Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

12 päivänä joulukuuta 2018*

Valtiontuet – Tuki Baijerin maitoteollisuudelle – Maidon laatutarkastusten rahoitus – Päätös, jolla tuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi – Baijerin osavaltion menettelylliset oikeudet – SEUT 108 artiklan 2 kohta – Asetuksen (EY) N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohta

Asiassa T-683/15,

Freistaat Bayern (Saksa), edustajinaan U. Soltész ja H. Weiß, asianajajat,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään T. Maxian Rusche, K. Herrmann ja P. Němečková,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kanteesta, jossa vaaditaan, että komission 18.9.2015 antama päätös (EU) 2015/2432 Saksan maito- ja rasvalain nojalla maidon laatutarkastuksille myönnetystä valtiontuesta SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) (EUVL 2015, L 334, s. 23) kumotaan osittain,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Kanninen sekä tuomarit L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín ja I. Reine (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies N. Schall,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 27.2.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli saksa

tuomion

Asian tausta

1 Saksassa maidon laatu on perinteisesti varmistettu riippumattomilla laatutarkastuksilla. Nämä maidon laatutarkastukset rahoitetaan Baijerissa (Saksa) yhtäältä maidon ostajille määrätystä maitomaksusta saaduista varoista ja toisaalta kantajan, Freistaat Bayernin (Baijerin osavaltio, Saksa), yleisestä talousarviosta.

Kansalliset oikeussäännöt

2 Saksan liittotasavallan vuoden 1952 maito- ja rasvalain (Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten) (BGBl. 1952 I, s. 811; jäljempänä maito- ja rasvalaki), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 31.8.2015 annetun asetuksen (BGBl. 2015 I, s. 1474) 397 §:llä, 22 §:n 1 momentissa säädetään, että osavaltioiden hallitukset voivat osavaltiotason maitoyhdistyksiä, jotka on perustettu maito- ja rasvalain nojalla ja jotka koostuvat maitoalan yrityksistä ja kuluttajista ja pyrkivät edustamaan jäsentensä taloudellisia etuja, tai alan ammatillisia organisaatioita kuullen kerätä yhdessä meijereiltä ja maidonkeruukeskuksilta maksuja maitoteollisuuden edistämiseksi. Maito- ja rasvalain 22 §:n 2 ja 2a momentissa säädetään, että 1 momentin nojalla saaduilla tuloilla saa rahoittaa ainoastaan yhdeksää tavoitetta, joista yhden, maidon laadun parantamisen ja säilyttämisen, rahoitus on nyt käsiteltävän kanteen kohteena.

3 Maidon laadusta 9.7.1980 annetun asetuksen (Milch-Güteverordnung) (BGBl. 1980 I, s. 878; jäljempänä maidonlaatuasetus), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 17.12.2010 annetulla asetuksella (BGBl. 2010 I, s. 2132), 1 §:n 1 momentin mukaan raakamaidon ostajilla on velvollisuus teettää raakamaidolle tarkastukset tai tehdä ne itse.

4 Maidonlaatuasetuksen täytäntöönpanosta 15.12.1980 annetun Baijerin osavaltion asetuksen (Bayerische Ausführungsverordnung zur Milch-Güteverordnung) (GVBl. 1981, s. 3) 4 §:n, joka on korvattu maidonlaatuasetuksen täytäntöönpanosta 7.12.1988 annetun Baijerin osavaltion asetuksen (Bayerische Ausführungsverordnung zum MGV) (GVBl. 1988, s. 387) 2 §:n 1 momentilla, nojalla maidon valvontaelin, Milchprüfring Bayern e.V. (jäljempänä Milchprüfring), on velvollinen toteuttamaan nämä tarkastukset.

5 Maito- ja rasvalain 22 §:n 1 momentin perusteella 17.10.2007 annetun Baijerin osavaltion elintarvike-, maa- ja metsätalousministeriön maitomaksuasetuksen (Milchumlageverordnung) (BayGVBl. 2007, s. 727) 1 §:ssä säädetään, että meijeriyrityksiltä peritään maksu niille toimitetuista raakamaitomääristä.

6 8.12.1971 annetun Baijerin osavaltion varainhoitolain (Haushaltsordnung des Freistaates Bayern) (BayRS 630-1-F; jäljempänä varainhoitolaki) 23 §:n, joka kuuluu lain II osaan ”Talousarvion ja rahoitussuunnitelman laatiminen”, mukaan menot ja maksusitoumusmäärärahat suorituksista, jotka suoritetaan valtionhallinnon ulkopuolisille elimille tiettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi, voidaan arvioida talousarviossa vain, jos tämä toteuttaminen on valtion erityisen edun mukaista eikä sitä voida saavuttaa ilman vastaavia tukia tai ei ainakaan riittävässä määrin.

7 Varainhoitolain 44 §:ssä, joka on kyseisen lain III osassa ”Talousarvion täytäntöönpano”, säädetään, että nämä tuet voidaan maksaa vain mainitun lain 23 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Hallinnollinen menettely

8 Euroopan komissio pyysi 28.11.2011 ja 27.2.2012 päivätyillä kirjeillä Saksan liittotasavallalta lisätietoja maatalousalan valtiontukia koskevasta vuosikertomuksesta 2010, jonka jälkimmäinen oli toimittanut [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 21 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Saksan liittotasavalta vastasi komission kysymyksiin 16.1.2012 ja 27.4.2012 päivätyillä kirjeillä. Komissiolle selvisi Saksan liittotasavallan vastausten perusteella, että viimeksi mainittu oli maito- ja rasvalain nojalla myöntänyt maitoteollisuudelleen valtiontukea.

9 Komissio ilmoitti Saksan liittotasavallalle 2.10.2012 päivätyllä kirjeellä, että Saksan eri osavaltioiden, mukaan lukien Baijerin ja Baden-Württembergin osavaltiot, maito- ja rasvalain 22 §:ssä säädetyn valtuutuksen nojalla toteuttamat toimenpiteet oli rekisteröity ilmoittamattomana tukena numerolla SA.35484 (2012/NN). Saksan liittotasavalta toimitti komissiolle lisätietoja 16.11.2012, 7., 8., 11., 13., 14., 15. ja 19.2., 21.3., 8.4., 28.5., 10. ja 25.6. sekä 2.7.2013 päivätyillä kirjeillä.

