Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

12 de dezembro de 2018*

«Auxílios de Estado — Auxílio a favor do setor leiteiro da Baviera — Financiamento dos testes da qualidade do leite — Decisão que declara o auxílio incompatível com o mercado interno — Direitos processuais do *Land* da Baviera — Artigo 108.º, n.º 2, TFUE — Artigo 6.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 659/1999»

No processo T-683/15,

Freistaat Bayern (Alemanha), representado por U. Soltész e H. Weiß, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por T. Maxian Rusche, K. Herrmann e P. Němečková, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido apresentado ao abrigo do disposto no artigo 263.º TFUE para a anulação parcial da Decisão (UE) 2015/2432 da Comissão, de 18 de setembro de 2015, relativa aos auxílios estatais SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concedidos pela Alemanha para a realização de testes da qualidade do leite ao abrigo da Lei do Leite e das Matérias Gordas (JO 2015, L 334, p. 23),

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

composto por: H. Kanninen, presidente, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín e I. Reine (relatora), juízes,

secretário: N. Schall, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 27 de fevereiro de 2018,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Na Alemanha, a qualidade do leite é tradicionalmente assegurada por testes de qualidade independentes. Esses testes da qualidade do leite são financiados, na Baviera (Alemanha), por um lado, através dos recursos provenientes da imposição sobre o leite cobrada aos compradores e, por outro, através do orçamento geral do recorrente, o Freistaat Bayern (*Land* da Baviera, Alemanha).

Quadro jurídico nacional

2 O artigo 22.º, n.º 1, da Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Lei federal alemã sobre o leite e as matérias gordas) de 1952 (BGBl. 1952 I, p. 811, a seguir «MFG»), com a última alteração introduzida pelo artigo 397.º do Regulamento de 31 de agosto de 2015 (BGBl. 2015 I, p. 1474), prevê que os Governos dos Länder podem, em articulação com a associação do *Land* em causa, a qual foi criada nos termos da MFG e é composta por empresas do setor leiteiro e por consumidores que defendem em comum os seus interesses económicos, ou com as organizações profissionais em questão, aplicar conjuntamente às centrais leiteiras, aos centros de recolha de leite e às leitarias imposições para apoio ao setor leiteiro. O artigo 22.º, n.ºs 2 e 2a, da MFG dispõe que os recursos obtidos nos termos do n.º 1 só podem ser utilizados para o financiamento de nove objetivos, entre os quais a promoção e a preservação da qualidade do leite, cujo financiamento é objeto do presente recurso.

3 Em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, do Milch-Güteverordnung (Regulamento sobre a Qualidade do Leite) de 9 de julho de 1980 (BGBl. 1980 I, p. 878, a seguir «MGV»), com a última alteração introduzida pelo Regulamento de 17 de dezembro de 2010 (BGBl. 2010 I, p. 2132), os compradores do leite entregue têm a obrigação de o analisar ou de o enviar para análise.

4 Nos termos do artigo 4.º do Bayerische Ausführungsverordnung zur Milch-Güteverordnung (Regulamento de Execução da MGV na Baviera) de 15 de dezembro de 1980 (GVBl. 1981, p. 3), substituído pelo artigo 2.º, n.º 1, do Bayerische Ausführungsverordnung zum MGV (Regulamento de Execução da MGV na Baviera) de 7 de dezembro de 1988 (GVBl. 1988, p. 387), o organismo de fiscalização do leite, a Milchprüfring Bayern e.V. (a seguir «Milchprüfring»), está encarregado de realizar estas fiscalizações.

5 O artigo 1.º do Milchumlageverordnung (Regulamento relativo ao imposto sobre o leite) de 17 de outubro de 2007 (BayGVBl. 2007, p. 727) do Ministério da Alimentação, da Agricultura e da Silvicultura bávaro, adotado com base no artigo 22.º, n.º 1, da MFG, prevê que é aplicada uma imposição a quem explora centrais leiteiras pelas quantidades de leite cru que lhes são entregues.

6 Em conformidade com o artigo 23.º da Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Regulamento Financeiro do Estado Livre da Baviera) de 8 de dezembro de 1971 (BayRS 630-1-F, «a seguir BayHO»), que se integra na parte II «Elaboração do orçamento e do plano financeiro» deste regulamento, as despesas e as dotações de autorização relativas a prestações de serviços externos à administração estatal para a consecução de certos objetivos só podem integrar o orçamento se o Estado possuir um interesse preponderante nessa consecução que não possa ser satisfeito sem as subvenções correspondentes ou, pelo menos, não na medida do necessário.

7 O artigo 44.º do BayHO, que figura na parte III deste regulamento, intitulada «Execução do orçamento», dispõe que essas subvenções apenas podem ser concedidas nas condições previstas no artigo 23.º deste regulamento.

Procedimento administrativo

8 Por ofícios de 28 de novembro de 2011 e de 27 de fevereiro de 2012, a Comissão Europeia solicitou informações complementares à República Federal da Alemanha a respeito do relatório anual de 2010 sobre os auxílios estatais no setor agrícola, apresentado por esta última em conformidade com o artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [108.º TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1). A República Federal da Alemanha respondeu às questões colocadas pela Comissão por ofícios de 16 de janeiro de 2012 e de 27 de abril de 2012. Perante as respostas da República Federal da Alemanha, afigurou-se à Comissão que esta tinha concedido um auxílio de Estado ao seu setor leiteiro, ao abrigo da MFG.

9 Por ofício de 2 de outubro de 2012, a Comissão informou a República Federal da Alemanha que as medidas aplicadas pelos vários Länder alemães, incluindo o *Land* da Baviera e o de Bade-Vurtemberga, em aplicação da faculdade que lhes é conferida pelo artigo 22.º da Lei MFG, foram registadas como auxílio não notificado sob o número SA.35484 (2012/NN). Por ofícios de 16 de novembro de 2012 e de 7, 8, 11, 13, 14, 15 e 19 de fevereiro, 21 de março, 8 de abril, 28 de maio, 10 e 25 de junho e 2 de julho de 2013, a República Federal da Alemanha forneceu informações mais amplas à Comissão.

