Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

12 декември 2018 година*

„Държавни помощи — Помощ в полза на баварския млечен сектор — Финансиране на качествения контрол на млякото — Решение, с което помощта се обявява за несъвместима с вътрешния пазар — Процесуални права на провинция Бавария — Член 108, параграф 2 ДФЕС — Член 6, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999“

По дело T-683/15

Freistaat Bayern (Германия), за която се явяват U. Soltész и H. Weiß, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват T. Maxian Rusche, K. Herrmann и P. Němečková, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за частична отмяна на Решение (ЕС) 2015/2432 на Комисията от 18 септември 2015 година относно държавна помощ за качествен контрол на млякото, предоставена от Германия въз основа на Закона за млякото и мазнините, SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN) (ОВ L 334, 2015 г., стр. 23),

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

състоящ се от: H. Kanninen, председател, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín и I. Reine (докладчик), съдии,

секретар: N. Schall, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 27 февруари 2018 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Решение

Обстоятелствата по спора

1 В Германия качеството на млякото традиционно се гарантира чрез независим качествен контрол. Този качествен контрол на млякото се финансира в Бавария (Германия), от една страна, от постъпления от таксата върху млякото, наложена на изкупвачите на мляко, и от друга страна, от общия бюджет на жалбоподателя, Freistaat Bayern (провинция Бавария, Германия).

Национална правна уредба

2 Член 22, параграф 1 от Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (германски федерален Закон за млякото и мазнините) от 1952 г. (BGBl. 1952 I, стр. 811; наричан по-нататък „MFG“), последно изменен с член 397 от Наредбата от 31 август 2015 г. (BGBl. 2015 I, стр. 1474), предвижда, че правителствата на провинциите, след консултация със съответното сдружение на провинцията, като това сдружение е създадено съгласно MFG и се състои от предприятия от сектора на млякото и потребители, които защитават съвместно икономическите си интереси, или със заинтересованите професионални организации, могат да събират такси общо от мандрите, сборните пунктове за мляко или предприятията за пастьоризиране на мляко, за да стимулират млечния сектор. Член 22, параграфи 2 и 2a от MFG гласи, че постъпващите съгласно параграф 1 средства могат да се използват само за финансирането на девет цели, сред които са насърчаването и запазването на качеството на млякото, чието финансиране е предмет на жалбата по настоящото дело.

3 Съгласно член 1, параграф 1 от Milch-Güteverordnung (Наредба за качеството на млякото) от 9 юли 1980 г. (BGBl. 1980 I, стр. 878; наричана по-нататък „MGV“), последно изменена с Наредбата от 17 декември 2010 г. (BGBl. 2010 I, стр. 2132), изкупвачите на доставеното мляко са длъжни да контролират или да осигурят контрол на качеството му.

4 По силата на член 4 от Bayerische Ausführungsverordnung zur Milch-Güteverordnung (Наредба за изпълнение на MGV в Бавария) от 15 декември 1980 г. (GVBl. 1981, стр. 3), заменен с член 2, параграф 1 от Bayerische Ausführungsverordnung zum MGV (Наредба за изпълнение на MGV в Бавария) от 7 декември 1988 г. (GVBl. 1988, стр. 387), организацията за контрол на млякото, Milchprüfring Bayern e.V. (наричана по-нататък „Milchprüfring“), е натоварена с извършването на този контрол.

5 Член 1 от Milchumlageverordnung (Наредбата за таксата върху млякото) от 17 октомври 2007 г. (BayGVBl. 2007, стр. 727) на баварското министерство на храните, земеделието и горското стопанство, приета въз основа на член 22, параграф 1 от MFG, предвижда, че притежателите на мандри се облагат с такса за доставените им количества сурово мляко.

6 Съгласно член 23 от Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Финансов регламент на провинция Бавария) от 8 декември 1971 г. (BayRS 630-1-F; наричан по-нататък „BayHO“), който се съдържа в част II, „Изготвяне на бюджета и на финансовия план“, от този регламент, разходите и бюджетните кредити за поети задължения във връзка с плащания на служби извън държавната администрация за изпълнение на определени цели могат да се включат в бюджета само ако държавата има приоритетен интерес от това изпълнение, който не би могъл да бъде задоволен, или поне не в необходимата степен, без съответните субсидии.

7 Член 44 от BayHO се съдържа в част III от този регламент, озаглавена „Изпълнение на бюджета“, и гласи, че тези субсидии могат да се изплащат само при предвидените в член 23 от този регламент условия.

Административно производство

8 С писма от 28 ноември 2011 г. и 27 февруари 2012 г. Европейската комисия иска от Федерална република Германия допълнителна информация във връзка с годишния доклад за 2010 г. в областта на държавните помощи в земеделския сектор, който последната е представила в съответствие с член 21, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41). Федерална република Германия отговаря на въпросите на Комисията с писма от 16 януари 2012 г. и 27 април 2012 г. Комисията приема, с оглед на отговорите на Федерална република Германия, че последната е предоставила държавна помощ на своя млечен сектор на основание на MFG.

9 С писмо от 2 октомври 2012 г. Комисията уведомява Федерална република Германия, че мерките, въведени от различните германски провинции, включително провинция Бавария и провинция Баден-Вюртемберг, в съответствие с правомощието, което им предоставя член 22 от MFG, са регистрирани под номер SA.35484 (2012/NN) като помощ, за която не е постъпило уведомление. С писма от 16 ноември 2012 г. и 7, 8, 11, 13, 14, 15 и 19 февруари, 21 март, 8 април, 28 май, 10 и 25 юни и 2 юли 2013 г. Федерална република Германия представя по-подробна информация на Комисията.

