Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

12. december 2018 *

»Statsstøtte – støtte til den bayerske mejerisektor – finansiering af mælkekvalitetskontroller– afgørelse, hvorved støtten erklæres uforenelig med det indre marked – delstaten Bayerns processuelle rettigheder – artikel 108, stk. 2, TEUF – artikel 6, stk. 1, i forordning (EF) nr. 659/1999«

I sag T-683/15,

Freistaat Bayern (Tyskland) ved advokaterne U. Soltész og H. Weiß,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved T. Maxian Rusche, K. Herrmann og P. Němečková, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om delvis annullation af Kommissionens afgørelse (EU) 2015/2432 af 18. september 2015 i sag SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) om Tysklands statsstøtte til mælkekvalitetskontroller i forbindelse med lov om mælk og fedtstoffer (EUT 2015, L 334, s. 23),

har

RETTEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen, og dommerne L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín og I. Reine (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig N. Schall,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. februar 2018,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

Tvistens baggrund

1 I Tyskland sikres kontrol af mælkekvaliteten traditionelt ved uafhængige kvalitetskontroller. Disse mælkekvalitetskontroller finansieres i Bayern (Tyskland) dels via indtægter fra mælkeafgifter opkrævet af aftagere af mælk, dels via sagsøgerens, Freistaat Bayern (delstaten Bayern, Tyskland), almindelige budget.

Nationale bestemmelser

2 § 22, stk. 1, i Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fettenlov (den tyske forbundslov om mælk og fedtstoffer) fra 1952 (BGBl. 1952 I, s. 811, herefter »MFG«), senest ændret ved § 397 i bekendtgørelse af 31. august 2015 (BGBl. 2015 I, s. 1474), fastsætter, at delstatsregeringerne i samråd med den pågældende delstatsmejeriforening, der er oprettet i henhold til MFG og sammensat af virksomheder i mejerisektoren og forbrugere med henblik på fælles varetagelse af deres økonomiske interesser, eller med de pågældende brancheorganisationer i fællesskab kan pålægge mejerier, mælketerminaler og flødestationer afgifter for at støtte mejerisektoren. § 22, stk. 2 og 2a, i MFG bestemmer, at indtægterne i henhold til stk. 1 kun må anvendes til finansieringen af ni formål, herunder fremme og opretholdelse af mælkekvaliteten, hvis finansiering er genstand for nærværende søgsmål.

3 I overensstemmelse med § 1, stk. 1, i Milch-Güteverordnung (»bekendtgørelse om mælkekvalitet«) af 9. juli 1980 (BGBl. 1980 I, s. 878, herefter »MGV«), senest ændret ved bekendtgørelse af 17. december 2010 (BGBl. 2010 I, s. 2132), skal aftagere af mælk lade denne undersøge eller selv undersøge den.

4 I medfør af § 4 i Bayerische Ausführungsverordnung zur Milch-Güteverordnung (»bekendtgørelse til gennemførelse af MGV i Bayern«) af 15. december 1980 (GVBl. 1981, s. 3), erstattet af § 2, stk. 1, i Bayerische Ausführungsverordnung zum MGV (»bekendtgørelse til gennemførelse af MGV i Bayern«) af 7. december 1988 (GVBl. 1988, s. 387), er mælkekontrolstationen Milchprüfring Bayern e.V. (herefter »Milchprüfring«) ansvarlig for gennemførelsen af disse kontroller.

5 § 1, stk. 1, i Milchumlageverordnung (»bekendtgørelse om en afgift på mælk«) af 17. oktober 2007 (BayGVBl. 2007, s. 727) fra det bayerske ministerium for fødevarer, landbrug og skovbrug, vedtaget på grundlag af § 22, stk. 1, i MFG, fastsætter, at der opkræves en mælkeafgift af mejerierne på grundlag af de leverede råmælksmængder.

6 I henhold til § 23 i Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (de bayerske budgetregler) af 8. december 1971 (BayRS 630-1-F; herefter »BayHO«), som er indeholdt i disse reglers del II »Opstilling af budgettet og finansieringsplanen«, må udgifter og forpligtelsesbevillinger i forbindelse med ydelser til organer uden for statsforvaltningen med henblik på opfyldelse af bestemte formål kun anføres i budgettet, hvis delstaten har en tungtvejende interesse i denne opfyldelse, som ikke kan opnås uden den tilsvarende støtte eller i det mindste ikke i det fornødne omfang.

7 § 44 i BayHO, der fremgår af disse reglers del III med overskriften »Gennemførelsen af budgettet«, bestemmer, at denne støtte kun kan udbetales i henhold til de betingelser, der er fastsat i disse reglers § 23.

Den administrative procedure

8 Ved skrivelser af 28. november 2011 og af 27. februar 2012 anmodede Europa-Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland om yderligere oplysninger i forbindelse med årsrapporten om statsstøtte i landbrugssektoren for 2010, som sidstnævnte havde indsendt i henhold til artikel 21, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af […] artikel [108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1). Forbundsrepublikken Tyskland besvarede Kommissionens spørgsmål ved skrivelser af 16. januar 2012 og af 27. april 2012. På baggrund af de oplysninger, som Forbundsrepublikken Tyskland indsendte, fandt Kommissionen, at Tyskland havde ydet statsstøtte til den tyske mejerisektor på grundlag af MFG.

9 Ved skrivelse af 2. oktober 2012 meddelte Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland, at de foranstaltninger, som de forskellige tyske delstater, herunder delstaten Bayern, havde indført i medfør af bemyndigelsen i henhold til § 22 i MFG var blevet registreret som ikke-anmeldt støtte med sagsnummer SA.35484 (2012/NN). Ved skrivelser af 16. november 2012 og af 7., 8., 11., 13., 14., 15. og 19. februar, 21. marts, 8. april, 28. maj, 10. og 25. juni og 2. juli 2013 indsendte Forbundsrepublikken Tyskland yderligere oplysninger til Kommissionen.

