Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 15. julija 2021 [1]

Združeni zadevi C-167/19 P in C-171/19 P

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

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

„Pritožba – Državne pomoči – Pomoč bavarskemu sektorju mleka – Financiranje preizkusov kakovosti mleka – Sklep, s katerim je bila pomoč razglašena za nezdružljivo z notranjim trgom – Sklep o začetku postopka – Obveznosti Komisije – Pravice zadevne države članice – Pravica zainteresiranih strank do vključitve v upravni postopek – Bistvena kršitev postopka“

1. Evropska komisija z obravnavanima pritožbama predlaga razveljavitev sodb Splošnega sodišča v zadevah Freistaat Bayern/Evropska komisija [2] ter Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns in drugi/Komisija [3]. V teh sodbah je Splošno sodišče ugodilo tožbama Freistaat Bayern (Svobodna dežela Bavarska, v nadaljevanju: zvezna dežela Bavarska) in Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns ter drugih (v nadaljevanju: interesno združenje) za razglasitev delne ničnosti Sklepa Komisije (EU) 2015/2432. [4]

I. Dejansko stanje

2. Dejansko stanje sporov je opisano v točkah od 1 do 21 prve izpodbijane sodbe in od 1 do 20 druge izpodbijane sodbe. Spomnil bom le na naslednje elemente.

3. Kakovost mleka se v Nemčiji tradicionalno zagotavlja z neodvisnimi preizkusi kakovosti. Ti preizkusi kakovosti se na Bavarskem (Nemčija) financirajo na eni strani iz sredstev, pridobljenih iz dajatve na mleko, ki je naložena odjemalcem mleka, na drugi strani pa iz splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske, ki je ena od nasprotnih strank v obravnavanih pritožbah.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Sodba z dne 12. decembra 2018 (T-683/15, EU:T:2018:916, v nadaljevanju: prva izpodbijana sodba).

[3] Sodba z dne 12. decembra 2018 (od T-722/15 do T-724/15, neobjavljena, EU:T:2018:920, v nadaljevanju: druga izpodbijana sodba).

[4] Sklep z dne 18. septembra 2015 o državni pomoči za preskuse kakovosti mleka v okviru Zakona o mleku in maščobah, ki jo je dodelila Nemčija SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) (UL 2015, L 334, str. 23, v nadaljevanju: sporni sklep).

4. Komisija je z dopisom z dne 17. julija 2013 Zvezno republiko Nemčijo obvestila o svoji odločitvi, da začne postopek iz člena 108(2) PDEU (v nadaljevanju: sklep o začetku postopka). Ta sklep se nanaša na različne ukrepe, ki so bili v več nemških zveznih deželah sprejeti na podlagi Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (nemški zvezni zakon o mleku in maščobah, v nadaljevanju: MFG) iz leta 1952 [5] zaradi podpore sektorju mleka, vključno s pomočmi, navedenimi v spornem sklepu. Komisija je v točki 2.5 sklepa o začetku postopka, ki se nanaša na financiranje presojanih ukrepov, v zvezi s to pomočjo na eni strani navedla člen 22 MFG, ki se nanaša na dajatev na mleko. Na drugi strani pa je Komisija v točki 264 obrazložitve tega sklepa navedla, da so se presojani ukrepi financirali iz parafiskalne dajatve, pri čemer je napotila na isto določbo MFG.

5. Komisija je ugotovila, da je bila zadevna pomoč v obdobju od 28. novembra 2001 do 31. decembra 2006 združljiva z notranjim trgom, pri čemer pa je podvomila o združljivosti te pomoči z notranjim trgom od 1. januarja 2007.

6. Zvezna republika Nemčija je z dopisom z dne 20. septembra 2013 predložila pripombe glede sklepa o začetku postopka. Komisiji so zainteresirane stranke predložile sedem pripomb, ki so se nanašale na ukrepe v zvezi s preizkusi kakovosti mleka, ki so predmet spornega sklepa. Prejete pripombe so bile posredovane Zvezni republiki Nemčiji, ta pa je nato odgovorila na dodatne pripombe, predložene 8. julija 2014.

7. Komisija je 18. septembra 2015 sprejela sporni sklep. Ta sklep se nanaša izključno na financiranje preizkusov kakovosti mleka, ki so bili od 1. januarja 2007 izvedeni v Baden - Württembergu (Nemčija) in na Bavarskem.

8. Prvič, Komisija je preverila, ali so sredstva, pridobljena od dajatve na mleko, državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU. Dalje, MFG je v členu 22(2), točke od 1 do 6, določal, za kaj je dovoljeno uporabljati sredstva, pridobljena od dajatve na mleko. Komisija je zato ugotovila, da je treba zadevne prihodke od dajatve na mleko šteti za prihodke, ki so pod javnim nadzorom, ter da so bili ukrepi, financirani s sredstvi, pridobljenimi od dajatve na mleko, plačani iz državnih sredstev in jih je mogoče pripisati državi.

9. Drugič, Komisija je ugotovila, da je bila mlekarnam na Bavarskem s povračilom stroškov preizkusov kakovosti mleka iz sredstev, pridobljenih od dajatve in sredstev splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske, dana selektivna prednost. Komisija je menila, da so imele od teh preizkusov kakovosti mleka končno korist mlekarne, ker so te zakonsko zavezane k analiziranju dobavljenega mleka. Mlekarne naj bi bile podjetja v smislu člena 107(1) PDEU, stroške plačila organizaciji za analiziranje za opravljene preizkuse kakovosti mleka pa naj bi bilo treba šteti za tipične stroške poslovanja, ki jih morajo zadevna podjetja, to so mlekarne, običajno nositi sama. [6] Dalje, po navedbah Komisije je bila vsaka morebitna prednost dodeljena samo „določenim podjetjem“, saj poleg sektorja mleka v Nemčiji obstajajo še številni drugi gospodarski sektorji, ki niso imeli koristi od zadevnih ukrepov. Morebitna dodelitev ugodnosti naj bi bila zato selektivna. Poleg tega naj v drugih zveznih deželah razen v zveznih deželah Baden - Württemberg in Bavarska mlekarnam zneski stroškov analiz ne bi bili povrnjeni iz sredstev, pridobljenih od dajatve na mleko. Nazadnje, v točki 145 obrazložitve izpodbijanega sklepa je Komisija upoštevala, da je bil ukrep financiran tudi iz splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske. Zato je menila, da korist, ki

[5] BGBl. 1952 I, str. 811, v nadaljevanju: MFG.

[6] Glej v zvezi z vzporedno zadevo, ki se nanaša na teste na transmisivne spongiformne encefalopatije pri govedu, sodbo z dne 30. junija 2016, Belgija/Komisija (C-270/15 P, EU:C:2016:489).

so jo mlekarne imele od pokritja stroškov za preizkuse kakovosti mleka, ni nujno ustrezala znesku, ki so ga mlekarne plačale v okviru dajatve na mleko. To ugotovitev je uporabila tudi v zvezi s financiranjem iz splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske.

10. Tretjič, Komisija je glede obstoja obstoječih pomoči ugotovila, da razen MFG, ki ne vzpostavlja zadevne sheme pomoči, nemški organi niso predložili nobenih podatkov, ki bi dokazovali, da obstaja pravna podlaga, sprejeta pred letom 1958, ki se je v obdobju preiskave še vedno uporabljala v svoji prvotni različici.

11. Četrtič in zadnjič, Komisija je ugotovila, da pomoči za redne preglede mleka ne izpolnjujejo pogojev iz točke 109 Smernic Skupnosti o državni pomoči v kmetijskem in gozdarskem sektorju 2007–2013 (UL 2006, C 319, str. 1) v povezavi s členom 16(1) Uredbe Komisije (ES) št. 1857/2006,[7] na katero napotuje navedena točka 109.

12. V teh okoliščinah je Komisija v členu 1 spornega sklepa odločila, da je pomoč, ki je bila od 1. januarja 2007 dodeljena na Bavarskem, nezakonita in ni združljiva z notranjim trgom. Komisija je v členih od 2 do 4 tega sklepa odredila izterjavo pomoči in v zvezi s tem določila podrobna pravila.

II. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sodbi

13. Zvezna dežela Bavarska in interesno združenje sta 26. novembra 2015 oziroma 4. decembra 2015 vložila tožbi za razglasitev delne ničnosti spornega sklepa.

14. Natančneje, prva tožbena razloga zvezne dežele Bavarske in interesnega združenja sta se nanašala na kršitev člena 108(2) PDEU ter člena 6(1) in člena 20(1) Uredbe št. 659/1999[8].

15. Drugi tožbeni razlog interesnega združenja se je nanašal na kršitev člena 107(1) PDEU v delu, v katerem so bila sredstva iz dajatve na mleko opredeljena kot državna sredstva.

16. Splošno sodišče je v izpodbijanih sodbah v zvezi s prvima tožbenima razlogoma tožečih strank, prvič, opozorilo, da mora sklep o začetku postopka v skladu s členom 6(1) Uredbe št. 659/1999 vsebovati povzetek bistvenih dejanskih in pravnih vprašanj, vključevati predhodno oceno Komisije in izpostaviti njene dvome o združljivosti zadevnega ukrepa z notranjim trgom, pri čemer pa ne sme odvzeti pomena pravici zainteresiranih strank, da predložijo pripombe.

17. Drugič, Splošno sodišče je sporni sklep preučilo ob upoštevanju sklepa o začetku postopka, da bi ugotovilo, ali je bilo financiranje iz sredstev splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske že zajeto v tem sklepu o začetku postopka. Ugotovilo je, da financiranje preizkusov kakovosti mleka iz proračunskih sredstev zvezne dežele Bavarske v sklepu o začetku postopka ni bilo omenjeno. V drugi izpodbijani sodbi je poudarilo, da Komisija ni trdila, da je bilo to financiranje izrecno navedeno v sklepu o začetku postopka. Splošno sodišče je ugotovilo, da so zainteresirane stranke zato lahko legitimno domnevale, da se je preučitev Komisije v sklepu o začetku postopka nanašala le na sredstva, pridobljena od dajatve na mleko.

[7] Uredba z dne 15. decembra 2006 o uporabi členov [107 in 108 PDEU] pri državni pomoči za majhna in srednje velika podjetja, ki se ukvarjajo s proizvodnjo kmetijskih proizvodov, in o spremembi Uredbe (ES) št. 70/2001 (UL 2006, L 358, str. 3).

[8] Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) (imenovana tudi „Postopkovna uredba“).

18. Tretjič, Splošno sodišče je poudarilo, da ima izraz „državna sredstva“, uporabljen v členu 107(1) PDEU, zelo širok pomen, saj določa, da je vsaka pomoč „kakršne koli vrste“, dodeljena iz teh sredstev, nezdružljiva z notranjim trgom. Ta sredstva naj bi bila zato lahko v različnih oblikah, Komisija pa naj bi jih morala opredeliti in skrbno analizirati. Splošno sodišče je poleg tega navedlo, da so državna sredstva eden od konstitutivnih elementov opredelitve za pomoč. V zvezi s tem naj bi bilo treba šteti, da izraz „finančna podpora“, ki ga je Komisija uporabila v sklepu o začetku postopka, čeprav ga je mogoče razlagati tako, da se nanaša na oba vira financiranja, ni dovolj natančen. Splošno sodišče je dodalo, da so v končni odločbi sicer lahko nekatere razlike glede na sklep o začetku postopka. Vendar naj taka razlika v obravnavanem primeru ne bi bila utemeljena. Država članica naj bi Komisijo, kot naj bi ta sama priznala, obvestila o financiranju iz sredstev splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske že veliko pred sprejetjem sklepa o začetku postopka. Poleg tega je Splošno sodišče navedlo, da je Komisija v spornem sklepu izrecno napotila na financiranje pomoči iz sredstev splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske, s čimer je priznala, da ta oblika financiranja ni element, ki ne bi bil upošteven v okviru analize, ki jo je opravila. Splošno sodišče je iz tega sklepalo, da je bil sporni sklep sprejet, ne da bi bila zainteresiranim strankam dana možnost, da navedejo svoje stališče o financiranju iz splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske.

19. Zato je Splošno sodišče ugotovilo, da je bila ob sprejetju izpodbijanega sklepa kršena pravica tožečih strank do vključitve v upravni postopek ter da sta bila zato kršena člen 108(2) PDEU in člen 6(1) Uredbe št. 659/1999. Razsodilo je tudi, da je obveznost Komisije, da zainteresiranim strankam v fazi sklepa o začetku postopka omogoči, da predložijo svoje pripombe, bistvena postopkovna zahteva, katere kršitev povzroči posledice, kot je razglasitev ničnosti nezakonitega akta, neodvisno od vprašanja, ali je ta kršitev povzročila škodo tistemu, ki se nanjo sklicuje, in ali bi bil izid upravnega postopka lahko drugačen. Zato je Splošno sodišče prvemu tožbenemu razlogu ugodilo.

20. Splošno sodišče je zaradi celovitosti razsodilo, da ni mogoče izključiti, da bi bil lahko ob neobstoju ugotovljene procesne nepravilnosti, torej če bi tožeča stranka dejansko imela možnost, da v okviru formalnega postopka preiskave predloži pripombe glede financiranja iz svojega splošnega proračuna, izid postopka drugačen. V zvezi s tem je zlasti navedlo, da izpodbijani sklep ne vsebuje ločene analize za vsakega od obeh načinov financiranja. Splošno sodišče je menilo, da je Komisija v spornem sklepu bodisi opravila analizo, ne da bi navedla zadevni način financiranja, bodisi svoje razlogovanje v zvezi s sredstvi od dajatve na mleko prenesla na financiranje iz splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske. Zato naj bi bilo možno, da bi trditve v zvezi s financiranjem iz splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske, če bi bile navedene med formalnim postopkom preiskave, povzročile drugačen izid.

21. Splošno sodišče je, ne da bi se izreklo o drugih tožbenih razlogih tožečih strank, člene od 1 do 4 spornega sklepa razglasilo za nične v delu, v katerem je v njih navedeno, da državna pomoč, ki jo je dodelila Zvezna republika Nemčija v zvezi s preizkusi kakovosti mleka, izvedenimi na Bavarskem, ni združljiva z notranjim trgom, in se z njimi nalaga izterjava te pomoči.

