



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

13. september 2017*

»Traktatbrud – statsstøtte – afgørelse 2011/678/EU – statsstøtte til finansiering af screening for overførbare spongiforme encephalopatiser (TSE) hos kvæg – støtte uforenelig med det indre marked – tilbagesøgningsforpligtelse – undladelse af gennemførelse«

I sag C-591/14,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 108, stk. 2, andet afsnit, TEUF, anlagt den 19. december 2014,

Europa-Kommissionen ved J.-F. Brakeland, B. Stromsky, S. Noë og H. van Vliet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved C. Pochet og L. Van den Broeck samt ved J.-C. Halleux, som befuldmægtigede, bistået af avocats L. Van den Hende og J. Charles,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne E. Juhász (refererende dommer), C. Vajda, K. Jürimäe og C. Lycourgos,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. december 2016,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. marts 2017,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 288, stk. 4, TEUF og artikel 2-4 i Kommissionens afgørelse 2011/678/EU af 27. juli 2011 om Belgiens statsstøtte til finansiering af screening for overførbare spongiforme encephalopatii (TSE) hos kvæg (statsstøtte C 44/08 (ex NN 45/04)) (EUT 2011, L 274, s. 36, herefter »den omtvistede afgørelse«), idet nævnte medlemsstat ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de foranstaltninger, som er nødvendige for hos modtagerne at tilbagesøge den statsstøtte, som er erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked i den nævnte afgørelses artikel 1, stk. 3 og 4, og idet den ikke inden for den fastsatte frist har underrettet Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme denne afgørelse.

Retsforskrifter

Forordning (EF) nr. 659/1999

- 2 Artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1), som har overskriften »Tilbagebetaling af støtte«, bestemmer:
 - »1. I negative afgørelser om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren (»afgørelse om tilbagebetaling«). Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i [EU-]lovgivningen.
 - 2. Den støtte, der skal tilbagebetales i medfør af en afgørelse om tilbagebetaling, skal indeholde renter beregnet på grundlag af en passende sats, der fastsættes af Kommissionen. Renterne betales fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte var til støttemodtagerens rådighed, og indtil den tilbagebetales.
 - 3. Med forbehold af eventuel kendelse fra [Den Europæiske Unions Domstol] efter artikel [278 TEUF] skal tilbagebetalingen ske omgående og i overensstemmelse med gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret, forudsat at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens afgørelse. Til det formål og i tilfælde af søgsmål ved de nationale domstole træffer de pågældende medlemsstater alle nødvendige foranstaltninger, som er til rådighed i deres respektive retssystemer, herunder også foreløbige foranstaltninger, dog med forbehold af [EU]-retten.«

TSE-rammebestemmelserne

- 3 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber vedtog i 2002 EF-rammebestemmelser for statsstøtte i forbindelse med TSE-test, døde dyr og slagteriaffald (EFT 2002, C 324, s. 2) (herefter »TSE-rammebestemmelserne«). Disse retningslinjers punkt 23-25 bestemmer:
 - »23. For at fremme foranstaltninger for beskyttelse af dyrs og menneskers sundhed har Kommissionen besluttet, at den fortsat vil godkende statsstøtte på op til 100% af omkostningerne ved TSE-test efter principperne i punkt 11.4 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren.
 - 24. Fra den 1. januar 2003 må den samlede direkte og indirekte offentlige støtte til obligatorisk BSE-testning af kvæg, der slagtes til konsum, inklusive EF-betalinger, dog højst andrage 40 EUR pr. test. Forpligtelsen til testning kan være baseret på fællesskabslovgivning eller national

lovgivning. Dette beløb omfatter de samlede omkostninger ved testningen: testkit, udtagning, transport, testning, opbevaring og destruktion af prøven. Beløbet kan senere blive nedsat i tilfælde af, at testomkostningerne falder.

