Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Vierte Kammer)

12. Dezember 2018*

„Staatliche Beihilfen – Beihilfe für den bayerischen Milchsektor – Finanzierung der Milchgüteprüfungen – Beschluss, mit dem die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt wird – Verfahrensrechte des Freistaats Bayern – Art. 108 Abs. 2 AEUV – Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999“

In der Rechtssache T-683/15

Freistaat Bayern (Deutschland), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte U. Soltész und H. Weiß,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch T. Maxian Rusche, K. Herrmann und P. Němečková als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf teilweise Nichtigerklärung des Beschlusses (EU) 2015/2432 der Kommission vom 18. September 2015 über die für Milchgüteprüfungen im Rahmen des Milch- und Fettgesetzes von Deutschland gewährten staatlichen Beihilfen SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 [2012/NN]) (ABl. 2015, L 334, S. 23)

erlässt

DAS GERICHT (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kanninen, des Richters L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín und der Richterin I. Reine (Berichterstatterin),

Kanzler: N. Schall, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. Februar 2018

folgendes

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Urteil

Sachverhalt

1 In Deutschland wird die Milchgüte traditionell durch unabhängige Milchgüteprüfungen sichergestellt. Diese werden in Bayern (Deutschland) zum einen aus einer bei Milchabnehmern erhobenen Milchumlage und zum anderen aus allgemeinen Landeshaushaltsmitteln des Klägers, des Freistaats Bayern (Deutschland), finanziert.

Nationaler Rechtsrahmen

2 Nach § 22 Abs. 1 des Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) von 1952 (BGBl. 1952 I S. 811), zuletzt geändert durch Art. 397 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. 2015 I S. 1474), (im Folgenden: MFG), können die Landesregierungen im Benehmen mit der betreffenden Landesvereinigung – die gemäß dem MFG gebildet wurde und aus an der Milchwirtschaft beteiligten Unternehmen und Verbrauchern besteht, die gemeinsam ihre wirtschaftlichen Interessen vertreten – oder den betreffenden berufsständischen Organisationen gemeinsam von den Molkereien, Milchsammelstellen und Rahmstationen Umlagen erheben, um die Milchwirtschaft zu fördern. § 22 Abs. 2 und 2a MFG bestimmt u. a., dass die nach Abs. 1 aufkommenden Mittel nur für die Finanzierung neuer Ziele verwendet werden können, zu denen die Förderung und der Erhalt der Milchgüte gehören, deren Finanzierung Gegenstand der vorliegenden Klage ist.

3 Gemäß § 1 Abs. 1 der Milch-Güteverordnung vom 9. Juli 1980 (BGBl. 1980 I S. 878, 1081), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 17. Dezember 2010 (BGBl. 2010 I S. 2132) (im Folgenden: MGV), haben Abnehmer von Milch jede Anlieferungsmilch untersuchen zu lassen oder zu untersuchen.

4 Gemäß § 4 der Bayerischen Ausführungsverordnung zur Milch-Güteverordnung vom 15. Dezember 1980 (GVBl. 1981, S. 3), ersetzt durch § 2 Abs. 1 der Bayerischen Ausführungsverordnung zur MGV vom 7. Dezember 1988 (GVBl. 1988, S. 387) (im Folgenden: BayAV-MGV), ist der Milchprüfring Bayern e. V. (im Folgenden: Milchprüfring) für die Untersuchung der Milch zuständig.

5 Nach § 1 der Milchumlageverordnung vom 17. Oktober 2007 (GVBl. 2007, S. 727) des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, die auf der Grundlage von § 22 Abs. 1 MFG ergangen ist, wird von den Betriebsinhabern von Molkereien für die an sie angelieferten Mengen an Milch und Rahm eine Umlage erhoben.

6 Gemäß Art. 23 der Haushaltsordnung des Freistaates Bayern vom 8. Dezember 1971 (BayRS 630-1-F) (im Folgenden: BayHO), der in ihrem Teil II („Aufstellung des Haushaltsplans und des Finanzplans“) steht, dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur im Haushaltsplan veranschlagt werden, wenn der Staat an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

7 Teil III („Ausführung des Haushaltsplans“) Art. 44 der BayHO bestimmt, dass diese Zuwendungen nur unter den Voraussetzungen ihres Art. 23 gewährt werden dürfen.

Verwaltungsverfahren

8 Mit Schreiben vom 28. November 2011 und vom 27. Februar 2012 ersuchte die Europäische Kommission die Bundesrepublik Deutschland um zusätzliche Auskünfte in Bezug auf den Jahresbericht 2010 über staatliche Beihilfen im Agrarsektor, den diese gemäß Art. 21 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] (ABl. 1999, L 83, S. 1) vorgelegt hatte. Die Bundesrepublik Deutschland beantwortete die Fragen der Kommission mit Schreiben vom 16. Januar und 27. April 2012. Im Licht dieser Antworten stellte sich heraus, dass Deutschland dem Milchsektor eine staatliche Beihilfe nach Maßgabe des MFG gewährt hatte.

9 Mit Schreiben vom 2. Oktober 2012 teilte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland mit, dass die Maßnahmen, die von den verschiedenen deutschen Bundesländern einschließlich des Freistaats Bayern und des Landes Baden-Württemberg aufgrund der ihnen durch § 22 MFG erteilten Ermächtigung ergriffen worden seien, als nicht angemeldete Beihilfen unter der Nummer SA.35484 (2012/NN) registriert worden seien. Mit Schreiben vom 16. November 2012, 7., 8., 11., 13., 14., 15. und 19. Februar, 21. März, 8. April, 28. Mai, 10. und 25. Juni sowie 2. Juli 2013 übermittelte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission weitere Informationen.

10 Mit Schreiben vom 17. Juli 2013 (K[2013] 4457 endg.) (ABl. 2014, C 7, S. 8) teilte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland ihren Beschluss mit, das Verfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV einzuleiten (im Folgenden: Einleitungsbeschluss). Dieser Beschluss betraf verschiedene Maßnahmen, die in mehreren deutschen Bundesländern gemäß dem MFG zur Förderung der Milchwirtschaft vorgenommen worden waren, einschließlich der Beihilfen, die Gegenstand des Beschlusses (EU) 2015/2432 der Kommission vom 18. September 2015 über die für Milchgüteprüfungen im Rahmen des Milch- und Fettgesetzes von Deutschland gewährten staatlichen Beihilfen SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 [2012/NN]) (ABl. 2015, L 334, S. 23, im Folgenden: angefochtener Beschluss) sind. Die Beihilfe, die Gegenstand der vorliegenden Klage ist, war eine der in diesem Beschluss untersuchten Beihilfen. In Bezug auf diese Beihilfe führte die Kommission zum einen in dem der Finanzierung der untersuchten Beihilfe gewidmeten Abschnitt 2.5 des Einleitungsbeschlusses § 22 MFG über die Milchumlage an. Zum anderen wies die Kommission im 264. Erwägungsgrund des Einleitungsbeschlusses darauf hin, dass die geprüften Maßnahmen durch eine parafiskalische Abgabe finanziert würden, wobei sie auf dieselbe Bestimmung des MFG verwies.

