РЕШЕНИЕ (ЕС) 2016/1126 НА КОМИСИЯТА

от 4 април 2016 година

относно държавна помощ SA. 35484 (2013/C) (ex SA. 35484 (2012/NN) във връзка с дейности за общ контрол в областта на здравеопазването в съответствие със Закона за млякото и мазнините

(нотифицирано под номер C(2016) 1878)

(само немският текст е автентичен)

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 108, параграф 2, първа алинея от него,

като покани заинтересованите страни да представят становищата си в съответствие с посочената по-горе разпоредба ([1]) и като взе предвид техните мнения,

като има предвид, че:

1. ПРОЦЕДУРА

(1) С писма от 28 ноември 2011 г. и 27 февруари 2012 г. Европейската комисия (по-нататък наричана „Комисията“) поиска от Германия допълнителна информация във връзка с годишния доклад относно държавната помощ в сектора на селското стопанство, който Германия е представила в съответствие с член 26 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета ([2]). Германия отговори на въпросите на Комисията с писма от 16 януари 2012 г. и 27 април 2012 г. В контекста на тези отговори бе установено, че Германия е предоставила финансова подкрепа за германския сектор на млякото и млечните продукти в съответствие със Закона за млякото и мазнините от 1952 г. (Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, по-нататък наричан „ЗММ“).

(2) С писмо от 2 октомври 2012 г. Комисията уведоми Германия, че въпросните мерки са били регистрирани като помощ, за която не е постъпило уведомление, под номер SA.35484 (2012/NN). С писма от 16 ноември 2012 г., 7, 8, 11, 13, 14, 15 и 19 февруари, 21 март, 8 април, 28 май, 10 и 25 юни и 2 юли 2013 г. Германия предостави допълнителна информация.

(3) С писмо от 17 юли 2013 г. (C(2013) 4457 final) Комисията уведоми Германия, че е решила да открие процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“) ([3]) (по-нататък наричано „решението за откриване на процедурата“) по отношение на някои подмерки съгласно ЗММ. В същото писмо Комисията стигна до заключението, че други подмерки са съвместими с вътрешния пазар през периода от 28 ноември 2001 г. до 31 декември 2006 г. или през периода, започващ на 1 януари 2007 г., или и през двата периода, или че други подмерки не представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, или че не са обхванати от правилата за държавна помощ.

(4) По отношение на подмерките, които са предмет на настоящото решение, а именно подмерките за общ контрол в областта на здравеопазването, упоменати в решението за откриване на процедурата като подмерки за мониторинг на замърсителите ([4]) BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 и TH 8 [по-нататък наричани „подмерките“], Комисията посочи, че тези подмерки изглежда имат всички характеристики на държавна помощ и поиска от Германия да представи своите мнения и да предостави цялата информация, която може да бъде полезна за оценката на помощта по отношение на периода, започващ на 28 ноември 2001 г.

([1]) ОВ C 7, 10.1.2014 г., стр. 8.

([2]) Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L 248, 24.9.2015 г., стр. 9).

([3]) Считано от 1 декември 2009 г. членове 87 и 88 от Договора за ЕО станаха съответно членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). По същество двете двойки разпоредби са идентични. За целите на настоящото решение позоваванията на членове 87 и 88 от Договора за ЕО следва да се разбират като позовавания съответно на членове 107 и 108 от ДФЕС, когато е уместно. С ДФЕС бяха въведени също така някои терминологични промени като замяната на „Общност“ със „Съюз“ и на „общ пазар“ с „вътрешен пазар“. В настоящото решение ще бъде използвана терминологията на ДФЕС.

([4]) Въпреки че в краткото описание на мерки BW9 и RP3 в приложението към решението за откриване на процедурата се посочват също и други мерки за качествен контрол, от предоставената от Германия допълнителна информация става ясно, че тези мерки обхващат само мониторинга на замърсители, предмет на настоящото решение, но не и други мерки за качествен контрол.

(5) С писмо от 20 септември 2013 г. Германия представи становището си по решението за откриване на процедурата.

(6) Решението за откриване на процедурата беше публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* ([1]). Комисията прикани заинтересованите страни да представят мненията си в едномесечен срок. Комисията получи 10 мнения от заинтересовани страни относно подмерките, посочени в съображение 4. Получените мнения бяха препратени на Германия с писма от 27 февруари, 3 март и 3 октомври 2014 г. Германия не отговори на мненията.

2. **ОПИСАНИЕ НА СХЕМАТА**

(7) ЗММ е германски федерален закон, влязъл в сила през 1952 г. Той представлява законовата рамка за въпросните подмерки и е с неограничен срок на действие.

(8) С член 22, алинея 1 от ЗММ се дава право на германските федерални провинции (по-нататък наричани „федералните провинции“) да събират от мандрите такса върху млякото въз основа на предадените количества мляко.

(9) Член 22, алинея 2 от ЗММ предвижда получените от таксата върху млякото средства да се използват единствено за:

а) подобряване и запазване на качеството въз основа на определени правила за прилагане;

б) подобряване на хигиенните условия при доенето, доставката, обработката и преработката, както и при дистрибуцията на мляко и млечни продукти;

в) контрол на млеконадоя;

г) консултиране на стопанските субекти по въпроси от областта на млекодобивния и млекопреработвателния сектор, както и текущо повишаване на квалификацията на младите кадри в тези сектори;

д) реклама, насочена към увеличаване на консумацията на мляко и млечни продукти;

е) изпълнението на задачите, установени от Закона за млякото и мазнините.

(10) Член 22, алинея 2а от ЗММ предвижда чрез дерогация от алинея 2 постъпващите средства от таксата върху млякото да могат да се използват също и за:

а) намаляване на структурно обусловено увеличени разходи за събирането при доставката на мляко и сметана от производителя до мандрата;

б) намаляване на увеличени транспортни разходи при доставката на мляко между мандри, в случай че доставката е необходима, за да се гарантира снабдяването на пазара на мандрите получатели с мляко за пиене; и

в) подобряване на качеството при централизирана дистрибуция на млечни продукти.

(11) Във федералните провинции Баден-Вюртемберг, Бавария, Хесен, Долна Саксония, Северен Рейн-Вестфалия, Райнланд-Пфалц, Саарланд и Тюрингия таксата върху млякото е използвана за финансиране на подмерките, посочени в съображение 4.

(12) Подмерките включват контрол на различни замърсители в млякото и млечните продукти, като например диоксин, полихлоробифенили (ПХБ), афлатоксин, миещи препарати, пестициди, полихлориран водород, които могат да бъдат вредни за човешкото здраве. Контролът е извършван от специални контролни органи, на които тези задачи са възложени от компетентните публични органи във федералните провинции, където са провеждани подмерките. Контролните проби са вземани от млековозите на случаен принцип и анонимно. Целта на контрола е била да се инспектира наличието на замърсители в млякото с оглед предотвратяването на рискове за човешкото здраве и защитата на потребителите. В настоящото решение тези дейности са наричани „мониторинг на замърсители“. Между 2001 и 2011 г. общият бюджет на тези дейности (всички федерални провинции, където са провеждани подмерките, взети заедно) е достигнал около 9 милиона евро.

([1]) ОВ C 7, 10.1.2014 г., стр. 8.

