HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a patra)

12 decembrie 2018 *

„Ajutoare de stat – Ajutor în favoarea sectorului produselor lactate din Bavaria – Finanțarea testelor de calitate a laptelui – Decizie prin care ajutorul este declarat incompatibil cu piața internă – Drepturi procedurale ale Landului Bavaria – Articolul 108 alineatul (2) TFUE – Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999”

În cauza T-683/15,

Freistaat Bayern (Germania), reprezentat de U. Soltész și de H. Weiß, avocați,

reclamant,

împotriva

Comisiei Europeane, reprezentată de T. Maxian Rusche, de K. Herrmann și de P. Němečková, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea în parte a Deciziei (UE) 2015/2432 a Comisiei din 18 septembrie 2015 privind ajutorul de stat SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] acordat de Germania pentru testele de calitate a laptelui în cadrul Legii privind laptele și grăsimea (JO 2015, L 334, p. 23),

TRIBUNALUL (Camera a patra),

compus din domnul H. Kanninen, președinte, domnul L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín și doamna I. Reine (raportor), judecători,

grefier: doamna N. Schall, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 27 februarie 2018,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

Istoricul litigiului

1 În Germania, calitatea laptelui este în mod tradițional asigurată prin teste de calitate independente. Aceste teste de calitate a laptelui sunt finanțate, în Bavaria (Germania), pe de o parte, din resurse provenite din taxa pe lapte impusă părților care achiziționează laptele și, pe de altă parte, prin intermediul bugetului general al reclamantului, Freistaat Bayern (Landul Bavaria, Germania).

Cadrul juridic național

2 Articolul 22 alineatul (1) din Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Legea federală germană privind laptele și grăsimea) din 1952 (BGBl. 1952 I, p. 811, denumită în continuare „MFG”), astfel cum a fost modificată ultima dată prin articolul 397 din Regulamentul din 31 august 2015 (BGBl. 2015 I, p. 1474), prevede că guvernele landurilor pot, cu consultarea asociației în cauză de la nivelul landului – această asociație fiind creată în temeiul MFG și alcătuită din întreprinderi din sectorul laptelui și din consumatori care își apără interesele economice comune – sau a organizațiilor profesionale în cauză, să aplice în comun fermelor de lapte, centrelor de colectare a laptelui sau fabricilor de unt taxe pentru sprijinirea sectorului produselor lactate. Articolul 22 alineatele (2) și (2a) din MFG prevede că resursele obținute în temeiul alineatului (1) nu pot fi utilizate decât pentru finanțarea a nouă obiective, printre care promovarea și menținerea calității laptelui, a căror finanțare face obiectul prezentei acțiuni.

3 În conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Milch-Güteverordnung (Regulamentul privind calitatea laptelui) din 9 iulie 1980 (BGBl. 1980 I, p. 878, denumit în continuare „MGV”), astfel cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul din 17 decembrie 2010 (BGBl. 2010 I, p. 2132), părțile care achiziționează laptele livrat sunt obligate să îl testeze sau să obțină testarea lui.

4 În temeiul articolului 4 din Bayerische Ausführungsverordnung zur Milch-Güteverordnung (Regulamentul de punere în aplicare a MGV în Bavaria) din 15 decembrie 1980 (GVBl. 1981, p. 3), înlocuit de articolul 2 alineatul (1) din Bayerische Ausführungsverordnung zum MGV (Regulamentul de punere în aplicare a MGV în Bavaria) din 7 decembrie 1988 (GVBl. 1988, p. 387), organismului de control al laptelui, Milchprüfring Bayern e.V. (denumit în continuare „Milchprüfring”), îi revine sarcina de a realiza aceste controale.

5 Articolul 1 din Milchumlageverordnung (Regulamentul privind taxa pe lapte) din 17 octombrie 2007 (BayGVBl. 2007, p. 727) al Ministerului Alimentației, Agriculturii și Silviculturii din Bavaria, adoptat în temeiul articolului 22 alineatul (1) din MFG, prevede că operatorilor fermelor de lapte li se aplică o taxă pentru cantitățile de lapte crud care le sunt livrate.

6 În conformitate cu articolul 23 din Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Regulamentul privind bugetul Landului liber Bavaria) din 8 decembrie 1971 (BayRS 630-1-F, denumit în continuare „BayHO”), care face parte din partea a II-a, „Întocmirea bugetului și a planului financiar”, cheltuielile și creditele de angajament pentru prestații în servicii din afara administrației de stat în vederea realizării anumitor obiective nu pot fi estimate în buget decât dacă statul are un interes preponderent în această realizare, care nu poate fi satisfăcut în lipsa unor subvenții corespunzătoare sau, cel puțin, nu în măsura în care este necesar.

7 Articolul 44 din BayHO, care figurează în partea a III-a din acest regulament, intitulată „Punerea în aplicare a bugetului”, prevede că subvențiile respective nu pot fi plătite decât în condițiile prevăzute la articolul 23 din regulamentul amintit.

Procedura administrativă

8 Prin scrisorile din 28 noiembrie 2011 și 27 februarie 2012, Comisia Europeană a solicitat Republicii Federale Germania informații suplimentare privind Raportul anual pentru 2010 cu privire la ajutoarele de stat din sectorul agricol, transmis de aceasta în conformitate cu articolul 21 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41). Republica Federală Germania a răspuns la întrebările Comisiei prin scrisorile din 16 ianuarie 2012 și 27 aprilie 2012. În raport cu răspunsurile Republicii Federale Germania, Comisia a concluzionat că aceasta a acordat un ajutor de stat propriului sector al produselor lactate, în temeiul MFG.

9 Prin scrisoarea din 2 octombrie 2012, Comisia a informat Republica Federală Germania că măsurile instituite de diverse landuri germane, inclusiv de Landul Bavaria și de Landul Baden-Württemberg, potrivit abilitării prevăzute la articolul 22 din MFG, fuseseră înregistrate ca ajutor nenotificat sub numărul SA.35484 (2012/NN). Prin scrisorile din 16 noiembrie 2012 și din 7, 8, 11, 13, 14, 15 și 19 februarie, 21 martie, 8 aprilie, 28 mai, 10 și 25 iunie și 2 iulie 2013, Republica Federală Germania a furnizat Comisiei informații mai detaliate.