25. Statsstøtte til omkostninger ved TSE-test skal udbetales til den erhvervsdrivende, hos hvem der skal udtages prøver til brug for test. For at lette administrationen af denne statsstøtte kan støtten i stedet udbetales til laboratorierne, forudsat at det på tilfredsstillende måde kan godtgøres, at statsstøttens fulde beløb videregives til den erhvervsdrivende. Under alle omstændigheder skal den statsstøtte, som den erhvervsdrivende, hos hvem der skal udtages prøver til brug for test, modtager direkte eller indirekte, afspejle sig i de priser, som denne erhvervsdrivende beregner sig, og som skal være tilsvarende lavere.»

Twistens baggrund og den omtvistede afgørelse

- 4 Kongeriget Belgien afholdt i perioden 2001-2006 alle eller en del af udgifterne til tests til screening for overførbare spongiforme encephalopatii hos kvæg (herefter »BSE-test«).
- 5 For så vidt angår perioden fra den 1. januar 2001 til den 31. december 2001 blev udgifterne til BSE-testene helt og holdent finansieret af statskassen.
- 6 Fra den 1. januar 2002 til den 30. juni 2004 blev disse tests forfinansieret af Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB), der er en offentlig forbundsinstitution med status af juridisk person.
- 7 Fra den 1. juli 2004 til den 30. november 2004 blev BSE-testene finansieret af Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA), der er en offentlig institution med status af juridisk person.
- 8 Efter at have modtaget klager sendte Kommissionen den 27. januar 2004 Kongeriget Belgien en anmodning om oplysninger vedrørende foranstaltningerne til finansiering af BSE-testene. De belgiske myndigheder besvarede denne anmodning henholdsvis den 6. februar 2004 og den 14. maj 2004.
- 9 Ved skrivelse af 23. januar 2004 anmeldte Kongeriget Belgien en støtteforanstaltning til finansiering af screening for BSE hos dyr til Kommissionen. Med denne foranstaltning blev der indført en forfinansiering af udgifterne til BSE-test, hvis beløb senere skulle tilbagebetales via skatteligende afgifter. Ifølge Kongeriget Belgiens forklaringer var denne anmeldte finansieringsmekanisme kun en ændring af et udkast til kongelig anordning, som i 2001 var blevet godkendt af Kommissionen, uden dog at blive gennemført. Eftersom den anmeldte foranstaltning allerede var blevet gennemført, blev den indført i registret over ikke anmeldt støtte under nr. NN 45/04.
- 10 Den 16. september 2004 fremlagde de belgiske myndigheder et nyt udkast til kongelig anordning, senere kongelig anordning af 15. oktober 2004 om finansiering af screening for overførbare spongiforme encephalopatii hos dyr (*Moniteur belge* af 8.11.2004, s. 75290). Denne anordning indeholdt bestemmelser om en gebyrordning på 10,70 EUR pr. kreatur, som blev frembudt til slagtning.
- 11 Ved skrivelse af 26. november 2008 underrettede Kommissionen Kongeriget Belgien om sin afgørelse om at indlede den i artikel 108, stk. 2, TEUF omhandlede procedure.
- 12 I 121. betragtning til den omtvistede afgørelse anførte Kommissionen, at Kongeriget Belgien mellem den 1. januar 2003 og den 30. juni 2004 havde overskredet maksimumsbeløbet for støtte godkendt i forbindelse med finansieringen af BSE-testene, der i TSE-rammebestemmelserne er fastsat til et beløb på 40 EUR pr. test. Kommissionen præciserede, at det støttebeløb, som overskred det tilladte maksimumsbeløb, blev anslået til at udgøre 6 619 810,74 EUR.