(13) Според оценката, извършена от Комисията в решението за откриване на процедурата, Германия не е представила разпоредби на националното право или правото на Съюза, на основание на които може да се определи, че мониторингът на замърсители не е помощ. В допълнение Комисията е изразила съмнения дали подмерките не предоставят предимство на мандрите, тъй като според Комисията контролът има за цел да се гарантира качеството на млечните продукти и следователно разходите, направени за извършването на такъв контрол, обикновено трябва да се поемат от съответните млекопреработвателни предприятия. Освен това Комисията е изразила опасения, че разглежданите мерки за качествен контрол се извършват рутинно.

3. **МНЕНИЕ ОТ ГЕРМАНИЯ**

(14) Германия е описала правните основания за мониторинга на замърсители. Съществуват два набора от правила. Първият набор законови разпоредби регламентират извършването на контрол в рамките на мониторинга на замърсители. Това включва методическата подготовка и определянето на график за извършване на контрол, начина на вземане на проби, метода на изпитване, както и използването на резултатите. Тези дейности в основната си част са регулирани от законодателството в областта на безопасността на храните.

(15) Вторият набор законови разпоредби се отнася до финансирането на тези дейности. Както вече бе обяснено в „решението за откриване на процедурата“, тези дейности са финансирани от таксата върху млякото, плащана от мандрите. Правното основание е член 22, алинея 2 от ЗММ. Съществуват допълнителни разпоредби за прилагане на регионално ниво, включително бюджетни правила.

(16) Германия е представила кратък обзор на приложимото законодателство в областта на безопасността на храните:

а) На равнището на Съюза: официалният контрол на безопасността на храните е регламентиран в следните нормативни актове: Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета ([1]), Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламенти и на Съвета ([2]), Регламент (ЕО) № 854/2004 на Европейския парламент и на Съвета ([3]), и по-специално приложение IV от него, Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета ([4]), и по-специално приложение I, част А от него, Регламент (ЕО) № 1881/2006 на Комисията ([5]), Регламент (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета ([6]). Наблюдението на някои вещества или остатъци от тях е регламентирано в Директива 96/23/ЕО на Съвета ([7]) и Решение 97/747/ЕО на Комисията ([8]).

б) На национално равнище: официалният контрол на безопасността на храните и наблюдението на вещества или остатъци от тях са регламентирани в Закона за безопасността на храните и фуражите (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch), Административната наредба относно принципите за осъществяване на официалния контрол на безопасността на храните и фуражите (Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Erhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften) и Наредбата за ограничаване на замърсителите в храните (Verordnung zur Begrenzung von Kontaminanten in Lebensmittel), както и националния план за контрол на остатъчните вещества (Nationaler Rückstandskontrollplan).

в) В допълнение към тези мерки за официален контрол на безопасността на храните се извършва мониторинг на замърсители въз основа на следните разпоредби на законодателството на Съюза и националното законодателство: Регламент (ЕО) № 178/2002, Регламент (ЕО) № 882/2004 и Препоръка 2011/516/ЕС на Комисията от 23 август 2011 г. за намаляване на наличието на диоксини, фурани и ПХБ във фуражите и храните ([9]), член 14 от ЗММ, членове 50 и 51 от Закона за безопасността на храните и фуражите и издаваните ежегодно регионални (на федералните провинции) разпоредби за одобряване на мерките за мониторинг на замърсители и тяхното финансиране.

([1]) Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 г. за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейския орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 1.2.2002 г., стр. 1).

([2]) Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните (ОВ L 165, 30.4.2004 г., стр. 1.).

([3]) Регламент (ЕО) № 854/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно определяне на специфичните правила за организирането на официален контрол върху продуктите от животински произход, предназначени за консумация от човека (ОВ L 139, 30.4.2004 г., стр. 206).

([4]) Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно хигиената на храните (ОВ L 139, 30.4.2004 г., стр. 1).

([5]) Регламент (ЕО) № 1881/2006 на Комисията от 19 декември 2006 г. за определяне на максимално допустимите количества на някои замърсители в храните (ОВ L 364, 20.12.2006 г., стр. 5).

([6]) Регламент (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 23 февруари 2005 г. относно максимално допустимите граници на остатъчни вещества от пестициди във и върху храни или фуражи от растителен или животински произход и за изменение на Директива 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L 70, 16.3.2005 г., стр. 1).

([7]) Директива 96/23/ЕО на Съвета от 29 април 1996 г. относно мерките за наблюдение на някои вещества и остатъците от тях в живите животни и животинските продукти и за отмяна на Директиви 85/358/ЕИО и 86/469/ЕИО и Решения 89/187/ЕИО и 91/664/ЕИО (ОВ L 125, 23.5.1996 г., стр. 10).

([8]) Решение 97/747/ЕО на Комисията от 27 октомври 1997 г. за определяне на равнищата и честотата на вземане на проби, предвидени от Директива 96/23/ЕО на Съвета относно наблюдение на някои вещества и остатъци от тях в определени продукти от животински произход (ОВ L 303, 6.11.1997 г., стр. 12).

([9]) Препоръка 2011/516/ЕС на Комисията от 23 август 2011 г. за намаляване на наличието на диоксини, фурани и ПХБ във фуражите и храните (ОВ L 218, 24.8.2011 г., стр. 23).

(17) Германия е представила статистически данни относно официалния контрол на безопасността на храните, контрола на остатъчни вещества и мониторинга на замърсители, както и списък на органите, отговарящи за тези контролни мерки.

3.1. **Мнения от Германия във връзка с характера на мониторинга на замърсители на допълващ елемент на официалната система за наблюдение на безопасността на храните**

(18) Германия е застъпила основната позиция, че мониторингът на замърсители е допълващ елемент на официалната система за наблюдение на безопасността на храните и той не предоставя предимство на мандрите. В тази връзка Германия обяснява следното:

(19) мониторингът на замърсители се определя като допълващ елемент на официалната система за наблюдение на безопасността на храните, която се основава на законодателството на Съюза и националното законодателство и служи на превантивната и ориентирана към здравеопазването защита на потребителите, както и на управлението на кризи на базата на риска.

(20) Мониторингът на замърсители не може да бъде определен като рутинен контрол. Контролът в рамките на мониторинга на замърсители е бил извършван въз основа на проби, вземани след събирането на млякото от млековозите. Графикът за вземане на проби е бил разработван от специализираните контролни органи, на които тази задача е възложена официално. Определените органи решават от кои превозни средства и кога ще се вземат пробите и с каква продължителност ще бъде контролът. Определените органи решават също кои замърсители да бъдат анализирани.

(21) При определяне на графика за контрол и на замърсителите — предмет на анализ, определените органи се осланят на предишните анализи, на предварително събраните резултати, на съществуващите рискове за здравето и безопасността на храните, на регионалните особености, на факторите на околната среда, инциденти и други подобни причини. Графикът за контрол и замърсителите могат да варират в зависимост от региона и периодично могат да бъдат променяни. Не всички замърсители, за които съществуват законоустановени ограничения, са били контролирани. От друга страна, можело е да бъдат контролирани други замърсители, които не са предмет на законоустановени ограничения, за които обаче се счита въз основа на анализи, че носят риск за здравето. Поради това в течение на времето контролът е бил съсредоточен върху различни приоритети — в някои случаи първо се е извършвал контрол за радиоактивни замърсители, в други случаи — контрол за афлатоксин или диоксин; било е възможно също така контролът да се извършва в съответствие с регионалните приоритети.