10 Por ofício de 17 de julho de 2013 [C (2013) 4457 final] (JO 2014, C 7, p. 8), a Comissão comunicou à República Federal da Alemanha a sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE (a seguir «decisão de dar início ao procedimento»). Esta decisão diz respeito a diversas medidas aplicadas em vários Länder alemães ao abrigo da MFG para apoio ao setor leiteiro, incluindo os auxílios previstos na Decisão (UE) 2015/2432 da Comissão, de 18 de setembro de 2015, relativa aos auxílios estatais SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concedidos pela Alemanha para a realização de testes da qualidade do leite ao abrigo da Lei do Leite e das Matérias Gordas (JO 2015, L 334, p. 23, a seguir «decisão impugnada»). O auxílio a que se reporta o presente recurso era uma das medidas analisadas nessa decisão. No que diz respeito a esse auxílio, a Comissão referiu, por um lado, no ponto 2.5 da decisão de dar início ao procedimento, dedicado ao financiamento das medidas analisadas, o artigo 22.º da MFG que incide sobre as imposições sobre o leite. Por outro lado, no considerando 264 dessa decisão, a Comissão indicou que as medidas analisadas foram financiadas por meio de uma imposição parafiscal, tendo remetido para essa mesma disposição da MFG.

11 No termo da sua análise, a Comissão concluiu pela compatibilidade do auxílio controvertido com o mercado interno no período compreendido entre 28 de novembro de 2001 e 31 de dezembro de 2006, mas manifestou dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno a partir de 1 de janeiro de 2007.

12 Por ofício de 20 de setembro de 2013, a República Federal da Alemanha apresentou observações sobre a decisão de dar início ao procedimento.

13 A Comissão recebeu sete observações enviadas pelas partes interessadas sobre as medidas relativas aos testes da qualidade do leite previstas na decisão impugnada.

14 As observações recebidas foram enviadas à República Federal da Alemanha por ofícios de 27 de fevereiro, 3 de março e 3 de outubro de 2014.

15 Por ofício de 3 de dezembro de 2014, a República Federal da Alemanha tomou posição sobre as observações complementares apresentadas em 8 de julho de 2014.

Decisão impugnada

16 Em 18 de setembro de 2015, a Comissão adotou a decisão impugnada. Esta decisão diz exclusivamente respeito ao financiamento dos testes da qualidade do leite realizados a partir de 1 de janeiro de 2007 em Bade-Vurtemberga (Alemanha) e na Baviera. O presente recurso limita-se às medidas relativas a este último *Land*.

17 Em primeiro lugar, a Comissão verificou se os recursos provenientes da imposição sobre o leite constituíam auxílios de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. A Comissão considerou que a decisão final a a respeito da afetação dos recursos pertencia às autoridades do *Land* em causa, ou seja, ao Estado, ao passo que, em conformidade com o disposto no artigo 22.º, n.º 3, terceiro período, da MFG, a associação do *Land* ou as organizações profissionais deviam apenas ser ouvidas antes da afetação dos recursos. Além disso, a MFG definia, no artigo 22.º, n.º 2, pontos 1 a 6, os fins para que os recursos provenientes da imposição sobre o leite podiam ser utilizados. Por conseguinte, a Comissão considerou que as receitas provenientes da imposição sobre o leite deviam ser consideradas como estando sob o controlo público e que as medidas financiadas com recursos oriundos da imposição sobre o leite eram executadas através de recursos estatais e eram imputáveis ao Estado. Por último, transpôs esta constatação para o financiamento através do orçamento geral do *Land* da Baviera.

18 Em segundo lugar, a Comissão concluiu que, com o reembolso, através dos recursos provenientes da imposição e do orçamento geral do *Land* da Baviera, dos custos dos testes da qualidade do leite que lhes competia realizar, as centrais leiteiras da Baviera beneficiaram de uma vantagem seletiva. A Comissão considerou que esses testes da qualidade do leite beneficiam, em última instância, as centrais leiteiras, uma vez que estas estavam legalmente obrigadas a analisar o leite que lhes era entregue. As centrais leiteiras são empresas, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, e os custos relacionados com o pagamento a um organismo que efetua análises para efeitos dos testes da qualidade do leite devem ser considerados custos de exploração clássicos que as próprias empresas em causa, isto é, as centrais leiteiras, devem normalmente suportar. Por outro lado, segundo a Comissão, as eventuais vantagens eram concedidas apenas a «determinadas empresas», uma vez que existiam, além do setor das centrais leiteiras, muitos outros setores económicos na Alemanha que não beneficiam das medidas em causa. Por conseguinte, as vantagens eventualmente concedidas eram seletivas. Além disso, com exceção do que sucedia nos Länder do Bade-Vurtemberga e da Baviera, as centrais leiteiras não eram reembolsadas do montante dos custos das análises através dos recursos provenientes da imposição sobre o leite. Por último, no considerando 145 da decisão impugnada, a Comissão teve em conta o facto de a medida também ser financiada pelo orçamento geral do *Land* da Baviera. Por conseguinte, em sua opinião, o benefício que as centrais leiteiras obtiveram com a assunção dos testes da qualidade do leite não correspondia necessariamente ao que tinham pago a título da imposição sobre o leite.

19 Em terceiro lugar, considerou-se na decisão impugnada que, no que respeita à presença de um auxílio existente, o Ministério federal competente e os Länder alemães adotaram as disposições de execução que constituíam as bases jurídicas das medidas analisadas nessa decisão. A Comissão entendeu que, com exceção da MFG, que não instituía o regime de auxílio em causa, as autoridades alemãs não prestaram qualquer informação que demonstrasse a existência de uma base jurídica adotada antes de 1958 e que devesse ainda ser aplicada, com o conteúdo inicial, durante o período analisado.

20 Em quarto e último lugar, a Comissão concluiu que os auxílios destinados aos controlos de rotina do leite não cumpriam os requisitos estabelecidos no ponto 109 das Orientações comunitárias para os auxílios estatais no setor agrícola e florestal no período 2007-2013 (JO 2006, C 319, p. 1), em conjugação com o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1857/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos [107.º e 108.º TFUE] aos auxílios estatais a favor das pequenas e médias empresas que se dedicam à produção de produtos agrícolas e que altera o Regulamento (CE) n.º 70/2001 (JO 2006, L 358, p. 3), para o qual remete o referido ponto 109.