10 Ved skrivelse af 17. juli 2013 (C(2013) 4457 final) (EUT 2014, C 7, s. 8) underrettede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland om, at den ville indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, TEUF (herefter »indledningsafgørelsen«). Denne afgørelse angår forskellige foranstaltninger indført i flere tyske delstater på grundlag af MFG for at støtte mejerisektoren, herunder støtten omhandlet i Kommissionens afgørelse (EU) 2015/2432 af 18. september 2015 i sag SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) om Tysklands statsstøtte til mælkekvalitetskontroller i forbindelse med lov om mælk og fedtstoffer (EUT 2015, L 334, s. 23, herefter »den anfægtede afgørelse«). Den i nærværende søgsmål omhandlede støtte var en af de foranstaltninger, som blev undersøgt i denne afgørelse. For så vidt angår denne støtte henviste Kommissionen i indledningsafgørelsens punkt 2.5 vedrørende finansieringen af de undersøgte foranstaltninger for det første til § 22 i MFG, som angår mælkeafgiften. For det andet anførte Kommissionen i 264. betragtning til denne afgørelse, at de undersøgte foranstaltninger blev finansieret via en parafiskal afgift, idet den henviste til den samme bestemmelse i MFG.

11 Efter sin analyse konstaterede Kommissionen, at den omtvistede støtte var forenelig med det indre marked for perioden fra den 28. november 2001 til den 31. december 2006, samtidig med, at den satte spørgsmålstegn ved dens forenelighed med det indre marked fra den 1. januar 2007.

12 Ved skrivelse af 20. september 2013 fremsatte Forbundsrepublikken Tyskland bemærkninger til indledningsafgørelsen.

13 Kommissionen modtog syv bemærkninger fra interesserede parter, som henviste til foranstaltningerne vedrørende de mælkekvalitetskontroller, der var genstand for den anfægtede afgørelse.

14 De modtagne bemærkninger blev fremsendt til Forbundsrepublikken Tyskland ved skrivelser af 27. februar, 3. marts og 3. oktober 2014.

15 Forbundsrepublikken Tyskland tog ved skrivelse af 3. december 2014 stilling til yderligere bemærkninger indsendt den 8. juli 2014.

Den anfægtede afgørelse

16 Den 18. september 2015 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse. Denne afgørelse vedrører udelukkende finansieringen af mælkekvalitetskontroller, der er gennemført i perioden fra den 1. januar 2007 i Baden-Württemberg (Tyskland) og i Bayern. Nærværende søgsmål er begrænset til foranstaltningerne for sidstnævnte delstat.

17 For det første undersøgte Kommissionen, om mælkeafgiftsmidlerne udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Kommissionen fandt, at den endelige beslutning om anvendelsen af midlerne ligger hos de pågældende delstatsmyndigheder, dvs. hos staten, hvorimod delstatens mejeriforening eller brancheorganisationerne i henhold til § 22, stk. 3, tredje punktum, i MFG alene skal høres inden anvendelsen af midlerne. Desuden foreskrev § 22, stk. 2, nr. 1-6, i MFG, til hvilke formål mælkeafgiftsmidlerne måtte anvendes. Kommissionen fastslog følgelig, at indtægterne fra mælkeafgiften kunne anses for at være undergivet offentlig kontrol, og at de med mælkeafgiftsmidlerne finansierede foranstaltninger var blevet ydet ved hjælp af statsmidler og kunne tilregnes staten. Endelig anvendte Kommissionen denne konstatering på finansieringen via delstaten Bayerns almindelige budget.

18 Kommissionen fandt for det andet, at mejerierne i Bayern via godtgørelsen fra afgiftsmidlerne og fra delstaten Bayerns almindelige budget af udgifterne til de mælkekvalitetskontroller, som det påhvilede dem at udføre, opnåede en selektiv fordel. Kommissionen fandt, at disse mælkekvalitetskontroller i sidste ende kom mejerierne til gode, idet de sidstnævnte var lovmæssigt forpligtet til at kontrollere den mælk, som de modtog. Mejerierne udgjorde virksomheder som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og de udgifter, der opstod i forbindelse med betaling til et kontrolorgan med henblik på mælkekvalitetskontrollen, skulle betragtes som typiske driftsomkostninger, som de berørte virksomheder, dvs. mejerierne, normalt selv skulle bære. Kommissionen var i øvrigt af den opfattelse, at enhver mulig fordel i så henseende kun blev indrømmet »visse virksomheder«, idet der ud over mejerisektoren i Tyskland findes mange andre økonomiske sektorer, som ikke havde fordel af de omtalte foranstaltninger. Derfor var den mulige indrømmede fordel selektiv. Endvidere fik mejerier i andre delstater end Baden-Württemberg og Bayern ikke godtgjort kontroludgifterne via mælkeafgiftsmidler. Endelig tog Kommissionen i 145. betragtning til den anfægtede afgørelse hensyn til den omstændighed, at foranstaltningen ligeledes blev finansieret via delstaten Bayerns almindelige budget. Ifølge Kommissionen svarede den fordel, som mejerierne fik af godtgørelsen af mælkekvalitetskontrollerne, derfor ikke nødvendigvis til, hvad de havde betalt i mælkeafgift.

19 For det tredje blev det i den anfægtede afgørelse for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der var tale om eksisterende støtte, vurderet, at det kompetente forbundsministerium og de tyske delstater havde vedtaget gennemførelsesbestemmelser, som udgjorde retsgrundlaget for de foranstaltninger, der blev undersøgt i denne afgørelse. Kommissionen fandt, at med undtagelse af MFG, som ikke indførte den omhandlede støtteordning, blev der ikke fremlagt nogen oplysninger fra de tyske myndigheder, som dokumenterer, at der før 1958 forelå et retsgrundlag, som stadig skulle finde anvendelse med sit oprindelige indhold.

20 For det fjerde og sidste konkluderede Kommissionen, at støtten til rutinekontrol af mælk ikke overholdt betingelserne i punkt 109 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til landbrug og skovbrug for 2007-2013 (EUT 2006, C 319, s. 1), sammenholdt med artikel 16, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1857/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af […] artikel [107 TEUF og 108 TEUF] på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder, der beskæftiger sig med produktion af landbrugsprodukter, og om ændring af forordning (EF) nr. 70/2001 (EUT 2006, L 358, s. 3), som det nævnte punkt 109 henviser til.

21 På denne baggrund besluttede Kommissionen i den anfægtede afgørelses artikel 1, at den støtte, der var blevet ydet siden den 1. januar 2007 i Bayern, var ulovlig og uforenelig med det indre marked. Ved denne afgørelses artikel 2-4 pålagde Kommissionen tilbagesøgning af støtten og fastsatte de nærmere vilkår for denne tilbagesøgning.

