

BESLUIT (EU) 2015/2432 VAN DE COMMISSIE**van 18 september 2015****inzake de door Duitsland verleende staatssteun voor melkwaliteitstests in het kader van de wet melk en vetten — SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN))***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2015) 6295)***(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig het genoemde artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾,

Overwegende hetgeen volgt:

1. DE PROCEDURE

- (1) Bij brieven van 28 november 2011 en 27 februari 2012 heeft de Europese Commissie (hierna „de Commissie”) Duitsland verzocht om aanvullende informatie met betrekking tot jaarverslag 2010 over staatssteun in de landbouwsector, dat Duitsland overeenkomstig artikel 21, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ⁽²⁾ (hierna: „Verordening (EG) nr. 659/1999”) heeft ingediend. Duitsland heeft de vragen van de Commissie beantwoord bij brieven van 16 januari 2012 en 27 april 2012. Uit de antwoorden van Duitsland blijkt dat Duitsland financiële steun aan de Duitse melksector heeft verleend op grond van de wet van 1952 over de handel in melk, melkproducten en vetten („Milch- und Fettgesetz” — „wet melk en vetten” of „WMV”).
- (2) Bij brief van 2 oktober 2012 heeft de Commissie aan Duitsland meegedeeld dat de betrokken maatregelen als niet-aangemelde steun zijn geregistreerd onder nummer SA.35484 (2012/NN). Duitsland heeft aanvullende informatie verstrekt bij brieven van 16 november 2012, 7, 8, 11, 13, 14, 15 en 19 februari, 21 maart, 8 april, 28 mei, 10 en 25 juni en 2 juli 2013.
- (3) Bij brief van 17 juli 2013 (C(2013) 4457 final) heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van bepaalde submaatregelen die in het kader van de WMV zijn ingevoerd, de in artikel 108, lid 2, VWEU ⁽³⁾ bedoelde procedure in te leiden (hierna „het inleidingsbesluit”). In hetzelfde schrijven heeft de Commissie vastgesteld dat andere submaatregelen hetzij voor de periode van 28 november 2001 tot en met 31 december 2006, voor de periode met ingang van 1 januari 2007 of voor beide tijdvakken verenigbaar zijn met de interne markt, hetzij geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, hetzij niet onder het toepassingsgebied van de staatssteunvoorschriften vallen (hierna „positief besluit” genoemd).
- (4) De Commissie heeft vastgesteld dat de onder het onderhavige besluit vallende steun voor melkwaliteitstests die in Baden-Württemberg en Beieren zijn verricht, voor de periode van 28 november 2001 tot en met 31 december 2006 verenigbaar is met de interne markt.
- (5) Daarentegen betwijfelt de Commissie of de melkwaliteitstests die in de periode met ingang van 1 januari 2007 zijn verricht, eveneens verenigbaar zijn met de interne markt, hoewel het om dezelfde tests gaat.
- (6) Het onderhavige besluit heeft uitsluitend betrekking op de melkwaliteitstests die in de periode met ingang van 1 januari 2007 zijn verricht.

⁽¹⁾ PB C 7 van 10.1.2014, blz. 8.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

⁽³⁾ Met ingang van 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag respectievelijk artikel 107 en artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) geworden. De bepalingen in beide verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag.

- (7) Duitsland heeft bij brief van 20 september 2013 zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit ingediend.
- (8) Het inleidingsbesluit is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽⁴⁾. De Commissie heeft de andere belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen binnen een maand na deze bekendmaking te maken.
- (9) De Commissie heeft in totaal 19 opmerkingen van belanghebbenden ontvangen. Een van hen heeft de Commissie onder opgave van gegronde redenen verzocht zijn identiteit niet bekend te maken. 7 van de 19 opmerkingen — waaronder niet die van de hiervoor bedoelde belanghebbende — gingen over de hier bedoelde maatregelen op het gebied van melkkwaliteitstests.
- (10) De door de Commissie ontvangen opmerkingen zijn bij brieven van 27 februari, 3 maart en 3 oktober 2014 aan Duitsland toegezonden, zonder vermelding van de identiteit van de hierboven bedoelde belanghebbende.
- (11) Duitsland heeft zich aanvankelijk niet uitgesproken over de opmerkingen die de belanghebbenden in februari 2014 hadden ingediend. In het licht van een aanvullende opmerking van 8 juli 2014 heeft Duitsland later toch een standpunt ingenomen, en wel bij schrijven van 3 december 2014.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

- (12) Hieronder volgt een beschrijving van de financiële steun voor in Baden-Württemberg en Beieren uitgevoerde melkkwaliteitstests (in het inleidingsbesluit aangemerkt als respectievelijk submaatregel BW 1 en BY 1). De Commissie betwijfelt of deze maatregelen voor de periode met ingang van 1 januari 2007 verenigbaar zijn met de interne markt.

Redenen voor de inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU door de Commissie

- (13) De WMV is een Bondswet, die in 1952 in werking is getreden en sindsdien meermaals is gewijzigd — voor het laatst op 31 oktober 2006. De wet bevat het rechtskader voor de onderhavige steunmaatregelen en is voor onbeperkte duur geldig.
- (14) Duitsland heeft meegedeeld dat de in Beieren verrichte melkkwaliteitstests niet alleen met de melkheffing, maar ook uit de algemene begroting van de deelstaat worden gefinancierd.
- (15) Op grond van artikel 22, lid 1, WMV kunnen de Duitse deelstaten de melkbedrijven een melkheffing opleggen op basis van de geleverde hoeveelheden melk. De door de deelstaten opgelegde heffingen bedragen tot 0,0015 EUR per kg melk.
- (16) Duitsland heeft bepaald dat de in de deelstaten opgelegde melkheffing niet van toepassing is op ingevoerde producten. De melkheffing kan daarentegen wel worden opgelegd voor producten die voor export bestemd zijn.
- (17) Krachtens artikel 22, lid 2, WMV mogen de opbrengsten uit de melkheffing uitsluitend worden gebruikt voor:
 1. het verbeteren en behouden van de kwaliteit op grond van bepaalde uitvoeringsvoorschriften;
 2. het verbeteren van de hygiëne bij de productie, de levering, de be- en verwerking en de afzet van melk en melkproducten;
 3. melkkwaliteitstests;
 4. bedrijfsadviesing betreffende kwesties die de zuivelsector aanbelangen, en permanente opleiding aan nieuwkomers in de sector;
 5. publiciteit om consumptie van melk en melkproducten te verhogen;
 6. het uitvoeren van taken die voortvloeien uit de WMV.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1. Voordien was aan Duitsland bij brief van 9 december 2013 een rectificatie toegezonden.

- (18) Krachtens artikel 22, lid 2a, WMV kunnen de in lid 1 bedoelde middelen in afwijking van lid 2 ook worden gebruikt voor:
1. het verlagen van structuurgebonden hogere ophaalkosten bij de levering van melk en room van de producent aan het melkbedrijf;
 2. het verlagen van hogere transportkosten bij de levering van melk tussen melkbedrijven, voor zover de levering noodzakelijk is om de consumptiemelkvoorziening in het afzetgebied van de beleverde melkbedrijven te verzekeren, en
 3. het bevorderen van de kwaliteit bij de centrale afzet van melkproducten.
- (19) Krachtens artikel 22, lid 4, WMV kunnen bijdragen en vergoedingen die melkbedrijven of groeperingen daarvan voor de in lid 2 vermelde doelstellingen aan zuivelinrichtingen betalen, volledig of gedeeltelijk worden terugbetaald uit de opbrengsten van de melkheffing.
- (20) Baden-Württemberg en Beieren verlenen financiële steun voor tests op het gebied van melkkwaliteit (in het inleidingsbesluit aangemerkt als submaatregelen BW 1 en BY 1). De totale beschikbare middelen (voor beide deelstaten samen — in het geval van Beieren inclusief middelen uit de algemene begroting) bedroegen jaarlijks ca. 9 miljoen EUR.
- (21) Krachtens artikel 10 WMV in samenhang met artikel 1, lid 1, van de verordening inzake kwaliteitscontrole en betaling voor leveringsmelk van 9 juli 1980 (*Verordnung über die Güteprüfung und Bezahlung der Anlieferungsmilch* ⁽⁵⁾) — melkkwaliteitsverordening of MKV) moeten afnemers van melk met het oog op de kwaliteitsbeoordeling alle leveringsmelk testen of laten testen op:
- vetgehalte,
 - eiwitgehalte,
 - bacteriologische kwaliteit (kiemgetal),
 - gehalte aan somatische cellen, en
 - vriespunt.
- (22) De in artikel 1, lid 1, MKV vermelde tests zijn verplicht voor melk die wordt afgenomen door melkbedrijven in Duitsland (in de wet *Abnehmer von Milch* (melkafnemers) genoemd).
- (23) Buiten Baden-Württemberg en Beieren is er geen enkele deelstaat die financiële steun voor melkkwaliteitstests verleent — dus ook niet de deelstaten die geen melkheffing opleggen.
- (24) De toepassing van de submaatregelen BW 1 en BY 1 is gebaseerd op volgende rechtsgrondslagen:
- artikel 22, lid 2, punt 1, *Milch- und Fettgesetz* (wet melk en vetten of WMV);
 - *Milch-Güteverordnung* van 9 juli 1980 (melkkwaliteitsverordening of MKV);
 - *Verordnung zur Durchführung der Milch-Güteverordnung* van 18 mei 2004 (toepassingsverordening van de MKV) ⁽⁶⁾;
 - *Bekanntmachung zur Zulassung des Milchprüfings Baden-Württemberg e.V. i.d.F.* van 21 juli 2004 (bekendmaking van de erkenning van het melkonderzoekscentrum van Baden-Württemberg) ⁽⁷⁾;
 - artikelen 23 en 44 van *Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg* (financieel reglement van Baden-Württemberg);
 - (Beieren) *Verordnung über eine Umlage für Milch (BayMilchUmlV)* ⁽⁸⁾ van 17 oktober 2007 (verordening inzake een melkheffing);

⁽⁵⁾ *Bundesgesetzblatt* (BGBl.) I blz. 878, 1081, laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 van de verordening van 17 december 2010 (BGBl. I blz. 2132).

⁽⁶⁾ *Gesetzblatt* (GBl.) nr. 8 blz. 350.

⁽⁷⁾ Staatsanzeiger nr. 30 van 2 augustus 2004.

⁽⁸⁾ *Gesetz- und Verordnungsblatt* (GVBl.) 2007, blz. 727, laatstelijk gewijzigd bij verordening van 29 november 2012.

- *Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen* van 18 mei 2004 (verordening over de melkheffing) (Baden-Württemberg) ⁽⁹⁾, ingetrokken bij *Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zur Aufhebung der Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen* van 14 februari 2013 (verordening tot intrekking van de verordening over de melkheffing);
- artikelen 23 en 44 van *Haushaltsordnung des Freistaates Bayern* (financieel reglement van Beieren).
- (25) Duitsland heeft reeds tijdens het vooronderzoek te kennen gegeven dat deze maatregelen om de onderstaande redenen niet als steun dienen te worden beschouwd.
- (26) De betalingen dienen ter vergoeding van noodzakelijke kosten die de melkonderzoekscentra (*Milchprüfing*) voor het uitvoeren van overheidsstaken moeten maken. De tests moeten de productveiligheid waarborgen, zowel om de gezondheid van de consument te beschermen als om de bevolking van kwalitatief hoogwaardige producten te voorzien.
- (27) Van bijzonder belang is dat aanvullende tests op de rauwe melk worden uitgevoerd die duidelijk verder gaan dan wat de MKV voorschrijft. Hierdoor kunnen de *Milchprüfing* een monitoringsysteem toepassen dat het mogelijk maakt om bij twijfel gericht na te gaan of de leveringsmelk remstoffen bevat en in dat geval eventueel een sanctie op te leggen. De Commissie merkt hierbij op dat de financiële steunverlening voor deze extra tests in een afzonderlijk besluit zal worden behandeld.
- (28) Nadat de Commissie bij schrijven van 2 oktober 2012 alle onder de WMV vallende maatregelen als niet-aangemelde steun had geregistreerd, spraken Baden-Württemberg en Beieren samen af om de kostenvergoeding voor de van overheidswege opgelegde melkqualiteitstests — die tot dan met de opbrengsten uit de melkheffing werden ondersteund — op te schorten. De melksector werd verondersteld vanaf dan de *Milchprüfing* rechtstreeks voor de kosten te vergoeden. Aangezien de financiële middelen van de melkheffing in Baden-Württemberg voor het grootste deel (ca. 80 %) naar de van overheidswege opgelegde tests van de leveringsmelk vloeiden, heeft de deelstaat besloten om het beheer te vereenvoudigen en de administratieve rompslomp te beperken door met ingang van 1 januari 2013 volledig van inning van de melkheffing af te zien. Beieren daarentegen koos ervoor het wegvallen van de kostenvergoeding te compenseren door het heffingspercentage te verlagen.