10 Prin scrisoarea din 17 iulie 2013 [C(2013) 4457 final] (JO 2014, C 7, p. 8), Comisia a comunicat Republicii Federale Germania decizia sa de a iniția procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE (denumită în continuare „decizia de inițiere”). Această decizie privește diverse măsuri puse în aplicare în mai multe landuri germane în temeiul MFG în vederea sprijinirii sectorului produselor lactate, inclusiv ajutoarele prevăzute în Decizia (UE) 2015/2432 a Comisiei din 18 septembrie 2015 privind ajutorul de stat SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] acordat de Germania pentru testele de calitate a laptelui în cadrul Legii privind laptele și grăsimea (JO 2015, L 334, p. 23, denumită în continuare „decizia atacată”). Ajutorul în cauză în prezenta acțiune era una dintre măsurile examinate în această decizie. În ceea ce privește ajutorul respectiv, Comisia, pe de o parte, a făcut trimitere, în cadrul punctului 2.5 din decizia de inițiere – dedicat finanțării măsurilor examinate –, la articolul 22 din MFG, care se referă la taxa pe lapte. Pe de altă parte, în considerentul (264) al acestei decizii, Comisia a arătat că măsurile examinate erau finanțate prin intermediul unei taxe parafiscale, făcând trimitere la aceeași dispoziție din MFG.

11 La finalul analizei sale, Comisia a constatat compatibilitatea ajutorului în litigiu cu piața internă pentru perioada cuprinsă între 28 noiembrie 2001 și 31 decembrie 2006, exprimându-și în același timp îndoiala cu privire la compatibilitatea acestuia cu piața internă începând de la 1 ianuarie 2007.

12 Prin scrisoarea din 20 septembrie 2013, Republica Federală Germania și-a prezentat observațiile cu privire la decizia de inițiere a procedurii.

13 Comisia a primit șapte comunicări de observații din partea părților interesate, care făceau referire la măsurile privind testele de calitate a laptelui avute în vedere de decizia atacată.

14 Observațiile primite au fost transmise Republicii Federale Germania prin scrisorile din 27 februarie, 3 martie și 3 octombrie 2014.

15 Prin scrisoarea din 3 decembrie 2014, Republica Federală Germania a luat poziție cu privire la observațiile suplimentare prezentate la 8 iulie 2014.

Decizia atacată

16 La 18 septembrie 2015, Comisia a adoptat decizia atacată. Această decizie privește exclusiv finanțarea testelor de calitate a laptelui efectuate începând de la 1 ianuarie 2007 în Baden-Württemberg (Germania) și în Bavaria. Prezenta acțiune se limitează la măsurile referitoare la acest din urmă land.

17 În primul rând, Comisia a verificat dacă resursele obținute din taxa pe lapte constituiau ajutoare de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Comisia a considerat că decizia finală cu privire la alocarea resurselor aparținea autorităților în cauză ale landurilor, cu alte cuvinte statului, în timp ce, în conformitate cu articolul 22 alineatul (3) a treia teză din MFG, asociația de la nivelul landului sau organizațiile profesionale trebuiau să fie doar consultate înainte de alocarea resurselor. Mai mult, MFG stabilea, la articolul 22 alineatul (2) punctele 1-6, care sunt scopurile în care puteau fi utilizate resursele provenite din taxa pe lapte. În consecință, Comisia a considerat că încasările din taxa pe lapte trebuiau considerate ca făcând obiectul controlului oficial și că măsurile finanțate din resurse care provin din taxa pe lapte erau puse în aplicare prin intermediul resurselor de stat și erau imputabile statului. În sfârșit, Comisia a transpus această constatare în cazul finanțării din bugetul general al Landului Bavaria.

18 În al doilea rând, Comisia a constatat că fermele de lapte din Bavaria au fost favorizate selectiv prin acoperirea, din resurse provenite din taxa pe lapte și din bugetul general al Landului Bavaria, a costurilor aferente testelor de calitate a laptelui pe care erau obligate să le efectueze. Comisia a apreciat că aceste teste de calitate a laptelui erau, în cele din urmă, în beneficiul fermelor de lapte, dat fiind că acestea erau obligate prin lege să testeze laptele care le era livrat. Fermele de lapte constituiau întreprinderi în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, iar costurile aferente plății efectuate către un organism de testare pentru testele de calitate a laptelui trebuiau să fie considerate costuri de producție tipice pe care trebuiau de obicei să le suporte întreprinderile vizate, adică fermele de lapte. Pe de altă parte, potrivit Comisiei, orice posibil avantaj era acordat numai „anumitor întreprinderi”, pentru că, pe lângă sectorul laptelui, Germania dispunea de multe alte sectoare economice care nu beneficiau de măsurile în discuție. Prin urmare, posibilul avantaj acordat era selectiv. În plus, în alte landuri decât Baden-Württemberg și Bavaria, fermelor de lapte nu le erau rambursate sumele reprezentând costurile testelor din resursele provenite din taxa pe lapte. În sfârșit, în considerentul (145) al deciziei atacate, Comisia a ținut seama de faptul că măsura era finanțată de asemenea din bugetul general al Landului Bavaria. În consecință, în opinia sa, avantajul pe care fermele de lapte l-au obținut din suportarea cheltuielilor privind testele de calitate a laptelui nu corespundea în mod necesar sumelor pe care acestea le plătiseră în temeiul taxei pe lapte.

19 În al treilea rând, în decizia atacată, s-a considerat că, în ceea ce privește prezența unui ajutor existent, ministerul federal competent și landurile germane au adoptat dispoziții de punere în aplicare care reprezentau temeiul juridic pentru măsurile analizate în această decizie. Comisia a apreciat că, cu excepția MFG, care nu instituia schema de ajutor în cauză, autoritățile germane nu au prezentat nicio informație care să ateste existența unui temei juridic adoptat înainte de anul 1958 al cărui conținut să se fi aplicat încă, nemodificat, în intervalul care face obiectul examinării.

20 În al patrulea și ultimul rând, Comisia a constatat că ajutoarele acordate pentru controalele de rutină la lapte nu îndeplineau condițiile stabilite la punctul 109 din Orientările comunitare privind ajutoarele de stat în sectoarele agricol și forestier 2007-2013 (JO 2006, C 319, p. 1) coroborat cu articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1857/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 privind aplicarea articolelor [107 și 108 TFUE] ajutoarelor de stat pentru întreprinderile mici și mijlocii care își desfășoară activitatea în domeniul producției de produse agricole și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 70/2001 (JO 2006, L 358, p. 3, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 75), la care face trimitere punctul 109.