10 С писмо от 17 юли 2013 г. (C(2013) 4457 окончателен) (ОВ C 7, 2014 г., стр. 8) Комисията съобщава на Федерална република Германия решението си да започне процедурата, посочена в член 108, параграф 2 ДФЕС (наричано по-нататък „решението за започване на процедурата“). Това решение се отнася до различните мерки, предприети в няколко германски провинции на основание на MFG, за да се стимулира млечният сектор, включително помощите, посочени в Решение (ЕС) 2015/2432 на Комисията от 18 септември 2015 година относно държавна помощ за качествен контрол на млякото, предоставена от Германия въз основа на Закона за млякото и мазнините, SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN) (ОВ L 334, 2015 г., стр. 23, наричано по-нататък „обжалваното решение“). Помощта, предмет на жалбата в настоящото производство, е една от мерките, разгледани в това решение. По отношение на тази помощ Комисията, от една страна, посочва в точка 2.5 от решението за започване на процедурата, посветена на финансирането на разглежданите мерки, член 22 от MFG, който се отнася до таксата върху млякото. От друга страна, в съображение 264 от това решение Комисията изтъква, че разглежданите мерки са били финансирани чрез парафискална такса, позовавайки се на същата разпоредба от MFG.

11 След извършения анализ Комисията констатира съвместимостта на спорната помощ с вътрешния пазар за периода от 28 ноември 2001 г. до 31 декември 2006 г., като същевременно изразява съмнение по отношение на съвместимостта ѝ с вътрешния пазар, считано от 1 януари 2007 г.

12 С писмо от 20 септември 2013 г. Федерална република Германия представя становището си относно решението за започване на процедурата.

13 Комисията получава седем становища от заинтересовани страни, които се отнасят до мерките във връзка с качествения контрол на млякото, посочени в обжалваното решение.

14 Получените становища са изпратени на Федерална република Германия с писма от 27 февруари, 3 март и 3 октомври 2014 г.

15 С писмо от 3 декември 2014 г. Федерална република Германия изразява мнението си с оглед на допълнително становище от 8 юли 2014 г.

Обжалваното решение

16 На 18 септември 2015 г. Комисията приема обжалваното решение. Това решение се отнася само до финансирането на проведения в периода след 1 януари 2007 г. качествен контрол на млякото в Баден-Вюртемберг и Бавария (Германия). Настоящата жалба се ограничава до мерките, отнасящи се до тази провинция.

17 На първо място, Комисията проверява дали получените от таксата върху млякото средства представляват държавни помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Комисията приема, че окончателното решение за използването на средствата се взема от съответните органи на провинцията, тоест от държавата, докато в съответствие с член 22, параграф 3, трето изречение от MFG сдружението на провинцията или професионалните организации трябва само да бъде или бъдат изслушани преди използването на средствата. Освен това в член 22, параграф 2, точки 1—6 от MFG се определя за какви цели могат да се изразходват средствата от събираната такса върху млякото. Следователно Комисията приема, че постъпленията от таксата върху млякото трябва да се разглеждат като подлежащи на публичен контрол и че финансираните със средства от таксата върху млякото мерки са предоставени чрез държавни ресурси и отговорността за тях се носи от държавата. Накрая тя пренася тази констатация върху финансирането чрез общия бюджет на провинция Бавария.

18 На второ място, Комисията установява, че мандрите в Бавария получават селективно предимство чрез възстановяването на разходите за качествен контрол на млякото от средства от таксата и от общия бюджет на провинция Бавария. Комисията счита, че този качествен контрол на млякото в крайна сметка е от полза за мандрите, защото последните са задължени от закона да изследват доставеното им мляко. Мандрите представляват предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС и разходите, свързани с плащането на контролна агенция с цел проверка на качеството на млякото, трябва да се разглеждат като типични оперативни разходи, които съответните предприятия, тоест мандрите, обикновено трябва да понасят сами. Освен това според Комисията всяко евентуално предимство се предоставя само на „определени предприятия“, защото освен сектора на мандрите в Германия съществуват и много други икономически сектори, които не печелят от въпросните мерки. Ето защо евентуалното предоставено предимство има селективен характер. Освен това в провинции, различни от Баден-Вюртемберг и Бавария, разходите за изследванията не са възстановявани на мандрите от средства от таксата върху млякото. Накрая, в съображение 145 от обжалваното решение Комисията взема предвид обстоятелството, че мярката е финансирана и чрез общия бюджет на провинция Бавария. Ето защо тя счита, че ползата, която мандрите са извлекли от поемането на разходите за качествен контрол на млякото, не отговаря непременно на това, което са платили като такса върху млякото.

19 На трето място, в обжалваното решение е прието, че що се отнася до наличието на съществуваща помощ, компетентното федерално министерство и германските провинции са приели разпоредбите за прилагане, които представляват правното основание за оценяваните в това решение мерки. Комисията счита, че освен MFG, който не въвежда съответната схема за подпомагане, германските органи не са предоставили никаква информация, която да доказва, че е налице правно основание отпреди 1958 г., което е трябвало да се приложи в първоначалния му вид по време на разследвания период.

20 На четвърто и последно място, Комисията констатира, че помощите за рутинен контрол на млякото не отговарят на условията, определени в точка 109 от Насоките на Общността за държавна помощ за селскостопанския и горския сектор 2007—2013 г. (ОВ C 319, 2006 г., стр. 1) във връзка с член 16, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1857/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година за прилагане на членове [107 ДФЕС и 108 ДФЕС] към държавната помощ за малки

и средни предприятия, осъществяващи дейност в производството на селскостопански продукти и за изменение на Регламент (ЕО) № 70/2001 (ОВ L 358, 2006 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 5, стр. 75), към който препраща посочената точка 109.

21 При тези условия Комисията приема в член 1 от обжалваното решение, че предоставяната в периода след 1 януари 2007 г. помощ в Бавария е неправомерна и несъвместима с вътрешния пазар. В членове 2—4 от това решение Комисията разпорежда възстановяването на помощта и определя правилата за това.

