ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

12 december 2018*

„Staatssteun – Steun aan de Beierse melksector – Financiering van melkkwaliteitstests – Besluit waarbij de steun onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard – Procedurele rechten van de deelstaat Beieren – Artikel 108, lid 2, VWEU – Artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 659/1999”

In zaak T– 683/15,

Freistaat Bayern (Duitsland), vertegenwoordigd door U. Soltész en H. Weiß, advocaten,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door T. Maxian Rusche, K. Herrmann en P. Němečková als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot gedeeltelijke nietigverklaring van besluit (EU) 2015/2432 van de Commissie van 18 september 2015 inzake de door Duitsland verleende staatssteun voor melkkwaliteitstests in het kader van de wet melk en vetten – SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] (PB 2015, L 334, blz. 23),

wijst

HET GERECHT (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín en I. Reine (rapporteur), rechters,

griffier: N. Schall, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 februari 2018,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 In Duitsland wordt de kwaliteit van melk traditiegetrouw verzekerd door onafhankelijke kwaliteitstests. Deze melkkwaliteitstests worden in Beieren (Duitsland) gefinancierd uit, ten eerste, inkomsten afkomstig van melkheffingen ten laste van de melkafnemers en, ten tweede, de algemene begroting van verzoeker, Freistaat Bayern (deelstaat Beieren, Duitsland).

Toepasselijke nationale bepalingen

2 §22, lid 1, van de Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Duitse federale wet inzake melk en vetten) van 1952 (BGBl. 1952 I, blz. 811; hierna: „WMV"), laatstelijk gewijzigd bij artikel 397 van verordening van 31 augustus 2015 (BGBl. 2015 I, blz. 1474), bepaalt dat de deelstaatregeringen gezamenlijk heffingen kunnen innen bij melkerijen, melkophaaldepots of roombedrijven met als doel de melksector te ondersteunen, in overleg met de betrokken vereniging van de deelstaat, die is opgericht overeenkomstig de WMV en is samengesteld uit ondernemingen uit de melksector en consumenten die gezamenlijk hun economische belangen verdedigen, of met de betrokken brancheorganisaties. §22, leden 2 en 2a, van de WMV bepaalt dat de overeenkomstig lid 1 verkregen opbrengsten, uitsluitend mogen worden gebruikt voor de financiering van negen doelstellingen, waaronder het verbeteren en het behouden van de kwaliteit van melk, waarvan de financiering het voorwerp vormt van het onderhavige beroep.

3 Ingevolge § 1, lid 1, van de Milch-Güteverordnung (melkkwaliteitsverordening) van 9 juli 1980 (BGBl. 1980 I, blz. 878; hierna: „MKV"), laatstelijk gewijzigd bij verordening van 17 december 2010 (BGBl. 2010 I, blz. 2132), dienen afnemers van leveringsmelk deze te testen of te laten testen.

4 Op grond van § 4 van de Bayerische Ausführungsverordnung zur Milch-Güteverordnung (toepassingsverordening van de MKV in Beieren) van 15 december 1980 (GVBl. 1981, blz. 3), vervangen door § 2, lid 1, van de Bayerische Ausführungsverordnung zum MGV van 7 december 1988 (GVBl. 1988, blz. 387), heeft melkonderzoekscentrum, Milchprüfring Bayern e.V. (hierna: „Milchprüfring") tot taak die tests te uit te voeren.

5 §1 van de Milchumlageverordnung (verordening inzake een melkheffing) van 17 oktober 2007 (BayGVBl. 2007, blz. 727) van het Beierse ministerie voor Voeding, Landbouw en Bosbouw, vastgesteld op grond van § 22, lid 1, MMV, bepaalt dat een heffing wordt geïnd bij exploitanten van melkbedrijven voor de hoeveelheden rauwe melk die hun worden geleverd.

6 In overeenstemming met artikel 23 van de Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (financieel reglement van Beieren) van 8 december 1971 (BayRS 630-1-F, hierna: „BayHO"), dat deel uitmaakt van deel II, „Vaststelling van de begroting en het financieel plan", van dit reglement, kunnen uitgaven en vastleggingskredieten om niet tot de overheid behorende instanties voor bepaalde taken te vergoeden, slechts in de begroting worden opgenomen indien het belang dat de staat bij de vervulling van die taken heeft dermate aanzienlijk is dat dit zonder overeenkomstige subsidies niet of onvoldoende kan worden behartigd.

7 § 44 van de BayHO, die deel uitmaakt van deel III ervan, met als opschrift „Tenuitvoerlegging van de begroting", bepaalt dat de genoemde subsidies pas ter beschikking kunnen worden gesteld indien voldaan is aan de voorwaarden van § 23 van het reglement.

Administratieve procedure

8 Bij brieven van 28 november 2011 en 27 februari 2012 heeft de Europese Commissie de Bondsrepubliek Duitsland verzocht om aanvullende informatie met betrekking tot het jaarverslag van 2010 over staatssteun in de landbouwsector, dat de Bondsrepubliek Duitsland heeft ingediend overeenkomstig artikel 21, lid 1, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1). De Bondsrepubliek Duitsland heeft de vragen van de Commissie beantwoord bij brieven van 16 januari 2012 en 27 april 2012. In het licht van de antwoorden van de Bondsrepubliek Duitsland was de Commissie van mening dat zij op grond van de WMV staatssteun had verleend aan haar melksector.

9 Bij brief van 2 oktober 2012 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland op de hoogte gebracht dat de maatregelen die door de verschillende Duitse deelstaten – waaronder Beieren en Baden-Württenberg – werden getroffen op grond van de machtiging die §22 van de WMV hun geeft, als niet-aangemelde steun werden geregistreerd onder het nummer SA.35484 (2012/NN). Bij brieven van 16 november 2012 en van 7, 8, 11, 13, 14, 15 en 19 februari, 21 maart, 8 april, 28 mei, 10 en 25 juni en 2 juli 2013, heeft de Bondsrepubliek Duitsland aanvullende informatie verstrekt aan de Commissie.

