare includ laptele indiferent dacă este prelucrat, parțial prelucrat sau neprelucrat, destinat sau prevăzut în mod rezonabil a fi ingerat de oameni.

(70) Responsabilitățile descrise la articolul 17 din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 se referă atât la operatorii din sectorul produselor alimentare, cât și la autoritățile naționale competente. Articolul 17 din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 face o distincție clară între operatorii din sectorul produselor alimentare (și anume, întreprinderile de prelucrare a laptelui), care sunt responsabili pentru propriile controale din interiorul unităților lor pentru a se conforma cerințelor legislației alimentare, inclusiv obligației de a respecta limitele legale impuse pentru contaminanți și reziduuri, pe de o parte, și autoritățile statelor membre care sunt responsabile de monitorizarea și verificarea conformității cu cerințele legislației alimentare, pe de altă parte. Activitățile autorităților statelor membre în acest sens sunt duble: statele membre trebuie să efectueze controale oficiale într-un sens strict și trebuie să întreprindă activități corespunzătoare suplimentare, cum ar fi supravegherea siguranței produselor alimentare și alte activități de monitorizare care acoperă toate etapele de producție, prelucrare și distribuție.

(71) Regulamentul (CE) nr. 882/2004 stabilește, printre altele, norme suplimentare privind controalele oficiale ale statelor membre în ceea ce privește produsele alimentare de origine animală, inclusiv laptele. Acesta prevede că statele membre elaborează planuri naționale de control oficiale și le actualizează în mod regulat în funcție de evoluția situației. Ajustarea și modificarea planurilor de control se poate realiza având în vedere sau pentru a se ține seama de factori precum apariția unor boli noi sau a altor riscuri pentru sănătate sau descoperirile științifice, astfel cum se prevede la articolul 42 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 882/2004.

(72) Se poate concluziona că dispozițiile Uniunii referitoarea la controalele privind siguranța produselor alimentare (inclusiv lapte) prevăd două niveluri diferite de responsabilitate care trebuie să existe în paralel: responsabilitatea operatorilor din sectorul alimentar (întreprinderile de prelucrare a laptelui) de a respecta cerințele privind siguranța produselor alimentare și responsabilitatea de control a statelor membre de a verifica dacă operatorii din sectorul alimentar respectă cerințele relevante din legislația alimentară. În plus, statele membre sunt responsabile de efectuarea controalelor oficiale privind siguranța produselor alimentare într-un sens strict și a altor activități adecvate suplimentare, cum sunt activitățile de monitorizare, inclusiv monitorizarea riscurilor de sănătate, care pot facilita ajustarea controalelor acestora la noile evoluții.

5.1.2. *Legislația națională privind siguranța produselor alimentare*

(73) Înainte de intrarea în vigoare a Regulamentului (CE) nr. 178/2002, legea germană privind produsele alimentare (articolul 8 din Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz) conținea o interdicție de a produce și de a introduce pe piață produse alimentare care sunt periculoase pentru sănătatea umană. Această interdicție viza toți producătorii de alimente, inclusiv producătorii de lapte. Controalele oficiale au fost reglementate de articolul 40 din legea germană privind produsele alimentare. În conformitate cu această dispoziție, autoritățile oficiale competente au fost obligate să preleveze eșantioanele și să efectueze testele necesare.

(74) După intrarea în vigoare a Regulamentului (CE) nr. 178/2002, legislația Uniunii prevede o obligație aplicabilă în mod direct producătorilor de produse alimentare de a produce și a introduce pe piață produsele alimentare sigure, precum și o obligație aplicabilă în mod direct statelor membre de a efectua controale oficiale. Legea germană privind siguranța produselor alimentare și a hranei pentru animale conține clarificări suplimentare cu privire la aceste obligații, inclusiv norme privind repartizarea competențelor între nivelul federal și regional, precum și pregătirea și executarea planurilor de control oficial. Costurile pentru controalele proprii ale operatorilor din sectorul produselor alimentare (inclusiv unitățile de prelucrare a laptelui) sunt suportate de către întreprinderile respective. Costurile pentru controalele oficiale, inclusiv monitorizarea contaminanților, sunt acoperite de stat.