Производството и исканията на страните

22 На 26 ноември 2015 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд настоящата жалба.

23 Комисията подава писмената си защита в секретариата на Общия съд на 2 март 2016 г.

24 На 23 май 2016 г. жалбоподателят подава писмена реплика в секретариата на Общия съд.

25 С решение от 14 юни 2016 г. на председателя на Общия съд делото е възложено на нов съдия докладчик поради частично обновяване на състава на Общия съд.

26 На 5 септември 2016 г. Комисията подава писмена дуплика в секретариата на Общия съд.

27 След промяна в съставите на Общия съд, съгласно член 27, параграф 5 от Процедурния правилник на Общия съд съдията докладчик е включен в четвърти състав, на който съответно е разпределено настоящото дело.

28 На 9 януари 2018 г. в рамките на процесуално-организационни действия Общият съд поставя писмени въпроси на страните, на които те отговарят в определения срок.

29 На 9 февруари 2018 г. в рамките на процесуално-организационни действия Общият съд поставя нови писмени въпроси за отговор в съдебното заседание.

30 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 27 февруари 2018 г.

31 Жалбоподателят моли Общия съд:

– да отмени член 1 от обжалваното решение в частта, в която с него се приема, че държавните помощи, които Федерална република Германия е предоставила в нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС в полза на съответните предприятия от млечната промишленост в Бавария във връзка с проведения в Бавария качествен контрол на млякото, са несъвместими с вътрешния пазар в периода след 1 януари 2007 г.,

– да отмени членове 2—4 от обжалваното решение в частта, в която с тях се разпорежда на съответните предприятия от млечната промишленост в Бавария да възстановят помощите заедно с лихвите,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски,

32 Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата като неоснователна,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

33 Жалбоподателят посочва пет основания в подкрепа на своята жалба:

– първото основание е изведено от нарушение на член 108, параграф 2 ДФЕС, както и на член 6, параграф 1 и член 24, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 [ДФЕС] (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9 и поправка в ОВ L 186, 2017 г., стр. 17),

– първата част на второто основание е изведена от липсата на предимство за изкупвачите на мляко, а втората част на второто основание — от липсата на селективен характер на предоставеното на баварските мандри предимство,

– третото основание, изтъкнато при условията на евентуалност, е изведено от липсата на нарушение на задължението за уведомяване и от последващата незаконосъобразност на възстановяването съгласно член 108, параграфи 1 и 3 ДФЕС и съгласно член 14 от Регламент 2015/1589,

– четвъртото основание, изтъкнато при условията на евентуалност, е изведено от обстоятелството, че Комисията неправилно е отхвърлила съвместимостта на помощта с вътрешния пазар,

– петото основание, изтъкнато при условията на евентуалност, е изведено от нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания.

По първото основание, изведено от нарушение на член 108, параграф 2 ДФЕС и на член 6, параграф 1 и член 20, параграф 1 от Регламент № 659/1999

34 В самото начало следва да се отбележи, че жалбоподателят посочва в жалбата си Регламент 2015/1589. В отговор на въпрос, поставен от Общия съд, жалбоподателят уточнява писмено, а впоследствие — в съдебното заседание, че е възнамерявал да посочи приложимия към фактите по делото регламент, а именно Регламент № 659/1999, който е отменен и заменен с Регламент 2015/1589 едва след датата на приемане на обжалваното решение. Следва да се добави, че посочените разпоредби на член 6, параграф 1 и на член 24, параграф 1 от Регламент 2015/1589 възпроизвеждат изцяло разпоредбите на член 6, параграф 1 и на член 20, параграф 1 от Регламент № 659/1999.

35 С оглед на гореизложеното в настоящото решение позоваване ще се прави само на Регламент № 659/1999.

Доводи на страните

36 На първо място, жалбоподателят счита, че обжалваното решение е опорочено от сериозна процесуална грешка, която е нарушила не само правото на защита на Федерална република Германия и правото ѝ да участва в производството, но и цялата процедура по разследване. Всъщност обжалваното решение надхвърляло предмета на решението за започване на процедурата, на което е основано, тъй като финансирането на качествения контрол на млякото със средства от общия бюджет не било посочено в решението за започване на процедурата. Освен това, като не дава нито на Федерална република Германия, нито на заинтересованите страни възможност да представят мнения по този въпрос, Комисията според жалбоподателя

приема решение, опорочено от липса на мотиви и на разследване. Във всеки случай, дори да е трябвало двата механизма за финансиране да се разгледат като една-единствена мярка за помощ, те били прекалено различни и следователно трябвало да бъдат ясно определени в решението за започване на процедурата. Освен това жалбоподателят поддържа, че макар финансирането със средства от общия му бюджет да е било изтъкнато в стадия на предварителната проверка преди решението за започване на процедурата, това не изключва незаконосъобразността на обжалваното решение, доколкото посоченото финансиране е трябвало да бъде точно определено в решението за започване на процедурата.

37 Второ, жалбоподателят изтъква, че официалната процедура по разследване трябва да е законосъобразна, за да е валидно обжалваното решение. Според него законосъобразното решение за започване на процедурата трябва да е ясно ограничено по своя предмет, като Комисията винаги има възможност да приеме решение за разширяване при необходимост. Според жалбоподателя, ако Комисията надхвърли предмета на решението за започване на процедурата, има нарушение на правото на защита и на правото на изслушване на засегнатите лица. Подобен порок трябва да бъде разгледан служебно от Общия съд и безусловно да доведе до отмяна на обжалваното решение. Той добавя, че дори ако от формална гледна точка единствено държавата членка е адресат на решенията на Комисията, на третите засегнати лица, които са пряко заинтересовани, също трябва да се предостави правото да бъдат изслушани и правото да участват в процедурата. Нещо повече, нарушено било правото на жалбоподателя да участва в административното производство в необходимата степен. Освен това жалбоподателят счита, че има право да изтъкне от процесуална гледна точка нарушение на правото на защита на федералната държава в качеството си на образувание, което води процеса от името на последната. Накрая, жалбоподателят потвърждава в съдебното заседание, че нарушението на правото на защита и нарушението на правото на участие в административното производство са две отделни оплаквания, групирани в едно и също основание.