21 În aceste condiții, Comisia a decis, la articolul 1 din decizia atacată, că ajutorul acordat începând de la 1 ianuarie 2007 în Bavaria era nelegal și incompatibil cu piața internă. La articolele 2-4 din această decizie, Comisia a dispus recuperarea ajutorului și a prescris modalitățile acesteia.

Procedura și concluziile părților

22 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 26 noiembrie 2015, reclamantul a introdus prezenta acțiune.

23 Comisia a depus memoriul în apărare la grefa Tribunalului la 2 martie 2016.

24 Reclamantul a depus memoriul în replică la grefa Tribunalului la 23 mai 2016.

25 Prin Decizia din 14 iunie 2016 a președintelui Tribunalului, ca urmare a înlocuirii parțiale a judecătorilor Tribunalului, prezenta cauză a fost atribuită unui nou judecător raportor.

26 Comisia a depus duplica la grefa Tribunalului la 5 septembrie 2016.

27 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, în temeiul articolului 27 alineatul (5) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, judecătorul raportor a fost repartizat la Camera a patra, căreia, în consecință, i-a fost atribuită prezenta cauză.

28 În cadrul măsurilor de organizare a procedurii, la 9 ianuarie 2018, Tribunalul a adresat întrebări scrise părților, la care acestea au răspuns în termenul stabilit.

29 La 9 februarie 2018, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii, Tribunalul a adresat noi întrebări scrise, în vederea formulării unui răspuns în cadrul ședinței.

30 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 27 februarie 2018.

31 Reclamantul solicită Tribunalului:

– anularea articolului 1 din decizia atacată, în măsura în care prin acesta se constată că Republica Federală Germania a acordat un ajutor de stat în favoarea operatorilor în cauză din sectorul produselor lactate din Bavaria, cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE, pentru testele de calitate a laptelui efectuate în Bavaria, ajutor care este incompatibil cu piața internă începând de la 1 ianuarie 2007;

– anularea articolelor 2-4 din decizia atacată, în măsura în care prin acesta se dispune restituirea de către operatorii în cauză din sectorul produselor lactate din Bavaria a ajutorului majorat cu dobânzi;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

32 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii ca nefondată;

– obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

33 În susținerea acțiunii sale, reclamantul invocă cinci motive:

– primul motiv este întemeiat pe încălcarea articolului 108 alineatul (2) TFUE, precum și a articolului 6 alineatul (1) și a articolului 24 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9);

– al doilea motiv este întemeiat, sub un prim aspect, pe lipsa unui avantaj în beneficiul părților care achiziționează laptele, precum și, sub un al doilea aspect, pe lipsa unui caracter selectiv al avantajului acordat fermelor de lapte din Bavaria;

– al treilea motiv, invocat cu titlu subsidiar, rezultă din lipsa încălcării obligației de notificare și din nelegalitatea subsecventă a recuperării în temeiul articolului 108 alineatele (1) și (3) TFUE, precum și al articolului 14 din Regulamentul 2015/1589;

– al patrulea motiv, invocat cu titlu subsidiar, se bazează pe respingerea în mod eronat de către Comisie a compatibilității ajutorului cu piața internă;

– al cincilea motiv, invocat cu titlu subsidiar, este întemeiat pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 108 alineatul (2) TFUE, precum și a articolului 6 alineatul (1) și a articolului 20 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999

34 Cu titlu introductiv, trebuie să se observe că reclamantul face referire, în acțiunea sa, la Regulamentul 2015/1589. În răspunsul la o întrebare adresată de Tribunal, reclamantul a precizat în scris, iar ulterior în ședință, că înțelegea să se refere la regulamentul aplicabil situației de fapt din speță, și anume la Regulamentul nr. 659/1999, care a fost abrogat și înlocuit prin Regulamentul 2015/1589 abia ulterior datei adoptării deciziei atacate. Trebuie adăugat că dispozițiile invocate ale articolului 6 alineatul (1) și ale articolului 24 alineatul (1) din Regulamentul 2015/1589 preiau în mod identic dispozițiile articolului 6 alineatul (1) și ale articolului 20 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999.

35 Având în vedere ceea ce precedă, în prezenta hotărâre se va face referire numai la Regulamentul nr. 659/1999.

Argumentele părților

36 În primul rând, reclamantul apreciază că decizia atacată este afectată de o eroare gravă de procedură, care nu doar a încălcat dreptul la apărare al Republicii Federale Germania și dreptul acesteia de a participa la procedură, ci a și denaturat întreaga procedură de investigare. Astfel, decizia atacată ar fi depășit obiectul deciziei de inițiere pe care este întemeiată, întrucât finanțarea testelor de calitate a laptelui din resurse din bugetul său general nu ar fi prevăzută în decizia de inițiere. În plus, prin faptul că nu a acordat nici Republicii Federale Germania, nici părților interesate ocazia de a prezenta observații cu privire la acest aspect, Comisia a adoptat, potrivit reclamantului, o decizie afectată de o lipsă de motivare și de investigare. În orice caz, chiar dacă cele două mecanisme de finanțare ar fi percepute ca fiind o măsură de ajutor unică, acestea ar fi prea diferite și ar fi trebuit, în consecință, să fie clar identificate în decizia de inițiere. Pe de altă parte, reclamantul susține că, chiar dacă finanțarea din resurse din bugetul său general a fost invocată în stadiul investigării prealabile deciziei de inițiere, acest fapt nu exclude nelegalitatea deciziei atacate, întrucât această finanțare ar fi trebuit să fie precis definită în obiectul deciziei de inițiere.

37 În al doilea rând, reclamantul susține că procedura oficială de investigare trebuie să fie legal îndeplinită pentru ca decizia atacată să fie validă. În opinia sa, o decizie de inițiere legală trebuie să fie clar limitată în ceea ce privește obiectul său, Comisia având oricând posibilitatea de a adopta o decizie de extindere, dacă este cazul. Potrivit reclamantului, dacă Comisia depășește obiectul deciziei de inițiere, dreptul la apărare și dreptul de a fi ascultat ale persoanelor în cauză sunt încălcate. Un asemenea viciu trebuie să fie examinat din oficiu de Tribunal și să atragă, în mod necondiționat, anularea deciziei atacate. Reclamantul adaugă că, chiar dacă, din punct de vedere formal, numai statul membru este destinatar al deciziilor Comisiei, terților vizați, care sunt de asemenea interesați, trebuie să li se acorde dreptul de a fi ascultați și dreptul de a participa la procedură. În plus, dreptul reclamantului de a fi asociat la procedura administrativă într-o măsură adecvată ar fi încălcat. Mai mult, reclamantul se consideră îndreptățit să invoce în mod procedural o încălcare a dreptului la apărare al statului federal, ca entitate care participă la proces în numele acestuia din urmă. În sfârșit, reclamantul a confirmat în ședință că încălcarea dreptului la apărare și a dreptului de a fi asociat la procedura administrativă erau două critici distincte reunite în același motiv.