Opmerkingen van Duitsland van 20 september 2013

- (29) De opmerkingen van Duitsland over de submaatregelen BY 1 en BW 1 zijn in samenspraak tussen de twee betrokken deelstaten tot stand gekomen en worden hieronder uiteengezet.
- (30) De financiering van de kosten voor de routinecontroles van de melkqualiteit is ook na de periode 2001-2006 rechtmatig. Bij het uitvoeren van controles door *Milchprüfung Bayern e.V.* (MPBY) en *Milchprüfung Baden-Württemberg e.V.* (MPBW) is geen sprake van steunverlening, aangezien dit geen begunstiging van de melksector in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU inhoudt. Zelfs als het om steun zou gaan (wat Duitsland ontkent), zou deze als bestaande steun moeten worden beschouwd. Hoe dan ook zijn de maatregelen BY 1/BW 1 verenigbaar met de interne markt. Beieren heeft de heffingsfinanciering weliswaar voorlopig stopgezet, maar dit was uitsluitend om redenen van rechtszekerheid. Baden-Württemberg heeft met ingang van 31 december 2012 zowel de heffingsfinanciering als de heffingsinning opgeschort, maar dit was uitsluitend om redenen van rechtszekerheid, in combinatie met de specifieke situatie in deze deelstaat.
- (31) Met de maatregelen BY 1/BW 1 is geen steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU gemeoid, aangezien de controles van MPBY en MPBW de melkbedrijven niet hebben begunstigd. Meer bepaald hebben de maatregelen niet geleid tot een verlaging van kosten die deze bedrijven normaliter moeten dragen. Het zou onjuist zijn om kosten voor de naleving van nationale wettelijke verplichtingen te beschouwen als normale bedrijfskosten, die de betrokken ondernemingen, in dit geval de melkbedrijven, normaliter zelf moeten dragen.
- (32) Welke kosten een onderneming „normaliter” moet dragen, vloeit voort uit de normen die in nationaal recht zijn vastgelegd (bijkomende toetsing). Daaruit volgt de vraag welke lasten een onderneming krachtens nationaal recht „normaliter” moet dragen. Volgens het Hof van Justitie is er bij een belastingregeling geen sprake van staatssteun-rechtelijk relevante (selectieve) begunstiging wanneer in verschillende regio's van een lidstaat uiteenlopende belastingregelingen van kracht zijn. Het referentiekader voor belastingregelingen moet niet noodzakelijk met het grondgebied van de betrokken lidstaat samenvallen, met als gevolg dat een maatregel op grond waarvan slechts voor een gedeelte van het nationale grondgebied een voordeel wordt toegekend, niet louter daarom al een selectieve maatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ *Gesetzblatt* (GBl.) blz. 350.

⁽¹⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 6 september 2006, Portugal/Commissie, C-88/03, EU:C:2006:511, punt 56 e.v.

- (33) Naar analogie hiermee moet voor de financiering van de melkkwaliteitscontroles hetzelfde gelden. Vanwege de federaal verdeelde bevoegdheden is de „normale belasting” in Duitsland het resultaat van een samenspel van Bonds- en deelstaatrecht. Vanuit dit perspectief zijn de kosten van de melkcontrole geen normale bedrijfskosten voor de melkbedrijven.
- (34) In het Bondsrecht is niet vastgesteld dat de melkbedrijven de kosten van de kwaliteitstest op zich moeten nemen. De financiering van de kosten wordt noch in de WMV, noch in de MKV geregeld. In artikel 1, lid 1, MKV is bepaald dat de melkafnemers alle leveringsmelk overeenkomstig artikel 2, leden 1 tot en met 8, moeten testen of laten testen met het oog op de kwaliteitsbeoordeling.
- (35) Uit artikel 2, lid 8, MKV blijkt enkel dat de tests in feite niet door de melkbedrijven, maar door erkende onderzoekscentra worden uitgevoerd (in de bewoordingen van het betrokken artikel: de tests mogen slechts worden uitgevoerd door een onderzoekscentrum dat is erkend door een conform het deelstaatrecht bevoegde instantie. De conform het deelstaatrecht bevoegde instantie kan toelaten dat de tests door de afnemer zelf worden uitgevoerd).
- (36) In het Bondsrecht (WMV en MKV) is dus alleen vastgesteld dat voor de melkafnemers een testverplichting geldt. De bevoegdheid voor de praktische uitvoering van de melkcontrole (in het bijzonder de financiering) ligt bijgevolg overeenkomstig artikel 10, lid 2, WMV bij de deelstaten.
- (37) Of de test door een onderzoekscentrum dan wel door een afnemer worden verricht, wordt dus bepaald bij deelstaatrecht. Diezelfde deelstaat kan bepalen wie de kosten op zich moet nemen (afnemer of onderzoekscentrum). Bijgevolg zijn in Duitsland dienaangaande verschillende bepalingen van kracht. Deze bepalingen vormen het referentiekader voor de vraag welke kosten een onderneming „normaliter”, in de zin van de hierboven bedoelde rechtspraak, moet dragen.
- (38) In Beieren is MPBY, als enig erkend onderzoekscentrum, belast met de melkcontrole. MPBY voert als neutrale onderzoeksorganisatie overheidstaken uit en wordt daarom permanent door de overheid gecontroleerd. De kosten die de *Milchprüfung* uit hoofde van die taken maakt, worden gedeeltelijk uit de heffingsopbrengsten als bedoeld in artikel 22 WMV, en gedeeltelijk — zoals Duitsland heeft meegedeeld — uit de algemene begroting gefinancierd. Aangezien de deelstaten bevoegd zijn om voor hun eigen grondgebied te regelen wie de kosten moet dragen, houdt het geen begunstiging van bepaalde ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU in wanneer de kwaliteitstests in een deelstaat volledig of gedeeltelijk met de melkheffing worden gefinancierd. Het Bondsrecht is niet het ter zake relevante referentiekader om te bepalen wie de kosten moet dragen. Daarom is het niet bepalend dat afgezien van Baden-Württemberg en Beieren geen enkele andere deelstaat voorziet in een dergelijke (gedeeltelijke) financiering uit de heffing.
- (39) In Baden-Württemberg en Beieren moeten alle ondernemingen in gelijke mate de kosten dragen. Bijgevolg kan geen gewag worden gemaakt van (selectieve) begunstiging.
- (40) Dat geen sprake is van staatssteunrechtelijk relevante begunstiging van de melkbedrijven, blijkt ook uit het volgende. Er kan niet worden gesteld dat de melkbedrijven minder kosten moeten dragen dan zij normaliter moeten doen. Integendeel, deze bedrijven moeten net een hogere bijdrage in het kader van de melkheffing betalen. Slechts een deel van de heffing is bestemd voor de financiering van de melkcontroles. Toen de financiering van de melkcontroles uit de heffingsopbrengsten — in het licht van de procedure van de Commissie — werd opgeschort, is ook het heffingspercentage verlaagd. De vergoedingen die de melkbedrijven voor de kwaliteitscontroles verschuldigd zijn, zijn daarentegen de hoogte in gegaan, ter compensatie van de lagere financiering uit de heffingsopbrengsten. Volgens het Hof van Justitie is er geen sprake van begunstiging als een bijdrage overeenstemt met de feitelijke economische kosten van de in ruil geleverde prestatie ⁽¹¹⁾. Bij (parafiscale) heffingen bestaat een dergelijke koppeling tussen prestatie en tegenprestatie wanneer de heffing voor een concreet doel wordt opgelegd. Zoals de Commissie heeft vastgesteld ⁽¹²⁾, bestaat in het onderhavige geval een dergelijk „bestemmingsverband”. Aangezien in het onderhavige geval de prestatie (heffingsbijdrage) de tegenprestatie (lagere kosten van de melkcontroles) overstijgt, dient staatssteunrechtelijk relevante begunstiging te worden uitgesloten.
- (41) Duitsland wijst er subsidiair op dat het bij de onderhavige submaatregelen om bestaande steun gaat.
- (42) De financiering van de controles uit de heffingsopbrengsten is gebaseerd op artikel 22, lid 2, punt 1, WMV. De op grond van artikel 22, lid 2, punt 1, WMV verleende steun is (alleszins) bestaande steun en valt bijgevolg onder de grandfathering. Eventuele wijzigingen of dienstige maatregelen doen niets af aan het feit dat het hier om bestaande steun gaat.

⁽¹¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 22 mei 2003, *Freskot*, C-355/00, EU:C:2003:298, punt 84.

⁽¹²⁾ Inleidingsbesluit, punt 265 e.v.

- (43) Overeenkomstig artikel 1, onder b), i), van Verordening (EG) nr. 659/1999 omvat het begrip „bestaande steun” alle steun die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag in de respectieve lidstaat bestond, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag tot uitvoering zijn gebracht en die na de inwerkingtreding nog steeds van toepassing zijn. Sinds de vernieuwing van de WMV in 1952 is deze wetgeving grotendeels ongewijzigd van kracht. De steunregeling is dus duidelijk vóór de betrokken termijn (1 januari 1958) ingevoerd.
- (44) Bestaande steun valt, wanneer deze wordt gewijzigd, overeenkomstig artikel 108, lid 3, eerste zin, VWEU niet meer onder de grandfatheringbepalingen en moet worden aangemeld. Van een wijziging in de zin van artikel 108, lid 3, eerste zin, VWEU is volgens de vigerende rechtspraak en besluitpraktijk alleen sprake als de steun wezenlijk is veranderd.
- (45) Om als relevant te worden beschouwd, moet de wijziging het „wezenlijke karakter” van de steun betreffen, op basis van een andere rechtsgrondslag worden verleend of de „draagwijdte van de regeling” veranderen. Aan de (potentiële) steunregeling is sinds 1958 geen wezenlijke wijziging aangebracht. De grondslag voor de onderhavige maatregelen — artikel 22, lid 2, WMV — is nauwelijks gewijzigd en punt 1 van dat lid, dat hier van toepassing is, helemaal niet. De wijziging heeft in feite alleen betrekking op een punt dat in het onderhavige geval niet van toepassing is, meer bepaald punt 5 van artikel 22, lid 2.
- (46) De wijziging van de voorschriften van de afzonderlijke deelstaten raakt niet aan de draagwijdte, noch aan het karakter van de onderhavige maatregelen. Veeleer wordt in artikel 22, lid 2, WMV bepaald voor welke doelen de heffingsopbrengsten overeenkomstig artikel 22, lid 1, WMV kunnen worden aangewend. De wijziging van individuele procedurevoorschriften heeft alleen uit het oogpunt van de verenigbaarheid met de interne markt geleid tot een wijziging van de bestaande steun in de zin van artikel 108, lid 3, eerste zin, VWEU. In het geval van Beieren worden in de verordening inzake een melkheffing (BayMilchUmlV) uitsluitend details, bijv. met betrekking tot de inning van de heffing, geregeld. Hetzelfde gaat op voor Baden-Württemberg. De kenmerken die wezenlijk zijn voor de verenigbaarheid van de steun met de interne markt — de herkomst van de middelen (heffing overeenkomstig artikel 22, lid 1) en de doelen waarvoor deze worden gebruikt (artikel 22, lid 2) — zijn echter al voldoende duidelijk gespecificeerd in de WMV.
- (47) De toegepaste heffingspercentages zijn in beide deelstaten sinds 1984 gestaag verlaagd. Dalende heffingspercentages hebben geen invloed op de verenigbaarheid van een steunregeling.
- (48) Dat eventueel incidenteel en slechts tijdelijk een deel van de middelen op basis van de WMV is toegekend ⁽¹³⁾, is niet in tegenspraak met de aard van bestaande steun. De steun in kwestie is verleend op basis van de WMV. In een wet als deze, waarbij een steunregeling wordt vastgesteld, wordt per definitie slechts een abstracte beschrijving van de individuele steun gegeven. Bovendien moet niet doorlopend worden gebruikgemaakt van een steunregeling.
- (49) De dienstige maatregelen in de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector voor de periode 2000-2006 ⁽¹⁴⁾ (landbouwrichtsnoeren 2000-2006) en in de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013 ⁽¹⁵⁾ (landbouwrichtsnoeren 2007-2013) zijn niet van toepassing voor de onderhavige maatregelen, met als gevolg dat deze verder als bestaande steun worden beschouwd. De dienstige maatregelen moeten precies betrekking hebben op de betrokken steun en moeten bepalend zijn voor de vraag of deze verenigbaar zijn met de interne markt.
- (50) In de richtsnoeren 2007-2013 wordt de verenigbaarheid van steunverlening voor melkqualiteitscontroles niet of alleszins niet concreet genoeg behandeld. Duitsland verwijst in dit verband op de punten 108 en 109 van de richtsnoeren 2007-2013.
- (51) In de richtsnoeren 2007-2013 en Verordening (EG) nr. 1857/2006 van de Commissie ⁽¹⁶⁾ wordt een onderscheid gemaakt tussen „steunverlening aan de sector dierlijke productie” en „steun ter bevordering van de productie en de afzet van landbouwproducten”. Punt 108 van de richtsnoeren 2007-2013 heeft uitsluitend betrekking op steunverlening aan de sector dierlijke productie voor zover deze tot doel heeft „de genetische kwaliteit van de communautaire dierenbestanden te bevorderen”. „De ervaring leert dat dergelijke steun slechts moet worden gehandhaafd voor zover hij werkelijk bijdraagt tot de instandhouding en verbetering van de genetische kwaliteit

⁽¹³⁾ Inleidingsbesluit, overweging 147.

⁽¹⁴⁾ PB C 28 van 1.2.2000, blz. 2.

⁽¹⁵⁾ PB C 319 van 27.12.2006, blz. 1.

⁽¹⁶⁾ Verordening (EG) nr. 1857/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen die landbouwproducten produceren, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 70/2001 (PB L 358 van 16.12.2006, blz. 3).

van dierenbestanden". De invoering van innovatieve foktechnieken kan worden geacht tot de verwezenlijking van dat doel bij te dragen, steun voor het houden van fokdieren daarentegen niet. De regeling in punt 109 van de richtsnoeren 2007-2013 kan alleen zo worden begrepen dat rekening moet worden gehouden met deze kennis over de instandhouding van de genetische kwaliteit van dierenbestanden (punt 108), aangezien uitsluitend daarvan sprake is.

