Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2024/454

8.2.2024

BESLUIT (EU) 2024/454 VAN DE COMMISSIE

van 7 december 2023

betreffende maatregel SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)): door Duitsland verleende staatssteun voor melkkwaliteitstests die in het kader van de wet melk en vetten in Beieren zijn verricht

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2023) 8388)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Na de belanghebbenden overeenkomstig bovengenoemd artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken ([1]) en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. **Procedure**

1. Bij brieven van 28 november 2011 en 27 februari 2012 heeft de Commissie Duitsland verzocht om aanvullende informatie met betrekking tot het jaarverslag 2010 over staatssteun in de landbouwsector, dat Duitsland overeenkomstig artikel 21, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ([2]) had ingediend. Duitsland heeft de vragen van de Commissie beantwoord bij brieven van 16 januari 2012 en 27 april 2012. Uit de antwoorden van Duitsland is duidelijk geworden dat het land de eigen melksector financiële steun had geboden in het kader van de Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten uit 1952 (wet inzake de handel in melk, melkproducten en vetten, hierna "wet melk en vetten" of "WMV").

2. Bij brief van 2 oktober 2012 heeft de Commissie aan Duitsland meegedeeld dat de betrokken maatregelen als niet-aangemelde steun zijn geregistreerd onder nummer SA.35484 (2012/NN). Bij brieven van 16 november 2012, 7, 8, 11, 13, 14, 15 en 19 februari, 21 maart, 8 april, 28 mei, 10 en 25 juni en 2 juli 2013 heeft Duitsland aanvullende informatie verstrekt.

3. Bij brief van 17 juli 2013 (C(2013) 4457 final) ([3]) heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van bepaalde submaatregelen die in het kader van de WMV zijn ingevoerd, de in artikel 108, lid 2, VWEU bedoelde procedure in te leiden (hierna "het inleidingsbesluit") ([4]). In hetzelfde schrijven heeft de Commissie vastgesteld dat andere submaatregelen, hetzij voor de periode van 28 november 2001 tot en met 31 december 2006, voor de periode met ingang van 1 januari 2007 of voor beide tijdvakken verenigbaar zijn met de interne markt ([5]), hetzij geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, hetzij niet binnen het toepassingsgebied van de staatssteunregels vallen ([6]).

4. De Commissie heeft vastgesteld dat de steun voor melkkwaliteitstests die in Baden-Württemberg en Beieren zijn verricht, voor de periode van 28 november 2001 tot en met 31 december 2006 verenigbaar is met de interne markt ([7]).

5. Daarentegen betwijfelt de Commissie of de steun voor melkkwaliteitstests die in de periode met ingang van 1 januari 2007 zijn verricht, eveneens verenigbaar zijn met de interne markt, hoewel het om dezelfde tests gaat ([8]).

6. Bij brief van 20 september 2013 heeft Duitsland opmerkingen over het inleidingsbesluit gemaakt.

([1]) PB C 7 van 10.1.2014, blz. 8.
([2]) Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1999/659/oj).
([3]) Zoals gecorrigeerd bij brief van 16 december 2013 (C(2013) 9021 final).
([4]) Cf. punt 278 in samenhang met de bijlage bij het inleidingsbesluit.
([5]) Cf. punt 277 in samenhang met de bijlage bij het inleidingsbesluit.
([6]) Cf. punt 276 in samenhang met de bijlage bij het inleidingsbesluit.
([7]) Vermeld in het inleidingsbesluit als maatregelen BW 1 en BY 1.
([8]) Cf. punt 278 in samenhang met de bijlage bij het inleidingsbesluit.

7. Het inleidingsbesluit is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ([9]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd binnen een maand hun opmerkingen te maken.

8. De Commissie heeft zeven reacties van belanghebbenden ontvangen met betrekking tot de maatregelen voor melkkwaliteitstests. Deze werden doorgezonden naar Duitsland.

9. Duitsland reageerde bij schrijven van 3 december 2014.

10. Op 18 september 2015 heeft de Commissie Besluit (EU) 2015/2432 ([10]) vastgesteld waarbij de steun voor de melksector met betrekking tot routinecontroles van melk in Beieren en Baden-Württemberg voor de periode vanaf 1 januari 2007 tot terug te vorderen onverenigbare steun wordt verklaard.

11. Op 26 november 2015 en 4 december 2015 hebben Beieren alsmede Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns e.V., Genossenschaftsverband Bayern e.V. en Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft e.V. bij het Gerecht van de Europese Unie een vordering ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van Besluit (EU) 2015/2432.