38 În al treilea rând, reclamantul apreciază că procedura ar fi putut să se finalizeze printr-un rezultat diferit, dacă părțile interesate ar fi avut ocazia să își expună punctul de vedere asupra aspectului referitor la resursele din bugetul său general. Pe de o parte, reclamantul susține că punerea la dispoziția Milchprüfring a resurselor din bugetul său general nu prezintă niciun avantaj (indirect) pertinent din perspectiva dreptului ajutoarelor. Astfel, aceste resurse ar servi la finanțarea testelor complementare, care depășesc cadrul testelor legal obligatorii și care nu constituie nici teste suplimentare la inițiativa fermelor de lapte, în sensul articolelor 3 și 4 din Regulamentul de punere în aplicare a MGV în Bavaria, al căror cost este suportat în totalitate de fermele de lapte. Aceste teste nu ar fi realizate în interesul fermelor de lapte, ci în cel al consumatorilor și în interes general. Reclamantul apreciază de asemenea că aceste resurse nu reprezintă ajutoare, ci despăgubirea pentru suportarea cheltuielilor unei activități specifice autorităților publice pe care o desfășoară Milchprüfring pentru Landul Bavaria. Pe de altă parte, reclamantul susține că recuperarea acestui presupus ajutor este exclusă, dat fiind că punerea la dispoziție a resurselor din bugetul său general constituie un „ajutor existent” și că finanțări similare există din anii ’30.

39 Comisia răspunde, în primul rând, că, potrivit unei jurisprudențe constante, reclamantul nu poate invoca dreptul la apărare al Republicii Federale Germania, dat fiind că este vorba despre un drept subiectiv, care nu poate fi invocat decât de aceasta din urmă. Ea adaugă că încălcarea dreptului de a fi asociat la procedura administrativă într-o măsură adecvată, invocată de reclamant pentru prima dată în memoriul în replică, reprezintă un motiv nou și, prin urmare, inadmisibil.

40 În al doilea rând, Comisia susține că finanțarea testelor de calitate a laptelui din resurse provenite din bugetul general al Landului Bavaria nu constituie o măsură de ajutor autonomă. În opinia sa, măsura de ajutor vizată de procedura de investigare constă în scutirea, de care beneficiază părțile care achiziționează laptele, de la plata costurilor care urmează a fi suportate pentru testele de calitate a acestuia. Resursele bugetare utilizate în acest scop nu ar fi decât o altă formă de „resurse de stat”, unul dintre cele patru elemente constitutive ale unui ajutor de stat. Aceste resurse ar fi destinate acelorași teste ca cele finanțate prin taxa pe lapte și avantajul ar fi acordat în beneficiul acelorași cumpărători. Potrivit Comisiei, reclamantul nu contestă că măsura atacată este finanțată din resurse de stat, ci doar deplânge faptul că cuantumul și proveniența ajutorului nu au fost suficient detaliate în decizia de inițiere, deși a avut la dispoziție aceste informații. Pe de altă parte, Comisia neagă că finanțarea din resursele bugetare ale Landului Bavaria avea ca obiect numai „testele suplimentare care depășesc ceea ce este obligatoriu”. Ea adaugă că nici părțile interesate, nici statul membru nu au făcut cunoscut, în cadrul procedurii oficiale, că finanțarea prin taxa pe lapte nu privea decât numărul minim de eșantioane stabilit la articolul 2 alineatele (1)-(8) MGV.

41 În al treilea rând, Comisia apreciază că reclamantul pretinde în mod eronat că decizia atacată privește o măsură de ajutor care nu era în discuție în decizia de inițiere. Aceasta invocă în acest sens o jurisprudență constantă potrivit căreia decizia de inițiere se poate limita să recapituleze elementele

relevante de fapt și de drept și trebuie numai să dea posibilitatea părților interesate să participe în mod eficient la procedura oficială de investigare. În acest scop, ar fi suficient ca părțile interesate să cunoască raționamentul Comisiei, care nu este obligată, în acest stadiu, să prezinte o analiză completă a ajutorului în discuție. Chiar dacă decizia de inițiere s-ar limita la taxă, motivarea prezentată în aceasta s-ar aplica *a fortiori* în cazul măsurilor care sunt finanțate în mod direct din resurse ale statului.

42 În al patrulea rând, Comisia contestă argumentul potrivit căruia finanțarea testelor de calitate a laptelui din resurse provenite din bugetul general al Landului Bavaria ar fi exclusă din decizia de inițiere și nu ar fi acoperită de procedura oficială de investigare. Comisia nu contestă că această finanțare nu a fost menționată explicit în decizia de inițiere, dar susține că nici nu a fost exclusă în mod expres din investigarea măsurii de ajutor. Ea adaugă că punctul 3.3.1 din decizia de inițiere nu poate fi interpretat în sensul că limitează investigarea oficială la finanțarea din resurse obținute din taxa pe lapte, întrucât Comisia ar fi explicat că acest tip de finanțare echivala cu finanțarea din resurse de stat și că era inutilă abordarea acestora din urmă. Mai mult, Comisia susține că din economia deciziei de inițiere reiese că resursele bugetare sunt luate de asemenea în considerare și că „sprijinul financiar” cuprinde ambele aspecte: taxa și resursele bugetare. Formularea deciziei de inițiere nu ar permite să se afirme că decizia atacată încalcă articolul 108 alineatul (2) TFUE, întrucât aceasta numește în mod explicit elementul constitutiv al măsurii de ajutor, care nu ar fi fost contestat și care trebuia să fie menționat în mod expres pentru a se stabili amploarea recuperării.