10 Bij brief van 17 juli 2013 [C(2013) 4457 final] (PB 2014, C 7, blz. 8) stelde de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland in kennis van haar besluit om de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden (hierna: „inleidingsbesluit"). Dit besluit betreft diverse maatregelen die in verschillende Duitse deelstaten op grond van de WMV ten uitvoer zijn gelegd met als doel om de melksector te ondersteunen, waaronder de steun waarop besluit (EU) 2015/2432 van de Commissie van 18 september 2015 inzake de door Duitsland verleende staatssteun voor melkkwaliteitstests in het kader van de wet melk en vetten SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] (PB 2015, L334, blz. 23; hierna: „betreden besluit") betrekking heeft. De steun die het voorwerp vormt van het onderhavige beroep maakt deel uit van de in het genoemde besluit onderzochte maatregelen. In verband met deze steun verwijst de Commissie, ten eerste, in punt 2.5 van het inleidingsbesluit, dat ziet op de financiering van de onderzochte maatregelen, naar § 22 van de WMV die betrekking heeft op de melkheffing. Ten tweede heeft de Commissie in overweging 264 van het betrokken besluit onder verwijzing naar dezelfde bepaling, aangegeven dat de onderzochte maatregelen werden gefinancierd aan de hand van een parafiscale heffing.

11 Na afronding van haar beoordeling, heeft de Commissie vastgesteld dat de litigieuze steun verenigbaar was met de interne markt voor de periode van 28 november 2001 tot en met 31 december 2006, en heeft zij twijfels geuit over de verenigbaarheid ervan met de interne markt voor de periode na 1 januari 2007.

12 Bij brief van 20 september 2013 heeft de Bondsrepubliek Duitsland opmerkingen ingediend over het inleidingsbesluit.

13 De Commissie ontving 7 mededelingen van opmerkingen van belanghebbende partijen, met verwijzing naar de maatregelen aangaande de melkkwaliteitstests die het voorwerp vormen van het bestreden besluit.

14 De ontvangen opmerkingen zijn bij brieven van 27 februari, 3 maart en 3 oktober 2014 aan de Bondsrepubliek Duitsland toegezonden.

15 Bij brief van 3 december 2014 heeft de Bondsrepubliek Duitsland een standpunt ingenomen over de aanvullende opmerkingen die op 8 juli 2014 werden ingediend.

Bestreden besluit

16 Op 18 september 2015 heeft de Commissie het bestreden besluit genomen. Dit besluit ziet enkel op de financiering van de melkkwaliteitstests die vanaf 1 januari 2007 zijn uitgevoerd in Baden-Württenberg (Duitsland) en in Beieren. Het onderhavige beroep is beperkt tot de maatregelen met betrekking tot laatstgenoemde deelstaat.

17 In de eerste plaats is de Commissie nagegaan of de melkheffingsopbrengsten staatssteun vormden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De Commissie heeft overwogen dat de definitieve beslissing over de aanwending van de inkomsten bij de betrokken autoriteiten van de deelstaat lag, en dus bij de staat, terwijl overeenkomstig § 22, lid 3, derde zin, WMV de vereniging van de deelstaat of de brancheorganisaties vóór de aanwending van de inkomsten enkel moesten worden gehoord. Voorts wordt in § 22, lid 2, punten 1 tot en met 6, WMV bepaald voor welke doelen de melkheffingsopbrengsten mogen worden gebruikt. Bijgevolg heeft de Commissie overwogen dat de inkomsten uit de melkheffing moesten worden beschouwd als middelen die onder controle van de overheid staan, en dat de met de melkheffingsopbrengsten gefinancierde maatregelen, met staatsmiddelen werden bekostigd, en aan de staat toe te rekenen waren. Ten slotte heeft zij deze vaststelling getransponeerd naar de financiering uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren.

18 In de tweede plaats heeft de Commissie vastgesteld dat de melkbedrijven van Beieren een selectief voordeel hebben genoten door de terugbetaling, uit de heffingsinkomsten en uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren, van de kosten die zij droegen voor de kwaliteitstests. De Commissie stelde dat deze melkkwaliteitstests uiteindelijk de melkbedrijven ten goede kwamen, aangezien die wettelijk verplicht zijn om aan hen geleverde melk te testen. Melkbedrijven zijn te beschouwen als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en de kosten die verband houden met betaling aan een onderzoekscentrum voor de melkkwaliteitstests moeten worden beschouwd als normale bedrijfskosten, die de betrokken ondernemingen, dat wil zeggen de melkbedrijven, normaliter zelf moeten dragen. Bovendien werd elk eventueel voordeel volgens de Commissie ook enkel aan „bepaalde ondernemingen" verleend, aangezien er naast de melkbedrijfssector tal van andere economische sectoren in Duitsland waren die niet profiteren van de onderhavige maatregelen. Het eventueel verleende voordeel was derhalve selectief. Voorts worden in andere deelstaten dan Baden-Württemberg en Beieren de kosten van tests aan de melkbedrijven niet terugbetaald met inkomsten uit melkheffingen. Ten slotte heeft de Commissie in overweging 145 van het bestreden besluit rekening gehouden met het feit dat de maatregel eveneens werd gefinancierd uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren. Bijgevolg kwam volgens haar het voordeel dat de melkbedrijven hebben gehaald uit de tenlasteneming van de melkkwaliteitstests, niet noodzakelijk overeen met hun betalingen uit hoofde van de melkheffing.

19 In de derde plaats wordt in het bestreden besluit overwogen dat, waar het gaat over de vraag of er sprake was van bestaande steun, het bevoegde federale ministerie en de Duitse deelstaten uitvoeringsbepalingen hebben vastgesteld die de rechtsgrondslag vormden voor de maatregelen die in het onderhavige besluit werden onderzocht. De Commissie stelde dat, afgezien van de WMV zelf, die de betrokken steunregeling niet invoerde, de Duitse autoriteiten geen informatie hebben overgelegd waaruit blijkt dat er vóór 1958 een rechtsgrondslag voorhanden was waarvan de oorspronkelijke inhoud nog van toepassing was in de onderzochte periode.

20 In de vierde en laatste plaats heeft de Commissie vastgesteld dat de steun bestemd voor de routinecontroles van melk niet de voorwaarden vervulden die zijn neergelegd in punt 109 van de communautaire richtsnoeren voor de staatssteun in de landbouw- en bosbouwsector 2007-2013 (PB 2006, C 319, blz. 1), gelezen in samenhang met artikel 16, lid 1, van verordening (EG) nr. 1857/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen [107 en 108 VWEU] op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen die landbouwproducten produceren en tot wijziging van verordening (EG) nr. 70/2001 (PB 2006, L 358, blz. 3), waarnaar genoemd punt 109 verwijst.