21 Nestas circunstâncias, a Comissão decidiu, no artigo 1.º da decisão impugnada, que o auxílio concedido na Baviera desde 1 de janeiro de 2007 era ilegal e incompatível com o mercado interno. Nos artigos 2.º a 4.º desta decisão, a Comissão ordenou a recuperação do auxílio e previu as modalidades dessa recuperação.

Tramitação do processo e pedidos das partes

22 O recorrente interpôs o presente recurso por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 26 de novembro de 2015.

23 A Comissão apresentou a contestação na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de março de 2016.

24 O recorrente apresentou a réplica na Secretaria do Tribunal Geral em 23 de maio de 2016.

25 Por decisão do presidente do Tribunal Geral de 14 de junho de 2016, em face da renovação parcial do Tribunal Geral, o presente processo foi atribuído a um novo juiz-relator.

26 A Comissão apresentou a tréplica na Secretaria do Tribunal Geral em 5 de setembro de 2016.

27 Tendo a composição das secções do Tribunal Geral sido alterada, em aplicação do disposto no artigo 27.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, o juiz-relator foi afeto à Quarta Secção, à qual o presente processo foi, subsequentemente, atribuído.

28 Em 9 de janeiro de 2018, em sede de medidas de organização do processo, o Tribunal Geral colocou questões escritas às partes, as quais responderam no prazo fixado.

29 Em 9 de fevereiro de 2018, em sede de medidas de organização do processo, o Tribunal Geral colocou novas questões escritas às partes para resposta na audiência.

30 Na audiência de 27 de fevereiro de 2018, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral.

31 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular o artigo 1.º da decisão impugnada, na medida em que aí se declarou que a República Federal da Alemanha concedeu, a favor das empresas do setor leiteiro em causa na Baviera, um auxílio de Estado para os testes da qualidade do leite realizados na Baviera que viola o artigo 108.º, n.º 3, TFUE, sendo o auxílio incompatível com o mercado interno desde 1 de janeiro de 2007;

– anular os artigos 2.º a 4.º da decisão impugnada, na medida em que aí se ordena às empresas do setor leiteiro em causa na Baviera a restituição do auxílio, acrescido de juros;

– condenar a Comissão nas despesas.

32 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

33 O recorrente invoca cinco fundamentos de recurso:

– o primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 108.º, n.º 2, TFUE e dos artigos 6.º, n.º 1, e 24.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9);

– o segundo fundamento é relativo, numa primeira parte, à inexistência de uma vantagem a favor dos compradores de leite, e, numa segunda parte, à inexistência de caráter seletivo da vantagem concedida às centrais leiteiras bávaras;

– o terceiro fundamento, invocado a título subsidiário, é deduzido da inexistência de violação do dever de notificação e da ilegalidade subsequente da recuperação nos termos do artigo 108.º, n.ºs 1 e 3, TFUE e do artigo 14.º do Regulamento n.º 2015/1589;

– o quarto fundamento, invocado a título subsidiário, é relativo ao facto de a Comissão ter erradamente rejeitado a compatibilidade do auxílio com o mercado interno;

– o quinto fundamento, invocado a título subsidiário, é relativo à violação do princípio da proteção da confiança legítima.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, e dos artigos 6.º, n.º 1, e 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999

34 A título preliminar, importa observar que o recorrente faz referência ao Regulamento 2015/1589 no seu recurso. Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal Geral, o recorrente esclareceu, por escrito e posteriormente na audiência, que pretendia referir-se ao regulamento aplicável aos factos do presente processo, a saber, o Regulamento n.º 659/1999, o qual só foi revogado e substituído pelo Regulamento 2015/1589 posteriormente à data de adoção da decisão impugnada. Importa acrescentar que as disposições invocadas dos artigos 6.º, n.º 1, e 24.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589 reproduzem exatamente as disposições dos artigos 6.º, n.º 1, e do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999.

35 Tendo em conta o que precede, no presente acórdão será apenas feita referência ao Regulamento n.º 659/1999.

Argumentos das partes

36 Em primeiro lugar, o recorrente entende que a decisão recorrida enferma de um grave erro processual que não só violou os direitos de defesa da República Federal da Alemanha e o seu direito a participar no processo, como também falseou todo o procedimento de investigação. Com efeito, a decisão impugnada foi além do objeto da decisão de dar início ao procedimento em que se baseou, na medida em que o financiamento dos testes da qualidade do leite com recursos do seu orçamento geral não é referido na decisão de dar início ao procedimento. Além disso, ao não ter dado à República Federal da Alemanha nem às partes interessadas a oportunidade de apresentarem observações a este respeito, a Comissão, na opinião do recorrente, adotou uma decisão que carece de fundamentação e de investigação. Em todo o caso, mesmo que os dois mecanismos de financiamento devessem ser entendidos como uma medida de auxílio única, seriam muito diferentes e, consequentemente, deveriam ter sido claramente identificados na decisão de dar início ao procedimento. Por outro lado, o recorrente alega que, mesmo que o financiamento com recursos do seu orçamento geral tenha sido

invocado na fase da análise prévia à decisão de dar início ao procedimento, isso não impede a ilegalidade da decisão impugnada, na medida em que esse financiamento deveria ter sido definido com precisão no objeto da decisão de dar início ao procedimento.