11 Am Ende ihrer Analyse stellte die Kommission für den Zeitraum vom 28. November 2001 bis zum 31. Dezember 2006 die Vereinbarkeit der streitigen Beihilfe mit dem Binnenmarkt fest und äußerte Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt ab dem 1. Januar 2007.

12 Mit Schreiben vom 20. September 2013 nahm die Bundesrepublik Deutschland zum Einleitungsbeschluss Stellung.

13 Die Kommission erhielt sieben Stellungnahmen von Beteiligten zu den Maßnahmen betreffend die Milchgüteprüfungen, die Gegenstand des angefochtenen Beschlusses waren.

14 Die zugegangenen Stellungnahmen wurden mit Schreiben vom 27. Februar, 3. März und 3. Oktober 2014 der Bundesrepublik Deutschland übermittelt.

15 Diese nahm mit Schreiben vom 3. Dezember 2014 zu einer zusätzlichen Stellungnahme vom 8. Juli 2014 Stellung.

Angefochtener Beschluss

16 Am 18. September 2015 erließ die Kommission den angefochtenen Beschluss. Er betrifft ausschließlich die Finanzierung von Milchgüteprüfungen, die ab dem 1. Januar 2007 in Baden-Württemberg (Deutschland) und Bayern vorgenommen wurden. Die vorliegende Klage beschränkt sich auf die Bayern betreffenden Maßnahmen.

17 Als Erstes prüfte die Kommission, ob es sich bei den Milchumlagemitteln um staatliche Mittel im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV handelte. Die letztgültige Entscheidung über die Mittelverwendung liege bei den jeweiligen Landesbehörden, d. h. beim Staat. Hingegen seien gemäß § 22 Abs. 3 Satz 3 MFG die Landesvereinigung oder die berufsständischen Organisationen vor Verwendung der Mittel lediglich zu hören. Ferner lege das MFG in § 22 Abs. 2 Nrn. 1 bis 6 fest, für welche Zwecke die Milchumlagemittel verwendet werden durften. Daraus folge, dass die in Rede stehenden Einnahmen aus der Milchumlage als unter öffentlicher Kontrolle stehend anzusehen und die durch Milchumlagemittel finanzierten Maßnahmen durch staatliche Mittel gewährt worden sowie dem Staat zurechenbar seien. Schließlich übertrug sie dieses Ergebnis auf die Finanzierung durch allgemeine Haushaltsmittel des Freistaats Bayern.

18 Als Zweites stellte die Kommission fest, dass die Molkereien in Bayern selektiv begünstigt worden seien, indem ihnen über Umlagemittel und allgemeine bayerische Landeshaushaltsmittel die für Milchgüteprüfungen anfallenden Kosten erstattet worden seien. Die Milchgüteprüfungen kämen letztlich den Molkereien zugute, weil sie zur Untersuchung der ihnen angelieferten Milch gesetzlich verpflichtet seien. Bei den Molkereien handele es sich um Unternehmen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV. Die bei der Abgabe an eine Untersuchungsstelle zum Zweck der Milchgüteprüfung anfallenden Kosten seien als typische Betriebskosten anzusehen, die die betroffenen Unternehmen, d. h. die Molkereien, üblicherweise selbst zu tragen hätten. Außerdem sei jeder mögliche Vorteil in diesem Sinne auch nur „bestimmten Unternehmen“ gewährt worden, da neben dem Molkereisektor in Deutschland noch zahlreiche weitere Wirtschaftssektoren vorhanden seien, die von den in Rede stehenden Maßnahmen nicht profitieren. Daher sei die mögliche Vorteilsgewährung selektiv. Zudem würden in anderen Ländern als Baden-Württemberg und Bayern den Molkereien die Untersuchungskosten nicht durch Milchumlagemittel erstattet. Schließlich habe die Kommission im 145. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses berücksichtigt, dass die Maßnahme auch aus allgemeinen bayerischen Haushalsmitteln finanziert worden sei. Infolgedessen entspreche die Begünstigung der Molkereien wegen der Übernahme der Kosten für die Milchgüteprüfungen nicht notwendig den von ihnen zuvor geleisteten Milchumlagebeträgen.

19 Als Drittes führte die Kommission im angefochtenen Beschluss zum Vorliegen einer bestehenden Beihilfe aus, dass das zuständige Bundesministerium und die Bundesländer Durchführungsvorschriften verabschiedet hätten, die die Rechtsgrundlagen der in diesem Beschluss gewürdigten Maßnahmen darstellten. Die deutschen Behörden hätten, vom MFG abgesehen, das die betreffende Beihilfe nicht regele, keine Informationen vorgelegt, die belegten, dass eine vor 1958 erlassene Rechtsgrundlage bestünde, die noch mit ihrem ursprünglichen Inhalt im Untersuchungszeitraum anzuwenden wäre.

20 Als Viertes stellte die Kommission schließlich fest, die Beihilfen für routinemäßig durchgeführte Kontrollen von Milch erfüllten nicht die Bedingungen von Rn. 109 der Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007–2013 (ABl. 2006, C 319, S. 1) in Verbindung mit Art. 16 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1857/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel [107 und 108 AEUV] auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere in der Erzeugung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen tätige Unternehmen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 70/2001 (ABl. 2006, L 358, S. 3), auf den in Rn. 109 der Rahmenregelung verwiesen werde.

21 Unter diesen Umständen entschied die Kommission in Art. 1 des angefochtenen Beschlusses, dass die seit dem 1. Januar 2007 in Bayern gewährte Beihilfe rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar sei. In den Art. 2 bis 4 des Beschlusses ordnete die Kommission die Rückforderung der Beihilfe an und legte deren Modalitäten fest.

Verfahren und Anträge der Parteien

22 Mit Klageschrift, die am 26. November 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben.

23 Die Kommission hat am 2. März 2016 ihre Klagebeantwortung bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.

24 Der Kläger hat seine Erwiderung am 23. Mai 2016 bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.

25 Wegen der teilweisen Neubesetzung des Gerichts ist die vorliegende Rechtssache durch Entscheidung des Präsidenten des Gerichts vom 14. Juni 2016 einem neuen Berichterstatter zugewiesen worden.