21 In deze omstandigheden heeft de Commissie in artikel 1 van het bestreden besluit beslist dat de steun die vanaf 1 januari 2007 in Beieren werd verleend, onrechtmatig was en onverenigbaar was met de interne markt. In de artikelen 2 tot en met 4 van dit besluit heeft de Commissie de terugvordering van de steun bevolen en de modaliteiten daarvan bepaald.

Procedure en conclusies van partijen

22 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 26 november 2015, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

23 Op 2 maart 2016 heeft de Commissie haar verweerschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht.

24 Op 23 mei 2016 heeft verzoeker een repliek neergelegd ter griffie van het Gerecht.

25 Ten gevolge van de gedeeltelijke vervanging van de leden van het Gerecht is de zaak bij beslissing van 14 juni 2016 van de president van het Gerecht toegewezen aan een nieuwe rechter-rapporteur.

26 Op 5 september 2016 heeft de Commissie een dupliek neergelegd ter griffie van het Gerecht.

27 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht op grond van artikel 27, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, is de rechter-rapporteur aan de Vierde kamer toegevoegd, aan welke kamer de onderhavige zaak vervolgens is toegewezen.

28 Op 9 januari 2018 heeft het Gerecht in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang de partijen een aantal schriftelijke vragen gesteld, waar zij binnen de gestelde termijn op hebben geantwoord.

29 Op 9 februari 2018 heeft het Gerecht in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang nieuwe schriftelijke vragen gesteld, voor beantwoording tijdens de terechtzitting.

30 Ter terechtzitting van 27 februari 2018 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

31 Verzoeker verzoekt het Gerecht:

– artikel 1 van het bestreden besluit nietig te verklaren, voor zover daarin wordt vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU aan de betrokken melkbedrijven in Beieren staatssteun heeft verleend voor de in Beieren uitgevoerde melkkwaliteitstests, welke steun onverenigbaar is met de interne markt sinds 1 januari 2007;

– de artikelen 2 tot en met 4 van het bestreden besluit nietig te verklaren, voor zover hierin ten aanzien van de betrokken melkbedrijven in Beieren de terugvordering wordt bevolen van de staatssteun vermeerderd met rente;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

32 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep ongegrond te verklaren;

– verzoeker te verwijzen in de kosten.

In rechte

33 Ter ondersteuning van zijn beroep voert verzoeker vijf middelen aan:

– in het eerste middel wordt aangevoerd dat artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 6, lid 1, en artikel 24, lid 1, van verordening (EU) nr. 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 [VWEU] (PB 2015, L 248, blz. 9), zijn geschonden;

– in het tweede middel wordt, in een eerste onderdeel, aangevoerd dat de melkafnemers geen voordeel hebben genoten en, in een tweede onderdeel, dat het aan de Beierse melkbedrijven verleende voordeel niet selectief was;

– in het derde middel wordt, subsidiair, aangevoerd dat er geen sprake is van schending van de aanmeldingsplicht en bijgevolg de terugvordering op grond van artikel 108, leden 1 en 3, VWEU alsmede artikel 14 van verordening 2015/1589 niet onrechtmatig is;

– in het vierde middel wordt, subsidiair, gesteld dat de Commissie ten onrechte de verenigbaarheid van de steun met de interne markt heeft verworpen;

– in het vijfde middel wordt, subsidiair, aangevoerd dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen werd geschonden.

Het eerste middel gebaseerd op schending van artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 6, lid 1, en artikel 20, lid 1, van verordening nr. 659/1999

34 Vooreerst dient te worden opgemerkt dat verzoeker in zijn beroep verwijst naar verordening nr. 2015/1589. In antwoord op een vraag gesteld door het Gerecht heeft verzoeker, schriftelijk en ter terechtzitting, gepreciseerd dat hij doelt op de verordening die ten tijde van de feiten in casu van toepassing was, te weten verordening nr. 659/1999 die pas na de vaststelling van het bestreden besluit werd ingetrokken en vervangen door verordening 2015/1589. Er dient aan te worden toegevoegd dat de aangevoerde bepalingen van artikel 6, lid 1, en artikel 24, lid 1, van verordening 2015/1589, een identieke weergave zijn van de bepalingen van artikel 6, lid 1, en artikel 20, lid 1, van verordening nr. 659/1999.

35 Gelet op het voorgaande zal hierna in dit arrest enkel worden verwezen naar verordening nr. 659/1999.

Argumenten van partijen

36 Ten eerste meent verzoeker dat het bestreden besluit blijk geeft van een ernstige procedurele fout waarbij niet alleen de rechten van verdediging van de Bondsrepubliek Duitsland en haar recht om deel te nemen aan de procedure zijn geschonden, maar eveneens de volledige onderzoeksprocedure is vervalst. Het bestreden besluit ging immers verder dan het voorwerp van het inleidingsbesluit waar het op gebaseerd is, aangezien de financiering van melkkwaliteitstests uit de middelen van haar algemene begroting niet het voorwerp uitmaakte van het inleidingsbesluit. Door noch aan de Bondsrepubliek Duitsland, noch aan de belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden om opmerkingen in te dienen hierover, heeft de Commissie volgens verzoeker daarenboven een besluit genomen dat is aangetast door een motiverings- en onderzoeksgebrek. In ieder geval zijn de twee financieringsvormen, ook al zouden zij als één enkele steunmaatregel moeten worden beschouwd, te verschillend, en hadden zij bijgevolg duidelijk moeten worden geïdentificeerd in het inleidingsbesluit. Bovendien betoogt verzoeker dat, ook al zou de financiering met middelen uit de algemene begroting

in de fase van het onderzoek voorafgaand aan het inleidingsbesluit aan de orde zijn gekomen, dit niet belet dat het bestreden besluit onrechtmatig is, aangezien deze financiering duidelijk had moeten worden gedefinieerd in het voorwerp van het inleidingsbesluit.