10 Komissio ilmoitti 17.7.2013 päivätyllä kirjeellä [C(2013) 4457 final] (EUVL 2014, C 7, s. 8) Saksan liittotasavallalle päätöksestään aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely (jäljempänä menettelyn aloittamista koskeva päätös). Kyseinen päätös koskee useissa Saksan osavaltioissa maito- ja rasvalain nojalla maitoteollisuuden tukemiseksi toteutettuja eri toimenpiteitä, mukaan lukien tuet, joita tarkoitetaan Saksan maito- ja rasvalain nojalla maidon laatutarkastuksille myönnetystä valtiontuesta SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) 18.9.2015 annetussa komission päätöksessä (EU) 2015/2432 (EUVL 2015, L 334, s. 23; jäljempänä riidanalainen päätös). Nyt käsiteltävässä kanteessa tarkoitettu tuki oli yksi mainitussa päätöksessä tutkituista toimenpiteistä. Kyseisen tuen osalta komissio viittasi yhtäältä menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 2.5 kohdassa, jossa käsiteltiin tutkittujen toimenpiteiden rahoitusta, maito- ja rasvalain 22 §:ään, joka koskee maitomaksua. Toisaalta komissio totesi mainitun päätöksen johdanto-osan 264 perustelukappaleessa, että tutkitut toimenpiteet rahoitettiin veroluonteisella maksulla, ja viittasi tältä osin samaan maito- ja rasvalain säännökseen.

11 Arviointinsa päätteeksi komissio totesi, että riidanalainen tuki oli sisämarkkinoille soveltuva 28.11.2001 ja 31.12.2006 välisellä ajanjaksolla, mutta esitti epäilyjä sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille 1.1.2007 alkaen.

12 Saksan liittotasavalta esitti huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä 20.9.2013 päivätyllä kirjeellä.

13 Komissio vastaanotti asianomaisilta osapuolilta seitsemän huomautusta, joissa viitattiin riidanalaisen päätöksen kohteena oleviin maidon laatutarkastuksia koskeviin toimenpiteisiin.

14 Vastaanotetut huomautukset toimitettiin Saksan liittotasavallalle 27.2., 3.3. ja 3.10.2014 päivätyillä kirjeillä.

15 Saksan liittotasavalta otti 8.7.2014 päivättyyn lisähuomautukseen kantaa 3.12.2014 päivätyllä kirjeellä.

Riidanalainen päätös

16 Komissio teki 18.9.2015 riidanalaisen päätöksen. Kyseinen päätös koskee yksinomaan Baden-Württembergissa (Saksa) ja Baijerissa 1.1.2007 alkaen toteutettujen maidon laatutarkastusten rahoitusta. Nyt käsiteltävä kanne koskee ainoastaan jälkimmäiseen osavaltioon liittyviä toimenpiteitä.

17 Komissio tarkasti ensinnäkin, olivatko maitomaksusta saadut varat valtiontukia SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä. Komissio katsoi, että lopullisen päätöksen varainkäytöstä teki asianomainen osavaltion viranomainen eli valtio, kun taas osavaltiotason

maitoyhdistyksiä tai ammatillisia organisaatioita oli maito- ja rasvalain 22 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaisesti pelkästään kuultava ennen varojen käyttöä. Lisäksi maito- ja rasvalain 22 §:n 2 momentin 1–6 kohdassa säädettiin tarkoituksista, joihin maitomaksusta saatuja varoja voitiin käyttää. Näin ollen komissio katsoi, että maitomaksusta saatujen tulojen oli katsottava olevan julkisessa määräysvallassa ja että maitomaksusta saaduilla varoilla rahoitetut toimenpiteet myönnettiin valtion varoista, joten niiden oli katsottava johtuvan valtiosta. Tämän jälkeen komissio sovelsi tätä toteamusta Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta tapahtuvaan rahoitukseen.

18 Toiseksi komissio totesi, että Baijerin meijerit saivat valikoivaa etua sen tuloksena, että niille korvattiin maidon laatutarkastuksista aiheutuneet kulut maitomaksusta ja Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta saaduilla varoilla. Komissio katsoi, että nämä laboratoriotestit hyödyttivät viime kädessä meijereitä, koska juuri meijerit velvoitettiin laissa tarkastamaan niille toimitettu raakamaito. Meijerit olivat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja yrityksiä, ja maidon toimittamisesta tarkastuselimen tarkastettavaksi aiheutuvia kustannuksia oli pidettävä tyypillisinä toimintakustannuksina, joista asianomaiset yritykset eli meijerit tavanomaisesti vastasivat itse. Komission mukaan myös kukin mahdollinen etu myönnettiin ainoastaan ”tietyille yrityksille”, koska Saksassa oli meijerialan lisäksi monia muita talouden aloja, jotka eivät hyötyneet kyseessä olevista toimenpiteistä. Mahdollisesti myönnetty etu oli siksi valikoiva. Lisäksi muissa osavaltioissa kuin Baden-Württembergissä ja Baijerissa meijereille ei korvattu tarkastuskustannuksia maitomaksusta saaduista varoista. Lopuksi komissio otti riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 145 perustelukappaleessa huomioon sen seikan, että toimenpidettä rahoitettiin myös Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta. Näin ollen komission mukaan hyöty, jonka meijerit ovat saaneet maidon laatutarkastusten hoitamisesta, ei välttämättä vastannut sitä, mitä ne olivat maksaneet maitomaksuna.

19 Kolmanneksi riidanalaisessa päätöksessä katsottiin, että voimassa olevan tuen osalta toimivaltainen liittovaltion ministeriö ja Saksan osavaltiot olivat hyväksyneet täytäntöönpanosäännöksiä, jotka muodostivat oikeusperustan kyseisessä päätöksessä arvioitaville toimenpiteille. Komissio katsoi, että lukuun ottamatta maito- ja rasvalakia, jolla asianomaista tukijärjestelmää ei otettu käyttöön, Saksan viranomaiset eivät antaneet tietoa, joka osoittaisi, että oli olemassa oikeusperusta, joka hyväksyttiin ennen vuotta 1958 ja joka oli alkuperäisessä muodossaan edelleen sovellettavissa tutkinnan kohteena olevana ajanjaksona.

20 Neljänneksi ja viimeiseksi komissio katsoi, ettei tuki, joka myönnettiin rutiininomaisia maidon laatutarkastuksia varten, täyttänyt maa- ja metsätalousalan valtiontukea koskevien suuntaviivojen 2007–2013 (EUVL 2006, C 319, s. 1) 109 kohdan edellytyksiä yhdessä [SEUT 107] ja [SEUT 108] artiklan soveltamisesta maataloustuotteiden tuottamisen alalla toimiviin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin sekä asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamisesta 15.12.2006 annetun komission asetuksen N:o 1857/2006 (EUVL 2006, L 358, s. 3) 16 artiklan 1 kohdan kanssa, johon kyseisessä 109 kohdassa viitataan.