26 Die Kommission hat am 5. September 2016 eine Gegenerwiderung bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.

27 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts gemäß Art. 27 Abs. 5 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die Berichterstatterin der Vierten Kammer zugeteilt worden, der daher die vorliegende Rechtssache zugewiesen worden ist.

28 Im Rahmen prozessleitender Maßnahmen hat das Gericht den Parteien am 9. Januar 2018 schriftliche Fragen gestellt, die diese fristgerecht beantwortet haben.

29 Im Rahmen prozessleitender Maßnahmen hat das Gericht den Parteien am 9. Februar 2018 weitere schriftliche Fragen zur Beantwortung in der mündlichen Verhandlung gestellt.

30 In der mündlichen Verhandlung vom 27. Februar 2018 haben die Parteien mündlich verhandelt und die Fragen des Gerichts beantwortet.

31 Der Kläger beantragt,

– Art. 1 des angefochtenen Beschlusses für nichtig zu erklären, soweit hierin festgestellt wird, dass die Bundesrepublik Deutschland bezüglich der im Freistaat Bayern durchgeführten Milchgüteprüfungen unter Verletzung von Art. 108 Abs. 3 AEUV zugunsten der in Bayern betroffenen milchwirtschaftlichen Betriebe staatliche Beihilfen gewährt hat, die im Zeitraum seit dem 1. Januar 2007 mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind;

– die Art. 2 bis 4 des angefochtenen Beschlusses für nichtig zu erklären, soweit hierin eine Rückforderung der Beihilfe nebst Zinsen hinsichtlich der im Freistaat Bayern betroffenen milchwirtschaftlichen Betriebe angeordnet wird;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

32 Die Kommission beantragt,

– die Klage als unbegründet abzuweisen;

– dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

33 Der Kläger macht fünf Klagegründe geltend:

– erstens: Verstoß gegen Art. 108 Abs. 2 AEUV sowie gegen Art. 6 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 [AEUV] (ABl. 2015, L 248, S. 9);

– Zweitens: keine Begünstigung der Milchabnehmer (erster Teil dieses Klagegrundes) und fehlende Selektivität der Begünstigung der bayerischen Molkereien (zweiter Teil dieses Klagegrundes);

– drittens (hilfsweise): kein Verstoß gegen die Notifizierungspflicht und daraus folgende Rechtswidrigkeit der Rückforderung gemäß Art. 108 Abs. 1 und 3 AEUV sowie Art. 14 der Verordnung Nr. 2015/1589;

– viertens (hilfsweise): Die Kommission habe die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt zu Unrecht abgelehnt;

– fünftens (hilfsweise): Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 108 Abs. 2 AEUV sowie gegen Art. 6 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999

34 Einleitend ist festzustellen, dass sich der Kläger in seiner Klage auf die Verordnung 2015/1589 bezieht. Bei der Beantwortung der Frage des Gerichts hat er auf schriftlichem Weg und in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass er die auf den vorliegenden Fall anwendbare Verordnung meinte, nämlich die Verordnung Nr. 659/1999, die erst nach dem Erlass des angefochtenen Beschlusses durch die Verordnung 2015/1589 aufgehoben und ersetzt wurde. Es ist hinzuzufügen, dass die geltend gemachten Bestimmungen von Art. 6 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 1 der Verordnung 2015/1589 gleichlautend mit denen von Art. 6 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 sind.

35 Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Urteil ausschließlich auf die Verordnung Nr. 659/1999 Bezug genommen.

Vorbringen der Parteien

36 Der Kläger trägt erstens vor, der angefochtene Beschluss weise einen gravierenden Verfahrensfehler auf, der nicht nur die Verteidigungsrechte der Bundesrepublik Deutschland und ihre Rechte auf Beteiligung am Verfahren verletzt, sondern auch das Prüfverfahren verfälscht habe. Der angefochtene Beschluss gehe nämlich über den Gegenstand des Einleitungsbeschlusses, auf den er sich stütze, hinaus, da die Finanzierung der Milchgüteprüfungen aus seinen allgemeinen Landeshaushaltsmitteln vom Einleitungsbeschluss nicht erfasst gewesen sei. Ferner habe die Kommission, indem sie weder der Bundesrepublik Deutschland noch den anderen Beteiligten die Gelegenheit zur Stellungnahme zu diesem Thema eingeräumt habe, einen Beschluss erlassen, der an einem Begründungs- und Ermittlungsdefizit leide. Jedenfalls seien die beiden Finanzierungsmaßnahmen, selbst wenn sie als einheitliche Beihilfe anzusehen wären, zu unterschiedlich, so dass sie klar im Einleitungsbeschluss hätten identifiziert werden müssen. Außerdem stehe, selbst wenn die Finanzierung aus seinen allgemeinen Landeshaushaltsmitteln bei der Vorprüfung vor dem Einleitungsbeschluss zur Sprache gekommen sei, dies der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses nicht entgegen, da diese Finanzierung im Gegenstand des Einleitungsbeschlusses hätte präzise definiert werden müssen.

37 Zweitens müsse das förmliche Prüfverfahren regelgerecht sein, damit der angefochtene Beschluss wirksam ist. Der Gegenstand eines ordnungsgemäßen Einleitungsbeschlusses müsse klar beschränkt sein, wobei die Kommission stets die Möglichkeit habe, gegebenenfalls einen Erweiterungsbeschluss zu erlassen. Gehe die Kommission über den Gegenstand des Einleitungsbeschlusses hinaus, liege darin eine Verletzung der Verteidigungsrechte und des Anspruchs auf rechtliches Gehör des Betroffenen. Ein solcher Mangel müsse durch das Gericht von Amts wegen geprüft werden und zur Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses führen. Des Weiteren müsse, selbst wenn formal betrachtet nur der Mitgliedstaat Adressat der Kommissionsbeschlüsse sei, auch den unmittelbar beteiligten Drittbetroffenen rechtliches Gehör und ein Recht auf Teilnahme am Verfahren gewährt werden. Außerdem sei das Recht des Klägers, am Verwaltungsverfahren angemessen beteiligt zu werden, verletzt worden. Darüber hinaus sei der Kläger berechtigt, eine Verletzung der Verteidigungsrechte des Bundes im Wege der Prozessstandschaft prozessual geltend zu machen. Schließlich hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass es sich bei der Verletzung des Verteidigungsrechts und des Rechts auf Beteiligung am Verwaltungsverfahren um unterschiedliche Rügen handele, die im selben Klagegrund zusammengeführt seien.