- 13 I 92. betragtning til denne afgørelse lagde Kommissionen således til grund, at »[...] foranstaltninger finansieret ved hjælp af statsmidler – herunder afgifter – [giver] landmænd, slagterier og andre virksomheder, som forarbejder, håndterer, sælger eller markedsfører produkter fra kvæg underkastet obligatorisk BSE-test i henhold til gældende lovgivning, en selektiv fordel, da de letter omkostningerne for modtagerne af disse ydelser. Disse fordele opnås ikke gennem direkte betalinger, men ved overtagelse af udgifterne til BSE-test af de offentlige myndigheder, som betaler testudgiften direkte til de laboratorier, der udfører dem efter anmodning fra slagterierne og fakturerer AFSCA udgifterne«.
- 14 Kommissionen anførte i 99. og 100. betragtning til den omtvistede afgørelse for det første, at finansieringen af BSE-testene gennem afgifter var en fordel, der blev finansieret med statslige midler til fordel for landmænd, slagterier og andre virksomheder, som forarbejder, håndterer, sælger eller markedsfører produkter fra kvæg underkastet obligatorisk BSE-test i henhold til gældende lovgivning, og for det andet, at denne fordel henhørte under anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, TEUF. Efter at have nævnt, at Kongeriget Belgien ikke havde givet Kommissionen meddelelse om denne støtte, bemærkede denne institution, at den nævnte støtte var ulovlig.
- 15 I 126.-128. betragtning til den omtvistede afgørelse undersøgte Kommissionen for så vidt angår den støtte, der var udbetalt mellem den 1. januar 2003 og den 30. juni 2004, den ordning, hvorved støtten blev tilbagesøgt via afgifter, som blev opkrævet til finansiering af AFSCA, som Kongeriget Belgien havde foreslået, idet denne medlemsstat anførte, at grunden til denne globale fremgangsmåde var, at det var vanskeligt i praksis at tilbagesøge denne støtte individuelt.
- 16 Kommissionen fremhævede i 129. betragtning til den omtvistede afgørelse, at den således af Kongeriget Belgien gennemførte ordning til tilbagesøgning af støtten ikke opfyldte kravene med hensyn til inddrivelse af ulovlig støtte, der er uforenelig med det indre marked, for så vidt som den i strid med Domstolens faste praksis ikke forpligtede den faktiske modtager af denne støtte til selv at tilbagebetale den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne.
- 17 Henset til disse forhold fastslog Kommissionen med den omtvistede afgørelse, der blev meddelt Kongeriget Belgien den 3. maj 2011, følgende:

»Artikel 1

1. Foranstaltningerne finansieret gennem gebyrer er ikke støtte.

2. Finansieringen af BSE-test ved hjælp af statsmidler udgør støtte forenelig med det indre marked til fordel for landmænd, slagterier og andre virksomheder, som forarbejder, håndterer, sælger eller markedsfører produkter fra kvæg underkastet obligatorisk BSE-test, fra den 1. januar 2001 til den 31. december 2002 og fra den 1. juli 2004 til den 31. december 2005.

3. Finansieringen af BSE-test ved hjælp af statsmidler fra den 1. januar 2003 til den 30. juni 2004 udgør støtte forenelig med det indre marked til fordel for landmænd, slagterier og andre virksomheder, som forarbejder, håndterer, sælger eller markedsfører produkter fra kvæg underkastet obligatorisk BSE-test, op til 40 EUR pr. test. Beløbene ud over de 40 EUR pr. test er uforenelige med det indre marked og skal tilbagesøges, bortset fra godkendt støtte til specifikke projekter, som på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, opfyldte alle betingelserne i den gældende de minimis-forordning.

4. Belgien har ulovligt iværksat støtte til finansiering af BSE-test i strid med TEUF's artikel 108, stk. 3, fra den 1. januar 2001 til den 30. juni 2004.

Artikel 2

1. Belgien træffer de nødvendige foranstaltninger for at inddrive den i artikel 1, stk. 3 og 4, omhandlede ulovlige støtte hos modtagerne.

2. Den støtte, der skal tilbagesøges, pålægges renter beregnet fra det tidspunkt, hvor den blev stillet til rådighed for støttemodtagerne, indtil den er blevet tilbagebetalt.