38 Трето, жалбоподателят счита, че процедурата е можела да приключи с различен резултат, ако заинтересованите страни са имали възможност да изложат своето виждане относно аспекта във връзка със средствата от общия му бюджет. От една страна, жалбоподателят поддържа, че фактът, че предоставя на разположение на организацията Milchprüfring средства от общия си бюджет, не съдържа никакво относимо (непряко) предимство от гледна точка на правото в областта на помощите. Всъщност тези средства служели за финансиране на допълнителни изследвания, които надхвърлят задължителните по закон изследвания и които не представляват и допълнителни тестове по инициатива на мандрите по смисъла на членове 3 и 4 от Наредбата за изпълнение на MGV в Бавария, разходите за които се поемат изцяло от мандрите. Тези тестове не били извършвани в интерес на мандрите, а в интерес на потребителите и в общ интерес. Жалбоподателят счита също, че тези средства не са помощи, а обезщетение за поемането на дейност по упражняването на публична власт, която организацията Milchprüfring извършва за провинция Бавария. От друга страна, жалбоподателят поддържа, че възстановяването на тази твърдяна помощ е изключено, като се има предвид, че предоставянето на средствата от неговия общ бюджет представлява „съществуваща помощ“ и че идентични финансирания съществуват от 30-те години на миналия век.

39 Комисията отговаря, на първо място, че съгласно постоянната съдебна практика жалбоподателят не може да се позове на правото на защита на Федерална република Германия, тъй като става въпрос за субективни права, които могат да бъдат предявени само от последната. Тя добавя, че нарушението на правото на участие в административното производство в необходимата степен, изтъкнато от жалбоподателя за първи път в писмената реплика, е ново и следователно недопустимо основание.

40 На второ място, Комисията поддържа, че финансирането на качествения контрол на млякото със средства от общия бюджет на провинция Бавария не представлява самостоятелна мярка за помощ. Според нея мярката за помощ, предмет на процедурата по разследване, се състои в

освобождаването, от което се ползват изкупвачите на мляко, от разходите за изследванията на качеството му. Бюджетните средства, използвани за тази цел, били само друга форма на „държавни средства“, един от четирите съставни елемента на държавната помощ. Тези средства били предназначени за същите изследвания като финансираните от таксата върху млякото, и от тях се ползвали същите изкупвачи. Според Комисията жалбоподателят не оспорва факта, че обжалваната мярка е финансирана с държавни средства, а само изразява съжаление, че размерът и произходът на помощта не са били достатъчно подробно описани в решението за започване на процедурата, въпреки че е разполагал с тази информация. Освен това Комисията отрича факта, че финансирането с бюджетни средства на провинция Бавария се отнася единствено до „допълнителни тестове, които надхвърлят това, което е задължително“. Тя добавя, че нито заинтересованите страни, нито държавата членка са изтъкнали в хода на официалната процедура по разследване, че финансирането от таксата върху млякото се отнася само до минималния брой проби, предвиден в член 2, параграфи 1—8 от MGV.

41 На трето място, Комисията счита, че жалбоподателят греши, когато твърди, че обжалваното решение се отнася до мярка за помощ, за която не е ставало въпрос в решението за започване на процедурата. В тази връзка тя изтъква постоянна съдебна практика, съгласно която решението за започване на процедурата може да се ограничи до това да обобщи релевантните фактически и правни въпроси и трябва само да позволи на заинтересованите страни да участват ефективно в официалната процедура по разследване. За тази цел било достатъчно заинтересованите страни да познават обосновката на Комисията, която не е длъжна на този етап да представи завършен анализ на разглежданата помощ. Въпреки това, дори да се предположи, че решението за започване на процедурата се ограничава до таксата, изтъкнатите в него мотиви се прилагали a fortiori за мерките, които са финансирани пряко с държавни средства.

42 На четвърто място, Комисията оспорва довода, че финансирането на качествения контрол на млякото със средства от общия бюджет на провинция Бавария било изключено от решението за започване на процедурата и не било обхванато от официалната процедура по разследване. Комисията не оспорва, че това финансиране не е било посочено изрично в решението за започване на процедурата, но твърди, че не е било и изрично изключено от разследването на мярката за помощ. Тя добавя, че точка 3.3.1 от решението за започване на процедурата не може да се тълкува в смисъл, че ограничава официалното разследване до финансирането с постъпления от таксата върху млякото, тъй като Комисията обяснила, че този вид финансиране е равностойно на финансирането с държавни средства и че не е необходимо да го разглежда. Освен това Комисията поддържа, че видно от структурата на решението за започване на процедурата, бюджетните средства също са взети предвид и че „финансовата помощ“ включва двата аспекта: таксата и бюджетните средства. Според Комисията текстът на решението за започване на процедурата не позволява да се твърди, че обжалваното решение нарушава член 108, параграф 2 ДФЕС, тъй като той изрично посочва съставния елемент на мярката за помощ, който не е бил оспорен и е трябвало да бъде изрично посочен, за да се определи обхватът на възстановяването.