21 Tässä tilanteessa komissio päätti riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa, että Baijerissa 1.1.2007 alkaen myönnetty tuki oli sääntöjenvastainen ja sisämarkkinoille soveltumaton. Kyseisen päätöksen 2–4 artiklassa komissio määräsi tuet perittäviksi takaisin ja vahvisti takaisinperinnän yksityiskohtaiset säännöt.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

22 Kantaja nosti nyt esillä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 26.11.2015 toimittamallaan kannekirjelmällä.

23 Komissio toimitti vastineensa unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 2.3.2016.

24 Kantaja toimitti vastauksensa unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 23.5.2016.

25 Unionin yleisen tuomioistuimen presidentin 14.6.2016 antamalla päätöksellä nyt esillä oleva asia siirrettiin uudelle esittelevälle tuomarille unionin yleisen tuomioistuimen jäsenten osittaisen vaihtumisen vuoksi.

26 Komissio toimitti vastauskirjelmänsä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 5.9.2016.

27 Kun unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 27 artiklan 5 kohdan nojalla, esittelevä tuomari määrättiin neljänteen jaostoon, jonka käsiteltäväksi nyt käsiteltävä asia tämän vuoksi siirrettiin.

28 Unionin yleinen tuomioistuin esitti 9.1.2018 prosessinjohtotoimina kirjallisia kysymyksiä asianosaisille, jotka vastasivat asetetussa määräajassa.

29 Unionin yleinen tuomioistuin esitti 9.2.2018 prosessinjohtotoimina uusia kirjallisia kysymyksiä, joihin oli tarkoitus vastata istunnossa.

30 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 27.2.2018 pidetyssä istunnossa.

31 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen 1 artiklan siltä osin kuin siinä todetaan, että Saksan liittotasavalta on SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti myöntänyt Baijerin asianomaisille maitoteollisuuden yrityksille Baijerissa suoritettuihin maitotuotetarkastuksiin liittyvää valtiontukea, joka on 1.1.2007 alkaen sisämarkkinoille soveltumaton

– kumoaa riidanalaisen päätöksen 2–4 artiklan siltä osin kuin niissä määrätään Baijerin asianomaiset maitoteollisuuden yritykset palauttamaan tuki korkoineen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

33 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen:

– ensimmäinen kanneperuste koskee SEUT 108 artiklan 2 kohdan sekä [SEUT] 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 6 artiklan 1 kohdan ja 24 artiklan 1 kohdan rikkomista

– toisen kanneperusteen ensimmäinen osa koskee sitä, että maidonostajat eivät saaneet etua, ja toinen osa sitä, että baijerilaisten meijerien saama etu ei ollut luonteeltaan valikoiva

– kolmas kanneperuste, joka on toissijainen, koskee sitä, että ilmoitusvelvollisuutta ei rikottu ja että takaisinperintä oli näin ollen SEUT 108 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä asetuksen 2015/1589 14 artiklan nojalla sääntöjenvastainen

– neljäs kanneperuste, joka on toissijainen, koskee sitä, että komissio toimi virheellisesti hylätessään tuen soveltuvuuden yhteismarkkinoille

– viides kanneperuste, joka on toissijainen, koskee luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee SEUT 108 artiklan 2 kohdan sekä asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdan ja 20 artiklan 1 kohdan rikkomista

34 Aluksi on todettava, että kantaja viittaa kanteessaan asetukseen 2015/1589. Vastaukseksi unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen kantaja täsmensi kirjallisesti ja sittemmin istunnossa, että se tarkoitti viitata käsiteltävän asian tosiseikkoihin sovellettavaan asetukseen eli asetukseen N:o 659/1999, joka kumottiin ja korvattiin asetuksella 2015/1589 vasta riidanalaisen päätöksen antamisajankohdan jälkeen. On lisättävä, että viitatuissa asetuksen 2015/1589 6 artiklan 1 kohdan ja 24 artiklan 1 kohdan säännöksissä toistetaan sanatarkasti asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdan ja 20 artiklan 1 kohdan säännökset.

35 Edellä esitetyn perusteella tässä tuomiossa viitataan ainoastaan asetukseen N:o 659/1999.

Asianosaisten lausumat

36 Kantaja katsoo ensinnäkin, että riidanalaista päätöstä rasittaa vakava menettelyvirhe, joka ei ainoastaan loukannut Saksan liittotasavallan puolustautumisoikeuksia ja sen oikeuksia osallistua menettelyyn vaan myös vääristi tutkintamenettelyn kokonaisuudessaan. Kantajan mukaan riidanalaisessa päätöksessä näet mentiin sen perustana olevan, menettelyn aloittamista koskevan päätöksen kohdetta pitemmälle, koska menettelyn aloittamista koskeva päätös ei sen mukaan koskenut maidon laatutarkastusten rahoitusta kantajan yleisen talousarvion varoista. Koska komissio ei lisäksi antanut sen enempää Saksan liittotasavallalle kuin asianomaisille osapuolillekaan tilaisuutta esittää tältä osin huomautuksia, se antoi kantajan mukaan päätöksen, joka oli perustelujensa ja tutkimuksensa osalta puutteellinen. Vaikka nämä kaksi rahoitusjärjestelmää katsottaisiinkin yhtenä kokonaisuutena pidettäväksi tukitoimenpiteeksi, ne ovat kantajan mukaan joka tapauksessa liian erilaisia ja ne olisi näin ollen pitänyt selvästi nimetä menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä. Lisäksi kantaja väittää, että vaikka rahoitus sen yleisen talousarvion varoista otettiin esille menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä edeltäneessä tutkintavaiheessa, tämä ei estä sitä, että riidanalainen päätös on sääntöjenvastainen, koska kyseinen rahoitus olisi pitänyt määritellä täsmällisesti menettelyn aloittamista koskevan päätöksen kohteessa.

37 Toiseksi kantaja väittää, että muodollisen tutkintamenettelyn on oltava sääntöjenmukainen, jotta riidanalainen päätös olisi pätevä. Kantajan mukaan sääntöjenmukaisella menettelyn aloittamista koskevalla päätöksellä on oltava selvästi rajattu kohde, sillä komissiolla on aina mahdollisuus antaa tarvittaessa päätös kohteen laajentamisesta. Kantajan mukaan on niin, että jos komissio ylittää menettelyn aloittamista koskevan päätöksen kohteen, asianomaisten henkilöiden puolustautumisoikeuksia ja kuulluksi tulemista koskevaa oikeutta loukataan. Unionin yleisen tuomioistuimen on tutkittava tällainen virhe omasta aloitteestaan, ja sen on ehdottomasti johdettava riidanalaisen päätöksen kumoamiseen. Kantaja lisää, että vaikka komission päätökset onkin muodolliselta kannalta osoitettu ainoastaan jäsenvaltioille, on myös kolmansien osapuolten, joita asia suoranaisesti koskee, saatava oikeus tulla kuulluksi ja oikeus osallistua menettelyyn. Lisäksi kantajan mukaan sen oikeutta osallistua hallinnolliseen menettelyyn asianmukaisessa määrin loukattiin. Kantaja katsoo myös, että tahona, joka toimii liittovaltion lukuun oikeudenkäynnissä, sillä on oikeus vedota menettelyllisesti viimeksi mainitun puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen. Kantaja vahvisti istunnossa niin ikään, että puolustautumisoikeuksien loukkaus ja hallinnolliseen menettelyyn osallistumista koskevan oikeuden loukkaus olivat kaksi erillistä väitettä, jotka oli yhdistetty samaan kanneperusteeseen.