37 Em segundo lugar, o recorrente alega que o procedimento formal de investigação deve cumprir as regras para que a decisão impugnada seja válida. Na sua opinião, uma decisão de dar início ao procedimento regular deve estar claramente limitada no seu objeto, tendo sempre a Comissão a possibilidade de adotar uma decisão de ampliação, se for caso disso. Segundo o recorrente, se a Comissão exceder o objeto da decisão de dar início ao procedimento, viola os direitos de defesa e o direito de ser ouvido dos interessados. Um vício deste tipo deve ser conhecido oficiosamente pelo Tribunal Geral e conduzir, de modo incondicional, à anulação da decisão impugnada. Acrescenta que, mesmo que, de um ponto de vista formal, só o Estado-Membro seja o destinatário das decisões da Comissão, os terceiros em causa, diretamente interessados, também devem beneficiar do direito de ser ouvido e do direito a participar no processo. Acresce ainda o facto de ser violado o direito do recorrente a ser associado ao procedimento administrativo em medida adequada. Além disso, o recorrente considera ter o direito de invocar processualmente uma violação dos direitos de defesa do Estado Federal, enquanto entidade que conduz o processo por conta deste último. Finalmente, o recorrente confirmou, na audiência, que a violação dos direitos de defesa e do direito a ser associado ao procedimento administrativo eram duas alegações distintas agrupadas no mesmo fundamento.

38 Em terceiro lugar, o recorrente considera que o processo poderia ter conduzido a um resultado diferente se as partes interessadas tivessem tido a oportunidade de dar a conhecer o seu ponto de vista sobre a questão relativa aos recursos do seu orçamento geral. Por um lado, o recorrente alega que o facto de colocar à disposição do Milchprüfring os recursos do seu orçamento geral não comporta nenhuma vantagem (indireta) relevante na perspetiva da legislação em matéria de auxílios estatais. Com efeito, esses recursos servem para o financiamento de análises complementares, indo além das análises obrigatórias por lei e também não constituem testes suplementares da iniciativa das centrais leiteiras, na aceção dos artigos 3.º e 4.º do Regulamento de Execução do MGV na Baviera, cujo custo é suportado na totalidade por essas centrais. Estes testes não são realizados no interesse das centrais leiteiras, mas no dos consumidores e no interesse geral. O recorrente considera também que estes recursos não constituem auxílios, mas uma indemnização pela assunção de uma atividade do poder público que a Milchprüfring exerce para o *Land* da Baviera. Por outro lado, o recorrente alega que a recuperação do alegado auxílio está excluída, dado que a disponibilização dos recursos do seu orçamento geral constitui um «auxílio existente» e que desde os anos 1930 existem financiamentos semelhantes.

39 A Comissão responde, em primeiro lugar, que, segundo jurisprudência constante, o recorrente não pode invocar os direitos de defesa da República Federal da Alemanha, uma vez que se trata de direitos subjetivos que só podem ser invocados por esta última. Acrescenta que a violação do direito a ser associado ao procedimento administrativo na medida adequada, invocado pelo recorrente pela primeira vez na réplica, constitui um fundamento novo e, portanto, inadmissível.

40 Em segundo lugar, a Comissão considera que o financiamento dos testes da qualidade do leite com recursos provenientes do orçamento geral do *Land* da Baviera não constitui uma medida de auxílio autónoma. Em seu entender, a medida de auxílio que é objeto do procedimento de investigação consiste na isenção, de que beneficiam os compradores do leite, dos custos com as análises da sua qualidade. Os recursos orçamentais utilizados para esse fim são apenas uma outra forma de «recursos estatais», um dos quatro elementos constitutivos de um auxílio de Estado. Estes recursos são destinados a análises do mesmo tipo das que são financiadas pela imposição sobre o leite e a vantagem beneficia os mesmos compradores. Segundo a Comissão, o recorrente não contesta o facto de a medida impugnada ser financiada com recursos estatais, mas lamenta apenas que o montante e a origem do auxílio não tenham sido suficientemente pormenorizados na decisão de dar início ao procedimento, uma vez que dispunha dessas informações. Por outro lado, a Comissão desmente o facto de o financiamento a partir de recursos orçamentais do *Land* da Baviera abranger apenas os

«testes suplementares aos que eram obrigatórios». Acrescenta que nem as partes interessadas nem o Estado-Membro indicaram no procedimento formal que o financiamento através da imposição sobre o leite apenas dizia respeito ao número mínimo de amostras prescrito no artigo 2.º, n.ºs 1 a 8, da MGV.

41 Em terceiro lugar, a Comissão considera que o recorrente não tem razão quando alega que a decisão impugnada diz respeito a uma medida de auxílio que não estava em causa na decisão de dar início ao procedimento. A este respeito, invoca jurisprudência constante segundo a qual a decisão de dar início ao procedimento pode limitar-se a resumir os elementos pertinentes em matéria de facto e de direito e deve apenas permitir às partes interessadas participar eficazmente no procedimento formal de investigação. Para o efeito, basta que as partes interessadas conheçam o raciocínio da Comissão, a qual não é obrigada, nesta fase, a apresentar uma análise cabal do auxílio em causa. Mesmo admitindo que a decisão de dar início ao procedimento se limitava à imposição, a sua fundamentação seria aplicável *a fortiori* às medidas diretamente financiadas com recursos estatais.

42 Em quarto lugar, a Comissão contesta o argumento segundo o qual o financiamento dos testes da qualidade do leite com recursos provenientes do orçamento geral do *Land* da Baviera está excluído da decisão de dar início ao procedimento e não está abrangido pelo procedimento formal de investigação. A Comissão não contesta o facto de esse financiamento não ter sido expressamente mencionado na decisão de dar início ao procedimento, mas alega que também não foi expressamente excluído da investigação da medida de auxílio. Acrescenta que o ponto 3.3.1 da decisão de dar início ao procedimento não pode ser interpretado no sentido de que limita a investigação formal ao financiamento com recursos provenientes da imposição sobre o leite, uma vez que a Comissão explicou que este tipo de financiamento era equivalente ao financiamento com recursos estatais e era inútil abordá-lo. Além disso, a Comissão alega que resulta da economia da decisão de dar início ao procedimento que também são tomados em conta os recursos orçamentais e que o «apoio financeiro» engloba dois aspetos: a imposição e os recursos orçamentais. A formulação da decisão de dar início ao procedimento não permite afirmar que a decisão impugnada viola o artigo 108.º, n.º 2, TFUE, na medida em que esta designa expressamente o elemento constitutivo da medida de auxílio, o qual não foi contestado e devia ser expressamente mencionado para determinar a extensão da recuperação.

