

**KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/2432****af 18. september 2015****i sag SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) om Tysklands statsstøtte til mælke kvalitetskontroller i forbindelse med lov om mælk og fedtstoffer***(meddelt under nummer C(2015) 6295)***(Kun den tyske udgave er autentisk)**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler <sup>(1)</sup>, og

ud fra følgende betragtninger:

**1. SAGSFORLØB**

- (1) Ved brev af 28. november 2011 og 27. februar 2012 anmodede Europa-Kommissionen (herefter »Kommissionen«) Tyskland om flere oplysninger i forbindelse med årsrapporten om statsstøtte i landbrugssektoren for 2010, som Tyskland havde indsendt i henhold til artikel 21, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 <sup>(2)</sup>. Tyskland besvarede Kommissionens spørgsmål ved brev af 16. januar 2012 og 27. april 2012. Af de oplysninger, som Tyskland indsendte, fremgik det, at Tyskland havde ydet statsstøtte til den tyske mejerisektor på grundlag af Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (forkortet Milch- und Fettgesetz, herefter »lov om mælk og fedtstoffer«) af 1952.
- (2) Ved brev af 2. oktober 2012 meddelte Kommissionen Tyskland, at de pågældende foranstaltninger var registreret som ikke-anmeldt støtte med sagsnummer SA.35484 (2012/NN). Ved brev af 16. november 2012, 7., 8., 11., 13., 14., 15. og 19. februar, 21. marts, 8. april, 28. maj, 10. og 25. juni og 2. juli 2013 indsendte Tyskland yderligere oplysninger.
- (3) Ved brev af 17. juli 2013 (C(2013) 4457 final) meddelte Kommissionen Tyskland sin beslutning om, for så vidt angår visse gennemførte delforanstaltninger i henhold til lov om mælk og fedtstoffer, at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF <sup>(3)</sup> (herefter »åbningsafgørelsen«). I samme brev fastslog Kommissionen, at yderligere delforanstaltninger enten er forenelige med det indre marked for perioden fra den 28. november 2001 til den 31. december 2006 eller for perioden fra den 1. januar 2007 eller for begge perioder, eller ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, eller at de ikke falder ind under statsstøttereglerne (herefter den »positive afgørelse«).
- (4) For perioden fra den 28. november 2001 til den 31. december 2006 fastslog Kommissionen, at støtteforanstaltningerne i forbindelse med mælke kvalitetskontroller i Baden-Württemberg og Bayern var forenelige med det indre marked.
- (5) Kommissionen rejste derimod tvivl med hensyn til foreneligheden af de samme mælke kvalitetskontroller, i det omfang de blev gennemført i perioden efter den 1. januar 2007.
- (6) Den foreliggende afgørelse vedrører udelukkende mælke kvalitetskontroller, der er gennemført i perioden efter den 1. januar 2007.

<sup>(1)</sup> EUT C 7 af 10.1.2014, s. 8.

<sup>(2)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

<sup>(3)</sup> Med virkning fra den 1. december 2009 er artikel 87 og 88 i EF-traktaten blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Artikel 87 og 88 i EF-traktaten og artikel 107 og 108 i TEUF er i det væsentlige identiske. Henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF læses som henvisninger til artikel 87 og 88 i EF-traktaten, hvor det er relevant.

- (7) Ved brev af 20. september 2013 fremsatte Tyskland bemærkninger til åbningsafgørelsen.
- (8) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(4)</sup>. Kommissionen opfordrede de andre interesserede parter til at fremsætte eventuelle bemærkninger inden for en måned.
- (9) Kommissionen modtog i alt 19 bemærkninger fra interesserede parter. En af disse interesserede parter anmodede Kommissionen om at få sit navn hemmeligholdt og begrundede dette udførligt. Ikke denne sidstnævnte, men derimod syv af de i alt 19 bemærkninger var relateret til de omhandlede foranstaltninger vedrørende mælkekontroller.
- (10) De modtagne bemærkninger blev fremsendt til Tyskland ved brev af 27. februar, 3. marts og 3. oktober 2014 uden at oplyse navnet på den tidligere omtalte interesserede part.
- (11) Tyskland fremsendte i første omgang ikke noget svar til de bemærkninger, der var blevet fremsat af de interesserede parter i februar 2014. Tyskland reagerede dog ved brev af 3. december 2014 på yderligere bemærkninger indsendt den 8. juli 2014.

## 2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE

- (12) Nedenfor beskrives den finansielle støtte til gennemførte mælkekontroller i Baden-Württemberg og Bayern, der i åbningsafgørelsen er betegnet som delforanstaltningerne BW 1 og BY 1, hvis forenelighed med det indre marked Kommissionen har rejst tvivl om for perioden fra den 1. januar 2007.

### Begrundelse for Kommissionens indledning af proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF

- (13) Lov om mælk og fedtstoffer er en tysk forbundslov, som trådte i kraft i 1952 og siden er blevet ændret flere gange, senest den 31. oktober 2006. Den udgør den retlige ramme for de omhandlede støtteforanstaltninger og har ubegrænset gyldighedsperiode.
- (14) Som Tyskland meddelte, finansieres de gennemførte mælkekontroller i Bayern ikke kun via mælkeafgiften, men også over det almindelige delstatsbudget.
- (15) Lov om mælk og fedtstoffer bemyndiger i § 22, stk. 1, de tyske delstater til at opkræve en mælkeafgift af mejerierne på grundlag af råmælksmængderne. De afgifter, delstaterne opkræver, udgør op til 0,0015 EUR pr. kg mælk.
- (16) Tyskland nævnte, at den opkrævede mælkeafgift i de pågældende delstater ikke kan anvendes på importprodukter. Derimod kan eksportprodukter være underlagt mælkeafgiften.
- (17) § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer bestemmer, at indtægterne fra mælkeafgiften kun må anvendes til:
  1. fremme og opretholdelse af kvaliteten på grundlag af bestemte gennemførelsesbestemmelser
  2. forbedring af hygiejnen i forbindelse med fremstillingen, modtagelsen, behandlingen, forarbejdningen og afsætningen af mælk og mælkeprodukter
  3. mælkekontroller
  4. rådgivning af virksomheder i mejerimæssige spørgsmål og løbende mejeriuddannelse af unge arbejdstagere
  5. reklame med henblik på øget forbrug af mælk og mælkeprodukter
  6. gennemførelse af de i henhold til lov om mælk og fedtstoffer overdragne opgaver.

(4) Jf. fodnote 1. Forinden var der blevet fremsendt en berigtigelse til Tyskland ved brev af 9. december 2013.

- (18) § 22, stk. 2a, i lov om mælk og fedtstoffer fastslår, at uanset stk. 2 kan midlerne i henhold til stk. 1 også anvendes til:
1. reduktion af strukturelt betingede forhøjede registreringsomkostninger i forbindelse med leveringen af mælk og fløde fra producent til mejeri
  2. reduktion af forhøjede transportomkostninger i forbindelse med leveringen af mælk mellem mejerier, såfremt leveringen er nødvendig med henblik på at sikre forsyningen af drikkemælk i de aftagende mejeriers afsætningsområde
  3. fremme af kvaliteten ved central afsætning af mælkeprodukter.
- (19) § 22, stk. 4, i lov om mælk og fedtstoffer fastsætter, at bidrag og gebyrer, som betales af mejerier eller deres foreninger til mælkeproducenter i forbindelse med de i stk. 2 anførte formål, helt eller delvist kan udlignes af provenuet fra mælkeafgiften.
- (20) Baden-Württemberg og Bayern yder finansiel støtte til mælkekvalitetskontroller, der i åbningsafgørelsen betegnes som delforanstaltningerne BW 1 og BY 1. De samlede anvendte midler (begge delstater sammenregnet, for Bayerns vedkommende inklusive midler over delstatens almindelige budget) udgjorde ca. 9 mio. EUR om året.
- (21) I henhold til § 10 i lov om mælk og fedtstoffer sammenholdt med § 1, stk. 1, i Milch-Güteverordnung (herefter »forordning om mælkekvalitet«) af 9. juli 1980 <sup>(5)</sup> skal aftagere af mælk med henblik på at foretage en vurdering af kvaliteten lade undersøge eller selv undersøge enhver råmælk for:
- fedtindhold
  - proteinindhold
  - bakteriologisk beskaffenhed
  - indhold af somatiske celler
  - frysepunkt.
- (22) De kontroller, der nævnes i § 1, stk. 1, i forordning om mælkekvalitet, er obligatoriske for den af mejerier i Tyskland (aftagere af mælk) erhvervede mælk.
- (23) Der er ikke andre delstater end Baden-Württemberg og Bayern, herunder de delstater, der ikke opkræver mælkeafgift, som yder økonomisk støtte til mælkekvalitetskontroller.
- (24) Nedenstående retsgrundlag bestemmer gennemførelsen af delforanstaltningerne BW 1 og BY 1:
- § 22, stk. 2, nr. 1, i lov om mælk og fedtstoffer
  - forordning om mælkekvalitet af 9. juli 1980
  - Verordnung zur Durchführung der Milch-Güteverordnung (forordning om anvendelse af forordning om mælkekvalitet) af 18. maj 2004 <sup>(6)</sup>
  - Bekanntmachung zur Zulassung des Milchprüfings Baden-Württemberg e.V. (bekendtgørelse om godkendelse af Milchprüfung Baden-Württemberg e.V.) af 21. juli 2004 <sup>(7)</sup>
  - § 23 og § 44 i Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (budgetreglerne for Baden-Württemberg)
  - BayMilchUmlV (forordning om en afgift på mælk) af 17. oktober 2007 <sup>(8)</sup> (Bayern)

<sup>(5)</sup> Bundesgesetzblatt (Tysklands lovtidende) I, s. 878, 1081, senest ændret ved artikel 1 i forordning af 17. december 2010 (Tysklands lovtidende I, s. 2132).

<sup>(6)</sup> GBl. (Baden-Württembergs lovtidende) nr. 8, s. 350.

<sup>(7)</sup> Staatsanzeiger (Tysklands statstidende) nr. 30 af 2. august 2004.

<sup>(8)</sup> GVBl. (lov- og bekendtgørelsestidende) fra 2007, s. 727, senest ændret ved forordning af 29.11.2012.

- Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen (forordning om opkrævning af mælkeproduktionsafgifter) af 18. maj 2004 (Baden-Württemberg) <sup>(9)</sup>, ophævet som følge af forordningen fra ministeriet for landdistrikter og forbrugerbeskyttelse om ophævelse af forordning om opkrævning af mælkeproduktionsafgifter af 14. februar 2013
- § 23 og § 44 i Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (de bayerske budgetregler).
- (25) Allerede under den indledende procedure påstod Tyskland, at disse foranstaltninger ikke udgør støtte af følgende årsager:
- (26) Betalingerne ydes som udligning af nødvendige udgifter, som mælkekontrolorganerne har i forbindelse med udøvelsen af offentlig myndighed. Kontrollerne ville sikre produktsikkerheden med henblik på at beskytte forbrugerne mod sundhedsmæssige skader samt forsyne befolkningen med produkter af høj kvalitet.
- (27) Af særlig betydning er yderligere kontroller af råmælken, som gik betydeligt længere end kravene i forordning om mælkekvalitet. Dette gør det muligt for mælkekontrolorganerne at drive et overvågningssystem til at bestemme tilførsler af hæmmere, og med hvilket der ved mistanke målrettet ville kunne identificeres hæmmere i råmælken og i givet fald indføres sanktioner. Kommissionen bemærker, at finansiel støtte til disse yderligere kontroller vil være genstand for en særskilt afgørelse.
- (28) Efter at Kommissionen ved brev af 2. oktober 2012 havde registreret samtlige foranstaltninger, der falder ind under lov om mælk og fedtstoffer, som ikke-anmeldt støtte, blev Baden-Württemberg og Bayern enige om at indstille godtgørelsen af udgifter for så vidt angår officielle mælkekvalitetskontroller, der tidligere blev støttet med mælkeafgiftsmidler. I stedet vil mejerisektoren fremover godtgøre udgifterne direkte til mælkekontrolorganerne. I betragtning af, at langt størstedelen (ca. 80 %) af de finansielle midler fra mælkeafgiften i Baden-Württemberg blev tilført den nævnte officielle kontrol af råmælken, havde Baden-Württemberg i denne sammenhæng — som følge af den administrative forenkling og reduktion af bureaukratiet — pr. 1. januar 2013 helt undladt at opkræve mælkeafgiften. I Bayern blev bortfaldet af udgiftsgodtgørelsen udlignet via en nedsættelse af afgiftssatsen.