38 Kolmanneksi kantaja katsoo, että menettelyssä olisi voitu päätyä toisenlaiseen lopputulokseen, jos osapuolet, joita asia koskee, olisivat saaneet tilaisuuden esittää näkemyksensä sen yleisen talousarvion varoihin liittyvistä näkökohdista. Yhtäältä kantaja väittää, että siihen, että se asettaa yleisen talousarvionsa varoja Milchprüfringin käyttöön, ei sisälly tukioikeudellisesti merkityksellistä (välillistä) etua. Kantajan mukaan kyseisillä varoilla näet rahoitetaan täydentäviä tarkastuksia, jotka ylittävät lakisääteiset tarkastukset ja jotka eivät myöskään ole maidon laatua koskevan asetuksen täytäntöönpanosta Baijerissa annetun asetuksen 3 ja 4 §:ssä tarkoitettuja meijerien aloitteesta tehtäviä lisätarkastuksia, joiden kustannuksista meijerit vastaavat kokonaisuudessaan. Kyseisiä tarkastuksia ei kantajan mukaan toteuteta meijerien edun mukaisesti, vaan kuluttajien edun ja yleisen edun mukaisesti. Kantaja katsoo niin ikään, että kyseiset varat eivät ole tukia vaan korvausta sellaisen julkisen vallan toiminnan vastattavaksi ottamisesta, jota Milchprüfring Baijerin osavaltion puolesta harjoittaa. Toisaalta kantaja väittää, että tämän väitetyn tuen takaisinperintä ei ole tarpeen, koska sen yleisen talousarvion varojen saattaminen käytettäväksi on ”voimassa olevaa tukea” ja koska samankaltaisia rahoituksia on ollut voimassa 1930-luvulta saakka.

39 Komissio vastaa ensinnäkin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kantaja ei voi vedota Saksan liittotasavallan puolustautumisoikeuksiin, koska kyse on subjektiivisista oikeuksista, joihin voi vedota vain viimeksi mainittu. Komissio lisää, että hallinnolliseen menettelyyn asianmukaisessa määrin osallistumista koskevan oikeuden loukkaus, johon kantaja ensimmäistä kertaa vetosi vastauksessaan, on uusi kanneperuste, joten se on jätettävä tutkimatta.

40 Toiseksi komissio väittää, että maidon laatutarkastusten rahoitus Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta saaduilla varoilla ei ole itsenäinen tukitoimenpide. Komission mukaan tutkintamenettelyn kohteena olevassa tukitoimenpiteessä on kyse maidonostajien vapauttamisesta maidon laatutarkastusten kustannuksista. Tähän käytettävät talousarviovarat ovat komission mukaan vain toinen muoto ”valtion varoista”, jotka ovat yksi valtiontuen neljästä tunnusmerkistä. Kyseisillä varoilla rahoitetaan komission mukaan samoja tarkastuksia kuin maitomaksulla, ja siitä saavat etua samat maidonostajat. Komission mukaan kantaja ei kiistä sitä, että riidanalainen toimenpide rahoitetaan valtion varoin, vaan moittii pelkästään sitä, että tuen määrää ja sen alkuperää ei ilmaistu riittävän tarkasti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, vaikka kantajalla oli nämä tiedot. Lisäksi komissio kiistää sen, että rahoitus Baijerin osavaltion talousarviovaroista olisi koskenut ainoastaan ”lisätarkastuksia, jotka ylittivät pakolliset vaatimukset”. Komissio lisää, että sen enempää osapuolet, joita asia koskee, kuin jäsenvaltiokaan eivät muodollisessa menettelyssä ilmoittaneet, että maitomaksulla rahoitettiin ainoastaan maidon laatua koskevan asetuksen 2 §:n 1–8 momentissa säädetty näytteiden vähimmäismäärä.

41 Kolmanneksi komissio katsoo, että kantaja on väärässä väittäessään, että riidanalainen päätös koskee tukitoimenpidettä, joka ei ollut kyseessä menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä. Tältä osin komissio viittaa vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä voidaan tyytyä esittämään asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti ja sen on ainoastaan mahdollistettava osapuolten, joita asia koskee, tehokas osallistuminen muodolliseen tutkintamenettelyyn. Tähän riittää komission mukaan se, että osapuolet, joita asia koskee, ovat tietoisia komission noudattamasta päättelystä, eikä komissiolla ole velvollisuutta tässä vaiheessa esittää täydellistä arviota kyseisestä tuesta. Jos kuitenkin menettelyn aloittamista koskeva päätös rajoittuisi koskemaan maitomaksua, siinä esitettyjä perusteluja sovellettaisiin sitä suuremmalla syyllä toimenpiteisiin, jotka rahoitetaan suoraan valtion varoista.

42 Neljänneksi komissio kiistää väitteen, jonka mukaan maidon laatutarkastusten rahoittaminen Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoilla jää menettelyn aloittamista koskevan päätöksen ulkopuolelle eikä muodollinen tutkintamenettely koske sitä. Komissio ei kiistä sitä, että kyseistä rahoitusta ei nimenomaisesti mainittu menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, mutta väittää, että sitä ei myöskään nimenomaisesti suljettu tukitoimenpiteen tutkinnan ulkopuolelle. Komissio lisää, että menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 3.3.1 kohtaa ei voida tulkita siten, että siinä rajattaisiin muodollinen menettely koskemaan rahoitusta maitomaksusta saaduilla varoilla, koska komissio selitti

omien sanojensa mukaan, että tämäntyyppinen rahoitus vastaa valtion varoin tapahtuvaa rahoitusta ja että jälkimmäistä ei ollut tarpeen käsitellä. Lisäksi komissio väittää, että menettelyn aloittamista koskevan päätöksen rakenteesta ilmenee, että myös talousarviovarat otetaan huomioon ja että ”rahoitustuki” kattaa molemmat osatekijät: sekä maitomaksun että talousarviovarat. Komission mukaan menettelyn aloittamista koskevan päätöksen sanamuodon perusteella ei voida vahvistaa, että riidanalainen päätös rikkoisi SEUT 108 artiklan 2 kohtaa, siltä osin kuin siinä nimenomaisesti mainitaan tukitoimenpiteen tunnusmerkki, jota ei komission mukaan ole kiistetty ja joka oli nimenomaisesti mainittava takaisinperinnän laajuuden määrittämiseksi.