3. Renten beregnes som rentes rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 [af 21. april 2004 om gennemførelse af forordning nr. 659/1999 (EUT 2004, L 140, s. 1)].

4. Tilbagesøgningen iværksættes omgående og i overensstemmelse med de nationale retsplejeregler, forudsat at de åbner mulighed for at efterkomme denne beslutning hurtigt og effektivt.

Artikel 3

Tilbagesøgningen af den i artikel 1, stk. 3 og 4, omhandlede støtte iværksættes uopholdeligt og effektivt.

Belgien sikrer, at denne afgørelse gennemføres senest fire måneder efter datoen for dens meddelelse.

Artikel 4

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse sender Belgien følgende oplysninger til Kommissionen:

- a) listen over de støttemodtagere, der har modtaget støtte som omhandlet i artikel 1, stk. 3 og 4, og det samlede støttebeløb, som hver enkelt har modtaget
- b) det samlede beløb (hovedstol og renter), som støttemodtagerne skal tilbagebetale
- c) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme denne afgørelse
- d) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

2. Belgien holder Kommissionen underrettet om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at gennemføre denne afgørelse, indtil den i artikel 1, stk. 3 og 4, omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt.

3. Efter udløbet af den i stk. 1 omhandlede frist på to måneder forelægger Belgien på Kommissionens anmodning en redegørelse over, hvilke foranstaltninger landet har planlagt eller allerede vedtaget for at efterkomme denne afgørelse. Redegørelsen skal også indeholde nærmere oplysninger om, hvor meget af den tilbagesøgte støtte og renterne der allerede er inddrevet hos støttemodtagerne.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Belgien.«

Den administrative procedure

- 18 Den 27. september 2011 meddelte Kongeriget Belgien Kommissionen, at dette ikke var enigt i den omtvistede afgørelse.
- 19 I denne forbindelse anførte Kongeriget Belgien først, at det fastholdt, at statens finansiering af udgifterne til BSE-testene ikke udgjorde statsstøtte, eftersom »der ikke er nogen EU-regel, der pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at tilbagesøge udgifterne til BSE-testene helt eller delvist

hos de erhvervsdrivende, herunder især dem, der er aktive inden for landbrugssektoren«. Kongeriget Belgien fremhævede dernæst betydningen af den undersøgelse, som konkurrencemyndighederne var i færd med at foretage vedrørende den mistanke om konkurrencebegrænsende adfærd, der blev udvist af laboratorier i forbindelse med BSE-testene.