Retsforhandlinger og parternes påstande

22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 26. november 2015 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

23 Kommissionen har indgivet svarskrift til Rettens Justitskontor den 2. marts 2016.

24 Sagsøgeren har indleveret replik til Rettens Justitskontor den 23. maj 2016.

25 Ved afgørelse af 14. juni 2016 er sagen på grund af den delvise nybesættelse af embederne ved Retten blevet tildelt en ny refererende dommer.

26 Kommissionen har indleveret duplik til Rettens Justitskontor den 5. september 2016.

27 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger i henhold til artikel 27, stk. 5, i Rettens procesreglement er den refererende dommer blevet tilknyttet Fjerde Afdeling, hvortil denne sag følgelig er blevet henvist.

28 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten den 9. januar 2018 stillet parterne en række skriftlige spørgsmål, som disse har besvaret inden for den fastsatte frist.

29 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten den 9. februar 2018 stillet parterne en række yderligere skriftlige spørgsmål til besvarelse i retsmødet.

30 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 27. februar 2018.

31 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelses artikel 1 annulleres, for så vidt som det deri fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland i forbindelse med de i Bayern gennemførte mælkekvalitetskontroller under tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF har tildelt statsstøtte til fordel for de berørte mejerivirksomheder i Bayern, som har været uforenelig med det indre marked siden den 1. januar 2007.

– Den anfægtede afgørelses artikel 2-4 annulleres, for så vidt som det deri bestemmes, at støtten skal tilbagesøges med renter hos de pågældende mejerivirksomheder i Bayern.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

32 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

33 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet fremsat fem anbringender:

– Det første anbringende omhandler en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 2, TEUF samt af artikel 6, stk. 1, og af artikel 24, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9).

– Det andet anbringendes første led vedrører den omstændighed, at der ikke forelå en fordel for aftagere af mælk, og det andet led vedrører den omstændighed, at den fordel, som blev indrømmet de bayerske mejerivirksomheder, ikke var selektiv.

– Det tredje subsidiære anbringende er udledt af, at der ikke foreligger tilsidesættelse af anmeldelseskravet, og at tilbagesøgningen således er ulovlig i henhold til artikel 108, stk. 1 og 3, TEUF samt til artikel 14 i forordning 2015/1589.

– Det fjerde subsidiære anbringende vedrører den omstændighed, at Kommissionen med urette afviste, at støtten er forenelig med det indre marked.

– Det femte subsidiære anbringende vedrører tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 108, stk. 2, TEUF samt af artikel 6, stk. 1, og af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 659/1999

34 Det skal indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren i søgsmålet har henvist til forordning 2015/1589. Sagsøgeren har som svar på et spørgsmål fra Retten skriftligt og dernæst i retsmødet præciseret, at sagsøgeren refererer til den forordning, som finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag, dvs. forordning nr. 659/1999, der først blev ophævet og erstattet af forordning 2015/1589 efter datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Det skal tilføjes, at de påberåbte bestemmelser i artikel 6, stk. 1, og artikel 24 stk. 1, i forordning 2015/1589 er en ordret gengivelse af bestemmelserne i artikel 6, stk. 1, og artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.

35 Henset til det ovenstående vil der i nærværende dom alene blive henvist til forordning nr. 659/1999.

Parternes argumenter

36 For det første er sagsøgeren af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en alvorlig proceduremæssig fejl, der ikke alene indebærer en tilsidesættelse af Forbundsrepublikken Tysklands ret til forsvar og til at deltage i en procedure, men også en fordrejning af hele undersøgelsesproceduren. Den anfægtede afgørelse gik nemlig ud over genstanden for den indledningsafgørelse, som den er baseret på, for så vidt som finansieringen af mælkekvalitetskontrollerne via midler fra forbundsstatens almindelige budget ikke er omfattet af indledningsafgørelsen. Ved ikke at give hverken Forbundsrepublikken Tyskland eller de interesserede parter lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger hertil vedtog Kommissionen desuden efter sagsøgerens opfattelse en afgørelse, som lider af en begrundelses- og undersøgelsesmangel. Selv om de to finansieringsmekanismer skulle opfattes som en samlet støtteforanstaltning, er de under alle omstændigheder for forskellige, og de burde følgelig tydeligt have fremgået af indledningsafgørelsen. Sagsøgeren har i øvrigt anført, at selv om finansieringen over forbundsstatens almindelige budget blev gjort gældende på undersøgelsesstadiet forud for indledningsafgørelsen, er dette ikke til hinder for, at den anfægtede afgørelse er ulovlig, for så vidt som denne finansiering burde have været præcist defineret i genstanden for indledningsafgørelsen.

37 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at den formelle undersøgelsesprocedure skal være lovlig, for at den anfægtede afgørelse er gyldig. Genstanden for en lovlig indledningsafgørelse skal efter sagsøgerens opfattelse være klart afgrænset, idet Kommissionen altid har mulighed for i givet fald at vedtage en afgørelse om at udvide proceduren. Såfremt Kommissionen går ud over genstanden for indledningsafgørelsen, er de berørte personers ret til forsvar og retten til at blive hørt ifølge sagsøgeren blevet tilsidesat. En sådan mangel skal undersøges af Retten af egen drift og ubetinget medføre en annullation af den anfægtede afgørelse. Sagsøgeren har tilføjet, at selv om det formelt set kun er medlemsstaten, som er adressat for Kommissionens afgørelser, bør de direkte berørte tredjeparter ligeledes indrømmes retten til at blive hørt og retten til at deltage i proceduren. Desuden er sagsøgerens ret til at blive inddraget i den administrative procedure i et passende omfang blevet tilsidesat. Sagsøgeren mener endvidere, at delstaten som den enhed, der fører retssagen på forbundsstatens vegne, har ret til processuelt at påberåbe sig en tilsidesættelse af forbundsstatens ret til forsvar. Endelig har sagsøgeren i retsmødet bekræftet, at tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til at blive inddraget i den administrative procedure var to forskellige klagepunkter, som er blevet samlet i det samme anbringende.