### Tysklands bemærkninger af 20. september 2013

- (29) Vedrørende de omhandlede delforanstaltninger BY 1 og BW 1 fremsatte Tyskland de nedenfor gengivne bemærkninger, som er afstemt mellem de to berørte delstater.
- (30) Godtgørelsen af udgifter til rutinekontrol af mælkekvaliteten er også lovlig i den periode, der går ud over perioden 2001-2006. I forbindelse med gennemførelsen af kontrollerne ved Milchprüfing Bayern e.V. (mælkekontrolorganet i Bayern, herefter forkortet »MPBY«) og Milchprüfing Baden-Württemberg e.V. (mælkekontrolorganet i Baden-Württemberg, herefter forkortet »MPBW«) ydes der ikke støtte, idet dette ikke indeholder nogen fordel for mejerisektoren i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Selv hvis der skulle være tale om støtte (hvilket Tyskland afviser), ville den skulle betragtes som eksisterende støtte. Imidlertid er foranstaltningerne BY 1/BW 1 forenelige med det indre marked. Udelukkende af hensyn til retssikkerheden har Bayern midlertidigt indstillet afgiftsfinansieringen. Udelukkende af hensyn til retssikkerheden i forbindelse med den særlige, specifikke situation i Baden-Württemberg er afgiftsfinansieringen og afgiftsopkrævningen blevet indstillet her pr. 31. december 2012.
- (31) Foranstaltningerne BY 1/BW 1 indeholdt ingen støtte i medfør af artikel 107, stk. 1, i TEUF, idet mejerierne ikke opnåede nogen fordel via MPBY's og MPBW's kontroller. Mejerierne ville navnlig ikke blive fritaget for udgifter, som de normalt skulle bære. Det er forkert at betragte udgifter til overholdelse af nationale forpligtelser som typiske driftsomkostninger, som de berørte virksomheder, dvs. mejerierne, normalt selv skulle bære.
- (32) Hvilke udgifter en virksomhed »normalt« selv skal bære, fremgår af de i den nationale lovgivning fastsatte standarder (tilknyttet kontrol). Heraf følger spørgsmålet om, hvilke belastninger en virksomhed »normalt« ville skulle bære. For så vidt har Domstolen med hensyn til skatteordninger anerkendt, at der ikke foreligger nogen støtteretlig relevant (selektiv) fordel, hvis der i forskellige regioner af en medlemsstat gælder forskellige skatteordninger. Referencerammen skal i den forbindelse ikke nødvendigvis fastsættes inden for den pågældende medlemsstats territorium, hvorfor en foranstaltning, der udelukkende på en del af det nationale område indrømmer en fordel, ikke af den grund alene er selektiv i artikel 107, stk. 1, TEUF's forstand <sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> GBl. (Baden-Württembergs lovtidende) s. 350.

<sup>(10)</sup> Domstolens dom af 6. september 2006, Portugal mod Kommissionen, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, præmis 56 f.

- (33) Overført på udgiftsafholdelsen i forbindelse med mælke kvalitetskontrollerne skal der gælde det samme. På grund af de føderalt fordelte kompetencer er den »normale belastning« udelukkende et resultat af samspillet mellem forbunds- og delstatslovgivning. I henhold hertil er der i forbindelse med udgifterne til mælkekontrollen ikke tale om typiske driftsomkostninger for mejerierne.
- (34) Forbundslovgivningen fastsætter ikke, at mejerierne skulle bære udgifterne til kvalitetskontrollerne. Udgiftsafholdelsen fremgår hverken af lov om mælk og fedtstoffer eller af forordning om mælke kvalitet. § 1, stk. 1, i forordning om mælke kvalitet lyder som følger: »Aftagere af mælk skal lade undersøge eller selv undersøge enhver råmælk med henblik på at foretage en vurdering af kvaliteten [...] i henhold til § 2, stk. 1-8«.
- (35) Af § 2, stk. 8, i forordning om mælke kvalitet fremgår kun, at det i princippet ikke er mejerierne, men derimod godkendte kontrolorganer, der gennemfører kontrollerne. »Kontrollerne må kun gennemføres af et kontrolorgan, der er godkendt af en kompetent myndighed i henhold til delstatslovgivningen. Den i henhold til delstatslovgivningen kompetente myndighed kan give tilladelse til, at kontrollerne gennemføres af aftageren selv«.
- (36) Derfor foreskriver forbundslovgivningen (lov om mælk og fedtstoffer samt forordning om mælke kvalitet) kun, at aftagerne af mælken er underlagt en kontrolpligt. Kompetencen i forbindelse med den konkrete udformning af mælkekontrollen (navnlig udgiftsafholdelsen) ligger derfor hos delstaterne i henhold til § 10, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer.
- (37) Hvorvidt kontrollen gennemføres af et kontrolorgan eller af aftageren selv, fastsættes således i henhold til delstatslovgivningen. Den pågældende delstat kan også træffe afgørelse om udgiftsafholdelsesforpligtelsen (aftager eller kontrolorgan). Som følge heraf findes der i Tyskland forskellige bestemmelser vedrørende udgiftsafholdelsesforpligtelsen. Disse dannede referencerammen for spørgsmålet om, hvilke udgifter en virksomhed i henhold til ovennævnte retspraksis »normalt« ville skulle bære.
- (38) I Bayern er det således MPBY, som har fået betroet opgaven med at kontrollere mælken. MPBY er det eneste godkendte kontrolorgan i Bayern. Det varetager som neutralt kontrolorgan offentlige opgaver og er derfor underlagt løbende statslig kontrol. De udgifter, der herved opstår for mælkekontrollorganet, blev delvist dækket via afgiften i henhold til § 22 i lov om mælk og fedtstoffer samt delvist, som meddelt af Tyskland, over det almindelige budget. Da delstaterne har kompetencen til at regulere udgiftsafholdelsesforpligtelsen for deres respektive territorium er det i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF ikke en fordel for visse virksomheder, hvis kvalitetskontrollen i en delstat helt eller delvist finansieres via mælkeafgiften. Forbundslovgivningen er ikke den passende referenceramme for udgiftsafholdelsesforpligtelsen. Derfor er det ikke relevant, at der ikke i andre delstater end Baden-Württemberg og Bayern finder en sådan (delvis) finansiering sted via afgiften.
- (39) På samme måde skulle alle virksomheder i Bayern og Baden-Württemberg bære udgifterne. Der er således ikke tale om en (selektiv) fordel.
- (40) Endnu et aspekt taler imod en støtteretlig relevant fordel for mejerierne: Mejerierne blev ikke fritaget for udgifter, som de normalt ville skulle bære, idet de til gengæld måtte betale et forhøjet bidrag til mælkeafgiften. Afgiften anvendes til delvis finansiering af mælkekontroller. Da finansieringen af mælkekontrollerne via afgiften — som følge af Kommissionens procedure — er blevet indstillet, er afgiftssatsen også blevet sænket. Til gengæld er mejeriernes betalinger til kvalitetskontrollerne steget for at udligne den reducerede finansiering via afgiften. For så vidt har Domstolen fastslået, at der ikke foreligger nogen fordel, hvis en afgift svarer til de faktiske økonomiske udgifter i forbindelse med de til gengæld leverede ydelser <sup>(11)</sup>. En sådan forbindelse mellem ydelse og modydelse findes i forbindelse med (parafiskale) afgifter, hvis afgifterne netop pålægges til et konkret formål. Som Kommissionen også har fastslået <sup>(12)</sup>, findes der en sådan »anvendelsessammenhæng« i det foreliggende tilfælde. Da ydelsen i det foreliggende tilfælde (bidrag til afgiften) overstiger modydelsen (lavere udgifter til mælkekontroller), kan en støtteretlig relevant fordel udelukkes.
- (41) Subsidiært anførte Tyskland, at der i forbindelse med de omhandlede delforanstaltninger er tale om eksisterende støtte.
- (42) Grundlag for finansieringen af kontrollerne via afgiften er § 22, stk. 2, nr. 1, i lov om mælk og fedtstoffer. Den støtte, der ydes på grundlag af § 22, stk. 2, nr. 1, i lov om mælk og fedtstoffer, er (i givet fald) eksisterende støtte og som sådan omfattet af en overgangsklausul. Støttekarakteren som eksisterende støtte påvirkes hverken af eventuelle ændringer eller af formålstjenlige foranstaltninger.

<sup>(11)</sup> Domstolens dom af 22. maj 2003, *Freskot*, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, præmis 84.

<sup>(12)</sup> Åbningsafgørelsen, betragtning 265 ff.

- (43) I henhold til artikel 1, litra b), nr. i), i forordning (EF) nr. 659/1999 omfatter begrebet »eksisterende støtte« bl.a. støtte, der eksisterede inden traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden. Lov om mælk og fedtstoffer blev ændret i 1952 og har siden været overvejende uændret i kraft. Støtteordningen er altså allerede blevet indført betydeligt før den relevante skæringsdato (den 1. januar 1958).
- (44) En eksisterende støtte er i henhold til artikel 108, stk. 3, første punktum, i TEUF ikke længere omfattet af overgangsklausulen og er anmeldelsespligtig, hvis støtten blev ændret. En ændring i henhold til artikel 108, stk. 3, første punktum, i TEUF kan efter den faste retspraksis kun accepteres, hvis støtten blev ændret væsentligt.
- (45) En ændring er kun relevant, hvis den berører støttens »væsentlige karakter«, hvis støtten ydes på et andet retsgrundlag, eller hvis »ordningens rækkevidde« ændres. Den (eventuelle) støtteordning er ikke ændret væsentligt siden 1958. Navnlige § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer, som ligger til grund for de i denne sammenhæng relevante foranstaltninger, er kun blevet ændret minimalt, og det her relevante nr. 1 er fuldstændig uændret. Ændringen vedrører kun § 22, stk. 2, nr. 5, som ikke er relevant her.
- (46) Ændringerne af de enkelte delstaters bestemmelser vedrørte ikke rækkevidden eller karakteren af de pågældende foranstaltninger. Det er snarere fastsat ved § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer, til hvilke formål midlerne fra en afgift i henhold til § 22, stk. 1, i lov om mælk og fedtstoffer ville kunne anvendes. Såfremt de enkelte procedurebestemmelser var blevet ændret, ville den eksisterende støtte derved kun blive ændret i medfør af artikel 108, stk. 3, første punktum, i TEUF, hvis foreneligheden med det indre marked er berørt. I Bayerns tilfælde regulerer den relevante forordning om en afgift på mælk (Bay MilchUmlV) kun detaljer, f.eks. vedrørende opkrævningen af afgiften, og det samme gælder for Baden-Württemberg. De karakteristika, der er væsentlige for støttens forenelighed, — midlernes oprindelse (afgift i henhold til § 22, stk. 1) og formålene med anvendelsen (§ 22, stk. 2) — er imidlertid allerede konkretiseret tilstrækkeligt i lov om mælk og fedtstoffer.
- (47) Desuden havde de anvendte afgiftssatser været faldende i begge delstater siden 1984. Faldende afgiftssatser ville ikke kunne påvirke en støtteordnings forenelighed.
- (48) At der muligvis til dels er tildelt midler i enkelte tilfælde og midlertidigt på grundlag af lov om mælk og fedtstoffer <sup>(13)</sup>, er ikke til hinder for at blive kategoriseret som eksisterende støtte. Denne støtte blev ydet på grundlag af lov om mælk og fedtstoffer, som udgør en støtteordning og derfor i kraft af sin natur kun beskriver de enkelte støttetyper abstrakt. Desuden skal der ikke gennemgående gøres brug af en støtteordning.
- (49) De i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren 2000-2006 <sup>(14)</sup> (herefter »EF-rammebestemmelserne 2000-2006«) samt i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren 2007-2013 <sup>(15)</sup> (herefter »rammebestemmelserne 2007-2013«) indeholdte formålstjenlige foranstaltninger kan ikke anvendes på de her relevante foranstaltninger, således at de fortsat kan falde ind under eksisterende støtte. De formålstjenlige foranstaltninger skulle netop vedrøre den pågældende støtte og fastslå, at de ikke er forenelige med det indre marked.
- (50) Rammebestemmelserne 2007-2013 har ikke eller i hvert fald ikke med den nødvendige konkretisering adresseret foreneligheden af støtten til mælke kvalitetskontroller. I denne sammenhæng henviser Tyskland til punkt 108 og 109 i rammebestemmelserne 2007-2013.
- (51) Systematikken i rammebestemmelserne 2007-2013 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1857/2006 <sup>(16)</sup> differentierer mellem »støtte til dyrehold« og »støtte til produktion og afsætning af landbrugsprodukter«. Punkt 108 i rammebestemmelserne 2007-2013 vedrører entydigt kun støtte til dyrehold, for så vidt som den vedrører den »genetiske kvalitet af Fællesskabets husdyr«. Erfaringen har »vist, at denne støtte kun bør bibeholdes, hvis den reelt medvirker til at bevare og forbedre husdyrs genetiske kvalitet«. Indførelsen af nyskabende a

<sup>(13)</sup> Jf. åbningsafgørelsen, betragtning 147.

<sup>(14)</sup> EUT C 28 af 1.2.2000, s. 2.

<sup>(15)</sup> EUT C 319 af 27.12.2006, s. 1.

<sup>(16)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 1857/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder, der beskæftiger sig med produktion af landbrugsprodukter, og om ændring af forordning (EF) nr. 70/2001 (EUT L 358 af 16.12.2006, s. 3).

vlsteknikker ville opfylde denne målsætning, hvorimod dette ikke gælder for støtte til at holde avlsdyr. Bestemmelsen i punkt 109 i rammebestemmelserne 2007-2013 kan kun forstås således, at den skal tage højde for denne viden om bevarelsen af husdyrs genetiske kvalitet (punkt 108), idet der udelukkende er tale om dette.