43 În al cincilea și ultimul rând, Comisia afirmă că susținerea reclamantului că decizia de inițiere l-ar fi împiedicat să își exprime punctul de vedere cu privire la o serie de aspecte ale măsurii de ajutor finanțate din resurse bugetare este lipsită de relevanță. Comisia amintește mai întâi că Landul Bavaria a avut posibilitatea de a participa la procedura de investigare prin participarea guvernului federal german. Pe de altă parte, ea susține că statele membre și părțile interesate și-au putut exprima argumentele privind pretinsa lipsă a unui avantaj, pentru părțile care achiziționează laptele, rezultat din suportarea cheltuielilor cu testele efectuate de Milchprüfring sau cu privire la prezența unui ajutor existent. În plus, Comisia afirmă că au fost acordate subvenții din bugetele de stat pentru prima dată în anul 1970, la mult timp după intrarea în vigoare a Tratatului de instituire a Comunității Economice Europene, semnat la Roma la 25 martie 1957. Cu titlu subsidiar, Comisia apreciază că, dacă a avut loc o încălcare a dreptului reclamantului de a-și prezenta observațiile, aceasta nu poate determina anularea deciziei atacate, întrucât procedura nu ar fi putut să se finalizeze printr-un rezultat diferit, indiferent care ar fi fost observațiile formulate.

Aprecierea Tribunalului

– Cu privire la critica întemeiată pe încălcarea dreptului la apărare

44 În ceea ce privește drepturile entităților infrastatale care au acordat ajutoarele de stat, este necesar a se evidenția că procedura administrativă în materie de ajutoare de stat este inițiată numai împotriva statului membru în cauză. Prin urmare, numai acesta din urmă, în calitate de destinatar al deciziei atacate, se poate prevala de un adevărat drept la apărare În cadrul acestei proceduri, entitățile infrastatale care acordă ajutoarele, cum este reclamantul, precum și întreprinderile beneficiare ale ajutoarelor și concurenții acestora sunt considerate doar ca fiind persoane interesate în sensul articolului 108 alineatul (2) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia, T-228/99 și T-233/99, EU:T:2003:57, punctul 122, și Hotărârea din 12 mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais și Communauté d’agglomération du Douaisis/Comisia, T-267/08 și T-279/08, EU:T:2011:209, punctul 71 și jurisprudența citată). Încălcarea dreptului la apărare constituie o nelegalitate subiectivă prin natura sa, care trebuie, așadar, să fie invocată de însuși statul membru în cauză (a se vedea Hotărârea din 9 septembrie 2009, Diputación Foral de Álava și alții/Comisia, T-30/01-T-32/01 și T-86/02-T-88/02, EU:T:2009:314, punctul 238 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 1 iulie 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Comisia, T-62/08, EU:T:2010:268, punctul 186 și jurisprudența citată).

45 În consecință, Landul Bavaria nu poate invoca dreptul la apărare în ceea ce privește Republica Federală Germania sau în ceea ce îl privește. Acesta dispune numai de dreptul de a fi asociat la procedura administrativă într-o măsură adecvată, ținând seama de împrejurările speței [a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 mai 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comisia, T-354/99, EU:T:2006:137, punctul 80 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 15 decembrie 2009, EDF/Comisia, T-156/04, EU:T:2009:505, punctul 107]. Prin urmare, această critică trebuie să fie respinsă.

– Cu privire la critica întemeiată pe încălcarea dreptului de a fi asociat la procedura administrativă

46 Trebuie amintit că, în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE, Comisia are obligația de a solicita părților în cauză să își prezinte observațiile în cadrul fazei oficiale de investigare [a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 februarie 2006, Le Levant 001 și alții/Comisia, T-34/02, EU:T:2006:59, punctul 78, Hotărârea din 31 mai 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comisia, T-354/99, EU:T:2006:137, punctul 83 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 15 decembrie 2009, EDF/Comisia, T-156/04, EU:T:2009:505, punctul 106]. Această normă are caracterul unei norme fundamentale de procedură (Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, punctul 55). În ceea ce privește această obligație, potrivit unei jurisprudențe constante, publicarea unui anunț în Jurnalul Oficial reprezintă un mijloc adecvat de a aduce la cunoștința tuturor persoanelor interesate inițierea unei proceduri [Hotărârea din 14 noiembrie 1984, Intermills/Comisia, 323/82, EU:C:1984:345, punctul 17, și Hotărârea din 31 mai 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comisia, T-354/99, EU:T:2006:137, punctul 81]. Această comunicare urmărește numai să obțină din partea persoanelor interesate toate informațiile destinate să ofere Comisiei clarificări în cadrul acțiunii sale ulterioare (Hotărârea din 12 iulie 1973, Comisia/Germania, 70/72, EU:C:1973:87, punctul 19, Hotărârea din 22 octombrie 1996, Skibsværftsforeningen și alții/Comisia, T-266/94, EU:T:1996:153, punctul 256, și Hotărârea din 20 septembrie 2011, Regione autonoma della Sardegna și alții/Comisia, T-394/08, T-408/08, T-453/08 și T-454/08, EU:T:2011:493, punctul 73).

47 În temeiul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, decizia de inițiere sintetizează elementele relevante de fapt și de drept, include o evaluare preliminară a Comisiei și indică îndoielile privind compatibilitatea măsurii cu piața internă. Procedura oficială de investigare permite, la rândul său, aprofundarea și lămurirea aspectelor invocate în decizia de inițiere (Hotărârea din 4 martie 2009, Italia/Comisia, T-424/05, nepublicată, EU:T:2009:49, punctul 69). În schimb, este necesar ca Comisia, fără a fi obligată să prezinte o analiză completă cu privire la ajutorul în discuție, să definească în mod suficient cadrul investigației sale, pentru a nu lipsi de conținut dreptul persoanelor interesate de a-și prezenta observațiile (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2009, ISD Polska și alții/Comisia, T-273/06 și T-297/06, EU:T:2009:233, punctul 126 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 15 decembrie 2009, EDF/Comisia, T-156/04, EU:T:2009:505, punctul 108). În acest scop, este suficient ca părțile interesate să cunoască raționamentul care a determinat Comisia să considere în mod provizoriu că măsura respectivă poate constitui un ajutor nou, incompatibil cu piața internă (Hotărârea din 11 mai 2005, Saxonia Edelmetalle și ZEMAG/Comisia, T-111/01 și T-133/01, EU:T:2005:166, punctul 50, și Hotărârea din 15 decembrie 2009, EDF/Comisia, T-156/04, EU:T:2009:505, punctul 110).