37 Ten tweede voert verzoeker aan dat de formele onderzoeksprocedure regelmatig moet zijn opdat het bestreden besluit geldig kan zijn. Volgens hem moet in een regelmatig inleidingsbesluit het voorwerp duidelijk afgebakend zijn en heeft de Commissie in voorkomend geval steeds de mogelijkheid om een uitbreidingsbesluit te nemen. Volgens verzoeker schendt de Commissie, wanneer zij verder gaat dan het voorwerp van het inleidingsbesluit, de rechten van verdediging van de betrokken personen en hun recht om te worden gehoord. Een dergelijk gebrek moet ambtshalve door het Gerecht worden onderzocht en moet, onvoorwaardelijk, de nietigverklaring van het bestreden besluit tot gevolg hebben. Hij voegt eraan toe dat, ook al is vanuit een formeel oogpunt enkel de lidstaat de adressaat van de besluiten van de Commissie, ook betrokken derden, die een rechtstreeks belang hebben, het recht moeten krijgen om te worden gehoord alsmede het recht om deel te nemen aan de procedure. Bovendien wordt het recht van verzoeker om op gepaste wijze betrokken te worden bij de administratieve procedure, geschonden. Verder meent verzoeker dat hij een procedureel beroep kan doen op schending van de rechten van verdediging van de federale staat, als entiteit die de procedure voor rekening van die staat voert. Ten slotte heeft verzoeker ter terechtzitting bevestigd dat de schending van de rechten van de verdediging en het recht om bij de administratieve procedure betrokken te worden, twee onderscheiden grieven waren die zijn samengebracht in één middel.

38 Ten derde stelt verzoeker dat de procedure tot een ander resultaat had kunnen leiden indien de belanghebbende partijen de gelegenheid hadden gehad om hun standpunt kenbaar te maken over het aspect betreffende de middelen van zijn algemene begroting. Verzoeker voert aan dat het ter beschikking stellen aan de Milchprüfring van middelen uit zijn algemene begroting, geen enkel relevant (indirect) voordeel uitmaakt vanuit het oogpunt van het staatssteunrecht. Deze middelen dienen namelijk voor de financiering van complementaire analyses, die verder gaan dan de wettelijk verplichte analyses, en zij zouden evenmin supplementaire tests op initiatief van melkbedrijven uitmaken in de zin van de artikelen 3 en 4 van de toepassingsverordening van de WMV in Beieren, waarvan de kosten volledig worden gedragen door de melkbedrijven. Deze tests worden niet uitgevoerd in het belang van de melkbedrijven maar van de consumenten en in het algemeen belang. Verzoeker meent tevens dat deze middelen geen steun vormen, maar de vergoeding voor tenlasteneming van een activiteit van openbaar gezag, die de Milchprüfring uitoefent voor de deelstaat Beieren. Voorts stelt verzoeker dat de terugvordering van deze beweerde steun uitgesloten is, aangezien de terbeschikkingstelling van middelen uit zijn algemene begroting neerkomt op „bestaande steun” en gelijksoortige financiering al bestaat sinds de jaren 1930.

39 De Commissie antwoordt in de eerste plaats dat volgens vaste rechtspraak verzoeker zich niet kan beroepen op de rechten van verdediging van de Bondsrepubliek Duitsland, aangezien het gaat om subjectieve rechten waar alleen laatstgenoemde een beroep op kan doen. Zij voegt eraan toe dat de schending van het recht om op een gepaste wijze betrokken te worden bij de administratieve procedure, die door verzoeker voor het eerst in repliek werd aangevoerd, een nieuw middel is en dus niet-ontvankelijk is.

40 In de tweede plaats voert de Commissie aan dat de financiering van de melkkwaliteitstests uit de middelen van de algemene begroting van de deelstaat Beieren geen zelfstandige steunmaatregel is. Volgens haar bestaat de steunmaatregel die het voorwerp was van de onderzoeksprocedure, uit de vrijstelling van de kosten voor de kwaliteitsanalyses ten gunste van de melkafnemers. De begrotingsmiddelen die voor dit doel worden gebruikt zijn enkel een andere vorm van „staatsmiddelen”, één van de vier bestanddelen van staatssteun. Deze middelen zijn bestemd voor dezelfde analyses als die welke worden gefinancierd door de melkheffingen en het voordeel komt ten goede aan dezelfde afnemers. Volgens de Commissie betwist verzoeker niet dat de litigieuze maatregel gefinancierd wordt door staatsmiddelen, maar betreurt hij enkel dat het bedrag en de oorsprong van de steun niet op voldoende gedetailleerde wijze in het inleidingsbesluit zijn opgenomen, terwijl hij over

die informatie beschikte. Verder ontkent de Commissie dat de financiering uit begrotingsmiddelen van de deelstaat Beieren enkel betrekking had op de „supplementaire tests die verder gingen dan wat verplicht was". Zij voegt eraan toe dat noch de belanghebbende partijen, noch de lidstaat, tijdens de formele procedure te kennen hebben gegeven dat de financiering door de melkheffing enkel betrekking had op het minimale aantal stalen als voorzien in artikel 2, leden 1 tot en met 8, van de WMV.

41 In de derde plaats stelt de Commissie dat verzoeker zich vergist wanneer hij beweert dat het bestreden besluit betrekking heeft op een steunmaatregel waarvan geen sprake was in het inleidingsbesluit. Zij beroept zich hiervoor op vaste rechtspraak volgens welke het inleidingsbesluit zich kan beperken tot het opsommen van de relevante feitelijke en juridische elementen, en enkel de belanghebbende partijen in staat moet stellen om effectief deel te nemen aan de formele onderzoeksprocedure. In dat verband volstaat het dat de belanghebbende partijen kennis nemen van de redenering van de Commissie, die niet verplicht is om in dit stadium een volledige analyse van de steun in kwestie te verrichten. Zelfs als het inleidingsbesluit zich zou beperken tot de heffing, is de motivering die het bevat a fortiori toepasselijk op de maatregelen die rechtstreeks met staatsmiddelen worden gefinancierd.

42 In de vierde plaats betwist de Commissie het argument dat de financiering van de melkkwaliteitstests met middelen uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren geen deel uitmaakt van het inleidingsbesluit, en niet zou vallen onder de formele onderzoeksprocedure. De Commissie ontkent niet dat deze financiering niet uitdrukkelijk is vermeld in het inleidingsbesluit, maar zij voert aan dat die ook niet uitdrukkelijk werd uitgesloten van het onderzoek van de steunmaatregel. Zij voegt toe dat punt 3.3.1 van het inleidingsbesluit niet zodanig mag worden uitgelegd dat het formele onderzoek wordt beperkt tot de financiering met middelen afkomstig van de melkheffing, aangezien de Commissie heeft uitgelegd dat dit type financiering gelijkwaardig is aan financiering met staatsmiddelen, en dat het onnodig was op deze laatste in te gaan. Daarnaast stelt de Commissie dat uit de opzet van het inleidingsbesluit volgt dat de begrotingsmiddelen eveneens in ogenschouw zijn genomen en dat de „financiële ondersteuning" twee aspecten omvat: de heffing en de begrotingsmiddelen. De formulering van het inleidingsbesluit laat niet toe te stellen dat het bestreden besluit artikel 108, lid 2, VWEU schendt, aangezien deze het wezenlijk bestanddeel van de steunmaatregel uitdrukkelijk noemt, dat niet werd betwist en uitdrukkelijk moest worden vermeld om de omvang van de terugvordering te bepalen.