38 Sagsøgeren er for det tredje af den opfattelse, at proceduren kunne have ført til et andet resultat, hvis de interesserede parter havde haft lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet vedrørende midlerne fra delstatens almindelige budget. Dels har sagsøgeren anført, at den omstændighed, at der stilles midler fra sagsøgerens almindelige budget til rådighed for Milchprüfring, ikke medfører nogen (indirekte) relevant fordel i forhold til statsstøttereglerne. Disse midler anvendes således til at finansiere supplerende analyser, som går ud over de lovbestemte analyser, og de udgør heller ikke yderligere kontroller efter initiativ fra mejerierne som omhandlet i §§ 3 og 4 i bekendtgørelsen om gennemførelse af MGV i Bayern, der i det hele finansieres af mejerierne. Disse kontroller gennemføres ikke i mejeriernes, men i forbrugernes og almenhedens interesse. Sagsøgeren er ligeledes af den opfattelse, at disse midler ikke udgør støtte, men kompensation for udførelsen af virksomhed, der indebærer udøvelse af offentlig myndighed, som varetages af Milchprüfring for delstaten Bayern. Dels har sagsøgeren anført, at tilbagesøgningen af denne angivelige støtte er udelukket, da tilrådighedsstillelsen af midlerne fra delstatens almindelige budget udgør »eksisterende støtte«, og da lignende finansieringer har eksisteret siden 1930'erne.

39 Kommissionen har heroverfor for det første anført, at det fremgår af fast retspraksis, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig Forbundsrepublikken Tysklands ret til forsvar, da der er tale om subjektive rettigheder, som kun kan gøres gældende af sidstnævnte. Kommissionen har tilføjet, at tilsidesættelse af retten til at blive inddraget i den administrative procedure i et passende omfang, som sagsøgeren har gjort gældende for første gang i replikken, er et nyt anbringende og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling.

40 Kommissionen har for det andet anført, at finansieringen af mælkekvalitetskontrollerne med midler fra delstaten Bayerns almindelige budget, ikke udgør en selvstændig støtteforanstaltning. Den støtteforanstaltning, der er genstand for undersøgelsesproceduren, består efter Kommissionens opfattelse af den fritagelse for udgifter til analyser af mælkekvaliteten, der gælder for aftagere af mælk. De budgetmidler, der anvendes til dette formål, er kun en anden form for »statsmidler« – en af de fire faktorer, der skal være til stede, for at der er tale om statsstøtte. Disse midler er tiltænkt de samme analyser som dem, der finansieres gennem mælkeafgiften, og fordelen kommer samme aftagere af mælk til gode. Sagsøgeren har ifølge Kommissionen ikke bestridt, at den anfægtede foranstaltning finansieres af statsmidler, men blot kritiseret, at støttens størrelse og oprindelse ikke er blevet præciseret i tilstrækkeligt omfang i indledningsafgørelsen, selv om sagsøgeren rådede over disse oplysninger. Kommissionen har i øvrigt afvist den omstændighed, at finansieringen over delstaten Bayerns budgetmidler udelukkende vedrørte »yderligere kontroller, som går ud over det, der er obligatorisk«. Kommissionen har tilføjet, at hverken de interesserede parter eller medlemsstaten i forbindelse med den formelle procedure tilkendegav, at finansieringen gennem mælkeafgifter kun vedrørte det mindste stikprøveantal, der er fastsat i § 2, stk. 1-8, i MGV.

41 Kommissionen er for det tredje af den opfattelse, at sagsøgeren tager fejl, når det anføres, at den anfægtede afgørelse vedrører en støtteforanstaltning, der ikke var omhandlet i indledningsafgørelsen. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til fast retspraksis, hvorefter indledningsafgørelsen kan begrænses til blot at sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål og udelukkende skal gøre det muligt for de interesserede parter at deltage aktivt i den formelle undersøgelsesprocedure. Det er i denne henseende tilstrækkeligt, at de interesserede parter får kendskab til Kommissionens ræsonnement, og Kommissionen er ikke forpligtet til på dette stadium at foretage en fuldstændig vurdering af den omhandlede støtte. Selv om indledningsafgørelsen var begrænset til afgiften, må begrundelsen i denne afgørelse så meget desto mere finde anvendelse på de foranstaltninger, der direkte finansieres med statsmidler.

42 Kommissionen har for det fjerde bestridt argumentet om, at finansieringen af mælkekvalitetskontrollerne med midler fra delstaten Bayerns almindelige budget er udelukket fra indledningsafgørelsen og ikke er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure. Kommissionen har ikke bestridt, at denne foranstaltning ikke udtrykkeligt blev nævnt i indledningsafgørelsen, men har anført, at den heller ikke udtrykkeligt blev udelukket fra undersøgelsen af støtteforanstaltningen. Kommissionen har tilføjet, at punkt 3.3.1 i indledningsafgørelsen ikke kan fortolkes således, at den begrænser den formelle undersøgelse til kun at omfatte finansieringen med mælkeafgiftsmidler, eftersom Kommissionen havde forklaret, at denne type finansiering svarede til en finansiering med statsmidler, og at det var overflødigt at behandle sidstnævnte. Kommissionen har desuden gjort gældende, at det fremgår af indledningsafgørelsens opbygning, at der ligeledes tages hensyn til budgetmidlerne, og at den »finansielle støtte« har to aspekter: afgiften og budgetmidlerne. Formuleringen af indledningsafgørelsen gør det ikke muligt at fastslå, at den anfægtede afgørelse er i strid med artikel 108, stk. 2, TEUF, for så vidt som denne afgørelse udtrykkeligt udpeger det forhold, som udgør støtteforanstaltningen, hvilket forhold ikke er blevet bestridt, og som udtrykkeligt skulle nævnes for at fastslå omfanget af tilbagesøgningen.

43 For det femte og sidste har Kommissionen anført, at sagsøgerens argument om, at indledningsafgørelsen forhindrede sagsøgeren i at udtale sig om en række aspekter ved den med budgetmidlerne finansierede støtteforanstaltning, er irrelevant. Kommissionen har indledningsvis påpeget, at delstaten Bayern kunne deltage i undersøgelsesproceduren gennem den tyske forbundsstats deltagelse. Kommissionen har i øvrigt anført, at medlemsstaterne og de interesserede parter har kunnet fremføre deres argumenter vedrørende den hævdede manglende fordel for aftagere af mælk som følge af dækningen af udgifterne til de af Milchprüfring gennemførte analyser eller tilstedeværelsen af en eksisterende støtte. Derudover har Kommissionen gjort gældende, at støtte fra statens budgetter fandt sted for første gang i 1970, længe efter ikrafttrædelsen af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, undertegnet i Rom den 25. marts 1957. Subsidiært er Kommissionen af den opfattelse, at selv om en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til at fremsætte sine bemærkninger har fundet sted, kan denne tilsidesættelse ikke medføre annullation af den anfægtede afgørelse, da proceduren ikke ville have ført til et andet resultat – uanset bemærkningerne.