- 20 Kongeriget Belgien gjorde hvad angår gennemførelsen af den omtvistede afgørelse gældende, at det, henset til den brede kreds af personer, der ved den omtvistede afgørelses artikel 1 angives som modtagerne af den ulovlige støtte, der er uforenelig med det indre marked, nemlig landmænd, slagterier og andre virksomheder, som forarbejder, håndterer, sælger eller markedsfører produkter fra kvæg underkastet obligatorisk BSE-test, var umuligt »at etablere en objektiv forbindelse mellem det dyr, som oprindeligt blev testet for BSE, og modtagerne i alle faser indtil salget af det færdige produkt«.
- 21 Kongeriget Belgien gjorde endelig gældende, at det under alle omstændigheder var tilstrækkeligt at fordele støttebeløbet forholdsæssigt mellem de seks pågældende sektorer (opdrættere, sælgere af levende dyr, slagterier, produktion og forarbejdning af produkter, engroshandel og detailhandel) og dividere med antallet af erhvervsdrivende inden for hver kategori for at fastslå, at der ikke var anledning til at tilbagesøge støtten efter de minimis-reglen.
- 22 Den 18. juli 2012 anførte Kommissionen over for Kongeriget Belgien, at støttemodtageren »er den erhvervsdrivende, der er forpligtet til at lade en BSE-test udføre, for hvilken slagteriet fakturerer et gebyr til dækning af udgiften til BSE-test«, og at denne medlemsstat »i den pågældende periode skulle kontrollere, om de enkelte modtagere, på hvis kvæg der var foretaget en BSE-test, [havde] modtaget en støtte, der var uforenelig med det indre marked (dvs. en støtte på over 40 EUR), og som oversteg de minimis-beløbet«. I denne forbindelse foreslog Kommissionen en beregningsmetode – hvis der ikke var ydet anden støtte – bestående i at dividere de minimis-beløbet med det beløb, der oversteg tærsklen på 40 EUR pr. gennemført test, for i sidste ende at opnå antallet af BSE-test pr. erhvervsdrivende, overskridelsen af hvilket indebærer, at støtten oversteg den tilladte tærskel.
- 23 Efter flere udvekslinger af skrivelser navnlig vedrørende beregningsmetoden for at fastsætte størrelsen af den støtte, der skulle tilbagesøges, besluttede Kommissionen, da den vurderede, at Kongeriget Belgien ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme den omtvistede afgørelse, den 19. december 2014 at anlægge nærværende sag.
- 24 Efter anlæggelsen af nærværende søgsmål frifandt Den Europæiske Unions Ret ved dom af 25. marts 2015, Belgien mod Kommissionen (T-538/11, EU:T:2015:188), Kommissionen i et annulationssøgsmål, som Kongeriget Belgien forinden havde anlagt til prøvelse af den omtvistede afgørelse. Ved dom af 30. juni 2016, Belgien mod Kommissionen (C-270/15 P, EU:C:2016:489), forkastede Domstolen den af Kongeriget Belgien iværksatte appel til prøvelse af denne dom fra Retten.

Søgsmålet

Parternes argumenter

- 25 Kommissionen har anført, at der ikke blev foretaget nogen tilbagesøgning af den pågældende støtte inden for en frist på fire måneder fra meddelelsen af den omtvistede afgørelse, dvs. senest den 28. november 2011, idet Kongeriget Belgien i øvrigt ikke har godtgjort, at det var absolut umuligt at efterkomme denne afgørelse.
- 26 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at den omtvistede afgørelse i modsætning til, hvad Kongeriget Belgien har gjort gældende, gør det muligt at identificere modtagerne af den ulovlige støtte, der er uforenelig med det indre marked. Denne afgørelse omhandler således ikke alle landmænd,

slagterier og andre virksomheder, som forarbejder, håndterer, sælger eller markedsfører produkter fra kvæg underkastet obligatorisk BSE-test, men præciserer, at i denne gruppe er modtagerne af støtten dem, der er forpligtet til at lade en BSE-test udføre, og hvis berettigelse til den nævnte støtte har gjort det muligt at reducere deres driftsomkostninger.