- (52) Også artikel 16 i forordning (EF) nr. 1857/2006, som punkt 109 i rammebestemmelserne 2007-2013 henviser til, vedrører »støtte til husdyrsektoren« og ikke mælkekvalitetskontrollerne i den her relevante forstand. Artikel 16, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1857/2006 vedrører kontroller af mælkekvaliteten, som har relation til dyreavl. Dette fremgår også af bestemmelsens kontekst: Undtaget er i henhold hertil støtte (på op til 70 %) for at fastslå husdyrs genetiske kvalitet eller udbytte. Hvis rutinekontrol af mælkekvaliteten er undtaget herfra, kan dette ligeledes kun vedrøre kontroller, der principielt er beregnet til at fastslå husdyrs udbytte. Undtagelsen vedrører kun rutinekontrol af kvaliteten af den mælk, der blev tappet direkte ved malkekoen, da det kun er ved disse kontroller, at det er muligt at fastslå det pågældende dyrs egenskaber. I Bayern blev denne dyrerelaterede kvalitetsundersøgelse gennemført af Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e.V. (LKV) og i Baden-Württemberg af Landesverband Baden-Württemberg für Leistungsprüfungen in der Tierzucht e.V.
- (53) De foreliggende relevante kontroller af mælkekvaliteten ved MPBY og MPBW er derimod møntet på at registrere selve mælkens egenskaber (ikke koens genetiske egenskaber). Mælkens egenskaber (bl.a. fedt- og proteinindhold) er relevante for salget og markedsføringen af mælken. Det er ikke muligt at drage slutninger om de enkelte dyr, idet grundlaget for kontrollerne er et helt andet. Prøverne blev ikke adskilt alt efter, hvilken ko de stammede fra. De blev først udtaget i mælkeindsamlingsbilen. I mælkeindsamlingsbilen er det ikke muligt at adskille prøverne i forhold til det enkelte dyr, eftersom mælken ved prøveudtagningen er blandet fra en lang række dyr.
- (54) Rammebestemmelserne 2007-2013 udelukker derfor hverken i punkt 109 eller andetsteds, at støtte til kontrol af mælkekvaliteten er forenelig med det indre marked. Det påhviler Kommissionen at bevise, at enkelte foranstaltninger ikke er forenelige med det indre marked. Eventuelle uklarheder i forbindelse med formuleringen af formålstjenlige foranstaltninger kunne ikke tillægges medlemsstaten <sup>(17)</sup>.
- (55) Den accept fra medlemsstaten, der er nødvendig i henhold til artikel 19, stk. 1, i forordning (EF) nr. 659/1999, får først virkning, hvis medlemsstaten kan godtgøre, hvilke foranstaltninger den konkret accepterer. De berørte delstater kunne derfor antage, at de omtvistede foranstaltninger er forenelige med det indre marked. Hvis Kommissionen havde haft til hensigt at fastslå uforeneligheden af de bayerske og baden-württembergiske mælkekvalitetskontroller med EU's indre marked, ville den have kunnet adressere dette i en form (udtrykkeligt), som den har gjort det i andre afgørelser <sup>(18)</sup>. Kommissionen har ikke over for Tyskland omtalt uforeneligheden af den bayerske og baden-württembergiske afgiftsfinansiering af mælkekvalitetskontrollerne med det indre marked. En udtrykkelig behandling af denne foranstaltning ville — i betragtning af den i det mindste upræcise formulering af rammebestemmelserne 2007-2013 — have været nødvendig i henhold til de generelle principper om bestemthed og loyalt samarbejde (artikel 4, stk. 3, i TEUF), især da de berørte delstater har antaget, at den under BY 1/BW 1 behandlede foranstaltning ikke indeholdt statsstøtte.
- (56) Rammebestemmelserne for 2007-2013 skal derfor ikke forstås således, at de foranstaltninger, der er baseret på § 22, stk. 2, nr. 1, i lov om mælk og fedtstoffer, er uforenelige med det indre marked. Den bayerske og baden-württembergiske afgiftsfinansiering af mælkekvalitetskontrollerne (BY 1 og BW 1) er altså ikke omfattet af de formålstjenlige foranstaltninger.
- (57) Subsidiært hævdede Tyskland, at foranstaltningerne, selv hvis de udgjorde støtte, er forenelige med det indre marked.
- (58) Det fremgår ikke af artikel 16, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1857/2006, at det er uforeneligt med det indre marked at yde støtte til kontroller af mælkekvaliteten. I henhold til artikel 16, stk. 1, litra b), i forordningen er denne ganske vist ikke »automatisk« forenelig med det indre marked og dermed undtaget fra anmeldelsespligten. Ikke desto mindre kan Kommissionen i det enkelte tilfælde vurdere, at støtten er forenelig med det indre marked.

<sup>(17)</sup> Domstolens dom af 2. februar 1988, Kommissionen mod Nederlandene, 213/85, ECLI:EU:C:1988:39, præmis 29 f.

<sup>(18)</sup> Jf. f.eks.: Kommissionens beslutning af 27. marts 2012 i sag E 10/2000 — Anstaltslast og Gewährträgerhaftung.

- (59) Den angivelige støtte til de bayerske/baden-württembergiske mejerier er imidlertid forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Herfor taler også, at denne form for støtte i henhold til punkt 13.3 i EF-rammebestemmelserne 2000-2006 er forenelig med det indre marked, hvilket Kommissionen har anerkendt i åbningsafgørelsen (punkt 164 f.). Det drejer sig navnlig om foreskrevne kontroller, som blev gennemført af tredjemand. For foreneligheden med det indre marked taler fortsat, at mejerierne selv bærer udgifterne til kvalitetskontrollerne via mælkeafgiften. Herved ville mejeriernes angivelige fordele blive minimeret<sup>(19)</sup>. Konkurrencen mellem mejerierne påvirkes ikke negativt på grund af de forskellige systemer, uafhængigt af om omkostningerne bæres direkte, eller der opkræves en afgift. Derfor bærer mejerierne i begge tilfælde udgifterne hertil. Det kan ikke fastslås, hvorfor støtten forenelighed med det indre marked, som eksplicit er blevet inkorporeret i EF-rammebestemmelserne 2000-2006, skulle have ændret sig fra og med 2007.

### Bemærkninger fra interesserede parter

- (60) Mellem den 5. og 7. februar 2014 modtog Kommissionen i alt syv bemærkninger fra interesserede parter vedrørende den støtte, der er anvendt til mælkekvalitetskontrollerne.
- (61) MPBY anførte i et brev af 5. februar 2014, at der ikke er givet mejerierne nogen fordel via afgiftsfinansieringen i de foregående år. Det er derfor på ingen måde forståeligt, hvordan dette veludviklede og almindeligt anerkendte system ville kunne føre til en konkurrencefordrejning eller have en negativ indflydelse på handelen mellem medlemsstaterne. I forbindelse med den videre procedure burde den foranstaltning, der nævnes i åbningsafgørelsen under BY 1, derfor anses for at være færdigbehandlet.
- (62) MPBW hævdede i sine bemærkninger af 6. februar 2014, at betalinger vedrørende delforanstaltningen BW 1 ikke opfyldte forudsætningerne for støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Navnlig er der ingen belastning af delstatsbudgettet forbundet med systemet med kvalitetskontroller af råmælk i Baden-Württemberg. Subventionslignende fordele, som er resultatet af en statslig foranstaltning, uden at der har været tilsvarende finansielle tab for det offentlige, faldt derimod ikke ind under anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF<sup>(20)</sup>.
- (63) I henhold til § 22, stk. 3, i lov om mælk og fedtstoffer skal indtægterne forvaltes særskilt. De må ikke anvendes til dækning af de øverste delstatsmyndigheders og deres underliggende instansers administrationsomkostninger. De skal vises som et selvstændigt budgetafsnit i Baden-Württembergs finanslov. I finansloven er der henvist til det faktum, at de er øremærket. Midlerne fra mælkeafgiften er derfor aldrig blevet anvendt til andre formål uden for lov om mælk og fedtstoffer.
- (64) Først og fremmest har MPBW i forbindelse med de opgaver, som den har fået tildelt, ganske vist modtaget betalinger via afgiftsmidlerne, men disse gik ikke længere end de midler, der blev finansieret via afgiften. Der er derfor ikke blevet udbetalt nogen statsmidler — såsom skatter eller andre statslige indtægter — til MPBW, men derimod kun midlerne fra mælkeproduktionsafgiften, der blev betalt af mejerierne. I stedet har delstaten Baden-Württemberg kun overtaget organiseringen og fordelingen af mælkeafgiften. Systemet med kvalitetskontroller af råmælk i Baden-Württemberg medførte således ikke finansielle tab for det offentlige.
- (65) Da delstaten Baden-Württemberg ikke har ydet tilskud til mælkeafgiften, og fordi der ikke foreligger nogen tilsvarende finansiell nettobelastning af delstatsbudgettet, kan Baden-Württemberg ikke have ydet »støtte i form af subventionerede tjenesteydelser«.
- (66) Selv hvis mælkeafgiften i Baden-Württemberg i modsætning til kriterierne i Domstolens dom i sagen PreussenElektra kan tilregnes staten, havde mejerierne ingen fordel heraf. Betingelsen om, at der skal foreligge en økonomisk fordel som en central betingelse i artikel 107, stk. 1, i TEUF, fortolkes bredt i henhold til Domstolens faste retspraksis og Kommissionens praksis<sup>(21)</sup>.

<sup>(19)</sup> EF-rammebestemmelserne 2000-2006, punkt 13.4.

<sup>(20)</sup> Domstolens dom af 13. marts 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

<sup>(21)</sup> Domstolens dom af 15. december 2005, Italien mod Kommissionen, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, præmis 77; fast retspraksis, jf. Domstolens dom af 23. februar 1961, Limburg mod Den Høje Myndighed, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2; Domstolens dom af 7. marts 2002, Italien mod Kommissionen, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, præmis 51; Domstolens dom af 10. januar 2006, Cassa di Risparmio, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, præmis 131.



- (67) Parafiskale afgifter udgjorde hyppigt grundlaget for systemer til tilvejebringelse af ydelser, som var i de afgiftspligtiges specifikke interesse (betingelsen om gruppefordel). I disse systemer er de afgiftspligtige derfor *umiddelbart* identiske med modtagerne af den ydelse, der blev finansieret med parafiskale afgifter. I henhold til retspraksis skal det derfor i forbindelse med parafiskale afgifter undersøges, hvorvidt modydelsen på grund af afgiften svarer til værdien af det ydede bidrag, dvs. om der er ydelsesækvivalens.
- (68) I den forbindelse skal ydelsesækvivalensen ikke kontrolleres individuelt, men derimod i forhold til det samlede system. Parafiskale finansieringssystemer hænger ganske vist typisk uløseligt sammen med et omfordelingselement, dvs. at ikke alle afgiftspligtige får den samme fordel af den enkelte ydelse i den palette, der er stillet til rådighed. Et sådant system er imidlertid i balance, og ydelsesækvivalensen påvirkes ikke, så længe denne omfordeling sker solidarisk <sup>(22)</sup>.
- (69) Størrelsen af afgifterne i Baden-Württemberg bestemmes efter den konkrete mængde råmælk. Et mejeri A, som havde leveret den dobbelte mængde mælk til kvalitetskontrol hos MPBW, skulle også betale nøjagtigt det dobbelte i afgift herfor. Derfor påvirkes ydelsesækvivalensen ikke heraf.
- (70) De kompetente myndigheder i Baden-Württemberg rådede ikke over nogen skønsbeføjelse med henblik på at beregne mælkeafgiften. Dette system sikrer også, at der ikke kunne være nogen strukturelle nettovindere, fordi alle mejerier udelukkende blev pålagt at betale afgift på grundlag af den leverede mælk og kun havde modtaget ydelser fra MPBW på dette grundlag.
- (71) MPBW går derfor ud fra, at der, for så vidt der ikke er tale om støtte, heller ikke foreligger nogen fordel.
- (72) Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V. (delstatsmejeriforeningen i Bayern) anførte i sine bemærkninger af 5. februar 2014, at systemet med opkrævning af mælkeafgift har opnået stor accept hos forbrugerne, og at det heller ikke uden for Bayern betragtes som en konkurrencefordrejende fordel, og at hverken de nationale eller internationale mejerier har sat spørgsmålstegn herved. Det er derfor uforståeligt, at mælke kvalitetskontrollerne ikke længere skal være tilladt fra og med 2007. Formålet hermed har såvel tidligere som nu været at sikre forbrugerne et højt mælkekvalitetsniveau — fri for rester af hæmmere <sup>(23)</sup>.
- (73) DHB — Netzwerk Haushalt anså i sine bemærkninger af 7. februar 2014 ydelserne fra muva Kempten i forbindelse med kontrollerne for ernæringsfysiologisk relevante indholdsstoffer for at være et væsentligt bidrag til forbrugerbeskyttelsen og -oplysningen. Der blev foretaget et skøn over de neutrale kontrolresultater, som ikke er påvirket af mejerierne eller handelen, den hurtige konstatering af eventuelle skadelige belastninger af mælken og produkter heraf og dermed muligheden for at reagere hurtigt i en krisesituation. De nævnte foranstaltninger bidrager til, at levnedsmidler af høj kvalitet kommer i handelen og dermed ud til forbrugerne. Betydningen af sådanne kontroller kan slet ikke vurderes højt nok for alle forbrugere.
- (74) Fagforeningen Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu anførte i sin bemærkning af 6. februar 2014, at delstatsmejeriforeningen i Bayern også altid ses som en forening til beskyttelse af forbrugerne. Mejeriforeningen kan via afgørelsen om at anvende afgiftsmidler navnlig i forbindelse med mælkekvalitetskontrol øve stor indflydelse på den måde, hvorpå disse kontroller gennemføres.
- (75) I henhold til den opfattelse, som andelsorganisationen Genossenschaftsverband Bayern e.V. giver udtryk for i sin bemærkning af 5. februar 2014, ville hverken enkelte landbrug eller enkelte mælkeforarbejdende virksomheder kunne opnå konkurrencemæssige fordele ved opkrævningen af afgiften. Såfremt rutinekontrollerne af mælkekvaliteten tidligere blev delvist finansieret via afgiftsmidler, betalte de mælkeproducerende virksomheder bidragene til afgiftsordningen og bar derfor selv finansieringsbidraget fuldt ud. I andre delstater, hvor der ikke opkræves afgift, ville mejerierne ikke have indbetalt nogen afgiftsmidler, og derfor ville undersøgelsesorganerne heller ikke have modtaget nogen afgiftsmidler.