48 Din articolul 7 din Regulamentul nr. 659/1999 rezultă că, la finalul acestei proceduri, analiza Comisiei poate să fi evoluat, întrucât aceasta poate decide, în cele din urmă, că măsura nu constituie un ajutor sau că îndoielile privind compatibilitatea sa au fost eliminate. Rezultă că decizia finală poate prezenta anumite divergențe față de decizia de inițiere, fără ca acest fapt să vicieze totuși decizia finală (Hotărârea din 4 martie 2009, Italia/Comisia, T-424/05, nepublicată, EU:T:2009:49, punctul 69, și Hotărârea din 16 decembrie 2010, Țările de Jos și NOS/Comisia, T-231/06 și T-237/06, EU:T:2010:525, punctul 50).

49 În lumina acestor principii trebuie analizată prezenta critică.

50 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că, după cum reiese din cuprinsul punctului 37 de mai sus și având în vedere conținutul cererii introductive, invocarea dreptului de participare la procedură și a dreptului de a fi ascultat se confundă, în realitate, cu invocarea de către reclamant a dreptului său de a fi asociat la procedura administrativă.

51 În plus, trebuie să se constate că, contrar celor susținute de Comisie, reclamantul a invocat la punctele 56 și 59 din cererea introductivă, iar nu în stadiul memoriului în replică, încălcarea dreptului de a fi asociat la procedura administrativă în conformitate cu articolul 108 alineatul (2) TFUE, precum și cu articolul 6 alineatul (1) și cu articolul 20 din Regulamentul nr. 659/1999. În consecință, critica este admisibilă.

52 Prin urmare, pentru a analiza existența unei încălcări a acestui drept, este necesară examinarea deciziei atacate în lumina deciziei de inițiere, pentru a se stabili dacă finanțarea din resurse din bugetul general al Landului Bavaria era deja avută în vedere de aceasta din urmă.

53 În primul rând, după cum s-a arătat la punctul 10 de mai sus, punctul 2.5 din decizia de inițiere se referă la cadrul finanțării ajutoarelor care fac obiectul procedurii oficiale de investigare. În cuprinsul acestui punct se face trimitere la articolul 22 din MFG. Această dispoziție, intitulată „Taxe”, se raportează la taxele pe lapte, după cum se arată, pe de altă parte, în considerentul (8) al deciziei amintite. În consecință, această dispoziție a fost identificată, în decizia de inițiere, drept temei al perceperii taxei pe lapte. În schimb, această dispoziție nu se referă nicidecum la resursele obținute din bugetul general al Landului Bavaria.

54 În plus, BayHO - în special articolele 23 și 44 din acesta, citate la punctele 6 și 7 de mai sus -, pe care Comisia l-a considerat în decizia atacată ca fiind temeiul juridic al ajutorului, nu a fost menționat în decizia de inițiere.

55 În al doilea rând, punctul 3.1 din decizia de inițiere, având ca obiect un comentariu general cu privire la evaluarea efectuată de Comisie, și în special punctul 3.3.1, intitulat „Ajutor acordat de un stat sau prin intermediul resurselor de stat”, se referă de asemenea la taxa pe lapte, în conformitate cu MFG. Printre altele, în considerentele (130) și (132) se arată că, în temeiul acestei legi, taxa este colectată de la operatorii privați în vederea sprijinirii submăsurilor variabile examinate. În considerentul (133), Comisia a concluzionat că „măsurile finanțate din veniturile obținute din taxă au fost acordate prin intermediul resurselor de stat și sunt imputabile acestuia”.

56 În al treilea rând, după cum s-a arătat la punctul 10 de mai sus, în considerentul (264) al deciziei de inițiere se arată de asemenea că măsura în discuție este finanțată prin intermediul taxei pe lapte.

57 În schimb, după cum reiese din cuprinsul punctului 10 de mai sus și după cum a confirmat Comisia însăși, finanțarea testelor de calitate a laptelui din resurse bugetare ale Landului Bavaria nu a fost menționată în decizia de inițiere.

58 Prin urmare, persoanele interesate puteau presupune în mod legitim că examinarea efectuată de Comisie în decizia de inițiere se referea exclusiv la resursele provenite din taxa pe lapte.

59 Această constatare nu este infirmată de argumentele Comisiei.

60 În primul rând, nu se poate admite, astfel cum susține Comisia, că este suficient ca decizia de inițiere să nu fi exclus finanțarea prin intermediul resurselor provenite din bugetul general al Landului Bavaria. În această privință, trebuie să se constate că, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, „[d]ecizia de a deschide procedura oficială de investigare sintetizează elementele relevante de fapt și de drept”. În consecință, dispoziția menționată stabilește o obligație pozitivă în raport cu Comisia, în temeiul căreia aceasta nu s-ar putea baza pe un astfel de argument, care ar lipsi obligația respectivă de conținut.

61 În conformitate cu jurisprudența citată la punctul 47 de mai sus, chiar dacă Comisia nu este obligată să prezinte o analiză completă cu privire la ajutorul în discuție, este necesar ca aceasta să definească în mod suficient cadrul investigației sale, pentru a nu lipsi de conținut dreptul persoanelor interesate de a-și prezenta observațiile.

62 În al doilea rând, trebuie respins de asemenea argumentul Comisiei potrivit căruia toate părțile interesate erau informate cu privire la faptul că ajutorul era alimentat din mai multe surse de finanțare și că nu era necesară o trimitere expresă în acest sens. Concret, faptul că finanțarea ajutorului din resurse din bugetul general al Landului Bavaria a fost menționat înainte de adoptarea deciziei de inițiere nu implică în mod necesar că Comisia a reținut acest element în cadrul procedurii oficiale de investigare. Astfel, în speță, nu se pune problema să se stabilească dacă părțile interesate cunoșteau faptul că finanțarea ajutorului era compusă din mai multe surse, ci dacă acestea puteau deduce din decizia de inițiere că examinarea Comisiei se referea de asemenea la finanțarea prin intermediul bugetului general al Landului Bavaria. Or, după cum s-a arătat la punctul 58 de mai sus, această situație nu se regăsea în speță.

63 În al treilea rând, Comisia nu poate susține în mod întemeiat nici că proveniența resurselor de stat este lipsită de pertinență, din moment ce acestea ar fi destinate, în orice caz, finanțării aceleiași măsuri de ajutor.