Rettens bemærkninger

– Klagepunktet om tilsidesættelse af retten til forsvar

44 Hvad angår rettigheder for indenstatslige enheder, som har tildelt statsstøtte, bemærkes, at der kun indledes en administrativ procedure vedrørende statsstøtte over for den pågældende medlemsstat. Kun sidstnævnte kan således i sin egenskab af adressat for den anfægtede afgørelse påberåbe sig en egentlig ret til forsvar. Indenstatslige enheder, som tildeler støtte, som sagsøgeren, ligesom de virksomheder, som modtager støtten, og deres konkurrenter anses kun for »interesserede parter« i denne procedure som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dom af 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale og Land Nordrhein-Westfalen mod Kommissionen, T-228/99 og T-233/99, EU:T:2003:57, præmis 122, og af 12.5.2011, Région Nord-Pas-de-Calais og Communauté

d'agglomération du Douaisis mod Kommissionen, T-267/08 og T-279/08, EU:T:2011:209, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis). Tilsidesættelse af retten til forsvar er efter sin art en subjektiv ulovlighed, og den skal således påberåbes af den berørte medlemsstat selv (jf. dom af 9.9.2009, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, T-30/01 – T-32/01 og T-86/02 – T-88/02, EU:T:2009:314, præmis 238 og den deri nævnte retspraksis, og af 1.7.2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni mod Kommissionen, T-62/08, EU:T:2010:268, præmis 186 og den deri nævnte retspraksis).

45 Det følger heraf, at delstaten Bayern ikke kan påberåbe sig retten til forsvar for så vidt angår Forbundsrepublikken Tyskland eller for så vidt angår delstaten. Delstaten Bayern har kun ret til at blive inddraget i den administrative procedure, i det omfang det må anses for formålstjenligt under hensyn til sagens konkrete omstændigheder (jf. i denne retning dom af 31.5.2006, Kuwait Petroleum (Nederland) mod Kommissionen, T-354/99, EU:T:2006:137, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.12.2009, EDF mod Kommissionen, T-156/04, EU:T:2009:505, præmis 107). Dette klagepunkt må således forkastes.

– Klagepunktet om tilsidesættelse af retten til at blive inddraget i den administrative procedure

46 Det bemærkes, at Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF er forpligtet til at give de interesserede parter adgang til at fremsætte deres bemærkninger under den formelle undersøgelsesprocedure (jf. i denne retning dom af 22.2.2006, Le Levant 001 m.fl. mod Kommissionen, T-34/02, EU:T:2006:59, præmis 78, af 31.5.2006, Kuwait Petroleum (Nederland) mod Kommissionen, T-354/99, EU:T:2006:137, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.12.2009, EDF mod Kommissionen, T-156/04, EU:T:2009:505, præmis 106). Denne bestemmelse udgør et væsentligt formkrav (dom af 11.12.2008, Kommissionen mod Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, præmis 55). Med hensyn til denne forpligtelse følger det af fast retspraksis, at offentliggørelse af en meddelelse i Tidende er et egnet middel til at gøre alle de interesserede parter bekendt med, at der er indledt en procedure (dom af 14.11.1984, sag 323/82, Intermills mod Kommissionen, EU:C:1984:345, præmis 17, og af 31.5.2006, Kuwait Petroleum (Nederland) mod Kommissionen, T-354/99, EU:T:2006:137, præmis 81). Formålet med denne meddelelse er alene at fremskaffe alle oplysninger fra de interesserede parter, som kan klarlægge forholdene for Kommissionen med henblik på, hvad denne videre skal foretage sig (dom af 12.7.1973, Kommissionen mod Tyskland, 70/72, EU:C:1973:87, præmis 19, af 22.10.1996, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, T-266/94, EU:T:1996:153, præmis 256, og af 20.9.2011, Regione autonoma della Sardegna m.fl. mod Kommissionen, T-394/08, T-408/08, T-453/08 og T-454/08, EU:T:2011:493, præmis 73).

47 I henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 skal indledningsafgørelsen sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål, indeholde en foreløbig vurdering fra Kommissionens side og anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked. Inden for rammerne af den formelle undersøgelsesprocedure uddybes og belyses de spørgsmål, der rejses i indledningsafgørelsen (dom af 4.3.2009, Italien mod Kommissionen, T-424/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:49, præmis 69). Det er derimod nødvendigt, at Kommissionen uden at være forpligtet til at foretage en fuldstændig vurdering af den omhandlede støtte giver en tilstrækkelig beskrivelse af rammerne for dens undersøgelse med henblik på ikke at gøre de interesserede parters ret til at fremkomme med deres bemærkninger indholdsløs (jf. i denne retning dom af 1.7.2009, ISD Polska m.fl. mod Kommissionen, T-273/06 og T-297/06, EU:T:2009:233, præmis 126 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.12.2009, EDF mod Kommissionen, T-156/04, EU:T:2009:505, præmis 108). Det er i denne henseende tilstrækkeligt, at de interesserede parter får kendskab til Kommissionens ræsonnement for midlertidigt at anse den omhandlede foranstaltning for at være ny støtte, der er uforenelig med det indre marked (dom af 11.5.2005, Saxonia Edelmetalle og ZEMAG mod Kommissionen, T-111/01 og T-133/01, EU:T:2005:166, præmis 50, og af 15.12.2009, EDF mod Kommissionen, T-156/04, EU:T:2009:505, præmis 110).

