Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (štvrtá komora)

z 12. decembra 2018 *

„Štátna pomoc – Pomoc poskytnutá bavorskému mliekarenskému priemyslu – Financovanie kontrol akosti mlieka – Rozhodnutie, ktorým sa pomoc vyhlasuje za nezlučiteľnú s vnútorným trhom – Procesné práva spolkovej krajiny Bavorsko – Článok 108 ods. 2 ZFEÚ – Článok 6 ods. 1 nariadenia (ES) č. 659/1999“

Vo veci T-683/15,

Freistaat Bayern (Nemecko), v zastúpení: U. Soltész a H. Weiß, advokáti,

žalobkyňa,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: T. Maxian Rusche, K. Herrmann a P. Němečková, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh podaný na základe článku 263 ZFEÚ na zrušenie rozhodnutia Komisie (EÚ) 2015/2432 z 18. septembra 2015 o štátnej pomoci SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)], ktorú schválilo Nemecko na účely kontrol akosti mlieka v rámci zákona o mlieku a tukoch (Ú. v. EÚ L 334, 2015, s. 23),

VŠEOBECNÝ SÚD (štvrtá komora),

v zložení: predseda komory H. Kanninen, sudcovia L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín a I. Reine (spravodajkyňa),

tajomník: N. Schall, referentka,

vzhľadom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 27. februára 2018,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: nemčina.

Rozsudok

Okolnosti predchádzajúce sporu

1 V Nemecku je akosť mlieka bežne zabezpečovaná nezávislými kontrolami akosti. Tieto kontroly akosti sú v Bavorsku (Nemecko) financované jednak z prostriedkov získaných z poplatkov za mlieko, ktoré platia nadobúdatelia mlieka, a jednak z prostriedkov zo všeobecného rozpočtu žalobkyne Freistaat Bayern (spolková krajina Bavorsko, Nemecko).

Vnútroštátny právny rámec

2 § 22 ods. 1 Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (nemecký spolkový zákon o mlieku a tukoch) z roku 1952 (BGBl. 1952 I, s. 811, ďalej len „MFG“), naposledy zmeneného na základe § 397 nariadenia z 31. augusta 2015 (BGBl. 2015 I, s. 1474), stanovuje, že vlády spolkových krajín môžu po dohode s dotknutým krajinským združením, ktoré je založené podľa MFG a ktoré tvoria podniky mliekarenského priemyslu a spotrebitelia, ktorí spoločne chránia svoje hospodárske záujmy, alebo s dotknutými profesijnými organizáciami vyberať od mliekarní, stredísk zberu mlieka alebo podnikov na výrobu smotany poplatky s cieľom podporovať mliekarenský priemysel. Ustanovenie § 22 ods. 2 a 2a MFG stanovuje, že finančné prostriedky získané podľa odseku 1 možno použiť len na financovanie nových cieľov vrátane podpory a ochrany akosti mlieka, ktorých financovanie je predmetom tejto žaloby.

3 V súlade s § 1 ods. 1 Milch-Güteverordnung (nariadenie o akosti mlieka) z 9. júla 1980 (BGBl. 1980 I, s. 878, ďalej len „MGV“), naposledy zmeneného nariadením zo 17. decembra 2010 (BGBl. 2010 I, s. 2132), nadobúdatelia dodaného mlieka majú povinnosť analyzovať ho alebo ho dať podrobiť analýze.

4 Podľa § 4 Bayerische Ausführungsverordnung zur Milch-Güteverordnung (nariadenie, ktorým sa vykonáva MGV v Bavorsku) z 15. decembra 1980 (GVBl. 1981, s. 3), nahradeného § 2 ods. 1 Bayerische Ausführungsverordnung zum MGV (nariadenie, ktorým sa vykonáva MGV v Bavorsku) zo 7. decembra 1988 (GVBl. 1988, s. 387), orgán kontroly mlieka Milchprüfring Bayern e.V. (ďalej len „Milchprüfring“) je poverený uskutočňovaním týchto kontrol.

5 § 1 Milchumlageverordnung (nariadenie o poplatkoch za mlieko) bavorského ministerstva pre potraviny, poľnohospodárstvo a lesy zo 17. októbra 2007 (BayGVBl. 2007, s. 727), ktoré bolo prijaté na základe § 22 ods. 1 MFG, stanovuje, že na mliekarenské prevádzky sa uplatňuje poplatok za množstvo surového mlieka, ktoré im je dodané.

6 V súlade s § 23 Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (rozpočtové nariadenie spolkovej krajiny Bavorsko) z 8. decembra 1971 (BayRS 630-1-F, ďalej len „BayHO“), ktorý patrí do časti II s názvom „Stanovenie rozpočtu a rozpočtového plánu“ tohto nariadenia, výdavky a viazané rozpočtové prostriedky na poskytovanie externých služieb v štátnej správe na účely dosiahnutia niektorých cieľov môžu byť odhadované v rozpočte len vtedy, ak má štát prevažujúci záujem na tomto dosiahnutí, ktoré nemožno splniť z dôvodu neexistencie zodpovedajúcej dotácie, alebo prinajmenšom nie v potrebnom rozsahu.

7 § 44 BayHO, ktorý sa nachádza v časti III tohto nariadenia, nazvanej „Plnenie rozpočtu“, stanovuje, že tieto dotácie možno vyplatiť len za podmienok stanovených v § 23 tohto nariadenia.

Správne konanie

8 Európska komisia listami z 28. novembra 2011 a 27. februára 2012 požiadala Spolkovú republiku Nemecko o dodatočné informácie v súvislosti s výročnou správou za rok 2010 o pomoci v poľnohospodárskom sektore, ktorú tento štát poskytol v súlade s článkom 21 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 659/1999 ustanovujúceho podrobné pravidlá na uplatňovanie článku [108 ZFEÚ] (Ú. v. ES L 83, 1999, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 339). Spolková republika Nemecko odpovedala na otázky Komisie listami zo 16. januára 2012 a z 27. apríla 2012. Vzhľadom na odpovede Spolkovej republiky Nemecko Komisia zistila, že tento štát na základe MFG poskytol štátnu pomoc mliekarenskému priemyslu.

9 Listom z 2. októbra 2012 Komisia informovala Spolkovú republiku Nemecko, že opatrenia prijaté jednotlivými nemeckými spolkovými krajinami vrátane spolkovej krajiny Bavorsko a spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko podľa poverenia, ktoré im priznáva § 22 MFG, boli zaregistrované ako neoznámená pomoc pod číslom SA.35484 (2012/NN). Listami zo 16. novembra 2012 a zo 7., 8., 11., 13., 14., 15. a 19. februára 2013, 21. marca, 8. apríla, 28. mája, 10. a 25. júna a 2. júla 2013 Spolková republika Nemecko poskytla Komisii ďalšie informácie.