- (52) In punt 109 van de richtsnoeren 2007-2013 wordt verwezen naar artikel 16 van Verordening (EG) nr. 1857/2006 en ook dat heeft betrekking op „steunverlening aan de sector dierlijke productie” en niet op de hier bedoelde melkkwaliteitscontroles. In artikel 16, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1857/2006 wordt gerefereerd aan controles van de kwaliteit van melk in samenhang met het fokken van dieren. Dit blijkt uit de context van de vereiste die erop neerkomt dat steun (tot 70 % van de kosten) voor het bepalen van de genetische kwaliteit of het genetische rendement van dieren is vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting. Als deze uitzondering geldt voor routinematige controles van de melkkwaliteit, dan kan het ook enkel gaan om controles die in beginsel geschikt zijn om het genetische rendement van de dieren vast te stellen. De uitzondering heeft uitsluitend betrekking op routinematige controles van de melkkwaliteit die rechtstreeks bij de melkkoeien worden verricht, aangezien kenmerken van de betrokken dieren alleen via dergelijke controles kunnen worden geconstateerd. In Beieren wordt deze dierspecifieke kwaliteitstests uitgevoerd door *Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e.V. (LKV)*. In Baden-Württemberg is *Landesverband Baden-Württemberg für Leistungsprüfungen in der Tierzucht e.V.* hiermee belast.
- (53) In het onderhavige geval zijn de tests van de melkkwaliteit die door MPBY en MPBW worden uitgevoerd, gericht op de eigenschappen van de melk zelf (en dus niet op de genetische eigenschappen van de koeien). Deze kenmerken van de melk (zoals vet- en eiwitgehalte) zijn relevant voor de verkoop en het in de handel brengen van de melk. Terugg koppeling van de resultaten naar individuele dieren is vanwege de andersoortige opzet van de tests niet mogelijk. De monsters worden niet per koe apart gehouden. De monsterneming gebeurt aan de melkophaalwagens. Aangezien de melk van een groot aantal dieren zich bij de ophaling in de wagen vermengt, kunnen de monsters op dat punt niet meer naar dier worden opgesplitst.
- (54) De richtsnoeren 2007-2013 sluiten bijgevolg noch in punt 109 noch elders uit dat de steun voor controles van de melkkwaliteit verenigbaar is met de interne markt. Het staat aan de Commissie aan te tonen dat individuele maatregelen onverenigbaar zijn met de interne markt. De lidstaat mag geen nadeel ondervinden van eventuele onduidelijkheden in de formulering van dienstige maatregelen ⁽¹⁷⁾.
- (55) De lidstaat kan een maatregel slechts overeenkomstig artikel 19, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 aanvaarden, als het voor hem duidelijk is welke maatregel hij precies aanvaardt. De betrokken deelstaten kunnen er bijgevolg van uitgaan dat de betrokken maatregelen verenigbaar zijn met de interne markt. Als de Commissie van plan was geweest de melkkwaliteitscontroles van Beieren en Baden-Württemberg onverenigbaar met de interne markt te verklaren, dan had zij dit op dezelfde manier (uitdrukkelijk) kunnen doen als in andere besluiten ⁽¹⁸⁾. De Commissie heeft tegen Duitsland geen gewag gemaakt van de kwestie of de financiering van de melkkwaliteitscontroles in Beieren en Baden-Württemberg aan de hand van heffingsopbrengsten verenigbaar is met de interne markt. Uit hoofde van de beginselen van bepaaldheid en van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU) zou het — gezien de op zijn minst onduidelijk te noemen formulering van de richtsnoeren 2007-2013 — noodzakelijk geweest zijn deze maatregel uitdrukkelijk te behandelen, temeer daar de betrokken deelstaten ervan zijn uitgegaan dat de in het kader van BY 1/BW 1 behandelde maatregel geen steun vormde.
- (56) De richtsnoeren 2007-2013 mogen dus niet zo worden geïnterpreteerd dat de op artikel 22, lid 1, punt 1, WMV gebaseerde maatregelen onverenigbaar zijn met de interne markt. De financiering van de melkkwaliteitscontroles in Beieren en Baden-Württemberg aan de hand van heffingsopbrengsten (BY 1/BW 1) valt dus niet onder de dienstige maatregelen.
- (57) Voorts heeft Duitsland er subsidiair op gewezen dat de maatregelen, zelfs als deze steun zouden vormen, verenigbaar zijn met de interne markt.
- (58) Uit artikel 16, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1857/2006 vloeit niet voort dat steunverlening voor melkkwaliteitscontroles onverenigbaar zou zijn met de interne markt. Weliswaar is deze steun volgens artikel 16, lid 1, onder b), van de genoemde verordening niet „automatisch” verenigbaar met de interne markt en daardoor vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting. Alleszins kan de Commissie ad hoc vaststellen dat de steun verenigbaar is met de interne markt.

⁽¹⁷⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 2 februari 1988, Commissie/Nederland, 213/85, EU:C:1988:39, punt 29 e.v.

⁽¹⁸⁾ Zie onder meer: besluit van de Commissie van 27 maart 2012 in zaak E 10/2000 — Anstaltslast und Gewährträgerhaftung.

- (59) De vermeende steun voor de melkbedrijven in Beieren/Baden-Württemberg is in elk geval verenigbaar met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU. Daarvoor pleit ook dat deze vorm van steun overeenkomstig punt 13.3 van de richtsnoeren 2000-2006 verenigbaar is met de interne markt, zoals de Commissie in het inleidingsbesluit heeft erkend (punt 164 e.v.). Het betreft in het bijzonder verplichte controles die door derden worden verricht. Een ander argument dat voor de verenigbaarheid met de interne markt pleit, is dat de melkbedrijven de kosten voor de kwaliteitscontroles via de melkheffing zelf dragen. Daardoor worden vermeende voordelen voor de melkbedrijven tot een minimum beperkt ⁽¹⁹⁾. De onderlinge concurrentie tussen de melkbedrijven ondervindt geen schade van de verschillende systemen, ongeacht of de kosten rechtstreeks worden gedragen of een heffing wordt geïnd. Aan het eind van de rit dragen de melkbedrijven in beide gevallen de kosten. Het is niet duidelijk waarom er sinds 2007 een verandering zou zijn opgetreden wat betreft de verenigbaarheid van de betrokken, uitdrukkelijk in de richtsnoeren 2000-2006 opgenomen steun met de interne markt.

Opmerkingen van belanghebbenden

- (60) Tussen 5 en 7 februari 2014 heeft de Commissie in totaal zeven reeksen opmerkingen van belanghebbenden inzake de steun voor melkkwaliteitstests ontvangen.
- (61) MPBY zet in zijn schrijven van 5 februari 2014 uiteen dat de heffingsfinanciering de melkbedrijven de afgelopen jaren niet heeft bevoordeeld. Het is dan ook volstrekt onduidelijk hoe dit ingeburgerde en algemeen aanvaarde systeem in staat zou zijn de concurrentie te verstoren of de handel tussen lidstaten ongunstig te beïnvloeden. In het kader van het verdere verloop van de procedure dient de maatregel die in het inleidingsbesluit onder BY 1 wordt genoemd, derhalve na herhaald onderzoek als afgehandeld te worden beschouwd.
- (62) MPBW beweert in zijn opmerkingen van 6 februari 2014 dat de betalingen in het kader van submaatregel BW 1 niet voldoen aan de voorwaarden voor steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Meer bepaald zou het systeem van kwaliteitstests op leveringsmelk in Baden-Württemberg geen begrotingslast voor de deelstaat met zich brengen. Met subsidies vergelijkbare begunstigingen die terug te voeren zijn op een maatregel van de overheid, zonder dat daar een overeenkomstig financieel verlies voor de openbare sector tegenover staat, vallen evenwel niet onder het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU ⁽²⁰⁾.
- (63) Krachtens artikel 22, lid 3, WMV moeten de heffingsmiddelen afzonderlijk worden beheerd. Zij mogen niet worden gebruikt om de beheerskosten van de bevoegde overheidsinstanties van de deelstaat en de daaronder ressorterende diensten te financieren en moeten als een op zich staande titel worden opgevoerd in de begroting van Baden-Württemberg, onder verwijzing naar de doelen waarvoor ze moeten worden aangewend. De opbrengsten van de melkheffing zijn bijgevolg nooit naar andere dan de in de WMV omschreven doelen gevloeid.
- (64) MPBW heeft in het kader van de taken waarmee het is belast, weliswaar betalingen uit heffingsopbrengsten ontvangen, maar deze beliepen niet meer dan de uit de heffing gefinancierde middelen. MPBW is dus niet betaald met staatsmiddelen — zoals belastingen of andere staatsinkomsten — maar enkel met de opbrengsten uit de melkheffing die door de melkbedrijven werd betaald. De deelstaat Baden-Württemberg beperkt zich tot het organiseren en verdelen van de heffingsopbrengsten. Het stelsel inzake kwaliteitstests voor leveringsmelk in Baden-Württemberg heeft bijgevolg niet tot een financieel verlies voor de openbare sector geleid.
- (65) Aangezien de deelstaat Baden-Württemberg geen toeslag bij de melkheffing heeft betaald en er geen sprake is van een overeenkomstige financiële nettobelasting van de deelstaatbegroting, kan Baden-Württemberg geen „steun in de vorm van gesubsidieerde diensten” hebben verleend.
- (66) Zelfs als de heffing voor de melksector in Baden-Württemberg in strijd met de PreussenElektra-criteria van het Hof van Justitie aan de staat toe te rekenen zou zijn, zou deze niet als een begunstiging van de melkbedrijven kunnen worden beschouwd. Het criterium van de begunstiging als centraal bestanddeel van artikel 107, lid 1, VWEU wordt uit en te na uitgelegd in de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie en in de praktijk van de Commissie ⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Richtsnoeren 2000-2006, punt 13.4.

⁽²⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160.

⁽²¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 15 december 2005, Italië/Commissie, C-66/02, EU:C:2005:768, punt 77; vaste rechtspraak, zie onder meer het arrest van het Hof van Justitie van 23 februari 1961, Limburg/Hoge Autoriteit, 30/59, EU:C:1961:2; arrest van het Hof van Justitie van 7 maart 2002, Italië/Commissie, C-310/99, EU:C:2002:143, punt 51; arrest van het Hof van Justitie van 10 januari 2006, Cassa di Risparmio, C-222/04, EU:C:2006:8, punt 131.

- (67) Parafiscale heffingen vormen vaak de basis voor stelsels op grond waarvan diensten worden verleend die specifiek in het belang van de heffingsplichtigen zijn (criterium van het groepsvoordeel). Bij dergelijke stelsels is de belaste partij op het eerste gezicht identiek aan de partij die voordeel uit de parafiscaal gefinancierde prestatie haalt. Volgens de rechtspraak dient daarom voor parafiscale heffingen te worden nagegaan of de tegenprestatie die op grond van de heffing wordt geleverd, overeenstemt met de waarde van de bijdrage — met andere woorden, of de prestaties gelijkwaardig zijn.
- (68) De gelijkwaardigheid van de prestaties dient niet per individueel geval, maar voor het stelsel in zijn geheel te worden onderzocht. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat in elk parafiscaal heffingsstelsel per definitie een omslagement is ingebouwd, met als gevolg dat niet elke heffingsplichtige hetzelfde voordeel haalt uit elke afzonderlijke prestatie van het beschikbaar gestelde pakket. Zolang de middelen solidair worden verdeeld, is een dergelijk systeem echter in evenwicht en is de gelijkwaardigheid van de prestaties niet in het geding⁽²²⁾.
- (69) De hoogte van de heffingen in Baden-Württemberg hangt af van de concrete hoeveelheden melk die worden geleverd. Melkbedrijf A, dat twee keer meer melk voor kwaliteitscontrole aan MPBW levert dan bedrijf B, moet daarvoor ook exact het dubbele aan heffingsbijdrage betalen. Derhalve is de gelijkwaardigheid van de prestaties niet in het geding.
- (70) De bevoegde autoriteiten in Baden-Württemberg hebben geen enkele beslissingsbevoegdheid wat de berekening van de melkheffing betreft. Bovendien kan geen enkele partij structureel nettowinst uit het stelsel halen, aangezien alle melkbedrijven de heffingsbijdrage uitsluitend op basis van de geleverde melk verschuldigd zijn en MPBW hun alleen op die basis prestaties verleent.
- (71) MPBW gaat er daarom van uit dat ook uit dat oogpunt geen sprake is van steun, en alleszins evenmin van begunstiging.
- (72) De *Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V.*, die de belangen van de Beierse melksector behartigt, voert in haar opmerkingen van 5 februari 2014 aan dat de consumenten zeer positief tegenover het melkheffingsstelsel staan en dat het stelsel ook buiten Beieren niet als marktverstorende bevoordeling wordt beschouwd en door nationale noch internationale melkbedrijven in twijfel wordt getrokken. Daarom is het onbegrijpelijk waarom de melkkwaliteitstests vanaf 2007 niet meer toegelaten zouden zijn. Dankzij deze tests konden en kunnen de consumenten erop vertrouwen dat hun melk aan strenge kwaliteitsnormen voldoet — vrij is van remstofresiduen⁽²³⁾.
- (73) In haar opmerkingen van 7 februari 2014 heeft *DHB — Netzwerk Haushalt* (vereniging voor huisvrouwen en huismannen) de prestaties van laboratorium- en dienstverleningscentrum *muva Kempten* op het gebied van tests op voedingsfysiologisch relevante stoffen een wezenlijke bijdrage tot de bescherming en voorlichting van de consument genoemd. Deze positieve waardering is te danken aan de neutraliteit van de testresultaten, die noch door de melkbedrijven, noch door de handel worden beïnvloed, aan de snelle constatering van eventuele schadelijke elementen in melk en melkproducten en — daarmee samenhangend — aan de mogelijkheid snel te reageren in een crisissituatie. De genoemde maatregelen dragen ertoe bij dat kwalitatief hoogwaardige levensmiddelen in de handel en dus ook tot bij de consument komen. Het belang van dergelijke tests voor alle consumenten kan niet hoog genoeg worden ingeschat.
- (74) De *Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu* (vakvereniging voor voeding en horeca) wijst er in haar opmerkingen van 6 februari 2014 op dat de *Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft* door de consument stevast met consumentenbescherming wordt geassocieerd. De *Landesvereinigung* kan via beslissingen over het gebruik van de heffingsopbrengsten, met name bij de melkkwaliteitscontrole, de wijze waarop deze tests worden gedaan, sterk beïnvloeden.
- (75) Naar mening van de coöperatie *Genossenschaftsverband Bayern e.V.*, zoals weergegeven in haar opmerkingen van 5 februari 2014, kunnen noch individuele landbouwondernemingen, noch individuele melkverwerkende bedrijven concurrentievoordelen halen uit het innen van de heffing. Voor zover de routinematige controles van de melkkwaliteit in het verleden deels uit heffingsopbrengsten werden gefinancierd, hebben de melkverwerkende bedrijven de heffingsbijdrage betaald en hebben zij de kosten van deze financiering dus volledig zelf gedragen. In deelstaten waar geen heffing werd opgelegd, hebben de melkbedrijven geen heffingsmiddelen betaald en hebben de onderzoekscentra bijgevolg ook geen heffingsmiddelen ontvangen.