III. Presoja

22. Komisija v podporo pritožbi navaja štiri pritožbene razloge.

A. Prvi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava pri razlagi in uporabi člena 108(2) PDEU in člena 6(1) Uredbe št. 659/1999

1. Dopustnost

23. Zvezna dežela Bavarska in interesno združenje v bistvu trdita, da prva pritožbena razloga, ki ju je Komisija navedla v obeh pritožbah, nista dopustna, ker se z njima izpodbijata presoji dejanskega stanja, ki ju je opravilo Splošno sodišče, pri čemer pa Komisija ne zatrjuje nobenega izkrivljanja dejstev ali dokazov.

24. Prvič, zvezna deleža Bavarska trdi, da Komisija Splošnemu sodišču ne očita, da je kršilo člen 6(1) Uredbe št. 659/1999, ampak zatrjuje, da je Splošno sodišče napačno razlagalo sklep o začetku postopka.

25. Drugič, zvezna dežela Bavarska navaja, da Splošno sodišče v nasprotju s trditvami Komisije, predstavljenimi v točkah 60, 61 in 65 prve izpodbijane sodbe, ni ugotovilo, da je imela Komisija pozitivno obveznost, v skladu s katero bi morala opisati konkretno metodo financiranja zadevnega ukrepa. Splošno sodišče naj bi zgolj opozorilo, da to, da Komisija v sklepu o začetku postopka ni izključila določene metode financiranja, ne zadostuje za ugotovitev, da je bilo to financiranje implicitno vključeno v navedeni sklep.

26. Tretjič, zvezna dežela Bavarska in interesno združenje menita, da ta pritožbeni razlog ni dopusten, ker se z njim zgolj ponavljajo razlogi in trditve, ki so bili navedeni v postopku pred Splošnim sodiščem.

27. Vendar pa menim, da teh trditev, kot bom pojasnil v nadaljevanju, ni mogoče sprejeti in da je prvi pritožbeni razlog dopusten.

28. V nasprotju s trditvami zvezne dežele Bavarske in interesnega združenja se s prvim pritožbenim razlogom Sodišču ne predlaga, naj opravi novo presojo dejstev.

29. V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da se Sodišču v okviru obravnavanega pritožbenega razloga predlaga, naj ob upoštevanju člena 108(2) PDEU poda razlago člena 6(1) Uredbe št. 659/1999, da bi se z vidika obveznosti Komisije, v skladu s katero mora ta podati „povzetek bistvenih dejanskih in pravnih vprašanj“, ugotovilo, kolikšno stopnjo natančnosti je treba zagotoviti v sklepu o začetku formalnega postopka preiskave. Če pa mora Sodišče v tem okviru preučiti razlago spornega sklepa, ki jo je podalo Splošno sodišče, potem iz sodbe z dne 11. marca 2020, Komisija/Gmina Miasto Gdynia in Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, v nadaljevanju: sodba Gdynia, točka 121) v vsakem primeru izhaja, da gre za pravno vprašanje, ki je v fazi pritožbe dopustno.

30. Poleg tega ni mogoče šteti, da ta pritožbeni razlog ni dopusten, ker se z njim domnevno ponavljajo trditve, ki so že bile predstavljene v postopku pred Splošnim sodiščem.

31. Iz sodne prakse izhaja, da „če stranka izpodbija način, kako je Splošno sodišče razlagalo ali uporabilo pravo Unije, se pravna vprašanja, obravnavana v postopku na prvi stopnji, lahko ponovno obravnavajo v pritožbenem postopku. Če stranka svoje pritožbe ne bi mogla utemeljiti z razlogi in trditvami, ki jih je navajala že pred Splošnim sodiščem, bi pritožbeni postopek deloma

izgubil pomen“.[9]

2. Vsebinska presoja

a) Kratek povzetek trditev strank

32. Komisija trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 60 do 67 prve izpodbijane sodbe in točkah od 56 do 64 druge izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo pri razlagi in uporabi člena 108(2) PDEU in člena 6(1) Uredbe št. 659/1999 ter sodne prakse sodišča Unije v zvezi s tema določbama, ko je opredelilo zahteve v zvezi z vsebino sklepa o začetku postopka. Komisija trdi, da mora biti vir financiranja pomoči v sklepu o začetku postopka opredeljen le izjemoma in v posebnih okoliščinah.

33. Komisija poudarja, da v takem sklepu o začetku postopka navede upoštevne dejanske in pravne elemente v zvezi z ukrepom, ki domnevno pomeni državno pomoč, ti elementi pa so nato predmet predhodne preučitve.[10] Splošno sodišče naj bi v obravnavani zadevi pravilno presodilo, da je bilo plačilo, ki ga je za opravljanje preizkusov kakovosti mleka prejemala organizacija za analiziranje, enoten ukrep pomoči. Ta ukrep naj bi se financiral iz proračunskih sredstev zvezne dežele Bavarske, ki so se na podlagi sklepa o enotni letni porabi teh sredstev prenesla na organizacijo za analiziranje kakovosti mleka, to je na Milchprüfring Bayern eV. Navedeni ukrep naj bi bil opisan v točkah 3, 5 in od 15 do 20 sklepa o začetku postopka.

34. Komisija naj bi v sklepu o začetku postopka predstavila proračunsko postavko za navedeni ukrep v delu proračuna zvezne dežele Bavarske, ki se nanaša na odhodke. Vendar naj bi ji Splošno sodišče očitalo, da ni navedla proračunske postavke v delu proračuna, ki se nanaša na prihodke, to je na vire financiranja pomoči. Komisija meni, da je Splošno sodišče tako določilo novo postopkovno zahtevo, ki nima nobene pravne podlage.

35. Po mnenju Komisije je zlasti iz sodbe z dne 21. oktobra 2003, van Calster in drugi (C-261/01 in C-262/01, EU:C:2003:571), razvidno, da mora sprememba sheme pomoči, ki jo uvede država članica, le v izjemnih primerih zajemati tudi način financiranja zadevnega ukrepa, in sicer, če obstaja neločljiva povezava med prihodki in odhodki ter če obstajajo indici, ki kažejo na to, da je način pobiranja prihodkov v nasprotju z drugo določbo prava Unije. Iz navedene sodne prakse naj bi izhajalo, da Komisiji v sklepu o začetku postopka razen v izjemnih primerih ni treba opredeliti vira financiranja ukrepa pomoči.

36. V obravnavani zadevi naj bi šlo za mešano financiranje, problematičen pa naj bi bil le tisti del sredstev, ki se je zbiral iz naslova dajatve na mleko. Zato Komisija trdi, da ji ni bilo treba izrecno navesti drugega načina financiranja, to je financiranja iz splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske.

37. Komisija dodaja, da v skladu s členom 107(1) PDEU velja, da se obstoj pomoči ugotovi na podlagi dejstva, da se ukrep financira iz državnih sredstev. Konkreten izvor teh državnih sredstev naj zato z vidika vprašanja obstoja pomoči ne bi bil pomemben.

[9] Sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 116).

[10] Sodba z dne 21. julija 2011, Alcoa Trasformazioni/Komisija (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

38. Komisija prav tako razlikuje med ukrepom pomoči (prenos določenega zneska prejemnikom pomoči) na eni strani in financiranjem tega ukrepa (različna vira tega financiranja: dajatev na mleko in davčni prihodki zvezne dežele Bavarske) na drugi strani. Komisija poleg tega izpostavlja, da nasprotni stranki nista izpodbijali dejanskega stanja, kot ga je ugotovila Komisija, in da Splošno sodišče v zvezi s tem vidikom ni ugotovilo nobene napake. Komisija posledično trdi, da je tako v spornem sklepu kot tudi v sklepu o začetku postopka podala povsem enako opredelitev ukrepa pomoči. Iz splošnega proračuna, opisanega v navedenih sklepih, naj bi bilo jasno razvidno, da sta enoten ukrep pomoči sestavljala dva vira financiranja. Komisija napotuje na sodbo z dne 13. junija 2019, Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500, v nadaljevanju: sodba Copebi), ki – kot trdi – potrjuje njeno stališče, da virov financiranja ukrepa pomoči v sklepu o začetku postopka ni treba nujno navesti do potankosti. Zadostoval naj bi opis navedenega ukrepa pomoči.

39. Zvezna dežela Bavarska in interesno združenje v bistvu trdita, da prvi pritožbeni razlog ni utemeljen. Prvič, trdita, da je Komisija svojo argumentacijo oprla na netočno navedbo vsebine izpodbijanih sodb. Drugič, trdita, da mora Komisija v sklepu o začetku postopka vselej zadostno opredeliti okvir svoje preiskave, kar posledično pomeni, da mora jasno navesti vse različne načine financiranja, ki jih obravnava. Tretjič, zvezna dežela Bavarska in interesno združenje izpodbijata trditev Komisije v zvezi s tem, da naj bi Splošno sodišče razsodilo, da je „plačilo preizkusov kakovosti mleka“ pomenilo „en in enoten ukrep pomoči“. Nazadnje, ker Komisija v sklepu o začetku postopka izrecno navaja konkreten način financiranja, zvezna dežela Bavarska in interesno združenje trdita, da je ta navedba za Komisijo zavezujoča in da zato v svojo presojo ne more naknadno vključiti drugih virov financiranja.

b) Presoja

40. Uvodoma naj poudarim, da mi ni jasno, zakaj Komisija v sklepu o začetku postopka ni navedla financiranja ukrepa pomoči iz proračuna (glede na to, da se je na financiranje dejansko sklicevala, vendar je pri tem omenila le enega od obeh načinov, to je financiranje iz naslova dajatve na mleko); do tega je najverjetneje prišlo zaradi nenamerne opustitve.

41. Splošno sodišče je v točki 60 prve izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da Komisija ne more preprosto trditi, da zadostuje, da sklep o začetku postopka *ne izključuje financiranja iz sredstev splošnega proračuna zvezne dežele Bavarske*. S členom 6(1) Uredbe št. 659/1999 je namreč Komisiji naložena pozitivna obveznost, da povzame bistvena dejanska in pravna vprašanja, v skladu s katero se ta ne more opreti na tako trditev, ki bi tej obveznosti odvzela bistvo.

42. Iz člena 108(2) PDEU izhaja, da mora Komisija zainteresirane stranke med formalno preiskavo pozvati k predložitvi pripomb.

43. Kot je Splošno sodišče že razsodilo v svoji sodni praksi, se lahko s samim formalnim postopkom preiskave vprašanja iz sklepa o začetku postopka bolj temeljito analizirajo in razjasnijo.[11]

44. Namen sklepa o začetku postopka je opredeliti okvir preiskave Komisije.[12]

[11] Sodba z dne 4. marca 2009, Italija/Komisija (T-424/05, neobjavljena, EU:T:2009:49, točka 69), navedena v točki 47 prve izpodbijane sodbe.

[12] Glej sodbo z dne 15. decembra 2009, EDF/Komisija (T-156/04, EU:T:2009:505, točka 108).

45. Zato poudarjam, da mora sklep o začetku postopka zainteresiranim strankam omogočiti, da v formalnem postopku preiskave na koristen in učinkovit način predstavijo svoja stališča.

46. Člen 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 659/1999 določa, da „[o]dločba o začetku formalnega postopka preiskave vsebuje povzetek bistvenih dejanskih in pravnih vprašanj, vključuje predhodno oceno Komisije o značaju pomoči predlaganega ukrepa in izpostavi dvome o njegovi združljivosti s skupnim trgom“.

47. Po mojem mnenju je način financiranja ukrepa pomoči nesporno „bistveno dejansko vprašanje“ za ugotovitev, ali gre za ukrep državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU.

48. Kot namreč izhaja iz sodne prakse,[13] „opredelitev državnih pomoči iz člena 107(1) PDEU zahteva izpolnjevanje štirih pogojev, in sicer, [(i)] da gre za državni ukrep ali ukrep iz državnih sredstev, [(ii)] da ta ukrep lahko prizadene trgovino med državami članicami, [(iii)] da svojemu upravičencu daje selektivno prednost in [(iv)] da izkrivlja ali bi lahko izkrivljal konkurenco“.

49. V zvezi s prvim pogojem, ki je sporen v tej zadevi, je v isti sodni praksi pojasnjeno, da morajo biti za to, „[d]a bi se lahko prednosti opredelile kot [državne] pomoči […], […] dodeljene neposredno ali posredno iz državnih sredstev in mogoče jih mora biti pripisati državi“.[14]

50. Zato razlikovanje, ki ga želi Komisija vzpostaviti med financiranjem ukrepa in izplačilom pomoči upravičencu, ni najbolj prepričljivo.

51. Poleg tega ima lahko način financiranja ukrepa, kot sta poudarila zvezna dežela Barvarska in interesno združenje, v obravnavani zadevi vlogo tako pri opredeljevanju selektivne prednosti v smislu člena 107(1) PDEU kot tudi pri presoji pojma obstoječe pomoči.

52. Sodišče je v sodbi z dne 21. oktobra 2003, van Calster in drugi (C-261/01 in C-262/01, EU:C:2003:571, točka 49), razsodilo, da „lahko način financiranja pomoči povzroči nezdružljivost celotne sheme pomoči s skupnim trgom. Zato pomoči ni mogoče preverjati ločeno od učinkov njenega načina financiranja […]. Prav nasprotno, Komisija mora pri presoji ukrepa pomoči nujno upoštevati tudi način financiranja pomoči, če je ta način sestavni del ukrepa.“

53. Res je, da „je preizkus zakonitosti sklepa o začetku formalnega postopka preiskave, ki ga izvaja Sodišče Unije, če tožeča stranka izpodbija presojo Komisije v zvezi z opredelitvijo spornega ukrepa kot ‚državne pomoči‘, omejen na preučitev, ali Komisija ni storila očitnih napak pri presoji“.[15]

54. Vendar mora določitev bistvenih dejanskih in pravnih vprašanj, ki jih je treba v skladu s členom 6(1) Uredbe št. 659/1999 povzeti v sklepu Komisije o začetku postopka, temeljiti na objektivnih merilih.

55. Ta pogoj pa ne bi bil izpolnjen, če bi Sodišče sprejelo, da teh bistvenih dejanskih in pravnih vprašanj v sklepu o začetku postopka ni treba navesti zgolj zato, ker je Komisija kot avtorica tega akta menila, da so ta vprašanja samoumevna.