10 Listom zo 17. júla 2013 [C(2013) 4457 final] (Ú. v. EÚ C 7, 2014, s. 8) Komisia oznámila Spolkovej republike Nemecko svoje rozhodnutie začať konanie v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ (ďalej len „rozhodnutie o začatí konania“). Toto rozhodnutie sa týka rôznych opatrení vykonaných vo viacerých nemeckých spolkových krajinách na základe MFG na účely podpory mliekarenského priemyslu vrátane pomoci, ktorá je predmetom rozhodnutia Komisie (EÚ) 2015/2432 z 18. septembra 2015 o štátnej pomoci SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)], ktorú schválilo Nemecko na účely kontrol akosti mlieka v rámci zákona o mlieku a tukoch (Ú. v. EÚ L 334, 2015, s. 23, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“). Pomoc, ktorá je predmetom tejto žaloby, je opatrením, ktoré toto rozhodnutie skúmalo. Pokiaľ ide o túto pomoc, Komisia po prvé v bode 2.5 rozhodnutia o začatí konania týkajúceho sa financovania skúmaných opatrení citovala § 22 MFG, ktorý upravuje poplatky za mlieko. Po druhé v odôvodnení 264 tohto rozhodnutia Komisia uviedla, že skúmané opatrenia sú financované z parafiškálnych poplatkov, pričom odkázala na to isté ustanovenie MFG.

11 Po skončení analýzy Komisia dospela k záveru o zlučiteľnosti spornej pomoci s vnútorným trhom na obdobie od 28. novembra 2001 do 31. decembra 2006, pričom spochybnila jej zlučiteľnosť s vnútorným trhom od 1. januára 2007.

12 Listom z 20. septembra 2013 Spolková republika Nemecko vyjadrila svoje pripomienky k rozhodnutiu o začatí konania.

13 Dotknuté strany zaslali Komisii sedem oznámení o pripomienkach, ktoré odkazovali na opatrenia týkajúce sa kontrol akosti mlieka uvedené v napadnutom rozhodnutí.

14 Zaslané pripomienky boli listami z 27. februára, 3. marca a 3. októbra 2014 postúpené Spolkovej republike Nemecko.

15 Listom z 3. decembra 2014 Spolková republika Nemecko vyjadrila svoje stanovisko k dodatočným pripomienkam predloženým 8. júla 2014.

Napadnuté rozhodnutie

16 Dňa 18. septembra 2015 Komisia prijala napadnuté rozhodnutie. Toto rozhodnutie sa týka výlučne financovania kontrol akosti mlieka uskutočnených od 1. januára 2007 v Bádensku-Württembersku (Nemecko) a Bavorsku. Táto žaloba sa obmedzuje len na opatrenia týkajúce sa poslednej uvedenej spolkovej krajiny.

17 Komisia po prvé skúmala, či peňažné prostriedky získané z poplatkov za mlieko predstavujú štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Komisia konštatovala, že konečné rozhodnutie v súvislosti s pridelením peňažných prostriedkov prislúcha dotknutej spolkovej krajine, teda štátu, zatiaľ čo v súlade s § 22 ods. 3 treťou vetou MFG len spolkové združenie alebo profesijné organizácie majú byť vypočuté pred pridelením prostriedkov. Navyše MFG v § 22 ods. 2 bodoch 1 až 6 definuje, na aké účely možno použiť prostriedky z poplatku za mlieko. V dôsledku toho Komisia dospela k záveru, že výnosy z poplatku za mlieko treba chápať ako prostriedky podriadené kontrole verejnej moci a že opatrenia financované z prostriedkov z poplatku za mlieko boli vykonané zo štátnych prostriedkov a pripísateľné štátu. Napokon toto konštatovanie prebrala na financovanie zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko.

18 Po druhé Komisia konštatovala, že mliekarne v Bavorsku získali selektívnu výhodu spočívajúcu v preplatení výdavkov vynaložených na kontroly akosti mlieka, ktorú musia zabezpečiť, a to z prostriedkov získaných z poplatku a všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko. Komisia usúdila, že tieto kontroly akosti mlieka boli v konečnom dôsledku uskutočnené v prospech mliekarní, pretože tieto prevádzky mali zo zákona povinnosť analyzovať dodané mlieko. Mliekarne predstavujú podniky v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ a výdavky súvisiace s platbou vyplatenou kontrolnému orgánu na účely uskutočnenia kontrol akosti mlieka sa musia chápať ako bežné prevádzkové výdavky, ktoré musia dotknuté podniky, t. j. mliekarne, za normálnych okolností znášať. Navyše podľa Komisie sa akákoľvek prípadná výhoda poskytuje len „určitým podnikom“, keďže okrem mliekarenského sektora existujú v Nemecku ešte mnohé iné hospodárske sektory, ktorým neplynú výhody z predmetných opatrení. Preto je poskytnutie prípadnej výhody selektívne. Navyše v iných spolkových krajinách, než je Bádensko-Württembersko a Bavorsko, neboli mliekarniam preplatené sumy výdavkov na analýzy z prostriedkov získaných z poplatku za mlieko. Napokon Komisia v odôvodnení 145 napadnutého rozhodnutia zohľadnila skutočnosť, že opatrenie je tiež financované zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko. Výhoda, ktorú získali mliekarne zo zaplatenia kontrol akosti mlieka, preto podľa nej nevyhnutne nezodpovedá tomu, čo tieto mliekarne odviedli vo forme poplatku za mlieko.

19 Po tretie v napadnutom rozhodnutí, pokiaľ ide o existenciu existujúcej pomoci, bolo konštatované, že príslušné spolkové ministerstvo a nemecké spolkové krajiny prijali vykonávacie ustanovenia, ktoré sú právnymi základmi opatrení, ktoré boli v tomto rozhodnutí preskúmané. Komisia usúdila, že okrem MFG, ktorý nestanovuje dotknutú schému pomoci, nemecké orgány nepredložili nijakú informáciu, ktorá by svedčila o existencii právneho základu, ktorý bol prijatý pred rokom 1958 a ktorý sa mal ešte vo svojom pôvodnom znení uplatňovať v skúmanom období.

20 Po štvrté a nakoniec Komisia konštatovala, že pomoc určená na bežné kontroly mlieka nespĺňa podmienky stanovené v bode 109 usmernení Spoločenstva o štátnej pomoci v sektore poľnohospodárstva a lesného hospodárstva na roky 2007 – 2013 (Ú. v. ES C 319, 2006, s. 1) v spojení s článkom 16 ods. 1 nariadenia Komisie (ES) č. 1857/2006 z 15. decembra 2006 o uplatňovaní článkov [107 a 108 ZFEÚ] na štátnu pomoc pre malé a stredné podniky (MSP) pôsobiace v poľnohospodárskej výrobe, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 70/2001 (Ú. v. ES L 358, 2006, s. 3), na ktorý uvedený bod 109 odkazuje.