- 27 De reelle modtagere af den ulovlige støtte, der er uforenelig med det indre marked, er således i de fleste tilfælde og bortset fra særlige omstændigheder primærproducenter, men kan under andre omstændigheder og alt efter tilfældet enten være slagteriet, den enhed, der har forarbejdet eller håndteret dyret, eller den enhed, der har solgt eller markedsført produkterne fra kvæg.
- 28 Denne institution har tilføjet, at den under korrespondancen med Kongeriget Belgien gentagne gange foreslog praktiske og realistiske metoder til gennemførelse af den omtvistede afgørelse, og at dens holdning i modsætning til, hvad denne medlemsstat har hævdet, hele tiden har været den samme med hensyn til de personer, som i denne afgørelses forstand skulle betragtes som modtagere af den støtte, som er erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked.
- 29 Kommissionen har fremhævet, at Kongeriget Belgien ikke kan påberåbe sig de minimis-forordningerne, eftersom nævnte medlemsstat undlod at identificere de individuelle støttemodtagere, og at den som følge heraf ikke var i stand til dels at bevise, at den samlede støtte faktisk ikke oversteg det tilladte loft fastsat i disse forordninger, dels at godtgøre, at alle de øvrige betingelser opstillet i disse forordninger var blevet overholdt.
- 30 Kommissionen har tilføjet, at Kongeriget Belgien med urette har gjort gældende, at det er absolut umuligt at gennemføre den omtvistede afgørelse, og at nævnte medlemsstat med urette har anført, at den under hele proceduren havde udvist en meget høj grad af loyalitet, skønt denne medlemsstat gentagne gange modsatte sig gennemførelsen af den omtvistede afgørelse med en argumentation, som var i strid med afgørelsen.
- 31 Som svar herpå har Kongeriget Belgien for det første gjort gældende, at finansieringen af BSE-testene ikke kan kvalificeres som statsstøtte, for så vidt som forpligtelsen til at udføre disse tests har grundlag i beskyttelsen af den offentlige sundhed, og at de derfor ikke kan anses for at være en byrde, der normalt påhviler en virksomheds budget.
- 32 Kongeriget Belgien har for det andet anført, at der er en rimelig sikkerhed for, at de minimis-tærsklerne ikke var overskredet, således at det på ingen måde har tilsidesat de forpligtelser, der følger af den omtvistede afgørelse. Kongeriget Belgien har i denne forbindelse gjort gældende, at eftersom BSE er en sygdom, der påvirker hele fødevarekæden fra produktionsfasen til fasen for salg af det færdige produkt, er det umuligt at identificere en objektiv forbindelse mellem det testede dyr og de forskellige modtagere i alle faser af produktionen og salget af det færdige produkt. Af denne grund har medlemsstaten i overensstemmelse med den omtvistede afgørelse, navnlig 92. betragtning hertil, stedse fastholdt, at udgiften til BSE-test skulle væltes over på de seks sektorer, der er berørt af kvæg – og dette så meget desto mere, som hvis den støtte, der skal tilbagebetales, blev tildelt i lige andele til disse sektorer, ville gennemsnitsbeløbet pr. modtager og pr. sektor ligge klart over de minimis-tærsklerne – således at det ville være urimeligt at forlange af en stat, at den udfører særdeles krævende opgaver, som helt indlysende er overflødige.
- 33 Kongeriget Belgien har tilføjet, at det under alle omstændigheder kun er muligt at kontrollere, om de minimis-tærsklerne er overskredet i forhold til hver enkelt af støttemodtagerne, hvis den omtvistede afgørelse gør det muligt faktisk at identificere disse modtagere, hvilket ikke er tilfældet i denne sag.

- 34 Kongeriget Belgien har i denne forbindelse gjort gældende, at der er uoverensstemmelser i den omtvistede afgørelse, som ikke gør det muligt at fastslå, om tilbagesøgningen af den ulovlige støtte, der er uforenelig med det indre marked, kun skal ske hos den eneste ejer af dyret eller hos samtlige erhvervsdrivende, der er aktive i de i denne afgørelse specifikke sektorer. Disse uoverensstemmelser indebærer, at afgørelsen enten bør betragtes som ikke-eksisterende eller umulig at gennemføre.
- 35 Kongeriget Belgien har i denne henseende gjort gældende, at det ikke kan kritiseres for at have undladt at samarbejde loyalt med Kommissionen, for så vidt som kun en anvendelse af den globale metode, som Kongeriget Belgien har foreslået med henblik på at gennemføre den omtvistede afgørelse, kunne muliggøre en sådan gennemførelse, hvilket Kommissionen ikke ville tillade, og den skiftede konsekvent forklaring med hensyn til fastsættelsen af den ulovlige støtte, der er uforenelig med det indre marked.