38 Drittens hätte das Verfahren zu einem anderen Ergebnis führen können, wenn die Beteiligten Gelegenheit gehabt hätten, ihren Standpunkt zu seinen allgemeinen Landeshaushaltsmitteln darzulegen. Zum einen bedeute die Bereitstellung seiner allgemeinen Landeshaushaltsmittel an den Milchprüfring keine beihilferechtlich relevante (mittelbare) Begünstigung der Molkereien. Diese Mittel dienten nämlich dazu, zusätzliche Prüfungen zu finanzieren, die über die gesetzlich verpflichtenden Prüfungen hinausgingen und bei denen es sich auch nicht um zusätzliche Proben auf Veranlassung der Molkereien im Sinne der §§ 3 und 4 der Ausführungsverordnung zum MGV in Bayern handele, deren Kosten vollumfänglich von den Molkereien getragen würden. Die Proben fänden nicht im Interesse der Molkereien statt, sondern in dem der Verbraucher und im Allgemeininteresse. Die Mittel stellten keine Beihilfen dar, sondern eine Aufwandsentschädigung für die Wahrnehmung hoheitlicher Tätigkeiten, die der Milchprüfring für den Freistaat Bayern erbringe. Zum anderen sei die Rückforderung dieser etwaigen Beihilfe ausgeschlossen, da es sich bei der Bereitstellung seiner allgemeinen Landeshaushaltsmittel um „bestehende Beihilfen“ handele und seit den 1930er Jahren ähnliche Finanzierungen existierten.

39 Die Kommission antwortet hierauf als Erstes, dass sich der Kläger nach ständiger Rechtsprechung nicht auf die Verteidigungsrechte der Bundesrepublik Deutschland berufen könne, da diese subjektive Rechte seien und nur von der Bundesrepublik Deutschland geltend gemacht werden könnten. Zudem handele es sich bei der Verletzung des Rechts auf angemessene Beteiligung am Verwaltungsverfahren, das vom Kläger erstmals in der Erwiderung geltend gemacht worden sei, um ein neues und somit unzulässiges Angriffsmittel.

40 Als Zweites habe es sich bei der Finanzierung der Milchgüteprüfungen aus den allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln nicht um eine eigenständige Beihilfemaßnahme gehandelt. Die Beihilfemaßnahme im Prüfverfahren sei die Entlastung der Milchabnehmer von der Kostentragung für ihre Milchgüteprüfungen. Die Verwendung der Landeshaushaltsmittel hierfür stelle nur eine andere Kategorie der „staatlichen Mittel“, eines der vier Tatbestandsmerkmale einer staatlichen Beihilfe, dar. Diese Mittel seien für dieselben Untersuchungen bestimmt wie die, die durch die Milchumlagemittel finanziert würden, und begünstigten dieselben Milchabnehmer. Der Kläger bestreite nicht, dass die angefochtene Maßnahme aus staatlichen Mitteln finanziert werde, sondern beschwere sich nur darüber, dass der Betrag und die Herkunft der Beihilfe im Einleitungsbeschluss nicht detailliert genug dargestellt worden seien, obwohl er über diese Informationen verfügt habe. Des Weiteren weist die Kommission das Vorbringen zurück, dass sich die Finanzierung aus bayerischen Landeshaushaltsmitteln lediglich auf die „überobligationsmäßigen Proben“ beziehen würde. Zudem hätten weder die Beteiligten noch der Mitgliedstaat während des förmlichen Verfahrens dargelegt, dass sich die Finanzierung aus der Milchumlage nur auf die in § 2 Abs. 1 bis 8 MGV vorgeschriebene Mindestanzahl von Proben beziehe.

41 Als Drittes gehe der Kläger mit seiner Behauptung fehl, dass der angefochtene Beschluss eine vom Einleitungsbeschluss nicht erfasste Beihilfemaßnahme zum Gegenstand habe. Insofern verweist sie auf eine ständige Rechtsprechung, nach der sich ein Einleitungsbeschluss auf eine Zusammenfassung der wesentlichen Sach- und Rechtsfragen beschränken könne und nur die Betroffenen in die Lage versetzen müsse, sich in wirksamer Weise am förmlichen Prüfverfahren zu beteiligen. Hierfür genüge es, wenn die Beteiligten die Überlegungen der Kommission erführen, die in diesem Stadium nicht verpflichtet sei, eine fertige Analyse der fraglichen Beihilfe vorzulegen. Selbst wenn sich der Einleitungsbeschluss auf die Umlage beschränken würde, sei die in ihm enthaltene Begründung erst recht auf Maßnahmen anwendbar, die direkt aus dem Staatshaushalt finanziert würden.

42 Als Viertes bestreitet die Kommission, dass die Finanzierung der Milchgüteprüfungen aus den allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln vom Einleitungsbeschluss ausgeschlossen und nicht vom förmlichen Prüfverfahren erfasst sei. Sie bestreitet nicht, dass diese Finanzierung nicht ausdrücklich im Einleitungsbeschluss erwähnt worden sei, sie sei jedoch bei der Prüfung der Beihilfemaßnahme auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen worden. Zudem könne der Abschnitt 3.3.1 des Einleitungsbeschlusses nicht dahin umgedeutet werden, dass er die förmliche Prüfung lediglich auf die Finanzierung aus den Milchumlagemitteln beschränkte, da die Kommission dargelegt habe, dass diese Art der Finanzierung einer Finanzierung aus staatlichen Mitteln entspreche, und die Erläuterung der Letzteren wäre nicht sachdienlich gewesen. Zudem ergebe sich aus dem System des Einleitungsbeschlusses, dass auch Haushaltsmittel erfasst seien und die „finanzielle Unterstützung“ beide Aspekte umfasse: Umlage und Haushaltsmittel. Es könne nicht aufgrund des Wortlauts des Einleitungsbeschlusses behauptet werden, dass der angefochtene Beschluss gegen Art. 108 Abs. 2 AEUV verstoße, da er ausdrücklich das Tatbestandmerkmal der Beihilfemaßnahme nenne, das unstrittig gewesen sei und für die Bestimmung des Umfangs der Rückforderung ausdrücklich habe genannt werden müssen.

43 Als Fünftes und Letztes führt die Kommission an, die Behauptung des Klägers, dass der Einleitungsbeschluss ihn daran gehindert habe, sich zu einer Reihe von Gesichtspunkten der aus den Landeshaushaltsmitteln finanzierten Beihilfemaßnahme zu äußern, sei unzutreffend. Der Freistaat Bayern habe im Weg der Beteiligung der deutschen Bundesregierung an dem Prüfverfahren teilnehmen können. Des Weiteren hätten die Mitgliedstaaten und die Beteiligten ihre Argumente dazu, dass keine Begünstigung der Milchabnehmer infolge der Kostendeckung der vom Milchprüfring durchgeführten Untersuchungen oder eine bestehende Beihilfe vorliege, geltend machen können. Zudem seien Zuschüsse aus staatlichen Haushalten zum ersten Mal 1970 gewährt worden, lange nach Inkrafttreten des am 25. März 1957 in Rom unterzeichneten Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Hilfsweise führt die Kommission aus, dass, wenn eine Verletzung des Rechts des Klägers auf Stellungnahme stattgefunden haben sollte, diese nicht zur Nichtigkeitserklärung des angefochtenen Beschlusses führen könne, da das Verfahren – wie auch immer die Stellungnahme gelautet hätte – nicht zu einem anderen Ergebnis hätte führen können.