<sup>(22)</sup> Jf. i denne retning Domstolens dom, Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, præmis 86; forslag til afgørelse fra generaladvokat Stix-Hackl, Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2002:658, præmis 76-77; forslag til afgørelse fra generaladvokat Stix-Hackl, Nazairdis, forenede sager C-266/04 til C-270/04, C-276/04 og C-321/04 til C-325/04, ECLI:EU:C:2005:408, præmis 51.

<sup>(23)</sup> Kommissionens bemærkning: Denne bemærkning vedrører delforanstaltningerne »overvågning af skadelige stoffer« (ifølge åbningsafgørelsen vedrørende delforanstaltningerne BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 og TH 8), der ikke er omfattet af denne afgørelse.

- (76) Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e. V. (delstatsmejeriforeningen i Niedersachsen, herefter »LVN«) tog ikke i sit brev af 7. februar 2014 direkte stilling til den i forbindelse med mælke kvalitetskontrollerne ydede støtte, men afviste imidlertid principielt forekomsten af støtte i forbindelse med samtlige delforanstaltninger i henhold til lov om mælk og fedtstoffer.
- (77) LVN hævdede specielt, at de via mælkeafgiftsmidlerne finansierede foranstaltninger ikke belastede delstatsbudgettet, at staten ikke har nogen råderet over og kontrol med mælkeafgiftsmidlerne, og at staten hverken udøver kontrol over afgiftens størrelse eller foranstaltningernes indhold. Dermed kan den pågældende støtte ikke tilregnes staten. Ydermere kontrollerer staten hverken støttens størrelse eller er organisatorisk integreret i LVN.
- (78) Det blev ligeledes nævnt, at LVN ikke kontrolleres af statslige organer, men derimod af landbrugskammeret i Hannover, der er en offentligretlig myndighed, og dermed ikke direkte er et statsligt forvaltningsorgan.
- (79) I sine yderligere bemærkninger af 8. juli 2014 henviste LVN bl.a. til Kommissionens afgørelse 2014/416/EU <sup>(24)</sup> i sagen Val'Hor. I denne har Kommissionen anerkendt, at hverken statens kompetence til at anerkende en brancheorganisation eller dens lovgivningsmæssige støtte i forbindelse med pålæggelsen af branchespecifik »deltagelse« (i sagen via muligheden for en udvidelse af aftaler) taler for, at de af brancheorganisationen gennemførte foranstaltninger kan tilregnes staten. Hvorvidt en statslig deltagelse i parafiskale finansierings-systemer medfører, at fordele kan tilregnes staten som »statsstøtte«, afhænger af omstændighederne i det enkelte tilfælde og af den samlede betragtning, der anlægges på grundlag heraf. Retningsgivende for undersøgelsen af spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger statsstøtte, er først og fremmest følgende synspunkter, der er udviklet på baggrund af retspraksis:
- Hvem træffer beslutning om opkrævning og anvendelse af midler?
  - Hvis en privatretlig organisation træffer beslutning herom, hvordan kommer statens indflydelse så til udtryk?
  - Af hvilke midler finansieres støtten?
  - Hvilken type foranstaltninger bliver finansieret?
  - Hos hvem opkræves midlerne?
  - Hvem kan tage initiativ til foranstaltningen?
- (80) LVN har gennem sin advokat undersøgt den retlige kontekst i andre delstater og kan også for så vidt konkludere, at de indicier for forekomsten af statsstøtte, der er udviklet ud fra retspraksis, ikke foreligger, og derfor fratages lov om mælk og fedtstoffer sin karakter af støtte.
- (81) Ifølge LVN træffer delstatsmejeriforeningerne beslutning om opkrævningen af afgiften hos mejerierne. I henhold til § 22, stk. 1, første punktum, i lov om mælk og fedtstoffer kan afgiften kun opkræves i samråd med delstatsmejeriforeningerne. I henhold til § 22, stk. 1, andet punktum, i lov om mælk og fedtstoffer kræver det en ansøgning fra den nationale mejeriforening for at kunne forhøje afgiften.
- (82) Afgiftsformer og -størrelse blev i Niedersachsen og Thüringen reguleret af en forordning om opkrævning af afgifter (UmlErhVO), der blev udstedt »i samråd med« den pågældende delstatsmejeriforening.
- (83) Den pågældende delstatsmejeriforening styrer desuden anvendelsen af de afgiftsmidler, der skal forvaltes særskilt (jf. § 22, stk. 3, første punktum, i lov om mælk og fedtstoffer), og som med henblik herpå endog gik ind på en separat konto for den pågældende delstatsmejeriforening (jf. f.eks. § 3, stk. 1, i Thüringens forordning om opkrævning af afgifter). Således udarbejdede delstatsmejeriforeningerne på eget fagligt ansvar forslag til anvendelsen af midlerne. I Thüringen sker dette eksempelvis på grundlag af de ansøgninger, som indgives til delstatsmejeriforeningen Thüringer Milch af dennes medlemmer (jf. punkt 6.3 i Thüringer Arbeitsrichtlinie (Thüringens arbejdsdirektiv).

<sup>(24)</sup> Kommissionens afgørelse 2014/416/EU af 9. april 2014 om Frankrigs støtteordning SA.23257 (12/C) (ex NN 8/10, ex CP 157/07) (brancheaftale inden for rammerne af »Association française pour la valorisation des produits et des secteurs professionnels de l'horticulture et du paysage« (Val'Hor)) (EUT L 192 af 1.7.2014, s. 59).

- (84) De anvendelsesforslag, der er udarbejdet af delstatsmejeriforeningerne, blev ganske vist »fastsat« af en offentlig myndighed (således i Niedersachsen i henhold til punkt 6.2 i støttereglerne og i Thüringen i henhold til § 4 i Thüringens forordning om opkrævning af afgifter) eller henholdsvis »godkendt« eller »bevilget« (således i Nordrhein-Westfalen og Bayern). Det begrundes imidlertid stadigvæk ikke en betydelig statslig indflydelse: For målestok for statslig »kontrol« er udelukkende bestemmelserne i § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer. Dermed gav de relevante bestemmelser lige så lidt som i sagen *Doux Elevage* <sup>(25)</sup> de offentlige myndigheder beføjelser til at styre eller påvirke forvaltningen af midlerne.
- (85) I praksis blev afgiftsmidlerne i samtlige delstater anvendt i overensstemmelse med delstatsmejeriforeningernes anvendelsesforslag. Allerede det taler — uafhængigt af den konkrete retlige udformning — imod at tilregne staten afgiftsmidlerne <sup>(26)</sup>.
- (86) Ifølge LVN havde de pågældende delstatsmejeriforeninger en ren privatretlig status. Som det er anført i deres vedtægter, betragter delstatsmejeriforeningerne sig som interesserepræsentanter for sine medlemmer, der udelukkende rekrutteres i mejerisektoren (herunder forbrugerrepræsentanter).
- (87) I henhold til § 14 i lov om mælk og fedtstoffer er delstatsmejeriforeningerne »frivillige« sammenslutninger af de i mejerisektoren involverede erhvervskredse og forbrugerne med henblik på fælles varetagelse af deres økonomiske interesser.
- (88) Delstatsmejeriforeningerne adskilte sig fra den i sagen *Pearle* omtvistede optikerbrancheforening *Hoofdbedrijfschap Ambachte*, som var blevet betroet opkrævningen og anvendelsen af en obligatorisk afgift. Selv om denne optikerbrancheforening havde haft offentligretlig status, fastslog Domstolen, at der ikke var tale om statsstøtte, fordi reklameforanstaltningerne ikke blev finansieret af midler, som offentlige myndigheder havde stillet til rådighed, men derimod af afgifter, der var pålagt virksomhederne i branchen <sup>(27)</sup>.
- (89) Delstatsmejeriforeningerne adskiller sig som de relevante myndigheder i forbindelse med opkrævningen af mælkeafgiften også fra de økonomiske udvalg i sagen *Plans de Campagne*, som hverken havde været involveret i fastlæggelsen af foranstaltningerne eller haft noget råderum i forbindelse med anvendelsen af foranstaltningerne <sup>(28)</sup>.
- (90) Delstatsmejeriforeningerne er statsfrie, rent private organer, der som sådan selv har ansvaret for mælkeafgiften og anvendelsen heraf.
- (91) Endvidere belaster denne begunstigelse af mejerisektoren ikke delstatsbudgettet, fordi mælkeafgiften pålægges de erhvervsdrivende i mejerisektoren, og dermed vil den selektive »fordel« blive ophævet af den selektive belastning. Den begunstigende effekt og konkurrencefordrejningen mangler således allerede her, fordi mejeriernes og mælkeproducenternes »fordele« blev fuldstændigt udlignet som følge af denne afgiftspåleggelse.
- (92) Bl.a. derfor har Domstolen i sagen *Vent de Colère* bekræftet den statslige karakter af et afgiftssystem, fordi byrderne ikke længere — som det var tilfældet i den tidligere lovgivning — kun udlignes af afgifterne fra de erhvervsdrivende i den pågældende erhvervssektor (i sagen: energi), men derimod efter en lovændring er blevet udlignet af afgifterne fra alle indenlandske elslutkunder <sup>(29)</sup>.
- (93) Endvidere er der ifølge LVN ikke tale om statsstøtte, når det drejer sig om »kollektive foranstaltninger«, som gennemføres i en bestemt branches interesse og finansieres ved hjælp af bidrag, der opkræves hos de erhvervsdrivende i branchen.
- (94) De omtvistede foranstaltninger tjente alle som støtte til »produktet mælk« og dermed mejerisektorens kollektive interesse. Samtidig beskyttede disse foranstaltninger delvist forbrugerinteresser, for begge formål kunne ikke adskilles fra hinanden på grundlag af det eksisterende interessesammenfald.

<sup>(25)</sup> Jf. Domstolens dom af 30. maj 2013, *Doux Élevage*, C-677/11, ECLI:C:2013:348, præmis 38.

<sup>(26)</sup> Jf. Domstolens dom af 18. maj 2002, *Stardust Marine*, C-482/99, ECLI:C:2002:294, præmis 52.

<sup>(27)</sup> Domstolens dom af 15. juli 2004, *Pearle BV*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:488, præmis 36.

<sup>(28)</sup> Rettens dom af 27. september 2012, *Plans de Campagne*, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, præmis 62.

<sup>(29)</sup> Domstolens dom af 19. december 2013, *Vent de Colère m.fl.*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 11 samt generaladvokat Jääskinen's tydelige forslag til afgørelse af 11. juli 2013, *Vent de Colère m.fl.*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 49.