48 Det fremgår af artikel 7 i forordning nr. 659/1999, at Kommissionens analyse ved afslutningen af denne procedure kan have undergået ændringer, eftersom Kommissionen kan træffe en endelig afgørelse om, at foranstaltningen ikke udgør støtte, eller at tvivlen om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked, er fjernet. Det følger heraf, at den endelige afgørelse kan indeholde visse afvigelser i forhold til indledningsafgørelsen, uden at disse i øvrigt medfører, at den endelige afgørelse anses for mangelfuld (dom af 4.3.2009, Italien mod Kommissionen, T-424/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:49, præmis 69, og af 16.12.2010, Nederlandene og NOS mod Kommissionen, T-231/06 og T-237/06, EU:T:2010:525, præmis 50).

49 Det er i lyset af disse principper, at nærværende klagepunkt skal undersøges.

50 Det skal indledningsvis bemærkes, at påberåbelsen af retten til at deltage i proceduren og af retten til at blive hørt, som det fremgår af præmis 37 ovenfor, og henset til stævningens indhold, i virkeligheden er sammenfaldende med sagsøgerens påberåbelse af retten til at blive inddraget i den administrative procedure.

51 Endvidere må det konstateres, at sagsøgeren – i modsætning til, hvad Kommissionen har anført – i stævningens punkt 56 og 59 og ikke i forbindelse med replikken har gjort gældende, at retten til at blive inddraget i den administrative procedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, artikel 6, stk. 1, og artikel 20 i forordning nr. 659/1999 er blevet tilsidesat. Heraf følger, at klagepunktet kan antages til realitetsbehandling.

52 Ved vurderingen af, om der foreligger en tilsidesættelse af denne ret, skal den anfægtede afgørelse derfor undersøges i lyset af indledningsafgørelsen med henblik på at afgøre, om finansieringen gennem delstaten Bayerns almindelige budgetmidler allerede var omfattet af denne sidstnævnte afgørelse.

53 For det første vedrører punkt 2.5 i indledningsafgørelsen som beskrevet i præmis 10 ovenfor rammen for finansiering af den støtte, som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure. Der henvises i dette punkt til § 22 i MFG. Denne bestemmelse med overskriften »Afgifter« vedrører mælkeafgifter, hvilket i øvrigt er nævnt i denne afgørelses ottende betragtning. Denne bestemmelse er derfor i indledningsafgørelsen blevet identificeret som grundlaget for opkrævningen af mælkeafgiften. Til gengæld vedrører denne bestemmelse på ingen måde midlerne fra delstaten Bayerns almindelige budget.

54 Endvidere blev BayHO – især dennes §§ 23 og 44, der er nævnt i præmis 6 og 7 ovenfor, som af Kommissionen i den anfægtede afgørelse ansås for at være det juridiske grundlag for støtten – ikke omtalt i indledningsafgørelsen.

55 For det andet vedrører punkt 3.1 i indledningsafgørelsen angående en generel bemærkning om den af Kommissionen foretagne vurdering og navnlig punkt 3.3.1 med overskriften »Støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler« ligeledes mælkeafgiften i overensstemmelse med MFG. Det anføres bl.a. i 130. og 132. betragtning heri, at afgiften i henhold til denne lov opkræves hos private erhvervsdrivende for at støtte de undersøgte variable delforanstaltninger. I 133. betragtning drog Kommissionen den konklusion, at »foranstaltningerne finansieret af indtægterne fra afgiften blev ydet med statsmidler og kan tilregnes staten«.

56 For det fjerde anføres det som beskrevet i præmis 10 ovenfor ligeledes i 264. betragtning til indledningsafgørelsen, at den pågældende foranstaltning finansieres via mælkeafgiften.

57 Som det fremgår af præmis 10 ovenfor, og som bekræftet af Kommissionen selv, blev finansieringen af mælkekvalitetskontrollerne over delstaten Bayerns budgetmidler derimod ikke nævnt i indledningsafgørelsen.

58 De interesserede parter kunne derfor med føje antage, at Kommissionens undersøgelse i indledningsafgørelsen alene vedrørte midlerne hidrørende fra mælkeafgiften.

59 Denne konstatering modsiges ikke af Kommissionens argumenter.

60 For det første kan det ikke antages, som Kommissionen også har anført, at det er tilstrækkeligt, at indledningsafgørelsen ikke har udelukket finansiering med midler hidrørende fra delstaten Bayerns almindelige budget. I denne henseende skal det fastslås, at i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 skal indledningsafgørelsen »sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål«. Bestemmelsen fastsætter derfor en positiv forpligtelse for Kommissionen, hvorefter denne ikke kunne støtte sig på et sådant argument, der gør denne forpligtelse indholdsløs.

61 Selv om Kommissionen i overensstemmelse med den i præmis 47 ovenfor nævnte retspraksis ikke er forpligtet til at foretage en fuldstændig vurdering af den omhandlede støtte, er det nødvendigt, at den giver en tilstrækkelig beskrivelse af rammerne for dens undersøgelse med henblik på ikke at gøre de interesserede parters ret til at fremkomme med deres bemærkninger indholdsløs.

62 For det andet skal Kommissionens argument om, at alle de interesserede parter var informeret om, at støtten blev tilvejebragt fra flere finansieringskilder, og at det ikke var nødvendigt med en udtrykkelig henvisning hertil, ligeledes forkastes. Den omstændighed, at finansieringen af støtten gennem delstaten Bayerns almindelige budgetmidler blev nævnt forud for vedtagelsen af indledningsafgørelsen, betyder ikke nødvendigvis, at Kommissionen havde lagt vægt på dette forhold i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure. Spørgsmålet i den foreliggende sag er således ikke, om de interesserede parter havde kendskab til den omstændighed, at støtten havde en række kilder, men om de kunne udlede af indledningsafgørelsen, at Kommissionens undersøgelse ligeledes vedrørte finansieringen via delstaten Bayerns almindelige budget. Som det er anført i præmis 58 ovenfor, var dette ikke tilfældet i den foreliggende sag.

63 Kommissionen kan for det tredje heller ikke med føje gøre gældende, at oprindelsen af statsmidlerne er irrelevant, da midlerne under alle omstændigheder skal finansiere den samme støtteforanstaltning.

64 Hvis et sådant argument skulle tages til følge, gøres forpligtelsen for Kommissionen til at identificere »de relevante faktiske og retlige spørgsmål« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 for det første indholdsløs.