21 Za týchto podmienok Komisia v článku 1 napadnutého rozhodnutia rozhodla, že pomoc poskytovaná od 1. januára 2007 v Bavorsku je neoprávnená a nezlučiteľná s vnútorným trhom. V článkoch 2 až 4 tohto rozhodnutia Komisia nariadila vrátenie pomoci a stanovila podmienky tohto vrátenia.

Konanie a návrhy účastníkov konania

22 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 26. novembra 2015 podala žalobkyňa túto žalobu.

23 Komisia podala vyjadrenie k žalobe do kancelárie Všeobecného súdu 2. marca 2016.

24 Žalobkyňa 23. mája 2016 podala do kancelárie Všeobecného súdu repliku.

25 Rozhodnutím predsedu Všeobecného súdu zo 14. júna 2016 bola táto vec z dôvodu čiastočnej obmeny Všeobecného súdu pridelená novému sudcovi spravodajcovi.

26 Komisia 5. septembra 2016 podala do kancelárie Všeobecného súdu dupliku.

27 Keďže sa zmenilo zloženie komôr Všeobecného súdu, na základe článku 27 ods. 5 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu bola sudkyňa spravodajkyňa pridelená k štvrtej komore, ktorej bola v dôsledku toho táto vec pridelená.

28 V rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania Všeobecný súd položil 9. januára 2018 účastníkom konania určité písomné otázky, na ktoré účastníci konania odpovedali v stanovenej lehote.

29 Dňa 9. februára 2018 v rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania Všeobecný súd položil nové písomné otázky, na ktoré mali účastníci konania odpovedať na pojednávaní.

30 Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na otázky, ktoré im položil Všeobecný súd, boli vypočuté na pojednávaní 27. februára 2018.

31 Žalobkyňa navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zrušil článok 1 napadnutého rozhodnutia v rozsahu, v akom je v ňom konštatované, že Spolková republika Nemecko poskytla dotknutým mliekarenským podnikom v Bavorsku na kontrolu akosti mlieka uskutočnenú v Bavorsku štátnu pomoc v rozpore s článkom 108 ods. 3 ZFEÚ, pričom je táto pomoc od 1. januára 2007 nezlučiteľná s vnútorným trhom,

– zrušil články 2 až 4 napadnutého rozhodnutia v rozsahu, v akom je v nich dotknutým mliekarenským podnikom v Bavorsku nariadené vrátenie tejto pomoci spolu s úrokmi,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

32 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zamietol žalobu ako nedôvodnú,

– uložil žalobkyni povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny rámec

33 Žalobkyňa uvádza na podporu svojej žaloby päť žalobných dôvodov:

– prvý žalobný dôvod sa zakladá na porušení článku 108 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článku 6 ods. 1 a článku 24 ods. 1 nariadenia Rady (EÚ) 2015/1589 z 13. júla 2015 stanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 [ZFEÚ] (Ú. v. EÚ L 248, 2015, s. 9),

– druhý žalobný dôvod sa v prvej časti zakladá ne neexistencii výhody poskytnutej nadobúdateľom mlieka, ako aj v druhej časti na neexistencii selektívnej povahy výhody poskytnutej bavorským mliekarniam,

– tretí žalobný dôvod, uvedený subsidiárne, sa zakladá na neexistencii nesplnenia oznamovacej povinnosti a následnej nezákonnosti vrátenia na základe článku 108 ods. 1 a 3 ZFEÚ, ako aj na neporušení článku 14 nariadenia 2015/1589,

– štvrtý žalobný dôvod, uvedený subsidiárne, vyplýva zo skutočnosti, že Komisia nesprávne odmietla zlučiteľnosť pomoci s vnútorným trhom,

– piaty žalobný dôvod, uvedený subsidiárne, sa zakladá na porušení zásady ochrany legitímnej dôvery.

O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 108 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článku 6 ods. 1 a článku 20 ods. 1 nariadenia č. 659/1999

34 Na úvod treba uviesť, že žalobkyňa vo svojej žalobe odkazuje na nariadenie 2015/1589. V odpovedi na otázku položenú Všeobecným súdom žalobkyňa písomne a neskôr na pojednávaní spresnila, že mala na mysli nariadenie uplatniteľné v čase skutkových okolností vo veci samej, a to nariadenie č. 659/1999, ktoré bolo zrušené a nahradené nariadením 2015/1589 až po prijatí napadnutého rozhodnutia. Treba dodať, že uvedené ustanovenia článku 6 ods. 1 a článku 24 ods. 1 nariadenia 2015/1589 totožne preberajú ustanovenia článku 6 ods. 1 a článku 20 ods. 1 nariadenia č. 659/1999.

35 Vzhľadom na to, čo bolo uvedené, v tomto rozsudku sa bude výlučne odkazovať na nariadenie č. 659/1999.

Tvrdenia účastníkov konania

36 Žalobkyňa sa po prvé domnieva, že napadnuté rozhodnutie obsahuje závažné procesné vady, na základe ktorých došlo nielen k porušeniu práva na obranu Spolkovej republiky Nemecko a jej práva zúčastniť sa na konaní, ale aj k porušeniu celého postupu preskúmania. Napadnuté rozhodnutie ide totiž nad rámec predmetu rozhodnutia o začatí konania, na ktorom sa zakladá, pretože financovanie kontrol akosti mlieka z prostriedkov z jej všeobecného rozpočtu nie je predmetom rozhodnutia o začatí konania. Navyše Komisia tým, že Spolkovej republike Nemecko ani dotknutým stranám neumožnila predložiť pripomienky v tejto súvislosti, prijala podľa žalobkyne rozhodnutie, ktoré vykazuje nedostatok v odôvodnení a prešetrení. V každom prípade, i keď oba mechanizmy financovania by sa mali chápať ako jedno opatrenie pomoci, sú príliš rozdielne, a mali byť preto v rozhodnutí o začatí konania jasne vymedzené. Okrem toho žalobkyňa tvrdí, že i keď financovanie z prostriedkov jej všeobecného rozpočtu bolo uvedené v štádiu predbežného preskúmania v rozhodnutí o začatí konania, nebráni to protiprávnej povahe napadnutého rozhodnutia, keďže toto financovanie malo byť presne definované v predmete rozhodnutia o začatí konania.