- (95) Statens rolle begrænsede sig til at stille en lovmekanisme til rådighed for mejerisektoren i form af lov om mælk og fedtstoffer, som sikrer, at de erhvervsdrivende i mejerisektoren, der i sagens natur profiterer af de foranstaltninger, der gennemføres til fordel for »produktet mælk«, vil yde et tilsvarende bidrag til udgifterne. Staten fungerer dermed ligesom i sagerne *Pearle* og *Doux Elevages* og *Val'Hor* kun som et instrument til at gøre den privat initierede udligningsmekanisme obligatorisk og således tilvejebringe en ligelig byrdefordeling <sup>(30)</sup>.
- (96) Initiativet til afgiften udgår fra delstatsmejeriforeningerne og dermed fra den private sektor. Afgiften pålægges i henhold til § 22 i lov om mælk og fedtstoffer kun »i samråd med« delstatsmejeriforeningerne. Delstatsmejeriforeningerne selv er heller ikke et produkt af statslige bestemmelser, men derimod »frivillige« sammenslutninger af erhvervsdrivende i mejerisektoren (§ 14 i lov om mælk og fedtstoffer). Illustrationen viser for så vidt situationen i delstaten Thüringen, hvor delstatsmejeriforeningen først blev anerkendt i 1999. Efter anmodning fra Thüringer Bauernverband har det kompetente ministerium »taget de nødvendige formelle, forvaltningstekniske skridt« for at kunne pålægge mejerier og mælketerminaler afgiften. Det tydeliggør induktivt, at der i forbindelse med mælkeafgiften er tale om en ren privatøkonomisk udligningsmekanisme, hvor staten kun fungerer som et »instrument« til at gøre afgiftspligten obligatorisk <sup>(31)</sup>.
- (97) I en oversigt henviste LVN til flere efter dens opfattelse eksisterende henholdsvis ligheder og forskelle mellem forskellige sager på den ene side og lov om mælk og fedtstoffer på den anden side.
- (98) I sagen *Val'Hor* (afgørelse 2014/416/EU) (resultat: ingen støtte) blev midlerne ligesom i forbindelse med mælkeafgiften i det væsentlige opkrævet og tildelt af en statsligt godkendt privat og frivilligt sammensluttet brancheorganisation, blev kollektive foranstaltninger, som gennemføres til fordel for branchen, finansieret med bidrag fra de erhvervsdrivende i branchen, fører den ved lov fastsatte mulighed for statslig anerkendelse af den private brancheorganisation alene ikke til en vedtagelse af statslig kontrol, kan staten faktisk ikke anvende midlerne til at støtte bestemte virksomheder, og brancheorganisationen træffer selv beslutning om anvendelsen af disse midler.
- (99) I sagen *Vent de Colère* (C-262/12) (resultat: støtte) blev afgiftens størrelse — i modsætning til i forbindelse med mælkeafgiften — ensidigt fastlagt ved ministerielt dekret uden medvirken af private, forelå der en statslig garanti, blev midlerne forvaltet af en offentlig myndighed, der om nødvendigt kunne håndhæve reglerne via statslige sanktionsmekanismer.
- (100) I sagen *Doux Elevage* (C-677/11) (resultat: ingen støtte) blev midlerne ligesom i forbindelse med mælkeafgiften i det væsentlige opkrævet og tildelt af en statsligt godkendt privat og frivilligt sammensluttet brancheorganisation, fører den ved lov fastsatte mulighed for statslig anerkendelse af den private brancheorganisation alene ikke til en vedtagelse af statslig kontrol, blev midlerne finansieret fuldstændigt gennem de bidrag, der opkræves hos de erhvervsdrivende, kan staten faktisk ikke anvende midlerne til at støtte bestemte virksomheder, og brancheorganisationen træffer selv beslutning om anvendelsen af disse midler.
- (101) I sagen *Plans de Campagneent de Colère* (T-139/09) (resultat: støtte) træffer en myndighed — i modsætning til i forbindelse med mælkeafgiften — afgørelse om bidragenes størrelse, forhøjes bidragsindtægterne med statsmidler, blev der fastlagt foranstaltninger af staten (stempel fra statslig kontrollant osv.), deltager erhvervssektorens udvalg ikke ved fastlæggelsen og havde heller ikke noget råderum i forbindelse med anvendelsen af foranstaltningerne, og en repræsentant for ministeriet deltager i udvalgmøderne.
- (102) I sagen *Pearle* (C-345/02) (resultat: ingen støtte) blev der ligesom i forbindelse med mælkeafgiften udelukkende anvendt midler til formål i den pågældende erhvervssektor, havde en forening i en bestemt erhvervssektor ansøgt hos en offentlig myndighed om at måtte opkræve bidrag med det formål at gennemføre bestemte foranstaltninger til fordel for denne erhvervssektor, og der var — i modsætning til i forbindelse med mælkeafgiften — ved opkrævningen og anvendelsen af den obligatoriske afgift tale om en offentligretlig sammenslutning med en afgørende rolle og ikke en privat faglig sammenslutning, således at *Pearle* for så vidt forekommer at være mere problematisk end mælkeafgiften.

<sup>(30)</sup> Jf. Domstolens dom af 15. juli 2004, *Pearle BV*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, præmis 37; Domstolens dom af 30. maj 2013, *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 40; Kommissionens afgørelse 2014/416/EU.

<sup>(31)</sup> Jf. Domstolens dom af 15. juli 2004, *Pearle BV*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, præmis 37; Domstolens dom af 30. maj 2013, *Doux Elevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 40.

**Tysklands bemærkninger af 3. december 2014**

- (103) Tyskland fremsendte i første omgang ikke noget svar til de bemærkninger, der var blevet fremsat af de interesserede parter i februar 2014. Fo så vidt angår LVN's supplerende bemærkninger af 8. juli 2014, anførte Tyskland ved brev af 3. december 2014 følgende:
- (104) De berørte delstater havde i deres redegørelser i undersøgelsesproceduren vedrørende mælkeafgiften i henhold til lov om mælk og fedtstoffer indtil da fastsat to prioriteter, nemlig for det første i forbindelse med redegørelsen for de gennemførte foranstaltningers overensstemmelse med de materielle bestemmelser i statsstøttereglerne (navnlig for så vidt angår foranstaltningernes forenelighed med bestemmelserne i fritagelsesforordningen for landbruget og den pågældende gyldige landbrugsramme) samt for det andet i forhold til de faktiske omstændigheder og spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en støtteretlig relevant fordel i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (105) Bemærkningerne fra LVN af 8. juli 2014 samt de europæiske domstoles og Europa-Kommissionens faste retspraksis gav anledning til yderligere grundlæggende redegørelser vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt støtteforanstaltningen udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF og navnlig, hvorvidt betingelsen »statsmidler« er opfyldt her.
- (106) Bemærkningerne fra LVN af 8. juli 2014 samt gennemgangen af de tidligere nævnte afgørelser efterlod tvivl om, hvorvidt betingelsen »ydes af staten« er opfyldt i det foreliggende tilfælde, således at der ikke ville være tale om statsstøtte i forbindelse med opkrævningen og anvendelsen af mælkeafgiften. Dette kunne begrundes på følgende måde:
- (107) Som det fremgår af sagerne Val'Hor (afgørelse 2014/416/EU) og Doux Élevage (C-677/11), er der i forbindelse med de foranstaltninger, som er finansieret og gennemført af private brancheorganisationer, ikke tale om statsstøtte. I forbindelse med de i de enkelte delstater eksisterende delstatsmejeriforeninger for mælk handler det om organisationer, der vil kunne betragtes som sammenlignelige med de organisationer, der er nævnt i de citerede afgørelser. Offentlige myndigheder har aldrig været medlem af disse delstatsmejeriforeninger. De deltog udelukkende i møder som ekstern gæst uden stemmeret. Den offentlige myndigheds deltagelse i forbindelse med henholdsvis afviklingen af mælkeafgiften og overvågningen af overholdelsen af de retlige betingelser, der er fastsat i lov om mælk og fedtstoffer, ændrer ikke ved det forhold, at delstatsmejeriforeningerne fungerer som kompetent myndighed ved valg af projekter.
- (108) Faktisk vil de pågældende delstatsmejeriforeninger styre afgiftsprovenuet og anvendelsen af afgiftsmidlerne. Staten har reelt ingen indflydelse som følge af de offentlige myndigheders henholdsvis »kontrol« med og »fastlæggelse« af delstatsmejeriforeningernes forslag, idet disse kun bevæger sig inden for rammerne af § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer og har til formål at kontrollere, om de retlige bestemmelser i § 22 i lov om mælk og fedtstoffer er overholdt. Afgiftsmidlerne anvendes i henhold til delstatsmejeriernes anvendelsesforslag, hvilket i overensstemmelse med Domstolens dom af 16. maj 2002 i sagen Stardust Marine (C-482/99) entydigt taler imod, at det er statsmidler.
- (109) Delstatsmejeriforeningerne er rent private organisationer. Den kendsgerning og konstateringen af, at delstatsmejeriforeningerne styrer mælkeafgiften og anvendelsen heraf, taler afgørende for ikke at kategorisere mælkeafgiften som statsstøtte i overensstemmelse med ovennævnte sag.
- (110) Imod forekomsten af statsstøtte taler endvidere, at mælkeafgiftsmidlerne er rent private midler. Det drejer sig om midler, som ville stamme fra formuen i de private virksomheder, som opkræves afgiften. I modsætning til i sagerne Vent de Colère (C-262/12) og Plans de Campagne (T-139/09), hvori det af denne årsag blev fastslået, at der foreligger statsstøtte, er der i forbindelse med mælkeafgiften ikke tale om statsstøtte eller garantiovertagelse.
- (111) Desuden handler det i forbindelse med mælkeafgiften om en kollektiv, branchespecifik foranstaltning, hvilket i overensstemmelse med den nuværende retlige kontekst (2014/416/EU (Val'Hor) og C-677/11 (Doux Élevage)) taler imod forekomsten af statsstøtte.
- (112) Ligeledes rejses der tvivl om, hvorvidt der foreligger en fordel, hvilket er bydende nødvendigt for at vedtage en støtteforanstaltning. Dette kan begrundes med, at de fordele, som mejerierne og mælkeproducenterne fik, blev henholdsvis fuldstændig ophævet eller neutraliseret af de afgifter, der blev opkrævet hos mejerierne og dermed indirekte også hos mælkeproducenterne. Dette fremgår også af Domstolens afgørelse af 19. december 2013 (C-262/12; »Vent de Colère«), hvori betingelserne for, om der foreligger statsstøtte, netop anses for at være opfyldt, fordi afgiften ikke længere kun blev opkrævet hos de erhvervsdrivende i branchen, men derimod hos alle indenlandske elforbrugere.

- (113) Af de punkter, der delvist også er et resultat af den fornyede gennemgang af mælkeafgiftssystemet, og under opretholdelse af de berørte delstaters hidtidige holdning må det konkluderes, at det var tvivlsomt, om der i forbindelse med mælkeafgiftssystemet var tale om statsstøtte. Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om statsstøtte og navnlig, om betingelsen »statsmidler« er opfyldt her, skal besvares af Kommissionen.

### 3. VURDERING

#### Spørgsmålet om statsstøtte

- (114) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

#### Statsstøtte eller støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler

- (115) På grundlag af de foreliggende oplysninger og navnlig de bemærkninger, der er fremsat af de interesserede parter og tyske myndigheder, skal det undersøges, hvorvidt der i forbindelse med mælkeafgiftsmidlerne er tale om statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (116) Ifølge Domstolens faste retspraksis er det ikke hensigtsmæssigt at sondre mellem tilfælde, hvor støtten ydes direkte af staten, og tilfælde, hvor støtten ydes af offentlige eller private organer, som blev oprettet eller udpeget af staten med henblik på at administrere støtten<sup>(32)</sup>. For at indrømmede fordele kan betragtes som statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal de for det første ydes direkte eller indirekte af statsmidler og for det andet kunne tilregnes staten<sup>(33)</sup>.
- (117) For så vidt angår de foranstaltninger, der er beskrevet i afsnit 2 i den foreliggende afgørelse, fremgår det, at der ydes støtte på grundlag af delstaternes lovgivning, for hvilken lov om mælk og fedtstoffer udgør den retlige ramme.
- (118) Mere præcist bestemmes det i lov om mælk og fedtstoffer i § 22, stk. 1, første punktum, at delstatsregeringerne i samråd med delstatsmejeriforeningen eller brancheorganisationerne i fællesskab kan pålægge mejerier, mælketerminaler og flødestationer afgifter på op til 0,1 cent pr. kg leveret mælk for at støtte mejerisektoren. I henhold til § 22, stk. 1, andet punktum, i lov om mælk og fedtstoffer kan delstatsregeringen på begæring af delstatsmejeriforeningen eller brancheorganisationerne i fællesskab forhøje afgifterne på råmælk op til 0,2 cent pr. kg, hvis de afgifter, der er fastsat i henhold til første punktum, ikke er tilstrækkelige til opgaveopfyldelse.
- (119) Delstatsregeringerne opkræver mælkeafgiften »i samråd med« den pågældende mejeriforening i delstaten. »I samråd med« udgør imidlertid en væsentligt svagere deltagelsesform end »i forståelse med«. Mens »i forståelse med« betyder, at udstedelsen af en retsakt (for dens lovlighed) nødvendigvis forudsætter et samtykke fra et andet organ (f.eks. lovgivende organ, myndighed), er en afgørelse, som skal træffes »i samråd med« et andet organ, derimod i sidste ende ikke afhængig af dette organs samtykke. I den tyske forvaltningsret foretages der undertiden en sådan kategorisering af deltagelsesformer<sup>(34)</sup>. Fordi § 22, stk. 1, første punktum, i lov om mælk og fedtstoffer

<sup>(32)</sup> Domstolens dom af 20. november 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, præmis 23.

<sup>(33)</sup> Domstolens dom af 20. november 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, præmis 24.

<sup>(34)</sup> F.eks. § 37, stk. 2, tredje punktum, i Baugesetzbuch (den tyske byudviklingslov), §§ 17, stk. 1, 2, 18, stk. 3 og 4, 22, stk. 5, i Bundesnaturschutzgesetz (Tysklands naturbeskyttelseslov), §§ 2, stk. 7, 11, stk. 2, 3, 12, stk. 7, 14, stk. 4, nr. 2, 26, stk. 3, 35a, stk. 3 i AEG. Jf. til den tidligere § 9 i Tysklands naturbeskyttelseslov, forbundsforvaltningsdomstolens dom af 29. april 1993, jf. nr.: 7 A 4/93, præmis 22 (»... en afgørelse i »samråd med« kræver i modsætning til en afgørelse »i forståelse med« ingen samstemmende vilje. Det betyder intet andet end en (sagkyndig) høring af den anden myndighed, som herved får mulighed for at fremsætte sine holdninger som input til proceduren«) og til den tidligere § 18, stk. 2, første punktum, nr. 2, i AEG, forbundsforvaltningsdomstolens dom af 31. oktober 2000, j.nr.: 11 VR 12/00, præmis 5 (»Det i § 18, stk. 2, første punktum, nr. 2, i AEG foreskrevne samråd med ansøgeren, som i modsætning til forståelse ikke kræver nogen samstemmende vilje ...«) samt af 7. februar 2005, j.nr.: 9 VR 15/04, præmis 11 (»Det i henhold hertil alene nødvendige samråd med ansøgeren ... har plangodkendelsesmyndigheden tilvejebragt, idet den har givet ansøgeren ... mulighed for at fremsætte bemærkninger«).

foreskriver samråd, ligger kompetencen til opkrævning af afgiften ligesom beslutningen herom hos delstatsregeringerne<sup>(35)</sup>. Delstatsmejeriforeningerne »inddrages« derimod kun med henblik på forberedelse og teknisk gennemførelse af de foranstaltninger, der skal træffes i henhold til § 22 (§ 14, stk. 1, i lov om mælk og fedtstoffer) og er i den forbindelse underlagt *tilsyn* fra den øverste delstatsmyndighed (§ 14, stk. 2 og 4, i lov om mælk og fedtstoffer).