Würdigung durch das Gericht

– Zur Rüge der Verletzung der Verteidigungsrechte

44 Zu den Rechten von Einheiten unterhalb der zentralstaatlichen Ebene, die staatliche Beihilfen gewährt haben, ist darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsverfahren in Beihilfesachen nur gegen den betroffenen Mitgliedstaat eingeleitet wird. Nur dieser als Adressat der angefochtenen Entscheidung kann sich daher auf wirkliche Verteidigungsrechte berufen. Einheiten unterhalb der zentralstaatlichen Ebene, die wie der Kläger staatliche Beihilfen gewähren, gelten wie die Unternehmen, die diese Beihilfen erhalten, und deren Wettbewerber in diesem Verfahren lediglich als interessierte Dritte im Sinne von Art. 108 Abs. 2 AEUV (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. März 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale und Land Nordrhein-Westfalen/Kommission, T-228/99 und T-233/99, EU:T:2003:57, Rn. 122, sowie vom 12. Mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais und Communauté

d'agglomération du Douaisis/Kommission, T-267/08 und T-279/08, EU:T:2011:209, Rn. 71 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Eine Verletzung der Verteidigungsrechte ist nämlich ihrem Wesen nach eine Verletzung von subjektiven Rechten, die daher von dem betroffenen Mitgliedstaat selbst geltend gemacht werden muss (vgl. Urteile vom 9. September 2009, Diputación Foral de Álava u. a./Kommission, T-30/01 bis T-32/01 und T-86/02 bis T-88/02, EU:T:2009:314, Rn. 238 sowie die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 1. Juli 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Kommission, T-62/08, EU:T:2010:268, Rn. 186 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 Daraus folgt, dass der Freistaat Bayern sich nicht auf Verteidigungsrechte berufen kann, soweit er selbst oder die Bundesrepublik Deutschland betroffen ist. Er hat nur das Recht, am Verwaltungsverfahren unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls angemessen beteiligt zu werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 31. Mai 2006, Kuwait Petroleum [Niederlande]/Kommission, T-354/99, EU:T:2006:137, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 15. Dezember 2009, EDF/Kommission, T-156/04, EU:T:2009:505, Rn 107). Daher ist diese Rüge zurückzuweisen.

– *Zur Rüge der Verletzung des Rechts auf Beteiligung am Verwaltungsverfahren*

46 Die Kommission ist gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV verpflichtet, in der Phase der förmlichen Prüfung den Beteiligten eine Frist zur Äußerung zu setzen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Februar 2006, Le Levant 001 u. a./Kommission, T-34/02, EU:T:2006:59, Rn. 78, vom 31. Mai 2006, Kuwait Petroleum [Niederlande]/Kommission, T-354/99, EU:T:2006:137, Rn. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 15. Dezember 2009, EDF/Kommission, T-156/04, EU:T:2009:505, Rn. 106). Diese Regel hat den Charakter einer wesentlichen Formvorschrift (Urteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, Rn. 55). Was diese Pflicht angeht, so stellt die Veröffentlichung einer Mitteilung im Amtsblatt nach ständiger Rechtsprechung ein angemessenes Mittel zur Unterrichtung aller Beteiligten über die Einleitung eines Verfahrens dar (Urteile vom 14. November 1984, Intermills/Kommission, 323/82, EU:C:1984:345, Rn. 17, und vom 31. Mai 2006, Kuwait Petroleum [Niederlande]/Kommission, T-354/99, EU:T:2006:137, Rn 81). Sie dient lediglich dem Zweck, von den Beteiligten alle Auskünfte zu erhalten, die dazu beitragen können, der Kommission Klarheit über ihr weiteres Vorgehen zu verschaffen (Urteile vom 12. Juli 1973, Kommission/Deutschland, 70/72, EU:C:1973:87, Rn. 19, vom 22. Oktober 1996, Skibsværftsforeningen u. a./Kommission, T-266/94, EU:T:1996:153, Rn. 256, und vom 20. September 2011, Regione autonoma della Sardegna u. a./Kommission, T-394/08, T-408/08, T-453/08 und T-454/08, EU:T:2011:493, Rn. 73).

47 Nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 enthält der Eröffnungsbeschluss eine Zusammenfassung der wesentlichen Sach- und Rechtsfragen, eine vorläufige Würdigung durch die Kommission und Ausführungen über deren Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt. Das förmliche Prüfverfahren ermöglicht es, die im Eröffnungsbeschluss aufgeworfenen Fragen zu vertiefen und zu erläutern (Urteil vom 4. März 2009, Italien/Kommission, T-424/05, nicht veröffentlicht, EU:T:2009:49, Rn. 69). Demgegenüber ist es erforderlich, dass die Kommission, ohne dass sie verpflichtet ist, eine fertige Analyse zur fraglichen Beihilfe vorzulegen, den Rahmen ihrer Prüfung so genau festlegt, dass das Recht der Beteiligten zur Stellungnahme nicht seinen Sinn verliert (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 1. Juli 2009, ISD Polska u. a./Kommission, T-273/06 und T-297/06, EU:T:2009:233, Rn. 126 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 15. Dezember 2009, EDF/Kommission, T-156/04, EU:T:2009:505, Rn. 108). Hierfür brauchen die Beteiligten nur zu erfahren, welche Überlegungen die Kommission zu der vorläufigen Ansicht veranlasst haben, dass die in Rede stehende Maßnahme eine neue, mit dem Binnenmarkt unvereinbare Maßnahme darstellen könnte (Urteile vom 11. Mai 2005, Saxonia Edelmetalle und ZEMAG/Kommission, T-111/01 und T-133/01, EU:T:2005:166, Rn. 50, sowie vom 15. Dezember 2009, EDF/Kommission, T-156/04, EU:T:2009:505, Rn. 110).

48 Aus Art. 7 der Verordnung Nr. 659/1999 geht hervor, dass die Beurteilung durch die Kommission am Ende dieses Verfahrens anders ausfallen kann, denn sie kann abschließend entscheiden, dass die Maßnahme keine Beihilfe darstellt oder dass die Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit ausgeräumt sind. Folglich kann der abschließende Beschluss bis zu einem gewissem Grad vom Eröffnungsbeschluss abweichen, ohne dass dies zur Rechtswidrigkeit der abschließenden Entscheidung führt (Urteile vom 4. März 2009, Italien/Kommission, T-424/05, nicht veröffentlicht, EU:T:2009:49, Rn. 69, und vom 16. Dezember 2010, Niederlande und NOS/Kommission, T-231/06 und T-237/06, EU:T:2010:525, Rn. 50).