(75) În ceea ce privește monitorizarea contaminanților, aceasta este considerată ca fiind complementară controlului oficial privind siguranța produselor alimentare într-un sens strict. Monitorizarea contaminanților este o activitate de monitorizare, astfel cum se prevede la articolele 50 și 51 din legea privind siguranța alimentelor și a hranei pentru animale. Relația exactă între controalele oficiale privind siguranța produselor alimentare și monitorizarea contaminanților este descrisă în informațiile prezentate de Germania (a se vedea considerentele 18-34). Caracteristicile acesteia pot fi rezumate după cum urmează:

(76) Monitorizarea contaminanților are un caracter preventiv. Principalul scop al acestei monitorizări nu este de a observa dacă sunt respectate limitele legale (deoarece aceasta verificare face obiectul controalelor oficiale privind siguranța produselor alimentare), ci de a observa evoluția prezenței contaminanților în limitele legale și de a depista valori mai mari decât cele obișnuite, care pot oferi o avertizare timpurie sau semnale pentru riscuri potențiale.

(77) Parametrii (identificarea exactă a contaminanților care trebuie verificați, calendarul, regiunile) pentru monitorizarea contaminanților sunt propuși de organisme specializate desemnate de către autoritățile competente ale landurilor în materie de siguranță alimentară. Parametrii respectivi sunt determinați ad-hoc, pe baza unei evaluări a riscurilor. Parametrii în cauză sunt aprobați de către autoritățile competente ale landurilor în materie de siguranță alimentară. Monitorizarea contaminanților este efectuată de organismele desemnate de către autoritățile competente ale landurilor în materie de siguranță alimentară. Landurile exercită o funcție de coordonare asupra organismelor desemnate să efectueze monitorizarea contaminanților care execută monitorizarea contaminanților.

(78) Monitorizarea contaminanților care este complementară controlului oficial privind siguranța produselor alimentare contribuie în următoarele moduri la acesta din urmă – rezultatele monitorizării contaminanților sunt folosite pentru a ajusta și a modifica planurile de control oficiale, dacă se consideră necesar, și pentru a lua alte măsuri preventive, cum ar fi cele care pot depista timpuriu riscurile pentru sănătate, diseminarea informațiilor către public cu privire la riscurile de sănătate și de mediu, constituirea de baze de date și analiza datelor disponibile, precum și prezentarea de propuneri de modificări legislative.

(79) Prin urmare, se poate concluziona că:

1. Legislația națională privind siguranța produselor alimentare este conformă cu legislația Uniunii privind siguranța produselor alimentare și introduce două niveluri de responsabilitate: unul la nivelul unităților de prelucrare a laptelui și unul la nivelul statului membru;

2. Monitorizarea contaminanților este realizată ca parte a funcției de control oficial a statelor membre, mai precis ca „o altă activitate corespunzătoare" în sensul articolului 17 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 178/2002. De asemenea, monitorizarea contaminanților se află în legătură directă cu obligațiile statelor membre care decurg din Regulamentul (CE) nr. 466/2001 și Regulamentul (CE) nr. 1881/2006, din Recomandarea privind reducerea prezenței dioxinelor, a furanilor și a PCB din produse alimentare și din Directiva 96/23/CE, de a monitoriza și a efectua verificări suplimentare cu privire la prezența contaminanților în lapte.

3. Monitorizarea contaminanților este direct legată de controlul oficial privind siguranța produselor alimentare efectuat de statul membru, furnizând informații utilizate pentru completarea acestuia;

4. Monitorizarea contaminanților este bazată pe o evaluare a riscurilor efectuată de un organism desemnat de autorități, se realizează ca urmare a unui program aprobat în mod public, care determină regiunile, perioada, substanțele care urmează să fie verificate și care este actualizat în conformitate cu evaluarea riscurilor. Prin urmare, se poate concluziona că monitorizarea contaminanților nu are un caracter sistematic.

5. Monitorizarea contaminanților se realizează sub forma unor teste pe eșantioane aleatorii, prelevate la nivelul vehiculului de transport utilizat pentru colectarea laptelui; atât eșantioanele, cât și rezultatele sunt anonime.

6. Rezultatele testelor sunt utilizate pentru depistarea timpurie a riscurilor și pentru elaborarea de măsuri preventive publice.

7. Monitorizarea contaminanților nu scutește întreprinderile de prelucrare a laptelui de obligația de a efectua controale proprii pentru a se conforma limitelor legale stabilite pentru nivelurile de contaminanți și reziduuri din lapte.

5.2. **Existența unui avantaj pentru întreprinderile de prelucrare a laptelui**

(80) Pe baza concluziilor de mai sus privind natura monitorizării contaminanților, trebuie să se analizeze dacă aceasta conferă un avantaj întreprinderilor de prelucrare a laptelui.