- (120) Retsgrundlaget for opkrævning af en mælkeafgift i de enkelte delstater er i overensstemmelse hermed delstaternes forordninger, der regulerer detaljerne i forbindelse med afgiftsopkrævningen, bl.a. størrelsen heraf<sup>(36)</sup>. Det er således staten (repræsenteret ved den pågældende delstatsregering), der regulerer afgiftsopkrævningen. Som det er beskrevet i ovenstående betragtning 119, er der heller intet til hinder for, at forordninger blev udstedt i samråd med den pågældende delstatsmejeriforening.
- (121) I det foreliggende tilfælde opkræves der en afgift hos private virksomheder. Indtægter fra denne afgift tilføres det pågældende delstatsbudget, inden de anvendes til finansiering af de forskellige støtteforanstaltninger, og skal her administreres særskilt i henhold til § 22, stk. 3, første punktum, i lov om mælk og fedtstoffer. I henhold til § 23 i de pågældende budgetregler (jf. betragtning 25) må der kun afsættes udgifter og forpligtelsesbevillinger i forbindelse med ydelser til organer uden for delstatsforvaltningen med henblik på opfyldelse af bestemte formål (støtte), hvis delstaten har en væsentlig interesse i disse organers opfyldelse heraf, og såfremt dette ikke eller ikke i det fornødne omfang kan opnås uden støtten. Denne bestemmelse indebærer, at staten har en interesse i gennemførelsen af foranstaltningerne.
- (122) Som svar på de argumenter, der fremføres af de interesserede parter og Tyskland, bemærker Kommissionen:
- (123) MPBW's påstand om, at mælkeafgiftssystemet ikke belaster Baden-Württembergs budget (betragtning 60-63), står i et modsætningsforhold til, at mælkeafgiftsmidlerne er opført i budgettet som et selvstændigt afsnit (betragtning 61). Generelt gælder, at også når de midler, der anvendes til støtten, stammer fra en (formålsbestemt) afgift, der betales af private, skal der antages en belastning af delstatsbudgettet og dermed anvendelsen af statsmidler, hvis disse midler tilføres budgettet. Heri ligger der en afgørende forskel i forhold til den af MPBW anførte PreussenElektra-sag, hvor der var tale om et mindstegodtgørelsessystem, i hvilken forbindelse de omhandlede finansielle midler på intet tidspunkt blev opført på budgettet, eller staten på anden vis udøvede kontrol (også selv om det kun var i form af overdragelse til tredjemand) over disse. Følgelig var en anvendelse af statsmidler udelukket i det daværende tilfælde<sup>(37)</sup>.
- (124) I øvrigt kan det ikke konkluderes, at de omhandlede betalinger ikke udgjorde statsmidler, blot på baggrund af det forhold, at MPBW ud over mælkeafgiftsmidlerne ikke har modtaget nogen betalinger fra skattemidler eller andre statslige indtægter i forbindelse med gennemførelsen af mælkekvalitetskontrollerne. I henhold til Kommissionens faste retspraksis betragtes foranstaltninger, der udelukkende finansieres af parafiskale midler, som støtte i medfør af artikel 107, stk. 1, første punktum, i TEUF<sup>(38)</sup>.
- (125) For så vidt angår LVN's påstand om, at delstatsmejeriforeningerne træffer beslutning om at pålægge mejerierne afgiften (betragtning 82-86 og 91), bemærker Kommissionen, at staten gennem § 22, stk. 1, i lov om mælk og fedtstoffer, dvs. ad lovens vej, har givet delstatsregeringerne kompetence til at pålægge mejerierne en mælkeafgift. Bestemmelsen fastsætter bl.a., at mælkeafgiften normalt må udgøre op til 0,1 cent pr. kg, og at delstatsregeringerne på begæring af delstatsmejeriforeningen eller brancheorganisationerne i fællesskab kan pålægge afgifter på op til 0,2 cent pr. kg leveret mælk.

<sup>(35)</sup> Jf. også § 22, stk. 1, sjette punktum, i lov om mælk og fedtstoffer med henvisningen til delstatsregeringernes »beføjelser« (og muligheden for uddelegering til de øverste delstatsmyndigheder) samt § 23, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer, i henhold til hvilken inddrivelsen af afgifter sker efter bestemmelserne i Abgabenordnung (loven om skatter og afgifter), hvilket igen forudsætter udstedelsen af en afgiftsansættelse eller lignende forvaltningsakt (jf. §§ 122, 251 i loven om skatter og afgifter). I henhold til § 14, stk. 3, i lov om mælk og fedtstoffer må der derimod ikke overdrages nogen opgaver, som henhører under udøvelsen af offentlig myndighed, til den pågældende delstatsmejeriforening.

<sup>(36)</sup> For Baden-Württemberg: Forordning om opkrævning af mælkeproduktionsafgifter af 18. maj 2004 (Baden-Württembergs lovtidende s. 350), ophævet som følge af forordningen fra ministeriet for landdistrikter og forbrugerbeskyttelse om ophævelse af forordning om opkrævning af mælkeproduktionsafgifter af 14. februar 2013.

For Bayern: Forordning om en afgift på mælk (BayMilchUmlV) af 17. oktober 2007 (lov- og bekendtgørelsestedende fra 2007, s. 727), senest ændret ved forordning af 29. november 2012.

<sup>(37)</sup> Jf. Domstolens dom af 13. marts 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, præmis 7 og 8; Domstolens dom af 16. juli 2014, Grækenland mod Kommissionen, T-52/12, ECLI:EU:T:2014:677, præmis 119 og 120; vedrørende afgrænsning af PreussenElektra, jf. Rettens dom af 11. december 2014, Østrig mod Kommissionen, T-251/11, ECLI:EU:T:2014:1060, præmis 56-71, 82.

<sup>(38)</sup> Jf. bl.a. afgørelse i sag SA.35932 (2013/N) Nederlandene — Fonds Teeltangelegenheden, betragtning 31-35.

- (126) Desuden foreskriver § 22, stk. 2, nr. 1-6, i lov om mælk og fedtstoffer, til hvilke formål mælkeafgiftsmidlerne må anvendes.
- (127) I henhold til § 22, stk. 3, tredje punktum, i lov om mælk og fedtstoffer skal delstatens mejeriforening eller brancheorganisationerne høres inden anvendelsen af midlerne.
- (128) Heraf fremgår, at staten (på forbundsplan) ganske vist har indrømmet delstatsmejeriforeningerne visse deltagelsesrettigheder, men samtidig har fastlagt en klar lovgivningsmæssig ramme for fastsættelsen af størrelsen af mælkeafgiftssatserne og anvendelsen af midlerne, og at det i sidste ende er de enkelte delstatsregeringer (eller ved uddelegering) de øverste delstatsmyndigheder, der skal træffe beslutning herom. Således ville det eksempelvis ikke være muligt efter ansøgning fra delstaternes mejeriforeninger at forhøje afgiftssatsen til mere end 0,2 cent pr. kg, eller at midlerne anvendes til andre formål end dem, der er anført i § 22, stk. 2, nr. 1-6, i lov om mælk og fedtstoffer. Derudover indebærer den med henblik på anvendelsen regulerede høringspligt (§ 22, stk. 3, tredje punktum, i lov om mælk og fedtstoffer) ikke en forpligtelse til at følge de hørte parter bemærkninger. Den endelige beslutning om anvendelsen af midlerne ligger hos de pågældende delstatsmyndigheder, dvs. hos staten.
- (129) Heri ligger der en væsentlig forskel i forhold til den af LVN citerede Doux Elevage-sag. Staten regulerer opkrævningen af mælkeafgifter og den tilsvarende indtægtsanvendelse på to niveauer, nemlig på forbunds- og delstatsplan. I Tyskland har lovgiveren ikke alene fastsat delstatsregeringens opkrævningsbeføjelse, men også ved forbundslov begrænset spillerummet for på delstatsplan at råde over de midler, der genereres af afgifter. Delstatsmejeriforeningerne kan heller ikke ad ansøgningsvejen forsøge at ændre de støtteformål, der er fastlagt i § 22, stk. 2, nr. 1-6, i lov om mælk og fedtstoffer. En sådan statslig begrænsning forelå ikke i forbindelse med de faktiske omstændigheder, der lå til grund i sagerne Val'Hor og Doux Elevage.
- (130) Lov om mælk og fedtstoffer kan fortsat heller ikke forstås som blot et middel til gennemførelse af en brancheorganisations rent økonomiske interesser. § 14 i lov om mælk og fedtstoffer bestemmer således, at der heri skal være repræsenteret brancheorganisationer fra landbruget, mejerisektoren og mælkedetailhandelen, såfremt de måtte ønske dette, og at der derudover også skal være sikret en passende repræsentation af forbrugerne i foreningens organer. Med disse deltagelses- og repræsentationsbetingelser sikrer lovgiveren (dvs. staten), at der ved forfølgelse af de almenyttige formål, der er nævnt i lov om mælk og fedtstoffer, sker en omfattende repræsentation af alle interesser, som går længere end blot fremme af en erhvervssektor.
- (131) I modsætning til sagen Doux Elevage handler det i forbindelse med de fastlagte støtteformål i lov om mælk og fedtstoffer ikke om sådanne formål, som brancheorganisationerne selv har bestemt og indført<sup>(39)</sup>. Navnlig de fastsatte mål i bestemmelserne i § 22, stk. 2, nr. 1, i lov om mælk og fedtstoffer (»fremme og opretholdelse af kvaliteten på grundlag af de i henhold til § 10 i denne lov eller i henhold til § 37 i Milchgesetz (lov om mælk) af 31. juli 1930 (Reichsgesetzblatt (Rigstidende), I, s. 421) udstedte bestemmelser») og nr. 2 (»forbedring af hygiejnen i forbindelse med fremstillingen, modtagelsen, behandlingen, forarbejdningen og afsætningen af mælk og mælkeprodukter») har — i modsætning til sagen Doux Elevage — kendetegn, der er en del af den af offentlige myndigheder fastlagte politik<sup>(40)</sup>, og henviser til opgaver, som henhører under udøvelsen af offentlig myndighed, der i henhold til § 14, stk. 3, i lov om mælk og fedtstoffer ikke på forhånd må overdrages til delstatsforeningerne.
- (132) Ligeledes til forskel fra sagen Doux Elevage følger man i tilfælde af manglende betaling af de forfaldne mælkeafgifter ikke den normale civil- eller handelsretlige fremgangsmåde for inddrivelse heraf<sup>(41)</sup>. Ifølge § 23, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer kan inddrivelsen af afgifter nemlig ske i henhold til bestemmelserne i loven om skatter og afgifter samt gennemførelsesbestemmelserne herfor. De berørte delstater har i de relevante forordninger om opkrævning af mælkeafgifter fastsat en tilsvarende inddrivelse i henhold til bestemmelserne i loven om skatter og afgifter samt gennemførelsesbestemmelserne herfor<sup>(42)</sup>. Loven om skatter og afgifter henhører i det tyske retssystem under offentlig ret. Offentligretlige fordringer fuldbyrdes i Tyskland ad administrativ vej, hvorimod civilretlige fordringer fuldbyrdes ad rettens vej. I den forbindelse udgør den administrative vej i forhold til rettens vej den mest effektive gennemførelsesmetode, fordi staten ved udstedelse af en forvaltningsakt selv kan tilvejebringe et fuldbyrdelsesdokument<sup>(43)</sup>, hvorimod dette i forbindelse med civilretlige krav først skal opnås ved domstolene<sup>(44)</sup>. Dette indikerer, at staten er interesseret i en så effektiv og fuldstændig opkrævning som muligt (og evt. inddrivelse) af de forfaldne afgifter for at sikre en hurtig gennemførelse af de statslige mål, der er finansieret via afgiftsmidlerne.

<sup>(39)</sup> Domstolens dom af 30. maj 2013, Doux Élevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 40.

<sup>(40)</sup> Domstolens dom af 30. maj 2013, Doux Élevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 31.

<sup>(41)</sup> Domstolens dom af 30. maj 2013, Doux Élevage, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 32.

<sup>(42)</sup> Se også f.eks. § 6, stk. 3, i forordning om en afgift på mælk (BayMilchUmlV) af 17. oktober 2007.

<sup>(43)</sup> Se også f.eks. § 5 i forordning om en afgift på mælk (BayMilchUmlV) af 17. oktober 2007.

<sup>(44)</sup> Jf. Domstolens dom af 11. september 2014, Kommissionen mod Tyskland, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, præmis 41 og 56.



- (133) Hermed er LVN's påstand om, at der i forbindelse med mælkeafgiftsmidlerne ikke er tale om statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, modbevist.
- (134) Heraf følger, at de omhandlede afgiftsindtægter kan anses for at være under offentlig kontrol <sup>(45)</sup>, og at de med mælkeafgiftsmidler finansierede foranstaltninger blev ydet af statsmidler.
- (135) Dette gælder i øvrigt endnu mere for de almindelige budgetmidler, der anvendes i Bayern til finansiering af de omhandlede mælkekvalitetskontroller. Det er derfor klart, at en sådan finansiering ligeledes udgjorde statsmidler i den i artikel 107, stk. 1, i TEUF anførte betydning.