37 Po druhé žalobkyňa tvrdí, že na to, aby bolo napadnuté rozhodnutie platné, musí byť konanie vo veci formálneho zisťovania riadne. Podľa nej rozhodnutie o riadnom začatí konania musí byť jasne vymedzené, pokiaľ ide o jeho predmet, pričom má Komisia stále možnosť prípadne prijať rozhodnutie o rozšírení predmetu. Podľa žalobkyne, ak Komisia presiahne predmet rozhodnutia o začatí konania, dochádza k porušeniu práva na obranu a práva byť vypočutý dotknutých osôb. Takéto pochybenie musí Všeobecný súd preskúmať aj bez návrhu a musí bezpodmienečne viesť k zrušeniu napadnutého rozhodnutia. Dodáva, že i keď z formálneho hľadiska sú rozhodnutia Komisie určené len členskému štátu, priamo dotknutým tretím stranám musí byť tiež priznané právo byť vypočutý a právo zúčastniť sa na konaní. Navyše bolo porušené právo žalobkyne zúčastniť sa v primeranom rozsahu na správnom konaní. Okrem toho žalobkyňa tvrdí, že má právo z procesného hľadiska poukázať na porušenie práva na obranu spolkového štátu ako subjekt, ktorý vedie konanie na účet tohto štátu. Napokon žalobkyňa na pojednávaní potvrdila, že porušenie práva na obranu a práva zúčastniť sa na správnom konaní sú dve odlišné výhrady zlúčené v tom istom žalobnom dôvode.

38 Po tretie žalobkyňa usudzuje, že konanie mohlo viesť k inému výsledku, ak by mali dotknuté strany možnosť vyjadriť svoje stanovisko k skutočnosti týkajúcej sa prostriedkov jej všeobecného rozpočtu. Na jednej strane žalobkyňa tvrdí, že skutočnosť, že poskytla Milchprüfring prostriedky zo svojho všeobecného rozpočtu, z hľadiska práva o pomoci nepredstavuje nijakú (priamu) relevantnú výhodu.

Tieto prostriedky totiž slúžia na financovanie dodatočných analýz, teda nad rámec analýz, ktoré sú povinné zo zákona, a nejde ani o dodatočné kontroly uskutočnené na podnet mliekarní v zmysle § 3 a 4 vykonávacieho nariadenia k MGV v Bavorsku, ktorých náklady si v plnej výške znášajú mliekarne. Tieto kontroly sa nevykonávajú v záujme mliekarní, ale v záujme spotrebiteľov a vo všeobecnom záujme. Žalobkyňa sa tiež domnieva, že prostriedky nepredstavujú pomoc, ale náhradu za znášanie nákladov na činnosť verejnej moci, ktorú Milchprüfring vykonáva pre spolkovú krajinu Bavorsko. Na druhej strane žalobkyňa tvrdí, že vrátenie tejto údajnej pomoci je vylúčené vzhľadom na to, že poskytnutie prostriedkov z jej všeobecného rozpočtu predstavuje „existujúcu pomoc“ a že podobné financovania existujú od 30 rokov minulého storočia.

39 Komisia po prvé odpovedá, že podľa ustálenej judikatúry sa žalobkyňa nemôže odvolávať na porušenie práva na obranu Spolkovej republiky Nemecko, pretože ide o subjektívne právo, ktorého sa môže dovolávať len tento štát. Dodáva, že porušenie práva zúčastniť sa v primeranom rozsahu na správnom konaní, na ktoré žalobkyňa prvýkrát poukázala v replike, je nový žalobný dôvod, a je teda neprípustný.

40 Po druhé Komisia tvrdí, že financovanie kontrol akosti mlieka z prostriedkov zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko nie je samostatným opatrením pomoci. Podľa nej opatrenie pomoci, ktoré bolo predmetom preskúmania, spočíva v oslobodení, priznanom nadobúdateľom mlieka, od nákladov, ktoré musia znášať na účely analýzy jeho akosti. Rozpočtové prostriedky použité na tieto účely sú len inou formou „štátnych prostriedkov“, teda jedným zo štyroch základných prvkov štátnej pomoci. Tieto prostriedky sú určené na tie isté analýzy, ako sú analýzy financované z poplatkov za mlieko, a výhodu využívajú tí istí nadobúdatelia. Podľa Komisie žalobkyňa nespochybňuje skutočnosť, že napadnuté opatrenie je financované zo štátnych prostriedkov, ale len tvrdí, že suma a pôvod pomoci neboli dostatočne podrobne uvedené v rozhodnutí o začatí konania, hoci týmito informáciami žalobkyňa disponovala. Okrem toho Komisia vyvracia skutočnosť, že financovanie z rozpočtových prostriedkov spolkovej krajiny Bavorsko sa týka len „dodatočných kontrol, teda kontrol nad rámec tých, ktoré sú povinné“. Dodáva, že ani dotknuté strany, ani členský štát v konaní vo veci formálneho zisťovania neuviedli, že financovanie z poplatkov za mlieko sa týkalo len minimálneho počtu vzoriek stanoveného v § 2 ods. 1 až 8 MGV.

41 Po tretie Komisia usudzuje, že žalobkyňa sa mýli, keď tvrdí, že napadnuté rozhodnutie sa týka opatrenia pomoci, ktoré nebolo predmetom rozhodnutia o začatí konania. V tejto súvislosti uvádza ustálenú judikatúru, podľa ktorej rozhodnutie o začatí konania možno obmedziť na zhrnutie relevantných skutkových a právnych okolností a len dotknuté strany musia mať možnosť účinne sa zúčastniť konania vo veci formálneho zisťovania. Na tieto účely postačuje, že dotknuté strany sú oboznámené s odôvodnením Komisie, ktorá v tomto štádiu nemá povinnosť poskytnúť analýzu, ktorá viedla k dotknutej pomoci. Hoci sa rozhodnutie o začatí konania obmedzuje na poplatok, v ňom vyjadrené odôvodnenie sa predsa len *a fortiori* uplatňuje na opatrenia, ktoré sú priamo financované štátnymi prostriedkami.

42 Po štvrté Komisia spochybňuje tvrdenie, podľa ktorého financovanie kontrol akosti mlieka z prostriedkov zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko je vylúčené z rozhodnutia o začatí konania a nebolo predmetom konania vo veci formálneho zisťovania. Komisia nespochybňuje, že toto financovanie nebolo výslovne uvedené v rozhodnutí o začatí konania, ale tvrdí, že nebolo výslovne vylúčené ani z preskúmania opatrenia pomoci. Dodáva, že bod 3.3.1 rozhodnutia o začatí konania nemožno vykladať tak, že obmedzuje konanie vo veci formálneho zisťovania na financovanie z prostriedkov získaných z poplatkov za mlieko, keďže Komisia vysvetlila, že tento druh financovania je rovnaký ako financovanie zo štátnych prostriedkov a že nebolo nutné skúmať toto posledné uvedené financovanie. Komisia navyše tvrdí, že zo štruktúry rozhodnutia o začatí konania vyplýva, že rozpočtové prostriedky sú tiež zohľadnené a že „finančná podpora“ zahŕňa dva prvky, a to poplatok a rozpočtové prostriedky. Znenie rozhodnutia o začatí konania neumožňuje tvrdiť, že napadnuté rozhodnutie je v rozpore s článkom 108 ods. 2 ZFEÚ vzhľadom na to, že toto rozhodnutie výslovne pomenováva základný prvok opatrenia pomoci, ktorý nebol spochybnený a musel byť výslovne uvedený na účely vymedzenia rozsahu vymáhania.

43 Po piate a nakoniec Komisia uvádza, že tvrdenie žalobkyne, podľa ktorého rozhodnutie o začatí konania jej bránilo vyjadriť sa k viacerým aspektom opatrenia pomoci financovaného z rozpočtových prostriedkov, je irelevantné. Komisia najprv pripomína, že spolková krajina Bavorsko sa mohla zúčastniť na konaní vo veci formálneho zisťovania prostredníctvom účasti spolkovej nemeckej vlády. Okrem toho tvrdí, že členské štáty a dotknuté strany mohli vyjadriť svoje tvrdenia v súvislosti s uvádzanou neexistenciou výhody v prospech nadobúdateľov mlieka, ktorá vyplýva zo znášania súm výdavkov na analýzy, ktoré vykonal Milchprüfring, alebo s existenciou existujúcej pomoci. Komisia navyše tvrdí, že dotácie pochádzajúce z rozpočtov štátu boli prvýkrát poskytnuté v roku 1970, teda po nadobudnutí platnosti Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva, podpísanej 25. marca 1957 v Ríme. Komisia subsidiárne usudzuje, že ak by došlo k porušeniu práva žalobkyne predložiť pripomienky, toto porušenie by mohlo viesť k zrušeniu napadnutého rozhodnutia, lebo konanie by nemohlo dospieť k inému výsledku, a to bez ohľadu na vyjadrené pripomienky.

Posúdenie Všeobecným súdom

– O žalobnom dôvode založenom na porušení práva na obranu

44 Pokiaľ ide o práva vnútroštátnych územných celkov, ktoré poskytli štátnu pomoc, je potrebné uviesť, že správne konanie vo veci štátnej pomoci sa vedie len proti dotknutému členskému štátu. Len tento štát ako adresát napadnutého rozhodnutia sa môže teda domáhať skutočného práva na obranu. Vnútroštátne územné celky, ktoré poskytujú pomoc, akým je žalobkyňa, tak ako podniky prijímatelia pomoci a ich konkurenti, sú výlučne považované za dotknuté osoby v týchto konaniach v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. marca 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale a Land Nordrhein-Westfalen/Komisia, T-228/99 a T-233/99, EU:T:2003:57, bod 122, a z 12. mája 2011, Région Nord-Pas-de-Calais a Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisia, T-267/08 a T-279/08, EU:T:2011:209, bod 71 a citovanú judikatúru). Porušenie práva na obranu predstavuje svojou povahou subjektívnu protiprávnosť, na ktorú musí poukázať samotný dotknutý členský štát (pozri rozsudky z 9. septembra 2009, Diputación Foral de Álava a i./Komisia, T-30/01 až T-32/01 a T-86/02 až T-88/02, EU:T:2009:314, bod 238 a citovanú judikatúru, a z 1. júla 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Komisia, T-62/08, EU:T:2010:268, bod 186 a citovanú judikatúru).

45 Z toho vyplýva, že spolková krajina Bavorsko sa nemôže domáhať práva na obranu, pokiaľ ide o Spolkovú republiku Nemecko alebo pokiaľ ide o ňu. Disponuje len jedným právom, a to právom zúčastniť sa na správnom konaní v rozsahu primeranom okolnostiam prejednávanej veci [pozri v tomto zmysle rozsudky z 31. mája 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisia, T-354/99, EU:T:2006:137, bod 80 a citovanú judikatúru, a z 15. decembra 2009, EDF/Komisia, T-156/04, EU:T:2009:505, bod 107]. Táto výhrada sa musí preto zamietnuť.

– O výhrade založenej na práve zúčastniť sa správneho konania

46 Je potrebné pripomenúť, že podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ má Komisia povinnosť vyzvať dotknuté osoby, aby predložili svoje pripomienky v štádiu formálneho zisťovania [pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. februára 2006, Le Levant 001 a i./Komisia, T-34/02, EU:T:2006:59, bod 78; z 31. mája 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisia, T-354/99, EU:T:2006:137, bod 83 a citovanú judikatúru, a z 15. decembra 2009, EDF/Komisia, T-156/04, EU:T:2009:505, bod 106]. Toto pravidlo má povahu podstatnej formálnej náležitosti (rozsudok z 11. decembra 2008, Komisia/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, bod 55). Pokiaľ ide o túto povinnosť, podľa ustálenej judikatúry uverejnenie stanoviska v úradnom vestníku predstavuje primeraný prostriedok na to, aby sa všetky dotknuté osoby dozvedeli o začatí konania [rozsudky zo 14. novembra 1984, Intermills/Komisia, 323/82, EU:C:1984:345, bod 17, a z 31. mája 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Komisia, T-354/99, EU:T:2006:137, bod 81]. Toto oznámenie má výlučne za cieľ získať od dotknutých osôb všetky informácie, ktoré Komisii poskytnutú objasnenia na účely jej budúceho konania (rozsudky z 12. júla 1973, Komisia/Nemecko, 70/72,

EU:C:1973:87, bod 19; z 22. októbra 1996, Skibsværftsforeningen a i./Komisia, T-266/94, EU:T:1996:153, bod 256, a z 20. septembra 2011, Regione autonoma della Sardegna a i./Komisia, T-394/08, T-408/08, T-453/08 a T-454/08, EU:T:2011:493, bod 73).

47 Podľa článku 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 rozhodnutie o začatí konania rekapituluje relevantné skutkové a právne skutočnosti, zahŕňa predbežné posúdenie Komisie a uvádza dôvody, ktoré vedú k pochybnostiam o zlučiteľnosti opatrenia s vnútorným trhom. Konanie vo veci formálneho zisťovania samo osebe umožňuje preskúmať a objasniť otázky uvedené v rozhodnutí o začatí konania (rozsudok zo 4. marca 2009, Taliansko/Komisia, T-424/05, neuverejnený, EU:T:2009:49, bod 69). Naopak je potrebné, aby Komisia, ktorá nie je povinná predložiť konečnú analýzu dotknutej pomoci, dostatočným spôsobom definovala rámec svojho skúmania, aby nezbavila právo dotknutých osôb predložiť pripomienky jeho podstaty (pozri v tomto zmysle rozsudky z 1. júla 2009, ISD Polska a i./Komisia, T-273/06 a T-297/06, EU:T:2009:233, bod 126 a citovanú judikatúru, a z 15. decembra 2009, EDF/Komisia, T-156/04, EU:T:2009:505, bod 108). Na tento účel stačí, ak sa dotknuté osoby môžu zoznámiť s úvahami, ktoré viedli Komisiu k predbežnému konštatovaniu, že dotknuté opatrenie môže byť novou pomocou nezlučiteľnou s vnútorným trhom (rozsudky z 11. mája 2005, Saxonia Edelmetalle a ZEMAG/Komisia, T-111/01 a T-133/01, EU:T:2005:166, bod 50, a z 15. decembra 2009, EDF/Komisia, T-156/04, EU:T:2009:505, bod 110).