65 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at der i artikel 107, stk. 1, TEUF henvises til »statsmidler« i meget bred forstand, eftersom denne bestemmelse fastsætter, at støtte, som ydes ved hjælp af disse midler »under enhver tænkelig form«, er uforenelig med det indre marked. Disse midler kan følgelig være udformet forskelligt, og Kommissionen er derfor forpligtet til at identificere og analysere dem omhyggeligt, når henses til, at statsmidlerne er en af de faktorer, der skal være til stede, for at der er tale om statsstøtte. I denne henseende skal udtrykket »finansiel støtte«, som Kommissionen anvendte i indledningsafgørelsen, selv om det antages, at det kan fortolkes således, at det omfatter de to finansieringskilder, anses for ikke at være tilstrækkeligt præcist.

66 Det følger ganske vist af den i præmis 48 ovenfor nævnte retspraksis, at den endelige afgørelse kan indeholde visse afvigelser i forhold til indledningsafgørelsen, bl.a. som følge af de argumenter, som parterne har fremført som svar på indledningsafgørelsen, uden at disse afvigelser i øvrigt medfører, at den endelige afgørelse anses for mangelfuld (jf. i denne retning dom af 16.1.2010, Nederlandene og NOS mod Kommissionen, T-231/06 og T-237/06, EU:T:2010:525, præmis 48 og 49). En sådan afvigelse er dog ikke begrundet i den foreliggende sag. Som erkendt af Kommissionen havde medlemsstaten oplyst den om finansieringen via delstaten Bayerns almindelige budgetmidler allerede længe inden vedtagelsen af indledningsafgørelsen. I forbindelse med vedtagelsen af indledningsafgørelsen rådede Kommissionen derfor allerede over de oplysninger, som gjorde det muligt for den at identificere delstaten Bayerns almindelige budget som finansieringskilde til den

omtvistede støtte. Derudover har Kommissionen ikke hævdet, at henvisningen til delstaten Bayerns almindelige budget i den anfægtede afgørelse følger af en hensyntagen til de oplysninger, der er blevet givet som svar på indledningsafgørelsen.

67 For det andet henviste Kommissionen i 145. betragtning til den anfægtede afgørelse, som beskrevet i præmis 18 ovenfor, til finansieringen af støtten gennem delstaten Bayerns almindelige budgetmidler til støtte for sit ræsonnement. Derudover præciserede Kommissionen udtrykkeligt i 170. og 173. betragtning til den anfægtede afgørelse, at til forskel fra den støtte, som blev ydet i Baden-Württemberg, var støtten i Bayern ikke kun blevet ydet via mælkeafgiften, men også via sidstnævntes almindelige budget. Følgelig anerkendte Kommissionen således, at finansieringen via delstaten Bayerns almindelige budgetmidler ikke var et irrelevant forhold i dens analyse.

68 Det skal i lyset af det ovenfor anførte fastslås, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget uden at give de interesserede parter mulighed for at tage stilling til finansieringen hidrørende fra delstaten Bayerns almindelige budgetmidler.

69 Det skal derfor konkluderes, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget i strid med sagsøgerens ret til at blive inddraget i den administrative procedure og derfor med artikel 108, stk. 2, TEUF, og med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.

70 I denne forbindelse skal det bemærkes, at Kommissionens forpligtelse til på tidspunktet for indledningsafgørelsen at give interesserede parter mulighed for at fremsætte bemærkninger udgør et væsentligt formkrav (dom af 11.12.2008, Kommissionen mod Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, præmis 55), hvis tilsidesættelse medfører konsekvenser såsom annullation af den mangelfulde retsakt, uanset om denne tilsidesættelse har voldt den, der påberåber sig den, skade, eller om den administrative procedure kunne have ført til et andet resultat (jf. i denne retning dom af 8.9.2016, Goldfish m.fl. mod Kommissionen, T-54/14, EU:T:2016:455, præmis 47).

71 Det følger heraf, at Kommissionens tilsidesættelse af sagsøgerens ret til at blive inddraget i den administrative procedure er tilstrækkelig til, at dette anbringende skal tages til følge.

72 For fuldstændighedens skyld kan det ikke udelukkes, at proceduren, uden denne uregelmæssighed, dvs. hvis sagsøgeren under den formelle undersøgelsesprocedure faktisk havde haft lejlighed til at fremsætte bemærkninger til finansieringen via delstatens almindelige budget, kunne have ført til et andet resultat (jf. i denne retning dom af 22.2.2006, Le Levant 001 m.fl. mod Kommissionen, T-34/02, EU:T:2006:59, præmis 95).

73 For det første har Kommissionen ved at foreholde sagsøgeren, at delstaten ikke under den formelle undersøgelsesprocedure havde fremført argumentet om, at finansieringen over sagsøgerens budgetmidler udelukkende vedrørte yderligere kontroller, som går ud over det, der var obligatorisk, herved bekræftet den konkrete indvirkning af den manglende angivelse i indledningsafgørelsen af finansieringen over disse budgetmidler.

74 Dernæst har Kommissionen bestridt sagsøgerens argument om, at finansieringen af mælkekvalitetskontrollerne via sagsøgerens almindelige budgetmidler er eksisterende støtte, for så vidt som den har eksisteret siden 1930'erne, dvs. inden vedtagelsen af MFG i 1952. Kommissionen har nemlig gjort gældende, at denne finansiering først blev indført i 1970. Det fremgår klart af denne diskussion mellem parterne, at oprindelsen af finansieringen via delstaten Bayerns almindelige budget har en vis betydning med hensyn til i det mindste analysen af forekomsten af eksisterende støtte.

75 Det fremgår endelig af præmis 17-20 ovenfor, at den anfægtede afgørelse ikke indeholder nogen særskilt bedømmelse i forhold til hver enkelt af de to finansieringsmetoder. I denne afgørelse foretog Kommissionen således enten en analyse uden nogen henvisning til den omhandlede finansieringsmetode eller overførte sit ræsonnement om finansieringen via mælkeafgiften til

finansieringen via delstaten Bayerns almindelige budget. Det er således ikke udelukket, at argumenter vedrørende finansieringen via delstaten Bayerns almindelige budget som dem, der er gengivet i præmis 73 og 74 ovenfor, hvis de var blevet fremført under den formelle undersøgelsesprocedure, kunne have ført til et andet resultat.