Domstolens bemærkninger

- 36 Indledningsvis skal det bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, at Kongeriget Belgien ikke har bestridt, at den finansiering, der i den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 3 og 4, betegnes som støtte, ikke har været genstand for nogen tilbagesøgningsforanstaltninger, og heller ikke, at de i nævnte afgørelses artikel 4 omhandlede oplysninger ikke blev sendt til Kommissionen inden for de fastsatte frister.
- 37 Der skal derfor foretages en undersøgelse af de forsvarsanbringender, som Kongeriget Belgien har fremsat for at begrunde den manglende gennemførelse af denne afgørelse.
- 38 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at med undtagelse af de tilfælde, hvor en afgørelse om tilbagesøgning er blevet annulleret i medfør af artikel 263 TEUF, er de eneste indsigelser, som kan gøres gældende af en medlemsstat over for et af Kommissionen anlagt traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, indsigelsen om, at det er absolut umuligt at gennemføre den afgørelse, der er rettet til den (jf. dom af 9.7.2015, Kommissionen mod Frankrig, C-63/14, EU:C:2015:458, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis), og om, at den omtvistede afgørelse er ikke-eksisterende, under forudsætning af, at afgørelsen er behæftet med grove og åbenbare mangler (jf. i denne retning dom af 10.10.2013, Kommissionen mod Italien, C-353/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:651, præmis 43, og af 22.3.2001, Kommissionen mod Frankrig, C-261/99, EU:C:2001:179, præmis 19).
- 39 Hvad angår argumentet om en ukorrekt kvalificering af finansieringen af BSE-testene som statsstøtte skal det blot konstateres, at dette argument reelt svarer til at anfægte selve forekomsten af en statsstøtte og dermed gyldigheden af den omtvistede afgørelse, uden at gå så langt som til at gøre gældende, at denne er ikke-eksisterende. Dette argument kan således kun fremføres inden for de processuelle rammer af et annulationssøgsmål, således som fastsat i artikel 263 TEUF (jf. i denne retning af dom af 12.2.2015, Kommissionen mod Frankrig, C-37/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:90, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at det samme argument blev undersøgt og forkastet i præmis 79-81 i dom af 25. marts 2015, Belgien mod Kommissionen (T-538/11, EU:T:2015:188), hvorved Retten frifandt Kommissionen i et annulationssøgsmål, som Kongeriget Belgien havde anlagt til prøvelse af den omtvistede afgørelse, hvilken dom Domstolen stadfæstede ved dom af 30. juni 2016, Belgien mod Kommissionen (C-270/15 P, EU:C:2016:489).
- 41 Det følger af ovenstående betragtninger, at argumentet om en ukorrekt kvalificering af finansieringen af BSE-testene som statsstøtte skal afvises.