43 Viidenneksi ja viimeiseksi komissio väittää, että kantajan väite, jonka mukaan menettelyn aloittamista koskeva päätös esti sitä ilmaisemasta näkemystään talousarviovaroista rahoitetun tukitoimenpiteen useista näkökohdista, on epäolennainen. Komissio muistuttaa aluksi, että Baijerin osavaltio pystyi osallistumaan tutkintamenettelyyn Saksan liittohallituksen osallistumisen välityksellä. Komissio väittää myös, että jäsenvaltioilla ja osapuolilla, joita asia koskee, oli tilaisuus esittää näkemyksensä siitä, että maidonostajat eivät väitetysti saaneet etua siitä, että Milchprüfring vastasi toteutettujen tarkastusten kustannuksista, sekä olemassa olevasta tuesta. Komissio vahvistaa lisäksi, että valtion talousarvioista maksettiin tukia ensimmäisen kerran vuonna 1970 eli kauan sen jälkeen, kun Roomassa 25.3.1957 allekirjoitettu Euroopan talousyhteisön perustamissopimus oli tullut voimaan. Toissijaisesti komissio katsoo, että vaikka kantajan oikeutta esittää huomautuksensa olisikin loukattu, tämä ei voi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen, koska esitetyistä huomautuksista riippumatta menettelyssä ei olisi voitu päätyä toisenlaiseen lopputulokseen.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

– Puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskeva väite

44 Valtiontukia myöntäneiden alueyhteisöjen oikeuksien osalta on korostettava, että valtiontukia koskeva hallinnollinen menettely aloitetaan ainoastaan asianomaista jäsenvaltiota vastaan. Ainoastaan viimeksi mainittu, jolle riidanalainen päätös on osoitettu, voi siis vedota varsinaisiin puolustautumisoikeuksiin. Kantajan kaltaisia tukia myöntäviä alueyhteisöjä sekä tuensaajayrityksiä ja niiden kilpailijoita pidetään tässä menettelyssä ainoastaan SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina osapuolina, joita asia koskee (ks. tältä osin tuomio 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Nordrhein-Westfalenin osavaltio v. komissio, T-228/99 ja T-233/99, EU:T:2003:57, 122 kohta, ja tuomio 12.5.2011, Région Nord-Pas-de-Calais ja Communauté d’agglomération du Douaisis v. komissio, T-267/08 ja T-279/08, EU:T:2011:209, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Puolustautumisoikeuksien loukkaaminen merkitsee subjektiivisten oikeuksien loukkaamista, ja asianomaisen jäsenvaltion on siis itse vedottava siihen (ks. tuomio 9.9.2009, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, T-30/01–T-32/01 ja T-86/02–T-88/02, EU:T:2009:314, 238 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja tuomio 1.7.2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni v. komissio, T-62/08, EU:T:2010:268, 186 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Tästä seuraa, että Baijerin osavaltio ei voi vedota puolustautumisoikeuksiin Saksan liittotasavallan osalta tai omalta osaltaan. Sillä on ainoastaan oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn siinä määrin kuin yksittäistapaukseen liittyvissä olosuhteissa on tarkoituksenmukaista (ks. tältä osin tuomio 31.5.2006, Kuwait Petroleum (Nederland) v. komissio, T-354/99, EU:T:2006:137, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja tuomio 15.12.2009, EDF v. komissio, T-156/04, EU:T:2009:505, 107 kohta). Tämä väite on näin ollen hylättävä.

– Hallinnolliseen menettelyyn osallistumista koskevan oikeuden loukkaamista koskeva väite

46 On muistettava, että SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla komission on muodollisessa tutkintavaiheessa varattava niille, joita asia koskee, tilaisuus esittää huomautuksensa (ks. tältä osin tuomio 22.2.2006, Le Levant 001 ym. v. komissio, T-34/02, EU:T:2006:59, 78 kohta; tuomio 31.5.2006, Kuwait Petroleum (Nederland) v. komissio, T-354/99, EU:T:2006:137, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja tuomio 15.12.2009, EDF v. komissio, T-156/04, EU:T:2009:505, 106 kohta). Tämä sääntö on luonteeltaan olennainen muotomääräys (tuomio 11.12.2008, komissio v. Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, 55 kohta). Tämän velvollisuuden osalta ilmoituksen julkaiseminen Euroopan unionin virallisessa lehdessä on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asianmukainen keino ilmoittaa menettelyn aloittamisesta kaikille niille, joita asia koskee (tuomio 14.11.1984, Intermills v. komissio, 323/82, EU:C:1984:345, 17 kohta, ja tuomio 31.5.2006, Kuwait Petroleum (Nederland) v. komissio, T-354/99, EU:T:2006:137, 81 kohta). Tällä tiedonannolla pyritään ainoastaan saamaan niiltä, joita asia koskee, kaikki tiedot, jotka voivat auttaa komissiota sen tulevassa tehtävässä (tuomio 12.7.1973, komissio v. Saksa, 70/72, EU:C:1973:87, 19 kohta; tuomio 22.10.1996, Skibsværftsforeningen ym. v. komissio, T-266/94, EU:T:1996:153, 256 kohta, ja tuomio 20.9.2011, Regione autonoma della Sardegna ym. v. komissio, T-394/08, T-408/08, T-453/08 ja T-454/08, EU:T:2011:493, 73 kohta).

47 Asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdan mukaan menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään lyhyesti asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat sekä komission alustava arviointi ja epäilyt toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Muodollisessa tutkintamenettelyssä puolestaan on mahdollista tutkia perusteellisesti ja selvittää kysymyksiä, jotka menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä on nostettu esiin (tuomio 4.3.2009, Italia v. komissio, T-424/05, EU:T:2009:49, 69 kohta). Vaikka komissiolla ei olekaan velvollisuutta esittää täydellistä arviota kyseisestä tuesta, sen on sitä vastoin määritettävä riittävästi tutkintansa puitteet, jotta niiden, joita asia koskee, oikeutta esittää huomautuksiaan ei tehtäisi tyhjäksi (ks. tältä osin tuomio 1.7.2009, ISD Polska ym. v. komissio, T-273/06 ja T-297/06, EU:T:2009:233, 126 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja tuomio 15.12.2009, EDF v. komissio, T-156/04, EU:T:2009:505, 108 kohta). Tähän riittää se, että osapuolet tuntevat ne syyt, joiden perusteella komissio on päätynyt katsomaan toistaiseksi, että kyseinen toimenpide saattaa olla sisämarkkinoille soveltumaton uusi tuki (tuomio 11.5.2005, Saxonia Edelmetalle ja ZEMAG v. komissio, T-111/01 ja T-133/01, EU:T:2005:166, 50 kohta, ja tuomio 15.12.2009, EDF v. komissio, T-156/04, EU:T:2009:505, 110 kohta).