⁽²²⁾ Zie in dit verband het arrest van het Hof van Justitie, *Freskot*, C-355/00, EU:C:2003:298, punt 86; conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl, *Freskot*, C-355/00, EU:C:2002:658, punten 76 en 77; conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl, *Nazairdis*, gevoegde zaken C-266/04-C-270/04, C-276/04 en C-321/04-C-325/04, EU:C:2005:408, punt 51.

⁽²³⁾ Opmerkingen van de Commissie: deze opmerking betreft de submaatregelen inzake de monitoring van schadelijke stoffen (cf. inleidingsbesluit — submaatregelen BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 en TH 8), die niet in het onderhavige besluit worden behandeld.

- (76) De *Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V.* (LVN) heeft zich in haar brief van 7 februari 2014 niet rechtstreeks uitgesproken over de toewijzingen ten bate van melkkwaliteitstests, maar spreekt wel principieel tegen dat voor alle submaatregelen in het kader van de WMV sprake zou zijn van steun.
- (77) Meer bepaald is LVN van oordeel dat de uit de melkheffingsopbrengsten gefinancierde maatregelen niet wegen op de deelstaatsbegroting en dat de staat geen beslissingsbevoegdheid en geen controle over de melkheffingsopbrengsten heeft en evenmin controle uitoefent op de hoogte van de heffing of de inhoud van de maatregelen. Derhalve zijn de betrokken toewijzingen niet aan de staat toe te rekenen. Evenmin controleert de staat de hoogte van de toewijzingen of is hij organisatorisch in LVN ingebed.
- (78) Tevens werd erop gewezen dat LVN niet door overheidsinstanties wordt gecontroleerd, maar door de *Landwirtschaftskammer Hannover*, een zelfregulerende publiekrechtelijke organisatie, die dus geen deel uitmaakt van het staatsbestuur als zodanig.
- (79) In aanvullende opmerkingen van 8 juli 2014 verwijst LVN onder andere naar Besluit 2014/416/EU van de Commissie in de zaak Val'Hor⁽²⁴⁾. In dit besluit erkent de Commissie dat noch uit de bevoegdheid van een staat een brancheorganisatie te erkennen, noch uit de regelgevende ondersteuning die deze staat bij de inning van branchespecifieke „bijdragen” biedt (in dit geval via de mogelijkheid van een algemeenverbindendverklaring) kan worden geconcludeerd dat de door de brancheorganisatie uitgevoerde maatregelen aan de staat toe te rekenen zijn. Of deelneming van de staat aan parafiscale financieringsstelsels tot gevolg heeft dat begunstigen als „staatssteun” aan de staat moeten worden toegerekend, hangt af van de specifieke omstandigheden en van de daarop gestoelde algemene beoordeling. Bepalend voor het toetsen van de vraag of sprake is van staatssteun, zijn met name de volgende, in de rechtspraak ontwikkelde punten:
- Wie beslist over inning en gebruik van de middelen?
 - Als een privaatrechtelijke organisatie hierover beslist, hoe oefent de staat dan invloed uit?
 - Uit welke middelen worden de toewijzingen gefinancierd?
 - Welk soort maatregelen wordt gefinancierd?
 - Bij wie worden de middelen geïnd?
 - Bij wie ligt het initiatief voor de maatregel?
- (80) LVN heeft de rechtssituatie in andere deelstaten door haar juridisch vertegenwoordiger laten onderzoeken en is tot de slotsom gekomen dat niet is voldaan aan de in de rechtspraak ontwikkelde criteria voor staatssteun en dat met de WMV in zijn geheel genomen geen staatssteun gemoeid is.
- (81) Volgens LVN nemen de *Landesvereinigungen* de bepalende beslissing over de inning van de heffing bij de melkbedrijven. Overeenkomstig artikel 22, lid 1, eerste zin, WMV kan de heffing alleen in overleg met de *Landesvereinigungen* worden geïnd. Overeenkomstig artikel 22, lid 1, tweede zin, WMV moet de *Landesvereinigung* een verzoek indienen, wil zij de heffing verhogen.
- (82) De uitvoeringsbepalingen en de hoogte van de heffing zijn zowel in Nedersaksen als in Thüringen vastgelegd in een verordening inzake de inning van de heffing (*Umlageerhebungsverordnung — UmlErhVO*), die „in overleg” met de respectieve *Landesvereinigung* is vastgesteld.
- (83) De betrokken *Landesvereinigung* stuurt bovendien het gebruik van de afzonderlijk te beheren heffingsmiddelen (zie artikel 22, lid 3, eerste zin, WMV), die om die reden tot dusverre zelfs op een aparte rekening van de *Landesvereinigung* zijn overgemaakt (zie bijv. artikel 3, lid 1, UmlErhVO van Thüringen). De *Landesvereinigungen* hebben onder eigen professionele verantwoordelijkheid voorstellen voor het gebruik van de middelen opgesteld. In Thüringen gebeurt zulks bijvoorbeeld aan de hand van aanvragen die de leden van de *Landesvereinigung Thüringer Milch* (LVTM) indienen (zie punt 6.3 van de betrokken richtlijn van deze deelstaat).

⁽²⁴⁾ Besluit 2014/416/EU van de Commissie van 9 april 2014 betreffende de staatssteunregeling SA.23257 (12/C) (ex NN 8/10, ex CP 157/07) die Frankrijk ten uitvoer heeft gelegd (sectorale overeenkomst van de Franse vereniging voor tuin- en landschapsbouw Val'Hor) (PB L 192 van 1.7.2014, blz. 59).

- (84) De door de *Landesvereinigungen* opgestelde voorstellen voor het gebruik van de middelen worden weliswaar door een overheidsinstantie aangenomen (wat in Nedersaksen overeenkomstig punt 6.2 van de toewijzingsrichtlijn en in Thüringen overeenkomstig artikel 4 UmlErhVO „festsetzen” wordt genoemd en in Noordrijn-Westfalen en Beieren respectievelijk „genehmigen” en „bewilligen”), maar dat volstaat niet om gewag te maken van een bepalende invloed van de staat: maatstaf voor de „controle” door de staat zijn enkel de punten in artikel 22, lid 2, WMV. Net zomin als in de zaak *Doux Élevage* ⁽²⁵⁾ krijgen de overheidsinstanties op grond van de betrokken regelingen de bevoegdheid toebedeeld de toewijzing van de middelen te sturen of te beïnvloeden.
- (85) De praktijk bevestigt dat de heffingsmiddelen in alle deelstaten conform de voorstellen van de *Landesvereinigungen* worden aangewend. Nog los van de concrete juridische uitvoering, illustreert alleen dat feit al dat de heffingsmiddelen niet aan de staat toe te rekenen zijn ⁽²⁶⁾.
- (86) Volgens LVN hebben de *Landesvereinigungen* een puur privaatrechtelijke status. Blijkens hun statuten beschouwen de *Landesvereinigungen* zich als de belangenvertegenwoordigers van hun leden, die uitsluitend in de melksector worden geworven (incl. consumentenvertegenwoordigers).
- (87) Overeenkomstig artikel 14 WMV zijn de *Landesvereinigungen* „vrijwillige” groeperingen van marktdeelnemers uit de melksector en van consumenten, met als doel gezamenlijk hun economische belangen te behartigen.
- (88) De *Landesvereinigungen* verschillen van het in de zaak *Pearle* betrokken *Hoofdbedrijfschap Ambachten*, de vakvereniging van opticiens, belast met de inning en het gebruik van een opgelegde heffing voor de financiering van reclamemaatregelen. Niettegenstaande de publiekrechtelijke status van het *Hoofdbedrijfschap Ambachten* oordeelde het Hof van Justitie dat geen sprake was van staatssteun omdat de reclamemaatregelen niet werden gefinancierd met middelen waarover de nationale autoriteiten naar believen konden beschikken, maar uit heffingen die bij de ondernemingen van de branche werden geïnd ⁽²⁷⁾.
- (89) In hun hoedanigheid van instanties die bepalend zijn op het gebied van de inning en het gebruik van de melkheffing, verschillen de *Landesvereinigungen* ook van de landbouwcomités in de zaak *Plans de Campagne*, die niet betrokken waren bij de vaststelling van de maatregelen en over geen enkele manoeuvreerruimte bij de uitvoering ervan beschikten ⁽²⁸⁾.
- (90) De *Landesvereinigungen* zijn niet-gouvernementele, volstrekt particuliere instanties die zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de besluitvorming over de melkheffing en het gebruik ervan.
- (91) Voorts brengt de begunstiging van de melksector geen last voor de deelstaatbegroting met zich mee, omdat de melkheffing bij de partijen van de melksector wordt geïnd en tegenover de „selectieve” begunstiging dus bij wijze van compensatie een selectieve belasting staat. Daardoor ontbreekt zowel het begunstigende als het concurrentieverstorende effect, aangezien de „voordelen” voor de melkbedrijven en de melkproducenten en de met de heffing samenhangende belasting volledig tegen elkaar kunnen worden weggestreept.
- (92) In de zaak *Vent de Colère* wordt het betrokken heffingsstelsel door het Hof van Justitie als maatregel van de staat aangemerkt omdat de lasten niet meer uitsluitend door de heffingsbijdragen van de partijen van de betrokken sector (*in casu* de energiesector) worden gecompenseerd — zoals bij eerder recht — maar, naar aanleiding van een wetswijziging, door de heffingsbijdragen van alle eindverbruikers van elektriciteit op het nationale grondgebied ⁽²⁹⁾.
- (93) Voorts is volgens LVN geen sprake van staatssteun als het om „collectief uitgevoerde maatregelen” gaat die het belang van een bepaalde branche dienen en worden gefinancierd met bijdragen die worden geïnd door tot die branche behorende partijen.
- (94) De betwiste maatregelen hadden tot doel het „product melk” te promoten en waren dus in het collectieve belang van de melkbranche. Voor een deel droegen ze ook bij tot de bescherming van de belangen van de consument, omdat beide doelstellingen vanwege de gelijklopende belangen niet los van elkaar kunnen worden gezien.

⁽²⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, punt 38.

⁽²⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2002, *Stardust Marine*, C-482/99, EU:C:2002:294, punt 52.

⁽²⁷⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 15 juli 2004, *Pearle BV*, C-345/02, EU:C:2004:488, punt 36.

⁽²⁸⁾ Arrest van het Gerecht van 27 september 2012, *Plans de Campagne*, T-139/09, EU:T:2012:496, punt 62.

⁽²⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2013, *Vent de Colère e.a.*, C-262/12, EU:C:2013:851, punt 11, duidelijk bevestigd in de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen van 11 juli 2013, *Vent de Colère e.a.*, C-262/12, EU:C:2013:851, punt 49.