49 Die vorliegende Rüge ist im Licht dieser Grundsätze zu prüfen.

50 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass, wie sich oben aus Rn. 37 und mit Blick auf den Inhalt der Klageschrift ergibt, die Geltendmachung des Rechts auf Beteiligung am Verfahren und auf Anhörung und die Geltendmachung des Rechts des Klägers auf Beteiligung am Verwaltungsverfahren tatsächlich ineinander übergehen.

51 Des Weiteren ist festzustellen, dass der Kläger – entgegen der von der Kommission vertretenen Auffassung – in den Rn. 56 und 59 der Klageschrift und nicht erst im Stadium der Erwiderung einen Verstoß gegen das Recht auf Beteiligung am Verwaltungsverfahren gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV sowie gegen Art. 6 Abs. 1 und Art. 20 der Verordnung Nr. 659/1999 geltend gemacht hat. Die Rüge ist daher zulässig.

52 Somit ist zur Beurteilung, ob dieses Recht verletzt ist, der angefochtene Beschluss im Licht des Einleitungsbeschlusses zu prüfen, um zu ermitteln, ob dieser bereits die Finanzierung durch allgemeine bayerische Landeshaushaltsmittel umfasste.

53 Als Erstes betrifft, wie oben in Rn. 10 dargelegt, Abschnitt 2.5 des Einleitungsbeschlusses den Finanzierungsrahmen der Beihilfen, die Gegenstand des förmlichen Prüfverfahrens waren. In diesem Abschnitt wird auf § 22 MFG verwiesen. Diese Bestimmung mit der Überschrift „Umlagen“ bezieht sich auf die Milchumlage, worauf im Übrigen im achten Erwägungsgrund des Einleitungsbeschlusses hingewiesen wird. Infolgedessen wurde diese Vorschrift im Einleitungsbeschluss als Grundlage für die Erhebung der Milchumlage benannt. Sie betrifft hingegen nicht die allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmittel.

54 Im Übrigen wurde die von der Kommission im angefochtenen Beschluss als Rechtsgrundlage der Beihilfe angesehene BayHO, insbesondere ihre Art. 23 und 44, die oben in den Rn. 6 und 7 wiedergegeben sind, im Einleitungsbeschluss nicht genannt.

55 Als Zweites betreffen auch Abschnitt 3.1 des Einleitungsbeschlusses, der allgemeine Bemerkungen zur von der Kommission vorgenommenen Würdigung enthält, und insbesondere Abschnitt 3.3.1 („Vom Staat bzw. aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen“) die Milchumlage nach dem MFG. In den Erwägungsgründen 130 und 132 wird u. a. dargelegt, dass die Umlage nach dem MFG bei privaten Unternehmen erhoben wird, damit sie zur Finanzierung der geprüften variablen Teilmaßnahmen verwendet wird. Im 133. Erwägungsgrund schließt die Kommission daraus, „dass die durch Milchumlagemittel finanzierten Maßnahmen durch staatliche Mittel gewährt wurden und dem Staat zurechenbar sind“.

56 Als Drittes wird – wie oben in Rn. 10 dargelegt worden ist – auch im 264. Erwägungsgrund des Einleitungsbeschlusses darauf hingewiesen, dass die fragliche Maßnahme durch die Milchumlage finanziert wird.

57 Wie sich oben aus Rn. 10 ergibt und die Kommission selbst bestätigt hat, wurde die Finanzierung der Milchgüteprüfungen aus bayerischen Landeshaushaltsmitteln im Einleitungsbeschluss hingegen nicht erwähnt.

58 Somit durften die Beteiligten zu Recht davon ausgehen, dass die Prüfung der Kommission im Einleitungsbeschluss ausschließlich Milchumlagemittel betraf.

59 Diese Feststellung wird durch das Vorbringen der Kommission nicht widerlegt.

60 Erstens trifft es entgegen dem Vorbringen der Kommission nicht zu, dass es ausreiche, dass der Einleitungsbeschluss die Finanzierung aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln nicht ausgeschlossen habe. Hierzu ist festzustellen, dass nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 „[d]ie Entscheidung über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens … eine Zusammenfassung der wesentlichen Sach- und Rechtsfragen [enthält]“. Diese Bestimmung erlegt somit der Kommission eine positive Verpflichtung auf, die es ihr nicht gestattet, sich auf ein Argument zu stützen, das diese Verpflichtung ins Leere laufen ließe.

61 Nach der oben in Rn. 47 angeführten Rechtsprechung ist es erforderlich, dass die Kommission, auch wenn sie nicht verpflichtet ist, eine fertige Analyse zur betreffenden Beihilfe vorzulegen, den Rahmen ihrer Prüfung so genau festlegt, dass das Recht der Beteiligten zur Stellungnahme nicht seinen Sinn verliert.

62 Zweitens ist gleichfalls das Vorbringen der Kommission zurückzuweisen, wonach alle Beteiligten darüber informiert worden seien, dass die Beihilfe aus mehreren Finanzierungsquellen gespeist werde und ein ausdrücklicher dahin gehender Verweis nicht erforderlich gewesen sei. Konkret bedeutet die Tatsache, dass die Finanzierung der Beihilfe aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln vor dem Erlass des Einleitungsbeschlusses Erwähnung fand, nicht notwendigerweise, dass die Kommission diesen Umstand im förmlichen Prüfverfahren berücksichtigt hat. Vorliegend stellt sich somit nicht die Frage, ob die Beteiligten wussten, dass die Finanzierung der Beihilfe aus mehreren Quellen zusammengesetzt war, sondern ob sie aus dem Einleitungsbeschluss folgern konnten, dass die Prüfung der Kommission auch die Finanzierung aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln umfasste. Wie oben in Rn. 58 festgestellt, war dies aber vorliegend nicht der Fall.

63 Drittens kann sich die Kommission ebenso wenig darauf berufen, dass die Herkunft der staatlichen Mittel irrelevant sei, da sie jedenfalls zur Finanzierung derselben Beihilfemaßnahme bestimmt seien.

64 Zum einen ginge, ließe man dieses Argument gelten, die Verpflichtung der Kommission ins Leere, die „wesentlichen Sach- und Rechtsfragen“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 zu bestimmen.