43 In de vijfde en laatste plaats, betoogt de Commissie dat de stelling van verzoeker dat het inleidingsbesluit hem zou hebben verhinderd om zich uit te laten over een aantal aspecten van de door de begrotingsmiddelen gefinancierde steunmaatregelen, zonder relevantie is. Ten eerste herinnert de Commissie eraan dat de deelstaat Beieren aan de onderzoeksprocedure heeft kunnen deelnemen via de deelname van de Duitse federale regering. Bovendien voert zij aan dat de lidstaten en de belanghebbende partijen hun argumenten naar voren konden brengen over de beweerde afwezigheid van een voordeel voor de melkafnemers – dat het gevolg was van de tenlasteneming van de kosten van de analyses door de Milchprüfring – of over de aanwezigheid van bestaande steun. Bovendien stelt de Commissie dat de subsidies vanuit de begrotingen van de staat voor het eerst plaatsvonden in 1970, ruim na de inwerkingtreding van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, ondertekend te Rome op 25 maart 1957. Subsidiair meent de Commissie dat, indien schending zou hebben plaatsgevonden van het recht van verzoeker om opmerkingen in te dienen, deze niet van dien aard is om de nietigverklaring van het bestreden besluit met zich mee te brengen, nu de procedure niet tot een verschillend resultaat zou hebben geleid, welke ook de geformuleerde opmerkingen zouden zijn geweest.

Beoordeling van het Gerecht

– Grief ontleend aan schending van de rechten van de verdediging

44 Met betrekking tot de rechten van lagere openbare lichamen die staatssteun hebben verleend, moet erop worden gewezen dat de administratieve procedure inzake staatssteun uitsluitend tegen de betrokken lidstaat wordt ingeleid. Alleen deze laatste kan zich dus als adressaat van het bestreden besluit beroepen op echte rechten van de verdediging. Steunverlenende lagere openbare lichamen, zoals verzoeker, worden, evenals de steunontvangende ondernemingen en hun concurrenten, in deze procedure slechts als belanghebbenden in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU beschouwd (zie in die zin arresten van 6 maart 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale en Land Nordrhein-Westfalen/Commissie, T-228/99 en T-233/99, EU:T:2003:57, punt 122, en 12 mei 2011, Région Nord-Pas-de-Calais en Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissie, T-267/08 en T-279/08, EU:T:2011:209, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De schending van de rechten van de verdediging vormt uit haar aard een subjectieve onregelmatigheid die dus door de betrokken lidstaat zelf moet worden aangevoerd (zie arresten van 9 september 2009, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-30/01–T-32/01, en T-86/02–T-88/02, EU:T:2009:314, punt 238 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 1 juli 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Commissie, T-62/08, EU:T:2010:268, punt 186 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Hieruit volgt dat de deelstaat Beieren zich niet kan beroepen op de rechten van verdediging, noch voor de Bondsrepubliek Duitsland, noch voor zichzelf. Hij kan zich slechts beroepen op het recht om, gelet op de omstandigheden van het geval, op passende wijze betrokken te worden bij de administratieve procedure [zie in die zin arresten van 31 mei 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Commissie, T-354/99, EU:T:2006:137, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 15 december 2009, EDF/Commissie, T-156/04, EU:T:2009:505, punt 107]. Deze grief moet derhalve worden afgewezen.

– Grief ontleend aan schending van het recht om bij de administratieve procedure te worden betrokken

46 Krachtens artikel 108, lid 2, VWEU heeft de Commissie de verplichting om de belanghebbenden aan te manen om tijdens de formele onderzoeksfase hun opmerkingen in te dienen [zie in die zin arresten van 22 februari 2006, Le Levant 001 e.a./Commissie, T-34/02, EU:T:2006:59, punt 78; 31 mei 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Commissie, T-354/99, EU:T:2006:137, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 15 december 2009, EDF/Commissie, T-156/04, EU:T:2009:505, punt 106]. Dit is een wezenlijk vormvoorschrift (arrest van 11 december 2008, Commissie/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, punt 55). Met betrekking tot deze verplichting geldt volgens vaste rechtspraak de bekendmaking van een mededeling in het Publicatieblad als een doeltreffend middel om alle belanghebbenden van de inleiding van een procedure in kennis te stellen [arresten van 14 november 1984, Intermills/Commissie, 323/82, EU:C:1984:345, punt 17, en 31 mei 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Commissie, T-354/99, EU:T:2006:137, punt 81]. Deze mededeling strekt er evenwel slechts toe, bij de belanghebbenden alle inlichtingen ter voorlichting van de Commissie met het oog op haar toekomstig beleid in te winnen (arresten van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, 70/72, EU:C:1973:87, punt 19; 22 oktober 1996, Skibsværftsforeningen e.a./Commissie, T-266/94, EU:T:1996:153, punt 256, en 20 september 2011, Regione autonoma della Sardegna e.a./Commissie, T-394/08, T-408/08, T-453/08 en T-454/08, EU:T:2011:493, punt 73).

47 Ingevolge artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999, behelst het inleidingsbesluit een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten, een eerste beoordeling van de Commissie, alsook de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de interne markt. De formele onderzoeksprocedure biedt de mogelijkheid om de in het inleidingsbesluit opgeworpen kwesties grondig te onderzoeken en hierover klaarheid te scheppen (arrest van 4 maart 2009, Italië/Commissie, T-424/05, niet gepubliceerd, EU:T:2009:49, punt 69). Wel moet de Commissie, zonder een volledige analyse van de betrokken steun te verrichten, haar onderzoek afdoende afbakenen, zodat het recht van

de belanghebbenden om hun opmerkingen in te dienen niet wordt uitgehold (zie in die zin arresten van 1 juli 2009, ISD Polska e.a./Commissie, T-273/06 en T-297/06, EU:T:2009:233, punt 126 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 15 december 2009, EDF/Commissie, T-156/04, EU:T:2009:505, punt 108). Daartoe volstaat het dat belanghebbenden weten op grond van welke redenering de Commissie voorlopig heeft geoordeeld dat de betrokken maatregel een met de interne markt onverenigbare nieuwe steunmaatregel kan zijn (arresten van 11 mei 2005, Saxonia Edelmetalle en ZEMAG/Commissie, T-111/01 en T-133/01, EU:T:2005:166, punt 50, en 15 december 2009, EDF/Commissie, T-156/04, EU:T:2009:505, punt 110).