- (95) De staat beperkt zich ertoe de melkbranche via de WMV een wettelijk compensatiemechanisme ter beschikking te stellen dat garandeert dat de tot de melksector behorende partijen, die per definitie profiteren van de maatregelen ten gunste van het „product melk”, een overeenkomstige bijdrage in de kosten leveren. De staat fungeert dus, net als in de zaken *Pearle*, *Doux Élevage* en *Val'Hor*, louter als een instrument om het door de particuliere sector gecreëerde compensatiemechanisme verbindend te maken en een billijke lastenverdeling tot stand te brengen ⁽³⁰⁾.
- (96) Het initiatief voor de heffing gaat uit van de *Landesvereinigungen*, en dus van de particuliere sector. Zo wordt de heffing overeenkomstig artikel 22 WMV enkel in „overleg” met de *Landesvereinigungen* geïnd. De *Landesvereinigungen* zelf zijn in elk geval geen product van overheidsoptreden, maar wel „vrijwillige” verenigingen van tot de melksector behorende partijen (artikel 14 WMV). De situatie in deelstaat Thüringen, waar de *Landesvereinigung* pas in 1999 werd erkend, is in dit verband inzichtelijk gedocumenteerd. In die deelstaat heeft het bevoegde ministerie op verzoek van de vakvereniging van landbouwers „de nodige formele bestuursrechtelijke stappen gezet” om het innen van de heffing bij melkbedrijven en melkophaaldepots mogelijk te maken. Uit deze bijzonderheid kan worden opgemaakt dat de melkheffing een volstrekt particulier compensatiemechanisme is en dat de staat enkel fungeert als instrument om de heffingsplicht verbindend te maken ⁽³¹⁾.
- (97) In een overzicht wijst LVN op gelijkenissen en verschillen die haars inziens bestaan tussen een aantal rechtszaken en de WMV.
- (98) In het kader van de zaak *Val'Hor* (Besluit 2014/416/EU) (uitkomst: geen steun) werden de middelen, net als bij de melkheffing, hoofdzakelijk door van overheidswege erkende, particuliere en vrijwillige brancheorganisaties geïnd en uitbetaald, werden met de bijdragen van de tot de branche behorende partijen collectief uitgevoerde maatregelen ten gunste van de branche gefinancierd, was de wettelijk vastgelegde mogelijkheid om de particuliere brancheorganisatie te erkennen op zich niet voldoende om uit te gaan van controle door de overheid, kon de staat de middelen niet inzetten om bepaalde ondernemingen te steunen en besliste de brancheorganisatie zelf over het gebruik van de middelen.
- (99) In het kader van de zaak *Vent de Colère* (C-262/12) (uitkomst: steun) werd de hoogte van de heffing, in tegenstelling tot bij de melkheffing, eenzijdig bij ministerieel besluit en zonder particuliere inbreng bepaald, stelde de staat een garantie, werden de middelen door een overheidsinstantie beheerd en waren er openbare sanctiemechanismen van kracht.
- (100) In het kader van de zaak *Doux Élevage* (C-677/11) (uitkomst: geen steun) werden de middelen, net als bij de melkheffing, hoofdzakelijk door van overheidswege erkende, particuliere en vrijwillige brancheorganisaties geïnd en uitbetaald, was de wettelijk vastgelegde mogelijkheid om de particuliere brancheorganisatie te erkennen op zich niet voldoende om uit te gaan van controle door de overheid, kwamen de middelen volledig uit bij de marktdeelnemers geïnde bijdragen, kon de staat de middelen niet inzetten om bepaalde ondernemingen te steunen en besliste de brancheorganisatie zelf over het gebruik van de middelen.
- (101) In het kader van de zaak *Plans de Campagne* (T-139/09) (uitkomst: steun) besliste, anders dan bij de melkheffing, een overheidsinstantie over het niveau van de bijdragen, werd met staatsmiddelen een toeslag bovenop de heffingsopbrengsten bekostigd, werden de maatregelen van overheidswege vastgesteld (stempel van de staatscontroleur enz.), waren de comités van de branche niet betrokken bij de vaststelling van de maatregelen, beschikten deze comités over geen enkele manoeuvreerruimte bij de uitvoering van de maatregelen en woonde een vertegenwoordiger van de minister de comitévergaderingen bij.
- (102) In het kader van de zaak *Pearle* (C-345/02) (uitkomst: geen steun) werden de middelen, net als bij de melkheffing, uitsluitend ten bate van de betrokken branche gebruikt, had een vereniging van een bepaalde branche bij een overheidsinstantie een verzoek ingediend om bijdragen te innen teneinde bepaalde maatregelen ten gunste van deze branche uit te voeren en was, anders dan bij de melkheffing, een publiekrechtelijke, en geen particuliere beroepsorganisatie, in bepalende mate betrokken bij de inning en het gebruik van de verplichte heffing, waardoor de *Pearle*-heffing problematischer lijkt dan de melkheffing.

⁽³⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 15 juli 2004, *Pearle* BV, C-345/02, EU:C:2004:448, punt 37; arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, punt 40; Besluit 2014/416/EU.

⁽³¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 15 juli 2004, *Pearle* BV, C-345/02, EU:C:2004:448, punt 37; Arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, punt 40.

Opmerkingen van Duitsland van 3 december 2014

- (103) Duitsland heeft zich aanvankelijk niet uitgesproken over de opmerkingen die de belanghebbenden in februari 2014 hadden ingediend. In het licht van de aanvullende opmerkingen van LVN van 8 juli 2014 heeft Duitsland later bij schrijven van 3 december 2014 het onderstaande standpunt ingenomen.
- (104) In het kader van de onderzoeksprocedure inzake de melkheffing op basis van de WMV wezen de betrokken deelstaten op twee zwaartepunten: enerzijds de overeenstemming van de uitgevoerde maatregelen met de materiële vereisten van de steunregelgeving (met name de verenigbaarheid van de maatregelen met de landbouwvrijstellingsverordening en het toepasselijke landbouwkader) en anderzijds de vraag of sprake is van een staatssteunrechtelijk relevant voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (105) Naar aanleiding van de opmerkingen van LVN van 8 juli 2014 en de vigerende besluitpraktijk van de Europese rechterlijke instanties en de Europese Commissie dient fundamenteel en dieper te worden ingegaan op de vraag of hier daadwerkelijk sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en, meer bepaald, of voldaan is aan de vereiste dat de steun „met staatsmiddelen is bekostigd”.
- (106) In het licht van de opmerkingen van LVN van 8 juli 2014 en de eerder genoemde besluiten lijkt het op zijn minst twijfelachtig of voldaan is aan de vereiste dat de steun „met staatsmiddelen is bekostigd”, waardoor bij de inning en het gebruik van de melkheffing geen sprake zou zijn van staatssteun. De motivering voor deze conclusie wordt hieronder uiteengezet.
- (107) Uit de zaken *Val’Hor* (Besluit 2014/416/EU) en *Doux Élevage* (C-677/11) is naar voren gekomen dat maatregelen die door particuliere brancheorganisaties worden gefinancierd en uitgevoerd, geen staatssteun vormen. De *Landesvereinigungen* voor melk in de verschillende deelstaten zijn organisaties die kunnen worden beschouwd als vergelijkbaar met de organisaties die in de hiervoor vermelde besluiten worden genoemd. Deze *Landesvereinigungen* hebben op geen enkel moment staatsinstanties als lid gehad. Zulke instanties nemen, zoals externe gasten, zonder stemrecht aan vergaderingen deel. De betrokkenheid van de staatsinstantie in het kader van de inning van de melkheffing of het toezicht op de naleving van de WMV verandert niets aan het feit dat de *Landesvereinigungen* de bepalende instantie zijn voor het selecteren van de projecten.
- (108) In de praktijk zijn het de *Landesvereinigungen* die de heffing aansturen en bepalen waarvoor de heffingsmiddelen worden gebruikt. Invloed van de staat — in de zin dat een overheidsinstantie de voorstellen van de *Landesvereinigungen* zou „controleren” of „aannemen” — bestaat in de praktijk niet, aangezien deze zich beperkt tot het kader van artikel 22, lid 2, WMV en erop gericht is na te gaan of aan de wettelijke vereisten van artikel 22 WMV wordt voldaan. Het feit dat de heffingsopbrengsten op basis van voorstellen van de *Landesvereinigungen* worden ingezet, wijst er, overeenkomstig het arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002 in de zaak *Stardust Marine* (C-482/99) duidelijk op dat het niet om staatsmiddelen gaat.
- (109) De *Landesvereinigungen* zijn volstrekt particuliere organisaties. Zowel dit feit als de vaststelling dat de *Landesvereinigungen* de melkheffing en het gebruik ervan sturen, zijn bepalende argumenten om de melkheffing, overeenkomstig de hierboven genoemde rechtszaak, niet als staatssteun aan te merken.
- (110) Tegen indeling als staatssteun pleit bovendien dat de heffingsopbrengsten volstrekt particuliere middelen zijn, afkomstig uit het vermogen van de heffingsplichtige particuliere ondernemingen. Bovendien heeft de staat voor de melkheffing geen toeslag betaald of een garantie gesteld — in tegenstelling tot bij de zaken *Vent de Colère* (C-262/12) en *Plans de Campagne* (T-139/09), waar de steun om die reden wel als staatssteun is aangemerkt.
- (111) De collectieve uitvoering en het branchedekkende karakter van de maatregel zijn eveneens kenmerken die op grond van de huidige rechtssituatie — Besluit 2014/416/EU (*Val’Hor*) en C-677/11 (*Doux Élevage*) — haaks staan op de indeling als staatssteun.
- (112) Ook wordt in twijfel getrokken of deze maatregel gepaard gaat met begunstiging — een dwingende vereiste om gewag te maken van steun. Als motivering hiervoor kan worden aangevoerd dat de begunstigingen voor de melkbedrijven en de melkproducenten volledig worden opgeheven of „geneutraliseerd” door de heffing die bij de melkbedrijven en dus onrechtstreeks ook bij de melkproducenten wordt geïnd. Ook het arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2013 (C-262/12 (*Vent de Colère*)) wijst in die richting. In dit arrest worden de betrokken bijdragen als staatssteun aangemerkt omdat deze niet meer uitsluitend bij de branchepartijen, maar bij alle eindverbruikers van elektriciteit op het nationale grondgebied moeten worden geïnd.

- (113) Gezien deze punten, die deels bij het nieuwe onderzoek van het melkheffingsstelsel naar voren zijn gekomen, en onverminderd het standpunt van de betrokken deelstaten moet worden geconcludeerd dat twijfels bestaan over de vraag of met het melkheffingsstelsel staatssteun gemoeid is. De vraag of sprake is van staatssteun en met name of voldaan is aan de vereiste dat voor de bekostiging „staatsmiddelen” zijn gebruikt, moet door de Europese Commissie worden beantwoord.

3. BEOORDELING

Aanwezigheid van steun

- (114) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Steunmaatregel van de staten of met staatsmiddelen bekostigd

- (115) Op basis van de beschikbare informatie en met name de opmerkingen die de belanghebbende partijen en de Duitse autoriteiten hebben ingediend, moet worden onderzocht of de melkheffingsopbrengsten staatsmiddelen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (116) Volgens vaste rechtspraak dient geen onderscheid te worden gemaakt tussen de gevallen waarin de steun rechtstreeks door de staat wordt verleend, en de gevallen waarin de steun via door de staat daartoe aangewezen of opgerichte publiek- of privaatrechtelijke lichamen wordt verleend⁽³²⁾. Om voordelen te kunnen bestempelen als steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moeten zij, ten eerste, rechtstreeks of onrechtstreeks met staatsmiddelen worden bekostigd en, ten tweede, toerekenbaar zijn aan de staat⁽³³⁾.
- (117) Met betrekking tot de in afdeling 2 van het onderhavige besluit beschreven maatregelen blijkt dat op basis van de rechtsvoorschriften van de deelstaten steun wordt verleend waarvoor de WMV wederom het kader vormt.
- (118) Krachtens artikel 22, lid 1, eerste zin, WMV kunnen de deelstaatregeringen in overleg met de *Landesvereinigung* of de brancheorganisaties heffingen van maximaal 0,1 cent per kilogram geleverde melk innen bij de melkerijen, melkophaaldepots en roombedrijven met als doel de melksector te stimuleren. Krachtens artikel 22, lid 1, tweede zin, WMV kunnen de deelstaatregeringen op verzoek van de *Landesvereinigung* of de brancheorganisaties samen de heffing tot maximaal 0,2 cent per kilogram geleverde melk verhogen wanneer de in de eerste zin bedoelde heffingsopbrengsten niet volstaan om de taken te vervullen.
- (119) De deelstaatregeringen leggen de melkheffing „in overleg” met de betrokken *Landesvereinigung* op. „Overleg” is echter een duidelijk zwakkere vorm van deelname dan „overeenstemming”. „Overeenstemming” impliceert dat voor de goedkeuring van een wetsbesluit (omwille van de rechtmatigheid daarvan) de toestemming van een andere instantie (zoals een wetgevingsorgaan, een overheidsinstantie) vereist is. Voor een besluit dat „in overleg” met een andere instantie moet worden genomen, is de toestemming van die instantie echter niet per se nodig. In sommige gebieden van het Duitse bestuursrecht wordt een dergelijk onderscheid tussen verschillende deelnemingsvormen gemaakt⁽³⁴⁾. Hoewel artikel 22, lid 1, eerste zin, WMV het overleg als deelnemingsvorm

⁽³²⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 20 november 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, EU:C:2003:622, punt 23.

⁽³³⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 20 november 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, EU:C:2003:622, punt 24.

⁽³⁴⁾ Bijv. artikel 37, lid 2, derde zin, Baugesetzbuch (BauGB), artikel 17 leden 1 en 2, artikel 18 leden 3 en 4, artikel 22, lid 5, BNatSchG (*Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege*), artikel 2, lid 7, artikel 11, leden 2 en 3, artikel 12, lid 7, artikel 14, lid 4, punt 2, artikel 26, lid 3, artikel 35a, lid 3, AEG (*Allgemeines Eisenbahngesetz*). Zie bij het vroegere artikel 9 BNatSchG het arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 29 april 1993, Anzeiger: 7 A 4/93, punt 22 („... een besluit in „overleg” vereist in tegenstelling tot een besluit in „overeenstemming” geen wilsovereenstemming. Het betekent louter dat de andere instantie (als voor een advies) wordt gehoord en daardoor de gelegenheid krijgt haar insteek in de procedure te geven”) en bij het vroegere artikel 18, lid 2, eerste zin, punt 2, AEG het arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 31 oktober 2000, Anzeiger: 11 VR 12/00, punt 5 („Het in artikel 18, lid 2, eerste zin, punt 2, AEG voorgeschreven overleg met de verzoekster, waarvoor in tegenstelling tot bij overeenstemming geen wilsovereenstemming vereist is ...”), alsmede dat van 7 februari 2005, Anzeiger: 9 VR 15/04, punt 11 („De voor de goedkeuring van de plannen bevoegde instantie heeft [...] overleg met de verzoekster gepleegd door haar [...] de gelegenheid te bieden opmerkingen te maken”).

voorschrijft, berust zowel de *bevoegdheid* voor het innen van de heffing als de *beslissing* daarover bij de deelstaatregeringen ⁽³⁵⁾. De *Landesvereinigungen* worden enkel voor de *voorbereiding* en de *technische uitvoering* van de krachtens artikel 22 te nemen maatregelen *geconsulteerd* (artikel 14, lid 1, WMV) en vallen daarbij onder het *toezicht* van de bevoegde overheidsinstantie van de deelstaat (artikel 14, leden 2 en 4, WMV).

- (120) De rechtsgrondslag voor de *inning* van een melkheffing in de afzonderlijke deelstaten bestaat uit deelstaatverordeningen waarin de bijzonderheden van de *inning*, zoals de hoogte van de heffing, worden geregeld ⁽³⁶⁾. Het is bijgevolg de staat (vertegenwoordigd door de respectieve deelstaatregering) die de *inning* van de heffing regelt. Zoals reeds uiteengezet in punt 119, doet het feit dat de verordeningen in overleg met de betrokken *Landesvereinigung* zijn goedgekeurd, daar niets aan af.
- (121) In het onderhavige geval wordt de heffing bij particuliere ondernemingen geïnd. De heffingsopbrengsten vloeien, alvorens voor de financiering van de verschillende steunmaatregelen te worden gebruikt, naar de begroting van de betrokken deelstaat, waar ze overeenkomstig artikel 22, lid 3, eerste zin, WMV afzonderlijk moeten worden beheerd. Overeenkomstig artikel 23 van de respectieve financiële reglementen (zie punt 25) zijn uitgaven en vastleggingsverplichtingen om niet tot de deelstaatoverheid behorende instanties voor bepaalde taken te vergoeden (toewijzingen) slechts toegestaan indien het belang dat de deelstaat bij de door deze instanties vervulde taken heeft dermate aanzienlijk is dat dit zonder toewijzingen niet of onvoldoende kan worden behartigd. Uit deze bepaling blijkt dat de staat belang heeft bij de uitvoering van de maatregelen.
- (122) Naar aanleiding van de argumenten van de belanghebbende partijen en van Duitsland stelt de Commissie het volgende vast.
- (123) Het feit dat de melkheffingsopbrengsten onder een eigen titel in de begroting worden opgevoerd (punt 61) druist in tegen de bewering van MPBW dat het heffingsstelsel geen last voor de deelstaatbegroting van Baden-Württemberg met zich brengt (punten 60 tot 63). In het algemeen geldt dat ook wanneer de voor de toewijzing gebruikte middelen afkomstig zijn uit een (doelgebonden) heffing die door de particuliere sector wordt betaald, moet worden uitgegaan van een last voor de begroting, en dus van gebruik van staatsmiddelen, wanneer deze middelen eerst naar de begroting vloeien. Hier ligt het doorslaggevende verschil ten opzichte van de door MPBW aangevoerde zaak *PreussenElektra*, waar het om een minimumvergoedingssysteem ging, de betrokken financiële middelen nooit in de begroting werden opgenomen en de staat evenmin op een andere manier controle over deze middelen uitoefende (al ware het alleen maar via uitbesteding aan derden). Bijgevolg was het gebruik van staatsmiddelen in dat geval uitgesloten ⁽³⁷⁾.
- (124) Louter het feit dat MPBW naast de melkheffingsmiddelen geen betalingen uit belastingmiddelen of andere overheidsinkomsten heeft ontvangen voor het uitvoeren van de melkqualiteitstests, volstaat overigens niet om te concluderen dat de onderhavige betalingen geen staatsmiddelen zouden zijn. Volgens de ter zake relevante besluitpraktijk van de Commissie worden maatregelen die uitsluitend uit parafiscale middelen worden gefinancierd, beoordeeld als steun in de zin van artikel 107, lid 1, eerste zin, VWEU ⁽³⁸⁾.
- (125) Met betrekking tot de bewering van LVN dat de *Landesvereinigungen* bepalend zijn in de besluitvorming over de *inning* van de heffing bij de melkbedrijven (punten 82 tot 86 en punt 91) stelt de Commissie vast dat de Bondsoverheid door middel van artikel 22, lid 1, WMV, dus krachtens de wet, de *deelstaatregeringen* gemachtigd heeft een melkheffing te innen. In het genoemde artikel is onder meer vastgelegd dat de melkheffing in de regel maximaal 0,1 cent per kilogram mag bedragen en dat de deelstaatregeringen *op verzoek van de Landesvereinigung* of de gezamenlijke brancheorganisaties de heffing tot 0,2 cent per kilogram geleverde melk kunnen verhogen.

⁽³⁵⁾ Zie ook artikel 22, lid 1, zesde zin, WMV met verwijzing naar de „bevoegdheden” van de deelstaatregeringen (en de mogelijkheid tot delegatie aan de hoogste deelstaatautoriteiten), alsmede artikel 23, lid 2, WMV, op grond waarvan de heffing wordt ingevorderd overeenkomstig de heffingsverordening (*Abgabenordnung* — AO), wat op zijn beurt de vaststelling van een belastings- of soortgelijk besluit vergt (artikelen 122 en 251 AO). Overeenkomstig artikel 14, lid 3, WMV mogen aan de betrokken *Landesvereinigung* echter geen overheidstaken worden opgedragen.

⁽³⁶⁾ Voor Baden-Württemberg: *Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen* van 18 mei 2004 (verordening over de melkheffing) (GBl. blz. 350), ingetrokken bij *Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zur Aufhebung der Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen* van 14 februari 2013 (verordening tot intrekking van de verordening over de melkheffing).

Voor Beieren: *Verordnung über eine Umlage für Milch (BayMilchUmIV)* van 17 oktober 2007 (GVBl 2007, blz. 727) (verordening inzake een melkheffing), laatstelijk gewijzigd bij verordening van 29 november 2012.

⁽³⁷⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 13 maart 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, punten 7 en 8; Arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 2014, *Griekenland/Commissie*, T-52/12, EU:T:2014:677, punten 119 en 120; over het verschil ten opzichte van *PreussenElektra* zie het arrest van het Gerecht van 11 december 2014, *Oostenrijk/Commissie*, T-251/11, EU:T:2014:1060, punten 56-71, 82.

⁽³⁸⁾ Zie o.a. besluit SA.35932 (2013/N) Nederland — Fonds Teeltaangelegenheden, punten 31-35.

- (126) Voorts wordt in artikel 22, lid 2, punten 1 tot en met 6, WMV bepaald voor welke doelen de melkheffingsopbrengsten mogen worden gebruikt.
- (127) Overeenkomstig artikel 22, lid 3, derde zin, WMV moeten de *Landesvereinigungen* of de brancheorganisaties vóór de middelen worden gebruikt, enkel worden gehoord.
- (128) Hieruit blijkt dat de staat (op Bondsniveau) de *Landesvereinigungen* weliswaar een zeker inspraakrecht heeft gegeven, maar tegelijkertijd een duidelijk rechtskader voor de vaststelling van de hoogte van de melkheffing en het gebruik van de middelen heeft ingesteld, en dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid in dezen bij de respectieve deelstaatregeringen (of, via delegatie, de hoogste deelstaatautoriteit) berust. Zo zou het bijvoorbeeld niet mogelijk zijn om op verzoek van de *Landesvereinigungen* het heffingsstarief te verhogen tot meer dan 0,2 cent per kilogram of de middelen voor andere dan de in artikel 22, lid 2, punten 1 tot en met 6, WMV genoemde doelen te gebruiken. Bovendien houdt de hoorplicht met betrekking tot het gebruik van de middelen (artikel 22, lid 3, derde zin, WMV) niet in dat het standpunt van de gehoorde partijen ook moet worden overgenomen. De eindbeslissing over het gebruik van de middelen ligt bij de deelstaatautoriteit, met andere woorden: de staat.
- (129) Hierin verschilt het onderhavige geval wezenlijk van de zaak *Doux Élevage*, waarnaar LVN verwijst. De staat regelt de inning van de melkheffing en het gebruik van de betrokken middelen op twee niveaus, namelijk het Bondsniveau en het deelstaatniveau. In Duitsland heeft de wetgever niet alleen de inningsbevoegdheid van de deelstaatregering vastgelegd, maar heeft hij bij Bondswet ook de speelruimte om op deelstaatniveau over de heffingsopbrengsten te beschikken, beperkt. Evenmin kunnen de *Landesvereinigungen* hun verzoekrecht gebruiken om de in artikel 22, lid 2, punten 1 tot en met 6, vastgestelde doelen te wijzigen. In de zaken *Val'Hor* en *Doux Élevage* was geen sprake van dergelijke van overheidswege opgelegde beperkingen.
- (130) Voorts kan de WMV niet worden beschouwd als slechts een instrument om strikt economische belangen van een brancheorganisatie te behartigen. In artikel 14 WMV is weliswaar bepaald dat in de *Landesvereinigungen* brancheorganisaties van de landbouwsector, de melkbedrijven en de melkhandel vertegenwoordigd moeten zijn — voor zover zij wensen deel te nemen — maar ook dat daarnaast een adequate vertegenwoordiging van de verbruikers in de organen van de *Vereinigung* gewaarborgd moet zijn. Met deze deelnemings- en vertegenwoordigingsvereisten garandeert de wetgever (lees: de staat) dat de met de WMV beoogde doelstellingen van algemeen belang moeten worden gehaald met inachtneming van alle belangen, en dus niet alleen die van een bepaalde economische sector.
- (131) De doelen waarop de WMV inzet, zijn, in tegenstelling tot bij de zaak *Doux Élevage*, niet door de brancheorganisatie zelf aangenomen en opgelegd⁽³⁹⁾. Met name de doelen in artikel 22, lid 2, punt 1 (kwaliteitsverbetering en -behoud op basis van de voorschriften als vastgesteld op grond van artikel 10 van deze wet en artikel 37 van de melkwet van 31 juli 1930 (Reichsgesetzbl. I S. 421)) en punt 2 (verbetering van de hygiëne bij de productie, de levering, de be- en verwerking en de afzet van melk en melkproducten), WMV verwijzen — in tegenstelling tot bij de zaak *Doux Élevage* — naar aspecten die deel uitmaken van een door de overheid vastgesteld beleid⁽⁴⁰⁾ en verband houden met overheidstaken die krachtens artikel 14, lid 3, WMV a priori niet aan de *Landesvereinigungen* mogen worden overgedragen.
- (132) Eveneens in tegenstelling tot bij de zaak *Doux Élevage* wordt in het onderhavige geval bij niet-betaling van de verschuldigde melkheffing niet de gebruikelijke gerechtelijke procedure voor burgerlijke zaken of handelszaken ingeleid om de heffing in te vorderen⁽⁴¹⁾. In artikel 23, lid 2, WMV wordt namelijk bepaald dat de heffing kan worden ingevorderd overeenkomstig de heffingsverordening en de bepalingen voor de uitvoering daarvan. De betrokken deelstaten hebben deze invorderingsbepaling dienovereenkomstig overgenomen in hun respectieve verordeningen inzake de inning van de heffing⁽⁴²⁾. In het Duitse rechtsbestel valt de heffingsverordening onder het publiekrecht. Publiekrechtelijke vorderingen worden in Duitsland via de administratieve weg geïnd, civielrechtelijke via de rechterlijke weg. Met het oog op de tenuitvoerlegging blijkt de administratieve weg doeltreffender dan de rechterlijke, omdat de overheid bij administratief besluit zelf een executoriale titel kan opstellen⁽⁴³⁾, terwijl een dergelijke titel in het kader van een civielrechtelijke vordering eerst door een rechtbank moet worden afgegeven⁽⁴⁴⁾. Dit wijst erop dat de staat de verschuldigde heffing zo doeltreffend en volledig mogelijk wil innen (en eventueel invorderen) om ervoor te zorgen dat de van overheidswege vastgestelde doelen die met de heffingsopbrengsten worden gefinancierd, snel worden gehaald.

⁽³⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, punt 40.

⁽⁴⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, punt 31.

⁽⁴¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, punt 32.

⁽⁴²⁾ Zie bijv. artikel 6, lid 3, BayMilchUmlV van 17 oktober 2007.

⁽⁴³⁾ Zie bijv. artikel 5 BayMilchUmlV van 17 oktober 2007.

⁽⁴⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2014, *Commissie/Duitsland*, C-527/12, EU:C:2014:2193, punten 41 en 56.