48 Asetuksen N:o 659/1999 7 artiklasta ilmenee, että tämän menettelyn päättyessä komission analyysi asiasta voi olla muuttunut, koska komissio voi lopulta päättää, ettei toimenpide ole tukea tai ettei enää ole epäilyjä, etteikö tuki soveltuisi sisämarkkinoille. Näin ollen lopullinen päätös voi tietyiltä osin erota menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä, ilman että tällaiset erot kuitenkaan tekisivät lopullisesta päätöksestä virheellistä (tuomio 4.3.2009, Italia v. komissio, T-424/05, ei julkaistu, EU:T:2009:49, 69 kohta, ja tuomio 16.12.2010, Alankomaat ja NOS v. komissio, T-231/06 ja T-237/06, EU:T:2010:525, 50 kohta).

49 Käsiteltävää väitettä on tarkasteltava näiden periaatteiden pohjalta.

50 Aluksi on todettava, että kuten edellä 37 kohdasta ilmenee ja kun otetaan huomioon kanteen sisältö, menettelyyn osallistumista koskeviin oikeuksiin ja kuulluksi tulemista koskevaan oikeuteen vetoaminen sulautuu todellisuudessa kantajan hallinnolliseen menettelyyn osallistumista koskevaan oikeuteen vetoamiseen.

51 Lisäksi on todettava, että toisin kuin komissio väittää, kantaja toi SEUT 108 artiklan 2 kohdan sekä asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdan ja 20 artiklan mukaista hallinnolliseen menettelyyn osallistumista koskevan oikeuden loukkauksen esiin kanteen 56 ja 59 kohdassa eikä vastausvaiheessa. Tästä syystä väite voidaan ottaa tutkittavaksi.

52 Sen tutkimiseksi, loukattiinko kyseistä oikeutta, riidanalaista päätöstä on näin ollen tarkasteltava menettelyn aloittamista koskevan päätöksen valossa, jotta voidaan määrittää, koskiko jo viimeksi mainittu päätös rahoitusta Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista.

53 Ensinnäkin, kuten edellä 10 kohdassa mainitaan, menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 2.5 kohta koskee muodollisen tutkintamenettelyn kohteena olevien tukien rahoitusta. Kyseisessä kohdassa viitataan maito- ja rasvalain 22 §:ään. Kyseinen säännös, jonka otsikkona on ”Maksut”, koskee maitomaksuja, kuten mainitun päätöksen johdanto-osan 8 perustelukappaleessa myös todetaan. Tämä säännös nimettiin näin ollen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä maitomaksun perimisen perustaksi. Sitä vastoin kyseinen säännös ei miltään osin koske Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta saatuja varoja.

54 Lisäksi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ei mainittu varainhoitolakia, jonka komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä tuen oikeusperustaksi, eikä etenkään sen 23 ja 44 §:ää, joihin edellä 6 ja 7 kohdassa viitataan.

55 Toiseksi menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 3.1 kohta, jossa esitetään yleisiä huomioita komission suorittamasta arvioinnista, ja erityisesti 3.3.1 kohta, jonka otsikkona on ”Valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki”, koskevat niin ikään maitomaksua maito- ja rasvalain mukaisesti. Etenkin kyseisen päätöksen johdanto-osan 130 ja 132 perustelukappaleessa tuodaan esille, että mainitun lain nojalla maitomaksu kerätään yksityisiltä toimijoilta tutkittavana olevien eri osatoimenpiteiden tueksi. Johdanto-osan 133 perustelukappaleessa komissio päätteli, että ”maitomaksusta saaduilla tuloilla rahoitetut toimenpiteet on myönnetty valtion varoista ja niiden on katsottava johtuvan valtiosta”.

56 Kolmanneksi on niin, että kuten edellä 10 kohdassa tuodaan esille, menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 264 perustelukappaleessa ilmaistaan niin ikään, että kyseessä oleva toimenpide rahoitetaan maitomaksulla.

57 Sitä vastoin maidon laatutarkastusten rahoitusta Baijerin osavaltion talousarviovaroista ei mainittu menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, kuten edellä 10 kohdasta ilmenee ja kuten komissio itsekin vahvisti.

58 Ne, joita asia koskee, saattoivat siis perustellusti olettaa, että komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä suorittama tarkastelu koski ainoastaan maitomaksusta saatuja varoja.

59 Komission väitteet eivät kumoa tätä toteamusta.

60 Ensinnäkään komission väitettä, jonka mukaan riittäisi, että menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ei suljettu pois rahoitusta Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista, ei voida hyväksyä. Tältä osin on todettava, että asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti ”muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti”. Kyseisessä säännöksessä asetetaan näin ollen komissiolle positiivinen velvoite, jonka mukaan se ei voinut turvautua tällaiseen perusteluun, joka tekisi velvoitteen sisällöllisesti tyhjäksi.

61 Edellä 47 kohdassa viitatun oikeuskäytännön mukaisesti on niin, että vaikka komissiolla ei olekaan velvollisuutta esittää täydellistä arviota kyseessä olevasta tuesta, sen on määritettävä riittävästi tutkintansa puitteet, jotta niiden, joita asia koskee, oikeutta esittää huomautuksensa ei tehtäisi tyhjäksi.

62 Toiseksi se komission väite, jonka mukaan kaikki osapuolet, joita asia koskee, olivat tietoisia siitä, että tuki sai rahoitusta useista lähteistä, eikä tähän ollut tarpeen nimenomaisesti viitata, on niin ikään hylättävä. Konkreettisella tasolla se, että tuen rahoitus Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista mainittiin ennen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamista, ei välttämättä merkitse, että

komissio olisi ottanut tämän tekijän huomioon muodollisessa tutkintamenettelyssä. Nyt käsiteltävässä asiassa ei siten ole vastattava siihen, tiesivätkö osapuolet, joita asia koskee, että tuen rahoitus oli peräisin useista lähteistä, vaan siihen, oliko niillä mahdollisuus päätellä menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä, että komission tutkinta koski myös rahoitusta Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta. Esillä olevassa asiassa näin ei ollut, kuten edellä 58 kohdassa todetaan.