[13] Sodba z dne 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! in drugi (C-262/12, EU:C:2013:851, točka 15 in navedena sodna praksa).

[14] Prav tam, točka 16 in navedena sodna praksa.

[15] Sodba z dne 21. decembra 2016, Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, točka 78 in navedena sodna praksa).

56. Čeprav se lahko zdi, kot zatrjuje Komisija, da gre pri financiranju iz splošnega proračuna države članice za državna sredstva, pa to ne upravičuje tega, da Komisija tega elementa ni navedla v sklepu o začetku postopka, ker gre za konstitutivni element ukrepa pomoči.

57. Tak element je očitno „bistveno dejansko in pravno vprašanje“ v smislu člena 6(1) Uredbe št. 659/1999.

58. Taka rešitev namreč izhaja tudi iz načela določljivosti (ali „načela določenosti“ oziroma *Bestimmtheitsgrundsatz* v nemščini, ki je eden od izrazov načela pravne varnosti) zavezujočih aktov organov javne oblasti, v skladu s katerim mora vsebina akta zagotavljati določeno mero jasnosti in natančnosti. Tako je mogoče šteti, da je člen 2 PEU, ki določa, da Evropska unija temelji na vrednotah, kot je med drugim pravna država, določba Pogodbe, ki pomeni formalno pravno podlago za to načelo. Kot je Sodišče že večkrat razsodilo, je načelo pravne varnosti temeljno načelo prava Unije, ki zahteva, da so predpisi jasni in natančni, da se posamezniki lahko nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi ter v skladu s tem ukrepajo.[16]

59. Zato Komisija v nasprotju z navedbami, ki jih je podala v točki 52 svoje pritožbe v zadevi C-167/19 P, ne sme predstaviti zgolj bistvenih okoliščin oziroma „dejanskih ali pravnih vprašanj“, ki po njenem mnenju niso „očitna“.

60. Člen 6(1) Uredbe št. 659/1999 temelji na bistvenosti dejanskih in pravnih vprašanj za formalni postopek preiskave: pri tem ni pomembna domnevna in subjektivna „očitnost“ takih vprašanj, temveč njihova upoštevnost z vidika sprejetja končne odločbe. V obravnavani zadevi se sporna vprašanja nanašajo na financiranje iz državnih sredstev, ki predstavljajo enega izmed pogojev iz člena 107(1) PDEU. Zato je treba šteti, da je za sprejetje končne odločbe tako financiranje bistveno.

61. Poleg tega menim, da se Komisija ne more sklicevati na začasnost sklepa o začetku postopka, da bi upravičila opustitev navedbe takega bistvenega vprašanja. Strinjam se z interesnim združenjem, da je treba zainteresirani stranki nujno dati možnost, da predloži svoje pripombe glede dejanskih in pravnih vprašanj, ki so potrebna za oceno zadevnega ukrepa pomoči.

62. V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, po mojem mnenju iz sodbe z dne 21. julija 2011, Alcoa Trasformazioni/Komisija (C-194/09 P, EU:C:2011:497, točka 103), izhaja, da mora Komisija „zadostno obrazloži[ti] [sklep o začetku postopka] s tem, da […] jasno predstavi[…] razloge, na podlagi katerih je začasno sklenila, da je bil zadevni ukrep državna pomoč, in naved[e], da je resno dvomila o njegovi združljivosti s skupnim trgom“.

63. Dalje, menim, da Komisija prav tako napačno trdi, da njeno stališče potrjujeta sodbi z dne 30. maja 2013, Doux Elevage in Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348), ter z dne 21. oktobra 2003, van Calster in drugi (C-261/01 in C-262/01, EU:C:2003:571).

64. Ti sodbi v obravnavanem okviru nista neposredno upoštevni. Prvič, kot sta izpostavila zvezna dežela Bavarska in interesno združenje, se prvonavedena sodba nanaša na materialnopravno vprašanje, to je na področje uporabe pojma državnih sredstev.

[16] Glej sodbe z dne 14. aprila 2005, Belgija/Komisija (C-110/03, EU:C:2005:223, točka 30); z dne 9. julija 1981, Gondrand in Garancini (169/80, EU:C:1981:171, točka 17), in z dne 13. februarja 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, EU:C:1996:45, točka 27).

65. Drugič, na podlagi sodbe z dne 21. oktobra 2003, van Calster in drugi (C-261/01 in C-262/01, EU:C:2003:571), ni mogoče utemeljeno sklepati, da bi bilo treba vir financiranja v sklepu o začetku postopka opredeliti le v izjemnih primerih in v posebnih okoliščinah. Navedena sodba se namreč ne nanaša na vsebino sklepa o začetku postopka, ampak na obseg obveznosti uradne priglasitve, ki jo imajo države članice. Najprej je treba poudariti, da vzporednica, ki jo je potegnila Komisija, ni primerna, saj se priglasitev ukrepa pomoči in sklep o začetku postopka nanašata na različni fazi postopka, imata različne funkcije in zanju veljajo različna pravna merila. Poleg tega je treba izpostaviti, da je v tej sodbi v vsakem primeru navedeno zgolj to, da je treba v postopku priglasitve ukrepa pomoči v nekaterih primerih navesti način financiranja te pomoči. Vsekakor pa velja, da v obravnavani zadevi ni problematično le pomanjkanje informacij v zvezi z načinom financiranja v sklepu o začetku postopka, ampak tudi dejstvo, da eden od dveh načinov financiranja v tem sklepu sploh ni omenjen.

66. Menim, da trditve Komisije, ki temeljijo na njeni lastni razlagi sodbe Copebi, ne govorijo v prid njenemu stališču.

67. Pravna vprašanja, ki so sporna v obravnavani zadevi, namreč v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, v navedeni sodbi očitno niso razrešena. Položaj, na katerega se ta sodba nanaša, se od položaja v obravnavani zadevi razlikuje že z vidika dejanskega stanja. V sodbi Copebi namreč ni bila sporna vsebina sklepa o začetku postopka, ampak končna odločba, natančneje, število naslovnikov končne odločbe.

68. Kot je izpostavilo interesno združenje, je bilo v okviru sodbe Copebi ugotovljeno, da je Komisija pri obveščanju o uvedbi postopka v zvezi z državno pomočjo izpolnila vse formalne zahteve, zato ni prišlo do nobene kršitve pravic do sodelovanja v postopku.[17] Iz različnih ugotovitev, navedenih v sodbi Copebi, namreč izhaja, da sta bila jasno opredeljena tako vir financiranja, to je Oniflhor (nacionalni medpanožni urad za sadje, zelenjavo in vrtnarstvo, Francija), kot tudi zadevni ukrep pomoči in da je bila družba Copebi SCA kot proizvajalec sadja in zelenjave vključena v krog strank, na katere bi se izterjava pomoči lahko nanašala. Kmetijski odbor CEBI,[18] ki med naslovniki ni bil naveden, pa je bil zadolžen zgolj za razdeljevanje sredstev, ki jih je zagotavljal vladni organ, kar je pomenilo, da je na koncu deloval zgolj kot plačilna agencija. Ta odbor torej z vidika opredelitve državne pomoči ni pomenil niti vira financiranja niti „bistvenega vprašanja“.

69. Naj poudarim, da moj pristop k prvemu pritožbenemu razlogu potrjujejo številne sodbe, pri čemer pa je treba upoštevati, da je priložnost za obravnavo tega vprašanja doslej imelo le Splošno sodišče.

70. Iz sodbe Diputación Foral de Álava in drugi/Komisija[19] izhaja, da mora Komisija v sklepu o začetku postopka jasno navesti, katere elemente zadevnega ukrepa izpodbija.

71. Splošno sodišče je že razsodilo, da mora biti sklep o začetku postopka zadosti določen, da zainteresiranim strankam omogoča, da presodijo, ali želijo predložiti pripombe.[20]

[17] Sodba z dne 13. junija 2019, Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500, točki 34 in 35).

[18] Comité économique bigarreau industrie (ekonomski odbor za češnje sorte bigarreau, namenjene za industrijsko predelavo, v nadaljevanju: CEBI).

[19] Sodba z dne 6. marca 2002 (T-127/99, T-129/99 in T-148/99, EU:T:2002:59, točka 136) (pritožbo je Sodišče zavrnilo).

[20] Sodba z dne 11. maja 2005, Saxonia Edelmetalle/Komisija (T-111/01 in T-133/01, EU:T:2005:166, točka 50) (zoper katero ni bila vložena pritožba). Glej Hancher, L., Ottervanger, T., in Slot, P.J., *EU State Aids*, Sweet&Maxwell, 4. izdaja, 2012, str. 968.

72. Splošno sodišče je razsodilo tudi, da je nujno, „da Komisija zadostno opredeli okvir preiskave, da ne bi pravica zainteresiranih strank, da predložijo pripombe, izgubila pomena“. [21]

73. Prav tako je razsodilo, da „mora Komisija […] zadostno opredeliti okvir preiskave, da lahko država članica, proti kateri je postopek sprožen, poda pripombe *o vseh pravnih in dejanskih okoliščinah, na katerih temelji končna odločba, s katero Komisija odloči o združljivosti zadevnega ukrepa s skupnim trgom*“. [22]

74. Splošno sodišče je v sodbi z dne 22. februarja 2006, Le Levant 001 in drugi/Komisija (T-34/02, EU:T:2006:59, točke od 77 do 83) razsodilo, da je Komisija kršila člen 108(2) PDEU in člen 6(1) Uredbe št. 659/1999, ker zasebnih vlagateljev ni pozvala k predložitvi pripomb. Presodilo je, da je opredelitev prejemnika pomoči nujno eno od „bistvenih dejanskih in pravnih vprašanj“ v smislu člena 6(1), prvi stavek. Zato jo je treba v skladu s to določbo podati v sklepu o začetku postopka, če je to na tej stopnji postopka mogoče, saj bo prav na podlagi take opredelitve Komisija lahko sprejela sklep o izterjavi. Če v sklepu o začetku postopka ali na poznejši stopnji formalnega postopka preiskave pred sprejetjem dokončne odločbe, s katero se ugotovi, da pomoč ni združljiva s skupnim trgom, ni navedeno, da je bila taka zainteresirana stranka prejemnica sporne pomoči, se namreč ne more šteti, da je bila ustrezno pozvana k predložitvi pripomb, saj lahko upravičeno meni, da take pripombe niso nujne, ker ni opredeljena kot prejemnica pomoči, ki jo je treba vrniti.

75. Tako je bila na primer v sodbi Grčija in drugi/Komisija [23], v kateri je šlo za pomoč družbi Olympic Airways ki je bila nato prenesena na naslednico, in sicer z oddajo letal v podnajem za plačilo, ki je bilo domnevno nižje od najemnin, določenih v prvotni pogodbi o najemu, odločba Komisije razglašena za nično, ker odločitev o sprožitvi formalnega postopka preiskave ni vsebovala predhodne ocene plačanih najemnin, da bi se ugotovilo, ali vključujejo element pomoči [24].

76. V sodbi z dne 1. julija 2009, KG Holding in drugi/Komisija (od T-81/07 do T-83/07, EU:T:2009:237, točka 134), je bila odločba razglašena za delno nično, ker predmet odreditve vračila ni bil naveden v sklepu o začetku postopka.

77. Moj pristop potrjuje tudi sodba Splošnega sodišča Ferriere Nord/Komisija [25]: „Načelo varstva legitimnih pričakovanj, na katero se sklicuje tožeča stranka, pomeni, da mora Komisija pri vodenju postopka, ki vključuje preučitev državne pomoči, upoštevati upravičena pričakovanja zadevnih strank, ki lahko nastanejo na podlagi navedb v odločbi o začetku postopka […], in dalje svoje končne odločbe ne sme utemeljiti s pomanjkanjem dokazov, ki jih zadevne stranke glede na te navedbe niso mogle šteti za dokaze, ki bi se morali predložiti.“

78. Iz navedenega izhaja, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

[21] Sodba z dne 1. julija 2009, ISD Polska in drugi/Komisija (T-273/06 in T-297/06, EU:T:2009:233, točka 126).

[22] Moj poudarek. Sodba z dne 30. novembra 2009, Francija/Komisija (T-427/04 in T-17/05, EU:T:2009:474, točka 137).

[23] Sodba z dne 13. septembra 2010 (T-415/05, T-416/05 in T-423/05, EU:T:2010:386, točka 240) (zoper katero ni bila vložena pritožba pri Sodišču).

[24] Glej Quigley, C., *European State Aid Law and Policy*, Bloomsbury, 3. izdaja, 2015, str. 556.

[25] Sodba z dne 18. novembra 2004 (T-176/01, EU:T:2004:336, točka 88) (pritožbo je Sodišče zavrnilo).

B. Drugi pritožbeni razlog: neobstoj obrazložitve, ki izhaja iz napačne razlage sklepa o začetku postopka

1. Dopustnost

79. Zvezna dežela Bavarska in interesno združenje trdita, da sta oba dela drugega pritožbenega razloga nedopustna, ker Komisija z njima izpodbija presojo dejanskega stanja, ki jo je opravilo Splošno sodišče, ter ponavlja trditve in razloge, navedene na prvi stopnji.

80. Menim, da je treba te trditve zavrniti iz podobnih razlogov, kot so navedeni v točkah od 28 do 31 teh sklepnih predlogov.

2. Vsebinska presoja

a) Kratek povzetek trditev strank

81. Komisija v okviru podrednega pritožbenega razloga, ki ima formalno dva dela, izpodbija točke od 53 do 58 in 62 prve izpodbijane sodbe ter točke od 47 do 53 in 56 druge izpodbijane sodbe.

1) Prvi del drugega pritožbenega razloga

82. Komisija trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je sklep o začetku postopka razlagalo selektivno, pri čemer se je oprlo na omejeno število točk obrazložitve, čeprav mora upoštevati vse točke obrazložitve tega sklepa. [26]

83. Komisija opozarja, prvič, da so v sklepu o začetku postopka (točka 5 obrazložitve) navedeni „zneski iz proračunskih virov“ in „zneski, namenjeni financiranju pomoči“. Čeprav naj bi se zadnjenavedena besedna zveza nanašala na financiranje s sredstvi iz ločenega proračuna, v katerem se zbirajo zlasti sredstva iz naslova dajatve na mleko, Komisija meni, da je očitno, da se ta besedna zveza nanaša tudi na financiranje iz splošnega proračuna. Po mnenju Komisije naj bi bilo tudi iz besedila točke 18 obrazložitve sklepa o začetku postopka razvidno, da se financiranje zagotavlja iz proračunskih sredstev in iz sredstev, zbranih iz naslova dajatve na mleko.