(22) Информацията, получена в хода на този контрол, е била използвана за определяне на статута на даден млекодобивен район по отношение на излагането му на дадени замърсители, които дават отражение като риск за здравето. Тази информация е била използвана допълнително от компетентните публични органи за предприемане на превантивни здравни мерки под формата на официален контрол на безопасността на храните и здравето, законодателни мерки, разпространение на информация и други. Този вид контрол попада в обхвата на системата на „официални проверки и други подходящи за обстоятелствата дейности, включително публично оповестяване на информация относно безопасността и риска на храните и фуражите, упражняване на контрол върху безопасността на храните и фуражите и други наблюдаващи дейности, обхващащи всички етапи на производство, преработка и дистрибуция“, посочена в член 17, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 178/2002.

(23) По-конкретно информацията, получена от контрола, е била използвана за коригиране на официалните планове за контрол в съответствие с Регламент (ЕО) № 882/2004. Като цяло в Регламент (ЕО) № 178/2002 от държавите членки се изисква да основават мерките за безопасност на храните на оценка на риска, като се използват обективни, прозрачни и независими научна информация и данни. Това изискване се уточнява допълнително в Регламент (ЕО) № 852/2004 и Регламент (ЕО) № 854/2004. Резултатите, получени от мониторинга на замърсители, са били използвани от компетентните германски органи за безопасност на храните като основа за такива оценки на риска и мерки.

(24) В съответствие с член 17, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 178/2002 държавите членки са длъжни да поддържат, наред със системата за официални проверки, и други подходящи за обстоятелствата дейности, за да се гарантира безопасността на храните. Въпреки че тези дейности не са конкретно изброени в тази разпоредба, Германия твърди, че органите на държавите членки, които поддържат такива подходящи контролни дейности в допълнение към официалния контрол, не нарушават правилата за държавната помощ. Въз основа на този подход Германия твърди, че мониторингът на замърсители представлява контрол, който допълва официалния контрол на безопасността на храните.

(25) Същият подход е следван и при други нормативни актове на Съюза в областта на безопасността на храните. В член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 882/2004 е предвидено редовното извършване на официален контрол, а

във втория параграф на същия член се предвижда извършването на допълнителен официален контрол *ad hoc*; контролът трябва да се основава на риска. Тази структура е следвана и в Директива 96/23/ЕО: в нейния член 11 се предвиждат допълнителни официални изпитвания на проби в допълнение към редовните официални изпитвания. Освен това в Препоръката на Комисията за намаляване на наличието на диоксини, фурани и ПХБ във фуражите и храните са определени нива на действия, които са по-ниски от законовите ограничения, установени в Регламент (ЕО) № 1881/2006, и които служат като инструмент за компетентните органи и стопанските субекти за откриване на случаи, в които е подходящо да се идентифицира източникът на замърсяване и да се предприемат мерки за неговото намаляване или отстраняване.

(26) Освен това в законодателството на Съюза, насочено към гарантиране на висока степен на защита на здравето на човека и интересите на потребителите по отношение на храните (член 1 от Регламент (ЕО) № 178/2002), се предвижда, че мерките за безопасност на храните трябва да бъдат обосновани с независими, обективни и прозрачни оценки на риска въз основа на съществуващите научни данни. Резултатите от мониторинга на замърсители са били използвани като основа за спазване на тези принципи, както допълнително е уточнено в Регламент (ЕО) № 852/2004 и Регламент (ЕО) № 854/2004. В допълнение, по отношение на контрола на диоксини и ПХБ Германия се позовава на Препоръката на Комисията за намаляване на наличието на диоксини, фурани и ПХБ във фуражите и храните.

(27) Нещо повече, резултатите от контрола са били използвани също и за идентифициране на дългосрочните тенденции, за анализ на рисковите фактори и причини, както и за поддържане на бази данни за научни цели и за целите на предотвратяването на кризи. Събраната информация е била полезен ресурс за по-широкообхватни политически и административни решения по конкретни казуси, както и за разпространението на неутрална информация.

(28) Пробите за контрола са били вземани от резервоари (един резервоар съдържа мляко, събрано с млековоз от няколко млекопроизводители, при което броят на млекопроизводителите може да варира). Млекопреработвателните предприятия не са били информирани за вземането на проби и контрола. Те не са били информирани и за резултатите от контрола. Поради това изпитванията не са се използвали и не са им били полезни за пускане на продуктите им на пазара или като инструмент за определяне на качеството или цената на продуктите. Само в случай че изпитванията покажат, че наличието на замърсител е високо или че са достигнати или превишени законоустановените ограничения, контролните органи са започвали отделни разследвания и са информирали за това разследване съответните млекопреработвателни предприятия.

(29) Ако в хода на мониторинга на замърсители определеният орган установи стойности, които са високи, но са по-ниски от законоустановените ограничения, той започва процес на оценка, за да се установи източникът на замърсяването — например фураж, дезинфекционни средства, екологични катастрофи и други. Предприятието или предприятията, предизвикали това замърсяване, е трябвало да предприемат мерки за отстраняване на източника на замърсяване на собствени разноски. Тази оценка е била полезна за целите на превенцията.

(30) Ако в хода на мониторинга на замърсители определеният орган установи стойности, които надхвърлят законоустановените ограничения, или наличието на вещество, което е забранено от закона, е бил предприеман пълен допълнителен контрол. След това компетентният орган е издавал забрана за доставка на мляко и е разпореждал допълнителни изпитвания. Замърсените количества мляко са се изхвърляли. При повторно установяване на стойности на замърсяване, надхвърлящи законоустановените ограничения, компетентният орган е налагал санкции в съответствие с германското административно или наказателно право, според случая. Следователно за млекопреработвателните предприятия мониторингът на замърсители е бил или неутрален (ако не се установят проблеми), или свързан с отрицателни последици (ако се установи, че законоустановените ограничения за замърсителите са превишени). Забраната за доставка на мляко е била вдигана едва когато изпитванията покажат, че в млякото не е налице замърсяване.

(31) Германия заключава, че мониторингът на замърсители не представлява задача, присъща за млекодобивния и млекопреработвателния сектор, а мярка за защита на потребителите, и по-специално за защита на здравето на потребителите. Защитата на потребителите е цел, преследвана от ДФЕС, по-специално в съответствие с член 4, параграф 2 във връзка с член 169, параграф 1 от него, както и от Хартата на основните права на Европейския съюз ([1]), по-специално в съответствие с член 38 от нея.

(32) Освен това мониторингът на замърсители отговаря на ясното задължение на държавите членки да гарантират, че се осъществява официален контрол на безопасността на храните и следователно разходите за този контрол е трябвало да се поема от държавата членка.

([1]) ОВ C 364, 18.12.2000 г., стр. 1.

(33) Германия заявява, че млекопреработвателните предприятията са предприели собствени мерки за контрол за проверка на съответствието на млякото със законоустановените ограничения за замърсители. Разходите за този собствен контрол са били покривани от самите млекопреработвателни предприятия. Задължението за този собствен контрол произтича от член 17, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 178/2002. Задълженията за безопасност на храните на млекопреработвателните предприятия по отношение на вредните вещества са допълнително уточнени в други нормативни актове, като например Регламент (ЕО) № 1881/2006, Регламент (ЕО) № 396/2005 и Регламент (ЕС) № 37/2010 на Комисията ([1]).

