GERECHT

28 Zaak T-683/15, Freistaat Bayern/Europese Commissie

Arrest van 12 december 2018 (Vierde kamer)

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 Verordening (EG) 659/1999

In Duitsland wordt de kwaliteit van melk traditiegetrouw verzekerd door onafhankelijke kwaliteitstests. Deze melkkwaliteitstests worden in Beieren 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).

Bij brief van 17 juli 2013 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 ten uitvoer zijn gelegd met als doel om de melksector te ondersteunen. Op 18 september 2015 heeft de Commissie het bestreden besluit genomen. In het bestreden besluit 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. De Commissie heeft in 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.

Verzoeker komt op tegen het bestreden besluit. Met het eerste middel betoogt 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.

Het Gerecht overweegt als volgt. Om na te gaan of er sprake is van een schending van het recht om betrokken te worden bij de administratieve procedure, dient het bestreden besluit 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. Het Gerecht stelt vervolgens vast dat de financiering van de melkkwaliteitstests door de begrotingsmiddelen van de deelstaat Beieren, niet vermeld wordt in het inleidingsbesluit. 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.

Aan deze vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de argumenten van de Commissie. 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 Verordening (EG) 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. 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 lei-

den dat het onderzoek van de Commissie ook de financiering uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren betrof. Dat was in casu niet het geval.

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.

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 Verordening (EG) 659/1999 schendt. In deze context roept het Gerecht in herinnering 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, 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. 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. Derhalve dient het eerste middel te worden aanvaard.

Vervolgens onderzoekt het Gerecht 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. 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. Het Gerecht overweegt dat het in casu niet mogelijk is om de overwegingen inzake de financiering uit de algemene begroting van de deelstaat Beieren te scheiden van de rest van het besluit. De gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit – dus beperkt tot de financiering uit de algemene begroting – is derhalve niet mogelijk.

Het bestreden besluit wordt nietig verklaard.