



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

13. rujna 2017.*

„Povreda obveze države članice – Državne potpore – Odluka 2011/678/EU – Državna potpora za financiranje testiranja na transmisivne spongiformne encefalopatije (TSE) kod goveda – Potpora koja nije spojiva s unutarnjim tržištem – Obveza povrata – Nprovedba”

U predmetu C-591/14,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 108. stavka 2. drugog podstavka UFEU-a, podnesene 19. prosinca 2014.,

Europska komisija, koju zastupaju J.-F. Brakeland, B. Stromsky, S. Noë i H. van Vliet, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

protiv

Kraljevine Belgije, koju zastupaju C. Pochet, L. Van den Broeck i J.-C. Halleux, u svojstvu agenata, uz asistenciju L. Van den Hendea i J. Charlesa, odvjetnika,

tuženika,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, E. Juhász (izvjestitelj), C. Vajda, K. Jürimäe i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. prosinca 2016.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. ožujka 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

- 1 Europska komisija svojom tužbom zahtijeva od Suda da utvrdi da je Kraljevina Belgija – time što u propisanim rokovima nije poduzela sve potrebne mjere kako bi ostvarila povrat od korisnika državnih potpora koje su u članku 1. stavku 3. i 4. Odluke Komisije 2011/678/EU od 27. srpnja 2011. o državnoj potpori za financiranje testiranja na transmisivne spongiformne encefalopatije (TSE) kod goveda koju je provela Belgija (državna potpora C 44/08 (ex NN 45/04)) (SL 2011., L 274, str. 36.; u daljnjem tekstu: sporna odluka) proglašene nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem i time što u određenom roku nije obavijestila Komisiju o mjerama koje je poduzela kako bi se uskladila s tom odlukom – povrijedila svoje obveze na temelju članka 288. četvrtog stavka UFEU-a i članaka 2. do 4. navedene odluke.

Pravni okvir

Uredba (EZ) br. 659/1999

- 2 Uredba Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.) u članku 14., naslovljenom „Povrat potpore”, propisuje:

„1. U slučaju kada se u slučajevima nezakonite potpore donesu negativne odluke, Komisija donosi odluku kojom se od dotične države članice zahtijeva da poduzme sve potrebne mjere kako bi od korisnika povukla sredstva potpore (dalje u tekstu ‚odluka o povratu potpore’). Komisija ne smije zahtijevati povrat sredstava potpore ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava [Unije].

2. Iznos potpore koji se treba vratiti u skladu s odlukom o povratu potpore uključuje i kamatu po odgovarajućoj stopi koju odredi Komisija. Kamata se naplaćuje počevši od dana kada je nezakonita potpora stavljena na raspolaganje korisniku do dana povrata njezinog iznosa.

3. Ne dovodeći u pitanje bilo koju odluku Suda [Europske unije] donesenu u skladu s člankom [278. UFEU-a], povrat potpore izvršava se bez odgađanja i u skladu s postupcima predviđenim nacionalnim pravom dotične države članice, pod uvjetom da isti omogućavaju neposredno i stvarno izvršenje odluke Komisije. U tu svrhu i u slučaju pokretanja postupka pred domaćim sudom, dotična država članica poduzima sve neophodne korake koji joj stoje na raspolaganju u okviru njezinog pravnog sustava, uključujući i privremene mjere, i ne dovodeći pri tom u pitanje pravo [Unije].”

Smjernice za TSE

- 3 Komisija Europskih zajednica donijela je 2002. Smjernice Zajednice za državne potpore koje se odnose na testove na TSE, životinje nađene uginule i otpad iz klaonica (SL 2002., C 324, str. 2.; u daljnjem tekstu: Smjernice za TSE). Točkom 23. tih smjernica predviđa se:

„23. Kako bi se promicalo usvajanje mjera za zaštitu zdravlja životinja i ljudi, Komisija je odlučila da će nastaviti odobravati državne potpore kojima se naknađuje do 100 % troškova za testiranja na TSE, u skladu s načelima iz točke 11.4. Poljoprivrednih smjernica.