(34) Не е съществувала национална правна разпоредба, по смисъла на която млекопреработвателните предприятия трябва да поемат разходите за официалния контрол, нито е съществувало задължение да плащат такси за такъв контрол. Млекопреработвателните предприятия е трябвало да поемат разходите за собствените си мерки за контрол на съответствието със законодателството в областта на безопасността на храните и законоустановените ограничения за замърсители и остатъчни вещества, които са различни от публичния контрол в рамките на мониторинга на замърсители.

3.2. **Други мнения от Германия**

(35) Германия е обосновала правото на държавите членки да осъществяват мерки за контрол като мониторинга на замърсители. Това произтича от определянето на границите на правомощията, предоставени от Договорите (ДЕС и ДФЕС) на институциите на Съюза и на държавите членки по отношение на прилагането на законодателството на Съюза. Направено е позоваване на членове 290 и 291 от ДФЕС, в които са определени съответните роли на институциите на Съюза и на държавите членки. В съответствие с това държавите членки носят основната отговорност за гарантиране на прилагането на законодателството на Съюза. Функции като контрола попадат в рамките на тяхната отговорност. Направено е позоваване също и на съединени дела 205 до 215/82 ([2]), където Съдът посочва, че в съответствие с общите принципи, на които се основава институционалната система на Съюза и които уреждат отношенията между Съюза и държавите членки, е задължение на държавите членки да гарантират, че разпоредбите на Съюза се изпълняват в рамките на тяхната територия.

(36) Съответно Германия твърди, че тя би нарушила член 291 от ДФЕС, ако извършва по-малко контрол, отколкото е наложен от член 17, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 178/2002, а не ако извършва, както е в настоящия случай, допълнителен контрол, който е в допълнение към официалния контрол на безопасността на храните и е в съответствие с посочената разпоредба от Регламент (ЕО) № 178/2002.

(37) В отговор на въпрос от страна на Комисията по отношение на евентуалното прилагане на правилата относно услугите от общ икономически интерес (УОИИ) Германия отхвърля възможността мониторингът на замърсители да е с характер на такава услуга по смисъла на Съобщението на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес ([3]). Напротив, Германия твърди, че мониторингът на замърсители се определя като нестопанска дейност. В този контекст Германия се позовава на дела C-364/92, C-343/95 и C-288/11P ([4]), където се поддържа, че задачи, включващи упражняване на публична регулаторна власт, които имат за цел да се гарантира обществената сигурност, нямат икономически характер, тъй като тази дейност представлява задача от обществен интерес, която е предназначена да защитава цялото население. Освен това фактът, че такава задача е възложена на частен орган, не променя обществения ѝ характер. В разглеждания случай на мониторинг на замърсители определените контролни органи изпълняват обществена задача, която е допринесла за подобряване на системата на здравеопазването. Държавата е длъжна да гарантира високо ниво на здравна защита в съответствие както с правото на Съюза ([5]), така и с германския федерален конституционен закон, и в това отношение тя се ползва с дискреционни правомощия.

(38) В отговор на въпроса на Комисията дали с разпоредбата на член 17, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 178/2002 на държавите членки се налага ясно и точно задължение по смисъла на дело T-351/02 до такава степен, че вменяването на отговорност на държавата може да се изключи, Германия отговаря, че въпросът в дело T-351/02 се отнася до отговорността на държавата, докато в настоящия случай въпросът е наличието на предимство за млекопреработвателните предприятия.

([1]) Регламент (ЕС) № 37/2010 на Комисията от 22 декември 2009 г. относно фармакологичноактивните субстанции и тяхната класификация по отношение на максимално допустимите стойности на остатъчните количества в храните от животински произход (ОВ L 15, 20.1.2010 г., стр. 1).

([2]) Решение от 21 септември 1983 г. Deutsche Milchkontor GmbH и др./Федерална република Германия, съединени дела 205 до 215/82, ECLI:EU:C:1983:233.

([3]) ОВ C 8, 11.1.2012 г., стр. 4.

([4]) Решение от 19 януари 1994 г., SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, решение от 18 март 1997 г., Diego Calì & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, решение от 19 декември 2012 г., Mitteldeutsche Flughafen AG и Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Европейска комисия, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

([5]) Член 35 от Хартата на основните права на Европейския съюз, член 114, параграф 3 и член 168, параграф 1 от ДФЕС, член 2, алинея 2 от германската конституция (Grundgesetz).

(39) В допълнение Северен Рейн-Вестфалия твърди, че подмярка NW1 не е избирателна, тъй като тя е насочена към цялата млечна промишленост във въпросната федерална провинция (Land). Северен Рейн-Вестфалия се ползва с правен суверенитет, който ѝ позволява да определя материалния и регионалния обхват на подмярката. Северен Рейн-Вестфалия отново подчертава, че мярката служи за извършване на общ контрол в областта на здравеопазването и защитава обществения интерес.

4. **МНЕНИЯ ОТ ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ**

(40) Между 6 и 18 февруари 2014 г. Комисията получи общо 10 писма от заинтересовани страни с мнения относно предоставената подкрепа във връзка с подмерките ([1]).

(41) В своето писмо, заведено от Комисията като получено на 6 февруари 2014 г., Milchwirtschaftlicher Verein Allgäu-Schwaben e.V. посочва, че програмите за контрол на остатъчните вещества и замърсителите в млечните продукти трябва да се разглеждат като допълнение към националната програма за мониторинг и служат на защитата на потребителите и предотвратяването на кризи. Асоциацията изтъква, че пробите са били вземани от различни предприятия, за да се добие обща представа за различните баварски региони. Резултатите са били разпространени. По този начин могат да бъдат разработени превантивни стратегии и мерки, които в крайна сметка ще доведат до намаляване на нивата на замърсяване. Поради тези причини мярката не предоставя предимство на подложените на контрол млекопреработвателни предприятия.

(42) В своето писмо, заведено от Комисията като получено на 10 февруари 2014 г., Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu посочва, че наблюдението на нивата на замърсителите и радиоактивните вещества в млечните продукти съставлява много важна част от защитата на потребителите. Тази мярка е много полезна не само за дадените млекопреработвателни предприятия, но и за всички потребители на мляко.

(43) В своето писмо, заведено от Комисията като получено на 10 февруари 2014 г., Landeskontrollverband Nordrhein-Westfalen e.V. заявява, че поддържа становището на федерална провинция Северен Рейн-Вестфалия (което е представено на Комисията като част от документацията, подадена от Германия на 20 септември 2013 г.).

(44) В своето писмо, заведено от Комисията като получено на 10 февруари 2014 г., Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW e.V. посочва, че поддържа становището на федерална провинция Северен Рейн-Вестфалия (което е представено на Комисията като част от документацията, подадена от Германия на 20 септември 2013 г.).

(45) В своето писмо, заведено от Комисията като получено на 11 февруари 2014 г., Landesvereinigung Thüringer Milch e.V. посочва, че поддържа становището на федерална провинция Тюрингия (което е представено на Комисията като част от документацията, подадена от Германия на 20 септември 2013 г.).

(46) В своето писмо, заведено от Комисията като получено на 13 февруари 2014 г., Genossenschaftsverband Bayern заявява, че програмата за наблюдение за откриване на остатъчни вещества и замърсители в млякото и млечните продукти не предоставя конкурентни предимства на млекопреработвателните предприятия. Тази програма служи на първо място за създаването на капацитет за реагиране в случай на кризи и за защитата на потребителите срещу опасни продукти и по този начин тя служи на обществения интерес. Пробите са били вземани на случаен принцип, млекопреработвателните предприятия не са водели документация, нито са били информирани за резултата, освен ако не са надвишени законоустановените ограничения. От друга страна, млекопреработвателните предприятия сами са прилагали една по-цялостна и подробна система за безопасност на качеството, която не може да се сравнява с мониторинга на замърсители.

(47) В своето писмо, заведено от Комисията като получено на 14 февруари 2014 г., Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. посочва, че подмярка RP 3 не отговаря на критериите за държавна помощ, тъй като не е било предоставено предимство на предприятия или на даден производствен сектор, което е нарушило или заплашвало да наруши конкуренцията или да засегне търговията между държавите членки. Асоциацията твърди, че таксата не е била използвана за покриване на разходите за контрол, който млекопреработвателните предприятия са длъжни да извършват в съответствие с Регламент (ЕО) № 852/2004, Регламент (ЕО) № 853/2004 на Европейския парламент и на Съвета ([2]) и Регламент (ЕО) № 854/2004. Вместо това разглежданият контрол е

([1]) Комисията получи мнения от Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. общо по отношение на всички мерки, финансирани чрез таксата върху млякото, а не само по отношение на подмерките, разглеждани тук. Асоциацията твърди, че не е налице помощ. Подробно описание на тези мнения е дадено в Решение C(2015) 6295 final на Комисията от 18 септември 2015 г. относно държавна помощ за качествен контрол на млякото, предоставена от Германия въз основа на Закона за млякото и мазнините, SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN).

([2]) Регламент (ЕО) № 853/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход (ОВ L 139, 30.4.2004 г., стр. 55).

бил осъществяван от името и за сметка на публичните органи под формата на проби и не е имал рутинен характер. Следователно разглежданият контрол е бил част от публичните мерки за предотвратяване и управление на кризи в съответствие с член 17, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 178/2002. Поради това асоциацията заключава, че плащането на този контрол не облекчава млекопреработвателните предприятия от техни собствени разходи, а представлява разходи, които публичните органи понасят поради своята обществена функция за гарантиране на безопасността на храните.

(48) Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. твърди, че ако вместо това подмярка RP 3 бъде определена като държавна помощ, то нейната съвместимост за периода от 2007 г. нататък трябва да бъде оценена в съответствие с глава IV.Й от Насоките на Общността за държавни помощи в секторите на земеделието и горското стопанство за периода 2007—2013 г. ([1])

(49) В своето писмо, заведено от Комисията като получено на 18 февруари 2014 г., DHB-Netzwerk Haushalt e.V посочва, че програмата за мониторинг на замърсителите, програмата за оценка на радиоактивността и анализите на хранителните вещества представляват важен принос за защитата и информираността на потребителите. Асоциацията подчертава неутралността на резултатите от проведения контрол (които не са били повлияни от млекодобивния и млекопреработвателния сектор), бързото разпознаване на вредните вещества в млечните продукти, както и възможността за бързо реагиране в кризисни ситуации.

(50) В своето писмо, заведено от Комисията като получено на 18 февруари 2014 г., Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. посочва, че контролът за идентифициране на вредни вещества в млякото и млечните продукти е важен за доверието на потребителите в безопасността на млечните продукти. Този контрол служи като система за ранно откриване за идентифициране и справяне с рисковете или за предприемане на всички необходими превантивни мерки.

5. **ОЦЕНКА ОТНОСНО НАЛИЧИЕТО НА ПОМОЩ**

(51) В решението за откриване на процедурата Комисията застъпва становището, че подмерките изглежда са имали всички характеристики на държавна помощ. Комисията посочва, че Германия не е представила приложимото законодателство в областта на официалния контрол на безопасността на храните и мониторинга на замърсители, по силата на което тази задача се възлага на държавата. Комисията преценява, че задължението за извършване на мониторинг на замърсители се отнася до мандрите, така че ако контролът е бил извършван и плащан от държавата, те са получили предимство.

(52) По време на официалната процедура по разследване Германия и заинтересованите страни изтъкват, че мониторингът на замърсители не предоставя предимство на мандрите. Германия е представила изчерпателна информация за правните, административните и фактическите елементи на подмерките. Поради това е необходимо да се преразгледа въпросът за наличието на помощ и по-специално наличието на предимство за мандрите.

(53) В съответствие с член 107, параграф 1 от ДФЕС „всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар“.

(54) Условията, предвидени в член 107, параграф 1 от ДФЕС, са кумулативни. Поради това, за да се установи дали дадена мярка представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, всички гореспоменати условия трябва да бъдат изпълнени. Следователно, ако едно от условията не е изпълнено, съответният акт не може да се счита за държавна помощ.

(55) Условието за наличие на помощ ще бъде разгледано преди другите условия, предвидени в член 107, параграф 1 от ДФЕС, тъй като основният аргумент на Германия и на заинтересованите страни е, че подмерките не предоставят каквото и да е предимство на мандрите.

(56) Аргументите на Германия и на заинтересованите страни се основават на съществуването на различни задачи за контрол, предвидени в законодателството на Съюза и националното законодателство в областта на безопасността

([1]) ОВ C 319, 27.12.2006 г., стр. 1.

на храните, и по-специално на разделянето на официалния контрол, извършван от компетентните органи, от собствения контрол, осъществяван от млекопреработвателните предприятия. Според Германия в това отношение мониторингът на замърсители, предприет от определените органи и финансиран с публични средства от таксата върху млякото, е в допълнение към официалния контрол на безопасността на храните и се разграничава от собствения контрол, осъществяван от самите млекопреработвателни предприятия, които поемат разходите за него. Ето защо млекопреработвателните предприятия не получават никакво предимство от факта, че държавата извършва мониторинга на замърсители.

(57) За да се провери дали тези аргументи са валидни, е необходимо да се анализира 1) къде в рамките на системата на отговорностите за контрол, установена със законодателството на Съюза и националното законодателство в областта на безопасността на храните, да бъде поставен мониторингът на замърсители, и в частност дали той се осъществява като задължение, вменено на държавата, или като задължение, вменено на частните стопански субекти в областта на храните (мандрите), и 2) в зависимост от резултата, дали осъществяването на мониторинга на замърсители предоставя предимство на млекопреработвателните предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

5.1 **Отговорности по контрола съгласно законодателството на Съюза и националното законодателство в областта на безопасността на храните**

(58) Както е посочено в решението за откриване на процедурата, периодът на разследване започва от 28 ноември 2001 г. (*вж. съображение 152 от решението за откриване на процедурата*). Анализът на съответните разпоредби на законодателството в областта на безопасността на храните ще обхване периода от тази дата нататък.

5.1.1. *Законодателство на Съюза в областта на безопасността на храните*

5.1.1.1. Законодателство на Съюза, свързано със замърсители в храните, включително млякото

(59) В Регламент (ЕИО) № 315/93 на Съвета ([1]) са установени някои основни принципи по отношение на замърсителите в храните, а именно, че 1) храни, които съдържат замърсител в количества, които не са приемливи от гледна точка на общественото здраве и по-специално на токсикологично ниво, не се пускат на пазара; и 2) с цел защита на общественото здраве се установяват пределно допустими количества за определени замърсители.

(60) В Регламент (ЕО) № 466/2001 на Комисията ([2]) и Регламент (ЕО) № 1881/2006 са определени пределно допустими количества на някои замърсители в храните. Те включват по-специално следните замърсители в млякото: афлатоксини, олово (Pb), диоксини, полихлорирани дибензофурани и полихлорирани бифенили (ПХБ).

(61) В съответствие с нормативните актове, посочени в съображения 59 и 60, е забранено пускането на пазара на определени храни (включително мляко), когато тези храни съдържат някои замърсители в количества, превишаващи пределно допустимото количество, определено във въпросните нормативни актове. В тези нормативни актове се изисква също така държавите членки да приемат подходящи мерки за наблюдение с цел контрол на наличието на замърсители в храните.

(62) Освен това в своята Препоръка за намаляване на наличието на диоксини, фурани и ПХБ в храните ([3]) Комисията препоръчва нива за действия и целеви нива за храните, включително млякото, за да се стимулира проактивен подход за намаляване на наличието на диоксини и диоксиноподобни ПХБ в храните. Нивата за действия по-специално са инструмент за компетентните органи и стопанските субекти за откриване на случаи, в които е подходящо да се идентифицира източникът на замърсяване и да се предприемат мерки за неговото намаляване или отстраняване. Освен това Комисията препоръчва държавите членки да извършват, съобразно своето производство, използване и потребление на храни, включително мляко, наблюдение на случаен принцип за наличие на диоксини, диоксиноподобни ПХБ и — ако е възможно — на недиоксиноподобни ПХБ в храните, включително млякото. По отношение на случаите на несъответствие с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 466/2001 и на случаите, когато равнищата на диоксини и/или диоксиноподобни ПХБ надвишават нивата за действия, Комисията препоръчва на държавите членки съвместно със стопанските субекти да започнат разследване с цел определяне на източника на замърсяване и да вземат мерки за ограничаване или отстраняване на източника на замърсяване.

(63) Може да се заключи, че законодателството на Съюза, свързано със замърсители в храните, включително млякото, съдържа 1) законоустановени ограничения за някои замърсители в храните, включително замърсители в млякото, насочени към стопанските субекти в областта на храните, на които не се разрешава да пускат на пазара храни,

([1]) Регламент (ЕИО) № 315/93 на Съвета от 8 февруари 1993 г. за установяване на общностни процедури относно замърсителите в храните (ОВ L 37, 13.2.1993 г., стр. 1).
([2]) Регламент (ЕО) № 466/2001 на Комисията от 8 март 2001 г. за определяне на максималното съдържание на някои замърсители в храните (ОВ L 77, 16.3.2001 г., стр. 1).
([3]) ОВ L 67, 9.3.2002 г., стр. 69.

включително мляко, които не са в съответствие с тези ограничения, и 2) задължение за държавите членки да извършват наблюдение на съответствието с тези законоустановени ограничения. В допълнение, съществува препоръка на равнището на Съюза (препоръка на Комисията), адресирана до държавите членки, да се следят нивата за действия на диоксините и подобни замърсители и да се вземат превантивни мерки.

5.1.1.2. Законодателство на Съюза, свързано с остатъчните вещества в продукти от животински произход, включително мляко

(64) В Директива 96/23/ЕО се изисква държавите членки да приемат мерки за наблюдение на веществата и групите остатъци, описани в приложение I към посочената директива. Веществата и остатъците, наблюдавани в случая на млякото, са някои съединения, антибактериални вещества, противоглистни средства, нестероидни противовъзпалителни средства, органохлориди, органофосфор, химични елементи, микотоксини.

(65) Директива 96/23/ЕО задължава държавите членки да наблюдават определени продукти от животински произход, включително млякото, с цел да се установи наличието на остатъчни вещества и субстанции. Поради тази причина държавите членки представят на Комисията за одобрение планове за мониторинг. В допълнение държавите членки могат да имат официални проверки на случаен принцип, без предизвестие, които да се извършват по цялата производствена верига на суровините от животински произход, включително млякото.

(66) Освен това в Директива 96/23/ЕО се предвижда самоконтрол и съвместна отговорност от страна на стопанските субекти. Собствениците или лицата, които отговарят за предприятието за първична обработка на първични продукти от животински произход (по-конкретно мляко), трябва да предприемат всички необходими мерки, по-специално чрез извършване на собствени проверки, за да се уверят, че продуктите, въведени на територията на предприятието, не съдържат количества остатъчни вещества или забранени субстанции, които надвишават пределно допустимите граници.

(67) Може да се заключи, че законодателството на Съюза, свързано с остатъчните вещества в продукти от животински произход, включително мляко, съдържа 1) списък на вредните и остатъчните вещества в млякото, които трябва да бъдат наблюдавани; 2) задача за държавите членки да извършват мониторинг и да предприемат допълнителни проверки за наличието на тези вещества и остатъци в млякото; 3) задължение за стопанските субекти, които се занимават с производство и преработка на мляко, да осъществяват собствен контрол.

5.1.1.3. Хоризонтално законодателство на Съюза, свързано с контрола на безопасността на храните

(68) В Регламент (ЕО) № 178/2002 са заложени общите принципи и отговорности по въпросите на безопасността на храните. По отношение на отговорностите в член 17 от Регламент (ЕО) № 178/2002 е предвидено следното:

„1. На всички етапи на производство, преработка и разпространение в рамките на контролираните от тях предприятия, стопанските субекти в хранителната и фуражна промишленост гарантират, че съответните храни и фуражи отговарят на изискванията на законодателството в областта на храните, които се отнасят за тяхната дейност, и проверяват дали тези изисквания са спазени.

2. Държавите членки прилагат законодателството в областта на храните, следят и проверяват дали стопанските субекти в хранителната и фуражната промишленост спазват съответните изисквания на законодателството в областта на храните на всички етапи на производство, преработка и разпространение. За целта те поддържат система за официални проверки и други подходящи за обстоятелствата дейности, включително публично оповестяване на информация относно безопасността и риска на храните и фуражите, упражняване на контрол върху безопасността на храните и фуражите и други наблюдаващи дейности, обхващащи всички етапи на производство, преработка и дистрибуция. Държавите членки определят и правилата за приложимите мерки и санкциите при нарушения на законодателството в областта на храните и фуражите. Предвидените мерки и санкции са ефективни, съразмерни и възпиращи.“

(69) В съответствие с член 2 от Регламент (ЕО) № 178/2002 храните включват мляко, независимо дали то е преработено или не, частично преработено или непреработено, което е предназначено за или основателно се очаква да бъде приемано от хора.

(70) Отговорностите, описани в член 17 от Регламент (ЕО) № 178/2002, се отнасят както за стопанските субекти в областта на храните, така и за националните компетентни органи. В член 17 от Регламент (ЕО) № 178/2002 се прави ясно разграничение между стопанските субекти в областта на храните (а именно млекопреработвателните предприятия), които са отговорни за собствения вътрешен контрол на съответствието с изискванията на законодателството в областта на храните, включително задължението за спазване на законоустановените ограничения за замърсителите и остатъчните вещества, от една страна, и, от друга страна, органите на държавите членки, които са отговорни за мониторинга и проверката на съответствието с изискванията на законодателството в областта на храните. Дейностите на държавите членки в това отношение имат два аспекта: държавите членки трябва да извършват официален контрол в тесен смисъл и, от друга страна, държавите членки трябва да предприемат подходящи допълнителни дейности като наблюдение на безопасността на храните и други наблюдаващи дейности, обхващащи всички етапи на производство, преработка и дистрибуция.

(71) В Регламент (ЕО) № 882/2004 са определени, наред с друго, допълнителни правила за официалния контрол на държавите членки по отношение на храните от животински произход, включително млякото. В него се предвижда държавите членки да изготвят официални национални планове за контрол и редовно да ги актуализират с оглед на настъпилите промени. Коригирането и внасянето на изменения в плановете за контрол може да се извършва с оглед на или за да се вземат предвид фактори като появата на нови заболявания или други рискове за здравето, или научни констатации, както е предвидено в член 42, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 882/2004.

(72) Може да се заключи, че разпоредбите на законодателството на Съюза относно контрола на безопасността на храните (включително млякото) предвиждат две различни нива на отговорност, които трябва да съществуват паралелно: отговорността на стопанските субекти в областта на храните (млекопреработвателните предприятия) да спазват изискванията за безопасност на храните и отговорността за контрол на държавите членки, за да се следи за спазването на съответните изисквания на законодателството в областта на храните от страна на въпросните стопански субекти. Освен това държавите членки са отговорни за извършването на официалния контрол на безопасността на храните в тесен смисъл и за подходящи допълнителни дейности като дейностите по мониторинг, включително мониторинг на рисковете за здравето, които могат да улеснят коригирането на контрола с оглед на настъпилите промени.

5.1.2. *Национално законодателство в областта на безопасността на храните*

(73) Преди влизането в сила на Регламент (ЕО) № 178/2002 в германския Закон за храните (член 8 от Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz) се съдържа забрана за производство и пускане на пазара на храни, които са опасни за здравето на човека. Тази забрана е била насочена към всички производители на хранителни продукти, включително и тези на мляко. Официалният контрол е бил регламентиран в член 40 от германския Закон за храните. В съответствие с тази разпоредба компетентните официални органи са задължени да извършват необходимите изпитвания и проби.

(74) След влизането в сила на Регламент (ЕО) № 178/2002 правото на Съюза предвижда пряко приложимо задължение на производителите на храни да произвеждат и пускат на пазара безопасни храни, както и пряко приложимо задължение на държавите членки да осъществяват официален контрол. Германският Закон за безопасност на храните и фуражите съдържа допълнителни разяснения по отношение на тези задължения, включително правила за разпределение на компетенциите на федерално и регионално равнище и изготвяне и изпълнение на официалните планове за контрол. Разходите за собствен контрол на стопанските субекти в областта на храните (включително мандрите) трябва да се поемат от самите предприятия. Разходите за официалния контрол, включително мониторинга на замърсители, се покриват от държавата.

(75) Що се отнася до мониторинга на замърсители, той се разглежда като допълнение към официалния контрол на безопасността на храните в тесен смисъл. Мониторингът на замърсители е дейност по мониторинг, както е предвидено в членове 50 и 51 от Закона за безопасност на храните и фуражите. Точната връзка между официалния контрол на безопасността на храните и мониторинга на замърсители е описана в становището на Германия (вж. съображения 18—34). Характеристиките му могат да бъдат обобщени по следния начин:

(76) Мониторингът на замърсители има превантивен характер. Основният предмет на този мониторинг не е да се следи дали са спазени законоустановените ограничения (тъй като това е предмет на официалния контрол на безопасността на храните), а да се следят тенденциите в наличието на замърсители в рамките на законоустановените ограничения и да се засичат по-високи стойности от обичайните, които могат да дадат ранно предупреждение или сигнали за потенциални рискове.

(77) Параметрите (конкретните замърсители, които се проверяват, графикът, регионите) на мониторинга на замърсители се предлагат от специализираните органи, определени от компетентните органи по безопасност на храните на федералните провинции. Тези параметри се определят специално въз основа на оценка на риска. Параметрите се одобряват от компетентните органи по безопасност на храните на федералните провинции. Мониторингът на замърсители се извършва от органите, определени от компетентните органи по безопасност на храните на федералните провинции. Федералните провинции упражняват ръководна функция спрямо органите, определени за извършване на мониторинга на замърсители, които го изпълняват на практика.

(78) Мониторингът на замърсители, който допълва официалния контрол на безопасността на храните, допринася за последния по следните начини: резултатите от мониторинга на замърсители се използват за коригиране и внасяне на изменения в официалните планове за контрол, когато това се счита за необходимо, а също и за предприемане на по-нататъшни превантивни мерки, като например мерки, които дават възможност за ранно откриване на рискове за здравето, разпространение на информация сред обществеността относно рискове за здравето и околната среда, създаване на бази данни и анализ на наличните данни и внасяне на предложения за законодателни промени.

(79) Следователно може да се заключи, че:

1) националното законодателство за безопасност на храните е в съответствие със законодателството на Съюза в областта на безопасността на храните и въвежда две нива на отговорност: едно на нивото на мандрите и второ на нивото на държавата членка;

2) мониторингът на замърсители се извършва като част от официалната контролна функция на държавите членки и по-точно като „друга подходяща дейност“ по смисъла на член 17, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 178/2002. Освен това мониторингът на замърсители остава в пряка връзка със задълженията на държавите членки, произтичащи от Регламент (ЕО) № 466/2001 и Регламент (ЕО) № 1881/2006, Препоръката за намаляване на наличието на диоксини, фурани и ПХБ в храните и Директива 96/23/ЕО, за извършване на мониторинг и предприемане на допълнителни проверки за наличието на замърсители в млякото;

3) мониторингът на замърсители е пряко свързан с официалния контрол на безопасността на храните, извършван от държавата членка, тъй като той осигурява информация, която се използва, за да допълни официалния контрол;

4) мониторингът на замърсители се основава на оценка на риска, извършена от публично определен орган, той се осъществява по публично одобрен график, в който се определят районите, времето и веществата, които ще се проверяват, и който се актуализира в съответствие с оценката на риска. Следователно може да се заключи, че мониторингът на замърсители няма рутинен характер;

5) мониторингът на замърсители се извършва под формата на изпитвания на проби на случаен принцип, които се вземат на ниво млековози за събиране на мляко; пробите, както и резултатите, са анонимни;

6) резултатите от изпитванията се използват за ранно откриване на рискове и публични превантивни мерки;

7) мониторингът на замърсители не освобождава млекопреработвателните предприятия от задължението им да извършват собствени проверки с цел спазване на законоустановените ограничения за количествата замърсители и остатъчни вещества в млякото.

5.2. **Наличие на предимство за млекопреработвателните предприятия**

(80) Въз основа на горните заключения относно характера на мониторинга на замърсители трябва да се анализира дали той предоставя предимство на млекопреработвателните предприятия.

(81) Всички видове мерки, които облекчават разходите, които обикновено са в тежест на бюджета на едно предприятие, и които по този начин, без да бъдат субсидия в тесния смисъл на думата, са от същото естество и имат същите последици, предоставят предимство на това предприятие ([1]). Поради това е необходимо да се провери дали мониторингът на замърсители, финансиран от държавата, освобождава мандрите от тежести, които обикновено следва да се поемат от бюджета им.

(82) Концепцията за тежест (разходи), обикновено падаща се на бюджета на едно предприятие, обхваща разходите, които се считат за присъщи разходи за стопанската дейност на това предприятие, както и допълнителните разходи, които предприятията трябва да поемат с оглед на приложимите спрямо дадена икономическа дейност законови задължения ([2]).

(83) По отношение на сектора на млякото и млечните продукти такива присъщи разходи на млекопреработвателните предприятия, включително наложени от закона допълнителни разходи, са например:

— разходите за установяване на качеството на млякото, които са присъщи за стопанската дейност, тъй като те са необходими за определяне на цената на млякото ([3]),

— разходите за собствен контрол на безопасността на храните, осъществяван от самите млекопреработвателни предприятия, за да се спази задължението за производство и пускане на пазара само на мляко, което е безопасно за консумация от човека. Този контрол се извършва и заплаща от мандрите (вж. съображения 33 и 34).

([1]) Вж. решение от 25 март 2015 г., Кралство Белгия/Европейска комисия, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, т. 71, и цитираната в него съдебна практика.

([2]) (Вж. по аналогия решение от 25 март 2015 г., Кралство Белгия/Европейска комисия, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, т. 76; решение от 3 март 2005 г., Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, C-172/03, EU:C:2005:130, т. 38; решение от 20 ноември 2003 г., Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, т. 31, 32; решение от 5 октомври 1999 г., Франция/Комисия, C-251/97, EU:C:1999:480, т. 40; решение от 2 юли 1974 г., Италия/Комисия, дело 173/73, CLI:EU:C:1974:71, т. 15—18.

([3]) (Вж. Решение C(2015) 6295 final на Комисията от 18 септември 2015 г. относно държавна помощ за качествен контрол на млякото, предоставена от Германия въз основа на Закона за млякото и мазнините, SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)), съображения 136—140).

(84) За разлика от тях, разходите за мониторинг на замърсители не са присъщи разходи за производството, преработката и пускането на пазара на мляко, нито допълнителни разходи, които предприятията трябва да поемат с оглед на законовите си задължения.

(85) Мониторингът на замърсители не е свързан с отделните мандри, а се извършва произволно, на нивото на събиране на млякото, поради което е анонимен (вж. съображения 20 и 28). Освен това той не обхваща всички количества произведено, транспортирано и пуснато на пазара мляко, а само една малка част от него, и честотата и мястото на извършване на проверките се определят въз основа на оценка на риска; следователно характерът му не е рутинен (вж. съображения 20 и 21).

(86) Освен това мониторингът на замърсители няма за цел да установи дали законовите ограничения за наличието на различни вредни вещества са спазени. На първо място, мандрите извършват собствен контрол за тази цел (вж. съображение 83, второ тире); и на второ място, мониторингът на замърсители има за цел ранно откриване на рискове чрез анализиране на стойностите, които са в рамките на законоустановените ограничения, но са по-високи от обичайните за даден регион (вж. съображения 26, 27 и 29).

(87) Мандрите не могат да използват мониторинга на замърсители и резултатите от него, за да определят качеството на млякото си. Мониторингът на замърсители също така не е задължително условие за обработване на събраното мляко и за пускане на пазара на произведените млечни продукти. Само в случай че в рамките на мониторинга на замърсители се установи, че са превишени законоустановените стойности, от компетентния орган за безопасност на храните в отделна процедура ще бъдат предприети мерки, които имат отрицателни последици за конкретната мандра (вж. съображение 30).

(88) Разходите за мониторинг на замърсители не са допълнителни разходи, които предприятията трябва да поемат с оглед на приложимите спрямо производството на мляко законови задължения (вж. съображения 32, 33 и 34). Задължението, което съществува за мандрите, е в рамките на предприятието да се извършва собствен контрол на безопасността на храните, за да се спази задължението за производство и пускане на пазара на мляко и млечни продукти, които са безопасни за консумация от човека, включително спазване на законоустановените ограничения за замърсители и остатъчни вещества (вж. съображение 83, второ тире). Мониторингът на замърсители не освобождава мандрите от извършване на собствен контрол за безопасност, за да се спазват законоустановените им задължения (вж. съображение 34).

(89) Мониторингът на замърсители се определя като задача, свързана с официалния контрол на безопасността на храните, за който са отговорни публичните органи и който се финансира от държавата (вж. съображения 32, 63, 67, 72 и 79, параграф 2), без млекопреработвателните предприятия да се освобождават от задължението за собствен контрол на безопасността на храните, наложено им от законодателството на Съюза и националното законодателство.

(90) В най-новата съдебна практика, по-конкретно в решението на Общия съд по дело T — 538/11, Кралство Белгия/Европейска комисия ([1]), се потвърждава позицията, че „понятието за тежест, обикновено падаща се на бюджета на дадено предприятие, включва по-специално допълнителните разходи, които предприятието трябва да поеме с оглед на приложимите спрямо дадена икономическа дейност законови, административни или договорни задължения“ (вж. точка 76 от решението). В този случай скрийнинг тестовете за СЕГ (спонгиформна енцефалопатия по говедата) са били изрично определени със закон като задължителни за съответните предприятия.

(91) За разлика от това в настоящия случай на мониторинг на замърсители контролът не е наложен на мандрите с приложими спрямо дадена икономическа дейност законови, административни или договорни задължения. Контролът, наложен на мандрите с приложими спрямо дадена икономическа дейност законови, административни или договорни задължения, е описан в съображение 63, параграф 1, съображение 67, параграф 3 и съображение 83, второто тире, по-горе. Този контрол е необходим за мандрите, за да се докаже, че те спазват законоустановените ограничения за наличието на замърсители, предписани от законодателството.

(92) Мониторингът на замърсители обаче не е инструмент за доказване на съответствие с тези законоустановени ограничения. Целта на мониторинга на замърсители е да се установят непревишаващи законоустановените ограничения стойности на наличие на замърсители с превантивна цел, както е обяснено по-горе, и контролът се извършва на случаен принцип и произволно (вж. съображение 76). Мониторингът на замърсители не представлява част от контрола, необходим за мандрите, за да се докаже, че те спазват законоустановените ограничения за наличието на замърсители, предписани от законодателството. Поради това констатациите по дело T — 538/11 по отношение на наличието на предимство за предприятията, за които се отнасят задължителните тестове за СЕГ, не са приложими към настоящия случай на мониторинг на замърсители.

(93) Следователно разходите за мониторинг на замърсители не се определят като присъщи разходи за стопанската дейност на мандрите, нито като допълнителни разходи, които те трябва да поемат с оглед на приложимите спрямо стопанската им дейност законови задължения.

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

(94) По тази причина мониторингът на замърсители не освобождава мандрите от разходи, които обикновено се поемат от бюджета им и не облекчава обичайната тежест върху техния бюджет; следователно мониторингът на замърсители не им предоставя предимство.

(95) В резултат на това, тъй като едно от условията на член 107, параграф 1 от ДФЕС, а именно наличието на предимство, не е изпълнено, Комисията стигна до заключението, че мониторингът на замърсители не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Дейностите по общо здравеопазване в съответствие със Закона за млякото и мазнините, известни като мониторинг на замърсители и посочени в решението за откриване на процедурата както подмерки BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 и TH 8, не представляват помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Федерална република Германия.

Съставено в Брюксел на 4 април 2016 година.

За Комисията

Phil HOGAN

Член на Комисията