48 Uit artikel 7 van verordening nr. 659/1999 blijkt dat de beoordeling van de Commissie aan het einde van deze procedure geëvolueerd kan zijn, aangezien zij uiteindelijk kan beslissen dat de maatregel geen steun vormt, of dat de twijfels over de verenigbaarheid ervan zijn weggenomen. Het eindbesluit kan dus op bepaalde punten afwijken van het besluit tot inleiding van de procedure, zonder dat dit afbreuk doet aan de geldigheid van het eindbesluit (arresten van 4 maart 2009, Italië/Commissie, T-424/05, niet gepubliceerd, EU:T:2009:49, punt 69, en 16 december 2010, Nederland en NOS/Commissie, T-231/06 en T-237/06, EU:T:2010:525, punt 50).

49 Het is tegen de achtergrond van deze beginselen dat de onderhavige grief dient te worden onderzocht.

50 Vooreerst dient te worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit punt 37 hierboven en uit de inhoud van het verzoekschrift, het beroep door verzoeker op het recht om deel te nemen aan de procedure en het recht om te worden gehoord, in werkelijkheid samenvallen met het beroep op het recht om betrokken te worden bij de administratieve procedure.

51 Bovendien dient te worden vastgesteld dat, in tegenstelling tot wat de Commissie aanvoert, verzoeker de schending van het recht om betrokken te worden bij de administratieve procedure op grond van artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 6, lid 1, en artikel 20 van verordening nr. 659/1999, heeft aangevoerd in de punten 56 en 59 van het verzoekschrift, en niet in repliek. Hieruit volgt dat de grief ontvankelijk is.

52 Om na te gaan of er sprake is van een schending van dit recht, dient het bestreden besluit derhalve te worden onderzocht in het licht van het inleidingsbesluit, teneinde te bepalen of de financiering met de middelen uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren reeds het voorwerp was van laatstgenoemd besluit.

53 In de eerste plaats, zoals in punt 10 hierboven is vermeld, heeft punt 2.5 van het inleidingsbesluit betrekking op het financieringskader van de steun die het voorwerp vormt van de formele onderzoeksprocedure. In dit punt wordt verwezen naar § 22 van de WMV. Deze bepaling met als opschrift „Heffingen” heeft betrekking op melkheffingen zoals trouwens in overweging 8 van dit besluit is gesteld. Bijgevolg wordt die bepaling in het inleidingsbesluit aangeduid als de grondslag voor het innen van de melkheffing. Deze bepaling gaat echter in het geheel niet over de middelen uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren.

54 Bovendien wordt de BayHO en in het bijzonder de hierboven in de punten 6 en 7 aangehaalde artikelen 23 en 44 ervan, die door de Commissie in het bestreden besluit als rechtsbasis worden beschouwd voor de steun, niet in het inleidingsbesluit vermeld.

55 In de tweede plaats gaat ook punt 3.1 van het inleidingsbesluit dat een algemeen commentaar inhoudt over de door de Commissie uitgevoerde beoordeling, en in het bijzonder punt 3.3.1 met als opschrift „Steun verleend door een lidstaat of met staatsmiddelen bekostigd”, over de melkheffing, in overeenstemming met de WMV. In de overwegingen 130 en 132 staat onder meer te lezen dat op basis van deze wet de heffing wordt geïnd bij particuliere ondernemingen om zo verschillende

onderzochte submaatregelen te ondersteunen. In overweging 133 komt de Commissie tot de conclusie dat „de door de inkomsten van de heffing gefinancierde maatregelen met staatsmiddelen zijn verleend en aan de staat toerekenbaar zijn”.

56 In de derde plaats, zoals blijkt uit punt 10 hierboven, vermeldt ook overweging 264 van het inleidingsbesluit dat de betrokken maatregel wordt gefinancierd door de melkheffing.

57 Zoals uit punt 10 hierboven echter blijkt, en door de Commissie zelf is bevestigd, wordt de financiering van de melkkwaliteitstests door de begrotingsmiddelen van de deelstaat Beieren, niet vermeld in het inleidingsbesluit.

58 Belanghebbende partijen mochten er derhalve van uitgaan dat het onderzoek door de Commissie in het inleidingsbesluit enkel sloeg op de inkomsten afkomstig van de melkheffing.

59 Aan deze vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de argumenten van de Commissie.

60 In de eerste plaats is het niet voldoende, zoals de Commissie betoogt, dat het inleidingsbesluit de financiering met middelen uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren niet heeft uitgesloten. In dat verband moet worden opgemerkt dat volgens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 „[het besluit] om de formele onderzoeksprocedure in te leiden [...] een samenvatting [behelst] van de relevante feiten en rechtspunten”. Daaruit volgt dat deze bepaling een positieve verplichting bevat voor de Commissie, die haar verhindert om een dergelijk argument aan te voeren zonder deze verplichting uit te hollen.

61 Hoewel de Commissie niet verplicht is een volledige analyse van de betrokken steun uit te voeren, is het, in overeenstemming met de in punt 47 hierboven aangehaalde rechtspraak, noodzakelijk dat zij op voldoende wijze haar onderzoek afbakent, zodat het recht van de belanghebbenden om hun opmerkingen in te dienen niet aan betekenis inboet.

62 In de tweede plaats moet eveneens het argument van de Commissie worden verworpen dat de belanghebbende partijen ervan op de hoogte waren dat de steun werd gevoed door verschillende bronnen van financiering, en dat een uitdrukkelijke verwijzing daaromtrent niet noodzakelijk was. Concreet gezien betekent het feit dat de financiering van de steun met middelen van de algemene begroting van de deelstaat Beieren voorafgaand aan het inleidingsbesluit ter sprake kwam, niet noodzakelijk dat de Commissie dit gegeven ook had meegenomen in het kader van de formele onderzoeksprocedure. In casu is de vraag niet of de belanghebbende partijen wisten dat de financiering van de steun verschillende bronnen omvatte, maar wel of zij in staat waren om uit het inleidingsbesluit af te leiden dat het onderzoek van de Commissie ook de financiering uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren betrof. Zoals in punt 58 hierboven is aangegeven, was dat in casu niet het geval.