43 На пето и последно място, Комисията изтъква, че твърдението на жалбоподателя, че решението за започване на процедурата му е попречило да изрази становище по редица аспекти на мярката за помощ, финансирана с бюджетните средства, е ирелевантно. Комисията припомня най-напред, че провинция Бавария е имала възможност да участва в процедурата по разследване чрез участието на германското федерално правителство. Освен това тя поддържа, че държавите членки и заинтересованите страни са имали възможност да представят доводите си във връзка с твърдяната липса на предимство за изкупвачите на мляко, произтичащи от поемането на сумите за разходите за изследванията, направени от организацията Milchprüfring, или във връзка с наличието на съществуваща помощ. Освен това Комисията твърди, че субсидии от бюджетите на държавата са направени за първи път през 1970 г., доста след влизането в сила на Договора за създаване на Европейската икономическа общност, подписан в Рим на 25 март 1957 г. При условията на евентуалност, Комисията счита, че ако е имало

нарушение на правото на жалбоподателя да представи мнение, то не може да доведе до отмяна на обжалваното решение, тъй като процедурата не е можела да приключи с различен резултат, независимо от изтъкнатите мнения.

Съображения на Общия съд

– По оплакването, изведено от нарушението на правото на защита

44 Що се отнася до правата на субдържавните образувания, предоставили държавни помощи, следва да се отбележи, че административното производство в областта на държавните помощи е насочено единствено срещу съответната държава членка. Само последната, в качеството си на адресат на обжалваното решение, следователно може да се позовава на същинско право на защита. Субдържавните образувания, които предоставят помощи, като жалбоподателя, както и предприятията — получатели на помощите, и техните конкуренти се разглеждат само като заинтересовани лица в това производство, по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 6 март 2003 г., Westdeutsche Landesbank Girozentrale и Land Nordrhein-Westfalen/Комисия, T-228/99 и T-233/99, EU:T:2003:57, т. 122, и от 12 май 2011 г., Région Nord-Pas-de-Calais и Communauté d'agglomération du Douaisis/Комисия, T-267/08 и T-279/08, EU:T:2011:209, т. 71 и цитираната съдебна практика). Нарушението на правото на защита по своето естество представлява субективна незаконосъобразност, на която следователно самата засегната държава членка трябва да се позове (вж. решения от 9 септември 2009 г., Diputación Foral de Álava и др./Комисия, T-30/01—T-32/01 и T-86/02—T-88/02, EU:T:2009:314, т. 238 и цитираната съдебна практика, и от 1 юли 2010 г., ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Комисия, T-62/08, EU:T:2010:268, т. 186 и цитираната съдебна практика).

45 Оттук следва, че провинция Бавария не може да се позовава на правото на защита по отношение на Федерална република Германия, нито по отношение на себе си. Провинция Бавария разполага само с право да участва в административното производство в необходимата степен предвид конкретните обстоятелства по случая (вж. в този смисъл решения от 31 май 2006 г., Kuwait Petroleum (Nederland)/Комисия, T-354/99, EU:T:2006:137, т. 80 и цитираната съдебна практика, и от 15 декември 2009 г., EDF/Комисия, T-156/04, EU:T:2009:505, т. 107). Ето защо това оплакване трябва да се отхвърли.

– По оплакването, изведено от нарушение на правото на участие в административното производство

46 Следва да се припомни, че по силата на член 108, параграф 2 ДФЕС Комисията има задължението да уведоми заинтересованите страни да представят своите мнения във фазата на официално разследване (вж. в този смисъл решения от 22 февруари 2006 г., Le Levant 001 и др./Комисия, T-34/02, EU:T:2006:59, т. 78, от 31 май 2006 г., Kuwait Petroleum (Nederland)/Комисия, T-354/99, EU:T:2006:137, т. 83 и цитираната съдебна практика, и от 15 декември 2009 г., EDF/Комисия, T-156/04, EU:T:2009:505, т. 106). Това правило има характер на съществено процесуално изискване (решение от 11 декември 2008 г., Комисия/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, т. 55). Във връзка с това задължение, съгласно постоянната съдебна практика, публикуването на известие в Официален вестник е подходящ начин за уведомяване на всички заинтересовани лица за започването на такова производство (решения от 14 ноември 1984 г., Intermills/Комисия, 323/82, EU:C:1984:345, т. 17, и от 31 май 2006 г., Kuwait Petroleum (Nederland)/Комисия, T-354/99, EU:T:2006:137, т. 81). Единственото предназначение на това известие е да подтикне заинтересованите лица да предоставят на Комисията всяка информация, която би могла да ѝ послужи в по-нататъшния ход на производството (решения от 12 юли 1973 г., Комисия/Германия, 70/72, EU:C:1973:87, т. 19, от 22 октомври 1996 г.,

Skibsværftsforeningen и др./Комисия, T-266/94, EU:T:1996:153, т. 256, и 20 септември 2011 г., Regione autonoma della Sardegna и др./Комисия, T-394/08, T-408/08, T-453/08 и T-454/08, EU:T:2011:493, т. 73).

47 Съгласно член 6, параграф 1 от Регламент № 659/1999 в решението за започване на процедурата се обобщават релевантните фактически и правни въпроси, включва се предварителната оценка на Комисията и се излагат съмненията по отношение на съвместимостта на мярката с вътрешния пазар. От своя страна официалната процедура по разследване позволява повдигнатите в решението за започване на процедурата въпроси да бъдат задълбочени и изяснени (решение от 4 март 2009 г., Италия/Комисия, T-424/05, непубликувано, EU:T:2009:49, т. 69). В замяна на това, без да бъде задължена да представя завършен анализ по отношение на разглежданата помощ, Комисията трябва да определи в достатъчна степен рамките на своето разследване, за да не лиши от смисъл правото на заинтересованите лица да представят мнения (вж. в този смисъл решения от 1 юли 2009 г., ISD Polska и др./Комисия, T-273/06 и T-297/06, EU:T:2009:233, т. 126 и цитираната съдебна практика, и от 15 декември 2009 г., EDF/Комисия, T-156/04, EU:T:2009:505, т. 108). За тази цел е достатъчно заинтересованите лица да познават обосновката, която е довела до предварителния извод на Комисията, че разглежданата мярка може да представлява нова, несъвместима с вътрешния пазар помощ (решения от 11 май 2005 г., Saxonia Edelmetalle и ZEMAG/Комисия, T-111/01 и T-133/01, EU:T:2005:166, т. 50, и от 15 декември 2009 г., EDF/Комисия, T-156/04, EU:T:2009:505, т. 110).