12. Bij twee arresten van 12 december 2018 heeft het Gerecht de artikelen 1 tot en met 4 van Besluit (EU) 2015/2432 nietig verklaard voor zover daarin wordt beslist dat het verlenen van staatssteun door Duitsland onverenigbaar is met de interne markt wat de in Beieren uitgevoerde melkkwaliteitstests betreft, en de terugvordering van die steun wordt gelast ("de arresten van 12 december 2018") ([11]).

13. Op 22 februari 2019 heeft de Commissie hogere voorziening tegen deze arresten ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

14. Op 10 maart 2022 heeft het Hof van Justitie de hogere voorzieningen van de Commissie ([12]) afgewezen en de arresten van 12 december 2018 bevestigd.

2. **Achtergrond**

15. Het inleidingsbesluit had betrekking op door de melkheffing gefinancierde maatregelen die de Duitse Länder in het kader van de MFG aan melkbedrijven konden opleggen ([13]).

16. Besluit (EU) 2015/2432 had betrekking op de steun die aan de zuivelsector in Beieren en Baden-Württemberg werd verleend voor routinecontroles van de melkkwaliteit voor de periode vanaf 1 januari 2007. Deze steun werd onverenigbaar met de interne markt verklaard en terugvordering ervan werd gelast. Voor Beieren had Besluit (EU) 2015/2432 betrekking op maatregelen die niet alleen door de melkheffing werden gefinancierd maar ook door de algemene begroting.

17. Overeenkomstig artikel 264, eerste paragraaf, VWEU wordt de betrokken handeling door het Hof van Justitie van de Europese Unie nietig verklaard indien de vordering tot nietigverklaring gegrond is. In een dergelijk geval moet de Commissie de nodige maatregelen nemen om te voldoen aan het arrest ([14]).

18. Bij zijn arresten van 12 december 2018 heeft het Gerecht Besluit (EU) 2015/2432 gedeeltelijk vernietigd. Het Gerecht oordeelde dat het inleidingsbesluit alleen betrekking had op het gedeelte van de steun dat door de heffing op de melkbedrijven was gefinancierd, maar niet op het gedeelte van de steun dat uit de begroting van het Land was gefinancierd ([15]). Het Gerecht oordeelde dat voor zover het ging om dat laatste gedeelte van de steun, Besluit (EU) 2015/2432 was vastgesteld zonder dat aan de belanghebbenden partijen de gelegenheid was geboden opmerkingen in te dienen, en dus was aangenomen in strijd met het recht van verzoekers om bij de administratieve procedure te worden betrokken overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 6, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999.

([9]) Zie voetnoot 1.

([10]) 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 L 334 van 22.12.2015, blz. 23, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/2432/oj).

([11]) Arresten van het Gerecht van 12 december 2018, *Freistaat Bayern/Commissie*, T-683/15, EU:T:2018:916, en *Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns e.a./Commissie*, gevoegde zaken T-722/15, T-723/15 en T-724/15, ECLI:EU:T:2018:920.

([12]) Arrest van het Hof van Justitie van 10 maart 2022, *Commissie/Freistaat Bayern*, gevoegde zaken C-167/19 P en C-171/19 P, ECLI:EU:C:2022:176.

([13]) Cf. deel 3.3.1 van het inleidingsbesluit.

([14]) Cf. artikel 266, eerste alinea, VWEU.

([15]) Zie arresten van het Gerecht van 12 december 2018, *Freistaat Bayern/Commissie*, T-683/15, ECLI:EU:T:2018:916, punt 69, en *Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns e.a./Commissie*, gevoegde zaken T-722/15, T-723/15 en T-724/15, EU:T:2018:920, punt 66.

19. Bij de arresten van 12 december 2018 werden de artikelen 1 tot en met 4 van Besluit (EU) 2015/2432 nietig verklaard voor zover daarin wordt besloten dat het verlenen van staatssteun door Duitsland onverenigbaar is met de interne markt wat de in Beieren uitgevoerde melkkwaliteitstests betreft, en de terugvordering van die steun wordt gelast.

20. Deze arresten lieten echter het gedeelte van Besluit (EU) 2015/2432 onverlet dat betrekking heeft op de steun voor in Baden-Württemberg verrichte melkkwaliteittests. Dienovereenkomstig blijft dat gedeelte van Besluit (EU) 2015/2432 met betrekking tot de maatregel in Baden-Württemberg gelden en is het nog steeds van kracht.

21. Bij zijn arrest van 10 maart 2022 heeft het Hof van Justitie de arresten van 12 december 2018 bevestigd.

22. Het onderhavige besluit heeft dus alleen betrekking op de staatssteun die Duitsland heeft verleend voor melkkwaliteitstests die door Beieren zijn verricht ten gunste van zuivelbedrijven, en die is gefinancierd met een melkheffing (maatregel BY 1 in het inleidingsbesluit) tijdens de periode vanaf 1 januari 2007.