63 In de derde plaats kan de Commissie ook niet met recht aanvoeren dat de herkomst van de staatsmiddelen niet relevant is, aangezien deze in ieder geval bedoeld zijn om dezelfde steunmaatregel te financieren.

64 Ten eerste zou het aanvaarden van een dergelijk argument de verplichting voor de Commissie om de „relevante feiten en rechtspunten” aan te duiden, in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999, uithollen.

65 In dit kader moet worden vastgesteld dat artikel 107, lid 1, VWEU het begrip „staatsmiddelen” in erg ruime zin gebruikt, aangezien het voorziet in de onverenigbaarheid met de interne markt voor steun die met deze middelen bekostigd is „in welke vorm ook”. Deze middelen kunnen dus diverse vormen aannemen, en de Commissie is daarom verplicht om deze middelen te identificeren en met zorg te

analyseren, waarbij wordt toegevoegd dat de staatsmiddelen één van de bestanddelen zijn van de kwalificatie als steun. In dit verband is de uitdrukking „financiële steun" die de Commissie hanteert in het inleidingsbesluit, al zou die al slaan op allebei de financieringsvormen, onvoldoende nauwkeurig.

66 Ingevolge de in punt 48 hierboven aangehaalde rechtspraak kan het definitieve besluit weliswaar bepaalde verschillen vertonen met het inleidingsbesluit, onder meer als gevolg van argumenten die door de partijen zijn voorgedragen als antwoord op het inleidingsbesluit, zonder dat die verschillen de geldigheid van het definitieve besluit aantasten (zie in die zin arrest van 16 december 2010, Nederland en NOS/Commissie, T-231/06 en T-237/06, EU:T:2010:525, punten 48 en 49). Een dergelijk verschil is echter in casu niet gerechtvaardigd. Zoals de Commissie erkent, werd zij, ruim voor het nemen van het inleidingsbesluit, door de lidstaat ingelicht over de financiering met middelen van de algemene begroting van de deelstaat Beieren. Ten tijde van de vaststelling van het inleidingsbesluit beschikte de Commissie dus al over inlichtingen die haar toelieten om de algemene begroting van de deelstaat Beieren als bron van de litigieuze steun te identificeren. Bovendien betoogt de Commissie niet dat de verwijzing naar de algemene begroting van de deelstaat Beieren in het bestreden besluit volgde uit het in aanmerking nemen van gegevens die in antwoord op het inleidingsbesluit zijn verstrekt.

67 Ten tweede, zoals hierboven in punt 18 is aangegeven, heeft de Commissie in overweging 145 van het bestreden besluit zich beroepen op de financiering van de steun uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren om haar redenering te onderbouwen. In overwegingen 170 en 173 van het bestreden besluit heeft de Commissie verder uitdrukkelijk aangegeven dat, in tegenstelling tot die in Baden-Württemberg, de steun in Beieren niet alleen werd verleend met financiering uit de melkheffing, maar ook uit de algemene begroting van laatstgenoemde. De Commissie heeft dus erkend dat de financiering met middelen uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren geen irrelevant element in haar analyse was.

68 In het licht van het voorgaande moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit is genomen zonder dat aan de belanghebbende partijen de mogelijkheid is gegeven een standpunt in te nemen over de financiering uit middelen van de algemene begroting van de deelstaat Beieren.

69 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit verzoekers recht om bij de administratieve procedure betrokken te worden, en dus artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 schendt.

70 In deze context zij eraan herinnerd dat de verplichting voor de Commissie om belanghebbende partijen in de fase van het inleidingsbesluit de gelegenheid te bieden om hun opmerkingen in te dienen, een wezenlijk vormvoorschrift betreft (arrest van 11 december 2008, Commissie/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, punt 55), waarvan de schending gevolgen heeft, zoals de nietigverklaring van de aangetaste handeling, ongeacht de vraag of deze schending voor diegene die zich erop beroept, schade heeft veroorzaakt, of de vraag of de administratieve procedure een andere afloop zou kunnen hebben gekend (zie in die zin arrest van 8 september 2016, Goldfish e.a./Commissie, T-54/14, EU:T:2016:455, punt 47).

71 Hieruit volgt dat de schending door de Commissie van het recht van verzoeker om betrokken te worden bij de administratieve procedure, volstaat om dit middel gegrond te verklaren.

72 Ten overvloede kan niet worden uitgesloten dat, zonder de vastgestelde onregelmatigheid, dat wil zeggen indien verzoeker daadwerkelijk de mogelijkheid zou hebben gehad om in het kader van de formele onderzoeksprocedure opmerkingen in te dienen over de financiering uit zijn algemene begroting, de procedure een andere uitkomst had kunnen kennen (zie in die zin arrest van 22 februari 2006, Le Levant 001 e.a./Commissie, T-34/02, EU:T:2006:59, punt 95).

73 Ten eerste, door verzoeker te verwijten dat hij zich in de fase van de formele onderzoeksprocedure niet heeft beroepen op het argument dat de financiering uit begrotingsmiddelen enkel ziet op supplementaire tests die verder gaan dan verplicht was, erkent de Commissie het concrete effect van het ontbreken van de vermelding van de financiering uit begrotingsmiddelen in het inleidingsbesluit.

74 Voorts betwist de Commissie het argument van verzoeker dat de financiering van de melkkwaliteitstests met middelen van zijn algemene begroting, bestaande steun is, aangezien deze bestond sinds de jaren 1930, dat wil zeggen vóór de vaststelling van de WMV in 1952. De Commissie betoogt namelijk dat deze financiering pas in 1970 in het leven werd geroepen. Uit deze discussie tussen partijen komt duidelijk naar voren dat de herkomst van de financiering uit de middelen van de algemene begroting van de deelstaat Beieren een zeker belang heeft, tenminste wat het onderzoek betreft van de vraag of er sprake is van bestaande steun.

75 Ten slotte volgt uit de punten 17 tot en met 20 hierboven dat het bestreden besluit geen afzonderlijke analyse bevat voor elk van beide financieringsvormen. De Commissie heeft immers in dit besluit, ofwel een analyse gemaakt zonder te verwijzen naar de betrokken financieringsvorm, ofwel haar redenering inzake de financiering uit de melkheffing getransponeerd naar deze inzake de algemene begroting van de deelstaat Beieren. Het is derhalve niet uitgesloten dat de hierboven in de punten 73 en 74 weergegeven argumenten inzake de financiering uit de algemene begroting van Beieren, indien zij tijdens de formele onderzoeksprocedure waren geformuleerd, tot een verschillend resultaat hadden kunnen leiden.