### Selektiv fordel/virksomheder

- (136) Modtagerne af statsmidlerne er i første omgang MPBW og MPBY. Disse gennemfører laboratoriekontroller på vegne af staten. Disse laboratoriekontroller kommer dog i sidste ende mejerierne til gode, idet sidstnævnte er lovmæssigt forpligtet til at kontrollere den mælk, de modtager. Laboratoriekontroller udgør dermed tjenesteydelser, som MPBW og MPBY leverer for mejerierne. Mejerierne kan derfor anses for at være modtagere af den støtte, der er ydet i form af subsidierede tjenesteydelser. Der er ingen tvivl om, at der i forbindelse med mejerierne er tale om virksomheder i den i artikel 107, stk. 1, i TEUF anførte betydning. Enhver mulig fordel indrømmes i så henseende også kun »visse virksomheder«, idet der ud over mejerisektoren i Tyskland findes mange andre sektorer, som ikke har fordel af de omtalte foranstaltninger. Derfor er den mulige fordel indrømmelse selektiv.
- (137) Mejerierne skal i henhold til § 1, stk. 1, i forordning om mælkekvalitet som erhvervmæssig aftager af mælk enten selv undersøge eller lade enhver råmælk undersøge. Ligesom i forbindelse med egenkontrollen, hvor udgifterne nødvendigvis afholdes af mejerierne, skal de udgifter, der opstår i forbindelse med levering til et kontrolorgan med henblik på kontrol, betragtes som typiske driftsomkostninger, som de berørte virksomheder, dvs. mejerierne, normalt selv skal bære som forpligtede enheder i overensstemmelse med de nationale regler. Derfor går Kommissionen ud fra, at mejerierne i Baden-Württemberg indrømmes en fordel via godtgørelsen af udgifterne til laboratoriekontroller og i Bayern af afgiftsmidler samt over delstatens almindelige budget, der, som det nævnes i betragtning 136, har en selektiv virkning.
- (138) I denne sammenhæng skal det desuden undersøges, om der er en forbindelse mellem de gennemførte laboratoriekontroller og erhvervsaktiviteterne.
- (139) Tyskland hævder, at mælkekontrolorganerne i forbindelse med gennemførelsen af mælkekvalitetskontrollerne udfører opgaver, som henhører under udøvelsen af offentlig myndighed (se ovenstående betragtning 26). Mælkekvalitetskontrollerne gennemføres i virkeligheden på grundlag af offentligretlige bestemmelser, nærmere bestemt forordning om mælkekvalitet. Den kontrolpligt, der er fastsat i § 1, stk. 1, i forordning om mælkekvalitet, forfølger ganske vist et offentligt formål (sikring af mælkekvaliteten, § 10 i lov om mælk og fedtstoffer) og kan gennemføres med statslig tvang via strafferetlige foranstaltninger. Heraf kan det imidlertid ikke konkluderes, at der ikke er en forbindelse mellem afgiftsfinansieringen af mælkekvalitetskontrollerne og de erhvervsaktiviteter, som virksomhederne udøver <sup>(46)</sup>. Det handler snarere om et af mange forskriftsmæssige krav (f.eks. produktsikkerhed, miljøstandarder osv.), som markedsdeltagerne (her: mejerierne) skal tage hensyn til i forbindelse med deres erhvervsaktiviteter. Mælkekvalitetskontrollerne udgør i øvrigt heller ikke en aktivitet, som ville være en del af statens væsentlige opgaver i henhold til punkt 16 i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse <sup>(47)</sup>.
- (140) § 1, stk. 1, i forordning om mælkekvalitet fastlægger en kontrolpligt, som gælder for mejerierne. Til kontrolpligten knytter sig en forpligtelse til at betale de udgifter, der er forbundet med kontrollen, dvs. udgifterne til laboratoriekontroller hos mælkekontrolorganerne (jf. ovenstående betragtning 137). Dette fremgår entydigt af den kendsgerning, at gennemførelsen af undersøgelserne er en forudsætning for, at mejerierne må sælge den tilsvarende kontrollerede mælk. Virksomhederne skal imidlertid selv bære de udgifter, der er nødvendige for at markedsføre deres produkt, som typiske driftsomkostninger. I overensstemmelse hermed får de berørte mejerier i andre delstater end Baden-Württemberg og Bayern, hvor forordningen om mælkekvalitet finder anvendelse på samme måde, ikke godtgjort kontroludgifterne via mælkeafgiftsmidler, dvs. at de ikke her bliver fritaget for

<sup>(45)</sup> Domstolens dom af 30. maj 2013, *Doux Élevage*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 32, 35 og 38.

<sup>(46)</sup> Jf. navnlig Rettens dom af 25. marts 2015, *Belgien mod Kommissionen*, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, præmis 96, i henhold til hvilken den omstændighed, at virksomheder pålægges byrder i henhold til den nationale lovgivning, hvilke byrder nødvendigvis har forbindelse med den berørte medlemsstats udøvelse af myndighedsbeføjelser, ikke er til hinder for, at nævnte byrder kan kvalificeres som »byrder, der normalt belaster en virksomheds budget«.

<sup>(47)</sup> EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4.

udgifter, som de i princippet selv skal bære. Der er ingen tvivl om, at mejeriernes salg af mælk udgør en erhvervsaktivitet. Med godtgørelsen af kontroludgifter via afgiftsmidler bliver mejerierne i Baden-Württemberg og Bayern lettet for udgifter, som de normalt skulle have båret i forbindelse med deres erhvervsaktivitet.

- (141) For så vidt angår Tysklands påstand om, at forbundslovgivningen ikke udgør referencerammen for mejeriernes udgiftsafholdelsesforpligtelse og dermed ikke kan begrunde selektivitet (betragtning 31-38), kan det konstateres, at kontrolpligten, hvoraf udgiftsafholdelsesforpligtelsen er afledt, er udtømmende reguleret i forbundslovgivningen, nemlig i § 1, stk. 1, i forordning om mælke kvalitet.
- (142) Som allerede nævnt fastlægger § 1, stk. 1, i forordning om mælke kvalitet en kontrolpligt for mejerierne for den af dem modtagne mælk (jf. også betragtning 139 og 142). § 6 i forordning om mælke kvalitet giver ganske vist delstaterne visse beføjelser, navnlig hvad angår reglerne for prøvetagning i henhold til § 2 i forordning om mælke kvalitet. Forordning om mælke kvalitet i det hele taget og dermed også § 1 heri må imidlertid ikke være til hinder for sådanne bestemmelser.
- (143) I den samme forbindelse har Tyskland i spørgsmålet om kompetenceafgrænsning mellem stat og delstater henvist til § 10, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer (betragtning 37). Ifølge denne bestemmelse kan delstatsregeringerne udstede bestemmelser vedrørende mælke kvalitetskontroller, hvis forbundsministeriet ikke har udstedt nogen bestemmelser. Som ovenfor anført har det kompetente forbundsministerium netop gjort dette ved hjælp af forordning om mælke kvalitet. § 22, stk. 1, første punktum, i lov om mælk og fedtstoffer giver ganske vist delstatsregeringerne kompetence til at pålægge afgifter. Samtidig begrænser lov om mælk og fedtstoffer imidlertid delstaternes autonomi, idet den fastlægger grænser med hensyn til afgiftsstørrelsen og de foranstaltninger, der skal støttes i henhold til § 22, stk. 2, nr. 1-6, i lov om mælk og fedtstoffer.
- (144) Hvad angår den af Tyskland i denne sammenhæng anførte sag Portugal mod Kommissionen <sup>(48)</sup> (betragtning 31-38), konkluderer Kommissionen, at der i denne var tale om et differentieret skattesystem, som det foreliggende tilfælde adskiller sig væsentligt fra. Hvis man i øvrigt, som Tyskland har forsøgt, overfører konklusionerne fra sagen Portugal mod Kommissionen til de foreliggende faktiske forhold, ville den ovenfor fastslåede udgiftsafholdelsesforpligtelse i § 1, stk. 1, i forordning om mælke kvalitet komme i betragtning som referenceramme i henhold til præmis 64 i denne sag. Denne referenceramme blev imidlertid netop reguleret af staten, dvs. i medfør af sagen Portugal mod Kommissionen af »centralregeringen«. En godtgørelse af de relevante udgifter via afgiftsmidler medfører en selektiv fordel på grund af en modsætnings slutning til præmis 64.
- (145) Endvidere mener Kommissionen, at det ikke kan afvises, at der foreligger en selektiv fordel, blot fordi mejerierne via den betalte mælkeafgift allerede ville have betalt modværdien af de gennemførte kontroller. Kommissionen anfægter snarere den af Tyskland og MPBW fremsatte påstand om, at afgiften svarer til de faktiske økonomiske udgifter i forbindelse med de til gengæld leverede ydelser (betragtning 39). Som det fremgår af kapitel 2.6. i åbningsafgørelsen, finansieres en lang række delforanstaltninger med mælkeafgiftsmidler. Det ligger i delforanstaltningernes natur, at den fordel, som den enkelte virksomhed får af visse delforanstaltninger, ikke nødvendigvis svarer til de afgiftsbeløb, der er betalt forud herfor. Dertil kommer i Bayerns tilfælde, at finansieringen ikke kun sker med afgiftsmidler, men også med supplerende midler over det almindelige budget og dermed på forhånd udelukker en »godtgørelse«.
- (146) Kommissionen konkluderer derfor, at mejerierne i Baden-Württemberg og Bayern via godtgørelsen fra afgiftsmidler af de udgifter, der opstår i forbindelse med mælke kvalitetskontrollerne, opnåede en selektiv fordel.

### Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen

- (147) I henhold til Domstolens retspraksis medfører styrkelsen af en virksomheds konkurrencestilling som følge af tildeling af statsstøtte normalt en konkurrencefordrejning i forhold til konkurrerende virksomheder, som ikke modtager denne støtte <sup>(49)</sup>. Enhver støtte til en virksomhed, der er aktiv på et marked, hvor der finder handel sted inden for Unionen, kan påvirke handelen mellem medlemstaterne <sup>(50)</sup>, også selv om de støttemodtagende

<sup>(48)</sup> Jf. Domstolens dom af 6. september 2006, Portugal mod Kommissionen, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

<sup>(49)</sup> Domstolens dom af 17. september 1980, Philip Morris Holland BV mod Kommissionen, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, præmis 11-12.

<sup>(50)</sup> Jf. navnlig Domstolens dom af 13. juli 1988, Frankrig mod Kommissionen, 102/87, ECLI:EU:C:1988:391.

virksomheder slet ikke selv deltager i samhandelen inden for Fællesskabet <sup>(51)</sup>. I perioden 2001-2012 havde handelen med landbrugsprodukter i EU et betydeligt omfang. Således beløb im- og eksport inden for Fællesskabet til og fra Tyskland af produkter under position 0401 i den kombinerede nomenklatur (mælk og fløde, ikke koncentreret og uden tilsætning af sukker eller andre sødemidler) <sup>(52)</sup>, sig i 2011 til henholdsvis 1 200 mio. EUR og 957 mio. EUR <sup>(53)</sup>.

- (148) De foranstaltninger, der var under vurdering i forbindelse med denne afgørelse, understøtter aktiviteter i landbrugssektoren. Det drejer sig navnlig om mejeriernes aktiviteter. For så vidt angår mejeriernes produkter, fandt der som nævnt ovenfor en betydelig handel sted i EU. Kommissionen mener derfor, at de omhandlede foranstaltninger kunne påvirke handelen mellem medlemsstaterne.
- (149) I betragtning af den omfattende handel med landbrugsprodukter kan det således antages, at de omhandlede delforanstaltninger fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencen og kunne påvirke handelen mellem medlemsstaterne.

### Eksisterende støtte/ny støtte

- (150) I henhold til artikel 108, stk. 1, i TEUF skal Kommissionen løbende foretage en undersøgelse af den eksisterende støtte i samarbejde med medlemsstaterne. Til dette formål kan Kommissionen anmode medlemsstaterne om alle nødvendige oplysninger med henblik på at foretage en undersøgelse af de eksisterende støtteordninger og foreslå egnede foranstaltninger, hvor det er relevant.
- (151) I henhold til artikel 1, litra b), nr. i), i forordning (EF) nr. 659/1999 omfatter begrebet »eksisterende støtte« enhver form for støtte, der eksisterede inden traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden.
- (152) I henhold til artikel 1, litra c), i forordning (EF) nr. 659/1999 medfører enhver ændring af en eksisterende støtte imidlertid, at denne bliver til en »ny støtte«. Ifølge artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 <sup>(54)</sup> er en ændring i eksisterende støtte »enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet«.
- (153) Ifølge retspraksis <sup>(55)</sup> er det kun i det tilfælde, hvor ændringen påvirker selve indholdet af den oprindelige ordning, at denne ordning bliver en ny støtteordning. Der kan imidlertid ikke være tale om en væsentlig ændring, når det nye element klart kan adskilles fra den oprindelige ordning.
- (154) I henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF skal al ny støtte anmeldes til Kommissionen og må ikke gennemføres, før den er godkendt af Kommissionen (gennemførelsesforbud).
- (155) I artikel 1, litra f), i forordning (EF) nr. 659/1999 er ny støtte, der er gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, ulovlig.
- (156) På grundlag af loven om mælk og fedtstoffer og inden for rammerne af de kompetencer, der er tildelt dem, har det kompetente forbundsministerium og delstaterne (jf. ovenstående betragtning 24) vedtaget gennemførelsesbestemmelser, som udgør retsgrundlaget for de foranstaltninger, der var under vurdering i forbindelse med denne afgørelse. Med undtagelse af selve lovene om mælk og fedtstoffer (der kun er en rammelov og en bemyndigelsesbestemmelse til delstatslovgivningerne, men som ikke selv regulerer krav på økonomisk støtte) blev der ikke fremlagt nogen oplysninger fra de tyske myndigheder, som dokumenterer, at der før 1958 forelå et retsgrundlag, som skulle have fundet anvendelse med sit oprindelige indhold. De forordninger om afgiftsopkrævning, der skal

<sup>(51)</sup> Domstolens dom af 14. januar 2015, Eventech Ltd mod Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, præmis 67.