84. Drugič, Komisija zatrjuje da je Splošno sodišče pri razlagi sklepa o začetku postopka štirikrat napačno uporabilo pravo.

85. Prva domnevno napačna uporaba prava se nanaša na točko 53 prve izpodbijane sodbe in točko 48 druge izpodbijane sodbe. Komisija trdi, da Splošno sodišče ni preučilo prve trditve, ki jo je navedla Komisija, ter da je zato kršilo obveznost obrazložitve in preučitve vseh razlogov, ki mu jih v obrambo predložijo stranke v postopku.

86. Druga domnevno napačna uporaba prava se nanaša na točki 54 in 57 prve izpodbijane sodbe ter točke 49, 52 in 53 druge izpodbijane sodbe. Komisija trdi, da je to, da je v točki 17 obrazložitve sklepa o začetku postopka kot primer navedla predpise zvezne dežele Baden - Württemberg,

[26] Sklep z dne 10. julija 2001, Irish Sugar/Komisija (C-497/99 P, EU:C:2001:393).

zvezni deželi Bavarski omogočilo, da je lahko sklepala, da so bili identični bavarski predpisi – na katere je napotila v fazi predhodne preučitve in v odgovoru na formalni postopek preiskave – ravno tako predmet sklepa o začetku postopka.

87. Tretja domnevno napačna uporaba prava se nanaša na točko 55 prve izpodbijane sodbe ter točko 50 druge izpodbijane sodbe, v katerih naj bi Splošno sodišče oddelek 3.3.1 sklepa o začetku postopka razložilo tako, da se faza predhodne preučitve omejuje na en sam način financiranja (to je na dajatev na mleko). Komisija opozarja, da je ta točka sklepa o začetku postopka vsebovala le začasno oceno narave zadevne pomoči. Ta ocena zato ne more nikakor omejiti predstavitve bistvenih dejanskih in pravnih vprašanj, opisanih v oddelku 2 tega sklepa.

88. Komisija se v okviru četrte domnevno napačne uporabe prava sklicuje na enake razloge tudi v zvezi s točko 56 prve izpodbijane sodbe in točko 51 druge izpodbijane sodbe, v katerih naj bi Splošno sodišče navedlo, da je v besedilu točke 264 obrazložitve sklepa o začetku postopka omenjeno le financiranje iz naslova dajatve na mleko.

89. Zvezna dežela Bavarska in interesno združenje v bistvu trdita, da Komisija zmotno zatrjuje, da se je Splošno sodišče pri presoji dejanskega stanja, predstavljenega v sklepu o začetku postopka, selektivno oprlo na nekatere točke obrazložitve tega sklepa. Prav tako izpodbijata trditev, v skladu s katero naj bi bilo mogoče iz navedbe finančnih predpisov zvezne dežele Baden - Württemberg sklepati, da so predmet sklepa o začetku postopka tudi predpisi zvezne dežele Bavarske.

2) Drugi del drugega pritožbenega razloga

90. Komisija izpodbija ugotovitev, ki jo je Splošno sodišče navedlo v točki 62 prve izpodbijane sodbe in točki 56 druge izpodbijane sodbe, v skladu s katero naj vsebina upravnega spisa ne bi bila upoštevna za razlago sklepa o začetku postopka. Ravno nasprotno, Komisija trdi, da iz dopisov, izmenjanih med predhodno preučitvijo, izhaja, da ne zvezna dežela Bavarska ne Splošno sodišče nista mogla dvomiti o tem, da formalni postopek preiskave zajema tudi financiranje iz splošnih davčnih prihodkov.

91. Komisija poleg tega trdi, da Splošno sodišče v točkah od 53 do 58 in 62 prve izpodbijane sodbe ter točkah od 47 do 53 druge izpodbijane sodbe ni upoštevalo sodne prakse v zvezi z obveznostjo obrazložitve in ni odgovorilo na trditve Komisije.

92. Zvezna dežela Bavarska in interesno združenje v bistvu trdita, da ta del drugega pritožbenega razloga ni utemeljen. Splošno sodišče naj namreč v nasprotju z navedbami Komisije ne bi ugotovilo, da spis iz upravnega postopka ni upošteven za razlago sklepa o začetku postopka. Interesno združenje poleg tega dodaja, da to, da se Komisija primeroma sklicuje na zakonodajo zveznih dežel, ne zadostuje, da bi se lahko štelo, da so bile zainteresirane stranke ustrezno obveščene. Interesno združenje tudi trdi, da se ocena, ki jo je Komisija opravila v okviru sklepa o začetku postopka, nanaša zgolj na ukrepe, sprejete na podlagi MFG.

b) Presoja

93. Menim, da je treba oba dela tega pritožbenega razloga obravnavati skupaj.

94. Splošno sodišče je v točki 57 prve izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija med postopkom na prvi stopnji sama potrdila, da financiranje preizkusov kakovosti mleka iz proračunskih sredstev zvezne dežele Bavarske v sklepu o začetku postopka ni bilo omenjeno.

95. Po mojem mnenju številnih trditev, ki jih je navedla Komisija, ni treba obravnavati, saj iz presoje, ki sem jo podal glede prvega pritožbenega razloga, nujno izhaja, da kar zadeva dejansko ali pravno vprašanje, ki je bistveno za izvedbo postopka preiskave v smislu člena 6(1) Uredbe št. 659/1999, ni mogoče preprosto šteti, da je v sklepu Komisije o začetku postopka *implicitno „povzeto“* ali da je mogoče o njem *sklepati*.

96. Kot izhaja iz točke 41 teh sklepnih predlogov: (i) člen 6(1) Uredbe št. 659/1999 Komisiji nalaga pozitivno obveznost, da povzame bistvena dejanska in pravna vprašanja, kar že samo po sebi izključuje kakršno koli implicitno povzemanje ali sklepanje, in (ii) če bi Sodišče tako implicitno povzemanje ali sklepanje sprejelo, bi to pomenilo, da bi pravica zainteresiranih strank, da v postopkih nadzora nad državnimi pomočmi predložijo pripombe, izgubila pomen.

97. Menim, da morajo biti dejanska in pravna vprašanja, ki so bistvena za postopek preiskave, v sklepu o začetku postopka izrecno navedena.

98. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti namreč „obrazložitev, ki jo zahteva člen [296 PDEU], prilagojena vrsti obravnavanega akta ter mora *jasno in nedvoumno izražati* razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko stranke seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Zahtevo po obrazložitvi je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino zadevnega akta, naravo podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki akta ali drugi, ki jih ta neposredno in posamično zadeva“.[27]

99. Za konec velja izpostaviti naslednje: če bi v obravnavani zadevi sprejeli argumentacijo Komisije, kako bi lahko Sodišče v okviru ničnostne tožbe sploh odločalo o morebitni kršitvi obveznosti obrazložitve v okviru posameznega sklepa, če bi se dopustilo, da bi bila določena bistvena dejanska ali pravna vprašanja v njem navedena zgolj *implicitno*?

100. Iz tega sledi, da je treba oba dela drugega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljena ali brezpredmetna. Zato je treba zavrniti tudi drugi pritožbeni razlog.

C. Tretji pritožbeni razlog: napačna uporaba prava pri razlagi člena 263(2) PDEU

1. Dopustnost

101. Zvezna dežela Bavarska in interesno združenje izpodbijata dopustnost tega pritožbenega razloga, ker sam po sebi ne bi mogel povzročiti razveljavitve izpodbijanih sodb, saj je tesno povezan s četrtim pritožbenim razlogom.

102. Tudi če sta tretji in četrti pritožbeni razlog tesno povezana (tretji pritožbeni razlog naj bi bilo mogoče sprejeti le, če se sprejme tudi četrti pritožbeni razlog), pa to samo po sebi ne zadostuje za razglasitev katerega koli od njiju za nedopustnega. Po mojem mnenju namreč ni mogoče šteti, da

[27] Moj poudarek. Glej sodbo z dne 21. julija 2011, Alcoa Trasformazioni/Komisija (C-194/09 P, EU:C:2011:497, točka 96 in navedena sodna praksa).

je tretji pritožbeni razlog brezpredmeten, saj je iz pritožb Komisije jasno razvidno, da četrtega pritožbenega razloga ni podala zgolj kot podrednega tretjemu pritožbenemu razlogu, ampak da sta oba pritožbena razloga enakovredna.

103. Zvezna dežela Bavarska in interesno združenje prav tako trdita, da je tretji pritožbeni razlog nedopusten, ker Komisija izpodbija presojo dejanskega stanja, ki jo je opravilo Splošno sodišče, ter ponavlja trditve in razloge, navedene pred Splošnim sodiščem.

104. Menim, da je treba te trditve zavrniti iz podobnih razlogov, kot so navedeni v točkah od 28 do 31 teh sklepnih predlogov.

2. Vsebinska presoja

a) Kratek povzetek trditev strank

105. Komisija v bistvu trdi, da je Splošno sodišče v točkah 70 in 71 prve izpodbijane sodbe ter točkah od 66 do 68 druge izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ko je ugotovilo, da pravice tretjih oseb do sodelovanja pomenijo bistveno postopkovno zahtevo v smislu člena 263, drugi odstavek, PDEU.

106. Zvezna dežela Bavarska in interesno združenje v bistvu trdita, da ta pritožbeni razlog ni utemeljen. Trdita, da kršitev bistvene postopkovne zahteve samodejno povzroči razglasitev ničnosti spornega sklepa. Trdita tudi, da sodba z dne 8. maja 2008, Ferriere Nord/Komisija (C-49/05 P, neobjavljena, EU:C:2008:259, v nadaljevanju: sodba Ferriere Nord), v obravnavani zadevi ni upoštevna. V zvezi s sodbo z dne 11. decembra 2008, Komisija/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, v nadaljevanju: sodba Freistaat Sachsen), ti stranki trdita, da je v tej sodbi navedeno, da je obveznost, ki jo ima Komisija na podlagi člena 108(2) PDEU, da zainteresiranim strankam omogoči, da predložijo pripombe med formalnim postopkom preiskave, bistvena postopkovna zahteva.

b) Presoja

107. V nekateri novejši sodni praksi, ki jo je Splošno sodišče izoblikovalo na področju nadzora nad državnimi pomočmi,[28] se uporablja zelo formalističen pogled in se predpisujejo pretirano stroge zahteve za Komisijo in sklepe, ki jih ta sprejme. Ta sodna praksa presega zahteve, ki jih je v svoji sodni praksi izoblikovalo Sodišče. Razen obravnavanih zadev (kar zadeva tretji in četrti pritožbeni razlog) je tak primer zadeva, ki jo podrobno obravnavam v teh sklepnih predlogih (sodba Gdynia), v kateri je Sodišče zavrnilo pristop Splošnega sodišča in razveljavilo njegovo sodbo.

108. Poleg tega naj poudarim, da sem v sklepnih predlogih z dne 3. junija 2021, ki sem jih predstavil v zadevi C-57/19 P, Tempus Energy (v kateri postopek še vedno teče), pojasnil, da je treba pristop Splošnega sodišča zavrniti, njegovo sodbo pa razveljaviti, ker je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je ugotovilo, da so se glede priglašenega ukrepa pomoči zbujali resni dvomi v zvezi z njegovo združljivostjo z notranjim trgom. Po mojem mnenju je Splošno sodišče v zvezi s tem storilo napako, ker je kot glavni indic za obstoj dvomov upoštevalo trajanje in

[28] Za splošen pregled novejše sodne prakse s področja državnih pomoči glej na primer Staviczky, P., „What Will the EU Court's Recent Judgments Annulling Commission's State Aid Decisions Bring to Member States?“, *European State Aid Law Quarterly*, številka 3, 2019, str. 293. Glej na primer tudi v isti številki te revije: Buendia, J.L., Buts, C., in Cyndecka, M., „Review of EU Case Law on State Aid – 2018“, str. 313.

okoliščine stikov v fazi pred priglasitvijo ter zapletenost in novost zadevnega ukrepa, poleg tega pa je storilo napako tudi s tem, da je Komisiji očitalo, da ni ustrezno preučila nekaterih vidikov trga zmogljivosti v Združenem kraljestvu. [29]

109. Kot bom pojasnil v nadaljevanju, se glavna težava v zvezi z izpodbijanimi sodbami nanaša na to, da bi se, če bi Sodišče sprejelo pristop Splošnega sodišča, zabrisala razlika, ki se je v sodni praksi Sodišča že zdavnaj vzpostavila med pravicami držav članic, ki so naslovnice v postopkih nadzora nad državnimi pomočmi, na eni strani in (bolj omejenimi) pravicami zainteresiranih strank na drugi strani.

1) Pravica zadevne države članice do obrambe v primerjavi s pravico zainteresiranih strank do vključitve v upravni postopek

110. V sodni praksi Sodišča je bilo jasno ugotovljeno, da je obseg pravic zainteresiranih strank bolj omejen kot obseg pravice zadevne države članice [30] do obrambe in da kršitev teh pravic ne more povzročiti razglasitve ničnosti končnih odločb, razen če država članica dokaže, da bi bil izid postopka drugačen, če te kršitve ne bi bilo [31].

111. V zvezi s tem iz sodne prakse izhaja, da so k predložitvi pripomb v okviru formalnega postopka preiskave sicer res pozvane vse zainteresirane stranke, vendar ta postopek ne privede do kontradiktorne razprave s pritožnikom ali celo s prejemnikom pomoči. Pripombe, prejete v okviru formalnega postopka preiskave, se pošljejo samo zadevni državi članici. [32]

112. Poleg tega se lahko le zadevna država članica uspešno sklicuje na tožbeni razlog v zvezi s kršitvijo njene pravice do obrambe v okviru postopka za razglasitev ničnosti pred sodiščem Unije. [33]

113. Glede tega naj poudarim, da je Sodišče – celo v zvezi z zadevno državo članico – zadržano, ko gre za sklicevanje na pravico do izjave v začetni fazi preiskave. [34]

114. Sodna praksa sodišč Unije namreč potrjuje, da tretjim osebam na področju nadzora nad državnimi pomočmi niso priznane naslednje pravice: pravica do obveščenosti o tem, da Komisija v fazi predhodne preučitve preiskuje zadevno pomoč [35], pravica do obveščenosti o bistvenih dejstvih pred sprejetjem sklepa o začetku postopka [36], pravica do predložitve pripomb v fazi predhodne preučitve [37] in pravica dostopa do spisa Komisije [38]. Poleg tega tretje osebe nimajo

[29] Obstajajo še drugi primeri, v katerih se Sodišče v okviru pritožbenega postopka ni strinjalo s pristopom Splošnega sodišča in sodbami, s katerimi je to razglasilo ničnost sklepov Komisije. Glej na primer sodbe z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757); z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551); z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732), in z dne 2. decembra 2009, Komisija/Irska in drugi (C-89/08 P, EU:C:2009:742).