48 От член 7 от Регламент № 659/1999 е видно, че в резултат на тази процедура анализът на Комисията може да е претърпял развитие, тъй като тя може в крайна сметка да реши, че мярката не представлява държавна помощ или че съмненията относно нейната съвместимост са били отстранени. От това следва, че окончателното решение може да се различава от решението за започване на процедурата, без това да опорочава окончателното решение (решения от 4 март 2009 г., Италия/Комисия, T-424/05, непубликувано, EU:T:2009:49, т. 69, и от 16 декември 2010 г., Нидерландия и NOS/Комисия, T-231/06 и T-237/06, EU:T:2010:525, т. 50).

49 Настоящото оплакване следва да се разгледа с оглед на тези принципи.

50 В самото начало следва да се припомни, че както следва от точка 37 по-горе, и с оглед на съдържанието на жалбата, позоваването на правото на участие в производството и на правото на изслушване в действителност съвпада с позоваването от жалбоподателя на правото му да участва в административното производство.

51 Освен това трябва да се приеме за установено, че противно на поддържаното от Комисията, жалбоподателят е изтъкнал в точки 56 и 59 от жалбата, а не с писмената реплика, нарушението на правото на участие в административното производство в съответствие с член 108, параграф 2 ДФЕС, член 6, параграф 1 и член 20 от Регламент № 659/1999. Следователно оплакването е допустимо.

52 Поради това, за да се анализира наличието на нарушение на това право, следва да се разгледа обжалваното решение в светлината на решението за започване на процедурата, за да се определи дали финансирането със средства от общия бюджет на провинция Бавария вече е било посочено в последното решение.

53 На първо място, както е посочено в точка 10 по-горе, точка 2.5 от решението за започване на процедурата се отнася до рамката за финансиране на помощите, които са предмет на официалната процедура по разследване. Тази точка препраща към член 22 от MFG. Последната разпоредба, озаглавена „Такси“, се отнася до таксите върху млякото, което впрочем е посочено в съображение 8 от това решение. Следователно тази разпоредба е определена в решението за

започване на процедурата като основанието за събирането на таксата върху млякото. Тази разпоредба обаче по никакъв начин не се отнася до средствата от общия бюджет на провинция Бавария.

54 Освен това BayHO, по-специално членове 23 и 44 от него, цитирани в точки 6 и 7 по-горе, които Комисията е приела в обжалваното решение за правно основание на помощта, не е бил споменат в решението за започване на процедурата.

55 На второ място, точка 3.1 от решението за започване на процедурата, която има за предмет общ коментар относно оценката, извършена от Комисията, и по-специално точка 3.3.1, озаглавена „Помощ, предоставена от държавата или чрез ресурси на държавата“, се отнася и до таксата върху млякото, в съответствие с MFG. По-специално, в съображения 130 и 132 се посочва, че по силата на този закон таксата се събира от частните оператори, за да се подкрепят разглежданите различни подмерки. В съображение 133 Комисията стига до извода, че „мерките, финансирани от постъпленията от таксата, са били предоставени чрез държавни ресурси и отговорността за тях се носи от държавата“.

56 На трето място, както е посочено в точка 10 по-горе, в съображение 264 от решението за започване на процедурата се посочва също, че разглежданата мярка е финансирана чрез таксата върху млякото.

57 В замяна на това, както е видно от точка 10 по-горе и както бе потвърдено от самата Комисия, финансирането на качествения контрол на млякото със средства от бюджета на провинция Бавария не е споменато в решението за започване на процедурата.

58 Следователно заинтересованите страни са можели основателно да допуснат, че анализът на Комисията в решението за започване на процедурата се е отнасял единствено до средствата от таксата върху млякото.

59 Тази констатация не може да бъде поставена под въпрос от доводите на Комисията.

60 На първо място, не може да се приеме, както поддържа Комисията, че е достатъчно решението за започване на процедурата да не е изключило финансирането чрез средства от общия бюджет на провинция Бавария. В това отношение следва да се констатира, че съгласно член 6, параграф 1 от Регламент № 659/1999 „решението за започване на официална процедура по разследване обобщава релевантните фактически и правни въпроси“. Следователно тази разпоредба установява позитивно задължение по отношение на Комисията, съгласно което тя не е можела да се основе на подобен довод, който би изпразнил това задължение от неговото съдържание.

61 Съгласно цитираната в точка 47 по-горе съдебна практика, макар да не е длъжна да представя завършен анализ на разглежданата помощ, Комисията трябва да определи в достатъчна степен рамките на своето разследване, за да не лиши от смисъл правото на заинтересованите лица да представят мнения.

62 На второ място, трябва да се отхвърли и доводът на Комисията, че всички заинтересовани страни са били информирани за факта, че помощта е финансирана от няколко източника и че изрично посочване в този смисъл не е било необходимо. По-конкретно, фактът, че финансирането на помощта със средства от общия бюджет на провинция Бавария е било посочено преди приемането на решението за започване на процедурата, не означава непременно, че Комисията е приела това обстоятелство в рамките на официалната процедура по разследване. В този смисъл в настоящия случай въпросът не е дали заинтересованите страни са знаели, че финансирането на помощта е включвало няколко източника, а дали са били в

състояние да изведат от решението за започване на процедурата, че разследването на Комисията се е отнасяло и до финансирането чрез общия бюджет на провинция Бавария. Впрочем, както е посочено в точка 58 по-горе, това не е било така в настоящия случай.

63 На трето място, Комисията не може също да твърди, че произходът на държавните средства е ирелевантен, щом като те при всички положения са предназначени за финансиране на същата мярка за помощ.

64 От една страна, приемането на такъв довод би изпразнило от съдържание задължението на Комисията да определи „релевантните фактически и правни въпроси“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Регламент № 659/1999.

65 В този контекст трябва да се отбележи, че член 107, параграф 1 ДФЕС използва понятието „ресурси на държава[та]“ в широк смисъл, тъй като предвижда несъвместимостта с вътрешния пазар на помощите, предоставени чрез тези ресурси „под каквато и да било форма“. Ето защо тези ресурси могат да имат различни форми и следователно Комисията е длъжна да ги идентифицира и анализира внимателно, като към това се добавя фактът, че държавните ресурси са един от съставните елементи на квалифицирането като помощ. В това отношение изразът „финансова подкрепа“, използван от Комисията в решението за започване на производството, дори да се предположи, че може да се тълкува в смисъл, че обхваща двата източника на финансиране, трябва да се приеме за недостатъчно прецизен.

66 Несъмнено, съгласно съдебната практика, посочена в точка 48 по-горе, окончателното решение може да се различава от решението за започване на процедурата, по-конкретно вследствие на доводите, изложени от страните в отговор на решението за започване на процедурата, без обаче тези различия да опорочават окончателното решение (вж. в този смисъл решение от 16 декември 2010 г., Нидерландия и NOS/Комисия, T-231/06 и T-237/06, EU:T:2010:525, т. 48 и 49). Такова различие обаче не е обосновано в конкретния случай. Както признава Комисията, тя вече е била информирана от държавата членка за финансирането чрез средства от общия бюджет на провинция Бавария доста преди приемането на решението за започване на процедурата. Следователно при приемането на решението за започване на процедурата Комисията вече е разполагала с информацията, позволяваща ѝ да определи общия бюджет на провинция Бавария като източник на финансиране на спорната помощ. Освен това Комисията не твърди, че посочването на общия бюджет на провинция Бавария в обжалваното решение произтича от отчитането на данни, представени в отговор на решението за започване на производството.

67 От друга страна, както е посочено в точка 18 по-горе, в съображение 145 от обжалваното решение Комисията изтъква в подкрепа на обосновката си финансирането на помощта със средства от общия бюджет на провинция Бавария. Освен това в съображения 170 и 173 от обжалваното решение Комисията изрично уточнява, че за разлика от помощта, отпусната в Баден-Вюртемберг, помощта в Бавария е предоставена не само чрез финансиране от таксата върху млякото, но и чрез общия бюджет на последната. Следователно по този начин Комисията признава, че финансирането чрез средства от общия бюджет на провинция Бавария не е ирелевантно обстоятелство за нейния анализ.

68 С оглед на гореизложеното се налага изводът, че обжалваното решение е прието, без да се даде възможност на заинтересованите страни да вземат отношение по финансирането от общия бюджет на провинция Бавария.

69 Поради това следва да се заключи, че обжалваното решение е прието в нарушение на правото на жалбоподателя да участва в административното производство и следователно в нарушение на член 108, параграф 2 ДФЕС и на член 6, параграф 1 от Регламент № 659/1999.

70 В този контекст следва да се отбележи, че задължението на Комисията да даде възможност, на етапа на решението за започване на процедурата, на заинтересованите лица да представят своите мнения представлява съществено процесуално изискване (решение от 11 декември 2008 г., Комисия/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, т. 55), чието нарушение поражда последици, като например отмяната на опорочения акт, независимо от това дали е причинило вреда на лицето, което се позовава на него, или дали административното производство е можело да приключи с друг резултат (вж. в този смисъл решение от 8 септември 2016 г., Goldfish и др./Комисия, T-54/14, EU:T:2016:455, т. 47).

71 От това следва, че нарушението от страна на Комисията на правото на жалбоподателя да участва в административното производство е достатъчно, за да се уважи настоящото основание.

72 За изчерпателност, не може да се изключи, че при липсата на установеното нарушение, тоест ако жалбоподателят действително е имал възможността в рамките на официалната процедура по разследване да представи мнението си относно финансирането чрез своя общ бюджет, процедурата е можело да приключи с различен резултат (вж. в този смисъл решение от 22 февруари 2006 г., Le Levant 001 и др./Комисия, T-34/02, EU:T:2006:59, т. 95).

73 Най-напред, като упреква жалбоподателя, че не е изтъкнал на етапа на официалната процедура по разследване довода, че финансирането с негови бюджетни средства се отнася само до допълнителни тестове, които надхвърлят това, което е било задължително, Комисията потвърждава конкретното влияние на неспоменаването в решението за започване на процедурата на финансирането посредством тези бюджетни средства.

74 По-нататък, Комисията оспорва довода на жалбоподателя, че финансирането на качествения контрол на млякото чрез средства от общия му бюджет е съществуваща помощ, доколкото е съществувала от 30-те години, тоест преди приемането на MFG през 1952 г. Всъщност Комисията поддържа, че това финансиране е въведено едва през 1970 г. От този спор между страните ясно следва, че произходът на финансирането чрез общия бюджет на провинция Бавария има определено значение поне по отношение на анализа за наличието на съществуваща помощ.

75 Накрая, видно от точки 17—20 по-горе, обжалваното решение не представя отделен анализ по отношение на всеки от двата начина на финансиране. Всъщност в това решение Комисията или е извършила анализ без посочване на съответния начин на финансиране, или е пренесла съображенията си по финансирането чрез таксата върху млякото върху финансирането чрез общия бюджет на провинция Бавария. Следователно не е изключена възможността доводи за финансирането чрез общия бюджет на провинция Бавария като изложените в точки 73 и 74 по-горе да е можело да доведат до различен резултат, ако са били представени в хода на официалната процедура по разследване.

76 Следователно първото основание следва да бъде уважено.

77 С оглед на изложеното следва да се разгледа до каква степен трябва да се отмени обжалваното решение, предвид факта, че първото основание се отнася до нарушението на правото на жалбоподателя да участва в административното производство във връзка по-специално с финансирането на помощта чрез общия му бюджет.

78 Следва да се отбележи, че съгласно постоянната съдебна практика частичната отмяна на акт на Европейския съюз е възможна само ако частта, чиято отмяна се иска, може да бъде отделена от останалата част на акта. Това условие за наличие на възможност за отделяне не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта води до изменение на неговата същност (решение от 3 април 2014 г., Комисия/Нидерландия и ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, т. 57, и определение от 11 декември 2014 г., Carbunión/Съвет, C-99/14 P, непубликувано, EU:C:2014:2446, т. 26).

79 В това отношение Съдът е приел, че въпросът дали първоначалният размер на дадена помощ трябва да се актуализира чрез прилагане на проста или на сложна лихва е отделим от първоначалния размер на помощта и няма отражение върху установяването на факта, че тя е несъвместима с вътрешния пазар. Освен това Съдът отбеляза, че в самата разпоредителна част на съответното решение се прави разграничение, в член 1 от същото, между първоначалния размер на въпросната помощ и актуализирания размер (решение от 11 декември 2008 г., Комисия/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, т. 107 и 108).

80 В замяна на това Общият съд приема, че критериите, от които зависи временното разрешение за изплащане на помощ, не са отделими от останалата част на обжалвания акт (вж. в този смисъл определение от 10 декември 2013 г., Carbunión/Съвет, T-176/11, непубликувано, EU:T:2013:686, т. 33—36).

81 Освен това Съдът приема, че изменението на условията за изплащане на капиталова вноска, което представлява допълнително предимство, не е можело да се отдели от оспорвания акт, тъй като това обстоятелство е било неразделна част от преценката на Комисията, когато се е произнасяла по съвместимостта на помощта (вж. в този смисъл решение от 3 април 2014 г., Комисия/Нидерландия и ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, т. 59—63).

82 От това следва, че частичната отмяна не може да се презумира и че е възможна само ако е сигурно, че тази отмяна няма да доведе до изменение на същността на обжалвания акт.

83 В конкретния случай се налага изводът, че както е посочено в точка 75 по-горе, обжалваното решение не съдържа отделен анализ в зависимост от начините на финансиране, още повече че Комисията поддържа, както е посочено в точка 63 по-горе, че дори разглежданата помощ да е финансирана от два източника, става въпрос за една-единствена мярка. Тази констатация се потвърждава от обстоятелството, че за разлика от фактическата обстановка по делото, по което е постановено съдебното решение, посочено в точка 79 по-горе, член 1 от обжалваното решение, в който се констатира несъвместимостта на спорната помощ с вътрешния пазар, не уточнява конкретния начин, по който тя се финансира. Освен това в членове 2—4 от обжалваното решение, отнасящи се до възстановяването на помощта, не се прави разграничение между двата вида финансиране.

84 Следователно в конкретния случай, предвид съдържанието и структурата на обжалваното решение, не е възможно при неговия прочит да се отделят съображенията, свързани с финансирането чрез общия бюджет на провинция Бавария, от останалата част на това решение. Следователно, тъй като поставеното в точка 82 по-горе условие не е изпълнено, не може да бъде постановена частичната отмяна на обжалваното решение, ограничена до финансирането от общия бюджет на провинция Бавария.

85 Освен това следва да се припомни, че в рамките на контрола, който упражняват юрисдикциите на Съюза върху направените от Комисията сложни икономически преценки в областта на държавните помощи, съдът на Съюза не може да замести със своя икономическата преценка на Комисията (решение от 20 септември 2017 г., Комисия/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, т. 63; в този смисъл вж. също решение от 9 март 2017 г., Ellinikos Chrysos/Комисия, C-100/16 P, EU:C:2017:194, т. 20).

86 Следователно в случая Общият съд не следва да пресъздава обосновката на Комисията, за да установи влиянието на финансирането чрез общия бюджет на провинция Бавария върху анализа на спорната помощ в обжалваното решение.

87 С оглед на гореизложеното жалбата следва да се уважи въз основа на първото основание.

88 Оттук следва, че член 1 от обжалваното решение трябва да се отмени в частта, която се отнася до помощта, предоставена в Бавария.

89 Същото важи и по отношение на членове 2—4 от това решение, чиято отмяна също е поискана от жалбоподателя, тъй като предвиденото в тях възстановяване на помощта е пряка последица от член 1. Това следва и от текста на член 14, параграф 1 от Регламент № 659/1999, който предвижда, че когато са взети „отрицателни решения в случаи с неправомерна помощ, Комисията решава съответната държава членка да вземе всички необходими мерки за възстановяване на помощта от получателя“.

90 Следователно членове 1—4 от обжалваното решение трябва да бъдат отменени в частта им, която се отнася до помощта, предоставена в Бавария, без да е необходимо произнасяне по останалите изтъкнати от жалбоподателя основания.

По съдебните разноски

91 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати направените от нея съдебни разноски, както и тези на жалбоподателя в съответствие с искането на същия.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

1) **Отменя членове 1—4 от Решение (ЕС) 2015/2432 на Комисията от 18 септември 2015 година относно държавна помощ за качествен контрол на млякото, предоставена от Федерална република Германия въз основа на Закона за млякото и мазнините, SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN), в частта им, в която с тях е решено, че предоставянето от Федерална република Германия на държавна помощ е несъвместимо с вътрешния пазар, що се отнася до проведения качествен контрол на млякото в Бавария, и е разпоредено възстановяването на тази помощ.**

2) **Европейската комисия понася, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Freistaat Bayern.**

Kanninen Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín Reine

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 12 декември 2018 година.

Подписи