3. **Beschrijving van de maatregelen en inhoud van het inleidingsbesluit**

23. Artikel 22, lid 1, van de MFG verleent de overheden van de Duitse Länder de bevoegdheid om op het niveau van de zuivelbedrijven een melkheffing (*Milchumlage*) op te leggen op basis van de aan deze zuivelbedrijven geleverde hoeveelheden melk. De melkheffing is niet van toepassing op ingevoerde producten. Uitgevoerde producten daarentegen kunnen aan de heffing worden onderworpen.

24. Beieren heeft van deze machtiging gebruikgemaakt ([16]) en, zoals beschreven in het inleidingsbesluit, financiële steun verleend voor wettelijke tests die bedoeld zijn om de kwaliteit en bepaalde eigenschappen van de melk te beoordelen, zoals bedoeld in artikel 22, lid 2, punt 1, en artikel 10, lid 1, van de MFG in samenhang met de verordening inzake kwaliteitscontrole en betaling voor aan zuivelbedrijven geleverde melk (*Verordnung über die Güteprüfung und Bezahlung der Anlieferungsmilch*) van 9 juli 1980 (hierna ("melkkwaliteitsverordening") ([17]). De uitvoering van de wettelijke tests in het kader van de melkkwaliteitsverordening is toevertrouwd aan een erkend testcentrum, namelijk de Milchprüfring Bayern e.V. (hierna "Milchprüfring" ([18]))

25. De melkkwaliteitstests werden opgelegd overeenkomstig artikel 10 van de MFG in samenhang met artikel 1, lid 1, van de melkkwaliteitsverordening. Commerciële verbruikers van melk (zoals zuivelbedrijven) moeten aan hen geleverde melk laten testen om de kwaliteit ervan te bepalen op het gebied van:

— vetgehalte,

— eiwitgehalte,

— bacteriologische structuur,

— gehalte aan somatische cellen, en

— vriespunt.

26. Volgens Duitsland vormde deze maatregel geen steun, aangezien de betalingen werden verleend als compensatie voor noodzakelijke uitgaven gedaan door de Milchprüfring voor het verrichten van bij wet vastgestelde overheidstaken (*hoheitliche Aufgaben*) ([19]).

27. De Commissie oordeelde ([20]) dat zelfs indien overheidstaken bij wet aan een derde partij (zoals de Milchprüfring) worden toevertrouwd, deze activiteit nog steeds een voordeel kan opleveren voor zuivelbedrijven, die ondernemingen zijn, in de vorm van gesubsidieerde diensten. Kosten die gedaan zijn om te voldoen aan nationale wettelijke verplichtingen (zoals de verplichting om melkkwaliteitstests te verrichten overeenkomstig de melkkwaliteitsverordening) moeten worden beschouwd als typische exploitatiekosten die gewoonlijk door de betrokken ondernemingen worden gedragen. Indien de staat deze kosten terugbetaalt, blijken de voorwaarden voor steun overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU vervuld te zijn. De Commissie nam derhalve aan dat er sprake was van steun.

([16]) Cf. deel 2.5 van het inleidingsbesluit.

([17]) Vermeld als maatregel BY 1 in het inleidingsbesluit. Zie de beschrijving van de maatregel in het inleidingsbesluit, deel 2.6.1.1 en de voorlopige juridische beoordeling met betrekking tot het bestaan van steun in deel 3.3 en deel 3.5.2, met name punt 130, waarin wordt geoordeeld dat de heffingen voor de financiering van de maatregel staatsmiddelen vormen: de voorlopige beoordeling van de verenigbaarheid bevindt zich in deel 3.5.16 en deel 4.

([18]) Cf. deel 2.6.1.1 van het inleidingsbesluit.

([19]) Cf. deel 2.6.1.1 van het inleidingsbesluit.

([20]) Cf. deel 3.5.2 van het inleidingsbesluit.

28. In het inleidingsbesluit oordeelde de Commissie dat de maatregel (omschreven als steun voor routinecontroles van melkkwaliteit in Beieren, die via de melkheffing zijn gefinancierd en zijn verricht in de periode vanaf 2007 ([21])), waarschijnlijk staatssteun vormde ([22]), en uitte zij twijfels over de verenigbaarheid met de interne markt ([23]). Zij verzocht Duitsland opmerkingen in te dienen en alle informatie te verstrekken die haar zou kunnen helpen bij de beoordeling van de steun met betrekking tot de periode vanaf 1 januari 2007 ([24]).