[30] Sodba z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154).

[31] Sodba z dne 14. februarja 1990, Francija/Komisija (C-301/87, EU:C:1990:67).

[32] Sodba z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval and Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 59). Sodba z dne 8. julija 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija (T-198/01, EU:T:2004:222, točke od 193 dp 198).

[33] Sodbi z dne 10. julija 1986, Belgija/Komisija (234/84, EU:C:1986:302, točka 30), in z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točka 165).

[34] Sodba z dne 10. maja 2005, Italija/Komisija (C-400/99, EU:C:2005:275, točke od 29 do 35).

[35] Sodba z dne 11. marca 2009, TF1/Komisija (T-354/05, EU:T:2009:66).

[36] Sodba z dne 11. marca 2009, TF1/Komisija (T-354/05, EU:T:2009:66).

[37] Sodba z dne 11. marca 2009, TF1/Komisija (T-354/05, EU:T:2009:66).

[38] Sodba z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

pravice, da v zvezi s postopkovnimi vprašanji vložijo pritožbo pri pooblaščencu za zaslišanje, polne pravice do izjave (razen do predložitve pripomb v zvezi s sklepom o začetku postopka) ali pravice do sodelovanja na sestankih med Komisijo in zadevno državo članico.

115. Kot je Sodišče opozorilo v točkah od 80 do 82 sodbe z dne 24. septembra 2002, Falck in Acciaierie di Bolzano/Komisija (C-74/00 P in C-75/00 P, EU:C:2002:524, v nadaljevanju: sodba Falck), je „v postopkih v zvezi z uporabo člena [108(2) PDEU] […] objava obvestila v *Uradnem listu Evropske* [*unije*] ustrezen način za seznanitev vseh zainteresiranih strank z začetkom postopka […]. Namen tega obvestila je od slednjih pridobiti vse informacije, ki bodo Komisiji pomagale pri nadaljnjem ravnanju […]. Tak postopek poleg tega drugim državam članicam in zadevnim sektorjem zagotavlja, da lahko predstavijo svoja stališča […]. Vendar je postopek nadzora nad državnimi pomočmi […] glede na svojo splošno sistematiko postopek, uveden proti državi članici, ki je glede na svoje obveznosti na podlagi prava [Unije] odgovorna za odobritev pomoči. Komisija tako zaradi spoštovanja pravice do obrambe v odločbi zoper državo članico ne more uporabiti informacij, glede katerih ta država članica ni smela podati pripomb […]. V postopku nadzora nad državnimi pomočmi imajo zainteresirane stranke, ki niso zadevna država članica, le vlogo, navedeno v točki 80 te sodbe, in v zvezi s tem same ne morejo zahtevati kontradiktorne razprave s Komisijo, kot je na voljo zadevni državi članici.“

116. Ta pritožbeni razlog je torej treba preučiti ob upoštevanju te sodne prakse Sodišča.

117. Kot bom pojasnil v nadaljevanju, ugotovitev, ki jo je Splošno sodišče podalo v točkah 70 in 71 prve izpodbijane sodbe ter točkah od 66 do 68 druge izpodbijane sodbe, da gre pri pravicah tretjih oseb do sodelovanja za bistveno postopkovno zahtevo v smislu člena 263, drugi odstavek, PDEU, ni v skladu z zgoraj navedeno sodno prakso Sodišča in pomeni napačno uporabo prava.

118. Poleg tega je treba tak pristop zavrniti tudi zato, ker povzroči nastanek pravnega položaja, ki je v svojem bistvu v popolnem nasprotju s pravico do obrambe, ki jo ima zadevna država članica v razmerju do Komisije, in v katerem bi bile, kar je paradoksalno, pravice zainteresiranih strank varovane bolje kot pravice zadevne države članice.

119. Sodišče je v sodbi Ferriere Nord sodno prakso v zvezi s pravico do obrambe preneslo na pravico biti vključen v upravni postopek. Kršitev te pravice lahko zato povzroči razglasitev ničnosti končne odločbe Komisije le, če bi bil izid postopka lahko drugačen, če te kršitve ne bi bilo.

120. Splošno sodišče je v točki 70 prve izpodbijane sodbe in točki 67 druge izpodbijane sodbe svoje razlogovanje oprlo na točko 55 sodbe Freistaat Sachsen.[39] Vendar pri tem ni upoštevalo točke 56 te sodbe, ki izrecno potrjuje sodbo Ferriere Nord.[40]

121. Strinjam se s Komisijo, da očitno protislovje med sodbo Ferriere Nord in sodbo Freistaat Sachsen postane brezpredmetno, če navedeni sodbi razlagamo tako, da bistveno postopkovno zahtevo pomeni le *obveznost začetka formalnega postopka preiskave*. To z drugimi besedami

[39] „[…] iz člena 88(2) ES ter iz člena 1(h) Uredbe št. 659/1999 izhaja, da če se Komisija odloči uvesti formalni postopek preiskave glede načrtovane pomoči, mora zainteresiranim strankam, med njimi zadevnemu podjetju oziroma zadevnim podjetjem, omogočiti, da predložijo svoja stališča. To pravilo je bistvena procesna zahteva.“

[40] „Iz tega sledi, da če se je pravna ureditev, med veljavnostjo katere je država članica priglasila načrtovano pomoč, spremenila, preden je Komisija sprejela odločbo, mora Komisija glede odločbe, ki jo mora sprejeti na podlagi novih predpisov, pozvati zainteresirane stranke, naj izrazijo stališče do združljivosti te pomoči z omenjenimi predpisi. Drugače velja le, če nova pravna ureditev ne vsebuje bistvene spremembe glede na prej veljavno ureditev (glej v tem smislu sodbo […] Ferriere Nord […], točke od 68 do 71).“

pomeni, da Komisija ne sme sprejeti sklepa, s katerim se zaključi formalni postopek preiskave, iz člena 7 Uredbe št. 659/1999, če pred tem ni začela formalnega postopka preiskave s sprejetjem sklepa iz členov 4(4) in 6(1) navedene uredbe.

122. Nesprejetje sklepa o začetku postopka pomeni bistveno kršitev postopka.

123. S tega vidika je namreč mogoče potegniti vzporednico z dejstvom, da bistvene postopkovne zahteve praviloma odražajo temeljno institucionalno pravilo.[41] To je skladno z zgoraj navedeno zahtevo, ki se je izoblikovala v sodni praksi Sodišča in v skladu s katero velja, da mora Komisija začeti formalni postopek preiskave in sprejeti sklep o začetku postopka, ki upravičeno pomeni bistveno postopkovno zahtevo.

124. Po drugi strani pa morebiten neobstoj bistvenega dejanskega ali pravnega vprašanja ob začetku postopka – kot je neobstoj izrecne navedbe enega od virov financiranja ukrepa pomoči v sklepu o začetku postopka – ne odraža temeljnega institucionalnega pravila in posledično pomeni „manjšo“ kršitev, to je kršitev pravic tretjih oseb do vključitve v upravni postopek, saj jim ta neobstoj onemogoča, da bi v zvezi s tem elementom predložile svoja stališča.

125. Taka kršitev ne more povzročiti samodejne razglasitve ničnosti končne odločbe. To odločbo je mogoče razglasiti za nično le, če zainteresirane stranke dokažejo, da bi informacije, ki bi jih predložile v zvezi s tem elementom, lahko spremenile vsebino sklepa, s katerim se zaključi formalni postopek preiskave.

126. V zvezi s tem je treba opozoriti, da sodba z dne 8. septembra 2016, Goldfish in drugi/Komisija (T-54/14, EU:T:2016:455), navedena v točki 70 prve izpodbijane sodbe in točki 67 druge izpodbijane sodbe, ne potrjuje razlage Splošnega sodišča. Ta sodba namreč nasprotno potrjuje mojo razlago sodbe Freistaat Sachsen. Splošno sodišče je v točki 47 sodbe Goldfish in drugi/Komisija kot nedopustne opredelilo „dokaz[e], zbran[e] v *popolnem* nasprotju s postopkom, določenim za njihovo zbiranje, katerega namen je zavarovati temeljne pravice zadevnih oseb“ (moj poudarek).

127. Razliko med bistveno postopkovno zahtevo in subjektivno pravico (kakršna je v tem primeru pravica zainteresiranih strank do sodelovanja v upravnem postopku na področju nadzora nad državnimi pomočmi) je nazorno povzel generalni pravobranilec N. Fennelly v zadevi Komisija/ICI:[42] „Čeprav se je Sodišče običajno izogibalo abstraktnemu opredeljevanju pojma bistvene postopkovne zahteve, se mi na podlagi sodne prakse zdi, da ta pojem označuje postopkovne zahteve, ki so neločljivo povezane z oblikovanjem ali izražanjem volje organa, ki sprejme akt, in da, kot je razvidno iz člena [263 PDEU], kakršna koli kršitev take zahteve upravičeno povzroči razglasitev ničnosti tega akta kot celote. Ker se kršitev nanaša na celoten akt, ni niti nujno niti v večini primerov mogoče, da stranka, ki se na to kršitev sklicuje, dokaže obstoj konkretnega škodljivega vpliva na njene subjektivne pravice ali interese; taka kršitev namreč pomeni nespoštovanje tako temeljnega pravila, ki vpliva na sprejetje ali obliko akta, da ga ni več mogoče šteti za veljavnega in verodostojnega akta institucije.“

128. Da bi dodatno ponazorili, zakaj kršitev pravic zainteresiranih strank do sodelovanja v postopku nadzora nad državnimi pomočmi ni bistvena kršitev postopka, je koristno navesti primer, ki ga sodišči Unije opredeljujeta kot bistveno postopkovno zahtevo: posvetovanje z državami članicami, ki se izvede pred uvedbo dokončne protidampinške dajatve ali sprejetjem

[41] Lenaerts, K., Maselis, I., in Gutman, K., *EU Procedural Law*, OUP, 2014, str. 371.

[42] Sklepni predlogi v zadevi Komisija/ICI (C-286/95 P in C-287/95 P, EU:C:1999:578, točka 22).

odločitve glede vprašanja na področju konkurenčnega prava.[43] Popolna opustitev takega posvetovanja samodejno povzroči razglasitev ničnosti protidampinške uredbe. Vsebinska napaka ali zamuda pri izvedbi posvetovanja pa lahko povzroči razglasitev ničnosti le, če bi lahko vplivala na izid takega posvetovanja.

129. Zato je mogoče potegniti vzporednico s sklepom o začetku postopka: popolna opustitev izdaje tega sklepa samodejno povzroči razglasitev ničnosti končne odločbe, medtem ko vsebinska praznina v sklepu o začetku postopka ne povzroči nastanka iste posledice, razen če je mogoče dokazati, da vpliva na izid preiskave na področju državnih pomoči.

2) S sodbo Gdynia *so bili poskusi Splošnega sodišča, da bi kršitev pravice zainteresiranih strank preoblikovalo v bistveno kršitev postopka, že zavrnjeni*

130. Sodišče je v sodbi Gdynia, zlasti v točkah od 78 do 82 te sodbe,[44] odločno zavrnilo pristop Splošnega sodišča in potrdilo, da pravice tretjih oseb, da so vključene v upravni postopek iz člena 108(2) PDEU, ne pomenijo bistvenih postopkovnih zahtev v smislu člena 263 PDEU.

131. Komisija je v okviru pritožbe v navedeni zadevi v bistvu trdila, da je Splošno sodišče v nasprotju s sodbo Ferriere Nord napačno uporabilo pravico, ki jo imajo zainteresirane stranke na podlagi člena 108(2) PDEU, do predložitve pripomb, ker je to pravico v okoliščinah obravnavane zadeve napačno opredelilo kot bistveno postopkovno zahtevo, katere nespoštovanje samodejno povzroči razglasitev ničnosti spornega sklepa.

132. Poudariti je treba, da so občina Gdynia in družba PLGK ter Republika Poljska v bistvu trdile, da je Komisija zmanjšala pomen pravice zainteresiranih strank do predložitve pripomb. Zatrjevale so, da je utemeljitev Komisije, v kateri se sklicuje na sodno prakso, v skladu s katero je vloga zainteresiranih strank v formalnem postopku preiskave le vir informacij za Komisijo, v nasprotju s sedanjim stanjem prava Unije, saj so bile sodbe, ki jih je v zvezi s tem navedla Komisija, izrečene pred začetkom veljavnosti Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Te stranke so trdile, da je treba pravico zainteresiranih strank, da se jim v položaju, kakršen je bil obravnavani, omogoči predložitev pripomb, presojati glede na temeljne pravice, varovane z Listino, in zlasti glede na pravico do dobrega upravljanja iz člena 41 Listine, katere eden od sestavnih delov je navedena pravica. Zato naj bi bilo treba zdaj upoštevati pravico zainteresiranih strank do izjave pred sprejetjem sklepa Komisije.

133. Trditve, ki so jih navedle občina Gdynia in družba PLGK ter Republika Poljska, nakazujejo, da pravica tretjih oseb, da so vključene v upravni postopek iz člena 108(2) PDEU, pomeni bistveno postopkovno zahtevo in da je to v bistvu cilj, ki ga je Splošno sodišče skušalo doseči v sodbi z dne 17. novembra 2017, Gmina Miasto Gdynia in Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/Komisija (T-263/15, EU:T:2017:820), in ki naj bi ga skušalo doseči v izpodbijanih sodbah.