48 Z článku 7 nariadenia č. 659/1999 vyplýva, že posúdenie Komisie môže byť v závere tohto konania zmenené, pretože Komisia môže napokon rozhodnúť, že opatrenie nepredstavuje pomoc alebo že pominuli pochybnosti o jeho nezlučiteľnosti. Z toho vyplýva, že konečné rozhodnutie môže obsahovať určité odlišnosti v porovnaní s rozhodnutím o začatí konania, a to bez toho, aby boli tieto rozdiely dôvodom na neplatnosť konečného rozhodnutia (rozsudky zo 4. marca 2009, Taliansko/Komisia, T-424/05, neuverejnený, EU:T:2009:49, bod 69, a zo 16. decembra 2010, Holandsko a NOS/Komisia, T-231/06 a T-237/06, EU:T:2010:525, bod 50).

49 Túto výhradu je potrebné preskúmať práve s prihliadnutím na tieto zásady.

50 Na úvod možno uviesť, ako vyplýva z bodu 37 vyššie a vzhľadom na obsah návrhu, že dovolávanie sa práva byť účastníkom konania a práva byť vypočutý sa v skutočnosti zamieňa s právom žalobkyne, ktorého sa dovoláva, zúčastniť sa na správnom konaní.

51 Okrem toho je potrebné konštatovať, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, žalobkyňa v bodoch 56 a 59 žaloby a nie v replike poukázala na porušenie práva zúčastniť sa na správnom konaní v súlade s článkom 108 ods. 2 ZFEÚ a článkom 6 ods. 1 a článkom 20 nariadenia č. 659/1999. Táto výhrada je preto prípustná.

52 Z toho dôvodu je potrebné na účely analýzy existencie porušenia tohto práva preskúmať napadnuté rozhodnutie s prihliadnutím na rozhodnutie o začatí konania, aby sa zistilo, či financovanie z prostriedkov zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko už bolo predmetom rozhodnutia o začatí konania.

53 Po prvé, ako bolo uvedené v bode 10 vyššie, bod 2.5 rozhodnutia o začatí konania sa týka rámca financovania pomoci, ktorá je predmetom konania vo veci formálneho zisťovania. V tomto bode je odkázané na § 22 MFG. Toto ustanovenie, nazvané „Poplatky“, sa týka poplatkov za mlieko, čo je navyše uvedené v odôvodnení 8 tohto rozhodnutia. Toto ustanovenie bolo preto v rozhodnutí o začatí konania definované ako základ pre výber poplatku za mlieko. Toto ustanovenie sa však vôbec netýka prostriedkov pochádzajúcich zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko.

54 Okrem toho BayHO, konkrétne jeho § 23 až 44 citované v bodoch 6 a 7 vyššie, ktoré Komisia v napadnutom rozhodnutí vzala za právny základ pomoci, nebolo uvedené v rozhodnutí o začatí konania.

55 Po druhé bod 3.1 rozhodnutia o začatí konania, ktorého predmetom je všeobecná poznámka k posúdeniu Komisie, a konkrétne bod 3.3.1, nazvaný „Pomoc poskytnutá štátom alebo zo štátnych prostriedkov“, sa týka tiež poplatku za mlieko v súlade s MFG. Najmä v odôvodneniach 130 až 132 je uvedené, že na základe tohto zákona sa poplatok vyberá od súkromných prevádzok na účely podpory skúmaných variabilných čiastkových opatrení. V odôvodnení 133 Komisia dospela k záveru, že „opatrenia financované z výnosov dosiahnutých z poplatku boli poskytnuté zo štátnych prostriedkov a sú pripísateľné štátu“.

56 Po tretie, ako bolo uvedené v bode 10 vyššie, odôvodnenie 264 rozhodnutia o začatí konania tiež uvádza, že dotknuté opatrenie je financované z poplatkov za mlieko.

57 Z bodu 10 vyššie však vyplýva, a ako to potvrdila samotná Komisia, financovanie kontrol akosti mlieka z rozpočtových prostriedkov spolkovej krajiny Bavorsko rozhodnutie o začatí konania neuvádza.

58 Dotknuté osoby sa mohli preto oprávnene domnievať, že preskúmanie Komisie v rozhodnutí o začatí konania sa týka len prostriedkov pochádzajúcich z poplatkov za mlieko.

59 Toto konštatovanie nie je spochybnené tvrdeniami Komisie.

60 Po prvé nemožno pripustiť, ako tvrdí Komisia, že postačuje, že rozhodnutie o začatí konania nevylučuje financovanie z prostriedkov pochádzajúcich zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko. V tejto súvislosti treba konštatovať, že v súlade s článkom 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 „rozhodnutie začať konať vo veci formálneho zisťovania zhrnie príslušné záležitosti faktov a práva [skutkové a právne okolnosti – *neoficiálny preklad*]“. Toto ustanovenie preto stanovuje pozitívnu povinnosť Komisie, podľa ktorej sa Komisia nemôže opierať o také tvrdenie, ktoré by túto povinnosť zbavilo jej podstaty.

61 V súlade s judikatúrou citovanou v bode 47 vyššie, aj keď nie je Komisia povinná predložiť konečnú analýzu v súvislosti s dotknutou pomocou, je potrebné, aby dostatočne definovala rámec svojho skúmania tak, aby nezbavila právo dotknutých osôb predložiť pripomienky jeho podstaty.

62 Po druhé treba tiež zamietnuť tvrdenie Komisie, podľa ktorého všetky dotknuté strany boli informované o tom, že pomoc pochádzala z viacerých finančných zdrojov a že výslovný odkaz v tomto zmysle nie je nutný. Konkrétne, skutočnosť, že financovanie pomoci z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko bolo predbežne uvedené pred prijatím rozhodnutia o začatí konania, nevyhnutne neznamená, že Komisia skúmala túto skutočnosť v rámci konania vo veci formálneho zisťovania. V prejednávanej veci otázkou teda nie je, či dotknuté strany vedeli o tom, že financovanie pomoci tvorilo viacero zdrojov, ale či si mohli z rozhodnutia o začatí konania vyvodiť, že preskúmanie Komisie sa týka aj financovania zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko. Ako bolo pritom pripomenuté v bode 58 vyššie, v prejednávanej veci nejde o taký prípad.

63 Po tretie Komisia tiež neodôvodnene tvrdí, že pôvod štátnych prostriedkov nie je relevantný, pretože sú v každom prípade určené na financovanie toho istého opatrenia pomoci.