43 Em quinto e último lugar, a Comissão afirma ser irrelevante a alegação do recorrente segundo a qual a decisão de dar início ao procedimento o teria impedido de se pronunciar sobre vários aspetos da medida de auxílio financiada com recursos orçamentais. A Comissão recorda, em primeiro lugar, que o *Land* da Baviera pôde participar no procedimento de investigação através da participação do Governo Federal alemão. Por outro lado, defende que os Estados-Membros e as partes interessadas puderam apresentar os seus argumentos quanto à alegada inexistência de vantagem para os compradores de leite, resultante da assunção do montante dos custos das análises efetuadas pela Milchprüfring ou sobre a presença de um auxílio existente. Além disso, a Comissão afirma que foram introduzidas, pela primeira vez, em 1970 as subvenções a partir dos orçamentos de Estado, muito depois da entrada em vigor do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, assinado em Roma em 25 de março de 1957. A título subsidiário, a Comissão entende que, se tiver havido violação do direito do recorrente a apresentar as suas observações, essa violação não pode levar à anulação da decisão impugnada, visto que o procedimento não teria podido conduzir a um resultado diferente, independentemente das observações formuladas.

Apreciação do Tribunal Geral

– Quanto à alegação de violação dos direitos de defesa

44 No que diz respeito aos direitos das entidades infraestatais que concederam os auxílios de Estado, deve salientar-se que o procedimento administrativo em matéria de auxílios de Estado só é aberto contra o Estado-Membro em causa. Só este último, enquanto destinatário da decisão recorrida, pode, pois, invocar verdadeiros direitos de defesa. As entidades infraestatais que concedem os auxílios, como é o

caso do recorrente, tal como as empresas beneficiárias dos auxílios e os seus concorrentes, são unicamente consideradas como estando interessados nesse procedimento, na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de março de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Comissão, T-228/99 e T-233/99, EU:T:2003:57, n.º 122; e de 12 de maio de 2011, Région Nord-Pas-de-Calais e Communauté d'agglomération du Douaisis/Comissão, T-267/08 e T-279/08, EU:T:2011:209, n.º 71 e jurisprudência referida). A violação dos direitos de defesa é uma ilegalidade subjetiva por natureza que deve, assim, ser invocada pelo próprio Estado-Membro interessado (v. Acórdãos de 9 de setembro de 2009, Diputación Foral de Álava e o./Comissão, T-30/01 a T-32/01 e T-86/02 a T-88/02, EU:T:2009:314, n.º 238 e jurisprudência referida, e de 1 de julho de 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Comissão, T-62/08, EU:T:2010:268, n.º 186 e jurisprudência referida).

45 Daqui resulta que o *Land* da Baviera não pode invocar os direitos de defesa no que diz respeito à República Federal da Alemanha ou no que diz respeito a si próprio. Dispõe apenas do direito a ser associado ao procedimento administrativo na medida adequada, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto [v., neste sentido, Acórdãos de 31 de maio de 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comissão, T-354/99, EU:T:2006:137, n.º 80 e jurisprudência referida; e de 15 de dezembro de 2009, EDF/Comissão, T-156/04, EU:T:2009:505, n.º 107]. Consequentemente, esta alegação deve ser julgada improcedente.

– Quanto à alegação de violação do direito a ser associado ao procedimento administrativo

46 Importa recordar que, nos termos do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, a Comissão tem o dever de notificar os interessados para apresentarem as suas observações na fase da investigação formal [v., neste sentido, Acórdãos de 22 de fevereiro de 2006, Le Levant 001 e o./Comissão, T-34/02, EU:T:2006:59, n.º 78; de 31 de maio de 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comissão, T-354/99, EU:T:2006:137, n.º 83 e jurisprudência referida; e de 15 de dezembro de 2009, EDF/Comissão, T-156/04, EU:T:2009:505, n.º 106]. Esta regra tem caráter de formalidade essencial (Acórdão de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, n.º 55). No que respeita a este dever, segundo jurisprudência constante, a publicação de um anúncio no Jornal Oficial constitui um meio adequado para dar a conhecer a todos os interessados a abertura de um procedimento (Acórdãos de 14 de novembro de 1984, Intermills/Comissão, 323/82, EU:C:1984:345, n.º 17; e de 31 de maio de 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comissão, T-354/99, EU:T:2006:137, n.º 81]. Essa comunicação visa exclusivamente obter, da parte dos interessados, todas as informações destinadas a esclarecer a Comissão na sua ação futura (Acórdãos de 12 de julho de 1973, Comissão/Alemanha, 70/72, EU:C:1973:87, n.º 19; de 22 de outubro de 1996, Skibsværftsforeningen e o./Comissão, T-266/94, EU:T:1996:153, n.º 256; e de 20 de setembro de 2011, Regione autonoma della Sardegna e o./Comissão, T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, EU:T:2011:493, n.º 73).

47 Em aplicação do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, a decisão de dar início a um procedimento resumirá os elementos pertinentes em matéria de facto e de direito, incluirá uma apreciação preliminar da Comissão e indicará os elementos que suscitam dúvidas quanto à compatibilidade da medida com o mercado interno. O procedimento formal de investigação permite, no seu entender, aprofundar e esclarecer as questões suscitadas na decisão de dar início a um procedimento (Acórdão de 4 de março de 2009, Itália/Comissão, T-424/05, não publicado, EU:T:2009:49, n.º 69). Em contrapartida, é necessário que a Comissão, embora não sendo obrigada a apresentar uma análise cabal do auxílio em causa, defina suficientemente o âmbito da sua investigação, para não esvaziar de sentido o direito dos interessados a apresentarem as suas observações (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de julho de 2009, ISD Polska e o./Comissão, T-273/06 e T-297/06, EU:T:2009:233, n.º 126 e jurisprudência referida; e de 15 de dezembro de 2009, EDF/Comissão, T-156/04, EU:T:2009:505, n.º 108). Para o efeito, basta que as partes interessadas conheçam o raciocínio que levou a Comissão a considerar provisoriamente que a medida em causa

podia constituir um auxílio novo incompatível com o mercado interno (Acórdãos de 11 de maio de 2005, Saxonia Edelmetalle e ZEMAG/Comissão, T-111/01 e T-133/01, EU:T:2005:166, n.º 50; e de 15 de dezembro de 2009, EDF/Comissão, T-156/04, EU:T:2009:505, n.º 110).