[43] Splošno sodišče je to že preučilo, glej sodbe z dne 22. maja 2014, Guangdong Kito Ceramics in drugi/Svet (T-633/11, neobjavljena, EU:T:2014:271, točka 86 in navedena sodna praksa) (vključno s sodno prakso s področja konkurenčnega prava); z dne 13. septembra 2010, Whirlpool Europe/Svet (T-314/06, EU:T:2010:390, točke od 91 do 96 in navedena sodna praksa) (vključno s sodno prakso s področja konkurenčnega prava); z dne 11. septembra 2014, Gold East Paper in Gold Huasheng Paper/Svet (T-443/11, EU:T:2014:774, točke od 95 do 101); z dne 17. februarja 2011, Zhejiang Xinshiji Foods in Hubei Xinshiji Foods/Svet (T-122/09, neobjavljena, EU:T:2011:46, točke od 100 do 112), in z dne 30. aprila 2015, VTZ in drugi/Svet (T-432/12, neobjavljena, EU:T:2015:248, točke od 176 do 185 in od 212 do 217).

[44] Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Gmina Miasto Gdynia in Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2019:569).

134. Vendar menim, da je ta razprava v obravnavani zadevi brezpredmetna, saj je Sodišče ta pristop v sodbi Gdynia izrecno zavrnilo.

135. Prvič, Sodišče je v točki 70 sodbe Gdynia opozorilo, da se v skladu s sodno prakso „podjetja, ki so lahko upravičena do državnih pomoči, štejejo za zainteresirane stranke in da mora Komisija v fazi preiskave iz člena 108(2) PDEU te pozvati, naj predložijo svoje pripombe“.

136. Dalje, Sodišče je v točki 71 navedene sodbe poudarilo, da se „[t]e zainteresirane stranke […] sicer ne morejo sklicevati na pravico do obrambe, vendar imajo pravico, da so ustrezno vključene v upravni postopek Komisije glede na okoliščine obravnavane zadeve“.

137. V prid pristopu, ki ga zagovarjam v teh sklepnih predlogih, prav tako govori dejstvo, da se je Sodišče v točkah, ki jih navajam v nadaljevanju (to je v točkah od 72 do 75 sodbe Gdynia), tudi samo oprlo na sodbo Falck (točke od 80 do 83)[45], da bi jasno izpostavilo razliko med pravico (do obrambe) zadevne države članice, da *(neposredno) sodeluje* v upravnem postopku, in pravicami tretjih oseb, da *so (posredno) vključene* v upravni postopek.

138. Sodišče v točki 72 sodbe Gdynia v bistvu opozarja, da imajo zainteresirane stranke take pravice (samo) zato, da bi Komisiji omogočile, da je ustrezno obveščena.

139. Sodišče v točki 73 poudarja, da je postopek nadzora nad državnimi pomočmi ob upoštevanju njegove splošne sistematike postopek, ki se uvede zoper zadevno državo članico.

140. Po drugi strani pa, kot je Sodišče – ob ponovni napotitvi na sodbo Falck[46] – poudarilo v točki 74 sodbe Gdynia, „imajo zainteresirane stranke, ki niso zadevna država članica, le vlogo, navedeno v točki 72 [navedene] sodbe, in v zvezi s tem *same ne morejo zahtevati kontradiktorne razprave s Komisijo, kot je na voljo zadevni državi članic*i“ (moj poudarek).

141. Sodišče je v točki 75 sodbe Gdynia dodalo, da „[n]obena določba o postopku nadzora nad državnimi pomočmi ne daje posebne vloge – med zainteresiranimi strankami – upravičencu do te pomoči“, ne nazadnje tudi zato, ker ta postopek ni postopek, ki se začne proti upravičencu do pomoči, kar bi pomenilo, da bi se ta lahko skliceval na pravice, ki so tako obširne kot pravica do obrambe.

142. V zadevi, v kateri je bila izdana sodba Gdynia, zainteresirane stranke niso bile pozvane, naj predložijo pripombe o uporabi in potencialnem vplivu Smernic Komisije iz leta 2014[47] pred sprejetjem spornega sklepa, čeprav so bile te smernice objavljene po sprejetju sklepa o začetku postopka in torej po zaključku začetnega postopka preiskave. Zato se je postavljalo vprašanje, ali je Splošno sodišče v navedeni zadevi lahko razsodilo, da so pravice zainteresiranih strank, da pred sprejetjem spornega sklepa predložijo pripombe o novi pravni ureditvi (zlasti o Smernicah iz leta 2014), bistvena postopkovna zahteva v smislu člena 263 PDEU, katere kršitev povzroči razglasitev ničnosti tega sklepa, ne da bi bilo treba dokazati, da bi bil izid upravnega postopka lahko drugačen.

143. Sodišče je odgovorilo nikalno.

[45] Upoštevne točke sodbe Falck navajam v točki 115 teh sklepnih predlogov.

[46] Upoštevne točke sodbe Falck navajam v točki 115 teh sklepnih predlogov.

[47] Sporočilo Komisije, naslovljeno „Smernice o državni pomoči letališčem in letalskim prevoznikom“ (UL 2014, C 99, str. 3, v nadaljevanju: Smernice iz leta 2014).

144. Sodišče je razsodilo, da poziv zainteresiranim strankam, naj predložijo pripombe v zvezi z okoliščinami, ki v sklepu o začetku postopka niso bile navedene, kot je bilo sprejetje novih predpisov za ocenjevanje pomoči po objavi sklepa o začetku postopka iz člena 108(2) PDEU, ni pomenil bistvene postopkovne zahteve, temveč *postopkovno nepravilnost*, ki zato ni samodejno povzročila razglasitve ničnosti končne odločbe (točke od 78 do 82 sodbe Gdynia).

145. Natančneje, Sodišče je v točki 78 sodbe Gdynia pojasnilo, da je treba preučiti, ali je Splošno sodišče lahko upravičeno ugotovilo, da je pravica zainteresiranih strank, da pred sprejetjem spornega sklepa predložijo pripombe o tej novi pravni ureditvi, *bistvena postopkovna zahteva* v smislu člena 263 PDEU.

146. V naslednji točki (točka 79 sodbe Gdynia) je Sodišče napotilo na sodbo Ferriere Nord in navedlo, da „Komisija svoje odločbe ne more opreti na nova načela, uvedena z novo pravno ureditvijo, ne da bi zainteresirane stranke pozvala, naj predložijo svoje pripombe v zvezi s tem, saj bi s tem kršila procesne pravice teh strank“.

147. Vendar taka „*postopkovna nepravilnost* povzroči razglasitev ničnosti odločbe v celoti ali deloma le, če se ugotovi, da bi bila odločba brez te nepravilnosti vsebinsko drugačna“.[48] Sodišče pri tem navaja sodbo z dne 23. aprila 1986, Bernardi/Parlament (150/84, EU:C:1986:167).

148. Natančneje, Sodišče je v točki 81 sodbe Gdynia poudarilo, da je „glede procesnih pravic zainteresiranih strank […] treba navesti, da če pride do spremembe pravne ureditve po tem, ko je Komisija zainteresiranim strankam omogočila, da predložijo pripombe, in preden Komisija sprejme sklep o načrtu pomoči, in če Komisija ta sklep opre na novo pravno ureditev, ne da bi te stranke pozvala, naj predložijo pripombe glede te ureditve, zgolj obstoj razlik med pravno ureditvijo, v zvezi s katero so navedene stranke lahko predložile pripombe, in pravno ureditvijo, na kateri temelji navedeni sklep, sama po sebi ne more povzročiti razglasitve ničnosti tega sklepa. Čeprav sta se namreč zadevni pravni ureditvi spremenili, se postavlja vprašanje, ali je bila glede na določbe teh ureditev, ki so upoštevne za obravnavano zadevo, z navedeno spremembo lahko spremenjena vsebina izpodbijanega sklepa.“

149. Sodišče je zato v točki 82 sodbe Gdynia razsodilo, da je „Splošno sodišče v točki 81 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ko je presodilo, da je pravica zainteresiranih strank, da predložijo pripombe v okoliščinah, kakršne so te v obravnavani zadevi, bistvena postopkovna zahteva v smislu člena 263 PDEU, katere kršitev povzroči razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ne da bi bilo treba dokazati, da bi kršitev te pravice lahko vplivala na vsebino tega sklepa“.

150. V točki 86 navedene sodbe je Sodišče razsodilo, da „Splošno sodišče ni moglo, ne da bi kršilo sodno prakso v zvezi s procesnimi pravicami zainteresiranih strank, kot je navedena v točkah od 70 do 75 ter od 79 do 81 [sodbe Gdynia], ugotoviti, da ni treba preučiti vpliva neobstoja poziva zainteresiranim strankam, naj se pred sprejetjem spornega sklepa izjavijo o Smernicah iz leta 2014, na ta sklep, niti ugotoviti takega vpliva, ne da bi preučilo trditve Komisije, s katerimi je želela ta dokazati obstoj samostojne in neodvisne pravne podlage, na kateri temelji navedeni sklep“.

[48] Moj poudarek; točka 80 sodbe Gdynia.

151. Prav tako je treba poudariti, da se Sodišče v točkah 87 in 88 sodbe Gdynia na sodbo Freistaat Sachsen (točka 55) sklicuje zgolj v odziv na trditve nasprotnih strank v pritožbenem postopku in ponovno navaja svojo prejšnjo ugotovitev, da pravica zainteresiranih strank, da v okoliščinah, kakršne so obstajale v tej zadevi, predložijo pripombe, ni bistvena postopkovna zahteva.

152. Sodišče se v zvezi s tem ne opira na vsebino sklepa o začetku postopka, ampak na obveznost Komisije, da „če se odloči začeti formalni postopek preiskave v zvezi z načrtom pomoči, zainteresiranim strankam, med katerimi je zadevno podjetje […], omogoči[…], da predložijo pripombe“ (točka 87 sodbe Gdynia).

153. Kot je Sodišče poudarilo v točki 88, se sodba Freistaat Sachsen po eni strani „nanaša na obveznosti, ki jih ima Komisija na dan začetka formalnega postopka preiskave. Po drugi strani pa navedena sodba odpira vprašanje uporabe novih pravnih pravil, sprejetih po priglasitvi načrta pomoči. Navedena sodba se torej nanaša na vprašanja, ki se razlikujejo od vprašanj, ki se postavljajo v okviru te pritožbe, saj pravica, da se omogoči predložitev pripomb, na katero se opirata občina Gdynia in družba PLGK, zadeva spremembo pravne ureditve, do katere je prišlo po tem, ko sta bili navedeni stranki pozvani, da predložita pripombe, in pred sprejetjem spornega sklepa“.

154. Iz tega izhaja, da bistvena postopkovna zahteva iz člena 108(2) PDEU, kar zadeva zainteresirane stranke, temelji izključno na pozivu, ki je naslovljen na te stranke in katerega namen je tem strankam omogočiti, da po sprejetju sklepa o začetku postopka pravočasno predložijo svoje pripombe.

3) Argumentacija v zvezi s sodbo Freistaat Sachsen, *ki jo navajam zaradi celovitosti*

155. Kot je običajno za sklepne predloge generalnega pravobranilca, bom zaradi celovitosti preučil, ali bi morala biti moja ugotovitev drugačna, če bi bilo treba za namene razprave šteti (*quod non*), da se je Splošno sodišče (v točki 70 prve izpodbijane sodbe in točki 67 druge izpodbijane sodbe) lahko upravičeno sklicevalo na sodbo Freistaat Sachsen (točka 55), da bi ugotovilo, „da je obveznost Komisije, da zadevnim strankam v fazi sklepa o začetku postopka omogoči, da predložijo svoje pripombe, bistvena postopkovna zahteva […], katere kršitev povzroči posledice, kot je razglasitev ničnosti nezakonitega akta, neodvisno od vprašanja, ali je ta kršitev povzročila škodo tistemu, ki se nanjo sklicuje, in ali bi bil izid upravnega postopka lahko drugačen“.

156. Moja ugotovitev velja tudi v tem primeru: logična posledica navedene ugotovitve Splošnega sodišča je namreč to, da bi sodba Gdynia potem dejansko privedla do razveljavitve (ali celo popravka) sodbe Freistaat Sachsen.

157. Namesto da bi Sodišče preučilo, ali je bila v navedeni zadevi kršena taka bistvena postopkovna zahteva (v sodbi Gdynia, točka 78), se je namreč, kot sem ponazoril v zgornji analizi, oprlo na sodbo Bernardi/Parlament (150/84, EU:C:1986:167, točka 28), da bi presodilo, „ali je Splošno sodišče […] lahko upravičeno ugotovilo, da je pravica zainteresiranih strank v obravnavani zadevi, da pred sprejetjem spornega sklepa predložijo pripombe o tej novi pravni ureditvi in zlasti o Smernicah iz leta 2014, bistvena postopkovna zahteva v smislu člena 263 PDEU, katere kršitev povzroči razglasitev ničnosti tega sklepa, ne da bi bilo treba dokazati, da bi bil izid upravnega postopka lahko drugačen“.

158. Iz tega sledi, da je Splošno sodišče v točkah 70 in 71 prve izpodbijane sodbe ter točkah od 66 do 68 druge izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo s tem, da je razsodilo, da „je obveznost Komisije, da zadevnim strankam v fazi sklepa o začetku postopka omogoči, da predložijo svoje pripombe, bistvena postopkovna zahteva“.

159. To pa zato, ker nespoštovanje pravice zainteresiranih strank do sodelovanja v upravnem postopku – na primer tako, da se jim ne omogoči, da predložijo pripombe – ne pomeni bistvene kršitve postopka, ki bi samodejno povzročila razglasitev ničnosti spornega sklepa.

160. Strinjam se s Komisijo, da čeprav se obravnavana zadeva ne nanaša na pripombe zainteresiranih strank *v zvezi s pravnimi pravili* (kot so smernice Komisije v zvezi s preiskavami na področju državnih pomoči, ki so bile predmet sodbe Gdynia), ampak na njihove pripombe *glede dejanskega elementa* (to je drugega načina financiranja zadevnega sistema pomoči iz obravnavane zadeve, in sicer proračunskih sredstev zvezne dežele Bavarske), ta razlika v zvezi s *predmetom* neobstoječih pripomb ne nasprotuje uporabi sodbe Gdynia.

161. *V obeh zadevah gre namreč za isto težavo* – zainteresirane stranke niso mogle podati svojega mnenja glede elementov, ki jih je vseboval sklep o začetku postopka.