65 In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff „aus staatlichen Mitteln“ in Art. 107 Abs. 1 AEUV in einem sehr weiten Sinn benutzt wird, da in diesem Artikel festgelegt wird, dass aus diesen Mitteln gewährte Beihilfen „gleich welcher Art“ mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind. Somit können diese Mittel unterschiedliche Gestalt annehmen. Die Kommission ist daher verpflichtet, sie sorgfältig zu identifizieren und zu analysieren, wobei die staatlichen Mittel eines der Tatbestandsmerkmale für die Qualifizierung als Beihilfe sind. Insoweit ist der von der Kommission im Einleitungsbeschluss verwendete Ausdruck „finanzielle Unterstützung“ auch dann als nicht hinreichend genau anzusehen, wenn man annimmt, dass er so aufgefasst werden kann, dass er die beiden Finanzierungsquellen umfasst.

66 Gewiss kann nach der oben in Rn. 48 angeführten Rechtsprechung die abschließende Entscheidung u. a. infolge der Antworten der Beteiligten auf den Einleitungsbeschluss bis zu einem gewissem Grad von diesem abweichen, ohne dass dies zu seiner Rechtswidrigkeit führt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Dezember 2010, Niederlande und NOS/Kommission, T-231/06 und T-237/06, EU:T:2010:525, Rn. 48 und 49). Eine solche Abweichung ist vorliegend jedoch nicht gerechtfertigt. Wie die Kommission einräumt, wurde sie vom Mitgliedstaat bereits lange vor dem Erlass des Einleitungsbeschlusses über die Finanzierung aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln informiert. Folglich verfügte sie bei Erlass des Einleitungsbeschlusses bereits über die Informationen,

aufgrund derer sie den allgemeinen bayerischen Landeshaushalt als Finanzierungsquelle der streitigen Beihilfe ermitteln konnte. Außerdem behauptet sie nicht, dass der Verweis auf den allgemeinen bayerischen Landeshaushalt im angefochtenen Beschluss darauf beruhe, dass sie Umstände berücksichtigt hätte, die aus der Antwort auf den Einleitungsbeschluss hervorgingen.

67 Zum anderen hat sich, wie oben in Rn. 18 ausgeführt, die Kommission im 145. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses zur Begründung auf die Finanzierung der Beihilfe aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln gestützt. Ferner hat sie in den Erwägungsgründen 170 und 173 des angefochtenen Beschlusses ausdrücklich klargestellt, dass die Beihilfe in Bayern, anders als im Fall Baden-Württembergs, nicht nur aus Milchumlagemitteln, sondern auch aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln gewährt worden sei. Somit hat sie anerkannt, dass es für ihre Analyse nicht gänzlich irrelevant war, dass die Finanzierung aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln erfolgte.

68 Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass der angefochtene Beschluss erlassen wurde, ohne den Beteiligten die Möglichkeit zu geben, zur Finanzierung aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln Stellung zu beziehen.

69 Infolgedessen ergibt sich, dass der angefochtene Beschluss unter Verstoß gegen das Recht des Klägers auf Beteiligung am Verwaltungsverfahren und somit gegen Art. 108 Abs. 2 AEUV und Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 erlassen wurde.

70 In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass die Verpflichtung der Kommission, den Beteiligten im Stadium des Einleitungsbeschlusses Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, den Charakter einer wesentlichen Formvorschrift hat (Urteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, Rn. 55), deren Verletzung Folgen wie die Nichtigerklärung des fehlerhaften Rechtsakts unabhängig davon nach sich zieht, ob diese Verletzung demjenigen, der sie rügt, einen Schaden verursacht hat oder ob das Verwaltungsverfahren zu einem anderen Ergebnis hätte führen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2016, Goldfish u. a./Kommission, T-54/14, EU:T:2016:455, Rn. 47).

71 Daraus folgt, dass der Verstoß der Kommission gegen das Recht des Klägers auf Beteiligung am Verwaltungsverfahren genügt, damit der vorliegende Klagegrund durchgreift.

72 Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass nicht auszuschließen ist, dass das Verfahren ohne den festgestellten Verstoß, d. h., wenn der Kläger im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens tatsächlich Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend die Finanzierung aus seinen allgemeinen Landeshaushaltsmitteln gehabt hätte, zu einem anderen Ergebnis hätte führen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Februar 2006, Le Levant 001 u. a./Kommission, T-34/02, EU:T:2006:59, Rn. 95).

73 Zunächst hat die Kommission mit ihrem Vorwurf, der Kläger habe im Stadium des formellen Prüfverfahrens nicht geäußert, dass sich die Finanzierung aus seinen Landeshaushaltsmitteln lediglich auf überobligationsmäßige Proben beziehen würde, bestätigt, dass die fehlende Erwähnung der Finanzierung aus seinen Haushaltsmitteln im Einleitungsbeschluss konkrete Auswirkungen hat.

74 Des Weiteren tritt die Kommission dem Vorbringen des Klägers entgegen, die Finanzierung der Milchgüteprüfungen aus seinen allgemeinen Landeshaushaltsmitteln sei eine bestehende Beihilfe, da die Finanzierung seit den 1930er Jahren, d. h. vor dem Erlass des MFG im Jahr 1952, existiere. Sie trägt nämlich vor, diese Finanzierung sei erst 1970 eingerichtet worden. Aus dieser Diskussion zwischen den Parteien wird deutlich, dass der Herkunft der Finanzierung aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln eine gewisse Bedeutung zumindest im Hinblick auf die Prüfung einer bestehenden Beihilfe zukommt.

75 Schließlich geht aus den vorstehenden Rn. 17 bis 20 hervor, dass der angefochtene Beschluss keine gesonderten Analysen jeder der beiden Finanzierungsarten enthält. Die Kommission hat nämlich in ihrem Beschluss entweder eine Analyse ohne Bezug auf die betreffende Finanzierungsart vorgenommen oder ihre Schlussfolgerungen zur Finanzierung aus der Milchumlage auf die Finanzierung aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln übertragen. Somit ist nicht auszuschließen, dass die Argumentation zur Finanzierung aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln wie die in den Rn. 73 und 74 dargestellte zu einem anderen Ergebnis hätte führen können, wenn sie im Gang des förmlichen Prüfverfahrens vorgebracht worden wäre.

76 Dem ersten Klagegrund ist daher stattzugeben.

77 Dennoch bleibt zu prüfen, inwiefern der angefochtene Beschluss in Anbetracht dessen für nichtig zu erklären ist, dass mit dem ersten Klagegrund ein Verstoß gegen das Recht des Klägers auf Beteiligung am Verwaltungsverfahren im Hinblick insbesondere auf die Finanzierung der Beihilfe aus seinen allgemeinen Landeshaushaltsmitteln gerügt wird.