<sup>(52)</sup> Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 927/2012 af 9. oktober 2012 om ændring af bilag I til Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif (EUT L 304, 31.10.2012, s. 1).

<sup>(53)</sup> Kilde: Eurostat.

<sup>(54)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

<sup>(55)</sup> Rettens dom af 30. april 2002, Gibraltar mod Kommissionen, T-195/01 og T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, præmis 111.

anvendes, stammer fra 2004 (Baden-Württemberg) og 2007 (Bayern) (jf. betragtning 24). Retsgrundlaget for anvendelsen er delstaternes budgetregler, som, hvad angår anvendelsesformålet, kun skal holde sig inden for rammerne af § 22, stk. 2, i lov om mælk og fedtstoffer. På dette grundlag bevilger delstatsmyndighederne i det pågældende budgetår anvendelsen af midlerne pr. anvendelsesmeddelelse. Dermed handler det i forbindelse med de omhandlede foranstaltninger om ny støtte, som er underlagt anmeldelsespligten i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF. Da Tyskland imidlertid ikke på noget tidspunkt har anmeldt den pågældende støtteordning, er den ulovlig (artikel 1, litra f), i forordning (EF) nr. 659/1999).

- (157) På baggrund heraf er det ikke nødvendigt at drøfte Tysklands påstand om, at de omhandlede delforanstaltninger BW 1 og BY 1 ikke er omfattet af de formålstjenlige foranstaltninger (betragtning 50-66), fordi denne påstand bygger på den antagelse, at det i princippet drejer sig om eksisterende støtte, hvilket, som det er beskrevet ovenfor, ikke er tilfældet.

### Forenelighedsvurdering af mælke kvalitetskontrollerne

- (158) Støtte, der blev ydet til godtgørelse af de omkostninger, som opstod i forbindelse med mælke kvalitetskontrollerne mellem den 28. november 2001 og den 31. december 2006, blev undersøgt af Kommissionen i henhold til EF-rammebestemmelserne 2000-2006 og blev i forbindelse med afgørelse af 17. juli 2013 (C(2013) 4457 final) godkendt som forenelig med det indre marked (betragtning 162-165 i den positive afgørelse).

### Gældende regler

- (159) I henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF kan støtte betragtes som forenelig med det indre marked, hvis den har til formål at fremme udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.
- (160) Ifølge Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte<sup>(56)</sup> skal ulovlig statsstøtte i medfør af artikel 1, litra f), i forordning (EF) nr. 659/1999 vurderes på baggrund af de gældende regler på tidspunktet for støttetildelingen.
- (161) Støtte, der ydes fra den 1. januar 2007, undersøges i henhold til rammebestemmelserne 2007-2013.
- (162) I åbningsafgørelsen har Kommissionen ytret tvivl om, hvorvidt støtte ydet i forbindelse med mælke kvalitetskontroller i perioden fra den 1. januar 2007 kan anses for at være forenelig med det indre marked (betragtning 166 og 167 i åbningsafgørelsen).
- (163) Som allerede nævnt i åbningsafgørelsen konkluderer Kommissionen, at støtte til rutinekontrol af mælke kvaliteten ikke overholder betingelserne i punkt 109 i rammebestemmelserne 2007-2013 sammenholdt med artikel 16, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1857/2006. Tværtimod fastsætter sidstnævnte bestemmelse *expressis verbis*, at støtte, som godtgør udgifterne til sådanne rutinekontroller, ikke kan være forenelig med det indre marked.
- (164) I strid med Tysklands bemærkning (betragtning 53) konstaterer Kommissionen, at de »udgifter til rutinekontrol af mælke kvaliteten«, der nævnes i artikel 16, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1857/2006, også omfatter de her omhandlede udgifter til gennemførelse af mælke kvalitetskontroller. Artikel 16, stk. 1, litra b), fastsætter principielt, at støtte til godtgørelse af »udgifter til undersøgelser, der foretages af eller på vegne af tredjemand, til bestemmelse af husdyrs genetiske kvalitet eller ydelse« er forenelig med det indre marked.
- (165) Den eksplicitte negative undtagelse i artikel 16, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1857/2006 for så vidt angår støtte til dækning af udgifterne til rutinekontroller af mælke kvaliteten skal imidlertid efter Kommissionens opfattelse fortolkes bredere, idet der i bestemmelsen klart gives udtryk for lovgivers ønske om at udelukke en sådan støtte fra foreneligheden med det indre marked.

<sup>(56)</sup> EUT C 119 af 22.5.2002, s. 22.

- (166) Kontroller af mælke kvaliteten vedrører kvaliteten af mælken som sådan, dvs. mælkenes mikrobiologiske egenskaber. Disse egenskaber har imidlertid ikke nogen direkte sammenhæng med dyrenes genetiske kvalitet eller ydelse. Til de mikrobiologiske egenskaber tæller lige nøjagtig dem, der bestemmes i forbindelse med mælkekvalitetskontrollerne (f.eks. fedtindhold eller somatiske celler).
- (167) I det væsentlige sigter undtagelsesbestemmelsen i artikel 16, stk. 1, litra b), mod at kategorisere samtlige rutinekontroller af mælkekvaliteten som ikke forenelige med det indre marked, idet udgifterne hertil hører til en virksomheds normale driftsomkostninger. Støtte til godtgørelse af driftsomkostninger har i særlig høj grad en fordrejende indvirkning på det indre marked <sup>(57)</sup>.
- (168) Kommissionen minder om det i artikel 107, stk. 1, i TEUF fastlagte principielle forbud mod støtteydelse. Undtagelser fra det generelle forbud fremgår af artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF sammenholdt med forenelighedsbestemmelser i form af forordninger, rammebestemmelser osv. For perioden 2007-2013 foreligger der imidlertid ikke en sådan forenelighedsbestemmelse for den omhandlede støtte til rutinekontrol af mælkekvaliteten (uafhængigt af en bestemt kvalitet og ikke med henblik på en kvalitetsforbedring). I overensstemmelse hermed har Tyskland med undtagelse af en henvisning til den tidligere forenelighed under EF-rammebestemmelserne 2000-2006 heller ikke gjort nogen forenelighedsbestemmelse gældende i den relevante periode. I stedet herfor gives der i artikel 16, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1857/2006 netop udtryk for lovgivers ønske om eksplicit at udelukke foreneligheden med det indre marked. Allerede i punkt 13.3 i EF-rammebestemmelserne 2000-2006 blev det nævnt, at der havde været en betydelig stigning i rutinekontrollerne i løbet af produktionsprocessen, og at udgifterne til disse kontroller derfor er blevet en almindelig bestanddel af produktionsomkostningerne, og at en sådan støtte rummer en fare for konkurrencefordrejning, fordi udgifterne til kvalitetskontrollerne har direkte indvirkning på produktionsomkostningerne. Der kunne ganske vist ydes støtte til kontroller i henhold til den samme bestemmelse, som blev udført af eller på vegne af tredjemand, f.eks. af henholdsvis de kompetente kommunale myndigheder eller af disse bemyndigede organer. Ifølge rammebestemmelserne for 2007-2013 har lovgiveren imidlertid under hensyntagen til risikoen for konkurrencefordrejning kategoriseret støtte til fordel for rutinekontrol af mælkekvaliteten som uforenelig med det indre marked. I betragtning af denne klare lovgivningsmæssige afgørelse er der heller ikke plads til en forenelighedserklæring direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (169) Den kendsgerning, at Kommissionen i perioden 2001-2006 har anset de omhandlede mælkekvalitetskontroller for at være forenelige med det indre marked, kan ikke, som Tyskland mener (betragtning 60), automatisk medføre, at denne støtte også var forenelig med det indre marked i den efterfølgende periode 2007-2013. Det fremgår således af artikel 108, stk. 1, i TEUF, at det indre marked fortsat udvikler sig, og at Kommissionen gennem en videreudvikling af retningslinjerne for statsstøtte og andre statsstøtteregler (f.eks. fritagelsesforordninger) kan tage hensyn til denne udvikling for at sikre det indre markeds funktion. Det ligger også i tidsmæssigt begrænsede forenelighedsbestemmelseres natur, f.eks. de rammebestemmelser, der er udstedt på landbrugsområdet, at senere vedtagne retningslinjer for statsstøtte og fritagelsesforordninger ikke nødvendigvis skal være indholdsmæssigt i overensstemmelse med de tidligere gældende bestemmelser.
- (170) På baggrund af ovenstående redegørelse når Kommissionen til den konklusion, at den støtte, der er ydet i perioden 2007-2013 i forbindelse med mælkekvalitetskontrollerne, i tilfældet delforanstaltning BW 1 udelukkende finansieret via mælkeafgiftsmidler og i tilfældet delforanstaltning BY 1 via mælkeafgifts- og almindelige budgetmidler, ikke var forenelig med det indre marked.

#### 4. KONKLUSION

- (171) I artikel 15, stk. 1, i forordning (EF) nr. 659/1999 hedder det, at Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter ti år. I henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning (EF) nr. 659/1999 »afbryder enhver foranstaltning, der træffes af Kommissionen angående den ulovlige støtte, denne frist«.

<sup>(57)</sup> Se for så vidt også betragtning 17 i forordning (EF) nr. 1857/2006, i henhold til hvilken støtten »ikke udelukkende bør medføre, at de driftsomkostninger, som støttemodtageren normalt selv skal afholde, nedbringes løbende eller med visse mellemrum«.

- (172) Efter at Tyskland havde fremlagt årsrapporten 2010 om statsstøtte i landbrugssektoren, anmodede Kommissionen ved brev af 28. november 2011 om supplerende oplysninger vedrørende ordningen. Som følge af denne foranstaltning fra Kommissionen blev fristen afbrudt. Da Kommissionen med den positive afgørelse allerede har fastslået de omhandlede mælke kvalitetskontrollers forenelighed med det indre marked for perioden fra den 28. november 2001 til den 31. december 2006, og fordi der mellem den 31. december 2006 og den 28. november 2011 er mindre end ti år, begynder den periode, som den foreliggende afgørelse vedrører, den 1. januar 2007.
- (173) Kommissionen bemærker, at Tyskland i strid med artikel 107 og 108 i TEUF ulovligt har ydet støtte, som, for så vidt den blev ydet efter den 1. januar 2007 (se betragtning 160 og 164), ikke er forenelig med det indre marked. Denne støtte blev i tilfældet Baden-Württemberg udelukkende finansieret af mælkeafgiftsmidler i overensstemmelse med lov om mælk og fedtstoffer og i tilfældet Bayern af mælkeafgiftsmidler samt over delstatens almindelige budget —

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

#### Artikel 1

Den statsstøtte, som Tyskland har ydet i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF til fordel for de pågældende mejerivirksomheder i forbindelse med de i delstaterne Baden-Württemberg og Bayern gennemførte mælke kvalitetskontroller, har været uforenelig med det indre marked i perioden siden den 1. januar 2007.

#### Artikel 2

1. Tyskland tilbagesøger fra støttemodtagerne den uforenelige støtte, der er tildelt i henhold til den i artikel 1 omhandlede støtteordning.
2. De beløb, der skal inddrives, tilskrives rente fra den dato, hvor de blev stillet til rådighed for modtagerne, indtil de er tilbagebetalt.
3. Renten tilskrives med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 <sup>(58)</sup> om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.
4. Tyskland indstiller alle resterende udbetalinger af den i artikel 1 omhandlede støtte med virkning fra datoen for vedtagelsen af denne afgørelse.

#### Artikel 3

1. Tilbagesøgningen af støtte, der er tildelt i henhold til den i artikel 1 omhandlede støtteordning, iværksættes omgående og effektivt.
2. Tyskland sikrer, at denne afgørelse efterkommes senest fire måneder efter datoen for dens meddelelse.

#### Artikel 4

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse sender Tyskland følgende oplysninger til Kommissionen:
  - a) listen over de støttemodtagere, der måtte have modtaget støtte i henhold til den i artikel 1 omhandlede støtteordning, og det samlede støttebeløb, som hver enkelt af dem har modtaget i henhold til ordningen

<sup>(58)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 af 30. januar 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 82 af 25.3.2008, s. 1).

- b) det samlede beløb (hovedstol og renter), som hver enkelt støttemodtager skal tilbagebetale
- c) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der er truffet eller planlagt for at efterkomme denne afgørelse
- d) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

2. Tyskland underretter Kommissionen om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den støtte, der blev tildelt i henhold til den i artikel 1 omhandlede støtteordning, er fuldt tilbagebetalt. Efter anmodning fra Kommissionen fremsender Tyskland omgående oplysninger om, hvilke foranstaltninger der er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Tyskland fremsender endvidere detaljerede oplysninger om de støttebeløb og de renter, der allerede er tilbagebetalt af støttemodtagerne.

#### *Artikel 5*

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland. Tyskland opfordres til omgående at videresende en kopi af denne afgørelse til støttemodtagerne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 18. september 2015.

*På Kommissionens vegne*  
Phil HOGAN  
*Medlem af Kommissionen*

---