48 Resulta do artigo 7.º do Regulamento n.º 659/1999 que, no termo deste procedimento, a análise da Comissão pode ter evoluído, uma vez que pode vir decidir a final que a medida não constitui um auxílio ou que as dúvidas sobre a sua incompatibilidade foram removidas. Daí resulta que a decisão final pode apresentar certas divergências com a decisão de dar início ao procedimento, sem que isso vicie a decisão final (Acórdãos de 4 de março de 2009, Itália/Comissão, T-424/05, não publicado, EU:T:2009:49, n.º 69, e de 16 de dezembro de 2010, Países Baixos e NOS/Comissão, T-231/06 e T-237/06, EU:T:2010:525, n.º 50).

49 É à luz destes princípios que há que analisar a presente alegação.

50 A título preliminar, importa salientar que, como resulta do n.º 37, *supra*, e atendendo ao conteúdo da petição, a invocação do direito a participar no processo e do direito de ser ouvido é, na realidade, confundida com a invocação, pelo recorrente, do seu direito a ser associado ao procedimento administrativo.

51 Além disso, impõe-se constatar que, contrariamente ao que a Comissão defende, o recorrente invocou nos n.ºs 56 e 59 da petição, e não na fase da réplica, a violação do direito a ser associado ao procedimento administrativo, em conformidade com o disposto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE, nos artigos 6.º, n.º 1, e 20.º do Regulamento n.º 659/1999. Daqui decorre que este fundamento é admissível.

52 Assim, para verificar se existe uma violação desse direito, há que analisar a decisão impugnada à luz da decisão de dar início ao procedimento para determinar se o financiamento com recursos do orçamento geral do *Land* da Baviera era já referido nesta última.

53 Em primeiro lugar, como é indicado no n.º 10, *supra*, o ponto 2.5 da decisão de dar início ao procedimento refere-se ao âmbito do financiamento dos auxílios que são objeto do procedimento formal de investigação. Neste ponto, remete-se para o artigo 22.º da MFG. Esta disposição, que tem a epígrafe «imposições», refere-se à imposição sobre o leite, o que, aliás, é indicado no considerando 8 dessa decisão. Por conseguinte, esta disposição foi identificada, na decisão de dar início ao procedimento, como o fundamento da cobrança da imposição sobre o leite. Em contrapartida, essa disposição não se refere em absoluto aos recursos provenientes do orçamento geral do *Land* da Baviera.

54 Além disso, o BayHO não foi mencionado na decisão de dar início ao procedimento, em especial os seus artigos 23.º e 44.º, referidos nos n.ºs 6 e 7, *supra*, que a Comissão considerou, na decisão impugnada, como sendo a base jurídica do auxílio.

55 Em segundo lugar, o ponto 3.1 da decisão de dar início ao procedimento, que tem consubstancia um comentário geral sobre a avaliação feita pela Comissão, e, em especial, o ponto 3.3.1 intitulado «Auxílio concedido por um Estado ou mediante recursos do Estado», também diz respeito à imposição sobre o leite, ao abrigo da MFG. É, em especial, referido nos considerandos 130 e 132 que, por força desta lei, a imposição é cobrada a empresas privadas para apoiar as submedidas variáveis analisadas. No considerando 133, a Comissão concluiu que «as medidas financiadas pelas receitas obtidas com a imposição foram concedidas através de recursos estatais e são imputáveis ao Estado».

56 Em terceiro lugar, como foi indicado no n.º 10, *supra*, o considerando 264 da decisão de dar início ao procedimento refere também que a medida em causa é financiada através da imposição sobre o leite.

57 Em contrapartida, como resulta do n.º 10, *supra*, e foi confirmado pela própria Comissão, o financiamento dos testes da qualidade do leite com recursos orçamentais do *Land* da Baviera não foi mencionado na decisão de dar início ao procedimento.

58 Por conseguinte, os interessados podiam legitimamente presumir que a análise feita pela Comissão na decisão de dar início ao procedimento incidia exclusivamente sobre os recursos provenientes da imposição sobre o leite.

59 Esta conclusão não é infirmada pelos argumentos da Comissão.

60 Em primeiro lugar, como defende a Comissão, não se pode admitir como sendo bastante o facto de a decisão de dar início ao procedimento não ter excluído o financiamento com recursos provenientes do orçamento do *Land* da Baviera. A este respeito, há que observar que, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, «a decisão de dar início a um procedimento formal de investigação resumirá os elementos pertinentes em matéria de facto e de direito». Por conseguinte, esta disposição estabelece uma obrigação positiva para a Comissão, nos termos da qual esta entidade não podia basear-se num argumento que esvaziaria de conteúdo essa obrigação.

61 Em conformidade com a jurisprudência acima referida no n.º 47, embora a Comissão não esteja obrigada a apresentar uma análise cabal do auxílio em causa, é necessário que defina suficientemente o âmbito da sua investigação, para não esvaziar de sentido o direito dos interessados a apresentarem as suas observações.

62 Em segundo lugar, deve também ser rejeitado o argumento da Comissão segundo o qual as partes interessadas estavam informadas de que o auxílio era alimentado por várias fontes de financiamento e de que não era necessária uma remissão expressa neste sentido. Concretamente, o facto de o financiamento do auxílio com recursos do orçamento geral do *Land* da Baviera ter sido mencionado antes da adoção da decisão de dar início ao procedimento não implica necessariamente que a Comissão tivesse considerado este elemento no procedimento formal de investigação. Assim, no caso em apreço, a questão que se coloca não é saber se as partes interessadas conheciam o facto de o financiamento do auxílio ser composto por várias fontes, mas se podiam deduzir da decisão de dar início ao procedimento que a análise da Comissão também abrangia o financiamento através do orçamento geral do *Land* da Baviera. Ora, como foi indicado no n.º 58, *supra*, isso não sucedeu no caso em apreço.

63 Em terceiro lugar, a Comissão também não tem fundamento para defender que a proveniência dos recursos estatais é irrelevante, uma vez que, de qualquer forma, estes seriam destinados ao financiamento da mesma medida de auxílio.

64 Por um lado, aceitar este argumento esvaziaria de conteúdo a obrigação que recai sobre a Comissão de identificar os «elementos pertinentes em matéria de facto e de direito», na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999.

65 Neste contexto, é forçoso salientar que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE, utiliza o termo «recursos estatais» num sentido muito amplo, já que prevê a incompatibilidade com o mercado interno dos auxílios concedidos através desses recursos «independentemente da forma que assumam». Por conseguinte, estes recursos podem assumir formas distintas e, portanto, a Comissão é obrigada a identificá-los e a analisá-los com cuidado, sendo que os recursos estatais são um dos elementos constitutivos da qualificação de auxílio. A este respeito, mesmo admitindo que a expressão «apoio financeiro» utilizada pela Comissão na decisão de dar início ao procedimento possa ser interpretada como visando os dois tipos de financiamento, deve considerar-se que não tem suficiente exatidão.

66 É verdade que, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 48, *supra*, a decisão final pode apresentar certas divergências em relação à decisão de dar início ao procedimento, nomeadamente na sequência dos argumentos apresentados pelas partes em resposta a essa decisão, sem que essas divergências viciem, ainda assim, a decisão final (v., neste sentido, Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Países Baixos e NOS/Comissão, T-231/06 e T-237/06, EU:T:2010:525, n.ºs 48 e 49). No entanto, não se justifica esta divergência no caso em apreço. Como reconhece a Comissão, esta foi informada pelo Estado-Membro do financiamento com recursos do orçamento geral do *Land* da Baviera muito antes da adoção da decisão de dar início ao procedimento. Por conseguinte, a Comissão, aquando da adoção da decisão de dar início ao procedimento, já dispunha de informações que lhe permitiam identificar o orçamento geral do *Land* da Baviera como fonte de financiamento do auxílio controvertido. Além disso, a Comissão não alega que a referência ao orçamento geral do *Land* da Baviera na decisão impugnada resulta da tomada em consideração de elementos fornecidos em resposta à decisão de dar início ao procedimento.

67 Por outro lado, como foi indicado no n.º 18, *supra*, a Comissão, no considerando 145 da decisão impugnada, invocou o financiamento do auxílio com recursos do orçamento geral do *Land* da Baviera para fundamentar o seu raciocínio. Além disso, nos considerandos 170 e 173 da decisão impugnada, a Comissão precisou expressamente que, contrariamente ao que foi concedido em Bade-Vurtemberga, o auxílio foi concedido na Baviera não só por meio do financiamento da imposição sobre o leite, mas também através do orçamento geral deste último. Por conseguinte, a Comissão reconheceu assim que o financiamento com recursos do orçamento geral do *Land* da Baviera não era um elemento irrelevante na sua análise.

68 À luz do que precede, é forçoso constatar que a decisão impugnada foi tomada sem que fosse dada às partes interessadas a possibilidade de tomarem posição sobre o financiamento proveniente dos recursos do orçamento geral do *Land* da Baviera.

69 Por conseguinte, há que concluir que a decisão impugnada foi adotada em violação do direito do recorrente a ser associado ao procedimento administrativo e, por conseguinte, do artigo 108.º, n.º 2, TFUE e do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999.

70 Neste contexto, importa observar que a obrigação que impende sobre a Comissão de providenciar para que os interessados, na fase da decisão de dar início ao procedimento, possam apresentar as suas observações tem caráter de formalidade essencial. (Acórdão de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, n.º 55), cuja violação tem consequências tais como a anulação do ato viciado, independentemente da questão de saber se essa violação causou prejuízo à pessoa que a invoca ou se o procedimento administrativo poderia ter conduzido a um resultado diferente (v., neste sentido, Acórdão de 8 de setembro de 2016, Goldfish e o./Comissão, T-54/14, EU:T:2016:455, n.º 47).

71 Daqui decorre que a violação, pela Comissão, do direito do recorrente a ser associado ao procedimento administrativo é suficiente para julgar procedente o presente fundamento.

72 Por razões de exaustividade, acrescenta-se que não se pode excluir a possibilidade de o procedimento poder ter tido um desfecho diferente caso a irregularidade constatada não se tivesse verificado, ou seja, se o recorrente tivesse efetivamente tido a possibilidade, no âmbito do procedimento formal de investigação, de apresentar as suas observações sobre o financiamento através do seu orçamento geral (v., neste sentido, Acórdão de 22 de fevereiro de 2006, Le Levant 001 e o./Comissão, T-34/02, EU:T:2006:59, n.º 95).

73 Em primeiro lugar, a Comissão, ao acusar o recorrente de não ter invocado na fase do procedimento formal de investigação o argumento segundo o qual o financiamento a partir dos recursos orçamentais deste se limitava à realização de testes adicionais que iam além do que era obrigatório, confirma a relevância concreta da falta de menção, na decisão de dar início ao procedimento, ao financiamento com recursos orçamentais.

74 Em seguida, a Comissão contesta o argumento do recorrente segundo o qual o financiamento dos testes da qualidade do leite com recursos do orçamento geral deste é um auxílio existente, na medida em que existia desde os anos 1930, ou seja, antes da adoção da MFG em 1952. Com efeito, a Comissão alega que o financiamento só se verificou em 1970. Resulta claramente deste debate entre as partes que a origem do financiamento através do orçamento geral do *Land* da Baviera assume alguma importância no que diz respeito, pelo menos, à análise da presença de um auxílio existente.

75 Por último, resulta dos n.os 17 a 20, *supra*, que a decisão impugnada não apresenta uma análise separada em relação a cada um dos dois modos de financiamento. Com efeito, nessa decisão, a Comissão ou procedeu a uma análise sem fazer referência ao modo de financiamento em questão, ou transpôs o seu raciocínio sobre o financiamento através da imposição sobre o leite para o financiamento através do orçamento geral do *Land* da Baviera. Por conseguinte, se tivessem sido apresentados durante o procedimento formal de investigação argumentos relativos ao financiamento através do orçamento geral do *Land* da Baviera, conforme foram expostos nos n.os 73 e 74, *supra*, não é de excluir a possibilidade de que teriam podido conduzir a um resultado diferente.

76 Por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser julgado procedente.

77 Dito isto, importa averiguar em que medida a decisão impugnada deve ser anulada, tendo em conta o facto de que o primeiro fundamento é relativo à violação do direito do recorrente a ser associado ao procedimento administrativo, no que se refere especificamente ao financiamento do auxílio através do seu orçamento geral.

78 Importa salientar que, em conformidade com jurisprudência constante, a anulação parcial de um ato da União Europeia só é possível se os elementos cuja anulação é pedida forem destacáveis da parte restante do ato. Este requisito de separabilidade não está preenchido quando a anulação parcial de um ato tenha por efeito modificar a substância deste (Acórdão de 3 de abril de 2014, Comissão/Países Baixos e ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, n.º 57; e Despacho de 11 de dezembro de 2014, Carbunión/Conselho, C-99/14 P, não publicado, EU:C:2014:2446, n.º 26).

79 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que a questão de saber se o montante inicial de um auxílio devia ser atualizado através da aplicação de uma taxa de juro simples ou através de uma taxa de juro composta era uma questão separável do montante inicial do auxílio e não tinha influência sobre a constatação de que o auxílio era incompatível com o mercado interno. Além disso, o Tribunal de Justiça observou que o próprio dispositivo da decisão em causa distinguia, no seu artigo 1.º, entre o montante inicial do auxílio em questão e o montante atualizado (Acórdão de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, n.os 107 e 108).

80 Em contrapartida, o Tribunal Geral considerou que os critérios que condicionavam a autorização temporária para a concessão de um auxílio não eram destacáveis da parte restante do ato impugnado (v., neste sentido, Despacho de 10 de dezembro de 2013, Carbunión/Conselho, T-176/11, não publicado, EU:T:2013:686, n.os 33 a 36).

81 Além disso, o Tribunal de Justiça considerou que uma alteração das condições de reembolso de uma injeção de capital que se traduza numa vantagem adicional não era destacável do ato impugnado, uma vez que esse elemento fazia parte integrante da apreciação da Comissão quando esta se pronunciou sobre a compatibilidade do auxílio (v., neste sentido, Acórdão de 3 de abril de 2014, Comissão/Países Baixos e ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, n.os 59 a 63).

82 Daqui resulta que uma anulação parcial não se presume e só é possível desde que seja certo que essa anulação não terá por efeito a modificação da substância do ato impugnado.

83 No caso em apreço, é forçoso constatar que, como indicado no n.º 75, *supra*, a decisão impugnada não contém uma análise diferente em função dos modos de financiamento, tanto mais que a Comissão alega, como referido no n.º 63, *supra*, que, mesmo que o auxílio em causa seja alimentado por duas fontes de financiamento, se trata de uma única medida. Esta conclusão é confirmada pela circunstância de que, contrariamente aos factos em causa no processo que deu origem ao acórdão referido no n.º 79, *supra*, o artigo 1.º da decisão impugnada, que declara a incompatibilidade do auxílio controvertido com o mercado interno, não especifica com precisão o seu modo de financiamento. Além disso, nos artigos 2.º a 4.º da decisão impugnada, relativos à recuperação do auxílio, não é feita qualquer distinção entre os dois tipos de financiamento.

84 Por conseguinte, no caso em apreço, tendo em conta o conteúdo e a estrutura da decisão impugnada, é impossível destacar da parte restante dessa decisão, apenas pela sua leitura, as considerações relativas ao financiamento através do orçamento geral do *Land* da Baviera. Deste modo, não estando preenchido o requisito imposto no n.º 82, *supra*, não pode ser declarada a anulação parcial da decisão impugnada, limitada ao financiamento pelo orçamento geral do *Land* da Baviera.

85 Além disso, há que recordar que, no âmbito da fiscalização que os órgãos jurisdicionais da União exercem sobre as apreciações económicas complexas feitas pela Comissão no domínio dos auxílios de Estado, não compete ao juiz da União substituir a apreciação económica da Comissão pela sua própria apreciação económica (Acórdão de 20 de setembro de 2017, Comissão/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, n.º 63; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 9 de março de 2017, Ellinikos Chrysos/Comissão, C-100/16 P, EU:C:2017:194, n.º 20).

86 Assim, no caso em apreço, não compete ao Tribunal Geral reconstituir o raciocínio da Comissão a fim de identificar a relevância do financiamento através do orçamento geral do *Land* da Baviera sobre investigação do auxílio controvertido na decisão impugnada.

87 Tendo em conta o que precede, há que julgar o recurso procedente com base no primeiro fundamento de recurso.

88 Daqui resulta que há que anular o artigo 1.º da decisão impugnada, na medida em que diz respeito ao auxílio concedido na Baviera.

89 O mesmo é válido no que respeita aos artigos 2.º a 4.º dessa decisão, cuja anulação é também pedida pelo recorrente, na medida em que a recuperação do auxílio aí prevista é consequência direta do artigo 1.º Isto resulta também da redação do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, que prevê que, em caso de «decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário».

90 Por conseguinte, os artigos 1.º a 4.º da decisão impugnada devem ser anulados, na medida em que dizem respeito ao auxílio concedido na Baviera, sem que seja necessário o Tribunal pronunciar-se sobre os demais fundamentos invocados pelo recorrente.

Quanto às despesas

91 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão ficado vencida, há que condená-la a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pelo recorrente, em conformidade com os pedidos deste.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

1) **São anulados os artigos 1.º a 4.º da Decisão (UE) 2015/2432 da Comissão, de 18 de setembro de 2015, relativa aos auxílios estatais SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concedidos pela República Federal da Alemanha para a realização de testes da qualidade do leite ao abrigo da Lei do Leite e das Matérias Gordas, na medida em que aí se decide que a concessão, pela República Federal da Alemanha, de um auxílio de Estado é incompatível com o mercado interno, no que respeita aos testes da qualidade do leite efetuados na Baviera, e se ordena se proceda à recuperação desse auxílio.**

2) **A Comissão Europeia suportará, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Freistaat Bayern.**

Kanninen Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín Reine

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de dezembro de 2018.

Assinaturas