63 Kolmanneksi komissio ei liioin voi perustellusti väittää, että valtion varojen alkuperällä ei olisi merkitystä, koska niillä joka tapauksessa rahoitetaan samaa tukitoimenpidettä.

64 Tällaisen väitteen hyväksyminen merkitsisi yhtäältä, että komission velvoite nimetä asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ”asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat” tehtäisiin sisällöllisesti tyhjäksi.

65 Tässä yhteydessä on huomautettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa käytetään ilmausta ”valtion varat” hyvin laajassa merkityksessä, koska siinä määrätään näistä varoista ”muodossa tai toisessa” myönnettyjen tukien soveltumattomuudesta sisämarkkinoille. Kyseiset varat voivat näin ollen olla muodoltaan erilaisia, ja komissio on siis velvollinen nimeämään ne ja arvioimaan niitä huolellisesti, sillä lisäyksellä, että valtion varat ovat yksi valtiontuen käsitteen tunnusmerkeistä. Tältä osin on katsottava, että komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä käyttämä ilmaus ”rahoitustuki” ei ole riittävän täsmällinen, vaikka oletettaisiinkin, että sen voitaisiin tulkita tarkoittavan molempia rahoituslähteitä.

66 Edellä 48 kohdassa viitatun oikeuskäytännön mukaisesti lopullinen päätös voi toki tietyiltä osin erota menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä, etenkin asianosaisten vastaukseksi menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen esittämien väitteiden perusteella, ilman että nämä erot kuitenkaan tekisivät lopullisesta päätöksestä virheellistä (ks. tältä osin tuomio 16.12.2010, Alankomaat ja NOS v. komissio, T-231/06 ja T-237/06, EU:T:2010:525, 48 ja 49 kohta). Nyt käsiteltävässä asiassa tällainen eroavuus ei kuitenkaan ole perusteltua. Kuten komissio myöntää, jäsenvaltio ilmoitti sille Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista tapahtuvasta rahoituksesta jo kauan ennen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamista. Menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä annettaessa komissiolla oli siis jo tiedot, joiden avulla se pystyi nimeämään Baijerin osavaltion yleisen talousarvion riidanalaisen tuen rahoituslähteeksi. Lisäksi komissio ei väitä, että riidanalaisessa päätöksessä oleva viittaus Baijerin osavaltion yleiseen talousarvioon perustuisi tietoihin, jotka toimitettiin vastaukseksi menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen.

67 Kuten toisaalta edellä 18 kohdassa todetaan, riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 145 perustelukappaleessa komissio viittasi tuen rahoitukseen Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista perusteena päättelylleen. Lisäksi komissio täsmensi riidanalaisen päätöksen 170 ja 173 perustelukohdassa nimenomaisesti, että toisin kuin Baden-Württembergissä myönnetty tuki, Baijerissa myönnetty tuki oli rahoitettu paitsi maitomaksusta myös viimeksi mainitun osavaltion yleisestä talousarviosta. Näin komissio siis myönsi, että sen arvioinnissa rahoitus Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista ei ollut merkityksetöntä.

68 Edellä esitetyn valossa on todettava, että riidanalainen päätös tehtiin antamatta osapuolille, joita asia koskee, mahdollisuutta ilmaista näkemystään Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista peräisin olevasta rahoituksesta.

69 Näin ollen on pääteltävä, että riidanalaista päätöstä annettaessa loukattiin kantajan oikeutta osallistua hallinnolliseen menettelyyn ja rikottiin siten SEUT 108 artiklan 2 kohtaa sekä asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohtaa.

70 Tässä yhteydessä on syytä huomata, että komission velvoite tarjota niille, joita asia koskee, mahdollisuus esittää huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevan päätöksen vaiheessa on luonteeltaan olennainen muotomääräys (tuomio 11.12.2008, komissio v. Freistaat Sachsen, C-334/07,

EU:C:2008:709, 55 kohta), jonka rikkomisesta aiheutuu seurauksia, kuten virheellisen toimen kumoaminen, riippumatta siitä, onko tästä rikkomisesta aiheutunut vahinkoa siihen vetoavalle tai olisiko hallinnollisessa menettelyssä voitu päätyä toisenlaiseen lopputulokseen (ks. tältä osin tuomio 8.9.2016, Goldfish ym. v. komissio, T-54/14, EU:T:2016:455, 47 kohta).

71 Tästä seuraa, että se, että komissio loukkasi kantajan oikeutta osallistua hallinnolliseen menettelyyn, riittää esillä olevan kanneperusteen hyväksymiseen.

72 Ylimääräisenä näkökohtana ei voida sulkea pois sitä, että jos todettua sääntöjenvastaisuutta ei olisi tapahtunut eli jos kantaja olisi tosiasiallisesti saanut mahdollisuuden esittää muodollisessa tutkintamenettelyssä huomautuksensa yleisestä talousarviostaan tapahtuvasta rahoituksesta, menettelyssä olisi voitu päätyä toisenlaiseen lopputulokseen (ks. tältä osin tuomio 22.2.2006, Le Levant 001 ym. v. komissio, T-34/02, EU:T:2006:59, 95 kohta).

73 Ensinnäkin on niin, että moittiessaan kantajaa siitä, että tämä ei ollut muodollisen tutkintamenettelyn vaiheessa esittänyt väitettä, jonka mukaan rahoitus sen budjettivaroista koski ainoastaan lisätarkastuksia, jotka ylittivät pakolliset vaatimukset, komissio vahvisti, että sillä, että rahoitus näistä budjettivaroista jätettiin mainitsematta menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, oli konkreettinen vaikutus.

74 Lisäksi komissio kiistää kantajan väitteen, jonka mukaan maidon laatutarkastusten rahoitus sen yleisen talousarvion varoista on voimassa olevaa tukea, koska se on ollut voimassa 1930-luvulta asti eli ennen kuin maito- ja rasvalaki vuonna 1952 annettiin. Komissio väittää näet, että kyseinen rahoitus perustettiin vasta vuonna 1970. Tästä asianosaisten välisestä keskustelusta käy selvästi ilmi, että Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta tapahtuvan rahoituksen alkuperällä on tietty merkitys vähintään arvioitaessa, onko kyseessä voimassa oleva tuki.

75 Lopuksi edeltä 17–20 kohdasta ilmenee, että riidanalaisessa päätöksessä ei ole arvioitu kumpaakin rahoitustapaa erikseen. Kyseisessä päätöksessä komissio on näet joko toteuttanut arvioinnin mainitsematta asianomaista rahoitustapaa tai soveltanut maitomaksusta tapahtuvaa rahoitusta koskevaa päättelyään Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta tapahtuvaan rahoitukseen. Ei siis ole poissuljettua, että jotkin Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta tapahtuvaan rahoitukseen liittyvät väitteet, kuten edellä 73 ja 74 kohdassa tarkastellut väitteet, olisivat voineet johtaa toisenlaiseen lopputulokseen, jos ne olisi esitetty muodollisessa tutkintamenettelyssä.

76 Ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hyväksyttävä.

77 On kuitenkin syytä tutkia, missä laajuudessa riidanalainen päätös on kumottava, kun otetaan huomioon, että ensimmäinen kanneperuste koskee kantajan hallinnolliseen menettelyyn osallistumista koskevan oikeuden loukkausta siltä osin kuin on erityisesti kyse tuen rahoituksesta sen yleisestä talousarviosta.

78 On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti Euroopan unionin toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa muusta toimesta. Tämä erotettavuutta koskeva edellytys ei täyty, jos toimen osittainen kumoaminen johtaisi sen pääsisällön muuttumiseen (tuomio 3.4.2014, komissio v. Alankomaat ja ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, 57 kohta ja määräys 11.12.2014, Carbunión v. neuvosto, C-99/14 P, ei julkaistu, EU:C:2014:2446, 26 kohta).

79 Tältä osin unionin tuomioistuin on katsonut, että kysymystä siitä, oliko tuen alkuperäisen määrän nykyarvo määritettävä käyttämällä yksinkertaista korkoa vai korkoa korolle -menetelmää, voitiin pitää erillisenä tuen alkuperäisestä määrästä ja ettei sillä vaikutettu siihen toteamukseen, että tuki oli sisämarkkinoille soveltumaton. Lisäksi unionin tuomioistuin on todennut, että itse kyseessä olleen

päätöksen päätösosassa ja tarkemmin sanottuna sen 1 artiklassa erotettiin kyseessä olleen tuen alkuperäinen määrä ja sen nykyarvoinen määrä (tuomio 11.12.2008, komissio v. Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, 107 ja 108 kohta).

80 Unionin yleinen tuomioistuin on sitä vastoin katsonut, että tuen maksamisen väliaikaisen hyväksymisen perusteita ei voitu erottaa riidanalaisen toimen muista osista (ks. tältä osin määräys 10.12.2013, Carbunión v. neuvosto, T-176/11, ei julkaistu, EU:T:2013:686, 33–36 kohta).

81 Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että pääomanlisäystä koskevien takaisinmaksuehtojen muutosta, joka merkitsi lisäetua, ei voitu erottaa riidanalaisesta toimesta, koska kyseinen osatekijä kuului erottamattomasti komission arviointiin, kun se oli lausunut tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille (ks. tältä osin tuomio 3.4.2014, komissio v. Alankomaat ja ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, 59–63 kohta).

82 Tästä seuraa, että osittaista kumoamista ei voida olettaa ja että se on mahdollinen vain sillä edellytyksellä, että on varmaa, ettei tällainen kumoaminen johda riidanalaisen toimen pääsisällön muuttumiseen.

83 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että kuten edellä 75 kohdassa on mainittu, riidanalaisessa päätöksessä ei arvioida kumpaakin rahoitustapaa erikseen, ja kuten edellä 63 kohdassa on mainittu, komissio väittää lisäksi, että vaikka kyseessä olevalla tuella on kaksi rahoituslähdettä, kyseessä on yksi ainoa toimenpide. Tämän toteamuksen vahvistaa se, että edellä 79 kohdassa viitatun tuomion taustalla olevan asian tosiseikoista poiketen riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa, jossa todetaan riidanalaisen tuen soveltumattomuus sisämarkkinoille, ei täsmennetä sen tarkkaa rahoitustapaa. Lisäksi riidanalaisen päätöksen 2–4 artiklassa, jotka koskevat tuen takaisinperintää, ei tehdä eroa kyseisten kahden rahoitustavan välillä.

84 Käsiteltävänä olevassa asiassa tästä seuraa, että kun otetaan huomioon riidanalaisen päätöksen sisältö ja rakenne, sitä luettaessa on mahdotonta erottaa Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta tapahtuvaan rahoitukseen liittyviä näkökohtia muusta päätöksestä. Koska edellä 82 kohdassa esitetty edellytys ei näin ollen täyty, riidanalaista päätöstä ei voida kumota osittain siten, että kumoaminen rajoittuu rahoitukseen Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta.

85 Lisäksi on muistutettava, että kun unionin tuomioistuimet valvovat komission tekemiä monitahoisia taloudellisia arviointeja valtiontukien alalla, niiden tehtävänä ei ole korvata komission taloudellista arviointia omalla arvioinnillaan (tuomio 20.9.2017, komissio v. Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, 63 kohta; ks. vastaavasti tältä osin tuomio 9.3.2017, Ellinikos Chrysos v. komissio, C-100/16 P, EU:C:2017:194, 20 kohta).

86 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä ei siis ole muodostaa kuvaa komission pohdinnasta sen selvittämiseksi, miten rahoitus Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta vaikuttaa riidanalaisen tuen arviointiin riidanalaisessa päätöksessä.

87 Edellä esitetyn valossa kanne on hyväksyttävä ensimmäisen kanneperusteen nojalla.

88 Tästä seuraa, että riidanalaisen päätöksen 1 artikla on kumottava siltä osin kuin se koskee Baijerissa myönnettyä tukea.

89 Sama koskee kyseisen päätöksen 2–4 artiklaa, joiden kumoamista kantaja myös vaatii, siltä osin kuin niissä määrätty tuen takaisinperintä on suoraa seurausta 1 artiklasta. Tämä johtuu myös asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohdan sanamuodosta, jossa säädetään seuraavaa: ”Sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta.”

90 Näin ollen riidanalaisen päätöksen 1–4 artikla on kumottava siltä osin kuin ne koskevat Baijerissa myönnettyä tukea ilman, että on tarpeen lausua muista perusteista, joihin kantaja on vedonnut.

Oikeudenkäyntikulut

91 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut viimeksi mainitun vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Saksan liittotasavallan maito- ja rasvalain nojalla maidon laatutarkastuksille myönnetystä valtiontuesta SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) 18.9.2015 annetun komission päätöksen (EU) 2015/2432 1–4 artikla kumotaan siltä osin kuin niissä päätetään, että Saksan liittotasavallan myöntämä valtiontuki on Baijerissa toteutettavien maidon laatutarkastusten osalta sisämarkkinoille soveltumaton, ja määrätään kyseinen tuki perittäväksi takaisin.

2) Euroopan komission on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Freistaat Bayernin oikeudenkäyntikulut.

Kanninen Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín Reine

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä joulukuuta 2018.

Allekirjoitukset