- (133) Hiermee is de bewering van LVN, dat de melkheffingsopbrengsten geen staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen, weerlegd.
- (134) Daaruit volgt dat de betrokken heffingsopbrengsten moeten worden beschouwd als middelen die onder controle van de overheid staan ⁽⁴⁵⁾, en dat de met de melkheffingsopbrengsten gefinancierde maatregelen met staatsmiddelen worden bekostigd en aan de staat toe te rekenen zijn.
- (135) Dit geldt overigens des te meer voor de middelen uit de algemene begroting die in Beieren voor de financiering van de onderhavige melkqualiteitstests worden gebruikt. Ook dat zijn staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Selectief voordeel/Ondernemingen

- (136) Ontvangers van de betalingen uit staatsmiddelen zijn in de eerste plaats MPBW en MPBY, die in opdracht van de overheid laboratoriumtests uitvoeren. Deze tests komen echter uiteindelijk de melkbedrijven ten goede, aangezien die wettelijk verplicht zijn hun geleverde melk te testen of te laten testen. MPBW en MPBY verlenen dus diensten aan de melkbedrijven in de vorm van laboratoriumtests. De melkbedrijven kunnen bijgevolg worden beschouwd als begunstigden van in natura verleende steun. De melkbedrijven zijn zonder enige twijfel ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Elk potentieel voordeel wordt in deze zin ook slechts verleend aan „bepaalde ondernemingen”, aangezien er naast de melkbedrijfssector tal van andere economische sectoren in Duitsland zijn die niet profiteren van de onderhavige maatregelen. Als er voordelen worden verleend, zijn deze derhalve selectief.
- (137) Op grond van artikel 1, lid 1, WMV, moeten de melkbedrijven als industriële afnemers van melk alle geleverde melk zelf testen of laten testen. Net als bij door de bedrijven zelf uitgevoerde tests, waarvan de kosten per definitie ten laste van de melkbedrijven komen, moeten de kosten van een heffing voor door een onderzoekscentrum uit te voeren tests worden beschouwd als normale bedrijfskosten, die de betrokken ondernemingen, d.w.z. de melkbedrijven, op grond van de uit de nationale regeling op hen rustende verplichting normaliter zelf moeten dragen. Daarom gaat de Commissie ervan uit dat aan de melkbedrijven in Baden-Württemberg (via de vergoeding van de kosten van de laboratoriumtests uit heffingsmiddelen) en in Beieren (uit heffingsmiddelen en algemene begrotingsmiddelen) een voordeel wordt verleend dat, zoals in punt 136 wordt toegelicht, selectief werkt.
- (138) In dit verband dient bovendien te worden nagegaan of de laboratoriumtests die zijn uitgevoerd, verband houden met economische activiteiten.
- (139) Naar mening van Duitsland dient de uitvoering van melkqualiteitstests door de *Milchprüfing* als een overheidstaak te worden beschouwd (punt 26). De melkqualiteitstests worden inderdaad op grond van publiekrechtelijke normen, meer bepaald de WMV, uitgevoerd. De in artikel 1, lid 1, WMV vastgelegde testplicht is weliswaar gericht op een openbaar doel (het garanderen van de melkqualiteit — artikel 10 WMV) en de naleving kan strafrechtelijk worden afgedwongen, maar hieruit kan niet worden geconcludeerd dat de financiering van de melkqualiteitstests uit heffingsmiddelen geen verband houdt met de economische activiteiten van de onderneming ⁽⁴⁶⁾. Veeleer gaat het om een van de vele wettelijke vereisten (productveiligheid, milieunormen enz.) die de marktdeelnemers (lees: de melkbedrijven) bij hun economische activiteit in acht moeten nemen. De melkqualiteitstests maken overigens ook geen deel uit van de kerntaken van de staat in de zin van punt 16 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie ⁽⁴⁷⁾.
- (140) Artikel 1, lid 1, WMV is de basis voor de testplicht voor de melkbedrijven. Aan de testplicht is de verplichting gekoppeld om de door de *Milchprüfing* gemaakte testkosten, d.w.z. de kosten van de laboratoriumtests, ten laste te nemen (punt 137). Dit blijkt duidelijk uit het feit dat de uitvoering van de tests een voorwaarde is voor de melkbedrijven om de dienovereenkomstig geteste melk te mogen verkopen. De kosten die de ondernemingen moeten maken om hun product in de handel te brengen, zijn normale bedrijfskosten, die zij zelf moeten dragen. In andere deelstaten dan Baden-Württemberg en Beieren, waar de WMV eveneens geldt, worden de melkbedrijven om die reden niet met heffingsopbrengsten vergoed voor de testkosten. Zij worden dus niet bevrijd van kosten die zij in beginsel zelf moeten dragen. De verkoop van melk door de melkbedrijven dient ongetwijfeld als een

⁽⁴⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, *Doux Élevage*, C-677/11, EU:C:2013:348, punten 32, 35 en 38.

⁽⁴⁶⁾ Arrest van het Gerecht van 25 maart 2015, *België/Commissie*, T-538/11, EU:T:2015:188, punt 96: Tot slot staat het feit dat door een nationale wettelijke regeling aan ondernemingen lasten worden opgelegd, die dus noodzakelijkerwijs verband houden met de uitoefening van overheidsprerogatieven door de betrokken lidstaat, er [...] hoe dan ook niet aan in de weg dat die lasten worden aangemerkt als „lasten die normaliter drukken op het budget van een onderneming”.

⁽⁴⁷⁾ PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4.

economische activiteit te worden aangemerkt. Als gevolg van de vergoeding van testkosten uit heffingsmiddelen worden de melkbedrijven in Baden-Württemberg en Beieren dus bevrijd van kosten die zij in het kader van de uitoefening van economische activiteiten normaliter zelf zouden moeten dragen.

- (141) Met betrekking tot de bewering van Duitsland dat het Bondsrecht niet het referentiekader vormt om de melkbedrijven tot het dragen van de kosten te verplichten en dus geen basis kan zijn voor selectiviteit (punten 31 tot 38) moet worden vastgesteld dat de testplicht, waaruit de verplichting tot het dragen van de kosten voortvloeit, definitief is geregeld in het Bondsrecht, meer bepaald artikel 1, lid 1, WMV.
- (142) Zoals reeds vermeld, is in artikel 1, lid 1, WMV voor de melkbedrijven een verplichting vastgelegd tot het testen van de door hen geleverde melk (punten 139 en 142). Hoewel artikel 6 WMV voorziet in bepaalde bevoegdheden voor de deelstaten, met name wat de regelingen inzake de steekproefneming overeenkomstig artikel 2 betreft, mogen dergelijke regelingen niet indruisen tegen de WMV en dus evenmin tegen artikel 1 WMV.
- (143) In hetzelfde verband verwijst Duitsland met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen Bond en deelstaten naar artikel 10, lid 2, WMV (punt 37). Krachtens deze bepaling kunnen de deelstaatregeringen voorschriften inzake de melkkwaliteitstests aannemen voor zover het Bondsministerie dienaangaande geen voorschriften heeft vastgesteld. Zoals hierboven uiteengezet, heeft het Bondsministerie dat echter wel gedaan, namelijk bij de WMV. Weliswaar worden de deelstaatregeringen uit hoofde van artikel 22, lid 1, eerste zin, WMV gemachtigd om heffingen te innen. Tezeldertijd legt de WMV de autonomie van de deelstaten echter aan banden door de hoogte van de heffing en de overeenkomstig artikel 22, lid 2, punten 1 tot en met 6, bedoelde maatregelen aan bepaalde grenzen te koppelen.
- (144) Wat de door Duitsland in dit verband aangevoerde zaak *Portugal/Commissie* ⁽⁴⁸⁾ betreft (punten 31 tot 38), stelt de Commissie vast dat het daar behandelde gedifferentieerde belastingstelsel duidelijk verschilt van het onderhavige geval. Toepassing van de vaststellingen in de zaak *Portugal/Commissie* op het onderhavige geval — zoals Duitsland probeert — zou overigens tot gevolg hebben dat de hierboven vastgestelde verplichting tot het dragen van de kosten (artikel 1, lid 1, WMV) als referentiekader in de zin van punt 64 van deze rechtszaak in beeld zou komen. Dit referentiekader werd echter al gereglementeerd door de Bondsoverheid, d.w.z. de „centrale” overheid (conform de bewoordingen in de zaak *Portugal/Commissie*). De vergoeding van de betrokken kosten uit heffingsopbrengsten zou dan in vergelijking met het reeds genoemde punt 64 tot de tegenovergestelde conclusie leiden, namelijk dat wel sprake is van selectiviteit.
- (145) Voorts is de Commissie van mening dat het feit dat de melkbedrijven via de heffing de tegenwaarde van de uitgevoerde controles al betaald hebben, geen reden is om het bestaan van selectieve begunstiging af te wijzen. Integendeel: de Commissie is het niet eens met de bewering van Duitsland en MPBW, als zou de heffing overeenstemmen met de feitelijke economische kosten van de in ruil geleverde prestatie (punt 39). Zoals blijkt uit punt 2.6 van het inleidingsbesluit, worden de heffingsmiddelen gebruikt om tal van verschillende submaatregelen te financieren. Het is kenmerkend voor de submaatregelen dat het nut dat elke individuele onderneming uit bepaalde submaatregelen haalt, niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met de eerder betaalde heffingsbijdragen. Voor Beieren komt daar nog bij dat voor de financiering niet alleen heffingsmiddelen, maar ook aanvullende middelen uit de algemene begroting worden gebruikt en dat daardoor a priori geen sprake meer kan zijn van „compensatie”.
- (146) De Commissie stelt bijgevolg vast dat de melkbedrijven in Baden-Württemberg en Beieren selectief begunstigd werden doordat de kosten voor de melkkwaliteitstests uit heffingsmiddelen werden vergoed.

Verstoring van de mededinging en effect op de handel

- (147) Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie komt een verbetering van de concurrentiepositie van een onderneming dankzij staatssteun in het algemeen neer op verstoring van de concurrentie ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen omdat die de betrokken steun niet ontvangen ⁽⁴⁹⁾. Steun aan een onderneming die actief is op een markt waar handel binnen de Unie plaatsvindt, kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden ⁽⁵⁰⁾, zelfs indien de begunstigde onderneming niet zelf deelneemt aan het

⁽⁴⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 6 september 2006, *Portugal/Commissie*, C-88/03, EU:C:2006:511.

⁽⁴⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, *Philip Morris Holland BV/Commissie*, 730/79, EU:C:1980:209, punten 11 en 12.

⁽⁵⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 13 juli 1988, *Franse Republiek/Commissie*, 102/87, EU:C:1988:391.

handelsverkeer in de Unie ⁽⁵¹⁾. In de periode 2001-2012 was de handel in landbouwproducten in de Unie aanzienlijk. De Duitse intra-uniale import en export van producten van post 0401 van de gecombineerde nomenclatuur (melk en room, niet ingedikt, zonder toegevoegde suiker of andere zoetstoffen) ⁽⁵²⁾ vertegenwoordigde in 2011 een waarde van respectievelijk 1 200 miljoen EUR en 957 miljoen EUR ⁽⁵³⁾.

- (148) De in het onderhavige besluit beoordeelde maatregelen dienden ter ondersteuning van activiteiten in de landbouwsector, meer bepaald activiteiten van de melkbedrijven. Zoals hierboven toegelicht, werd een aanzienlijk volume producten van melkbedrijven verhandeld in de Unie. Daarom is de Commissie van mening dat de onderhavige maatregelen de handel tussen de lidstaten ongunstig konden beïnvloeden.
- (149) Gezien de omvangrijke handel in landbouwproducten kan ervan worden uitgegaan dat de onderhavige submaatregelen de concurrentie hebben verstoord of dreigden deze te verstoren, en de handel tussen de lidstaten ongunstig konden beïnvloeden.

Bestaande steun/nieuwe steun

- (150) Krachtens artikel 108, lid 1, VWEU moet de Commissie tezamen met de lidstaten de in de lidstaten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek onderwerpen. Met het oog daarop kan de Commissie bij de lidstaten alle voor het onderzoek van de bestaande steunregelingen vereiste informatie opvragen, alsmede adequate maatregelen voorstellen.
- (151) Overeenkomstig artikel 1, onder b), i), van Verordening (EG) nr. 659/1999 omvat het begrip „bestaande steun” alle steun die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag in de respectieve lidstaat bestond en die na de inwerkingtreding nog steeds van toepassing is.
- (152) Overeenkomstig artikel 1, onder c), van Verordening (EG) nr. 659/1999 dient bestaande steun die wordt gewijzigd, echter als „nieuwe steun” te worden beschouwd. Krachtens artikel 4 van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ⁽⁵⁴⁾ wordt „onder een wijziging in bestaande steun iedere wijziging verstaan, met uitzondering van aanpassingen van louter formele of administratieve aard die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt niet kunnen beïnvloeden”.
- (153) Volgens de rechtspraak ⁽⁵⁵⁾ wordt de oorspronkelijke regeling slechts in een nieuwe steunregeling omgezet wanneer de wijziging de kern van die regeling raakt; van een dergelijke substantiële wijziging kan echter geen sprake zijn wanneer het nieuwe element duidelijk los van de oorspronkelijke regeling kan worden beschouwd.
- (154) Krachtens artikel 108, lid 3, VWEU moet alle nieuwe steun bij de Commissie worden aangemeld en mag deze niet ten uitvoer worden gebracht alvorens door de Commissie te zijn goedgekeurd („standstill-verplichting”).
- (155) Overeenkomstig artikel 1, onder f), van Verordening (EG) nr. 659/1999 is nieuwe steun die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU tot uitvoering wordt gebracht, onrechtmatig.
- (156) Het bevoegde Bondsministerie en de deelstaten hebben op basis van de WMV en in het kader van de hun verleende bevoegdheden (zie punt 24) toepassingsvoorschriften vastgesteld met daarin de rechtsgrondslagen voor de maatregelen die in het onderhavige besluit worden beoordeeld. Afgezien van de WMV zelf (waarin enkel het wettelijk kader en een machtiging voor de deelstaatregelingen, maar geen recht op financiële steun is vastgelegd) hebben de Duitse autoriteiten geen informatie overgelegd waaruit blijkt dat vóór 1958 een rechtsgrondslag voorhanden was waarvan de oorspronkelijke inhoud nog van toepassing was in de door het onderzoek bestreken

⁽⁵¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015, Eventech Ltd/Parking Adjudicator, C-518/13, EU:C:2015:9, punt 67.