29. De Commissie oordeelde verder dat de methode van financiering (parafiscale heffing) integraal deel uitmaakte van de steunmaatregel en dat bij de beoordeling van de steun derhalve rekening moest worden gehouden met de financieringsmethode ([25]).

30. Wat de melkheffing, betreft oordeelde de Commissie dat deze geen discriminatie ten aanzien van ingevoerde producten inhield, niet in strijd was met de bepalingen van artikel 110 VWEU en niet inging tegen de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening voor melk ([26]).

4. **Intrekking van de maatregel en terugvordering van de steun**

31. De steun voor routinecontroles van melkkwaliteit werd in Beieren afgeschaft in 2013.

32. Na de vaststelling van Besluit (EU) 2015/2423 werd de steun voor een bedrag van ongeveer 22,4 miljoen EUR, die door de melkheffing was gefinancierd, teruggevorderd in 2017. Aangezien de melkheffing in de beoordeling als een integrerend onderdeel van de steunmaatregel werd aangemerkt (zie punt 29), verklaarde Besluit (EU) 2015/2432, door de steun als onverenigbaar met de interne markt te verklaren, op impliciete wijze ook dat de heffing op onrechtmatige wijze was geïnd.

33. Beieren bevestigde dat de terugvordering van de via de melkheffing gefinancierde steun, die in 2017 als een compensatie voor de melkheffing werd beëindigd, onherroepelijk was en niet ongedaan zou worden gemaakt ([27]).

34. Derhalve is de bij het inleidingsbesluit ingestelde procedure met betrekking tot routinecontroles van melkkwaliteit die via de melkheffing zijn gefinancierd en in de periode vanaf 2007 zijn verricht, zonder voorwerp geraakt.

5. **Conclusie**

35. De Commissie wijst erop dat de bevoegdheden van de Commissie overeenkomstig de artikelen 107 en 108 VWEU bedoeld zijn om te voorkomen dat onverenigbare steun wordt verleend. Wat terugvordering betreft, heeft het Hof van Justitie steeds verklaard dat de bevoegdheid van de Commissie om de lidstaat te gelasten door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt beschouwde steun terug te vorderen, bedoeld is om de toestand te herstellen zoals die vóór de toekenning van de onverenigbare staatssteun bestond ([28]).

36. Het behoort met andere woorden tot de doelstellingen van het staatssteuntoezicht te voorkomen dat onverenigbare staatssteun wordt toegekend. Het andere doel is te verzekeren dat de situatie van vóór de verstoring van de concurrentie ten gevolge van de onverenigbare staatssteun wordt hersteld.

37. In het onderhavige geval bestaat de toekenning van de in het inleidingsbesluit vastgestelde steun niet langer aangezien deze definitief en onvoorwaardelijk is teruggevorderd ([29]).

38. In deze omstandigheden is de formele onderzoeksprocedure die op grond van artikel 108, lid 2, VWEU is ingesteld met betrekking tot routinecontroles van melkkwaliteit in Beieren die via de melkheffing zijn gefinancierd en die in de periode vanaf 2007 zijn verricht, zonder voorwerp geraakt.

([21]) Cf. deel 3.5.2 van het inleidingsbesluit.
([22]) Cf. deel 3.3 van het inleidingsbesluit.
([23]) Cf. deel 4 van het inleidingsbesluit.
([24]) Cf. deel 5 van het inleidingsbesluit.
([25]) Cf. deel 3.5.16 van het inleidingsbesluit.
([26]) Cf. deel 3.5.16.2 van het inleidingsbesluit.
([27]) De Commissie wijst erop dat volgens vaste rechtspraak (cf. arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, *Eesti Pagar AS/Ettevotluse Arendamise Sihtasutus*, C-349/17, ECLI:EU:C:2018:768) alle nationale autoriteiten ertoe verplicht zijn elke onrechtmatige steun ambtshalve terug te vorderen, zelfs indien de Commissie daarover geen besluit heeft genomen.
([28]) Arrest van het Hof van Justitie van 14 september 1994, Spanje/Commissie, gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punt 75.
([29]) Cf. overwegingen 32 en 33.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De procedure die op grond van artikel 108, lid 2, VWEU op 17 juli 2013 is ingeleid met betrekking tot routinecontroles van melkkwaliteit die via de melkheffing zijn gefinancierd en vanaf 1 januari 2007 zijn verricht, is zonder voorwerp geraakt en wordt hierbij beëindigd.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 7 december 2023.

Voor de Commissie
Didier REYNDERS
Lid van de Commissie