78 Nach ständiger Rechtsprechung ist die teilweise Nichtigerklärung eines Unionsrechtsakts nur möglich, soweit sich die Teile, deren Nichtigerklärung beantragt wird, vom übrigen Rechtsakt trennen lassen. Dieses Erfordernis der Trennbarkeit ist nicht erfüllt, wenn die teilweise Nichtigerklärung eines Rechtsakts zur Folge hätte, dass der Wesensgehalt dieses Aktes verändert würde (Urteil vom 3. April 2014, Kommission/Niederlande und ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, Rn. 57, und Beschluss vom 11. Dezember 2014, Carbunión/Rat, C-99/14 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2446, Rn. 26).

79 Insoweit hat der Gerichtshof entschieden, dass die Frage, ob der ursprüngliche Betrag der Beihilfe durch die Anwendung eines Normalzinssatzes oder eines Zinseszinssatzes zu aktualisieren ist, vom ursprünglichen Betrag der Beihilfe getrennt werden kann und nicht die Feststellung beeinflusst, dass sie mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist. Darüber hinaus hat er festgestellt, dass der verfügende Teil der fraglichen Entscheidung selbst in Art. 1 zwischen dem ursprünglichen Betrag der fraglichen Beihilfe und dem aktualisierten Betrag unterschied (Urteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, Rn. 107 und 108).

80 Dagegen hat das Gericht festgestellt, dass die Kriterien für die vorläufige Auszahlung einer Beihilfe nicht vom übrigen angefochtenen Rechtsakt abtrennbar sind (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 10. Dezember 2013, Carbunión/Rat, T-176/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:686, Rn. 33 bis 36).

81 Ferner hat der Gerichtshof festgestellt, dass eine Änderung der Bedingungen für die Rückzahlung eines zugeführten Kapitals, die einen zusätzlichen Vorteil mit sich bringt, nicht vom angefochtenen Rechtsakt getrennt werden kann, da dieser Umstand integraler Bestandteil der Prüfung durch die Kommission war, als sie über die Vereinbarkeit der Beihilfe entschieden hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. April 2014, Kommission/Niederlande und ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, Rn. 59 bis 63).

82 Daraus folgt, dass nicht von einer teilweisen Nichtigerklärung auszugehen ist und eine solche in Frage kommt, wenn die Gewissheit besteht, dass sie keine Änderung des Wesensgehalts des angefochtenen Rechtsakts bewirkt.

83 Vorliegend ist entsprechend den vorstehenden Ausführungen in Rn. 75 festzustellen, dass der angefochtene Beschluss keine nach der Finanzierungsart unterscheidende Analyse enthält, zumal es sich nach dem oben in Rn. 63 wiedergegebenen Vortrag der Kommission auch dann, wenn die fragliche Beihilfe aus zwei Finanzierungsquellen besteht, um eine einzige Maßnahme handelt. Dies wird dadurch bestätigt, dass im Unterschied zum Sachverhalt der Rechtssache, in der das oben in Rn. 79 angeführte Urteil ergangen ist, in Art. 1 des angefochtenen Beschlusses, in dem die Unvereinbarkeit der fraglichen Beihilfe mit dem Binnenmarkt festgestellt wird, nicht das genaue Mittel

angegeben ist, mit dem sie finanziert wird. Im Übrigen wird in den Art. 2 bis 4 des angefochtenen Beschlusses über die Rückforderung der Beihilfe nicht zwischen den beiden Finanzierungsarten unterschieden.

84 Folglich ist es vorliegend angesichts des Inhalts und der Struktur des angefochtenen Beschlusses unmöglich, bei seiner Lektüre die Erwägungen zur Finanzierung aus allgemeinen bayerischen Haushalsmitteln vom übrigen Beschluss zu trennen. Mangels Erfüllung der oben in Rn. 82 aufgestellten Voraussetzung kann somit der angefochtene Beschluss nicht teilweise unter Beschränkung auf die Finanzierung aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln für nichtig erklärt werden.

85 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsrichter im Rahmen der Kontrolle, die die Unionsgerichte in Bezug auf die Würdigung komplexer wirtschaftlicher Gegebenheiten durch die Kommission im Bereich der staatlichen Beihilfen ausüben, nicht die wirtschaftliche Beurteilung seitens der Kommission durch seine eigene ersetzen darf (Urteil vom 20. September 2017, Kommission/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, Rn. 63, vgl. auch in diesem Sinne Urteil vom 9. März 2017, Ellinikos Chrysos/Kommission, C-100/16 P, EU:C:2017:194, Rn. 20).

86 Somit ist es vorliegend nicht Sache des Gerichts, die Überlegungen der Kommission zu rekonstruieren, um herauszufinden, welche Auswirkung die Finanzierung aus allgemeinen bayerischen Landeshaushaltsmitteln auf die Überprüfung der streitigen Beihilfe im angefochtenen Beschluss hatte.

87 Nach alledem ist der Klage auf der Grundlage des ersten Klagegrundes stattzugeben.

88 Dementsprechend ist Art. 1 des angefochtenen Beschlusses für nichtig zu erklären, soweit er die in Bayern gewährte Beihilfe betrifft.

89 Gleiches gilt für die Art. 2 bis 4 des Beschlusses – deren Nichtigerklärung der Kläger ebenfalls beantragt hat –, da die darin bestimmte Rückforderung der Beihilfe eine unmittelbare Folge aus Art. 1 ist. Dies ergibt sich auch aus dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999, wonach in „Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen … die Kommission [entscheidet], dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern“.

90 Folglich sind die Art. 1 bis 4 des angefochtenen Beschlusses für nichtig zu erklären, soweit sie die in Bayern gewährte Beihilfe betreffen, ohne dass es erforderlich wäre, auf die weiteren Klagegründe des Klägers einzugehen.

Kosten

91 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag des Klägers ihre eigenen Kosten sowie die Kosten des Klägers aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Vierte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Art. 1 bis 4 des Beschlusses (EU) 2015/2432 der Kommission vom 18. September 2015 über die für Milchgüteprüfungen im Rahmen des Milch- und Fettgesetzes von der Bundesrepublik Deutschland gewährten staatlichen Beihilfen SA.35484 (2013/C) (ex**

SA.35484 [2012/NN]) werden für nichtig erklärt, soweit darin bestimmt ist, dass die Gewährung staatlicher Beihilfen durch die Bundesrepublik Deutschland bezüglich der in Bayern durchgeführten Milchgüteprüfungen mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist und die Rückforderung dieser Beihilfen angeordnet wird.

2. **Die Europäische Kommission trägt neben ihren eigenen Kosten die dem Freistaat Bayern entstandenen Kosten.**

Kanninen Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín Reine

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Dezember 2018.

Der Kanzler
E. Coulon

Der Präsident
S. Gervasoni