(81) Toate tipurile de măsuri care atenuează sarcinile care grevează în mod normal bugetul unei întreprinderi și care, prin urmare, fără a fi subvenții în sensul strict al termenului, au același caracter și același efect, conferă un avantaj întreprinderii în cauză ([1]). Prin urmare, este necesar să se examineze dacă monitorizarea contaminanților finanțată de stat scutește unitățile de prelucrare a laptelui de o sarcină care ar fi suportată în mod normal din bugetul acestora.

(82) Conceptul de sarcină (cheltuială) care este suportată în mod normal de bugetul unei întreprinderi acoperă costurile considerate a fi un cost inerent activității economice a întreprinderii respective, precum și costurile suplimentare pe care întreprinderile trebuie să le suporte în virtutea obligațiilor impuse de legislația aplicabilă activității economice ([2]).

(83) În ceea ce privește sectorul laptelui, astfel de costuri inerente, inclusiv costurile suplimentare impuse de lege, ale întreprinderilor de prelucrare a laptelui sunt, de exemplu:

— costurile pentru stabilirea calității laptelui care sunt inerente activității economice deoarece sunt necesare pentru a determina prețul laptelui ([3]);

— costurile pentru controalele proprii privind siguranța produselor alimentare efectuate de întreprinderile de prelucrare a laptelui pentru a respecta obligația de a produce și de a introduce pe piață numai lapte care este sigur pentru consumul uman. Controalele respective sunt efectuate și plătite de unitățile de prelucrare a laptelui (a se vedea considerentele 33 și 34).

([1]) A se vedea hotărârea în cauza T-538/11 Regatul Belgiei/Comisia Europeană, punctul 71, ECLI:EU:T:2015:188 și jurisprudența citată.
([2]) A se vedea, prin analogie, hotărârile pronunțate în cauza T-538/11 Regatul Belgiei/Comisia Europeană, punctul 76, ECLI:EU:T:2015:188; în cauza C-172/03 Heiser, punctul 38, EU:C:2005:130; în cauza C-126/01 GEMO, punctele 31, 32, ECLI:EU:C:2003:622; în cauza C-251/97 Franța/Comisia, punctul 40, EU:C:1999:480; în cauza 173/73 Italia/Comisia, punctele 15-18, CLI:EU:C:1974:71.
([3]) A se vedea Decizia C(2015) 6295 final din 18 septembrie 2015 privind ajutorul de stat SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] acordat de Germania pentru testele de calitate a laptelui în cadrul Legii privind laptele și grăsimea, considerentele 136-140.

(84) La polul opus, costurile pentru monitorizarea contaminanților nu reprezintă un cost inerent al producției, prelucrării și introducerii pe piață a laptelui sau costuri suplimentare pe care întreprinderile trebuie să le suporte în virtutea obligațiilor lor impuse prin lege.

(85) Monitorizarea contaminanților nu se referă la anumite unități de prelucrare a laptelui, ci se execută în mod aleatoriu, în momentul colectării laptelui și, astfel, este anonimă (a se vedea considerentele 20 și 28). De asemenea, aceasta nu acoperă toate cantitățile de lapte produs, transportat și introdus pe piață, ci doar o fracțiune a acestuia, iar frecvența și localizarea controalelor se stabilește pe baza unei evaluări a riscurilor; prin urmare, aceasta nu are un caracter sistematic (a se vedea considerentele 20 și 21).

(86) În plus, monitorizarea contaminanților nu urmărește să stabilească dacă au fost respectate limitele legale impuse pentru prezența unor substanțe nocive diferite. În primul rând, unitățile de prelucrare a laptelui efectuează controale proprii în acest scop (a se vedea considerentul 83 a doua liniuță); și în al doilea rând, monitorizarea contaminanților are ca scop depistarea timpurie a riscurilor prin analiza valorilor care se încadrează în limitele legale, dar sunt mai mari decât cele obișnuite pentru o anumită regiune (a se vedea considerentele 26, 27, 29).

(87) Unitățile de prelucrare a laptelui nu pot utiliza monitorizarea contaminanților și rezultatele sale pentru determinarea calității laptelui acestora. De asemenea, monitorizarea contaminanților nu este o condiție indispensabilă pentru a prelucra laptele colectat și pentru a introduce pe piață produsele lactate fabricate. Numai în cazul în care, în cadrul monitorizării contaminanților, se constată că sunt depășite valorile legale, într-o procedură separată, autoritatea competentă în materie de siguranță alimentară va adopta măsuri care au consecințe negative pentru unitatea de prelucrare a laptelui în cauză (a se vedea considerentul 30).