64 Pe de o parte, acceptarea unui asemenea argument ar lipsi de conținut obligația Comisiei de a identifica „elementele relevante de fapt și de drept” în sensul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999.

65 În acest context, trebuie arătat că articolul 107 alineatul (1) TFUE utilizează termenul „resurse de stat” într-un sens foarte larg, întrucât prevede incompatibilitatea cu piața internă a ajutoarelor acordate prin intermediul acestor resurse „sub orice formă”. În consecință, aceste resurse pot îmbrăca diverse forme și, prin urmare, Comisia este obligată să le identifice și să le analizeze cu grijă, adăugându-se că resursele de stat sunt unul dintre elementele constitutive ale calificării ca ajutor. În această privință, expresia „sprijin financiar” folosită de Comisie în decizia de inițiere, chiar dacă s-ar presupune că poate fi interpretată în sensul că vizează cele două surse de finanțare, trebuie să fie considerată insuficient de precisă.

66 Desigur, conform jurisprudenței citate la punctul 48 de mai sus, decizia finală poate prezenta anumite divergențe față de decizia de inițiere, în special în urma argumentelor prezentate de părți ca răspuns la decizia de inițiere, fără ca aceste divergențe să vicieze totuși decizia finală (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2010, Țările de Jos și NOS/Comisia, T-231/06 și T-237/06, EU:T:2010:525, punctele 48 și 49). Cu toate acestea, o asemenea divergență nu este justificată în speță. După cum recunoaște Comisia, aceasta a fost informată de statul membru cu privire la finanțarea prin intermediul resurselor din bugetul de stat al Landului Bavaria cu mult timp înainte de adoptarea deciziei de inițiere. Prin urmare, la momentul adoptării deciziei de inițiere, Comisia dispunea deja de informații care să îi permită să identifice bugetul general al Landului Bavaria ca sursă de finanțare a ajutorului în litigiu. În plus, Comisia nu afirmă că referirea, în decizia atacată, la bugetul general al Landului Bavaria rezultă din luarea în considerare a elementelor furnizate ca răspuns la decizia de inițiere.

67 Pe de altă parte, după cum s-a arătat la punctul 18 de mai sus, pentru a-și susține raționamentul, Comisia a invocat, în considerentul (145) al deciziei atacate, finanțarea ajutorului din resurse din bugetul general al Landului Bavaria. În plus, în considerentele (170) și (173) ale deciziei atacate, Comisia a precizat în mod explicit că, spre deosebire de ajutorul acordat în Baden-Württemberg, cel din Bavaria fusese acordat nu numai prin intermediul finanțării din taxa pe lapte, ci și prin intermediul bugetului general al acestui din urmă land. Prin urmare, Comisia a recunoscut astfel că finanțarea prin intermediul resurselor din bugetul general al Landului Bavaria nu era un element lipsit de pertinență în analiza sa.

68 În lumina celor ce precedă, trebuie să se constate că decizia atacată a fost adoptată fără a li se oferi părților interesate posibilitatea de a lua poziție cu privire la finanțarea provenită din resurse din bugetul general al Landului Bavaria.

69 În consecință, este necesar să se concluzioneze că decizia atacată a fost adoptată cu încălcarea dreptului reclamantului de a fi asociat la procedura administrativă și, prin urmare, cu încălcarea articolului 108 alineatul (2) TFUE și a articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999.

70 În acest context, este necesar să se arate că obligația Comisiei de a da posibilitatea persoanelor interesate, în stadiul deciziei de inițiere, să își prezinte observațiile are caracterul unei norme fundamentale de procedură (Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, punctul 55), a cărei încălcare are consecințe precum anularea actului viciat, indiferent dacă această încălcare a cauzat un prejudiciu celui care o invocă sau dacă procedura administrativă ar fi putut avea un rezultat diferit (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2016, Goldfish și alții/Comisia, T-54/14, EU:T:2016:455, punctul 47).

71 Rezultă că încălcarea de către Comisie a dreptului reclamantului de a fi asociat la procedura administrativă este suficientă pentru admiterea prezentului motiv.

72 Cu titlu neesențial, nu se poate exclude că, în lipsa neregularității constatate, cu alte cuvinte dacă reclamantul ar fi avut efectiv posibilitatea, în cadrul procedurii oficiale de investigare, să își prezinte observațiile cu privire la finanțarea prin intermediul bugetului său general, procedura ar fi putut avea un rezultat diferit (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 februarie 2006, Le Levant 001 și alții/Comisia, T-34/02, EU:T:2006:59, punctul 95).

73 Mai întâi, Comisia, reproșând reclamantului că nu a invocat, în stadiul procedurii oficiale de investigare, argumentul potrivit căruia finanțarea din resursele bugetare ale acestuia se referea numai la testele suplimentare care depășeau ceea ce era obligatoriu, confirmă impactul concret al lipsei unei mențiuni, în decizia de inițiere, cu privire la finanțarea din aceste resurse bugetare.

74 În continuare, Comisia contestă argumentul reclamantului potrivit căruia finanțarea testelor de calitate a laptelui prin intermediul resurselor din bugetul general al acestuia este un ajutor existent, întrucât exista din anii ’30, cu alte cuvinte înainte de adoptarea MFG în anul 1952. Astfel, Comisia susține că abia în anul 1970 a fost introdusă această finanțare. Din această dezbatere între părți reiese în mod clar că originea finanțării prin intermediul bugetului general al Landului Bavaria are o anumită importanță în ceea ce privește cel puțin analiza prezenței unui ajutor existent.

75 În sfârșit, din cuprinsul punctelor 17-20 de mai sus reiese că decizia atacată nu prezintă o analiză distinctă în raport cu fiecare dintre cele două modalități de finanțare. Astfel, în această decizie, Comisia fie a efectuat o analiză fără referire la modalitatea de finanțare în cauză, fie și-a transpus raționamentul privind finanțarea prin intermediul taxei pe lapte în cazul finanțării prin intermediul bugetului general al Landului Bavaria. Prin urmare, nu este exclus ca argumentele referitoare la finanțarea prin intermediul bugetului general al Landului Bavaria precum cele expuse la punctele 73 și 74 de mai sus, dacă ar fi fost prezentate în cursul procedurii oficiale de investigare, să fi putut conduce la un rezultat diferit.

76 În consecință, se impune admiterea primului motiv.