⁽⁵²⁾ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 927/2012 van de Commissie van 9 oktober 2012 tot wijziging van bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistiekomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 304 van 31.10.2012, blz. 1).

⁽⁵³⁾ Bron: Eurostat.

⁽⁵⁴⁾ Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

⁽⁵⁵⁾ Arrest van het Gerecht van 30 april 2002, Gibraltar/Commissie, T-195/01 en T-207/01, EU:T:2002:111, punt 111.

periode. De respectieve toepasselijke verordeningen inzake de inning van de heffing dateren uit 2004 (Baden-Württemberg) en 2007 (Beieren) (zie punt 24). De rechtsgrondslag voor het gebruik van de middelen is het financieel reglement van de deelstaten, die zich, wat het doel van de middelen betreft, uitsluitend moeten houden aan artikel 22, lid 2, WMV. Op die basis keurt de deelstaatoverheid in het betrokken begrotingsjaar het gebruik van de middelen bij besluit goed. Daardoor gaat het bij de onderhavige maatregelen om nieuwe steun, die onder de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU valt. Aangezien Duitsland de steunregeling echter nooit heeft aangemeld, dient deze als onrechtmatig te worden beschouwd (artikel 1, onder f), van Verordening (EG) nr. 659/1999).

- (157) Bijgevolg hoeft de bewering van Duitsland — dat de submaatregelen BW 1 en BY 1 niet onder de dienstige maatregelen vallen (punten 50 tot 56) — niet meer te worden behandeld, omdat deze bewering er (gezien het voorgaande: ten onrechte) van uitgaat dat het in beginsel bestaande steun betreft.

Toetsing van de verenigbaarheid van de melkkwaliteitstests

- (158) De Commissie heeft de steun die in de periode van 28 november 2001 en 31 december 2006 is verleend om de kosten van melkkwaliteitstest te vergoeden, getoetst aan de richtsnoeren 2000-2006 en heeft deze bij besluit van 17 juli 2013 (C(2013) 4457 final) als verenigbaar met de interne markt aangemerkt (punten 162 tot 165 van het positief besluit).

Geldende regels

- (159) In artikel 107, lid 3, onder c), VWEU is bepaald dat steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (160) Overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun⁽⁵⁶⁾ dient onrechtmatig verleende staatssteun in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EG) nr. 659/1999 te worden getoetst aan de bepalingen die van kracht waren op het ogenblik waarop de steun werd verleend.
- (161) Steun die sinds 1 januari 2007 is verleend, wordt getoetst aan de richtsnoeren 2007-2013.
- (162) In het inleidingbesluit betwijfelt de Commissie of steun die in verband met de melkkwaliteitstests in de periode vanaf 1 januari 2007 is verleend, kan worden beschouwd als verenigbaar met de interne markt (punten 166 en 167 van het inleidingsbesluit).
- (163) Zoals wordt uiteengezet in het inleidingsbesluit, stelt de Commissie vast dat steun voor routinecontroles van melk niet voldoet aan punt 109 van de richtsnoeren 2007-2013 in verbinding met artikel 16, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1857/2006. In de laatstgenoemde bepaling staat zelfs uitdrukkelijk dat steun voor de kosten van zulke routinecontroles niet verenigbaar met de interne markt kan zijn.
- (164) In tegenstelling tot Duitsland (punt 53) stelt de Commissie vast dat de in artikel 16, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1857/2006 genoemde „kosten van routinematige controles van de kwaliteit van melk” ook de onderhavige kosten voor het uitvoeren van de melkkwaliteitstests omvatten. Weliswaar is in artikel 16, lid 1, onder b), bepaald dat steun voor „de kosten van door of in opdracht van derden uitgevoerde testen om de genetische kwaliteit of het genetische rendement van dieren te bepalen” wel verenigbaar is met de interne markt.
- (165) De uitdrukkelijke negatieve uitzondering die in artikel 16, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1857/2006 met betrekking tot de kosten van routinematige controles van de kwaliteit van melk is vastgesteld, dient volgens de Commissie in ruime zin te worden geïnterpreteerd, aangezien de wetgever met deze vereiste duidelijk heeft aangegeven zulke steun te willen uitsluiten van de verenigbaarheid met de interne markt.

⁽⁵⁶⁾ PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.

- (166) Controles van de melkkwaliteit betreffen de kwaliteit van de melk als dusdanig, d.w.z. de microbiologische eigenschappen van de melk. Deze eigenschappen houden in elk geval niet rechtstreeks verband met de genetische kwaliteit of het genetische rendement van dieren. De eigenschappen die in het kader van de melkkwaliteitstests worden bepaald (zoals vetgehalte of somatische cellen), maken deel uit van de microbiologische eigenschappen.
- (167) De bepaling in artikel 16, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1857/2006 heeft tot doel om de verenigbaarheid met de interne markt uit te sluiten voor alle routinecontroles van melk, aangezien de daarmee gepaard gaande kosten tot de normale bedrijfskosten van een onderneming behoren. Steun voor de vergoeding van bedrijfskosten hebben een zeer verstorend effect op de interne markt ⁽⁵⁷⁾.
- (168) De Commissie wenst er hier aan te herinneren dat steunverlening op grond van artikel 107, lid 1, VWEU in beginsel verboden is. Uitzonderingen op deze regel zijn vastgelegd in artikel 107, leden 2 en 3, VWEU, in samenhang met verenigbaarheidsvoorschriften in de vorm van verordeningen, richtsnoeren enz.. Voor de periode 2007-2013 zijn echter geen verenigbaarheidsvoorschriften beschikbaar die van toepassing zouden zijn op de onderhavige steun voor routinecontroles van melk (tenzij sprake is van een specifieke kwaliteit of van kwaliteitsverbeteringsdoeleinden). Duitsland heeft dan ook geen verenigbaarheidsvoorschrift aangevoerd dat in betrokken periode van kracht was — afgezien van een verwijzing naar de vroegere verenigbaarheid in het kader van de richtsnoeren 2000-2006. Daarentegen heeft de wetgever in artikel 16, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1857/2006 uitdrukkelijk zijn wil kenbaar gemaakt om de verenigbaarheid met de interne markt uitdrukkelijk uit te sluiten. In punt 13.3 van de richtsnoeren 2000-2006 wordt erop gewezen dat de reeks routinecontroles tijdens het productieproces sterk is uitgebreid, dat de kosten van dergelijke controles een normaal onderdeel van de productiekosten zijn geworden en dat de betrokken steun, wegens de rechtstreekse gevolgen van de kosten van de kwaliteitscontrole voor de productiekosten, een reëel gevaar voor mededingingsvervalsing inhoudt. Krachtens dezelfde bepaling mag weliswaar steun worden verleend voor controles door of in opdracht van derden, zoals controles door de bevoegde bestuurlijke autoriteiten of in hun opdracht handelende instanties. In de richtsnoeren 2007-2013 heeft de wetgever, vanwege het gevaar van concurrentievervalsing, steun voor routinecontroles van de melkkwaliteit echter als onverenigbaar met de interne markt aangemerkt. Dit duidelijke besluit van de wetgever laat geen ruimte om de steun rechtstreeks op basis van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU als verenigbaar te verklaren.
- (169) Dat de Commissie de onderhavige melkkwaliteitstests in de periode 2001-2006 als verenigbaar met de interne markt heeft beschouwd, heeft niet automatisch tot gevolg, zoals Duitsland oppert (punt 60), dat deze steun ook in de daaropvolgende periode 2007-2013 als verenigbaar met de interne markt moet worden aangemerkt. Zoals uit artikel 108, lid 1, VWEU valt af te leiden, ontwikkelt de interne markt zich geleidelijk en kan de Commissie in het licht daarvan de steunrichtsnoeren en andere wettelijke regelingen op het gebied van steun (zoals de vrijstellingsverordeningen) verder ontwikkelen om de werking van de interne markt te waarborgen. Voorts ligt het in de aard van tijdelijk begrensde verenigbaarheidsvoorschriften, zoals de landbouwrichtsnoeren, dat de steunrichtsnoeren of vrijstellingsverordeningen die later in de plaats van deze voorschriften treden, inhoudelijk niet noodzakelijkerwijs volledig hoeven overeen te stemmen met de eerder geldende regelingen.
- (170) Op basis van het voorgaande concludeert de Commissie dat de in de periode 2007-2013 voor de melkkwaliteitstests verleende steun, die in het geval van submaatregel BW 1 uitsluitend met melkheffingsopbrengsten en in het geval van submaatregel BY 1 met melkheffingsopbrengsten en algemene begrotingsmiddelen is gefinancierd, niet verenigbaar was met de interne markt.

4. CONCLUSIE

- (171) In artikel 15, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 is bepaald dat de bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen verjaren na een termijn van tien jaar. In artikel 15, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 is bepaald dat „(d)oor elke maatregel van de Commissie [...] ten aanzien van de onrechtmatige steun [...] de verjaring [wordt] gestuit”.

⁽⁵⁷⁾ Zie in dit verband ook overweging 17 van Verordening (EG) nr. 1857/2006 waar staat dat „steun niet als enig gevolg [mag] hebben dat de bedrijfskosten die de begunstigde onderneming normaal zou moeten dragen, permanent of periodiek worden verminderd”.

- (172) Nadat Duitsland het jaarverslag 2010 over staatssteun in de landbouwsector had ingediend, heeft de Commissie Duitsland bij brief van 28 november 2011 om aanvullende informatie over de regeling verzocht. Door die maatregel van de Commissie is de verjaring gestuit. Omdat de Commissie bij het positief besluit al had vastgesteld dat de betrokken melkkwaliteitscontroles voor de periode van 28 november 2001 tot en met 31 december 2006 verenigbaar met de interne markt waren en omdat de data 31 december 2006 en 28 november 2011 minder dan tien jaar uit elkaar liggen, begint de periode waarop het onderhavige besluit betrekking heeft, op 1 januari 2007.
- (173) De Commissie stelt vast dat Duitsland onrechtmatig en in strijd met de artikelen 107 en 108 VWEU steun heeft verleend die, voor zover de verlening sinds 1 januari 2007 plaatsvond (zie punten 160 en 164), niet verenigbaar is met de interne markt. Deze steun werd in het geval van Baden-Württemberg uitsluitend uit melkheffingsopbrengsten overeenkomstig de WMV verleend en in het geval van Beieren uit melkheffingsopbrengsten en algemene begrotingsmiddelen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun die Duitsland in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU voor in de deelstaten Baden-Württemberg en Beieren uitgevoerde melkkwaliteitstests heeft verleend ten gunste van de in die deelstaten betrokken ondernemingen uit de melksector, is in de periode sinds 1 januari 2007 onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

1. Duitsland vordert de met de interne markt onverenigbare steun die op grond van de in artikel 1 bedoelde steunregeling is verleend, terug van de begunstigden.
2. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf het tijdstip waarop zij de begunstigden ter beschikking zijn gesteld tot het tijdstip van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.
3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 en Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie ⁽⁵⁸⁾ tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.
4. Duitsland schorst alle uitstaande betalingen van de in artikel 1 bedoelde steun vanaf de datum waarop dit besluit is vastgesteld.

Artikel 3

1. De terugvordering van de steun die is verleend in het kader van de in artikel 1 bedoelde regeling geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.
2. Duitsland zorgt ervoor dat het onderhavige besluit binnen vier maanden na de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 4

1. Binnen twee maanden na kennisgeving van dit besluit dient Duitsland de volgende informatie in bij de Commissie:
 - a) de lijst van begunstigden die steun hebben ontvangen in het kader van de in artikel 1 bedoelde regeling, en het totaalbedrag aan steun dat ieder van hen in het kader van de regeling heeft ontvangen;

⁽⁵⁸⁾ Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie van 30 januari 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 82 van 25.3.2008, blz. 1).

- b) het totale van elke begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en rente);
- c) een gedetailleerde beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;
- d) documenten waaruit blijkt dat de begunstigden werden gelast de steun terug te betalen.

2. Duitsland houdt de Commissie op de hoogte van de vooruitgang die bij de maatregelen ter uitvoering van dit besluit wordt gemaakt, totdat de steun die in het kader van de in artikel 1 bedoelde regeling werd verleend, volledig is terugbetaald. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt eveneens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigden terugbetaalde steunbedragen en rente.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot Duitsland. Duitsland doet de begunstigden van de steun onverwijld een afschrift van dit besluit toekomen.

Gedaan te Brussel, 18 september 2015.

Voor de Commissie
Phil HOGAN
Lid van de Commissie