64 Na jednej strane súhlasiť s takýmto tvrdením by zbavilo povinnosť Komisie definovať „príslušné skutkové a právne okolnosti“ v zmysle článku 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 jej podstaty.

65 V tomto kontexte je nutné uviesť, že článok 107 ods. 1 ZFEÚ používa výraz „štátne prostriedky“ v širšom zmysle vzhľadom na to, že stanovuje, že pomoc poskytnutá z týchto prostriedkov „v akejkoľvek forme“ je nezlučiteľná s vnútorným trhom. Z toho dôvodu môžu mať tieto prostriedky rôznu formu, a Komisia má preto povinnosť definovať ich a starostlivo ich analyzovať, pričom treba dodať, že štátne prostriedky sú jedným zo základných prvkov kvalifikácie pomoci. V tejto súvislosti

výraz „finančná podpora“, ktorý použila Komisia v rozhodnutí o začatí konania, aj za predpokladu, že by ho bolo možné vykladať tak, že zahŕňa oba finančné zdroje, treba považovať za nedostatočne presný.

66 V súlade s judikatúrou citovanou v bode 48 vyššie konečné rozhodnutie môže byť do istej miery odlišné od rozhodnutia o začatí konania, a to najmä v nadväznosti na tvrdenia účastníkov konania vyjadrené v odpovedi na rozhodnutie o začatí konania, a to bez toho, aby tieto rozdiely predstavovali vadu konečného rozhodnutia (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. decembra 2010, Holandsko a NOS/Komisia, T-231/06 a T-237/06, EU:T:2010:525, body 48 a 49). Takýto rozdiel však nie je v prejednávanej veci odôvodnený. Ako pripúšťa Komisia, členský štát ju informoval o financovaní z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko ešte pred prijatím rozhodnutia o začatí konania. Komisia pri prijatí rozhodnutia o začatí konania už preto disponovala informáciami, na základe ktorých mohla zistiť, že všeobecný rozpočet spolkovej krajiny Bavorsko je zdrojom financovania spornej pomoci. Komisia navyše netvrdí, že odkaz na všeobecný rozpočet spolkovej krajiny Bavorsko v napadnutom rozhodnutí vyplýva zo zohľadnenia dôkazov poskytnutých v odpovedi na rozhodnutie o začatí konania.

67 Na druhej strane, ako je uvedené v bode 18 vyššie, Komisia v odôvodnení 145 napadnutého rozhodnutia, aby podložila svoje odôvodnenie, poukázala na financovanie pomoci z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko. Okrem toho v odôvodneniach 170 a 173 napadnutého rozhodnutia Komisia výslovne spresnila, že na rozdiel od pomoci poskytnutej v Bádensku-Württembersku bola pomoc v Bavorsku poskytnutá nielen z prostriedkov z poplatku za mlieko, ale aj zo všeobecného rozpočtu tejto spolkovej krajiny. Komisia teda pripustila, že financovanie z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko nebolo v jej analýze irelevantným prvkom.

68 S prihliadnutím na predchádzajúce úvahy treba konštatovať, že napadnuté rozhodnutie bolo prijaté bez toho, aby mali dotknuté strany možnosť vyjadriť sa k financovaniu pochádzajúcemu z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko.

69 Je nutné preto dospieť k záveru, že prijatím napadnutého rozhodnutia bolo porušené právo žalobkyne zúčastniť sa na správnom konaní, a je teda v rozpore s článkom 108 ods. 2 ZFEÚ a článkom 6 ods. 1 nariadenia č. 659/1999.

70 V tomto kontexte treba uviesť, že povinnosť Komisie umožniť dotknutým osobám v štádiu rozhodnutia o začatí konania predložiť svoje pripomienky, má povahu podstatnej formálnej náležitosti (rozsudok z 11. decembra 2008, Komisia/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, bod 55), ktorej nesplnenie má za následok zrušenie vadného aktu, a to nezávisle od toho, či toto nesplnenie spôsobilo ujmu tomu, kto naň poukázal, alebo či správne konanie mohlo viesť k inému výsledku (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2016, Goldfish a i./Komisia, T-54/14, EU:T:2016:455, bod 47).

71 Z toho vyplýva, že porušenie práva žalobkyne zúčastniť sa na správnom konaní zo strany Komisie postačuje na to, aby bolo tomuto žalobnému dôvodu vyhovené.

72 Pre úplnosť, nemožno vylúčiť, že v prípade neexistencie napadnutej protiprávnosti, teda ak by žalobkyňa mala skutočne možnosť v rámci konania vo veci formálneho zisťovania predložiť svoje pripomienky k financovaniu z prostriedkov svojho všeobecného rozpočtu, by mohlo konanie viesť k inému výsledku (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. februára 2006, Le Levant 001 a i./Komisia, T-34/02, EU:T:2006:59, bod 95).

73 Komisia najprv tým, že vytkla žalobkyni, že v štádiu konania vo veci formálneho zisťovania neuviedla tvrdenie, podľa ktorého financovanie z jej rozpočtových prostriedkov sa týka len dodatočných kontrol vykonávaných nad rámec povinných kontrol, potvrdzuje konkrétny dosah neuvedenia financovania z týchto rozpočtových prostriedkov v rozhodnutí o začatí konania.

74 Komisia ďalej spochybňuje tvrdenie žalobkyne, podľa ktorého financovanie kontrol akosti mlieka z prostriedkov všeobecného rozpočtu žalobkyne predstavuje existujúcu pomoc, pretože existuje od 30 rokov minulého storočia, t. j. pred prijatím MFG v roku 1952. Komisia totiž tvrdí, že až v roku 1970 sa toto financovanie začalo uplatňovať. Z tejto diskusie medzi stranami jasne vyplýva, že pôvod financovania z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko má určitý význam, minimálne pokiaľ ide o analýzu existencie existujúcej pomoci.

75 Napokon z bodov 17 až 20 vyššie vyplýva, že napadnuté rozhodnutie neobsahuje odlišujúcu analýzu, pokiaľ ide o každý z oboch spôsobov financovania. V tomto rozhodnutí Komisia totiž buď len urobila analýzu bez spresnenia spôsobu dotknutého financovania, alebo prebrala svoje odôvodnenie týkajúce sa financovania z poplatkov za mlieko na financovanie z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko. Nie je teda vylúčené, že by tvrdenia týkajúce sa financovania z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko, ako sú uvedené v bodoch 73 a 74 vyššie, ak by boli uvedené počas konania vo veci formálneho zisťovania, mohli viesť k inému výsledku.

76 Je preto namieste vyhovieť prvému žalobnému dôvodu.

77 Z toho dôvodu treba preskúmať, v akom rozsahu je potrebné zrušiť napadnuté rozhodnutie vzhľadom na skutočnosť, že prvý žalobný dôvod sa týka porušenia práva žalobkyne zúčastniť sa na správnom konaní, pokiaľ ide konkrétne o financovanie pomoci z prostriedkov jej všeobecného rozpočtu.