- 42 Hvad angår Kongeriget Belgiens argument om, at den omtvistede afgørelse er ikke-eksisterende, som er fremført for det tilfælde, at den pågældende støtte udelukkende skal tilbagesøges hos landmænd, skal det bemærkes, at denne afgørelse i både 90., 92. og 99. betragtning hertil og artikel 1, stk. 3, angiver modtagerne af støtten som dem, der skal lade en obligatorisk BSE-test udføre.
- 43 Det følger heraf, at den omtvistede afgørelse, selv om den ikke mere præcist har identificeret modtagerne efter en bestemt sektor eller ved andre objektive kriterier end det, der er nævnt i den foregående præmis, dog gjorde det muligt at fastlægge modtagerne af den ulovlige støtte, der er uforenelig med det indre marked, uden at begrænse disse modtagere til kun at omfatte landmænd. Denne afgørelse kan derfor ikke betragtes som ikke-eksisterende.
- 44 Hvad angår argumentet om vanskelighederne forbundet med identifikationen af de reelle modtagere af den pågældende støtte, som er fremført for det tilfælde, at forpligtelsen til at tilbagesøge denne støtte ikke er begrænset til landmænd, skal det bemærkes, at en frygt for selv uoverstigelige interne vanskeligheder, der navnlig er forbundet med at efterprøve situationen for hver virksomhed, der er berørt med hensyn til tilbagesøgningen af den ulovlige støtte, eller med støtteordningens omfattende spredning inden for det nationale erhvervsliv, ikke kan begrunde, at en medlemsstat undlader at opfylde sine forpligtelser efter EU-retten (jf. i denne retning dom af 1.4.2004, Kommissionen mod Italien, C-99/02, EU:C:2004:207, præmis 22 og 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 I det foreliggende tilfælde har Kongeriget Belgien ikke bevist, at det var umuligt for medlemsstaten i praksis at identificere de reelle modtagere af den pågældende støtte. Kongeriget Belgien kunne således f.eks. have rettet henvendelse til de laboratorier eller erhvervsdrivende, hos hvem der blev udtaget prøver til brug for BSE-test – enheder nævnt i TSE-rammebestemmelsernes punkt 25 – med henblik på at fastlægge de andre erhvervsdrivende, til hvem den nævnte støtte blev videregivet.
- 46 Hvad angår argumentet om, at de minimis-tærsklerne ikke er blevet overskredet, skal det bemærkes, at for at kunne fastlægge, hvem der er modtager af statsstøtte, skal de virksomheder, der faktisk har fordel af den pågældende støtte, identificeres (dom af 3.7.2003, Belgien mod Kommissionen, C-457/00, EU:C:2003:387, præmis 55, og af 21.12.2016, Kommissionen mod Aer Lingus og Ryanair Designated Activity, C-164/15 P og C-165/15 P, EU:C:2016:990, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis). Denne retspraksis udelukker muligheden for at beregne størrelsen af den støtte, der skal tilbagebetales, ved at fordele det samlede støttebeløb i lige andele mellem de sektorer, der er angivet i den omtvistede afgørelse, som foreslået af Kongeriget Belgien med henblik på at påvise en manglende overskridelse af de minimis-tærsklerne.
- 47 Det følger i øvrigt af Domstolens praksis, at selv om det påhviler Kommissionen at godtgøre, at den hævdede tilsidesættelse af tilbagesøgningspligten foreligger, ved fremlæggelse for Domstolen af de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger en tilsidesættelse, og selv om Kommissionen ikke kan påberåbe sig nogen formodning herfor, påhviler det dog den pågældende medlemsstat, såfremt den manglende tilbagesøgning af en del af eller hele den pågældende støtte er blevet bevist, at begrunde, hvorfor denne tilbagesøgning ikke er påkrævet over for nogle af støttemodtagerne (dom af 12.2.2015, Kommissionen mod Frankrig, C-37/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:90, præmis 71). Bortset fra den beregningsmetode, som er udelukket i henhold til den i den foregående præmis nævnte retspraksis, har Kongeriget Belgien imidlertid ikke givet nogen præcise og konkrete oplysninger, som gør det muligt at antage, at de minimis-tærsklerne i relation til de pågældende modtagere er overholdt.
- 48 Under hensyn til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 288, stk. 4, TEUF og den omtvistede afgørelses artikel 2-4, idet nævnte medlemsstat ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den statsstøtte, der med afgørelsens artikel 1, stk. 3 og 4, er blevet erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked, fra modtagerne, og idet den ikke inden for den fastsatte frist har underrettet Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme afgørelsen.

Sagsomkostninger

- ⁴⁹ I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

- 1) **Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 288, stk. 4, TEUF og artikel 2-4 i Kommissionens afgørelse 2011/678/EU af 27. juli 2011 om Belgiens statsstøtte til finansiering af screening for overførbare spongiforme encephalopatii (TSE) hos kvæg (statsstøtte C 44/08 (ex NN 45/04)), idet nævnte medlemsstat ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de foranstaltninger, som er nødvendige for hos modtagerne at tilbagesøge den statsstøtte, som er erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked i nævnte afgørelses artikel 1, stk. 3 og 4, og idet den ikke har underrettet Europa-Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme denne afgørelse.**
- 2) **Kongeriget Belgien betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter