# DECISIÓN (UE) 2016/1126 DE LA COMISIÓN

## de 4 de abril de 2016

## relativa a las ayudas estatales SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] a las actividades generales de control sanitario en el marco de la Ley sobre la leche y las materias grasas

*[notificada con el número C(2016) 1878]*

**(Solo la versión en lengua alemana es la auténtica)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con el artículo citado ([1]), y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

### 1. PROCEDIMIENTO

(1) Mediante cartas de 28 de noviembre de 2011 y de 27 de febrero de 2012, la Comisión Europea (en lo sucesivo, «la Comisión») pidió a Alemania información adicional en relación con el informe anual de 2010 sobre ayudas estatales en el sector agrario, que Alemania había presentado con arreglo al artículo 26 del Reglamento (UE) n.º 2015/1589 del Consejo ([2]). Alemania respondió a las preguntas de la Comisión mediante cartas de 16 de enero de 2012 y 27 de abril de 2012. A la luz de la respuesta de Alemania, queda comprobado que este Estado había concedido al sector de la leche alemán ayuda financiera con arreglo a la Ley sobre la leche y las materias grasas de 1952 (Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, en lo sucesivo: «la MFG»).

(2) Por carta de 2 de octubre de 2012, la Comisión informó a Alemania de que las medidas correspondientes se habían registrado como ayudas no notificadas con el número SA.35484 (2012/NN). Mediante cartas de 16 de noviembre de 2012, 7, 8, 11, 13, 14, 15 y 19 de febrero, 21 de marzo, 8 de abril, 28 de mayo, 10 y 25 de junio y 2 de julio de 2013, Alemania transmitió información adicional.

(3) Mediante carta de 17 de julio de 2013 [C(2013) 4457 final], la Comisión notificó a Alemania su decisión, en relación con determinadas submedidas aplicadas de acuerdo con la MFG, de incoar el procedimiento contemplado en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ([3]) (en lo sucesivo: «la decisión de incoar el procedimiento»). En la misma carta, la Comisión llegaba a la conclusión de que otras submedidas eran compatibles con el mercado interior para el período del 28 de noviembre de 2001 al 31 de diciembre de 2006 o para el período a partir del 1 de enero de 2007 o para ambos períodos, o no constituían ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, o que no estaban incluidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones sobre ayudas estatales.

(4) En cuanto a las submedidas sujetas a esta Decisión, a saber, las submedidas generales de control sanitario a las que la decisión de incoar el procedimiento se refiere como submedidas BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 y TH 8 de control de contaminantes ([4]) (en lo sucesivo «las submedidas»), la Comisión señaló que dichas submedidas parecían presentar todas las características de las ayudas estatales y solicitó a Alemania que presentara sus observaciones y proporcionara toda la información que pudiera resultar útil para la evaluación de las ayudas en relación con el período a partir del 28 de noviembre de 2001.

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

([2]) Reglamento (UE) n.º 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

([3]) Con efecto a partir del 1 de diciembre de 2009, los artículos 87 y 88 del Tratado CE han pasado a ser los artículos 107 y 108, respectivamente, del TFUE. En ambos casos, las disposiciones son esencialmente idénticas. A efectos de la presente Decisión, las referencias a los artículos 107 y 108 del TFUE se entenderán hechas, cuando proceda, a los artículos 87 y 88 del Tratado CE. El TFUE también introduce determinados cambios terminológicos, como la sustitución de «Comunidad» por «Unión» y de «mercado común» por «mercado interior», respectivamente. En la presente Decisión se utilizará la terminología del TFUE.

([4]) Pese a que en la descripción breve de las medidas BW9 y RP3 recogida en el anexo de la Decisión de incoar el procedimiento también se hace referencia a otros controles de calidad, a partir de la información presentada por Alemania quedó claro que dichas medidas únicamente engloban el control de contaminantes, objeto de la presente Decisión, y no otros controles de calidad.

(5) Alemania presentó observaciones sobre la decisión de incoar el procedimiento mediante carta de 20 de septiembre de 2013.

(6) La decisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([1]). La Comisión invitó a los demás interesados a presentar sus observaciones en el plazo de un mes. Recibió un total de diez observaciones de interesados sobre las submedidas a las que se hace referencia en el considerando 4. Dichas observaciones se comunicaron a Alemania mediante cartas de 27 de febrero, 3 de marzo y 3 de octubre de 2014. Alemania no respondió a las mencionadas observaciones.

## 2. **DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA**

(7) La MFG es una ley federal alemana que entró en vigor en 1952. Fija el marco jurídico de las submedidas objeto de la presente Decisión y no tiene ninguna limitación en cuanto a su período de vigencia.

(8) El artículo 22, apartado 1, de la MFG autoriza a los Estados federados de Alemania (en lo sucesivo, «Länder») a imponer una tasa lechera a las centrales lecheras en función de las cantidades de leche suministradas.

(9) El artículo 22, apartado 2, de la MFG establece que los recursos procedentes de la tasa lechera solo pueden dedicarse a los siguientes fines:

a) Fomento y conservación de la calidad sobre la base de determinadas disposiciones de aplicación.

b) Mejora de la higiene en el ordeño, la entrega, la elaboración y transformación y la comercialización de la leche y los productos lácteos.

c) Pruebas del rendimiento lechero.

d) Asesoría de las explotaciones y formación continua de los trabajadores jóvenes sobre cuestiones de la industria lechera.

e) Publicidad dirigida a incrementar el consumo de leche y de productos lácteos.

f) Ejecución de las tareas asignadas por la MFG.

(10) El artículo 22, apartado 2 *bis*, de la MFG establece que, no obstante lo dispuesto en el apartado 2, los recursos procedentes de la tasa lechera pueden dedicarse también a lo siguiente:

a) Reducción del aumento de los costes de recogida por causas estructurales en lo que respecta a la entrega de leche y nata del productor a la central lechera.

b) Reducción del aumento de los costes de transporte en lo que respecta a la entrega de leche entre las centrales lecheras, cuando esta es necesaria para garantizar el suministro de leche de consumo a la zona de distribución de las centrales lecheras receptoras, y

c) Fomento de la calidad en caso de comercialización centralizada de los productos lácteos.

(11) En los Länder siguientes: Baden-Wurttemberg, Baviera, Hessen, Baja Sajonia,Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sarre y Turingia, la tasa lechera se usa para financiar las submedidas a las que hace referencia el considerando 4.

(12) Las submedidas incluyen controles de las diferentes contaminantes presentes en la leche y los productos lácteos, como la dioxina, los policlorobifenilos (PCB), la aflatoxina, detergentes, plaguicidas o el hidrógeno policlorado, que pueden ser perjudiciales para la salud humana. Los controles son realizados por organismos de control especializados designados a tal efecto por las autoridades públicas competentes de los Länder en los que se ejecutan las submedidas. Se toman muestras aleatorias y anónimas de control de los vehículos utilizados para el transporte de leche. El objetivo de estos controles es analizar la presencia de contaminantes en la leche, con vistas a prevenir los posibles riesgos para la salud humana y proteger a los consumidores. En la presente Decisión se hace referencia a estas actividades como «control de contaminantes». Entre 2001 y 2011, el presupuesto total de dichas actividades (agregando el de todos los Länder en los que se llevaron a cabo las submedidas) ascendió a unos 9 millones EUR.

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

(13) De acuerdo con la evaluación realizada por la Comisión en la Decisión de incoar el procedimiento, Alemania no presentado las disposiciones de Derecho nacional o de la Unión que justificarían que el control de contaminantes no se clasificara como ayuda. Además, la Comisión alberga dudas sobre si las submedidas pueden conferir una ventaja a los productos lácteos, puesto que considera que la finalidad de los controles es garantizar la calidad de los productos y, por lo tanto, los gastos asociados a la realización de dichos controles deben ser asumidos normalmente por las empresas fabricantes de productos lácteos implicadas. Además, la Comisión plantea la preocupación de que los controles de calidad en cuestión se efectúan de forma rutinaria.

### 3. **OBSERVACIONES DE ALEMANIA**

(14) Alemania describe los fundamentos jurídicos del control de contaminantes. Dichos fundamentos incluyen dos conjuntos de normas. El primer grupo de disposiciones legales regula la ejecución de los controles en el marco del control de contaminantes. Esto incluye el diseño metodológico y el establecimiento del calendario de controles, el método de muestreo, el de realización de pruebas y la utilización de los resultados. En esencia, estas actividades están reguladas por las leyes de seguridad alimentaria.

(15) El segundo grupo de disposiciones legales se refiere a la financiación de estas actividades. Como ya se explicó en la decisión de incoar el procedimiento, estas actividades se financian a través de la tasa lechera que pagan las centrales lecheras. La base jurídica es el artículo 22, apartado 2, de la MFG. Existen disposiciones de aplicación adicionales a escala regional, incluidas normas presupuestarias.

(16) Alemania presenta un resumen de la legislación aplicable en materia de seguridad alimentaria:

a) A escala de la Unión, el control oficial de la seguridad alimentaria está regulado a través de los siguientes actos jurídicos: Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]); Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo ([2]); Reglamento (CE) n.º 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo ([3]), en particular su anexo IV; Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo ([4]), en particular su anexo I, parte A; Reglamento (CE) n.º 1881/2006 ([5]) de la Comisión; Reglamento (CE) n.º 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo ([6]). El control de residuos o sustancias está regulado mediante la Directiva 96/23/CE ([7]) del Consejo y la Decisión 97/747/CE de la Comisión ([8]).

b) A nivel nacional, el control y la vigilancia oficiales de los residuos o sustancias están regulados a través de la Ley de seguridad de alimentos y piensos (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch), la ordenanza administrativa sobre los principios de ejecución de los controles oficiales de inocuidad de los alimentos y piensos (Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Erhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechlticher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften) y el Reglamento sobre la limitación de la presencia de contaminantes en los alimentos (Verordnung zur Begrenzung von Kontaminanten in Lebensmittel), así como el plan nacional de control de residuos (Nationaler Rückstandskontrollplan).

c) Además de estos controles oficiales de la seguridad alimentaria, el control de contaminantes se lleva a cabo con base en las disposiciones siguientes del Derecho de la Unión y de la legislación nacional: Reglamento (CE) n.º 178/2002, Reglamento (CE) n.º 882/2004 y Recomendación 2011/516/EU de la Comisión ([9]), el artículo 14 de la MFG, los artículos 50 y 51 de la Ley de inocuidad de los alimentos y piensos y las disposiciones anuales publicadas por los Länder a escala regional por las que se aprueban las medidas de control de contaminantes y su financiación.

---

([1]) Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

([2]) Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales (DO L 165 de 30.4.2004, p. 1).

([3]) Reglamento (CE) n.º 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano (DO L 139 de 30.4.2004, p. 206).

([4]) Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (DO L 139 de 30.4.2004, p. 1).

([5]) Reglamento (CE) n.º 1881/2006 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2006, por el que se fija el contenido máximo de determinados contaminantes en los productos alimenticios (DO L 364 de 20.12.2006, p. 5).

([6]) Reglamento (CE) n.º 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005, relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal y que modifica a la Directiva 91/414/CEE del Consejo (DO L 70 de 16.3.2005, p. 1).

([7]) Directiva 96/23/CE del Consejo, de 29 de abril de 1996, relativa a las medidas de control aplicables respecto de determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos y por la que se derogan las Directivas 85/358/CEE y 86/469/CEE y las Decisiones 89/187/CEE y 91/664/CEE (DO L 125 de 23.5.1996, p. 10).

([8]) Decisión 97/747/CE de la Comisión, de 27 de octubre de 1997, por la que se fijan los niveles y frecuencias de muestreo previstas en la Directiva 96/23/CE del Consejo, con vistas al control de determinadas sustancias y sus residuos en determinados productos animales (DO L 303 de 6.11.1997, p. 12).

([9]) Recomendación 2011/516/UE de la Comisión, de 23 de agosto de 2011, relativa a la reducción de los niveles de dioxinas, furanos y PCB en los piensos y los productos alimenticios (DO L 218 de 24.8.2011, p. 23).

(17) Alemania presenta una serie de estadísticas sobre los controles oficiales de seguridad alimentaria, el control de residuos y el control de contaminantes, así como una relación de los organismos responsables de efectuar dichos controles.

### 3.1. **Observaciones de Alemania sobre el carácter del control de contaminantes como componente adicional del sistema oficial de vigilancia de la seguridad alimentaria**

(18) La principal observación que plantea Alemania es que el control de contaminantes es un componente adicional del sistema oficial de vigilancia de la seguridad alimentaria y no confiere ventaja alguna a las centrales lecheras. En este sentido, Alemania explica lo siguiente:

(19) El control de contaminantes cumple los requisitos para ser considerado un componente adicional al sistema oficial de vigilancia de la seguridad alimentaria, que está basado en el Derecho de la Unión y en la legislación nacional y tiene por objetivo la prevención y la protección de la salud de los consumidores así como la gestión de crisis basada en el riesgo.

(20) El control de contaminantes no se puede calificar de control rutinario. Los controles efectuados en el marco del control de contaminantes se ejecutan con base en muestras, una vez que la leche es recogida por los vehículos destinados a transportarla. La elaboración del calendario de muestreo corre a cargo de una serie de organismos de control especializados, que son oficialmente los encargados de esta tarea. Dichos organismos determinan los vehículos y el momento en que se tomarán las muestras, así como la duración de los controles. Los organismos designados también se ocupan de determinar qué contaminantes deben analizarse.

(21) Para determinar el calendario de los controles y los contaminantes objeto de análisis, los organismos designados se basan en análisis anteriores, en resultados recopilados previamente, en los riesgos existentes en el ámbito de la salud y la seguridad alimentaria, en las particularidades regionales, en factores ambientales, incidencias y otros motivos similares. El calendario de los controles y los contaminantes puede variar en función de la región y se puede modificar periódicamente. No se controlan todos los contaminantes para los que existen límites legalmente establecidos. Por otro lado, existe la posibilidad de controlar otros contaminantes que no están sujetos a límites legales pero que, en función de los análisis realizados, se considera que entrañan riesgos para la salud. En consecuencia, las prioridades de los controles varían a lo largo del tiempo; en algunos casos tienen preferencia los controles de contaminantes radiactivos, en otros se da prioridad a los controles de la aflatoxina o la dioxina. También existe la posibilidad de realizar los controles de acuerdo con las prioridades regionales.

(22) La información obtenida en el transcurso de estos controles se utiliza para determinar la exposición de una determinada región productora de leche a ciertas contaminantes con riesgo para la salud. Además, las autoridades públicas utilizan esta información para adoptar medidas de prevención sanitaria en forma de controles oficiales de la seguridad alimentaria, medidas legislativas, difusión de información, etc. Este tipo de control se enmarca en el sistema de «controles oficiales y […] otras actividades oportunas, incluida la información al público sobre la inocuidad y los riesgos de los alimentos y los piensos, la vigilancia de la inocuidad de alimentos y piensos y otras actividades de control que cubran todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución» a los que se refiere el artículo 17, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 178/2002.

(23) En particular, la información obtenida a través de los controles se utiliza para ajustar los planes oficiales de control en virtud del Reglamento (CE) n.º 882/2004. En general, el Reglamento (CE) n.º 178/2002 solicita a los Estados miembros que basen sus medidas de seguridad alimentaria en una evaluación de riesgos apoyándose en información y datos científicos objetivos, transparentes e independientes. Este requisito se especifica con mayor detalle en el Reglamento (EC) 852/2004 y en el Reglamento (EC) n.º 854/2004. Las autoridades alemanas competentes en materia de seguridad alimentaria utilizan los resultados obtenidos a través del control de los contaminantes como base para dichas evaluaciones de riesgos y para las medidas citadas.

(24) De conformidad con el artículo 17, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 178/22002, los Estados miembros están obligados a mantener otras actividades oportunas para garantizar la seguridad alimentaria en todo el sistema de controles oficiales. Pese a que dicha disposición no enumera concretamente las actividades en cuestión, Alemania argumenta que los organismos de los Estados miembros que mantienen dichas actividades de control oportunas además de los controles oficiales no vulneran las normas sobre ayudas estatales. Desde esta perspectiva, Alemania defiende que el control de contaminantes representa un control complementario al control oficial de la seguridad alimentaria.

(25) Este enfoque coincide con el adoptado en otros actos jurídicos de la Unión en el ámbito de la seguridad alimentaria. El artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 882/2004 prevé la ejecución de controles oficiales

periódicos, y el apartado 2 de ese mismo artículo contempla la realización de controles oficiales adicionales *ad hoc*, que deben estar basados en los riesgos. La Directiva 96/23/CE también sigue esta estructura: su artículo 11 establece controles aleatorios oficiales complementarios además de los controles oficiales periódicos. Asimismo, la Recomendación de la Comisión relativa a la reducción de los niveles de dioxinas, furanos y PCB en los piensos y los productos alimenticios establece unos umbrales de intervención inferiores a los límites legales fijados en el Reglamento (CE) n.º 1881/2006, y constituye una herramienta con la que las autoridades competentes y las empresas alimentarias pueden detectar casos en los que resulte adecuado identificar el origen de una contaminación y adoptar medidas para su reducción o eliminación.

(26) Además, la legislación de la Unión dirigida a asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores en relación con los alimentos (artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 178/2002) establece que las medidas de seguridad alimentaria deben estar justificadas por evaluaciones independientes, objetivas y transparentes de los riesgos, basadas en los datos científicos existentes. Los resultados de los controles de contaminantes se utilizan como base para cumplir esos principios, tal como se detalla en el Reglamento (CE) n.º 852/2004 y el Reglamento (CE) n.º 854/2004. Además, con respecto a los controles de los niveles de dioxinas y PCB, Alemania hace referencia a la Recomendación de la Comisión relativa a la reducción de los niveles de dioxinas, furanos y PCB en los piensos y los productos alimenticios.

(27) Los resultados de los controles también se utilizan para identificar tendencias a largo plazo, analizar los factores y motivos de riesgo y mantener bases de datos con fines científicos y de prevención de crisis. La información recabada constituye una fuente muy útil para la adopción de decisiones políticas y administrativas de cara a la elaboración de estudios de casos y a la difusión de información de carácter neutral.

(28) Las muestras utilizadas en los controles se toman de bancos (un banco consiste en la leche que recoge un vehículo destinado al transporte de leche de varios productores, siendo el número de productores de leche variable). Las empresas fabricantes de productos lácteos no reciben información sobre el muestreo ni sobre los controles. Tampoco se les informa sobre los resultados de los controles. En consecuencia, dichas empresas no utilizan los resultados de los controles para comercializar sus productos ni como herramienta para determinar la calidad o el precio de sus productos. Los organismos de control únicamente ponen en marcha investigaciones específicas (e informan de la investigación a las empresas fabricantes de productos lácteos afectadas) en el caso de que los controles efectuados pongan de manifiesto una presencia elevada de contaminantes o de que se alcancen o superen los límites legales.

(29) Si en el curso del control de los contaminantes el organismo designado descubre unos valores elevados, pero inferiores a los límites legales, pone en marcha un proceso de evaluación dirigido a identificar el origen de la contaminación (piensos, desinfectantes, incidentes medioambientales u otros). La empresa o empresas causantes de la contaminación deben tomar medidas con objeto de eliminar la fuente de la contaminación y asumir los gastos derivados de ello. Esta evaluación resulta útil a efectos preventivos.

(30) Si en el curso del control de contaminantes el organismo designado detecta unos valores superiores a los límites legales o la presencia de una sustancia prohibida por la ley, se pone en marcha un control exhaustivo adicional. La autoridad competente dicta a continuación una prohibición de suministro de leche y ordena la realización de controles adicionales. La leche contaminada es eliminada. Si se vuelven a detectar valores de contaminación superiores a los límites legales, la autoridad competente aplica las correspondientes sanciones, de conformidad con el Derecho administrativo o penal alemán, según el caso. Así pues, para las empresas fabricantes de productos lácteos el control de contaminantes resulta neutral (si no se detectan problemas) o lleva aparejadas consecuencias negativas (si se descubre que los contaminantes superan los límites legales). La prohibición de suministrar leche únicamente se levanta cuando los controles demuestran que la leche está libre de contaminación.

(31) Alemania concluye que el control de los contaminantes no constituye una tarea inherente al sector de productos lácteos, sino una medida de protección de los consumidores y, en particular, de protección de la salud humana. La protección de los consumidores es uno de los objetivos que persigue el TFUE, en particular de conformidad con el artículo 4, apartado 2, relacionado con el artículo 169, apartado 1 de dicho Tratado, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ([1]), en particular de acuerdo con su artículo 38.

(32) Además, el control de contaminantes corresponde a la obligación manifiesta que tienen los Estados miembros de garantizar la realización de controles oficiales de seguridad alimentaria, por lo que estos deben asumir los gastos derivados de dichos controles.

([1]) DO C 364 de 18.12.2000, p. 1.

(33) Alemania afirma que las empresas fabricantes de productos lácteos llevan a cabo sus propios controles con el fin de verificar la conformidad de la leche con los límites legales establecidos para los contaminantes Las propias empresas asumen los gastos derivados de estos controles. La obligación de llevarlos a cabo emana del artículo 17, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 178/2002. Asimismo, las obligaciones de las empresas fabricantes de productos lácteos en materia de seguridad alimentaria, en lo que respecta a las sustancias peligrosas, se especifican en otros actos jurídicos, por ejemplo en el Reglamento (CE) n.º 1881/2006, el Reglamento (CE) n.º 396/2005 y el Reglamento (UE) n.º 37/2010 de la Comisión ([1]).

(34) No existe ninguna disposición legal nacional en la que se establezca que las empresas fabricantes de productos lácteos tengan que asumir los gastos de los controles oficiales ni abonar tasa alguna por ello. Las empresas fabricantes de productos lácteos deben asumir los gastos derivados de sus propios controles de conformidad con la legislación de seguridad alimentaria y con los límites legales establecidos para los contaminantes y los residuos, que son diferentes de los controles públicos que se llevan a cabo en este marco.

### 3.2. **Otras observaciones de Alemania**

(35) Alemania justifica el derecho de los Estados miembros a aplicar medidas de control, como el control de contaminantes. Este derecho emana de la demarcación de las competencias que confieren los Tratados (el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros en lo que respecta a la aplicación del Derecho de la Unión. Alemania hace referencia a los artículos 290 y 291 del TFUE, en los que se definen las funciones respectivas de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros. De acuerdo con dichos artículos, los Estados miembros son los principales responsables de garantizar la aplicación de la legislación de la Unión. Algunas funciones, como las de control, son responsabilidad de los Estados miembros. También se hace referencia a los asuntos acumulados 205 a 215/82 ([2]), en los que el Tribunal determinó que, de acuerdo con los principios generales en los que se apoya el sistema institucional de la Unión y que gobierna las relaciones entre esta y los Estados miembros, los Estados miembros tienen el deber de garantizar que las disposiciones de la Unión se apliquen en sus respectivos territorios.

(36) Por consiguiente, Alemania argumenta que únicamente habría vulnerado el artículo 291 del TFUE si hubiera llevado a cabo menos controles que los que impone el artículo 17, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 178/2002, y no, como en el caso que nos ocupa, por el hecho de realizar controles adicionales complementarios al control oficial de la seguridad alimentaria, controles que, por lo demás, cumplían lo estipulado en la citada disposición del Reglamento (CE) n.º 178/2002.

(37) En respuesta a una pregunta de la Comisión relativa a la posible aplicación de las normas sobre los servicios de interés económico general (SGEI), Alemania rechaza que el control de los contaminantes tenga este carácter en el sentido de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general ([3]). Por el contrario, Alemania manifiesta que el control de contaminantes cumple los requisitos para considerarse como una actividad no económica. En este contexto, Alemania hace referencia a los asuntos C-364/92, C-343/95 y C-288/11P ([4]), en los que se defendía que una tarea que conlleve el ejercicio de las facultades reglamentarias públicas y vaya dirigida a garantizar la seguridad pública no es de naturaleza económica, puesto que tal actividad constituye una tarea cuyo interés público es proteger al conjunto de la población. Además, el hecho de que la tarea en cuestión se encomiende a un organismo privado no altera su naturaleza pública. En el caso que nos ocupa de control de los contaminantes, los organismos de control designados ejercen una tarea pública que contribuye a la mejora del sistema de atención de la salud. El Estado tiene el deber de garantizar un alto nivel de protección de la atención sanitaria de conformidad con el Derecho de la Unión ([5]) y con el Derecho constitucional federal alemán; en ese sentido, el Estado goza de poderes discrecionales.

(38) En respuesta a la pregunta de la Comisión relativa a si la disposición recogida en el artículo 17, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 178/2002 impone a los Estados miembros una obligación clara y precisa en el sentido del asunto T-351/02 en la medida en que pueda excluirse la imputabilidad al Estado, Alemania responde que en el asunto T-351/02 la cuestión concierne a la imputabilidad al Estado, mientras que en el caso que nos ocupa la cuestión es la presencia de una ventaja para las empresas fabricantes de productos lácteos.

---

([1]) Reglamento (UE) n.º 37/2010 de la Comisión, de 22 de diciembre de 2009, relativo a las sustancias farmacológicamente activas y su clasificación por lo que se refiere a los límites máximos de residuos en los productos alimenticios de origen animal (DO L 15 de 20.1.2010, p. 1).

([2]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1983.-Deutsche Milchkontor GmbH y otros c. República Federal de Alemania, asuntos acumulados 205 a 215/82, ECLI:EU:C:1983:233.

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

([4]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 1994, C-364/92-SAT Fluggesellschaft c. Eurocontrol, ECLI:EU:C:1994:7; sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, C-343/95-Calì & Figli c. Servizi Ecologici Porto di Genova, ECLI:EU:C:1997:160; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2012. C-288/11 P-Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle c. Comisión, ECLI:EU:C:2012:821.

([5]) Artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 114, apartado 3, artículo 168, apartado 1, del TFUE y artículo 2, apartado 2, de la Constitución alemana (Grundgesetz).

(39) Además, Renania del Norte-Westfalia argumenta que la submedida NW1 no es selectiva, puesto que va dirigida a todo el sector de los productos lácteos de dicho Estado federado (*Land*). Renania del Norte-Westfalia disfruta de soberanía jurídica, lo que le permite definir el ámbito de aplicación material y regional de la submedida. Renania del Norte-Westfalia vuelve a hacer hincapié en que la medida sirve para efectuar controles sanitarios generales y redunda en el interés público.

## 4. **OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS**

(40) Entre el 6 y el 18 de febrero de 2014, la Comisión recibió un total de diez cartas en las que las partes interesadas le trasladaban sus observaciones sobre las ayudas otorgadas en relación con las submedidas ([1]).

(41) En su carta registrada por la Comisión el 6 de febrero de 2014, Milchwirtschaftlicher Verein Allgäu-Schwaben e.V. manifestaba que los programas de controles de residuos y contaminantes presentes en los productos lácteos deben considerarse adicionales al programa nacional de control, y que los objetivos de dichos programas son la protección de los consumidores y la prevención de crisis. La asociación señalaba que las muestras se tomaron en diferentes empresas con el fin de obtener una visión general de las diferentes regiones bávaras. Los resultados se difunden, lo que permite desarrollar estrategias y medidas de prevención que pueden dar lugar a una reducción de los niveles de contaminación. Por estos motivos, la medida no confiere ventaja alguna a las empresas fabricantes de productos lácteos que se someten a dichos controles.

(42) En su carta registrada por la Comisión el 10 de febrero de 2014, Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu afirmaba que el control de los niveles de contaminantes y sustancias radiactivas presentes en los productos lácteos constituye un aspecto muy importante de la protección de los consumidores. Esta medida resulta muy valiosa, no para las empresas fabricantes de productos lácteos en cuestión, sino para todos los consumidores de leche.

(43) En su carta registrada por la Comisión el 10 de febrero de 2014, Landeskontrollverband Nordrhein-Westfalen e.V. manifestaba su respaldo a la opinión del *Land* de Renania del Norte-Westfalia (presentada a la Comisión como parte de la información que presentó Alemania el 20 de septiembre de 2013).

(44) En su carta registrada por la Comisión el 10 de febrero de 2014, Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW e.V. manifestaba su respaldo a la opinión del Land de Renania del Norte-Westfalia (presentada a la Comisión como parte de la información que presentó Alemania el 20 de septiembre de 2013).

(45) En su carta registrada por la Comisión el 11 de febrero de 2014, Landesvereinigung Thüringer Milch e.V. manifestaba su respaldo a la opinión de Freistaat Thüringen (presentada a la Comisión como parte de la información que presentó Alemania el 20 de septiembre de 2013).

(46) En su carta registrada por la Comisión el 13 de febrero de 2014, Genossenschaftsverband Bayern afirmaba que el programa de control para la detección de residuos y contaminantes en la leche y los productos lácteos no confiere una ventaja competitiva a las empresas fabricantes de productos lácteos. Este programa sirvió inicialmente para la creación de capacidades para reaccionar ante situaciones de crisis, la protección de los consumidores frente a los productos no inocuos; en consecuencia, sirvió al interés público. Las muestras se toman de forma irregular, las empresas fabricantes de productos lácteos no mantienen ningún tipo de registro ni son informadas de los resultados de los controles a menos que se superen los límites legales. Por el contrario, las empresas fabricantes de productos lácteos han desarrollado un sistema de seguridad y calidad más exhaustivo y detallado que no puede compararse con los controles de los contaminantes.

(47) En su carta registrada por la Comisión el 14 de febrero, Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. señalaba que la submedida RP 3 no cumple los requisitos para ser considerada una ayuda estatal, puesto que no otorga ninguna ventaja a las empresas o a un determinado sector productivo que distorsione o amenace con distorsionar la competencia o que afecte al comercio entre los Estados miembros. La asociación alegaba que la tasa no se utiliza para sufragar los gastos de los controles que las empresas fabricantes de productos lácteos están obligadas a realizar en virtud del Reglamento (CE) n.º 852/2004, el Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo ([2]) y el Reglamento (CE) n.º 854/2004. Por el contrario, los controles en

([1]) La Comisión recibió observaciones de Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. en general sobre todas las medidas financiadas a través de la tasa lechera, y no solo sobre las submedidas objeto de la presente Decisión. La asociación argumentaba que no había ninguna ayuda. Puede consultarse una descripción completa de estas observaciones en la Decisión de la Comisión C(2015) 6295 final de 18 de septiembre de 2015 relativa a las ayudas estatales SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concedidas por Alemania a las pruebas de calidad de la leche en el marco de la Ley sobre la leche y las materias grasas.

([2]) Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (DO L 139 de 30.4.2004, p. 55).

cuestión se llevan a cabo en nombre de las autoridades públicas, puesto que las muestras no son de naturaleza rutinaria. Así pues, dichos controles se realizan en el marco de la prevención y gestión públicas de las crisis, de conformidad con el artículo 17, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 178/2002. En consecuencia, la asociación concluye que el pago de los controles no evita que las empresas fabricantes de productos lácteos tengan que asumir sus propios gastos, sino que constituyen gastos que las autoridades públicas asumen como consecuencia de su función pública en el ámbito de la seguridad alimentaria.

(48) Por su parte, Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. señalaba que si procedía considerar la submedida RP 3 como ayuda estatal, se debería evaluar su compatibilidad para el período a partir de 2007 de conformidad con el Capítulo IV.J de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y forestal (2007-2013) ([1]).

(49) En su carta registrada por la Comisión el 18 de febrero de 2014, DHB-Netzwerk Haushalt e.V manifestaba que el programa de control de contaminantes, el programa de evaluación de la radiactividad y los análisis de los nutrientes representan una contribución muy importante en favor de la protección de los consumidores y su concienciación. La asociación destacaba la neutralidad de los resultados de los controles (sobre los que el sector de los productos lácteos no ejerce influencia alguna), la rapidez de la detección de las sustancias dañinas presentes en los productos lácteos y la posibilidad de reaccionar rápidamente en situaciones de crisis.

(50) En su carta registrada por la Comisión el 18 de febrero de 2014, Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. afirmaba que los controles dirigidos a detectar sustancias dañinas en la leche y los productos lácteos son importantes para que los consumidores confíen en la inocuidad de los productos lácteos. Estos controles actúan a modo de sistema de detección temprana que permite identificar y combatir los riesgos, o adoptar las medidas preventivas necesarias.

## 5. **EXAMEN DE LA EXISTENCIA DE AYUDAS**

(51) En la decisión de incoar el procedimiento, la Comisión ha adoptado el punto de vista de que las submedidas parecen presentar todas las características propias de las ayudas estatales. La Comisión señala que Alemania no ha presentado la legislación aplicable en el ámbito del control oficial de la seguridad alimentaria y del control de los contaminantes que encomienda esta tarea al Estado. La Comisión entiende que la obligación de realizar los controles de contaminantes concierne a las centrales lecheras, que disfrutan de una ventaja si quien realiza y sufraga los controles es el Estado.

(52) Durante el procedimiento de investigación formal, Alemania y las partes interesadas alegaron que el control de los contaminantes no confiere ventaja alguna a las centrales lecheras. Alemania presentó información pormenorizada relativa a los elementos jurídicos, administrativos y de hecho de las submedidas. Por lo tanto, es necesario volver a examinar la cuestión de la existencia de ayudas y, en particular, la existencia de una ventaja para las centrales lecheras.

(53) De acuerdo con el artículo 107, apartado 1, del TFUE, «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

(54) Las condiciones establecidas en el artículo 107, apartado 1, del TFUE son acumulativas. Por consiguiente, para determinar si una medida constituye ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, deben cumplirse todas las condiciones mencionadas anteriormente. Por el contrario, si no se cumple alguna de las condiciones, la medida examinada no puede considerarse ayuda estatal.

(55) La condición para establecer la existencia de una ayuda estatal se examinará frente al resto de condiciones establecidas en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, puesto que el principal argumento expuesto por Alemania y por las partes interesadas es que las submedidas no confieren ninguna ventaja a las centrales lecheras.

(56) Los argumentos de Alemania y de las partes interesadas se basan en la existencia de diferentes tareas de control previstas en la legislación reguladora de la seguridad alimentaria a escala de la Unión y nacional, y, en particular,

([1]) DO C 319 de 27.12.2006, p. 1.

en la división entre los controles oficiales que llevan a cabo los organismos competentes y los controles que las propias empresas fabricantes de productos lácteos llevan a cabo internamente. En este sentido, de acuerdo con la posición de Alemania, los controles de los contaminantes que realizan los organismos designados y que se financian públicamente con cargo a la tasa lechera son complementarios al control oficial de la seguridad alimentaria, y estos controles son diferentes de los controles internos que llevan a cabo las empresas, que asumen los gastos derivados de estos últimos. Por lo tanto, las centrales lecheras no disfrutan de ventaja alguna por el hecho de que sea el Estado quien realice los controles de contaminantes.

(57) Para verificar la validez de estos argumentos es necesario analizar 1) el lugar que ocupa el control de los contaminantes en el sistema de control de responsabilidades establecido en virtud de la legislación reguladora de la seguridad alimentaria a escala de la Unión y a nivel nacional, a saber, si este control se realiza a tenor de una obligación atribuida al Estado o a los explotadores de empresas privadas (fabricantes de productos lácteos), y 2) en función del resultado del análisis anterior, si la ejecución de los controles de contaminantes otorga una ventaja a las empresas fabricantes de productos lácteos en el sentido previsto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE.

### 5.1. **Responsabilidades de control en virtud del Derecho de la Unión y de la legislación nacional en materia de seguridad alimentaria**

(58) Tal como se indica en la Decisión de incoar el procedimiento, el período de investigación comienza el 28 de noviembre de 2001 (véase el considerando 152 de dicha Decisión). El análisis de las disposiciones pertinentes de la legislación en materia de seguridad alimentaria abarcará el período transcurrido desde dicha fecha.

#### 5.1.1. *Derecho de la Unión en materia de seguridad alimentaria*

##### 5.1.1.1. Derecho de la Unión relativo a los contaminantes presentes en los alimentos, incluida la leche

(59) El Reglamento (CEE) n.º 315/93 del Consejo ([1]) establece una serie de principios básicos en relación con los contaminantes presentes en los productos alimenticios, en particular los siguientes: 1) queda prohibida la puesta en el mercado de productos alimenticios que contengan contaminantes en proporciones inaceptables respecto de la salud pública y en particular desde el punto de vista toxicológico; y 2) deberán fijarse niveles máximos para determinados contaminantes con el fin de proteger la salud pública.

(60) El Reglamento (CE) n.º 466/2001 del Consejo ([2]) y el Reglamento (CE) n.º 1881/2006 establecen los niveles máximos de determinados contaminantes en los productos alimenticios. Dichos Reglamentos abarcan, en particular, los siguientes contaminantes que pueden estar presentes en la leche: aflatoxinas, plomo (Pb), dioxina, dibenzofuranos policlorados y bifenilos policlorados (PBC).

(61) De conformidad con los actos legales a los que se hace referencia en los considerandos 59 y 60, queda prohibida la puesta en el mercado de determinados productos alimenticios (incluida la leche) cuando estos contengan ciertos contaminantes cuyos niveles superen el nivel máximo establecido en dichos actos jurídicos. Además, los actos citados también exigen que los Estados miembros adopten medidas de vigilancia adecuadas para vigilar la presencia de contaminantes en los productos alimenticios.

(62) Asimismo, la Comisión, en su Recomendación relativa a la reducción de los niveles de dioxinas, furanos y PCB en los piensos y los productos alimenticios ([3]) recomienda una serie de umbrales de intervención y niveles objetivo para los productos alimenticios, incluida la leche, con el fin de estimular la adopción de un enfoque proactivo de cara a la reducción de la presencia de dioxinas y PCB similares de las dioxinas en los alimentos. Estos umbrales de intervención son, en particular, un instrumento para que las autoridades competentes y las empresas alimentarias señalen los casos en los que conviene determinar la fuente de contaminación y tomar medidas para su reducción o eliminación. La Comisión recomienda además que los Estados miembros, en proporción a su producción, uso y consumo de productos alimenticios, incluida la leche, realicen controles aleatorios sobre la presencia de dioxionas y PCB similares a las dioxinas, y —si es posible— otros PCB no similares a las dioxinas presentes en los productos alimenticios, incluida la leche. Con respecto a los casos de incumplimiento de las estipulaciones del Reglamento (CE) n.º 466/2001 y a los casos en los que se detecten niveles de dioxinas o de PCB similares a las dioxinas superiores a los umbrales de intervención, la Comisión recomienda que los Estados miembros, en cooperación con las empresas alimentarias, pongan en marcha investigaciones dirigidas a identificar el origen de la contaminación y adopten medidas para reducir o eliminar dicha fuente.

(63) Cabe concluir que el Derecho de la Unión relativo a los contaminantes presentes en los productos alimenticios, incluida la leche, contiene 1) límites legales para la presencia de determinados contaminantes en los productos alimenticios, incluidos los contaminantes presentes en la leche; dichos límites van dirigidos directamente a los

([1]) Reglamento (CEE) n.º 315/93 del Consejo, de 8 de febrero de 1993, por el que se establecen procedimientos comunitarios en relación con los contaminantes presentes en los productos alimenticios (DO L 37 de 13.2.1993, p. 1).
([2]) Reglamento (CE) n.º 466/2001 de la Comisión, de 8 de marzo de 2001, por el que se fija el contenido máximo de determinados contaminantes en los productos alimenticios (DO L 77 de 16.3.2001, p. 1).
([3]) DO L 67 de 9.3.2002, p. 69.

fabricantes de productos alimenticios, que tienen prohibido introducir en el mercado productos alimenticios, incluida la leche, que no cumplan los límites fijados, y 2) la obligación para los Estados miembros de vigilar el cumplimiento de esos límites legales. Además, existe una recomendación a nivel de la Unión (Recomendación de la Comisión) dirigida a los Estados miembros con el fin de analizar los umbrales de intervención de la dioxina y otros contaminantes similares y de adoptar medidas preventivas.

5.1.1.2. Derecho de la Unión relativo a los residuos presentes en los alimentos, incluida la leche

(64) La Directiva 96/23/CE exige a los Estados miembros la adopción de medidas de vigilancia de las sustancias y grupos de residuos incluidos en su anexo I. Las sustancias y residuos objeto de vigilancia en el caso de la leche son determinados compuestos, sustancias antibacterianas, antihelmínticos, medicamentos antiinflamatorios no esteroideos, compuestos orgánicos clorados, compuestos orgánicos fosforados, elementos químicos y micotoxinas.

(65) La Directiva 96/23/CE obliga a los Estados miembros a hacer un seguimiento de determinados productos de procedencia animal, incluida la leche, con objeto de detectar la presencia de residuos y sustancias. Por ese motivo, los Estados miembros presentan a la Comisión planes de vigilancia para su aprobación. Además, los Estados miembros pueden realizar controles oficiales aleatorios sin previo aviso en cualquier punto de la cadena de producción de materias primas de origen animal, incluida la leche.

(66) Además, la Directiva 96/23/CE establece la corresponsabilidad de las empresas alimentarias y la obligación de que estas lleven a cabo sus propios controles. Los propietarios o responsables del establecimiento encargado de la transformación inicial de materias primas de origen animal (en particular la leche) deben adoptar todas las medidas necesarias, de forma específica mediante la realización de controles propios, para estar seguros de que los productos que llevan a dicho establecimiento no contienen niveles de residuos o de sustancias prohibidas que superen los límites máximos permitidos.

(67) Cabe concluir que el Derecho de la Unión relativo a la presencia de residuos en los productos de origen animal, incluida la leche, contiene 1) una lista de sustancias y residuos peligrosos cuya presencia en la leche se debe vigilar; 2) la tarea para los Estados miembros de vigilar y llevar a cabo controles adicionales para detectar la presencia de dichas sustancias y residuos en la leche; 3) la obligación de los operadores económicos dedicados a la producción y transformación de leche de efectuar sus propios controles.

5.1.1.3. Derecho transversal de la Unión relativo al control de la seguridad alimentaria

(68) El Reglamento (CE) n.º 178/2002 establece los principios y responsabilidades generales en el ámbito de la seguridad alimentaria. En lo que concierne a las responsabilidades, el artículo 17 de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

«1) Los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos se asegurarán, en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución que tienen lugar en las empresas bajo su control, de que los alimentos o los piensos cumplen los requisitos de la legislación alimentaria pertinentes a los efectos de sus actividades y verificarán que se cumplen dichos requisitos.

2) Los Estados miembros velarán por el cumplimiento de la legislación alimentaria, y controlarán y verificarán que los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos cumplen los requisitos pertinentes de la legislación alimentaria en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución. Para tal fin, mantendrán un sistema de controles oficiales y llevarán a cabo otras actividades oportunas, incluida la información al público sobre la inocuidad y los riesgos de los alimentos y los piensos, la vigilancia de la inocuidad de alimentos y piensos y otras actividades de control que cubran todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución. Los Estados miembros regularán asimismo las medidas y las sanciones aplicables a las infracciones de la legislación alimentaria y de la legislación relativa a los piensos. Las medidas y sanciones previstas serán efectivas, proporcionadas y disuasorias».

(69) De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento (EC) n.º 178/2002, entre los productos alimenticios figura la leche, destinada a ser ingerida por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si ha sido transformada entera o parcialmente como si no.

(70) Las responsabilidades que se describen en el artículo 17 del mismo Reglamento hacen referencia tanto a los explotadores de empresas alimentarias como a las autoridades nacionales competentes. El artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 establece una clara distinción entre los explotadores de empresas alimentarias (es decir, las empresas fabricantes de productos lácteos) que son responsables de llevar a cabo sus propios controles en el seno de sus instalaciones para cumplir los requisitos de la legislación alimentaria, incluida la obligación de respetar los límites legales de contaminantes y residuos, por un lado, y por otro las autoridades de los Estados miembros que son responsables de supervisar y verificar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria. En ese sentido, se encomiendan a los Estados miembros dos tipos de actividades: por un lado, controles oficiales en sentido estricto y, por otro, otras actividades oportunas, como la vigilancia de la inocuidad de alimentos y otras actividades de control de todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución.

(71) El Reglamento (CE) n.º 882/2004 establece, entre otras, una serie de normas adicionales relativas a los controles oficiales que deben llevar a cabo los Estados miembros en relación con los productos alimenticios de origen animal, incluida la leche. Dicho Reglamento dispone que los Estados miembros deberán elaborar planes nacionales de control oficiales y actualizar dichos planes en función de los resultados. Los planes nacionales de control podrán ajustarse a la luz de factores como la aparición de nuevas enfermedades u otros riesgos para la salud o descubrimientos científicos, o bien para tenerlos en cuenta, según se prevé en el artículo 42, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 882/2004.

(72) Cabe concluir que las disposiciones de la Unión relativas a los controles de inocuidad de los productos alimenticios (incluida la leche) establecen dos niveles de responsabilidad diferentes que deben coexistir en paralelo: la responsabilidad de los explotadores de empresas alimentarias (fabricantes de productos lácteos) de cumplir los requisitos en materia de seguridad alimentaria y la responsabilidad de los Estados miembros de verificar que dichos explotadores cumplen los requisitos pertinentes establecidos en la legislación alimentaria. Además, los Estados miembros son responsables de efectuar los controles oficiales de seguridad alimentaria en sentido estricto y otras actividades oportunas, como actividades de vigilancia que incluyan el control de los riesgos para la salud, que faciliten el ajuste de los controles en función de los resultados.

5.1.2. *Derecho nacional en materia de seguridad alimentaria*

(73) Antes de la entrada en vigor del Reglamento (CE) n.º 178/2002, la Ley sobre productos alimenticios alemana (artículo 8 de la *Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz*) contenía una prohibición de fabricar e introducir en el mercado productos alimenticios peligrosos para la salud humana. Esta prohibición iba dirigida a todos los fabricantes de productos alimenticios, incluida la leche. Los controles oficiales estaban regulados en el artículo 40 de la Ley sobre productos alimenticios alemana. De acuerdo con dicha disposición, las autoridades oficiales competentes tenían el deber de llevar a cabo las pruebas y tomar las muestras necesarias.

(74) Tras la entrada en vigor del Reglamento (CE) n.º 178/2002, el Derecho de la Unión establece una obligación directamente aplicable a los fabricantes de productos alimenticios de fabricar y comercializar alimentos inocuos, y una obligación directamente aplicable a los Estados miembros de llevar a cabo controles oficiales. La Ley de inocuidad de los alimentos y piensos alemana contiene aclaraciones adicionales con respecto a estas obligaciones, incluida una serie de normas relativas a la distribución de competencias entre los niveles de gobierno federal y regional así como a la elaboración y ejecución de los planes de control oficiales. Los gastos derivados de los controles que deben efectuar las empresas alimentarias (incluidos los fabricantes de productos lácteos) deben ser asumidos por las propias empresas. Los gastos de los controles oficiales, incluido el control de los contaminantes, corren a cargo del Estado.

(75) Por su parte, el control de contaminantes se considera complementario al control oficial de la seguridad alimentaria en sentido estricto. El control de contaminantes es una actividad de control, según se establece en los artículos 50 y 51 de la Ley de inocuidad de los alimentos y piensos. La relación exacta entre los controles oficiales de seguridad alimentaria y el control de contaminantes se describe en la información presentada por Alemania (véanse los considerandos 18 a 34). Sus características pueden resumirse como sigue:

(76) El control de contaminantes es de naturaleza preventiva. El principal objeto de dicho control no es observar si se cumplen los límites legales (puesto que este es el objeto de los controles oficiales de seguridad alimentaria), sino observar la evolución de la presencia de los contaminantes dentro de los límites legales y detectar valores superiores a los habituales que puedan servir a modo de alerta o señal temprana de la existencia de riesgos potenciales.

(77) Corresponde a una serie de organismos especializados designados por las autoridades competentes de los Länder en materia de seguridad alimentaria proponer los parámetros del control de contaminantes (cuáles se controlarán exactamente, el calendario de los controles y las regiones en las que se efectuarán). Dichos parámetros se determinan *ad hoc* con base en una evaluación de riesgos y se someten a la aprobación de las autoridades competentes de los Länder en materia de seguridad alimentaria. La ejecución de los controles de contaminantes corre a cargo de los organismos designados por las autoridades competentes de los Länder en materia de seguridad alimentaria. Los Länder ejercen una función de dirección de los organismos encargados de realizar los controles de contaminantes.

(78) El control de contaminantes, que es complementario al control oficial de seguridad alimentaria, contribuye a este último del siguiente modo: los resultados del control de contaminantes se utilizan para ajustar los planes de control oficiales cuando se estima necesario y para adoptar medidas preventivas adicionales, como las que pueden permitir detectar con antelación posibles riesgos para la salud, la difusión de información a los ciudadanos sobre los riesgos para la salud y el medio ambiente, la creación de bases de datos y el análisis de los datos disponibles, y la presentación de propuestas de modificaciones legislativas.

(79) Cabe concluir, por tanto, que:

1) La legislación nacional en materia de seguridad alimentaria es conforme con el Derecho de la Unión en la misma materia e introduce dos niveles de responsabilidad: uno a nivel de los productos lácteos y otro a nivel del Estado miembro.

2) El control de contaminantes se lleva a cabo como parte de la función de control oficial de los Estados miembros y, más concretamente, como «otra actividad oportuna» en el sentido del artículo 17, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 178/2002. Además, el control de contaminantes está directamente relacionado con las obligaciones que emanan para los Estados miembros del Reglamento (CE) n.º 466/2001 y del Reglamento (CE) n.º 1881/2006, la Recomendación relativa a la reducción de la presencia de dioxinas, furanos y PCB en los piensos y los productos alimenticios y la Directiva 96/23/CE de vigilar y realizar controles adicionales para detectar la presencia de contaminantes en la leche.

3) El control de contaminantes está vinculado directamente al control oficial de seguridad alimentaria que lleva a cabo el Estado miembro, puesto que proporciona información que se utiliza para complementar este último control.

4) El control de contaminantes se basa en una evaluación de riesgos cuya realización corre a cargo de un organismo público designado a tal efecto. En la ejecución de dicho control se sigue un plan aprobado en el que se determinan las regiones, el calendario y las sustancias que se someterán al control; este plan se actualiza en función de la evaluación de riesgos. Cabe concluir, por consiguiente, que el control de contaminantes no es de naturaleza rutinaria.

5) El control de contaminantes se efectúa a través del análisis de muestras aleatorias, tomadas en los vehículos encargados de transportar la leche. Tanto las muestras como los resultados son anónimos.

6) Los resultados de las pruebas se utilizan con fines de detección temprana de riesgos y adopción de medidas preventivas por parte del sector público.

7) El control de contaminantes no exime a las empresas fabricantes de productos lácteos de su obligación de efectuar sus propios controles para cumplir los límites legales impuestos a los contaminantes y residuos presentes en la leche.

### 5.2. **Existencia de una ventaja para las empresas fabricantes de productos lácteos**

(80) Con base en las conclusiones anteriores relativas a la naturaleza del control de contaminantes, es necesario analizar si esta confiere una ventaja a las empresas fabricantes de productos lácteos.

(81) Todos los tipos de medidas que mitiguen la carga presupuestaria normal que soporta una empresa y que, por tanto, sin constituir subvenciones en el sentido estricto de la palabra, tengan el mismo carácter e idéntico efecto confieren una ventaja a esa empresa ([1]). En consecuencia, es necesario examinar si el control de contaminantes financiado por el Estado libera a las centrales lecheras de una carga que normalmente debiera ser asumida por su presupuesto.

(82) El concepto de carga normalmente soportada por el presupuesto de una empresa abarca los gastos que se consideran inherentes a la actividad económica de esa empresa y los gastos adicionales que deben asumir las empresas en virtud de las obligaciones impuestas por la legislación aplicable a su actividad económica ([2]).

(83) En lo que respecta al sector lácteo, dichos gastos inherentes a las empresas fabricantes de productos lácteos, incluidos los gastos adicionales que impone la ley, son por ejemplo:

— los gastos asociados a la determinación de la calidad de la leche que sean inherentes a la actividad económica por el hecho de resultar necesarios para determinar el precio de la leche ([3]);

— los gastos derivados de los controles que llevan a cabo las propias empresas fabricantes de productos lácteos con el fin de cumplir la obligación de producir y comercializar únicamente leche segura para el consumo humano. La realización de estos controles corre a cargo de los fabricantes de productos lácteos, que además asumen los gastos correspondientes (véanse los considerandos 33 y 34).

([1]) Véase la sentencia del asunto T-538/11, Reino de Bélgica c. Comisión Europea, apartado 71, ECLI:EU:T:2015:188 y la jurisprudencia que se cita en ella.

([2]) Véanse, por analogía, las sentencias de los asuntos T-538/11, Reino de Bélgica c. Comisión Europea, apartado 76, ECLI:EU:T:2015:188; C-172/03 Heiser, apartado 38, EU:C:2005:130; C-126/01 GEMO, apartados 31, 32, ECLI:EU:C:2003:622; C-251/97 Francia c. Comisión, apartado 40, EU:C:1999:480; 173/73 Italia c. Comisión, apartados 15 a 18, CLI:EU:C:1974:71.

([3]) Véase la Decisión de la Comisión C(2015) 6295 final, de 18 de septiembre de 2015, relativa a las ayudas estatales SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concedidas por Alemania a las pruebas de calidad de la leche en el marco de la Ley sobre la leche y las materias grasas, considerandos 136 a 140.

(84) Por el contrario, los gastos del control de contaminantes no constituyen un gasto inherente a la producción, transformación y puesta en el mercado de la leche, ni gastos adicionales que las empresas deban asumir en virtud de las obligaciones que les impone la ley.

(85) El control de contaminantes no está relacionado con productos lácteos específicos sino que se realiza de forma aleatoria, a nivel de la recogida de leche, y es por tanto anónimo (véanse los considerandos 20 y 28). Además, no abarca la totalidad de la leche producida, transformada o puesta en el mercado, sino solamente parte de ella, y la frecuencia y el lugar en que se realizan los controles se determina en función de una evaluación de riesgos. Por lo tanto, los controles no son de naturaleza rutinaria (véanse los considerandos 20 y 21).

(86) Además, el control de contaminantes no tiene la finalidad de establecer si se están cumpliendo los límites legales fijados para la presencia de diferentes sustancias peligrosas. En primer lugar, los fabricantes de productos lácteos llevan a cabo sus propios controles con este fin (véase el considerando 83, inciso segundo); y, en segundo lugar, el control de contaminantes tiene por objetivo detectar de forma temprana posibles riesgos, analizando para ello valores situados dentro de los límites legales pero superiores a los usuales para una región determinada (véanse los considerandos 26, 27 y 29).

(87) Los fabricantes de productos lácteos no pueden utilizar el control de contaminantes ni sus resultados para determinar la calidad de su leche. El control de contaminantes tampoco es una condición indispensable para transformar la leche recogida e introducir en el mercado los productos lácteos fabricados. Únicamente si se descubre en el marco del control de contaminantes que se superan los valores legales, la autoridad competente en materia de seguridad alimentaria adoptará medidas, a través de un procedimiento específico, que tendrán consecuencias negativas para el fabricante del producto lácteo en cuestión (véase el considerando 30).

(88) Los gastos derivados del control de contaminantes no constituyen gastos adicionales que las empresas deban asumir en virtud de las obligaciones impuestas por la legislación aplicable a la producción de leche (véanse los considerandos 32, 33 y 34). La obligación de los fabricantes de productos lácteos consiste en efectuar sus propios controles de inocuidad en el seno de la empresa, con el fin de cumplir su deber de producir y poner en el mercado leche y productos lácteos inocuos para la salud humana, incluido el cumplimiento de los límites legales fijados para los contaminantes y residuos (véase el considerando 83, inciso segundo). El control de contaminantes no exime a los fabricantes de productos lácteos de la obligación de realizar sus propios controles para cumplir sus deberes legales (véase el considerando 34).

(89) El control de contaminantes cumple los requisitos para ser considerado como una tarea relacionada con los controles oficiales de seguridad alimentaria, cuya responsabilidad corresponde a las autoridades públicas y cuya financiación corre a cargo del Estado (véanse los considerandos 32, 63, 67, 72 y 79, apartado 2), si bien no liberan a las empresas fabricantes de productos lácteos de la obligación, impuesta por el Derecho nacional y la legislación de la Unión, de efectuar sus propios controles.

(90) La jurisprudencia reciente, concretamente la sentencia del Tribunal General en el asunto T-538/11, Reino de Bélgica c. Comisión Europea ([1]), ha reiterado que «el concepto de cargas que pesan normalmente sobre el presupuesto de una empresa incluye en particular los costes suplementarios que las empresas deben soportar en razón de obligaciones de origen legal, reglamentario o contractual que se aplican a una actividad económica» (véase el punto 76 de dicha sentencia). En ese caso se estableció expresamente que las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la ley debían efectuar obligatoriamente las pruebas de detección de la encefalopatía espongiforme bovina.

(91) Por el contrario, en el caso que nos ocupa referente al control de contaminantes, las leyes, reglamentos o acuerdos aplicables a una actividad económica no imponen la realización de controles sobre los fabricantes de productos lácteos. Los controles impuestos a dichos fabricantes en virtud de leyes, reglamentos o acuerdos aplicables a una actividad económica son los descritos en los considerandos 63 (apartado 1), 67 (apartado 3) y 83 (segundo guion) de la presente Decisión. Estos controles son necesarios para que los fabricantes de productos lácteos demuestren que cumplen los límites legales impuestos para la presencia de contaminantes, según se estipula en la legislación.

(92) No obstante, el control de contaminantes no es una herramienta destinada a demostrar el cumplimiento de dichos límites legales. Su objetivo es detectar valores de la presencia de contaminantes inferiores a los límites legales con fines preventivos, como se ha explicado anteriormente, y los controles se efectúan de forma aleatoria y sin regularidad (véase el considerando 76). El control de contaminantes no forma parte de los controles que son necesarios para que los fabricantes de productos lácteos demuestren que cumplen los límites legales impuestos para la presencia de contaminantes, según se estipula en la legislación. Por lo tanto, las conclusiones del asunto T-538/11 relativas a la existencia de una ventaja para las empresas afectadas por las pruebas obligatorias de detección de la encefalopatía espongiforme bovina no son aplicables al caso de control de contaminantes que nos ocupa.

(93) En consecuencia, los gastos derivados del control de contaminantes no cumplen los requisitos para ser considerados gastos inherentes a las actividades económicas de los fabricantes de productos lácteos, ni gastos adicionales que deban asumir dichos fabricantes en virtud de las obligaciones que imponen leyes a su actividad económica.

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

(94) Por este motivo, el control de contaminantes no exime a los fabricantes de productos lácteos de las cargas que normalmente pesan sobre su presupuesto ni mitigan las cargas normales de este; así pues, el control de contaminantes no les confiere ventaja alguna.

(95) Como resultado de lo anterior, dado que no se cumple uno de los criterios previstos en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, a saber, la existencia de una ventaja, la Comisión considera que el control de contaminantes no constituye una ayuda estatal en el sentido de la citada disposición.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

Las actividades sanitarias de carácter general realizadas en virtud de la Ley sobre la leche y las materias grasas conocidas como control de contaminantes y denominadas submedidas BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 y TH 8 en la decisión de incoar el procedimiento no constituyen ayudas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

*Artículo 2*

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas, el 4 de abril de 2016.

*Por la Comisión*
Phil HOGAN
*Miembro de la Comisión*