(88) Costurile pentru monitorizarea contaminanților nu sunt costuri suplimentare pe care întreprinderile trebuie să le suporte în temeiul obligațiilor impuse prin lege, care se aplică producției de lapte (a se vedea considerentele 32, 33, 34). Obligația care există pentru unitățile de prelucrare a laptelui este de a efectua controale proprii privind siguranța produselor alimentare în interiorul întreprinderii, pentru a respecta obligația de a produce și de a introduce pe piață lapte și produse lactate care sunt sigure pentru consumul uman, inclusiv respectarea limitelor legale pentru contaminanți și reziduuri (a se vedea considerentul 83 a doua liniuță). Monitorizarea contaminanților nu scutește unitățile de prelucrare a laptelui de efectuarea unor controale proprii privind siguranța, pentru a se conforma obligațiilor lor legale (a se vedea considerentul 34).

(89) Monitorizarea contaminanților se califică drept sarcină legată de controalele oficiale privind siguranța produselor alimentare pentru care autoritățile publice sunt responsabile și care este finanțată de către stat (a se vedea considerentele 32, 63, 67, 72 și considerentul 79 punctul 2), fără a scuti întreprinderile de prelucrare a laptelui de propria lor obligație de control privind siguranța produselor alimentare impusă de legislația Uniunii și de legislația națională.

(90) Jurisprudența recentă, și anume Hotărârea Tribunalului în cauza T-538/11 Regatul Belgiei/Comisia Europeană ([1]) a reiterat faptul că „noțiunea de cheltuieli care grevează în mod normal bugetul unei întreprinderi include, printre altele, costurile suplimentare pe care întreprinderile trebuie să le suporte din cauza obligațiilor care au la origine legi, acte cu putere de lege sau convenții care se aplică unei activități economice" (a se vedea punctul 76 din hotărâre). În această cauză, testele de depistare a ESB au devenit în mod explicit obligatorii pentru întreprinderile vizate de lege.

(91) Dimpotrivă, în cazul de față privind monitorizarea contaminanților, controalele nu sunt impuse unităților de prelucrare a laptelui prin legi, acte cu putere de lege sau convenții care se aplică unei activități economice. Controalele impuse unităților de prelucrare a laptelui prin legi, acte cu putere de lege sau convenții care se aplică unei activități economice sunt descrise în considerentul 63 punctul 1, în considerentul 67 punctul 3 și în considerentul 83 a doua liniuță de mai sus. Controalele respective sunt necesare pentru ca unitățile de prelucrare a laptelui să dovedească respectarea limitelor legale impuse pentru prezența contaminanților, în conformitate cu legislația.

(92) Cu toate acestea, monitorizarea contaminanților nu este un instrument pentru a dovedi respectarea acelor limite legale. Obiectivul monitorizării contaminanților este depistarea valorilor care indică prezența contaminanților sub limitele legale în scopuri preventive, conform explicațiilor de mai sus, iar controalele sunt efectuate în mod aleatoriu și neregulat (a se vedea considerentul 76). Monitorizarea contaminanților nu face parte din controalele care sunt necesare pentru ca unitățile de prelucrare a laptelui să dovedească respectarea limitelor legale impuse pentru prezența contaminanților, în conformitate cu legislația. Prin urmare, constatările din cauza T-538/11 în ceea ce privește existența unui avantaj pentru întreprinderile vizate de testele obligatorii pentru depistarea ESB nu sunt aplicabile în cazul de față privind monitorizarea contaminanților.

(93) În consecință, costurile pentru monitorizarea contaminanților nu se califică drept costuri inerente ale activităților economice ale unităților de prelucrare a laptelui sau costuri adiționale pe care acestea trebuie să le suporte în virtutea obligațiilor impuse prin legi care se aplică activității economice a acestora.

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

(94) Din acest motiv, monitorizarea contaminanților nu scutește unitățile de prelucrare a laptelui de taxele care sunt suportate în mod normal din bugetul lor și nu diminuează sarcinile care grevează în mod normal bugetul acestora; prin urmare, monitorizarea contaminanților nu le conferă niciun avantaj.

(95) În consecință, întrucât nu este îndeplinită una dintre condițiile de la articolul 107 alineatul (1) din TFUE, și anume existența unui avantaj, Comisia concluzionează că monitorizarea contaminanților nu constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Activitățile sanitare generale în temeiul Legii privind laptele și grăsimea, cunoscute drept monitorizarea contaminanților și menționate în decizia de inițiere a procedurii ca submăsurile BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 și TH 8 nu constituie un ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Republicii Federale Germania.

Adoptată la Bruxelles, 4 aprilie 2016.

Pentru Comisie
Phil HOGAN
Membru al Comisiei