77 În aceste împrejurări, este necesar să se examineze în ce măsură trebuie anulată decizia atacată, ținând seama de faptul că primul motiv se referă la încălcarea dreptului reclamantului de a fi asociat la procedura administrativă în ceea ce privește mai precis finanțarea ajutorului prin intermediul bugetului său general.

78 Trebuie arătat că, în conformitate cu jurisprudența constantă, anularea în parte a unui act al Uniunii Europene nu este posibilă decât în măsura în care elementele a căror anulare este solicitată pot fi separate de restul actului. Această condiție de separabilitate nu este îndeplinită atunci când anularea în parte a unui act ar avea ca efect modificarea substanței acestuia (Hotărârea din 3 aprilie 2014, Comisia/Țările de Jos și ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, punctul 57, și Ordonanța din 11 decembrie 2014, Carbunión/Consiliul, C-99/14 P, nepublicată, EU:C:2014:2446, punctul 26).

79 În această privință, Curtea a considerat că problema dacă cuantumul inițial al unui ajutor trebuia să fie actualizat prin aplicarea unei rate a dobânzii simple sau a unei rate a dobânzii compuse era separabilă de cuantumul inițial al ajutorului și nu influența constatarea faptului că acesta era incompatibil cu piața internă. În plus, Curtea a observat că însuși dispozitivul deciziei în discuție făcea distincție, la articolul 1 din aceasta, între cuantumul inițial al ajutorului în cauză și cuantumul actualizat (Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, punctele 107 și 108).

80 În schimb, Tribunalul a considerat că criteriile care condiționau autorizarea temporară de plată a unui ajutor nu puteau fi separate de restul actului atacat (a se vedea în acest sens Ordonanța din 10 decembrie 2013, Carbunión/Consiliul, T-176/11, nepublicată, EU:T:2013:686, punctele 33-36).

81 În plus, Curtea a considerat că o modificare a condițiilor de rambursare a unui aport de capital, care reprezenta un avantaj suplimentar, nu putea fi separată de actul contestat, dat fiind că acest element făcea parte integrantă din aprecierea Comisiei atunci când s-a pronunțat cu privire la compatibilitatea ajutorului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 aprilie 2014, Comisia/Țările de Jos și ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, punctele 59-63).

82 Rezultă de aici că o anulare în parte nu se prezumă și nu este posibilă decât cu condiția să fie cert că această anulare nu va avea ca efect modificarea substanței actului atacat.

83 În speță, trebuie să se constate că, după cum s-a arătat la punctul 75 de mai sus, decizia atacată nu conține nicio analiză distinctă în funcție de modalitățile de finanțare, cu atât mai mult cu cât Comisia susține, după cum s-a arătat la punctul 63 de mai sus, că, chiar dacă ajutorul în discuție era alimentat din două surse de finanțare, este vorba despre o singură măsură. Această constatare este confirmată de faptul că, spre deosebire de situația de fapt în discuție în cauza în care a fost pronunțată hotărârea citată la punctul 79 de mai sus, articolul 1 din decizia atacată, care constată incompatibilitatea ajutorului în litigiu cu piața internă, nu specifică modalitatea precisă prin care este finanțat acesta din urmă. În plus, în articolele 2-4 din decizia atacată, referitoare la recuperarea ajutorului, nu se stabilește nicio distincție între cele două tipuri de finanțare.

84 În consecință, în speță, ținând seama de conținutul și de structura deciziei atacate, este imposibil să se separe, din lecturarea acesteia, considerațiile referitoare la finanțarea prin intermediul bugetului general al Landului Bavaria de restul deciziei respective. Prin urmare, întrucât condiția pusă la punctul 82 de mai sus nu este îndeplinită, nu poate fi pronunțată anularea în parte a deciziei atacate, limitată la finanțarea din bugetul general al Landului Bavaria.

85 Mai mult, trebuie amintit că, în cadrul controlului pe care instanțele Uniunii îl exercită cu privire la aprecierile economice complexe efectuate de Comisie în domeniul ajutoarelor de stat, nu ține de competența instanței Uniunii să substituie aprecierea Comisiei cu propria apreciere economică (Hotărârea din 20 septembrie 2017, Comisia/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punctul 63; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 9 martie 2017, Ellinikos Chrysos/Comisia, C-100/16 P, EU:C:2017:194, punctul 20).

86 Prin urmare, în speță, Tribunalul nu are competența de a reconstitui raționamentul Comisiei pentru a observa impactul finanțării prin intermediul bugetului general al Landului Bavaria asupra examinării ajutorului în litigiu în decizia atacată.

87 Având în vedere ceea ce precedă, este necesară admiterea acțiunii în temeiul primului motiv.

88 Prin urmare, se impune anularea articolului 1 din decizia atacată, în măsura în care privește ajutorul acordat în Bavaria.

89 Situația este aceeași în ceea ce privește articolele 2-4 din decizia respectivă, a căror anulare este de asemenea solicitată de reclamant, în măsura în care recuperarea ajutorului prevăzută în acestea este o consecință directă a articolului 1. Aceasta decurge de asemenea din modul de redactare a articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, care prevede că, atunci când adoptă „decizii negative în cazuri de ajutor ilegal, Comisia decide ca statul membru în cauză să ia toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului de la beneficiar”.

90 În consecință, articolele 1-4 din decizia atacată trebuie să fie anulate în măsura în care privesc ajutorul acordat în Bavaria, fără a fi necesară pronunțarea asupra celorlalte motive invocate de reclamant.

Cu privire la cheltuielile de judecată

91 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, se impune ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, să fie obligată să suporte și cheltuielile de judecată efectuate de reclamant, conform concluziilor acestuia din urmă.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a patra),

declară și hotărăște:

1) Anulează articolele 1-4 din Decizia (UE) 2015/2432 a Comisiei din 18 septembrie 2015 privind ajutorul de stat SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] acordat de Republica Federală Germania pentru testele de calitate a laptelui în cadrul Legii privind laptele și grăsimea, în măsura în care prin acestea s-a decis că acordarea unui ajutor de stat de către Republica Federală Germania este incompatibilă cu piața internă în ceea ce privește testele de calitate a laptelui efectuate în Bavaria și s-a dispus recuperarea ajutorului respectiv.

2) Comisia Europeană suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de Freistaat Bayern.

Kanninen Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín Reine

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 12 decembrie 2018.

Semnături