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)

(нотифицирано под номер C(2015) 6295)

(само текстът на немски език е автентичен)

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

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

като прикани заинтересованите страни да представят мненията си в съответствие с горепосочената разпоредба ([1]),

като има предвид, че:

1. ПРОЦЕДУРА

(1) С писма от 28 ноември 2011 г. и 27 февруари 2012 г. Комисията поиска от Германия допълнителна информация във връзка с годишния доклад за 2010 г. в областта на държавните помощи в земеделския сектор, който Германия представи в съответствие с член 21, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета ([2]). Германия отговори на въпросите на Комисията с писма от 16 януари и 27 април 2012 г. От отговорите следва, че Германия е предоставила държавна помощ на германския сектор на млякото и млечните продукти въз основа на Закона за търговията с млякото, млечните произведения и мазнините (Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, наричан по-нататък „Закон за млякото и мазнините“ или „ЗММ“) от 1952 г.

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

(3) С писмо от 17 юли 2013 г. (K(2013) 4457 окончателно) Комисията уведоми Германия за решението си да открие процедурата, посочена в член 108, параграф 2 от ДФЕС ([3]), относно определени подмерки, взети съгласно ЗММ (по-нататък: „решение за откриване на процедурата“). Със същото писмо Комисията отбеляза, че други подмерки, взети в периода от 28 ноември 2001 г. до 31 декември 2006 г., или в периода след 1 януари 2007 г., или през двата периода, са съвместими с вътрешния пазар или не представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, или не попадат в приложното поле на правилата за държавна помощ (по-нататък: „положително решение“).

(4) Комисията отбеляза съвместимостта с вътрешния пазар на разглежданите в настоящото решение мерки за помощ във връзка с качествения контрол на млякото, проведен в Баден-Вюртемберг и Бавария в периода от 28 ноември 2001 г. до 31 декември 2006 г..

(5) За разлика от това Комисията изрази съмнения относно съвместимостта с вътрешния пазар при същия качествен контрол на млякото, проведен в периода след 1 януари 2007 г.

(6) Настоящото решение се отнася само до проведения в периода след 1 януари 2007 г. качествен контрол на млякото.

([1]) ОВ C 7, 10.1.2014 г., стр. 8.

([2]) Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ОВ L 83, 27.3.1999 г., стр. 1).

([3]) С действие от 1 декември 2009 г. на мястото на членове 87 и 88 от Договора за ЕО влизат в сила членове 107 и 108 от ДФЕС. Членове 87 и 88 от Договора за ЕО и членове 107 и 108 от ДФЕС са идентични по същество. В рамките на настоящото решение препратките към членове 107 и 108 от ДФЕС следва да се разбират евентуално като препратки към членове 87 и 88 от Договора за ЕО.

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

(8) Решението за откриване на процедурата беше публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* ([4]). Комисията прикани останалите заинтересовани страни да представят мненията си в рамките на един месец.

(9) Комисията получи общо 19 становища от заинтересовани страни. Една от тези заинтересовани страни, посочвайки основателни причини, помоли Комисията да не разкрива нейната самоличност. Не последно назованото, но общо 7 от 19-те становища се отнасяха до въпросните мерки във връзка с качествения контрол на млякото.

(10) Постъпилите становища бяха представени на Германия с писма от 27 февруари, 3 март и 3 октомври 2014 г. без да ѝ бъде разкрита самоличността на споменатата по-горе заинтересована страна.

(11) Отначало Германия не взе отношение относно постъпилите през февруари 2014 г. мнения на заинтересовани страни. С писмо от 3 декември 2014 г. тя изрази мнението си с оглед на допълнително становище от 8 юли 2014 г.

2. **ОПИСАНИЕ НА МЕРКИТЕ**

(12) По-долу са описани мерките за финансова помощ, отнасящи се до проведения в Баден-Вюртемберг и Бавария качествен контрол на млякото, които мерки са означени в решението за откриване на процедурата като подмерки BW 1 и BY 1 и с оглед на които Комисията е изразила съмнение относно съвместимостта им с вътрешния пазар в периода след 1 януари 2007 г.

Основания за откриване на процедурата, посочена в член 108, параграф 2 от ДФЕС

(13) ЗММ е федерален закон, влязъл в сила през 1952 г. и променян многократно оттогава насам, последно на 31 октомври 2006 г. Той представлява законовата рамка за въпросните мерки за помощ и е с неограничен срок на действие.

(14) Както съобщи Германия, проведеният в Бавария контрол на качеството на млякото се финансира не само от таксата върху млякото, но също и от общия бюджет на провинцията.

(15) Член 22, параграф 1 от ЗММ дава право на германските федерални провинции да събират от мандрите такса върху млякото въз основа на предадените количества мляко. Събираната от провинциите такса е в размер на до 0,0015 EUR за килограм мляко.

(16) Германия разясни, че събираната в съответните федерални провинции такса върху млякото не е приложима върху продуктите от внос. За разлика от това обаче при продуктите за износ може да се събира такса върху млякото.

(17) Член 22, параграф 2 от ЗММ предвижда получените от таксата върху млякото средства да се използват само за:

1. насърчаване и запазване на качеството въз основа на определени правила за прилагане;
2. подобряване на хигиенните условия при добива, доставката, обработката и преработката, както и при дистрибуцията на мляко и млечни продукти;
3. контрол на млеконадоя;
4. консултиране на предприятията по въпроси от областта на млекодобивния и млекопреработвателния сектор, както и текущо повишаване на квалификацията на младите кадри в тези сектори;
5. реклама с цел увеличаване на консумацията на мляко и млечни продукти;
6. на задачи, установени в Закона за млякото и мазнините.

([4]) Вж. бележка под линия 1. Преди това на Германия беше връчена корекция с писмо от 9 декември 2013 г.

(18) Член 22, параграф 2а от ЗММ предвижда чрез дерогация от параграф 2 постъпващите съгласно параграф 1 средства да могат да се използват също и за:

1. намаляване на структурно обусловено увеличени разходи за събирането при доставката на мляко и сметана от производителя до мандрата,

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

3. насърчаване на качеството при централизирана дистрибуция на млечни продукти.

(19) Член 22, параграф 4 от ЗММ предвижда вноските и таксите, които мандрите или техните обединения внасят в учрежденията в областта на млечната промишленост за посочените в параграф 2 цели, да могат да се компенсират изцяло или частично от постъпленията от таксата върху млякото.

(20) Баден-Вюртемберг и Бавария предоставят финансова помощ за качествен контрол на млякото, означен в решението за откриване на процедурата като подмерки BW 1 и BY 1. Общият размер на изразходваните средства (сумарно за двете провинции, за Бавария включително средствата от общия бюджет на провинцията) възлиза на около 9 милиона евро годишно.

(21) Съгласно член 10 от ЗММ във връзка с член 1, параграф 1 от Наредбата за контрола на качеството и заплащането на доставките на мляко (Verordnung über die Güteprüfung und Bezahlung der Anlieferungsmilch, по-нататък Наредба за качеството на млякото, НКМ) от 9 юли 1980 г. ([5]) изкупвачите на мляко са длъжни да подлагат всяко доставено количество мляко на оценка на качеството или да го изследват по отношение на:

— съдържание на мазнини,

— съдържание на белтъчини,

— съдържание на микроорганизми,

— съдържание на соматични клетки и

— температура на замръзване.

(22) Посочените в член 1, параграф 1 от НКМ изследвания са задължителни за млякото, получавано от мандрите в Германия (изкупвачи на мляко).

(23) Други провинции освен Баден-Вюртемберг и Бавария, включително провинциите, които не събират такса върху млякото, не отпускат финансова помощ за качествен контрол на млякото.

(24) Изброените по-долу правни основания определят провеждането на подмерките BW 1 и BY 1:

— член 22, параграф 2, точка 1 от Закона за млякото и мазнините,

— Наредба за качеството на млякото от 9 юли 1980 г.,

— Наредба за прилагане на Наредбата за качеството на млякото от 18 май 2004 г. ([6]),

— Известие за одобрение на сдружението Milchprüfring Baden-Württemberg e.V., редакция от 21.7.2004 г. ([7]),

— член 23 и член 44 от Финансовия регламент на провинция Баден-Вюртемберг (LHO),

— Наредба за такса върху млякото (BayMilchUmlV) от 17 октомври 2007 г. ([8]) (Бавария),

([5]) BGBl. I, стр. 878, 1081, последно изменена с член 1 от Наредбата от 17 декември 2010 г. (BGBl. I, стр. 2132).
([6]) GBl № 8, стр. 350.
([7]) Staatsanzeiger № 30 от 2.8.2004 г.
([8]) GVBl 2007, стр. 727, последно изменена с наредба от 29.11.2012 г.

— Наредба за събирането на такси в млечната промишленост от 18 май 2004 г. (Баден-Вюртемберг) ([9]), чието действие е прекратено вследствие на Наредбата на Министерството за регионално развитие и защита на потребителите от 14 февруари 2013 г. за отмяна на Наредбата за събирането на такси в млечната промишленост,

— член 23 и член 44 от Финансовия регламент на провинция Бавария (Финансов регламент на Бавария — BayHO).

(25) Още в рамките на предварителната процедура по разследване Германия твърди, че тези мерки не представляват държавна помощ по следните причини:

(26) Плащанията са извършени като компенсация за необходими разходи, възникнали за сдруженията Milchprüfring при изпълнението на задачи на публичен орган. Изследванията имат за цел да гарантират безопасността на продукта с оглед на защитата на потребителите от увреждане на здравето, както и с оглед на снабдяването на населението с висококачествени изделия.

(27) Допълнителните изследвания на суровото мляко, които значително надхвърлят изискванията на НКМ, са от съществено значение. Те позволяват на сдруженията Milchprüfring да прилагат система за мониторинг, с чиято помощ в случай на съмнение би могло целенасочено да се идентифицира и евентуално санкционира наличието на инхибитори в доставяното мляко. Комисията отбелязва, че финансовата помощ за тези допълнителни изследвания ще бъде предмет на отделно решение.

(28) След като с писмо от 2 октомври 2012 г. Комисията регистрира всички обхванати от ЗММ мерки като помощ, за която не е постъпило уведомление, провинциите Баден-Вюртемберг и Бавария се споразумяха да преустановят възстановяването на разходите във връзка с официалния качествен контрол на млякото, който преди това е бил финансиран от постъпленията от таксата върху млякото. Вместо това в бъдеще млечната промишленост ще възстановява разходите директно на сдруженията Milchprüfring. С оглед на това, че преобладаващият дял (около 80 %) от финансовите средства от таксата върху млякото в Баден-Вюртемберг се използва за споменатото официално изследване на доставеното мляко, на 1 януари 2013 г., с цел административно опростяване и намаляване на бюрократичните пречки, Баден-Вюртемберг се отказва напълно от събирането на такса върху млякото. В Бавария отпадането на възстановяването на разходите е компенсирано с намаляване на размера на таксата.

Становище на Германия от 20 септември 2013 г.

(29) По отношение на въпросните подмерки BY 1 и BW 1 Германия изрази представеното по-долу и съгласувано между двете заинтересовани провинции становище.

(30) Поемането на разходите за рутинния качествен контрол на млякото е законно и след периода 2001—2006 г. С провеждането на контрола от страна на Milchprüfring Bayern e.V. („MPBY“) и Milchprüfring Baden-Württemberg e.V. („MPBW“) не се предоставя държавна помощ, защото то не включва облагодетелстване на млечната промишленост по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС. Дори да става дума за държавна помощ (което Германия отрича), тя би следвало да се разглежда като съществуваща помощ. Във всички случаи мерките BY 1/BW 1 са съвместими с вътрешния пазар. Единствената причина, поради която провинция Бавария е преустановила временно финансирането на разходите чрез таксата, е правната сигурност. Единствената причина, поради която финансирането на разходите и събирането на таксата в Баден-Вюртемберг са изцяло преустановени към 31 декември 2012 г., е правната сигурност във връзка със специфичната ситуация в провинцията.

(31) Мерките BY 1/BW 1 не съдържат държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, защото мандрите не се облагодетелстват вследствие на провеждания от MPBY и MPBW контрол. В частност мандрите не се освобождават от разходи, които обичайно би следвало да понесат. Неправилно е разходи във връзка със спазването на национални правни задължения да се разглеждат като типични оперативни разходи, които засегнатите предприятия, т.е. мандрите, обичайно би следвало да поемат сами.

(32) Кои разходи следва да се поемат „обичайно“ от дадено предприятие, произтича от предвидените в националното законодателство норми (допълнителна оценка). Оттук следва въпросът, какви тежести би следвало да понесе „обичайно“ дадено предприятие съгласно националното право. В тази връзка Съдът е приел по отношение на данъчни схеми, че не е налице значимо по отношение на правилата за държавна помощ (селективно) предимство, ако в различни региони на дадена държава членка са в сила различни данъчни режими. При това референтната рамка за данъчни режими не трябва да е задължително определена в границите на територията на съответната държава членка, така че мярка, която предоставя предимство само в част от националната територия, не би следвало само поради тази причина да се разглежда като селективна по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС ([10]).

([9]) GBl. стр. 350.
([10]) Решение на Съда от 6 септември 2006 г., Португалия/Комисия, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, точка 56 и следваща.

(33) Същото би следвало да важи и по отношение на поемането на разходите за качествен контрол на млякото. Поради федералното разделение на компетенциите в Германия „обичайната тежест“ може да се разглежда само като резултат от съчетаването на федералното законодателство и законодателството на провинциите. Съгласно това разбиране разходите за контрола на млякото не са типични оперативни разходи на мандрите.

(34) Федералното законодателство не определя, че мандрите трябва да поемат разходите за качествения контрол. Поемането на разходите не произтича нито от ЗММ, нито от НКМ. Член 1, параграф 1 от НКМ гласи: „Изкупвачите на мляко са длъжни да подлагат всяко доставено количество мляко на оценка на качеството […] съгласно член 2, параграфи 1—8.“

(35) От член 2, параграф 8 от НКМ произтича само, че по принцип изследванията се провеждат не от мандрите, а от одобрени контролни агенции: „Изследванията могат да се провеждат само от контролна агенция, която е одобрена от компетентен орган съгласно законодателството на провинцията. Компетентният орган съгласно законодателството на провинцията може да разреши изследванията да се провеждат от самия изкупвач.“

(36) В резултат на това федералното законодателство (ЗММ и НКМ) регламентира само, че изкупвачите на млякото са задължени да го подлагат на изследвания. Ето защо съгласно член 10, параграф 2 от ЗММ компетентни относно конкретната форма на провеждане на самото изследване (в частност поемането на разходите) са провинциите.

(37) По тази причина се определя въз основа на законодателството на съответната провинция дали изследването ще се извърши от контролна агенция или от самия изкупвач. Задължението за поемане на разходите (от изкупвача или контролната агенция) също може да се реши от съответната федерална провинция. Следователно в Германия са налице различни разпоредби относно задължението за поемане на разходите. Съответно те образуват референтната рамка по въпроса кои разходи следва да се поемат „обичайно“ от дадено предприятие по смисъла на гореспоменатата съдебна практика.

(38) По тази причина в Бавария контролът на млякото е възложен на MPBY. MPBY е единствената одобрена контролна агенция в Бавария. В качеството си на неутрална изследваща организация тя изпълнява публични функции и следователно подлежи на постоянен държавен контрол. Разходите, които възникват за това сдружение Milchprüfring в тази връзка, се покриват отчасти от таксата съгласно член 22 от ЗММ и отчасти, по информация на Германия, от средства от общия бюджет. Тъй като федералните провинции са компетентни да регламентират задължението за поемане на разходите в рамките на собствената си територия, пълното или частично финансиране от таксата върху млякото на изследванията на качеството в рамките на дадена федерална провинция не би довело до облагодетелстване на определени предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС. Федералното законодателство не представлява приложимата референтна рамка за задължението за поемане на разходите. Ето защо не от значение, че в други федерални провинции, различни от Баден-Вюртемберг и Бавария, не се извършва подобно (частично) финансиране от таксата.

(39) В рамките на Бавария и Баден-Вюртемберг всички предприятия са длъжни да поемат разходите в еднаква степен. Следователно не се стига до (селективно) предимство.

(40) Друг аспект също говори срещу значимо по отношение на правилата за държавна помощ облагодетелстване на мандрите: Мандрите не се освобождават от разходите, които би следвало да понасят обичайно, защото са принудени да внасят съответно завишена вноска за таксата върху млякото. Таксата се използва за частично финансиране на контрола върху млякото. След като финансирането на контрола върху млякото от събираната такса е прекратено — с оглед на процедурата на Комисията, е намален и размерът на таксата. В отговор на това заплащането от страна на мандрите за контрола на качеството са се увеличили, за да се компенсира по-малкото финансиране от таксата. В това отношение Съдът е решил, че не е налице предимство, ако дадена такса съответства на действителната икономическа стойност на извършените срещу нея услуги ([11]). Подобна връзка между услуга и насрещна услуга е налице при (парафискалните) налози, ако те се събират директно за конкретна цел. Както отбеляза и Комисията ([12]), в настоящия случай е налице подобна „връзка по предназначение“. Тъй като в настоящия случай услугата (вноска по таксата) надвишава насрещната услуга (по-ниски разходи за контрол на млякото), може да се изключи значимо по отношение на правилата за държавна помощ предимство.

(41) При условията на евентуалност Германия твърди, че при въпросните подмерки става дума за съществуваща помощ.

(42) Основание за финансирането на изследванията от таксата е член 22, параграф 2, точка 1 от ЗММ. Предоставеното въз основа на член 22, параграф 2, точка 1 от ЗММ подпомагане представлява (евентуално) съществуваща помощ и като такава се ползва от правата на заварено положение. Характерът на подпомагането като съществуваща помощ не се нарушава нито от евентуални промени, нито от подходящи мерки.

([11]) Решение на Съда от 22 май 2003 г., Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, точка 84.
([12]) Решение за откриване на процедурата, съображение 265 и следващи.

(43) Съгласно член 1, буква б), подточка i) от Регламент (ЕО) № 659/1999 понятието „съществуваща помощ“ обхваща наред с другото помощ, „която съществува в съответната държана членка преди влизането в сила на Договора, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които са били въведени в действие преди и продължават да се прилагат след влизането в сила на Договора“. ЗММ е изменен през 1952 г. и оттогава насам е в сила почти без промени. Следователно схемата за помощ е въведена много преди относимата дата (1 януари 1958 г.).

(44) Съгласно член 108, параграф 3, първо изречение от ДФЕС дадена съществуваща помощ губи правата на заварено положение и подлежи на подаване на уведомление, ако помощта е била изменена. Съгласно установената съдебна практика и практиката на вземане на решения такова изменение по смисъла на член 108, параграф 3, първо изречение от ДФЕС може да се приеме, само ако помощта е била променена съществено.

(45) Дадена промяна е от значение, само ако засяга „съществения характер“ на помощта, ако помощта се отпуска на различно правно основание или ако се променя „обхватът на схемата“. (Евентуалната) схема за помощ не е променяна съществено от 1958 г. По-специално заложеният в основата на въпросните мерки член 22, параграф 2 от ЗММ е бил изменен само минимално, а въпросната тук точка 1 изобщо не е променяна. Промяната засяга само нямащата отношение в случая точка 5 от член 22, параграф 2.

(46) Промените в разпоредбите на отделните федерални провинции не се отнасят до обхвата или характера на съответните мерки. Напротив, член 22, параграф 2 от ЗММ определя за какви цели могат да се изразходват средствата от такса по член 22, параграф 1 от ЗММ. В случай че са били променени отделни процедурни разпоредби, съществуващата помощ би била изменена от това по смисъла на член 108, параграф 3, първо изречение от ДФЕС, само ако се засяга съвместимостта ѝ с вътрешния пазар. В случая с Бавария съответната Наредба за такса върху млякото (BayMilchUmlV) регламентира само подробности, например по отношение на събирането на таксата, същото се отнася и за Баден-Вюртемберг. Съществените за съвместимостта на помощта с вътрешния пазар характеристики — произходът на средствата (такса съгласно член 22, параграф 1) и целите, за които ще се използват (член 22, параграф 2) — са вече обаче достатъчно конкретизирани в ЗММ.

(47) Също така прилаганите в двете провинции ставки на таксата намаляват постоянно от 1984 г. Намаляващият размер на таксите не може да засегне съвместимостта на дадена схема за помощ с вътрешния пазар.

(48) Фактът, че средства въз основа на ЗММ са били евентуално предоставени отчасти индивидуално и само временно ([13]), не нарушава статута на съществуваща помощ. Това подпомагане е предоставено въз основа на ЗММ, който представлява схема за помощ, и поради това, с оглед на същността си, описва отделните помощи само абстрактно. Освен това дадена схема за помощ не трябва да се използва непрекъснато.

(49) Предвидените в Насоките на Общността за държавна помощ за селскостопанския сектор, прилагани през периода 2000—2006 г. ([14]) (по-нататък: „Насоки за периода 2000—2006 г.“), както и в Насоките на Общността за държавни помощи в секторите на земеделието и горското стопанство 2007—2013 г. ([15]) (по-нататък: „Насоки за периода 2007—2013 г.“) подходящи мерки са неприложими за значимите в случая мерки, така че те продължават да бъдат съществуваща помощ. Подходящите мерки би трябвало да се отнасят директно до съответната помощ и да определят, че тя не е съвместима с вътрешния пазар.

(50) Насоките за периода 2007—2013 г. не разглеждат, или поне не с нужната степен на конкретност, съвместимостта на подпомагането на качествения контрол на млякото. В тази връзка Германия се позовава на точки 108 и 109 от Насоките за периода 2007—2013 г.

(51) Класификацията в Насоките за периода 2007—2013 г. и в Регламент (ЕО) № 1857/2006 на Комисията ([16]) разграничава „помощи за животновъдния сектор“ и „помощи за производство и маркетинг на селскостопанска продукция“. Точка 108 от Насоките за периода 2007—2013 г. се отнася еднозначно само до подпомагането на животновъдния сектор, доколкото става въпрос за „генетичното качество на животните в Общността“. Опитът „показва, че тези помощи трябва да се запазят, само когато реално допринасят за поддържането и подобряването

([13]) Вж. решението за откриване на процедурата, съображение 147.
([14]) ОВ C 28, 1.2.2000 г., стр. 2.
([15]) ОВ C 319, 27.12.2006 г., стр. 1.
([16]) Регламент (ЕО) № 1857/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. за прилагане на членове 87 и 88 от Договора 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, 16.12.2006 г., стр. 3).

на генетичното качество на животните.“ Следователно въвеждането на иновативни животновъдни техники би било съвместимо, но не и отглеждането на животни за разплод. Точка 109 от Насоките за периода 2007—2013 г. може да се тълкува единствено в смисъл, че тя следва да вземе предвид тези познания за запазването на генетичното качество на животните (точка 108), тъй като става дума само за тях.

(52) Член 16 от Регламент (ЕО) № 1857/2006, на който се позовава точка 109 от Насоките за периода 2007—2013 г., също се отнася до „подпомагане на животновъдния сектор“, а не до качествения контрол на млякото в релевантния в настоящия случай смисъл. Член 16, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) 1857/2006 се отнася до качествения контрол на млякото, свързан с животновъдството. Това произтича също и от контекста на разпоредбата: освободена е помощ (с интензитет до 70 %) за определяне на генетичното качество или продуктивността на животните. След като рутинният качествен контрол на млякото в случая е изключен, то това може да се отнася също само до контрол, който е принципно подходящ за определяне на продуктивността на животните. Изключението се отнася само до рутинния качествен контрол на млякото, който се извършва на място при млечната крава, защото само чрез този контрол могат да се установят конкретни характеристики на животното. В Бавария този насочен към животните контрол на качеството се извършва от Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e.V. (LKV), а в Баден-Вюртемберг — от Landesverband Baden-Württemberg für Leistungsprüfungen in der Tierzucht e.V.

(53) За разлика от това въпросният в случая качествен контрол на млякото, провеждан от MPBY и MPBW, е насочен към определяне на характеристиките на самото мляко (не на генетичните характеристики на кравата). Тези характеристики на млякото (например съдържание на мазнини и белтъчини) са от значение за продажбата и пускането на млякото на пазара. Не е възможно да се правят изводи за самите животни, защото замисълът на тези изследвания е различен. Пробите не се разделят така, че да е ясно от коя крава произхождат. Те се вземат от автомобила за събиране на мляко. Там не е възможно да се прави разделение по животни, тъй като в автомобила за събиране на мляко млякото от много животни се смесва по време на събирането му.

(54) Следователно Насоките за периода 2007—2013 г. не изключват нито в точка 109, нито на друго място възможността помощта за качествен контрол на млякото да е съвместима с вътрешния пазар. Комисията е длъжна да докаже, че отделни мерки са несъвместими с вътрешния пазар. Евентуални неясноти при формулирането на подходящите мерки не трябва да бъдат за сметка на държавата членка ([17]).

(55) Изискването в член 19, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 приемане на мерките от държавата членка може да е ефективно само ако държавата членка може да разбере кои мерки конкретно приема. Следователно заинтересованите страни могат да изходят от това, че спорните мерки са съвместими с вътрешния пазар. Ако Комисията е възнамерявала да установи несъвместимостта на провеждания в Бавария и Баден-Вюртемберг качествен контрол на млякото с вътрешния пазар на ЕС, тя можеше да разгледа (изрично) това в определена форма, както е правила при други решения ([18]). Комисията не се е обърнала към Германия по въпроса относно съвместимостта с вътрешния пазар на провежданото в Бавария и Баден-Вюртемберг финансиране на качествения контрол на млякото от такса. Въз основа на общите принципи за яснота и на лоялното сътрудничество (член 4, параграф 3 от ДЕС) беше необходимо изрично разглеждане на тази мярка — с оглед на най-малко неясното формулиране в Насоките за периода 2007—2013 г. —, още повече, че заинтересованите страни изхождат от това, че разгледаната като BY 1/BW 1 мярка не съдържа държавна помощ.

(56) По тази причина не следва Насоките за периода 2007—2013 г. да се тълкуват в смисъл, че мерките въз основа на член 22, параграф 2, точка 1 от ЗММ са несъвместими с вътрешния пазар. Следователно провежданото в Бавария и Баден-Вюртемберг финансиране на качествения контрол на млякото от такса (BY 1, BW 1) не се обхваща от подходящите мерки.

(57) При условията на евентуалност Германия твърди също, че мерките, дори и да представляват държавна помощ, са съвместими с вътрешния пазар.

(58) От член 16, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1857/2006 не произтича, че отпускането на помощ за качествен контрол на млякото е несъвместимо с вътрешния пазар. Съгласно член 16, параграф 1, буква б) от Регламента то действително не е „автоматично“ съвместимо с вътрешния пазар, а с това и освободено от задължението за предварително уведомяване. Комисията обаче може да установи в даден конкретен случай, че помощта е съвместима с вътрешния пазар.

([17]) Решение на Съда от 2 февруари 1988 г., Комисия/Нидерландия, 213/85, ECLI:EU:C:1988:39, точка 29 и следващи.

([18]) Вж. например: Комисия, Решение от 27 март 2012 г., E 10/2000 — Държавни гаранции за публични кредитни институции (Anstaltslast und Gewährträgerhaftung).

(59) Предполагаемата помощ за мандрите в Бавария/Баден-Вюртемберг във всички случаи е съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС. Това се подкрепя и от факта, че тази форма на помощ е съвместима с вътрешния пазар съгласно точка 13.3 от Насоките за периода 2000—2006 г., както Комисията е признала в решението за откриване на процедурата (точка 164 и следващите). По-специално става дума за задължителен контрол, който се провежда от трети лица. В полза на съвместимостта с вътрешния пазар говори също и фактът, че мандрите поемат сами разходите за контрол на качеството посредством таксата за млякото. По този начин се минимизират евентуални предимства за мандрите ([19]). Конкуренцията между отделните мандри не се нарушава вследствие на различните системи, независимо от това дали разходите се поемат директно или се събира такса. В действителност мандрите поемат разходите и в двата случая. Не става ясно как съвместимостта на определена помощ с вътрешния пазар, която е била изрично включена в Насоките за периода 2000—2006 г., е променена от 2007 г.

Становища на заинтересованите страни

(60) Между 5 и 7 февруари 2014 г. Комисията получи общо седем становища от страни, заинтересовани от предоставеното подпомагане за качествен контрол на млякото.

(61) В писмото си от 5 февруари 2014 г. MPBY твърди, че мандрите не са получили предимство от финансирането на контрола от такса през изминалите години. Следователно по никакъв начин не може да се проумее как тази дългогодишна и общоприета система би могла да доведе до нарушаване на конкуренцията или до засягане на търговията между държавите членки. Ето защо в рамките на следващия етап от процедурата за посочената като BY 1 в решението за откриване на процедурата мярка, след повторна оценка, трябва да отпадне основанието за съмнение.

(62) В своето становище от 6 февруари 2014 г. MPBW твърди, че плащанията във връзка с подмярка BW 1 не отговарят на условията за помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС. В частност системата за провеждане на изследвания на качеството на доставеното мляко в Баден-Вюртемберг не представлява тежест за държавния бюджет. Облагодетелстване под формата на субсидия, което да се дължи на държавна мярка, без да е налице съответна финансова загуба в публично-правния сектор, обаче не попада в сферата на приложение на член 107, параграф 1 от ДФЕС ([20]).

(63) Съгласно член 22, параграф 3 от ЗММ набираните средства трябва да се управляват отделно. Те не могат да се използват за покриване на административни разходи на висшите инстанции на провинциите и подчинените им служби. В държавния бюджет на Баден-Вюртемберг те следва да се посочват в самостоятелна група дялове. Държавният бюджет обръща внимание на техния целеви характер. Следователно средствата от таксата върху млякото никога не са използвани за цели, които не попадат в обхвата на ЗММ.

(64) Преди всичко MPBW, в рамките на възложените му задачи, действително получава плащания от средства от таксата, които обаче не излизат извън финансираните от таксата средства. Следователно на MPBW не са изплащани държавни средства — като например данъци или други държавни приходи, а само средства от заплатената от мандрите такса в млечната промишленост. Вместо това провинция Баден-Вюртемберг е поела само организацията и разпределението на таксата върху млякото. Ето защо системата за провеждане на изследвания на качеството на доставеното мляко в Баден-Вюртемберг не е довела до финансова загуба в публично-правния сектор.

(65) Тъй като провинция Баден-Вюртемберг не е предоставяла субсидии във връзка с таксата върху млякото и не е налице съответна нетна финансова тежест за държавния бюджет, не е възможно провинция Баден-Вюртемберг да е предоставила „помощ под формата на субсидирани услуги“.

(66) Дори ако таксата в млечната промишленост в Баден-Вюртемберг се припише на държавата, противно на критериите на Съда на Европейския съюз по делото PreussenElektra, не би имало предимство за мандрите. Съгласно установената съдебна практика на Съда на Европейския съюз и в практиката на Комисията елементът „поставяне в по-благоприятно положение“ като централен елемент от фактическия състав на член 107, параграф 1 от ДФЕС се тълкува в широк смисъл ([21]).

([19]) Насоки за периода 2000—2006 г., точка 13.4.
([20]) Решение на Съда от 13 март 2001 г., PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.
([21]) Решение на Съда от 15 декември 2005 г., Италия/Комисия, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, точка 77; установена съдебна практика, вж. Решение на Съда от 23 февруари 1961 г., Limburg/Hohe Behörde, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2; Решение на Съда от 7 март 2002 г., Италия/Комисия, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, точка 51; Решение на Съда от 10 януари 2006 г., Cassa di Risparmio, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, точка 131.

(67) Парафискалните налози често са основата на системи за предоставяне на услуги, които са от специфичен интерес за платците на налога (групова полза). По тази причина в тези системи заплащащите таксите са *prima facie* идентични с ползвателите на парафискално финансираната услуга. Ето защо съгласно съдебната практика при парафискални такси следва да се оцени дали насрещната услуга срещу заплащаната такса отговаря на стойността на платената вноска, т.е. дали е налице еквивалентност между плащането и ползата.

(68) При това тази еквивалентност между плащането и ползата не трябва да се оценява индивидуално, а спрямо цялата система. Действително на парафискалните системи за финансиране обикновено е присъщ известен елемент на преразпределение, т.е. не всяко данъчнозадължено лице извлича една и съща полза от всяка отделна услуга от предоставяния спектър от услуги. Подобна система обаче е в равновесие и еквивалентността не е нарушена, ако това преразпределение се извършва на солидарен принцип ([22]).

(69) Размерът на таксата в Баден-Вюртемберг се определя в зависимост от конкретното количество доставено мляко. Мандра A, която доставя на Milchprüfring BW двойно количество мляко за контрол на качеството, заплаща за това точно двоен размер на таксата. Вследствие на това не се нарушава еквивалентността.

(70) Компетентните органи в Баден-Вюртемберг не решават относно изчисляването на таксата върху млякото. Тази система гарантира също така, че не би могло да има структурни нетни печеливши, защото всички мандри подлежат на заплащане на таксата единствено въз основа на доставеното мляко и са получили услуги от MPBW само на тази база.

(71) Ето защо MPBW изхожда от факта, че в това отношение не е налице помощ, във всеки случай не предимство.

(72) В становището си от 5 февруари 2014 г. Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. (Асоциация на баварските предприятия на млечната промишленост) твърди, че системата за събиране на такса върху млякото е била приета максимално добре от потребителите, не е разглеждана като нарушаващо пазара предимство също и извън Бавария и не е поставяна под въпрос нито от националните, нито от международните мандри. По тази причина е непонятно защо качественият контрол на млякото няма да е допустим от 2007 г. нататък. Както в миналото, така и понастоящем той служи за гарантиране на висококачествено мляко за потребителите — без остатъци от инхибитори ([23]).

(73) В становището си от 7 февруари 2014 г. DHB — Netzwerk Haushalt счита услугите на muva Kempten в областта на изследванията за съдържание на съществени хранителни вещества като значим принос към защитата на потребителите и тяхната информираност. Положително оценени са неутралните резултати от изследванията, върху които не оказват влияние мандрите или търговията, бързото откриване на евентуално замърсяване на млякото и млечните продукти, а с това и възможността за бърза реакция в кризисни ситуации. Споменатите мерки допринасят за това в търговията, а с това и до потребителите да достигат висококачествени хранителни продукти. Значението на подобни изследвания за всички потребители трябва да се цени най-високо.

(74) В становището си от 6 февруари 2014 г. синдикатът Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu отбелязва, че Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. винаги е било разглеждано и като асоциация за защита на потребителите. Посредством вземаните от нея решения за използване на средствата от таксата тя е в състояние да оказва влияние върху вида и начина на провеждане на изследванията, в частност качествения контрол на млякото.

(75) Според мнението на Genossenschaftsverband Bayern e.V., видно от представеното на 5 февруари 2014 г. становище, нито отделни селскостопански предприятия, нито отделни предприятия от млекопреработвателната промишленост биха могли да получат конкурентно предимство от събирането на таксата. Доколкото в миналото рутинният качествен контрол на млякото се е финансирал отчасти от средства от таксата, предприятията от млекопреработвателната промишленост са заплащали вноските по таксата и следователно са поемали самостоятелно тази финансова вноска в пълен размер. В други федерални провинции, в които не се събира такса, мандрите не внасят такса, но съответно и контролните агенции не получават средства от такса.

([22]) Вж. в този смисъл Решение на Съда, Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, точка 86; заключително становище на генералния адвокат Stix-Hackl, Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2002:658, точки 76—77; заключително становище на генералния адвокат Stix-Hackl, Nazairdis, свързани дела C-266/04 до C-270/04, C-276/04 и C-321/04 до C-325/04, ECLI:EU:C:2005:408, точка 51.

([23]) Забележка на Комисията: Тази забележка се отнася също и до подмерките „мониторинг на замърсители“ (съгласно решението за откриване на процедурата относно подмерки BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 и TH 8), които не са предмет на настоящото решение.

(76) В писмото си от 7 февруари 2014 г. Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e. V. (Асоциация на предприятията на млечната промишленост в Долна Саксония — LVN) не изразява становище директно относно предоставените за качествен контрол на млякото субсидии, но отрича принципно наличието на помощ за всички подмерки съгласно ЗММ.

(77) По-специално LVN твърди, че финансираните от средства от таксата върху млякото мерки не обременяват държавния бюджет, че държавата не може да се разпорежда и да контролира средствата от таксата върху млякото и че държавата не упражнява контрол нито върху размера на таксата, нито върху съдържанието на мерките. Ето защо въпросните субсидии не следва да се приписват на държавата. Също така държавата нито контролира размера на субсидиите, нито е организационно интегрирана в LVN.

(78) Също така беше изложено, че LVN не се контролира от държавни органи, а от Земеделската камара на Ханновер, самоуправляваща се публичноправна корпорация, която следователно не е *пряк орган* на държавната *администрация*.

(79) В допълнително становище от 8 юли 2014 г. LVN се позовава между другото на Решение 2014/416/ЕС на Комисията ([24]) по дело Val'Hor. В него Комисията е приела, че нито правомощията на държавата да признава дадена браншова организация, нито държавната регулаторна подкрепа при събиране на браншови „участия“ (в конкретния случай чрез възможността на декларация за разширяване на обхвата) са основание да се заключи, че проведените от браншовата организация мерки следва да бъдат приписани на държавата. Дали държавно участие в парафискалните системи за финансиране би довело до това, съответното облагодетелстване да следва да се припише на държавата като „държавна помощ“, зависи от обстоятелствата в конкретния случай и от обща оценка на тази основа. От значение при оценката дали е налице държавна помощ са преди всичко следните гледни точки, произтичащи от съдебната практика:

— Кой взема решението относно събирането и използването на средствата?

— Ако решението се взема от частноправна организация, как е оформено влиянието на държавата?

— От какви средства се финансират субсидиите?

— Какъв вид мерки се финансират?

— От кого се събират средствата?

— Чия е инициативата за мярката?

(80) С помощта на своя законен представител LVN проучи правното положение в други федерални провинции и стигна до извода, че разработените в съдебната практика показатели за наличие на държавна помощ не са налице, така че характерът на държавна помощ може да се отрече за ЗММ като цяло.

(81) Според LVN асоциациите във всяка провинция решават относно събирането на таксата от мандрите. Съгласно член 22, параграф 1, първо изречение от ЗММ таксата може да се събира само след консултация с тези асоциации. Съгласно член 22, параграф 1, второ изречение от ЗММ увеличаване на таксата може да се заяви само от асоциацията на провинцията.

(82) В Долна Саксония и Тюрингия условията и размерът на таксата се регламентират съответно от Наредба за събиране на таксата (UmlErhVO), която е издадена „след консултация“ със съответната асоциация.

(83) Съответната асоциация на провинцията управлява също така използването на подлежащите на отделно администриране средства от таксата (виж член 22, параграф 3, първо изречение от ЗММ), които за тази цел понякога се набират дори по отделна сметка на съответната асоциация (вж. например член 3, параграф 1 от UmlErhVO на Тюрингия). Така асоциациите на провинциите разработват на собствена професионална отговорност предложения за използване на средствата. В Тюрингия това става например въз основа на подавани в асоциацията на провинцията Thüringer Milch (LVTM) заявления от нейните членове (вж. точка 6.3 от насоките за работа Thüringer Arbeitsrichtlinie).

([24]) Решение 2014/416/ЕС на Комисията от 9 април 2014 г. относно схема за държавни помощи SA.23257 (12/C) [ex NN 8/10, ex CP 157/07], въведена от Франция (Междуотраслово споразумение, сключено в рамките на Френската асоциация за насърчаване на производството и браншовете, свързани с градинарството и ландшафта „Val'Hor“) (ОВ L 192, 1.7.2014 г., стр. 59).

(84) Разработените от асоциациите на провинциите предложения за използване на средствата в действителност се „установяват“ (например в Долна Саксония съгласно точка 6.2 от Насоките за субсидиите, а в Тюрингия съгласно член 4 от Наредбата на Тюрингия за събиране на таксата (Thüringer UmlErhVO) или „разрешават“, респ. „одобряват“ (например в Северен Рейн-Вестфалия и Бавария) от държавен орган. Това обаче все още не обосновава съществена държавна намеса, защото основа за държавния „контрол“ представляват само предписанията на член 22, параграф 2 от ЗММ. По този начин съответните регламентации не прехвърлят на държавните органи правото да насочват или повлияват предоставянето на паричните средства, както и не го правят по дело Doux Elevage ([25]).

(85) Освен това във всички федерални провинции средствата от таксата действително се използват в съответствие с предложенията на асоциациите. Това само по себе си — независимо от конкретното юридическо оформление — противоречи на тълкуването средствата от таксата да бъдат приписани на държавата ([26]).

(86) Според LVN съответните асоциации на провинциите са изцяло с частноправен статут. Видно от техните устави тези асоциации разглеждат себе си като организации, представляващи интересите на своите членове, които се набират единствено от сферата на млечната промишленост (включително представители на потребителите).

(87) Съгласно член 14 от ЗММ асоциациите на провинциите са „доброволни“ обединения от икономически среди и потребители на млечната промишленост с цел съвместно представляване на икономическите им интереси.

(88) Асоциациите на провинциите се различават от спорното *Hoofdbedrijfschap Ambachte* по дело *Pearle*, професионално сдружение на оптиците, на което е възложено събирането и използването на задължителна такса за рекламни мероприятия. Въпреки че това сдружение на оптиците е с публичноправен статут, Съдът отрича наличието на държавна помощ, защото рекламните мероприятия не се финансират от средства, предоставени на държавни органи, а от такси, събирани от предприятията в бранша ([27]).

(89) Асоциациите на провинциите, в качеството си на отговорни за събирането и използването на таксата върху млякото институции, се разграничават също и от земеделските комисии по дело *Plans de Campagne*, които не са участвали в определянето на мерките и не са разполагали със свобода на действие при прилагането им ([28]).

(90) Асоциациите на провинциите са недържавни, изцяло частни организации, които като такива вземат изцяло на собствена отговорност решения относно таксата върху млякото и нейното използване.

(91) Също така предимството за млечната индустрия не представлява тежест за държавния бюджет, защото таксата върху млякото се събира от участниците в млечната промишленост и по този начин селективното „предимство“ се компенсира от селективна тежест. Следователно липсва благоприятно въздействие и нарушаване на конкуренцията, защото „предимствата“ за мандрите и млекопроизводителите се уравняват напълно с обременяването с таксата.

(92) По дело *Vent de Colère* Съдът решава, че система от налози има държавен характер, между другото затова, защото тежестите вече не се компенсират — както е според предишното право — само от таксите, платими от членовете на въпросния икономически сектор (в случая: енергийния), а след промяна в закона се компенсират от налозите на всички живущи в страната потребители на електроенергия ([29]).

(93) Освен това според LVN не е налице държавна помощ, ако става въпрос за „колективни мерки“, които се провеждат в интерес на определен бранш и се финансират от вноски, събирани от участниците в бранша.

(94) Спорните мерки са послужили изцяло за стимулиране на „млякото като продукт“, а с това и на колективния интерес на сектора на млякото и млечните продукти. Тези мерки защитават отчасти същевременно и интересите на потребителите, защото двете цели не могат да бъдат отделени една от друга поради съществуващото сходство на интересите.

([25]) Вж. Решение на Съда от 30 май 2013 г., Doux Elevage, C-677/11, ECLI:C:2013:348, точка 38.
([26]) Вж. Решение на Съда от 18 май 2002 г., Stardust Marine, C-482/99, ECLI:C:2002:294, точка 52.
([27]) Решение на Съда от 15 юли 2004 г., Pearle BV, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:488, точка 36.
([28]) Решение на Съда от 27 септември 2012 г., Plans de Campagne, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, точка 62.
([29]) Решение на Съда от 19 декември 2013 г., Vent de Colère и други, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, точка 11, както и ясно заключително становище на генералния адвокат Jääskinen от 11 юли 2013 г., Vent de Colère и други, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, точка 49.

(95) Ролята на държавата се ограничава до това да предостави на разположение на сектора на млякото и млечните продукти посредством ЗММ законов компенсационен механизъм, който да гарантира, че участниците в млечната промишленост, които по същността на въпроса печелят от мерките, предприети в полза на „млякото като продукт“, ще участват и в поемането на разходите. Следователно държавата функционира — както в делата *Pearle*, *Doux Elevages* и *Val'Hor* — само като инструмент, за да направи задължителен въведения от частния сектор компенсационен механизъм и по този начин да създаде справедливост при разпределянето на тежестите ([30]).

(96) Инициативата за таксата е на асоциациите на провинциите, следователно на частния сектор. Така съгласно член 22 от ЗММ таксата се събира само „след консултация“ с асоциациите. Самите те също не са продукт на държавни предписания, а „доброволни“ обединения на участници в млечната промишленост (член 14 от ЗММ). Надлежно документирана в това отношение е ситуацията във федерална провинция Тюрингия, в която асоциацията на провинцията е призната едва през 1999 г. По молба на Сдружението на селскостопанските производители на Тюрингия (Thüringer Bauernverband) компетентното министерство е „разпоредило необходимите формални административни стъпки“, за да може таксата да се събира от мандрите и сборните пунктове за мляко. Това пояснява индуктивно, че при таксата върху млякото става дума за изцяло частен компенсационен механизъм, при който държавата функционира само като „инструмент“, за да направи плащането на таксата задължително ([31]).

(97) LVN представя в резюме мнението си относно съществуващите сходства и разлики между различните дела, от една страна, и ЗММ — от друга страна.

(98) По дело *Val'Hor* (Решение 2014/416/ЕС) (резултат: не е налице помощ) средствата, както при таксата върху млякото, се събират и предоставят по същество от призната от държавата частна и доброволна междубраншова организация, със средствата от вноските на участниците в бранша се финансират колективни мерки в полза на бранша, предвидената в закона възможност за признаване на частната междубраншова организация от държавата не води сама по себе си до допускане на държавен контрол, в действителност държавата не може да прибегне до средствата, за да подпомогне определени предприятия и междубраншовата организация взема самостоятелно решение относно използването на средствата.

(99) По дело *Vent de Colère* (C-262/12) (резултат: налице е помощ) размерът на таксата, за разлика от случая с таксата върху млякото, се определя едностранно с министерски декрет без съдействие от страна на частния сектор, съществува държавна гаранция, средствата се управляват от публичен орган и са налице държавни механизми за налагане на санкции.

(100) По дело *Doux Elevage* (C-677/11) (резултат: не е налице помощ) средствата, както при таксата върху млякото, се събират и предоставят по същество от призната от държавата частна и доброволно образувана междубраншова организация, предвидената в закона възможност за признаване на частната междубраншова организация от държавата не води сама по себе си до допускане на държавен контрол, средствата се набират изцяло от вноските на участниците в бранша, в действителност държавата не може да прибегне до средствата, за да подпомогне определени предприятия и междубраншовата организация взема самостоятелно решение относно използването на средствата.

(101) По дело *Plans de Campagne* (T-139/09) (резултат: налице е помощ) размерът на таксата, за разлика от случая с таксата върху млякото, се определя от публичен орган, вноските се допълват от държавни ресурси, държавата определя мерки (печат на държавен контролен орган и др.), комитетите в икономическия сектор не участват в определянето на мерките и не разполагат със свобода на действие при прилагането им и представител на министъра участва в заседанията на комитетите.

(102) По дело *Pearle* (C-345/02) (резултат: не е налице помощ), както при таксата върху млякото, средствата се използват единствено за целите на съответния икономически сектор, сдружение на определен икономически отрасъл е заявило пред публична институция, че желае да събира вноски, за да предприема определени мерки в полза на икономически сектор и, за разлика от случая при таксата върху млякото, важна роля в събирането и използването на задължителната такса има публичноправно, а не частно професионално сдружение, така че в това отношение *Pearle* се явява по-проблематично, отколкото таксата върху млякото.

([30]) Вж. Решение на Съда от 15 юли 2004 г., Pearle BV, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, точка 37; Решение на Съда от 30 май 2013 г., Doux Elevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, точка 40; Решение 2014/416/ЕС.

([31]) Вж. Решение на Съда от 15 юли 2004 г., Pearle BV, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, точка 37; Решение на Съда от 30 май 2013 г., Doux Elevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, точка 40.

Становище на Германия от 3 декември 2014 г.

(103) Отначало Германия не взе отношение относно постъпилите през февруари 2014 г. мнения на заинтересовани страни. С оглед на допълнителното становище на LVN от 8 юли 2014 г. тя изрази мнението си с писмо от 3 декември 2014 г., както следва:

(104) В своите становища в рамките на процедурата по разследване относно таксата върху млякото съгласно ЗММ заинтересованите федерални провинции поставят два акцента, а именно върху тълкуването на съответствието на проведените мерки с материалноправните норми в областта на държавните помощи (по-специално с оглед на съвместимостта на мерките с предписанията на регламента за групово освобождаване в областта на селското стопанство (Agrarfreistellungsverordnung) и съответно валидната рамка за селското стопанство), както и върху въпроса дали е налице съществено според правилата за държавните помощи предимство по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

(105) Становището на LVN от 8 юли 2014 г., както и актуалната практика по вземане на решения на европейските съдилища и на Европейската Комисия, дават повод за допълнително основно изложение по въпроса дали тук изобщо е налице държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС и в частност дали е изпълнен критерият „предоставена чрез държавни ресурси“.

(106) Становището на LVN от 8 юли 2014 г., както и прегледът на горепосочените решения будят съмнения най-малкото затова, дали в настоящия случай е изпълнен критерият „предоставена чрез държавни ресурси“, така че при събирането и използването на таксата върху млякото не би следвало да става дума за държавна помощ. Това се обосновава по следния начин:

(107) Както е видно от дело *Val'Hor* (Решение 2014/416/ЕС) и дело *Doux Élevage* (C-677/11), при финансирани и провеждани от частни междубраншови организации мерки не става дума за държавна помощ. При съществуващите в отделните провинции асоциации за мляко става въпрос за организации, които биха могли да се разглеждат като съпоставими с посочените в цитираните решения организации. Държавни органи никога не са били член на тези асоциации на провинциите. Те могат да участват в заседанията само без право на глас, фактически като външен гост. Участието на държавния орган в рамките на реализацията на таксата върху млякото, респ. контрола върху спазването на установените в ЗММ условия не променя факта, че асоциациите на провинциите са институцията, избираща проектите.

(108) Фактически съответните асоциации на провинциите управляват постъпленията от таксата и определят използването на тези средства. Държавна намеса въз основа на „мониторинга“ респ. „узаконяването“ на предложенията на асоциациите на провинциите от държавните органи реално не съществува, защото тя се движи само в рамките на член 22, параграф 2 от ЗММ и има за цел да провери дали се спазват разпоредбите на член 22 от ЗММ. Средствата от таксата се използват в съответствие с предложенията на асоциациите на провинциите, което съгласно Решението на Съда от 16 май 2002 г. по дело *Stardust Marine* (C-482/99) определя еднозначно, че не става дума за държавни ресурси.

(109) Асоциациите на провинциите са изцяло частни организации. Този факт, както и обстоятелството, че асоциациите на провинциите управляват таксата върху млякото и нейното използване, са съществен аргумент за това, че таксата върху млякото, съгласно горепосоченото дело, не следва да се класифицира като държавна помощ.

(110) Срещу наличието на държавна помощ говори и фактът, че средствата от таксата върху млякото са изцяло от частния сектор. Става дума за средства, които произтичат от активите на обложените с таксата частни предприятия. При таксата върху млякото не е налице държавно субсидиране или поемане на гаранция, за разлика от случаите по делата *Vent de Colère* (C-262/12) и *Plans de Campagne* (T-139/09), в които наличието на държавна помощ е потвърдено по тази причина.

(111) Също така при таксата върху млякото става дума за колективна мярка в рамките на бранша, което в съответствие с актуалната правна ситуация (Решение 2014/416/ЕС) (*Val'Hor*) и C-677/11 (*Doux Élevage*) говори срещу наличието на държавна помощ.

(112) Съмнения са налице също така и относно наличието на предимство, което е задължително за допускане на наличието на помощ. Това се обосновава с обстоятелството, че предимствата, които получават мандрите и производителите на мляко, се компенсират, респ.„неутрализират“ напълно с таксите, събирани от мандрите, а с това и косвено от производителите на мляко. Това е потвърдено също и в Решението на Съда от 19 декември 2013 г. (C-262/12; „*Vent de Colère*“), в което характерът на държавна помощ е признат именно защото разходите вече не се поемат само от участниците в бранша, а се разпределят между всички потребители на електроенергия в страната.

(113) Въз основа на тези, отчасти произтичащи от повторната проверка на системата за събиране на таксата върху млякото точки и при запазване на досегашната позиция на заинтересованите федерални провинции следва да се заключи, че са налице съмнения относно това дали при системата за събиране на таксата върху млякото става дума за държавна помощ. Отговор на въпроса дали става дума за държавна помощ и по-специално дали е изпълнен критерият „държавни ресурси“ следва да даде Европейската комисия.

3. **ОЦЕНКА**

Наличие на помощ

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

Предоставена от държава членка, респ. чрез ресурси на държава членка помощ

(115) Въз основа на наличната информация и в частност на представените от заинтересованите страни и германските власти становища следва да се оцени дали при средствата от таксата върху млякото става дума за държавни ресурси по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

(116) В съответствие с установената съдебна практика е неуместно да се прави разлика между случаите, в които помощта се предоставя директно от държавата, и случаите, в които тя се предоставя от публична или частна организация, определена или създадена от държавата за тази цел ([32]). За да се разглеждат предоставените предимства като държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, те трябва първо да се предоставят пряко или косвено чрез ресурси на държава членка и второ да могат да се припишат на държавата ([33]).

(117) По отношение на описаните в раздел 2 на настоящото решение мерки е видно, че се предоставя подпомагане въз основа на правни разпоредби на федералните провинции, чиято законова рамка се формира от ЗММ.

(118) По-специално ЗММ предвижда в член 22, параграф 1, първо изречение, че правителствата на провинциите, след консултация с асоциацията на провинцията или професионалните организации, могат да събират общо от мандрите, сборните пунктове за мляко и предприятията за пастьоризиране на млякото такси в размер до 0,1 цента на килограм доставено мляко, за да стимулират млечната промишленост. Съгласно член 22, параграф 1, второ изречение от ЗММ правителствата на провинциите, след подаване на заявление от страна на асоциацията на провинцията или професионалните организации могат да събират общо такси до 0,2 цента на килограм доставено мляко, ако предвидените съгласно първо изречение такси не са достатъчни за изпълнение на задачите.

(119) Правителствата на провинциите събират таксата върху млякото „след консултация“ със съответната асоциация на провинцията. Консултацията обаче е значително по-слаба форма на участие в сравнение със съгласието. Докато „съгласие“ означава, че приемането на законодателен акт (за да е законосъобразно) предполага непременно съгласието на друг орган (например законодателен орган, институция), то решение, което следва да се вземе „след консултация“ с друг орган, в крайна сметка не зависи от съгласието на последния. В германското административно право понякога се предприема подобна класификация на формите на участие ([34]). Тъй като член 22, параграф 1,

([32]) Решение на Съда от 20 ноември 2003 г., Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, точка 23.

([33]) Решение на Съда от 20 ноември 2003 г., Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, точка 24.

([34]) Например член 37, параграф 2, трето изречение от Кодекса за строителството (BauGB), член 17, параграфи 1, 2, член 18, параграфи 3, 4, член 22, параграф 5 от Федералния закон за защита на природата (BNatSchG), член 2, параграф 7, член 11, параграфи 2, 3, член 12, параграф 7, член 14, параграф 4, точка 2, член 26, параграф 3, член 35a, параграф 3 от Общия закон за жп транспорта (AEG). Относно предишния член 9 BNatSchG вж. Решението на Федералния административен съд (Bundesverwaltungsgericht) от 29.4.1993 г., № на делото: 7 A 4/93, точка 22 („*...вземането на решение след „консултация“, за разлика от това със „съгласие“, не предполага съгласувана воля. То не означава нищо повече от (експертно) изслушване на другата институция, която получава по този начин възможността да изложи мнението си в рамките на процедурата*“), а относно предишния член 18, параграф 2, първо изречение, точка 2 AEG вж. Решенията на Bundesverwaltungsgericht от 31.10.2000 г., № на делото: 11 VR 12/00, точка 5 („*Предвидената в член 18, параграф 2, първо изречение, точка 2 AEG консултация със заявителя, която за разлика от съгласието не изисква съгласувана воля…*“), както и от 7.2.2005 г., № на делото: 9 VR 15/04, точка 11 („*Единствено необходимата следователно консултация със заявителя* […] *е проведена от одобряващата плана институция, след като тя е предоставила на заявителя* […] *възможността да изрази своето становище*“).

първо изречение от ЗММ предвижда консултацията като форма на участие, *правомощието* на събиране на таксата, както и *решението* за това принадлежи на правителствата на провинциите ([35]). Асоциациите на провинциите на свой ред биват само „*привлечени*“ в *подготовката* и *техническото изпълнение* на мерките съгласно член 22 (член 14, параграф 1 от ЗММ) и при това подлежат на *надзора* на върховния орган на провинцията (член 14, параграфи 2, 4 от ЗММ).

(120) Съобразно с това правно основание за *събирането* на такса върху млякото в отделните федерални провинции представляват наредбите на провинциите, които регламентират детайлите по събирането на таксата, сред които и нейния размер ([36]). Следователно държавата (представена от съответното правителство на провинция) е тази, която регламентира събирането на таксата. Както беше разяснено в съображение 119 по-горе, на това не противодейства фактът, че наредбите са издадени след консултация със съответната асоциация на провинцията в млечната промишленост.

(121) В настоящия случай е налице такса, която се събира от частни предприятия. Приходите от тази такса се вливат в бюджета на съответната провинция преди да се използват за финансиране на различните мерки за подпомагане и съгласно член 22, параграф 3, първо изречение от ЗММ следва да се управляват отделно. Съгласно член 23 от съответния финансов регламент (вж. съображение 25) разходи и бюджетни кредити за поети задължения във връзка с плащания на организации извън държавната администрация за изпълнение на определени цели (субсидии) могат да се калкулират само ако провинцията има съществен интерес от изпълнение посредством тези организации, който без субсидиите не може да бъде задоволен или поне не в достатъчна степен. Тази разпоредба включва държавния интерес от провеждането на мерките.

(122) В отговор на представените от заинтересованите страни и от Германия аргументи Комисията отбелязва следното:

(123) На твърдението на MPBW, че системата за събиране на такса върху млякото не е свързана с обременяване на бюджета на провинция Баден-Вюртемберг (съображения 60—63) противоречи на първо място, че средствата от таксата върху млякото се завеждат в отделна група дялове в бюджета (съображение 61). По принцип важи, че дори и когато използваните за субсидията средства произхождат от (целеви) налог (такса), който се заплаща от частния сектор, следва да се изхожда от обременяване на бюджета, а с това и от използване на държавни ресурси, ако тези средства първоначално се вливат в бюджета. Тук е налице съществена разлика с цитираното от MPBW дело *PreussenElektra*, в което става дума за система за минимални възнаграждения, при която конкретните финансови средства не влизат в бюджета в нито един момент и държавата не упражнява контрол върху тях по друг начин (било то и само по пътя на възлагането на трети лица). Следователно в тогавашния случай е изключено използването на държавни ресурси ([37]).

(124) Впрочем не може единствено поради обстоятелството, че за провеждането на качествения контрол на млякото освен средства от таксата върху млякото MPBW не е получавало плащания от данъци или други държавни приходи, да се заключи, че конкретните плащания не включват държавни ресурси. Съгласно установената практика на Комисията при вземане на решения мерките, които се финансират единствено от парафискални средства, се оценяват като помощ по смисъла на член 107, параграф 1, първо изречение от ДФЕС ([38]).

(125) По отношение на твърдението на LVN, че асоциациите на провинциите решават меродавно относно събирането на таксата от мандрите (съображения 82—86 и 91), Комисията отбелязва, че федералната държава чрез член 22, параграф 1 от ЗММ, т.е. по закон, е упълномощила *правителствата на провинциите*, да събират такса върху млякото. Разпоредбата определя между другото, че таксата върху млякото може да е стандартно до 0,1 цент на килограм и че *по молба* на асоциацията на провинцията или на професионалните организации като цяло правителствата на провинциите могат да увеличат таксата до 0,2 цента за килограм доставено мляко.

([35]) Вж. също член 22, параграф 1, изречение 6 от ЗММ с препратка към „правомощията“ на правителствата на провинциите (и възможността за делегиране към висшите инстанции на провинциите), както и член 23, параграф 2 от ЗММ, съгласно който принудителното събиране на таксите се извършва в съответствие с разпоредбите на данъчния кодекс (Abgabenordnung), което от своя страна предполага издаването на данъчно известие или подобен административен акт (вж. членове 122, 251 от Данъчния кодекс). Съгласно член 14, параграф 3 от ЗММ на съответната асоциация на провинцията обаче не могат да бъдат възлагани задачи на публичен орган.

([36]) За Баден-Вюртемберг: Наредба за събирането на такси в млечната промишленост от 18 май 2004 г. (GBl. стр. 350), отменена с Наредба на Министерството за регионално развитие и защита на потребителите от 14 февруари 2013 г. за отмяна на Наредбата за събирането на такси в млечната промишленост.
За Бавария: Наредба за такса върху млякото (BayMilchUmlV) от 17 октомври 2007 г. (GVBl 2007, стр. 727), последно изменена с наредба от 29.11.2012 г.

([37]) Вж. Решение на Съда от 13 март 2001 г., PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160. точки 7 и 8; Решение на Съда от 16 юли 2014 г., Гърция/Комисия, T-52/12, ECLI:EU:T:2014:677, точки 119 и 120; за разграничаване от PreussenElektra вж. Решение на Съда от 11 декември 2014 г., Австрия/Комисия, T-251/11, ECLI:EU:T:2014:1060, точки 56—71, 82.

([38]) Вж. напр. Решение SA.35932 (2013/N) Нидерландия — Fonds teeltangelegenheden, съображения 31—35.

(126) Освен това в член 22, параграф 2, точки 1—6 от ЗММ се определя за кои цели могат да се използват средствата от събираната такса върху млякото.

(127) Съгласно член 22, параграф 3, трето изречение от ЗММ асоциацията на провинцията или професионалните организации трябва само да консултират преди използването на средствата.

(128) Оттук следва, че държавата (на федерално равнище) действително е предоставила на асоциациите на провинциите известни права на участие, но същевременно е поставила ясна законова рамка за определянето на размера на таксата върху млякото и използването на средствата и в крайна сметка решението за това се взема от правителствата на съответните провинции (или при делегиране — от върховния орган на провинциите). Така например не е възможно размерът на таксата да се увеличи на повече от 0,2 цент за килограм по молба на асоциациите на провинциите или средствата да се използват за цели, различни от посочените в член 22, параграф 2, точки 1—6 от ЗММ. Освен това регламентираното с оглед на използването задължение за консултиране (член 22, параграф 3, трето изречение от ЗММ) не води след себе си задължението за следване на мнението на консултанта. Окончателното решение за използването на средствата се взема от съответните органи на провинцията, т.е. от държавата.

(129) Тук съществува значителна разлика спрямо цитираното от LVN дело *Doux Elevage*. Събирането на таксата върху млякото и съответното използване на средствата държавата регламентира на две нива, а именно на ниво федерална държава и на ниво провинции. В Германия законодателят не само е регламентирал правото на правителството на провинцията да събира такса, но и е ограничил с федерален закон нейната свобода да разполага на ниво провинция с набраните от таксата средства. Асоциациите на провинциите също не могат да опитват, например чрез заявления, да променят определените в член 22, параграф 2, точки 1—6 от ЗММ цели на подпомагането. Подобно ограничение от страна на държавата не е налице при фактическите обстоятелства в основата на делата *Val'Hor* и *Doux Elevage*.

(130) Също така ЗММ не може да се разглежда само като средство за налагане на чисто икономическите интереси на дадена междубраншова организация. Така например член 14 от ЗММ определя, че в нея трябва да са представени професионални организации на селското стопанство, мандрите и търговията с мляко и млечни продукти, доколкото те желаят да участват, също така трябва обаче в органите на асоциацията да е осигурено и адекватно представителство на потребителите. С тези условия за участие и представителство законодателят (т.е. държавата) гарантира, че при преследването на посочените в ЗММ цели от общ интерес ще бъдат представени в достатъчна степен всички интереси, които излизат извън рамките на обикновеното насърчаване на даден икономически сектор.

(131) Освен това, за разлика от дело *Doux Elevage* при разписаните в ЗММ цели за подпомагане не става дума за такива, които междубраншовите организации са определили или въвели сами ([39]). По-специално целите, посочени в член 22, параграф 2, точка 1 („Насърчаване и запазване на качеството във основа на разпоредбите на член 10 от настоящия закон или на член 37 от Закона за млякото от 31 юли 1930 г. (Reichsgesetzbl. I стр. 421)“) и точка 2 („подобряване на хигиенните условия при добива, доставката, обработката и преработката, както и дистрибуцията на мляко и млечни продукти“) — за разлика от дело *Doux Elevage* — показват характеристики, които са част от дефинирана от държавни органи политика ([40]) и препращат към задачи на публичен орган, които съгласно член 14, параграф 3 от ЗММ от самото начало не могат да бъдат делегирани на асоциациите на провинциите.

(132) Също за разлика от дело *Doux Elevage* в случай на неплащане на дължимите такси върху млякото, за целите на тяхното принудително събиране не се завежда стандартното гражданско или търговско съдебно производство ([41]). Член 23, параграф 2 от ЗММ определя именно, че принудителното събиране на такси може да става съгласно разпоредбите на Данъчния кодекс и правилата за прилагането му. Въпросните провинции са определили в своите наредби за събиране на таксата върху млякото съответно принудително събиране в съответствие с разпоредбите на Данъчния кодекс и правилата за прилагането му ([42]). В германската правна система Данъчният кодекс се числи към публичното право. В Германия събирането на публичноправните вземания става по административен път, а на гражданскоправните — по съдебен път. Събирането по административен път е по-ефективният метод на изпълнение спрямо събирането по съдебен път, защото публичните органи могат сами да издадат изпълнителен лист посредством издаването на административен акт ([43]), който при гражданскоправните вземания трябва първо да се отсъди съдебно ([44]). Следователно държавата има интерес от ефективно и пълно събиране (и евентуално принудително събиране) на дължимите такси, за да се гарантира своевременно изпълнение на финансираните със средствата от таксата държавни цели.

([39]) Решение на Съда от 30 май 2013 г., Doux Elevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, точка 40.
([40]) Решение на Съда от 30 май 2013 г., Doux Elevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, точка 31.
([41]) Решение на Съда от 30 май 2013 г., Doux Elevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, точка 32.
([42]) Вж. например член 6, параграф 3 от Наредбата за такса върху млякото (BayMilchUmlV) от 17 октомври 2007 г.
([43]) Вж. например член 5 от Наредбата за такса върху млякото (BayMilchUmlV) от 17 октомври 2007 г.
([44]) Вж. Решение на Съда от 11 септември 2014 г., Комисия/Германия, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, точки 41 и 56.

(133) С това се опровергава твърдението на LVN, че при средствата от таксата върху млякото не става дума за държавни ресурси по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

(134) Оттук следва, че въпросните приходи от таксата трябва да се разглеждат като подлежащи на публичен контрол ([45]) и че финансираните със средства от таксата върху млякото мерки са предоставени чрез държавни ресурси и могат да се припишат на държавата.

(135) Това важи в още по-голяма степен за използваните в Бавария за финансиране на конкретния качествен контрол на млякото средства от общия бюджет. Тук също става въпрос за държавни ресурси по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

Селективно предимство/предприятия

(136) Получатели на плащанията от държавни ресурси са на първо място MPBW и MPBY. Те извършват лабораторни изследвания по поръчка на държавата. В крайна сметка обаче лабораторните изследвания са от полза за мандрите, защото последните са задължени от закона да изследват доставеното им мляко. Следователно лабораторните изследвания представляват услуги, които MPBW и MPBY извършват за мандрите. Ето защо мандрите могат да се разглеждат като бенефициери на помощ, предоставена под формата на непарични облаги. При мандрите без съмнение става дума за предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС. В този смисъл 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 евентуално предоставеното предимство има селективен характер.

(137) Съгласно член 1, параграф 1 от НКМ мандрите, като търговски изкупвачи на мляко, са длъжни да тестват всяко доставено мляко сами или да го предоставят за изследване. Както при самостоятелното изследване, при което разходите се понасят от мандрите, разходите при предоставяне за изследване от контролна агенция следва да се разглеждат като типични оперативни разходи, които въпросните предприятия, т.е. мандрите, обикновено трябва да понасят сами в качеството си на задължено съгласно националната схема лице. Следователно Комисията изхожда от факта, че в Баден-Вюртемберг с възстановяването на разходите за лабораторни изследвания от средства от таксата върху млякото, а в Бавария от средства от таксата върху млякото и средства от общия бюджет, на мандрите се предоставя предимство, което, както е посочено в съображение 136, има селективен характер.

(138) В тази връзка следва да се проучи също дали проведените лабораторни изследвания са свързани с икономически дейности.

(139) Германия твърди, че при провеждането на качествения контрол на млякото сдруженията Milchprüfring изпълняват задачи на публичен орган (вж. съображение 26). В действителност качественият контрол на млякото се провежда въз основа на публичноправни норми, а именно НКМ. Регламентираното в член 1, параграф 1 от НКМ задължение за изследване наистина преследва публична цел (гарантиране на качеството на млякото, член 10 от ЗММ) и може да се наложи чрез публична принуда посредством административнонаказателни мерки. Оттук обаче не може да се заключи, че финансирането на качествения контрол на млякото със средства от таксата не е свързано с упражнявани от предприятието икономически дейности ([46]). Напротив, става дума за едно от множество регулаторни изисквания (например безопасност на продуктите, стандарти за околната среда и др.), които икономическите оператори (тук: мандрите) трябва да съблюдават при упражняването на икономическата си дейност. Впрочем качественият контрол на млякото не представлява също и дейност, която би била част от функциите на държавата по смисъла на точка 16 от Съобщението на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес ([47]).

(140) Основание за изискването към мандрите да провеждат изследвания е член 1, параграф 1 от НКМ. Това изискване е свързано със задължението за поемане на разходите по изследването, т.е. разходите за лабораторни изследвания, които възникват за сдруженията Milchprüfring (вж. съображение 137). Това следва еднозначно от факта, че провеждането на изследванията е условие за това, мандрите да могат да продават съответно изследваното мляко. Предприятията обаче трябва да поемат сами разходите, възникващи във връзка с продажбата на техните изделия, като типични оперативни разходи. В съответствие с това и в други провинции, различни от Баден-Вюртемберг и Бавария, в които НКМ е в сила по същия начин, разходите по изследванията не се възстановяват на мандрите от средства от такса върху млякото, т.е. мандрите там не се освобождават от разходи, които принципно следва да

([45]) Решение на Съда от 30 май 2013 г., Doux Elevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, точки 32, 35 и 38.

([46]) Вж. също Решение на съда от 25 март 2015 г., Белгия/Комисия, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, точка 96, съгласно което обстоятелството, че националната правна уредба възлага на предприятията тежести, които по необходимост са свързани с упражняването от съответната държава членка на нейни властнически правомощия, не е пречка тези тежести да бъдат квалифицирани като „тежести, обикновено падащи се на бюджета на предприятието“.

([47]) ОВ C 8, 11.1.2012 г., стр. 4.

поемат. Продажбата на млякото от мандрите несъмнено е икономическа дейност. С възстановяването на разходите за изследванията от средства от таксата върху млякото мандрите в Бавария и Баден-Вюртемберг всъщност се освобождават от разходи, които стандартно би следвало да поемат сами в рамките на упражняването на икономическа дейност.

(141) С оглед на твърдението на Германия, че федералното право не представлява изходната рамка за задължението на мандрите за поемане на разходите и следователно не би могло да обоснове наличието на селективност (съображения 31—38), следва да се отбележи, че изискването за провеждане на изследвания, от което произтича задължението за поемане на разходите, в крайна сметка е регламентирано във федералното право, а именно в член 1, параграф 1 от НКМ.

(142) Както вече беше споменато, НКМ определя в член 1, параграф 1 изискване към мандрите да подлагат доставеното им мляко на изследване (вж. също съображения 139 и 142). В действителност член 6 от НКМ предоставя на провинциите известни правомощия, в частност що се отнася до регламентирането на вземането на пробите съгласно член 2 НКМ; подобни регламентации обаче не трябва да са в противоречие с НКМ като цяло, а следователно и с член 1 от НКМ.

(143) В тази връзка, по въпроса за разграничаването на компетенциите между федералната държава и провинциите Германия препраща към член 10, параграф 2 от ЗММ (съображение 37). Тази разпоредба означава, че правителствата на провинциите могат да издават наредби относно качествения контрол на млякото, доколкото федералното министерство не е издало такива. Както беше посочено по-горе, компетентното федерално министерство обаче вече е направило това със НКМ. Член 22, параграф 1, първо изречение от ЗММ действително упълномощава правителствата на провинциите да събират такси. Същевременно обаче ЗММ ограничава автономията на провинциите като поставя граници по отношение на размера на таксата и на мерките, които подлежат на субсидиране съгласно член 22, параграф 2, точки 1—6 от ЗММ.

(144) С оглед на посоченото от Германия в тази връзка дело *Португалия/Комисия* ([48]) (съображения 31—38) Комисията отбелязва, че предмет на това дело е система за диференцирано данъчно облагане, от която настоящият случай ясно се отличава. Впрочем, ако констатациите по дело *Португалия/Комисия* се пренесат към настоящия случай, както е опитала да направи Германия, то изходна рамка по смисъла на точка 64 от това дело би било определеното в член 1, параграф 1 от НКМ изискване за поемане на разходите. Тази изходна рамка обаче е регламентирана именно от федералната държава, т.е. по смисъла на дело *Португалия/Комисия* от „централното правителство“. Следователно по аргумент на противното според тази точка 64 възстановяването на съответните разходи от средства от такса води до селективно предимство.

(145) Също така Комисията счита, че наличието на селективно предимство не може да се отрече и поради факта, че чрез таксата върху млякото мандрите вече са заплатили равностойността на извършвания контрол. Напротив, Комисията възразява на твърдението на Германия и MPBW, че таксата отговаря на действителния икономически разход за извършените насрещни услуги (съображение 39). Както произтича от точка 2.6 от решението за откриване на процедурата, със средствата от таксата върху млякото се финансират множество различни подмерки. Характерно за подмерките е, че ползата, която всяко предприятие извлича от определени подмерки, не отговаря непременно на платените вноски по таксата. В случая с Бавария трябва да се добави, че финансирането не е само от средства от таксата, а и от допълнителни средства от общия бюджет и следователно изключва евентуална „компенсация“ още от самото начало.

(146) Ето защо Комисията отбелязва, че мандрите в Баден-Вюртемберг и Бавария получават селективно предимство в резултат на възстановяването на разходите за качествен контрол на млякото от средства от таксата.

Нарушаване на конкуренцията и засягане на търговията

(147) Според съдебната практика на Съда засилването на конкурентното положение на едно предприятие вследствие на предоставена държавна помощ обикновено води до нарушаване на конкуренцията спрямо конкурентните предприятия, които не са получили тази помощ ([49]). Всяка помощ за предприятие, което функционира на пазара, на който се осъществява търговия в рамките на Съюза, може да засегне търговията между държавите членки ([50]), и

([48]) Вж. Решение на Съда от 6 септември 2006 г., Португалия/Комисия, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.
([49]) Решение на Съда от 17 септември 1980 г., Philip Morris Holland BV/Комисия, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, точки 11—12.
([50]) Вж. по-специално Решение на Съда от 13 юли 1988 г., Франция/Комисия, 102/87, ECLI:EU:C:1988:391.

то дори ако предприятията бенефициери не участват сами по себе си в търговията в Общността ([51]). В периода 2001—2012 г. търговията със селскостопански продукти в рамките на Съюза нараства значително. Така например вносът и износът в и от Германия в рамките на Общността на изделия, които следва да се включат към позиция 0401 от Комбинираната номенклатура (Мляко и сметана, неконцентрирани, нито подсладени със захар или други подсладители) ([52]), възлизат през 2011 г. съответно на 1,2 милиарда евро и 957 милиона евро ([53]).

(148) Оценяваните в това решение мерки имат за цел да подпомогнат дейности в селскостопанския сектор. По-специално става дума за дейности на мандрите. С изделията на мандрите е налице значителен търговски обмен в рамките на Съюза, както е описано по-горе. Ето защо Комисията счита, че въпросните мерки са могли да засегнат търговията между държавите членки.

(149) Предвид значителния търговски обмен на селскостопански изделия може да се изходи от факта, че въпросните подмерки са нарушили или са заплашвали да нарушат конкуренцията и са могли да засегнат търговията между държавите членки.

Съществуваща помощ/нова помощ

(150) Съгласно член 108, параграф 1 от ДФЕС Комисията, в сътрудничество с държавите членки държи под постоянно наблюдение всички системи за предоставяне на помощ, съществуващи в тези държави. За тази цел Комисията може да изиска от държавите членки цялата необходима информация за прегледа на съществуващите схеми за помощ и евентуално да предложи подходящи мерки.

(151) Съгласно член 1, буква б), подточка i) от Регламент (ЕО) № 659/1999 понятието „съществуваща помощ“ обхваща всяка помощ, която е съществувала преди влизането в сила на Договора в съответната държава членка и продължава да се прилага след влизането му в сила.

(152) Съгласно член 1, буква в) от Регламент (ЕО) № 659/1999 обаче всяко изменение на съществуваща помощ я прави „нова помощ“. Съгласно член 4 от Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията ([54]) промяна на съществуваща помощ означава „всякакво изменение, различно от промени от чисто формален или административен характер, което не оказва влияние върху оценката на съвместимостта на мярката за помощ с общия пазар“.

(153) Съгласно съдебната практика ([55]) първоначалната схема се трансформира в нова схема за помощ, само когато изменението засяга действителната ѝ същност; за подобно изменение на същността обаче не може да става въпрос, ако новият елемент може да се отдели еднозначно от първоначалната схема.

(154) Съгласно член 108, параграф 3 от ДФЕС Комисията следва да бъде информирана за всяка нова схема за помощ, като прилагането на схемата не може да започне, преди тя да бъде одобрена от Комисията (забрана за прилагане).

(155) Съгласно член 1, буква е) от Регламент (ЕО) № 659/1999 всяка нова помощ, която е въведена в действие в нарушение на член 108, параграф 3 от ДФЕС, е неправомерна.

(156) Въз основа на ЗММ и в рамките на предоставените им правомощия компетентното федерално министерство и федералните провинции (вж. съображение 24) са приели разпоредби за прилагане, които представляват правните основания за оценяваните в настоящото решение мерки. С изключение на самия ЗММ (който е само рамков закон и оправомощаваща норма за схемите на провинциите, но сам по себе си не регламентира право на финансово подпомагане), германските власти не са представили информация, която да доказва, че е налице правно основание от преди 1958 г., което е трябвало да се приложи в първоначалния си вид по време на разследвания период. Съответно приложимите наредби за събиране на таксата произхождат от 2004 г. (Баден-Вюртемберг) и 2007 г.

([51]) Решение на Съда от 14 януари 2015 г., Eventech Ltd/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, точка 67.
([52]) Регламент за изпълнение (ЕС) № 927/2012 на Комисията от 9 октомври 2012 г. за изменение на приложение I към Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета относно тарифната и статистическа номенклатура и Общата митническа тарифа; ОВ L 304, 31.10.2012 г., стр. 1.
([53]) Източник: EUROSTAT.
([54]) Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията от 21 април 2004 г. за прилагането на Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за създаване на Европейската общност (ОВ L 140, 30.4.2004 г., стр. 1).
([55]) Решение на Съда от 30 април 2002 г., Гибралтар/Комисия, T-195/01 и T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, точка 111.

(Бавария) (вж. съображение 24). Правно основание за използването на средствата са финансовите регламенти на федералните провинции, които, що се отнася до предназначението, трябва да се придържат само в рамките на член 22, параграф 2 от ЗММ. Въз основа на това властите на провинциите одобряват използването на средствата в съответната бюджетна година посредством решение за използване. Следователно при разглежданите мерки става дума за нови помощи, които подлежат на задължението за уведомяване по член 108, параграф 3 от ДФЕС. Тъй като Германия в нито един момент не е отправила уведомление за въпросната схема на помощ, последната е неправомерна (член 1, буква е) от Регламент (ЕО) № 659/1999).

(157) Въз основа на това става излишно разглеждането на твърдението на Германия, че въпросните подмерки BW 1 и BY 1 не попадат в обхвата на подходящите мерки (съображения 50—56), защото това твърдение се базира на допускането, че принципно става въпрос за съществуващи помощи, което, както беше разяснено по-горе, не е така.

Оценка на съвместимостта на качествения контрол на млякото

(158) Помощите, които са били предоставени между 28 ноември 2001 г. и 31 декември 2006 г. за възстановяване на разходите по качествен контрол на млякото, са оценени от Комисията въз основа на Насоките за периода 2000—2006 г. и одобрени като съвместими с вътрешния пазар в рамките на решението от 17 юли 2013 г. (C(2013) 4457 окончателно) (съображения 162—165 от положителното решение).

Приложими правила

(159) Съгласно член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС помощите, които имат за цел да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически региони, могат да се приемат за съвместими с вътрешния пазар, доколкото тези помощи не засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес.

(160) Според Известие на Комисията за определяне на приложимите правила при оценка на незаконосъобразната държавна помощ ([56]) всяка неправомерна помощ по смисъла на член 1, буква е) от Регламент (ЕО) № 659/1999, трябва да се оценява съгласно правилата, които са в сила към момента на предоставянето на помощта.

(161) Помощите, предоставени след 1 януари 2007 г., се оценяват въз основа на Насоките за периода 2007—2013 г.

(162) В решението за откриване на процедурата Комисията е изразила съмнения относно това дали предоставените в периода след 1 януари 2007 г. помощи във връзка с качествения контрол на млякото могат да се разглеждат като съвместими с вътрешния пазар (съображения 166 и 167 от решението за откриване на процедурата).

(163) Както вече е изложено в решението за откриване на процедурата, Комисията отбелязва, че помощите за рутинен качествен контрол на млякото не отговарят на условията на точка 109 от Насоките за периода 2007—2013 г. във връзка с член 16, параграф 1 от Регламент (ЕО) 1857/2006. По-точно, тази разпоредба определя *expressis verbis*, че помощи, които възстановяват разходите за подобен рутинен контрол, не може да са съвместими с вътрешния пазар.

(164) В разрез със становището на Германия (съображение 53) Комисията отбелязва, че посочените в член 16, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) 1857/2006 „разходите по … рутинния качествен контрол на млякото“ включват и разглежданите тук разходи за провеждане на качествен контрол на млякото. В действителност член 16, параграф 1, буква б) предвижда принципно, че помощи за възстановяване на „разходите по изследвания, извършвани от трети лица или от името на трети лица, за определяне генетичното качество или продуктивността на животните“ са съвместими с вътрешния пазар.

(165) Според Комисията обаче изричното отрицателно изключение в член 16, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) 1857/2006 по отношение на субсидирането на разходите по рутинния качествен контрол на млякото трябва да се тълкува в широк смисъл, тъй като от регламента може да се разбере ясно волята на законодателя, подобно подпомагане да се изключи от съвместимостта с вътрешния пазар.

([56]) ОВ C 119, 22.5.2002 г., стр. 22.

(166) Качественият контрол на млякото се отнася до качеството на млякото като такова, т.е. до микробиологичните свойства на млякото. Във всички случаи тези свойства не са пряко свързани с генетичното качество или продуктивността на животните. Към микробиологичните свойства се числят именно тези свойства, които се определят в рамките на качествения контрол на млякото (например съдържание на мазнини или на соматични клетки).

(167) Предвиденото в член 16, параграф 1, буква б) изключване цели по същество да отрече съвместимостта с вътрешния пазар за всички видове рутинен качествен контрол на млякото, защото разходите за тях спадат към обичайните оперативни разходи на съответното предприятие. Помощите за възстановяване на оперативни разходи нарушават вътрешния пазар в особено голяма степен ([57]).

(168) Тук Комисията припомня предвидената в член 107, параграф 1 от ДФЕС принципна забрана за предоставяне на помощи. Изключенията от принципната забрана са предвидени в член 107, параграфи 2 и 3 от ДФЕС във връзка с разпоредби за съвместимост под формата на регламенти, насоки и т.н. За периода 2007—2013 г. обаче не е налице подобна разпоредба за съвместимост по отношение на въпросното подпомагане на рутинния качествен контрол на млякото (независимо от конкретно качество и не за целите на подобряване на качеството). Съобразно с това, освен указанието за съвместимост в миналото въз основа на Насоките за периода 2000—2006 г., Германия не е изтъкнала валидна в релевантния период разпоредба за съвместимост. Вместо това от член 16, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1857/2006 може да се изведе директно волята на законодателя да изключи изрично съвместимостта с вътрешния пазар. Още в точка 13.3 от Насоките за периода 2000—2006 г. е споменато, че рутинният контрол по време на производствения процес е нараснал значително и следователно разходите за подобен контрол са се превърнали в обичайна неразделна част от производствените разходи и че, тъй като разходите за качествен контрол влияят директно върху производствените разходи, помощите в тази връзка носят риск от нарушаване на конкуренцията. Действително съгласно тази разпоредба беше възможно да се предоставят помощи за контрол, който се провежда от или от името на трети лица, като например от компетентните регулаторни органи, респ. организации, действащи от тяхно име. В Насоките за периода 2007—2013 г. обаче законодателят, отчитайки риска от нарушаване на конкуренцията, е класифицирал помощите за рутинен качествен контрол на млякото като несъвместими с вътрешния пазар. Предвид това ясно законодателно решение няма място за обявяване на съвместимост директно въз основа на член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС.

(169) Това че в периода 2001—2006 г. Комисията е разглеждала въпросния качествен контрол на млякото като съвместим с вътрешния пазар, не може, както твърди Германия (съображение 60), да доведе автоматично до това, тези помощи да са съвместими с вътрешния пазар също и в периода 2007—2013 г. От член 108, параграф 1 от ДФЕС произтича, че вътрешният пазар се развива последователно и че Комисията може да отчита това развитие чрез усъвършенстване на насоките за държавните помощи и други нормативни актове в областта на държавните помощи (например регламентите за групово освобождаване), за да гарантира функционирането на вътрешния пазар. Ограничените по време разпоредби за съвместимост, като приетите в сферата на земеделието насоки, се характеризират с това, че приетите впоследствие насоки за държавните помощи, респ. регламенти за групово освобождаване не е задължително да съвпадат по съдържание с предходните правила.

(170) Въз основа на горепосоченото Комисията стига до заключението, че помощите, предоставени в периода 2007—2013 г. във връзка с качествения контрол на млякото, финансирани в случая на подмярка BW 1 само от средства от таксата върху млякото, а в случая на подмярка BY 1 — от средства от таксата върху млякото и от средства от общия бюджет, са несъвместими с вътрешния пазар.

4. **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

(171) Съгласно член 15, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 правомощията на Комисията за възстановяване на помощ са предмет на давностен срок от десет години. Съгласно член 15, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 659/1999 „Всяко действие, предприето от Комисията по отношение на неправомерната помощ, прекъсва срока на давност.“

([57]) В тази връзка вж. и съображение 17 от Регламент (ЕО) № 1857/2006, съгласно което „помощта не следва да има за единствен резултат постоянното или периодичното намаляване на оперативните разходи, които нормално получателят трябва да понесе“.

(172) След като Германия представи годишния доклад за 2010 г. относно държавните помощи в сектора на земеделието, с писмо от 28 ноември 2011 г. Комисията изиска допълнителна информация за схемата. Това действие от страна на Комисията води до прекъсване на срока. Тъй като с положителното решение Комисията вече е установила съвместимостта с вътрешния пазар на въпросния качествен контрол на млякото, проведен в периода от 28 ноември 2001 г. до 31 декември 2006 г., и тъй като между 31 декември 2006 г. и 28 ноември 2011 г. са изминали по-малко от десет години, периодът, за който се отнася настоящото решение, започва на 1 януари 2007 г.

(173) Комисията отбелязва, че Германия е предоставила помощи неправомерно, в нарушение на членове 107 и 108 от ДФЕС, които, доколкото са били предоставени след 1 януари 2007 г. (вж. съображения 160 и 164), са несъвместими с вътрешния пазар. В случая с Баден-Вюртемберг тези помощи са предоставени единствено от средства от таксата върху млякото, в съответствие със ЗММ, а в случая с Бавария — от средства от таксата върху млякото и от средства от общия бюджет,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Държавните помощи, които Германия е предоставила във връзка с проведения в провинциите Баден-Вюртемберг и Бавария качествен контрол на млякото в нарушение на член 108, параграф 3 от ДФЕС в полза на съответните предприятия от млечната промишленост в горепосочените провинции, са несъвместими с вътрешния пазар в периода след 1 януари 2007 г.

Член 2

1. Германия възстановява от бенефициерите несъвместимите с вътрешния пазар помощи, предоставени въз основа на посочената в член 1 схема за помощ.

2. Сумата, която следва да бъде възстановена, включва лихви, които се начисляват от момента на предоставяне на помощта на бенефициерите до действителното ѝ възстановяване.

3. Лихвите се изчисляват с натрупване съгласно глава V от Регламент (ЕО) № 794/2004 и съгласно Регламент (ЕО) № 271/2008 на Комисията ([58]) за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004.

4. Германия прекратява всички неизвършени плащания по посочените в член 1 помощи, считано от датата на приемане на настоящото решение.

Член 3

1. Възстановяването на помощите, предоставени въз основа на посочената в член 1 схема, е незабавно и ефективно.

2. Германия гарантира изпълнението на настоящото решение в срок от четири месеца от датата на уведомяване за него.

Член 4

1. Германия представя на Комисията в срок от два месеца от датата, на която е уведомена за настоящото решение, следната информация:

а) списък на бенефициерите, които са получили помощи въз основа на посочената в член 1 схема, както и общия размер на помощта, която всеки от тях е получил по тази схема;

([58]) Регламент (ЕО) № 271/2008 на Комисията от 30 януари 2008 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004 за прилагането на Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за създаване на Европейската общност (ОВ L 82, 25.3.2008 г., стр. 1).

б) обща сума (главница и лихви), която следва да бъде възстановена от всеки бенефициер;

в) подробно описание на вече предприетите или планирани мерки за изпълнение на настоящото решение;

г) документи, доказващи, че на бенефициерите е било наредено да възстановят помощта.

2. Германия информира Комисията за хода на предприетите мерки за изпълнение на настоящото решение до завършване на възстановяването на помощите, предоставени по посочената в член 1 схема. При искане от страна на Комисията Германия предоставя незабавно информация за вече предприетите или планирани мерки за изпълнение на настоящото решение. Освен това Германия предоставя подробна информация за сумите на помощта и лихвите, които вече са възстановени от бенефициерите.

Член 5

Адресат на настоящото решение е Федерална република Германия. Германия се приканва незабавно да изпрати на бенефициерите копие от настоящото решение.

Съставено в Брюксел на 18 септември 2015 година.

За Комисията
Phil HOGAN
Член на Комисията