78 Možno uviesť, že v súlade s ustálenou judikatúrou čiastočné zrušenie aktu Európskej únie je možné len vtedy, ak časti, ktorých zrušenie sa navrhuje, možno oddeliť od zostávajúcej časti aktu. Táto požiadavka oddeliteľnosti nie je splnená, ak by čiastočné zrušenie aktu spôsobilo zmenu jeho podstaty (rozsudok z 3. apríla 2014, Komisia/Holandsko a ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, bod 57, a uznesenie z 11. decembra 2014, Carbunión/Rada, C-99/14 P, neuverejnený, EU:C:2014:2446, bod 26).

79 Súdny dvor v tejto súvislosti rozhodol, že otázka, či pôvodná suma pomoci by mala byť aktualizovaná uplatnením jednoduchej úrokovej sadzby alebo zloženej úrokovej sadzby, je oddeliteľná od pôvodnej sumy pomoci a nijako neovplyvňuje konštatovanie, že táto pomoc je nezlučiteľná s vnútorným trhom. Súdny dvor okrem toho uviedol, že samotný výrok dotknutého rozhodnutia rozlišuje v článku 1 tohto rozhodnutia medzi pôvodnou sumou dotknutej pomoci a aktualizovanou sumou (rozsudok z 11. decembra 2008, Komisia/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, body 107 a 108).

80 Všeobecný súd však konštatoval, že kritériá, ktoré podmieňujú dočasné povolenie vyplatiť pomoc, nie sú oddeliteľné od zostávajúcej časti napadnutého aktu (pozri v tomto zmysle uznesenie z 10. decembra 2013, Carbunión/Rada, T-176/11, neuverejnený, EU:T:2013:686, body 33 až 36).

81 Okrem toho Súdny dvor konštatoval, že zmena podmienok vrátenia kapitálového vkladu predstavujúceho dodatočnú výhodu nie je oddeliteľná od napadnutého aktu, pretože tento prvok je súčasťou posúdenia Komisie, keď rozhoduje o zlučiteľnosti pomoci (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. apríla 2014, Komisia/Holandsko a ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, body 59 až 63).

82 Z toho vyplýva, že nemožno predpokladať čiastočné zrušenie a že je možné len pod podmienkou, že je isté, že toto zrušenie nespôsobí zmenu podstaty napadnutého aktu.

83 V prejednávanej veci je nutné konštatovať, ako je uvedené v bode 75 vyššie, že napadnuté rozhodnutie neobsahuje odlišujúcu analýzu z hľadiska spôsobov financovania o to viac, že Komisia tvrdí, ako je uvedené v bode 63 vyššie, že i keď dotknutá pomoc pochádza z dvoch zdrojov financovania, ide o jedno a jediné opatrenie. Toto konštatovanie potvrdzuje skutočnosť, že na rozdiel od dotknutej skutkovej podstaty vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok citovaný v bode 79 vyššie, článok 1 napadnutého rozhodnutia, ktorý konštatuje nezlučiteľnosť spornej pomoci s vnútorným trhom,

nešpecifikuje konkrétny spôsob, ktorým bola táto pomoc financovaná. Okrem toho v článkoch 2 až 4 napadnutého rozhodnutia týkajúcich sa vrátenia pomoci nie je medzi oboma spôsobmi financovania urobený nijaký rozdiel.

84 V dôsledku toho v prejednávanej veci nie je vzhľadom na obsah a štruktúru napadnutého rozhodnutia možné z hľadiska jeho výkladu oddeliť odôvodnenia týkajúce sa financovania z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko od zostávajúcej časti tohto rozhodnutia. Keďže teda podmienka stanovená v bode 82 vyššie nie je splnená, nemožno rozhodnúť o čiastočnom zrušení napadnutého rozhodnutia obmedzenom na financovanie zo všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko.

85 Navyše je potrebné pripomenúť, že súdu Únie neprináleží, aby v rámci preskúmania, ktoré uskutočňujú súdy Únie v súvislosti s komplexnými ekonomickými posúdeniami Komisie v oblasti štátnej pomoci, nahradil ekonomické posúdenie Komisie svojím vlastným posúdením (rozsudok z 20. septembra 2017, Komisia/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, bod 63; pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 9. marca 2017, Ellinikos Chrysos/Komisia, C-100/16 P, EU:C:2017:194, bod 20).

86 V prejednávanej veci preto Všeobecnému súdu neprináleží nahradiť odôvodnenie Komisie na účely vymedzenia dosahu financovania z prostriedkov všeobecného rozpočtu spolkovej krajiny Bavorsko na preskúmanie spornej pomoci v napadnutom rozhodnutí.

87 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je potrebné vyhovieť žalobe na základe prvého žalobného dôvodu.

88 Z toho vyplýva, že článok 1 napadnutého rozhodnutia sa musí zrušiť v rozsahu, v akom sa týka pomoci poskytnutej v Bavorsku.

89 To isté platí, pokiaľ ide o články 2 až 4 tohto rozhodnutia, ktorých zrušenie žalobkyňa tiež navrhuje v rozsahu, v akom v nich stanovené vrátenie pomoci priamo vyplýva z článku 1. Vyplýva to aj zo znenia článku 14 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, ktorý stanovuje, že pokiaľ ide o „záporné rozhodnutia v prípadoch protiprávnej pomoci, Komisia rozhodne, že daný členský štát podnikne všetky potrebné opatrenia, aby vymohol pomoc od príjemcu“.

90 V dôsledku toho články 1 až 4 napadnutého rozhodnutia sa musia zrušiť v rozsahu, v akom sa týkajú pomoci poskytnutej v Bavorsku, pričom nie je potrebné rozhodnúť o ostatných žalobných dôvodoch uvedených žalobkyňou.

O trovách

91 Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku sa účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, uloží povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia nemala vo veci úspech, je opodstatnené uložiť jej povinnosť, aby znášala svoje vlastné trovy konania, ako aj trovy konania žalobkyne v súlade s jej návrhmi.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (štvrtá komora)

rozhodol takto:

1. **Články 1 až 4 rozhodnutia Komisie (EÚ) 2015/2432 z 18. septembra 2015 o štátnej pomoci SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)], ktorú schválila Spolková republika Nemecko na účely kontrol akosti mlieka v rámci zákona o mlieku a tukoch, sa zrušuje v rozsahu, v akom je**

v nich rozhodnuté, že poskytnutie štátnej pomoci Spolkovou republikou Nemecko je nezlučiteľné s vnútorným trhom, pokiaľ ide o kontroly akosti mlieka uskutočnené v Bavorsku, a je nariadené vrátenie tejto pomoci.

2. **Európska komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania Freistaat Bayern.**

Kanninen Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín Reine

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 12. decembra 2018.

Podpisy