76 Det første anbringende må derfor tages til følge.

77 Det skal dog undersøges, i hvilket omfang den anfægtede afgørelse skal annulleres, henset til den omstændighed, at det første anbringende vedrører tilsidesættelse af sagsøgerens ret til at blive inddraget i den administrative procedure hvad særligt angår finansieringen af støtten via sagsøgerens almindelige budget.

78 Det skal bemærkes, at en EU-retsakt ifølge fast retspraksis kun kan annulleres delvist, såfremt de elementer, der påstås annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt. Dette krav om adskillelighed er ikke opfyldt, når en delvis annullation af en retsakt bevirker, at det materielle indhold af denne ændres (dom af 3.4.2014, Kommissionen mod Nederlandene og ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, præmis 57, og kendelse af 11.12.2014, Carbunión mod Rådet, C-99/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2446, præmis 26).

79 I denne henseende har Domstolen fastslået, at spørgsmålet, om den oprindelige støtte skulle ansættes i sin nutidsværdi ved anvendelse af den almindelige rentesats eller ved renters rente, kunne udskilles fra det oprindelige støttebeløb og ikke havde indflydelse på konstateringen af, at denne støtte var uforenelig med det indre marked. Endvidere bemærkede Domstolen, at den pågældende afgørelses dispositive del selv i artikel 1 sondrede mellem den pågældende oprindelige støtte og støttens nutidsværdi (dom af 11.12.2008, Kommissionen mod Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, præmis 107 og 108).

80 Til gengæld fandt Retten, at betingelserne for den midlertidige tilladelse til at udbetale en støtte ikke kunne udskilles fra resten af den anfægtede retsakt (jf. i denne retning kendelse af 10.12.2013, Carbunión mod Rådet, T-176/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:686, præmis 33-36).

81 Desuden har Domstolen fundet, at en ændring af betingelserne for tilbagebetaling af et kapitalindskud svarende til en yderligere fordel ikke kunne adskilles fra den anfægtede retsakt, eftersom dette element var en integrerende del af Kommissionens vurdering, da den udtalte sig om støttens forenelighed (jf. i denne retning dom af 3.4.2014, Kommissionen mod Nederlandene og ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, præmis 59-63).

82 Det følger heraf, at der ikke består nogen formodning for en delvis annullation, og at dette kun er muligt, når der ikke hersker tvivl om, at denne annullation ikke indebærer nogen ændring af det materielle indhold af den anfægtede retsakt.

83 Det skal i den foreliggende sag konstateres, at den anfægtede afgørelse, således som det blev anført i præmis 75 ovenfor, ikke indeholder nogen særskilt bedømmelse afhængigt af finansieringsmetoderne, så meget desto mere som Kommissionen, således som beskrevet i præmis 63 ovenfor, har anført, at der er tale om en eneste samlet foranstaltning, selv om den omhandlede støtte tilvejebringes fra to finansieringskilder. Dette bekræftes af den omstændighed, at til forskel fra de faktiske omstændigheder, som var omhandlet i den sag, der gav anledning til den i præmis 79 ovenfor nævnte dom, præciserer den anfægtede afgørelses artikel 1, som fastslår, at den omtvistede støtte er uforenelig med det indre marked, ikke den nøjagtige måde, hvormed sidstnævnte støtte finansieres. Desuden sondres der i den anfægtede afgørelses artikel 2-4 vedrørende tilbagesøgningen af støtten ikke mellem de to finansieringstyper.

84 Heraf følger i det foreliggende tilfælde, at det, når der tages hensyn til den anfægtede afgørelses indhold og struktur, ikke ved en læsning af denne afgørelse er muligt at udskille betragtningerne vedrørende finansieringen via delstaten Bayerns almindelige budget fra resten af denne afgørelse. Da den i præmis 82 ovenfor opstillede betingelse ikke er opfyldt, kan der ikke træffes afgørelse om en delvis annullation af den anfægtede afgørelse, som er begrænset til finansieringen via delstaten Bayerns almindelige budget.

85 Det skal herudover bemærkes, at inden for rammerne af den kontrol, som Unionens retsinstanser foretager af Kommissionens komplekse økonomiske vurderinger på området for statsstøtte, tilkommer det imidlertid ikke Unionens retsinstanser at sætte deres eget økonomiske skøn i stedet for Kommissionens (dom af 20.9.2017, Frucona Košice mod Kommissionen, C-300/16 P, EU:C:2017:706, præmis 63; jf. ligeledes i denne retning dom af 9.3.2017, Ellinikos Chrysos mod Kommissionen, C-100/16 P, EU:C:2017:194, præmis 20).

86 I den foreliggende sag tilkommer det derfor ikke Retten at rekonstruere Kommissionens ræsonnement med henblik på at påvise indvirkningen af finansieringen via delstaten Bayerns almindelige budget på undersøgelsen af den omtvistede støtte i den anfægtede afgørelse.

87 Henset til det ovenstående må der gives medhold i søgsmålet på grundlag af det første anbringende.

88 Det følger heraf, at den anfægtede afgørelses artikel 1 skal annulleres, for så vidt som den vedrører støtten ydet i Bayern.

89 Det samme gælder for denne afgørelses artikel 2-4, som sagsøgeren ligeledes har påstået annulleret, for så vidt som den deri fastsatte tilbagesøgning af støtten er en direkte konsekvens af artikel 1. Dette følger ligeledes af ordlyden af artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, hvorefter »[Kommissionen] [i] negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer […], at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren«.

90 Følgelig skal den anfægtede afgørelses artikel 1-4 annulleres, for så vidt som de vedrører støtten ydet i Bayern, uden at det er fornødent at tage stilling til sagsøgerens øvrige anbringender.

Sagsomkostninger

91 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale de af sagsøgeren afholdte omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) **Artikel 1-4 i Kommissionens afgørelse (EU) 2015/2432 af 18. september 2015 i sag SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) om Forbundsrepublikken Tysklands statsstøtte til mælkekvalitetskontroller i forbindelse med lov om mælk og fedtstoffer annulleres, for så vidt som det deri fastslås, at Forbundsrepublikken Tysklands tildeling af statsstøtte er uforenelig med det indre marked med hensyn til de mælkekvalitetskontroller, der er gennemført i Bayern, og for så vidt som det deri bestemmes, at den pågældende støtte skal tilbagesøges.**

2) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Freistaat Bayern afholdte omkostninger.

Kanninen Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín Reine

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 2018.

Underskrifter