76 Derhalve dient het eerste middel te worden aanvaard.

77 Dit gezegd zijnde, dient te worden onderzocht in hoeverre het bestreden besluit nietig moet worden verklaard gelet op het feit dat het eerste middel betrekking had op de schending van verzoekers recht om bij de administratieve procedure te worden betrokken, meer bepaald in verband met de financiering van de steun uit de algemene begroting.

78 Volgens vaste rechtspraak is de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling van de Unie alleen dan mogelijk wanneer de elementen waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd, van de rest van de handeling kunnen worden gescheiden. Aan dit vereiste van scheidbaarheid is niet voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg heeft dat de kern van die handeling wordt gewijzigd (arrest van 3 april 2014, Commissie/Nederland en ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, punt 57, en beschikking van 11 december 2014, Carbunión/Raad, C-99/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2446, punt 26).

79 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de vraag of een oorspronkelijk steunbedrag geactualiseerd moest worden door de toepassing van een enkelvoudige dan wel een samengestelde rentevoet, scheidbaar was van het oorspronkelijke bedrag van de steun, en geen invloed had op de vaststelling dat de steun onverenigbaar was met de interne markt. Het Hof heeft tevens overwogen dat het dispositief van het betrokken besluit in artikel 1 zelf een onderscheid maakte tussen het oorspronkelijke bedrag van de steun in kwestie, en het geactualiseerde bedrag (arrest van 11 december 2008, Commissie/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, punten 107 en 108).

80 Het Gerecht heeft daarentegen geoordeeld dat de criteria waar de tijdelijke toestemming voor steun van afhing, niet scheidbaar waren van de rest van de bestreden handeling (zie in die zin beschikking van 10 december 2013, Carbunión/Raad, T-176/11, niet gepubliceerd, EU:T:2013:686, punten 33-36).

81 Het Hof heeft bovendien geoordeeld dat de wijziging van de voorwaarden voor de terugbetaling van de kapitaalinbreng een additioneel voordeel was, dat niet scheidbaar was van de bestreden handeling aangezien dit element integraal deel uitmaakte van de beoordeling door de Commissie toen zij zich uitsprak over de verenigbaarheid van de steun (zie in die zin arrest van 3 april 2014, Commissie/Nederland en ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, punten 59-63).

82 Hieruit volgt dat een gedeeltelijke nietigverklaring niet kan worden verondersteld en zij enkel mogelijk is wanneer vaststaat dat deze nietigverklaring niet als gevolg zal hebben dat de kern van de bestreden handeling wordt gewijzigd.

83 Zoals blijkt uit punt 75 hierboven, dient in casu te worden vastgesteld dat het bestreden besluit geen afzonderlijke analyse bevat van de financieringsvormen, temeer daar de Commissie betoogt, zoals hierboven in punt 63 is aangegeven, dat zelfs al zou de betrokken steun gevoed zijn door twee financieringsvormen, het gaat om één en dezelfde maatregel. Deze vaststelling wordt bevestigd door het feit dat, in tegenstelling tot de feiten in de zaak die heeft geleid tot het in punt 79 hierboven genoemde arrest, artikel 1 van het bestreden besluit, dat de onverenigbaarheid vaststelt van de litigieuze steun met de interne markt, niet verduidelijkt hoe die steun precies werd gefinancierd. In de artikelen 2 tot en met 4 van het bestreden besluit betreffende de terugvordering van de steun, wordt bovendien geen enkel onderscheid gemaakt tussen de twee financieringsvormen.

84 Derhalve is het, gelet op de inhoud en de structuur van het bestreden besluit, na lezing ervan, in casu niet mogelijk om de overwegingen inzake de financiering uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren te scheiden van de rest van het besluit. Nu aan de in punt 82 hierboven gestelde voorwaarde niet is voldaan, kan de gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit, die wordt beperkt tot de financiering uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren, niet worden uitgesproken.

85 Bovendien dient eraan te worden herinnerd dat wanneer de rechterlijke instanties van de Unie de complexe economische beoordelingen van de Commissie in steunaangelegenheden toetsen, de Unierechter zijn economische beoordeling niet in de plaats kan stellen van die van de Commissie (arrest van 20 september 2017, Commissie/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punt 63; zie ook in die zin arrest van 9 maart 2017, Ellinikos Chrysos/Commissie, C-100/16 P, EU:C:2017:194, punt 20).

86 Het staat dus niet aan het Gerecht om de redenering van de Commissie te reconstrueren teneinde na te gaan wat het effect was van de financiering uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren op het onderzoek van de litigieuze steun in het bestreden besluit.

87 Gelet op het voorgaande dient het beroep op grond van het eerste middel te worden toegewezen.

88 Daaruit volgt dat artikel 1 van het bestreden besluit nietig dient te worden verklaard voor zover het de in Beieren toegekende steun betreft.

89 Hetzelfde geldt voor de artikelen 2 tot en met 4 van dit besluit, waarvan verzoeker eveneens de nietigverklaring verzocht, aangezien de daar vermelde terugvordering van de steun een rechtstreeks gevolg is van artikel 1. Dit volgt tevens uit artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999 dat bepaalt dat „indien negatieve [besluiten] worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun, [de Commissie beschikt] dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen”.

90 Bijgevolg dienen de artikelen 1 tot en met 4 van het bestreden besluit te worden nietig verklaard voor zover zij de steun in Beieren betreffen, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de andere door verzoeker aangevoerde middelen.

De kosten

91 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van verzoeker worden verwezen in haar eigen kosten alsook in die van verzoeker.

HET GERECHT (Vierde kamer),

Rechtdoende, verklaart:

1) De artikelen 1 tot en met 4 van het besluit (EU) 2015/2432 van de Commissie van 18 september 2015 inzake de door de Bondsrepubliek Duitsland verleende staatssteun voor melkkwaliteitstests in het kader van de wet melk en vetten – SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)], worden nietig verklaard, voor zover daarin wordt beslist dat het verlenen door de Bondsrepubliek Duitsland van staatssteun onverenigbaar is met de interne markt wat de melkkwaliteitstests betreft die in Beieren zijn uitgevoerd, en de terugvordering van die steun wordt gelast.

2) De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten alsook in die van de deelstaat Beieren.

Kanninen Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín Reine

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 2018.

ondertekeningen