162. Razlika med *vzroki*, zaradi katerih zainteresirane stranke v teh dveh zadevah niso predložile pripomb – to je zaradi neobstoja navedbe v sklepu o začetku postopka oziroma zaradi sprejetja novih smernic Komisije po objavi sklepa o začetku postopka – ni pomembna. Pomembno pa je, da je bila pravica zainteresiranih strank do sodelovanja v upravnem postopku v obeh zadevah kršena.

163. Splošno sodišče je namreč v točki 71 prve izpodbijane sodbe tudi samo poudarilo, da je bila kršena pravica do sodelovanja v upravnem postopku.

164. Iz vsega navedenega tako izhaja, da je treba tretji pritožbeni razlog sprejeti.

D. Četrti pritožbeni razlog: napačna uporaba prava pri razlagi pravice zainteresiranih strank do predložitve pripomb

1. Dopustnost

165. Zvezna dežela Bavarska in interesno združenje trdita, da četrti pritožbeni razlog ni dopusten. Trdita, da je Splošno sodišče v točkah 72 in 75 prve izpodbijane sodbe ugotovilo, da je kršitev pravice zainteresiranih strank do predložitve pripomb vplivala na izid postopka; ta ugotovitev naj bi temeljila na navedbi, ki je povsem dejanske narave. Interesno združenje trdi, da ta pritožbeni razlog ni dopusten, ker se nanaša na presojo dejanskega stanja, ki jo je opravilo Splošno sodišče, in da se z njim zgolj ponavljajo razlogi in trditve, ki so bili v postopku pred Splošnim sodiščem že navedeni.

166. Prvič, Zvezna dežela Bavarska Komisiji ne more očitati, da se je domnevno oprla na nova dejstva, saj se je Komisija sklicevala na vsebino spornega sklepa, ki je pravni akt. Drugič, zadostuje navesti, da je te trditve mogoče zavrniti iz istih razlogov, kot so navedeni v točkah od 28 do 31 teh sklepnih predlogov.

2. Vsebinska presoja

a) Kratek povzetek trditev strank

167. Komisija Splošnemu sodišču očita, da je v točkah od 72 do 75 prve izpodbijane sodbe ter v točkah od 70 do 72 druge izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da bi lahko pripombe zainteresiranih strank v zvezi z vprašanjem, ali proračunsko financiranje pomeni financiranje z državnimi sredstvi, vplivale na izid postopka. Komisija trdi, da Splošno sodišče s tem ni le kršilo člena 108(2) in (3) PDEU ter člena 6(1) Uredbe št. 659/1999, ampak da je hkrati podalo tudi napačno razlago pojma državna sredstva iz člena 107(1) PDEU in pojma obstoječa pomoč iz člena 108(1) PDEU. Nazadnje, Komisija Splošnemu sodišču očita, da je izkrivilo tudi dejstva, ki so bila ugotovljena v spornem sklepu, in da ni preučilo trditev, ki jih je v svojo obrambo navedla Komisija.

168. Prvič, Komisija izpodbija ugotovitev, navedeno v točki 73 prve izpodbijane sodbe in točki 71 druge izpodbijane sodbe, da se zvezna dežela Bavarska ni mogla izreči glede vprašanja, ali so preizkusi kakovosti mleka, ki so se financirali iz splošnih davčnih prihodkov, pomenili preizkuse, ki presegajo z zakonom predpisano obveznost. Komisija trdi, da trditve, ki jih je zvezna dežela Bavarska navedla v fazi formalnega postopka preiskave, ne spreminjajo izida tega postopka, saj financiranje dodatnih preizkusov ni spadalo na področje uporabe spornega sklepa. Dalje, Komisija trdi, da Splošno sodišče ni preučilo trditev, ki jih je navedla v svojo obrambo: tudi če bi se trditve, ki jih je zvezna dežela Bavarska navedla v zvezi z dodatnimi preizkusi, izkazale za pravilne, v nobenem primeru ni bilo sporno, da so se ti preizkusi opravljali v skladu z MFG. Vendar se je sklep o začetku postopka nanašal na vse preizkuse, ki jih je predvideval ta zakon, in je posledično zajemal tudi te preizkuse.

169. Drugič, Komisija izpodbija ugotovitev iz točke 74 prve izpodbijane sodbe, v skladu s katero zvezna dežela Bavarska ni mogla podati izjave glede vprašanja, ali je šlo pri spornem ukrepu za obstoječo pomoč. Splošno sodišče naj ne bi odgovorilo na trditve, ki jih je v svojo obrambo navedla Komisija.

170. Komisija v zvezi s tem navaja, da so zainteresirane stranke na podlagi točk od 140 do 152 obrazložitve sklepa o začetku postopka imele možnost, da se izrečejo glede obstoja obstoječe pomoči. Komisija dodaja, da je zvezna dežela Bavarska, kot izhaja iz točk od 41 do 56 obrazložitve spornega sklepa, v zvezi s tem vidikom predložila podrobne pripombe.

171. Zvezna dežela Bavarska in interesno združenje v bistvu trdita, da ta pritožbeni razlog ni utemeljen, ker temelji na napačni razlagi izpodbijanih sodb. Trdita, da vprašanje, ali proračunska sredstva pomenijo državna sredstva, ni upoštevno. Dalje, navedeni stranki trdita, da ni upoštevno niti vprašanje, ali bi bil izid postopka lahko drugačen, če do kršitve pravice zainteresiranih strank do sodelovanja v tem postopku ne bi prišlo. Interesno združenje poleg tega zatrjuje, da Komisija ne more trditi, da so bili dodatni preizkusi predmet ločenega sklepa Komisije.

b) Presoja

172. Ker je treba tretji pritožbeni razlog sprejeti, je treba obravnavati tudi četrti pritožbeni razlog.

173. Zato je treba preučiti, ali bi bil, kot je v izpodbijanih sodbah navedlo Splošno sodišče, ob neobstoju kršitve pravice zainteresiranih strank do sodelovanja v postopku (to je, če bi bilo zainteresiranim strankam omogočeno, da v zvezi z drugim načinom financiranja ukrepa pomoči predložijo svoje pripombe) izid postopka drugačen.

1) Pristop v izpodbijanih sodbah

174. Najprej je treba poudariti, da zvezna dežela Bavarska in interesno združenje zmotno trdita, da v okviru obravnavane zadeve zadostuje že *domneva*, da bi kakršne koli pripombe, ki bi jih zainteresirane stranke lahko predložile, imele zahtevani učinek.

175. Iz sodbe Ferriere Nord (točka 83) je namreč jasno razvidno, da mora Sodišče preveriti, ali je zaradi posameznega stališča „lahko spremenjena vsebina izpodbijanega sklepa“.

176. Vendar razlogovanje Splošnega sodišča v točkah od 73 do 75 prve izpodbijane sodbe temelji izključno na predpostavkah in sklepanjih.

177. Kot bom pojasnil v nadaljevanju, Splošno sodišče ni niti presodilo – kaj šele dokazalo – da *bi* pripombe zainteresiranih strank v zvezi z drugim virom financiranja zadevnega ukrepa pomoči (to je proračun zvezne dežele Bavarske) *lahko povzročile spremembo postopka preiskave*.

178. Strinjam se s Komisijo, da bi moralo Splošno sodišče slediti temu pristopu: zainteresirana stranka mora pred Splošnim sodiščem navesti dejstva, ki bi jih predložila v upravnem postopku, vendar tega zaradi kršitve pravice do sodelovanja v tem postopku ni mogla storiti, Splošno sodišče pa mora domnevati, da so ta dejstva resnična. Splošno sodišče mora nato na podlagi tega preučiti, ali bi lahko ta dejstva, če bi Komisija v okviru upravnega postopka preverila njihovo točnost, povzročila spremembo pravne presoje zadeve.

179. V obravnavani zadevi pa je Splošno sodišče drugo fazo te analize v celoti opustilo. Ta faza pa se ne nanaša na ugotavljanje dejstev, ampak na presojo pravnih učinkov teh dejstev, „če bi se izkazal[a] za točn[a]“.[49]

180. Splošno sodišče je torej napačno uporabilo pravo.

181. Splošno sodišče je po tem, ko je svoj pristop uporabilo v zvezi z dejanskim stanjem v obravnavani zadevi, razsodilo, da ni mogoče izključiti, da bi bil lahko ob neobstoju ugotovljene nepravilnosti (če bi tožeča stranka dejansko imela možnost, da v okviru formalnega postopka preiskave predloži pripombe glede financiranja iz splošnega proračuna) izid postopka drugačen.

182. Splošno sodišče je to ugotovitev utemeljilo z dvema trditvama. Prvič, zvezna dežela Bavarska ni mogla predložiti pripomb glede vprašanja, ali so preizkusi, ki so se financirali iz proračunskih sredstev, presegali to, kar je z zakonom predpisano kot obvezno (točka 73 prve izpodbijane sodbe). Drugič, Splošno sodišče je ugotovilo, da zvezna dežela Bavarska ni mogla podati izjave glede vprašanja, ali je šlo v obravnavani zadevi za obstoječo pomoč (točka 74 prve izpodbijane sodbe).

[49] Glej sodbi z dne 16. junija 2016, SKW Stahl-Metallurgie in SKW Stahl-Metallurgie Holding/Komisija (C-154/14 P, EU:C:2016:445, točke od 69 do 76), in z dne 11. januarja 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija (C-404/04 P, neobjavljena, EU:C:2007:6, točke od 131 do 136).

183. V zvezi s prvo trditvijo (iz točke 73 prve izpodbijane sodbe) je treba navesti, da navedba zvezne dežele Bavarske, da so se iz splošnih davčnih prihodkov financirali drugi ukrepi (in sicer preizkusi kakovosti mleka, „ki presegajo to, kar je obvezno," in ki imajo „drugačen" „namen"), ne pa preizkusi, ki so se financirali iz dajatve na mleko, ni utemeljena, nenazadnje tudi zato, ker je Komisija v točkah 25 in 27 obrazložitve spornega sklepa navedla: „Nemčija je že v postopku za predhodno preučitev trdila, da ti ukrepi niso pomoči iz naslednjih razlogov: […] posebno pomembne so dodatne analize surovega mleka, ki jasno presegajo zahteve MGV.[50] […] Komisija poudarja, da bodo finančne podpore za te dodatne analize predmet ločenega sklepa."

184. Ta ugotovitev pred Splošnim sodiščem ni bila izpodbijana. Menim, da iz tega izhaja, da je Splošno sodišče v točki 73 prve izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo. To smiselno velja za točke od 70 do 72 druge izpodbijane sodbe.

185. Splošno sodišče je napačno uporabilo pravo tudi s tem, da je napačno razlagalo sodno prakso Sodišča v zvezi s posledicami kršitve pravice do sodelovanja v postopku. Golo *navajanje trditev* pred Splošnim sodiščem namreč ne zadostuje. V zvezi s tem je nujno, da Splošno sodišče v nadaljevanju opravi *vsebinsko presojo teh trditev*, da bi preverilo, ali bi te *lahko spremenile* izid upravnega postopka.[51]

186. Trditev zvezne dežele Bavarske v okviru formalnega postopka preiskave v zvezi s tem, ali so preizkusi kakovosti mleka presegali to, kar je bilo zahtevano z zakonom, ne bi mogla spremeniti izida zadevnega postopka med drugim zato, ker je Komisija te dodatne preizkuse izrecno izključila s področja uporabe spornega sklepa.

187. Poleg tega Splošno sodišče ni preučilo dveh trditev, ki jih je v postopku pred Splošnim sodiščem navedla Komisija in s katerima je skušala dokazati, da trditev v zvezi z dodatnimi preizkusi v vsakem primeru sama po sebi ni utemeljena.

188. Komisija je v postopku pred Splošnim sodiščem v bistvu trdila, prvič, da tudi če bi se izkazalo, da je bila trditev zvezne dežele Bavarske v zvezi s temi preizkusi pravilna (*quod non*), med strankama ni bilo sporno, da gre za vprašanje odvzema vzorcev na podlagi MGV – to je za zakonsko urejen odvzem vzorcev. To naj bi posledično pomenilo, da se vsi preizkusi opravljajo na podlagi MFG. Ker se je sklep o začetku postopka nanašal na vse preizkuse, predvidene v MGV, naj bi torej veljal tudi za zgoraj navedeni odvzem navedenih vzorcev.[52]

189. Drugič, Komisija je trdila, da ni „*a fortiori*" veljalo, da stroškov preizkusov, ki „[domnevno] presegajo to, kar je obvezno," običajno niso nosili odjemalci mleka, kot je v postopku pred Splošnim sodiščem zatrjevala zvezna dežela Bavarska. Ravno nasprotno, šlo naj bi namreč prav za stroške, ki naj bi podjetjem nastali zaradi prostovoljnega sprejemanja ukrepov, h katerim jih ne zavezuje noben zakon, ki so v njihovem lastnem interesu in ki bi jih morala običajno nositi sama.[53]

190. To, da Splošno sodišče teh trditev ni preizkusilo, zato že samo po sebi pomeni napačno uporabo prava.[54]

50 Milch-Güteverordnung (uredba o kakovosti mleka) z dne 9. julija 1980 (BGBl. 1980 I, str. 878, v nadaljevanju: MGV).

51 Za ponazoritev tega načela glej sodbo z dne 1. oktobra 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares OCM Hardware/Svet (C-141/08 P, EU:C:2009:598, točke od 83 do 104, v nadaljevanju: sodba Foshan Shunde).

52 Glej v zvezi s tem točke od 22 do 24 in 35 odgovora na tožbo ter prilogo A.35, str. 372, in točke od 19 do 21 duplike.

53 Glej točko 21 duplike na prvi stopnji.

54 Glej sodbo z dne 24. oktobra 2013, Land Burgenland in drugi/Komisija (C-214/12 P, C-215/12 P in C-223/12 P, EU:C:2013:682, točke od 110 do 112).

191. V zvezi z drugo trditvijo (iz točke 74 prve izpodbijane sodbe) je treba ravno tako navesti, da je ni mogoče sprejeti iz razlogov, ki jih je Komisija navedla v postopku pred Splošnim sodiščem, ki pa teh razlogov v izpodbijani sodbi ni niti navedlo, kaj šele obravnavalo.

192. Ti razlogi so bili: prvič, stranke so že na podlagi sklepa o začetku postopka imele možnost, da v zvezi s financiranjem iz naslova splošnih davčnih prihodkov predložijo pripombe glede obstoja „obstoječe pomoči“ (točke obrazložitve od 140 do 152 tega sklepa).

193. Drugič, v vsakem primeru je že iz same narave sheme pomoči razvidno, da se ta na novo dodeli vsako leto oziroma vsaki dve leti.[55] Vendar člen 1(b) Uredbe št. 659/1999 v obravnavani zadevi nasprotuje temu, da bi se zadevna pomoč opredelila kot obstoječa pomoč.

194. Tretjič, ne glede na točnost trditve, ki jo je zvezna dežela Bavarska podala v zvezi s tem, da so se sredstva iz naslova splošnih davčnih prihodkov „v praksi vselej uporabljala“ za zmanjšanje stroškov mlekarn, ki jo Komisija izpodbija, je povsem jasno, da s tem ni mogoče dokazati obstoja obstoječe pomoči iz člena 1(b). S tega vidika namreč ni odločilen način financiranja ukrepa, ampak ukrep kot tak. Ta ukrep pa zajema vsakoletno dodelitev subvencije iz letnega oziroma dvoletnega proračuna.

195. Četrtič, zvezna dežela Bavarska (za razliko od zvezne dežele Baden - Württemberg, na primer) ni v okviru upravnega postopka nikdar trdila, da gre za vprašanje obstoječe pomoči.

196. Ker so bile te trditve navedene v postopku pred Splošnim sodiščem in ker jih to ni niti omenilo, kaj šele obravnavalo, gre pri točki 74 prve izpodbijane sodbe za napačno uporabo prava.[56]

2) Primerjava pristopa v izpodbijanih sodbah s sodbo Gdynia

197. Pravilen pristop, ki bi ga moralo ubrati Splošno sodišče, je opisan v sodbi Gdynia.

198. Ko je Sodišče v tej sodbi ugotovilo obstoj postopkovne nepravilnosti, je preverilo, ali bi kršitev procesnih pravic zainteresiranih strank lahko vplivala na izid postopka preiskave.

199. Sodišče je na podlagi *temeljite presoje* (točke od 83 do 86 ter od 123 do 160 sodbe Gdynia) na podlagi obrazložitve v spornem sklepu ugotovilo, da bi imel ta enako vsebino, tudi če bi zainteresirane stranke imele možnost predložiti pripombe v zvezi s Smernicami iz leta 2014.

200. Menim (tako kot Komisija), da Splošno sodišče po tem, ko je ugotovilo kršitev pravice zainteresiranih strank do predložitve pripomb, svoje hipoteze o tem, da bi bil izid postopka preiskave ob neobstoju take kršitve lahko drugačen, ni moglo osnovati na *golih domnevah ali predpostavkah*.

201. Osnovalo bi jo lahko le na temeljiti presoji (kakršno je opravilo Sodišče v sodbi Gdynia) obrazložitve spornega sklepa in analize trditev nasprotnih strank. Splošno sodišče bi moralo preučiti vse trditve, ki jih je navedla Komisija, šele po tem, ko bi se izkazalo, da so te trditve brezpredmetne, pa bi lahko pojasnilo razloge, iz katerih bi bil po njegovem mnenju izid postopka preiskave lahko drugačen, pri čemer bi se moralo opreti na elemente iz spornega sklepa.

[55] Glej v zvezi s tem točke 6 in od 36 do 39 odgovora na tožbo ter točke 33, 34 in od 50 do 97 duplike na prvi stopnji.

[56] Glej sodbo z dne 24. oktobra 2013, Land Burgenland in drugi/Komisija (C-214/12 P, C-215/12 P in C-223/12 P, EU:C:2013:682, točke od 110 do 112).

202. Glede na navedeno menim, da je Splošno sodišče v razlogovanju, ki ga je podalo v točkah od 72 do 75 prve izpodbijane sodbe ter v točkah od 70 do 72 druge izpodbijane sodbe, na podlagi katerega je ugotovilo, da bi morala kršitev pravice zainteresiranih strank do predložitve pripomb povzročiti razglasitev ničnosti spornega sklepa, napačno uporabilo pravo.

203. Splošno sodišče je namreč zgolj navedlo, da *obstaja možnost*, da bi bil ob neobstoju ugotovljene nepravilnosti izid postopka lahko drugačen (točka 72 prve izpodbijane sodbe).

204. Vendar zgolj možnost drugačnega izida postopka ne zadostuje za utemeljitev razglasitve ničnosti akta Unije.

205. Iz sodbe Gdynia namreč jasno izhaja, da mora biti drugačen izid *nedvoumno ugotovljen*.

206. V zvezi s tem napotujem na točko 81 sodbe Gdynia: „ali je bila glede na določbe teh ureditev, ki so upoštevne za obravnavano zadevo, z navedeno spremembo lahko spremenjena vsebina izpodbijanega sklepa“; točko 95: „napake, ugotovljene v točkah od 82 do 86 navedene sodbe, lahko povzročijo razveljavitev izpodbijane sodbe v delu, v katerem je Splošno sodišče sporni sklep razglasilo za ničen le, če določbe Smernic iz leta 2014, na katere se je Komisija oprla v tem sklepu, dejansko niso mogle spremeniti pomena navedenega sklepa“, in točko 132: [v] zvezi s tem je treba spomniti, kot je razvidno iz točke 81 [navedene] sodbe, da v položaju, kakršen je ta v obravnavani zadevi, sodišče Unije ne more zgolj opredeliti sprememb, ki so bile uvedene z novo pravno ureditvijo, da bi utemeljilo razglasitev ničnosti sklepa Komisije, v katerem je ta ureditev uporabljena, ampak mora poleg tega preveriti, ali je sprememba pravne ureditve lahko vplivala na ta sklep“.

207. V zvezi s tem dodajam, da tudi v tem primeru razlika med neobstojem stališč v zvezi z novimi merili glede združljivosti pomoči (novimi Smernicami iz leta 2014, kakršne so bile obravnavane v sodbi Gdynia) na eni strani ter delom financiranja, ki nesporno pomeni enega od elementov državnih sredstev (kot je primer v obravnavani zadevi), na drugi strani ni pomembna z vidika uporabe zgoraj navedenega merila pravne presoje.

3) Pravilen pristop v vsakem primeru jasno izhaja tudi iz sodne prakse, ki se je izoblikovala pred izdajo sodbe Gdynia

208. V zadevi Svet/Interpipe Niko Tube in Interpipe NTRP[57] je bila stranka v postopku z elementi, ki so se uporabljali pri določenih izračunih, seznanjena dan pred sprejetjem uredbe. Ta stranka je na podlagi teh informacij dosegla, da je Splošno sodišče razglasilo delno ničnost zadevne uredbe. Zadevna stranka je trdila, da bi bilo mogoče za ničen razglasiti večji del uredbe, če bi bile na voljo dodatne informacije, ki bi jih bila lahko predložila, če bi bila o teh elementih obveščena prej. Sodišče je to trditev sprejelo, ker je bila pravna upoštevnost teh informacij potrjena z razglasitvijo delne ničnosti zadevne uredbe.

209. V zadevi SKW Stahl-Metallurgie in SKW Stahl-Metallurgie Holding/Komisija[58] pritožnici zaradi kršitve njune pravice do obrambe nista mogli podati izjave glede vprašanja vpliva družbe Degussa na drugo družbo (SKW). Sodišče je razsodilo, da je bila odgovornost za omejevalni sporazum pripisana na podlagi več elementov in da zato vprašanje vpliva, tudi če bi se ta trditev izkazala za točno, ni imelo nobenega učinka na zadevno odločbo.

[57] Sodba z dne 16. februarja 2012 (C-191/09 in C-200/09, EU:C:2012:78, točke od 75 do 88).

[58] Sodba z dne 16. junija 2016 (C-154/14 P, EU:C:2016:445, točke od 69 do 76).

210. V zadevi Nemčija/Komisija [59] se je spor nanašal na to, da Komisija nekaterih dopisov konkurentov upravičenke do pomoči ni posredovala zadevni državi članici (Nemčiji), ki je zato trdila, da ji je bila kršena pravica do obrambe in da bi bilo zato treba zadevno odločbo razglasiti za nično. Sodišče je preučilo, ali bi nemška vlada, če bi te pripombe dejansko prejela, lahko navedla trditve, na podlagi katerih bi Komisija odobrila ukrep pomoči. Vendar nemška vlada ni navedla niti enega dejanskega ali pravnega elementa, zaradi katerega bi lahko Komisija odločila drugače. Sodišče je odgovorilo nikalno: prepoved državne pomoči je izhajala iz veljavnih smernic, kar je pomenilo, da je družba Jadekost prejela pomoč za tekoče poslovanje, ki je ni bilo mogoče odobriti niti na podlagi teh smernic niti na načelni ravni.

211. Sodišče je povsem enako ravnalo tudi v sodbi Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija. [60] Preučilo je, ali bi trditve, ki jih zaradi kršitve pravice do obrambe ni bilo mogoče predložiti, če bi se izkazale za točne, lahko povzročile odobritev ukrepa pomoči. Sodišče je razsodilo, da tega ne bi mogle povzročiti, ker bi neobstoj načrta za prestrukturiranje v vsakem primeru privedel do prepovedi.

212. V zadevi Westdeutsche Landesbank [61] je nemška vlada zatrjevala kršitev pravice do izjave, ker je Komisija zavrnila dostop do nekaterih dokumentov. Splošno sodišče je po preučitvi vsebine teh dokumentov ugotovilo, da pravica do obrambe ni bila kršena med drugim zato, ker so bila v teh dokumentih v glavnem samo poglobljena oziroma pojasnjena že izražena stališča.

213. Nazadnje, zvezna dežela Bavarska in interesno združenje se v utemeljitev svojih trditev sklicujeta zlasti na sodbo Foshan Shunde (točka 94). Vendar jima ta sodba ni ravno v pomoč. Kot je izpostavila Komisija, Sodišče v točki 81 te sodbe opozarja na ustaljeno sodno prakso, ki se je izoblikovala v zvezi z možnostjo, da bi bil izid postopka drugačen.

214. To, da se merilo v tej sodni praksi ni spremenilo, potrjuje na primer tudi novejša sodba z dne 10. septembra 2013, G. in R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točka 40), v kateri se Sodišče sklicuje na sodbo Foshan Shunde. V navedeni sodbi je Sodišče v zvezi s tem merilom podalo jasno pojasnilo: „[d]a bi se ugotovila taka nezakonitost, [je treba] preveriti, ali bi lahko imel glede na dejanske in pravne okoliščine, ki so specifične za obravnavano zadevo, zadevni upravni postopek drugačen rezultat, ker bi [zadevne stranke] lahko predložil[e] elemente, ki bi utemeljevali[, da bi moral biti izid postopka drugačen]“.

215. V točki 94 sodbe Foshan Shunde je zgolj upoštevana posebnost te zadeve, to je da protidampinška pravila (kot tudi tista na področju konkurenčnega prava) določajo, da imajo podjetja resnično pravico do obrambe, zlasti pa možnost vzpostavitve dialoga s Komisijo, medtem ko je jasno, da pravica do sodelovanja v postopku, ki jo imajo zainteresirane stranke na podlagi pravil o državnih pomočeh, takega dialoga ne zajema. [62]

[59] Sodba z dne 5. oktobra 2000 (C-288/96, EU:C:2000:537, točke od 92 do 106, v nadaljevanju: sodba Jadekost).

[60] Sodba z dne 11. januarja 2007 (C-404/04 P, neobjavljena, EU:C:2007:6, točke od 131 do 136).

[61] Sodba z dne 6. marca 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen/Komisija (T-228/99 in T-233/99, EU:T:2003:57).

[62] Glej sodbo Falck (točka 82) in sodbo z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno Kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točka 181).

4) Sklepna ugotovitev o četrtem pritožbenem razlogu

216. Tako kot velja, da sta pomoč za tekoče poslovanje iz sodbe Jadekost in pomoč za prestrukturiranje brez načrta za prestrukturiranje, iz sodbe z dne 11. januarja 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija (C-404/04 P, neobjavljena, EU:C:2007:6), v vsakem primeru prepovedani, velja tudi, da sredstva iz splošnega proračuna praviloma pomenijo državna sredstva v smislu člena 107(1) PDEU.

217. Zato se strinjam s Komisijo, da je treba pristop, ki ga je Splošno sodišče uporabilo v izpodbijanih sodbah, zavrniti, ker bi ta pomenil nevaren precedens – tak precedens bi bil v nasprotju s sodno prakso Sodišča in bi odvzel učinkovitost filtru, ki izhaja iz merila potencialno drugačnega izida upravnega postopka.

218. Iz tega sledi, da je treba četrtemu pritožbenemu razlogu ugoditi.

219. Ker je treba tretjemu in četrtemu pritožbenemu razlogu ugoditi, je treba izpodbijani sodbi razveljaviti.

IV. Vrnitev zadeve Splošnemu sodišču

220. V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko to v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

221. Sodišče lahko odloči o prvem tožbenem razlogu, navedenem na prvi stopnji, ker je bil ta predmet obširne razprave tako v postopku pred Splošnim sodiščem kot tudi v tem postopku pred Sodiščem. Menim, da bi moralo Sodišče ta tožbeni razlog zavrniti iz razlogov, iz katerih je treba izpodbijani sodbi razveljaviti.

222. V zvezi z ostalimi tožbenimi razlogi pa menim, da je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, saj je treba o njih razpravljati in jih obravnavati na prvi stopnji.

V. Stroški

223. Ker je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških tega pritožbenega postopka pridrži.

VI. Predlog

224. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj:

1. zavrne prva dva pritožbena razloga;

2. razveljavi sodbi Splošnega sodišča Evropske unije z dne 12. decembra 2018, Freistaat Bayern/Komisija (T-683/15, EU:T:2018:916), ter Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns e.V. in drugi/Komisija (od T-722/15 do T-724/15, neobjavljena, EU:T:2018:920);

3. zavrne prvi tožbeni razlog iz ničnostnih tožb v delu, v katerem se nanaša na kršitev procesnih pravic zainteresiranih strank v obravnavanih zadevah, ker jim ni bilo omogočeno, da se izjavita o financiranju pomoči iz splošnega proračuna;

4. zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to preuči preostale tožbene razloge, navedene na prvi stopnji;

5. pridrži odločitev o stroških.