24. Međutim, počevši od 1. siječnja 2003., kad je riječ o obveznom ispitivanju na GSE goveda zaklanih za prehranu ljudi, ukupne izravne i neizravne javne potpore, uključujući isplate Zajednice, ne mogu prekoračivati 40 eura po testu. Obveza ispitivanja može se temeljiti na zakonodavstvu Zajednice ili nacionalnom zakonodavstvu. Taj iznos odnosi se na ukupne troškove testova, što uključuje opremu za testove, uzorkovanje, prijevoz, ispitivanje, skladištenje i uništavanje uzoraka. Taj iznos može biti umanjen u budućnosti, ako se smanje troškovi koji se odnose na testove.

25. Državna potpora za naknadu troškova testiranja na TSE isplaćuje se subjektu kod kojega se uzorci za test trebaju uzeti. Međutim, kako bi se olakšalo upravljanje tim potporama, plaćanje se može izvršiti laboratoriju pod uvjetom da se može dokazati da je iznos potpore u potpunosti prenesen subjektu. U svakom slučaju, državna potpora koju je izravno ili neizravno primio subjekt kod kojega se uzorci za test trebaju uzeti treba se odražavati u odgovarajućem umanjenju cijena koje on traži.” [neslužbeni prijevod]

Okolnosti spora i sporna odluka

- 4 U razdoblju od 2001. do 2006. Kraljevina Belgija snosila je ukupne ili djelomične troškove testova na transmisivne spongiformne encefalopatije kod goveda (u daljnjem tekstu: testovi na GSE).
- 5 U razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2001. troškove testova na GSE u cijelosti je financirala državna riznica.
- 6 Od 1. siječnja 2002. do 30. lipnja 2004. te testove pretfinancirao je Bureau d'intervention et de restitution belge (Belgijski ured za intervencije i subvencije, BIRB), savezna javna ustanova s pravnom osobnošću.
- 7 Od 1. srpnja do 30. studenoga 2004. testiranja na GSE financirala je Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Savezna agencija za sigurnost prehrambenog lanca, AFSCA, Belgija), javna ustanova s pravnom osobnošću.
- 8 Slijedom pritužbi koje je primila, Komisija je 27. siječnja 2004. Kraljevini Belgiji podnijela zahtjev za informacije o mjerama financiranja testova na GSE. Belgijska su tijela na taj zahtjev odgovorila 6. veljače i 14. svibnja 2004.
- 9 Dopisom od 23. siječnja 2004. Kraljevina Belgija prijavila je Komisiji mjeru potpore namijenjenu pokrivanju troškova testiranja na GSE kod životinja. Tom je mjerom bilo predviđeno pretfinanciranje troškova testova na GSE, čiji se iznos kasnije trebao vratiti putem parafiskalnih nameta. U skladu s pojašnjenjima koja je dala Kraljevina Belgija, prijavljeni mehanizam financiranja bio je samo preoblikovani nacrt kraljevske uredbe koji je 2001. odobrila Komisija, ali koji nije bio proveden. Budući da je prijavljena mjera već provedena, upisana je u registar neprijavljenih potpora pod brojem NN 45/04.
- 10 Belgijska su tijela 16. rujna 2004. prijavila novi nacrt kraljevske uredbe, koji je postao Kraljevska uredba od 15. listopada 2004. o financiranju otkrivanja transmisivnih spongiformnih encefalopatija kod životinja (*Moniteur belge* od 8. studenoga 2004., str. 75290.). Tom je uredbom uspostavljen sustav pristojbi od 10,70 eura po svakom govedu dovedenom na klanje.
- 11 Dopisom od 26. studenoga 2008. Komisija je obavijestila Kraljevinu Belgiju o svojoj odluci o pokretanju postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.
- 12 U uvodnoj izjavi 121. pobijane odluke Komisija je istaknula da je Kraljevina Belgija između 1. siječnja 2003. i 30. lipnja 2004. prekoračila najveći iznos dopuštene potpore u okviru financiranja testova na GSE, koji je određen u Smjernicama za TSE u visini od 40 eura po testu. Komisija je navela da je iznos potpora koji je prelazio spomenuti najveći dopušteni iznos procijenjen na 6 619 810,74 eura.
- 13 Naime, u uvodnoj izjavi 92. te odluke Komisija je utvrdila da „[...] mjere financirane državnim sredstvima, uključujući doprinose, daju selektivnu prednost poljoprivrednicima, klaonicama i drugim subjektima koji prerađuju, obrađuju, prodaju i stavljaju na tržište proizvode dobivene od goveda i podvrgnute obveznom testu na GSE na temelju primjenjivog zakonodavstva, s obzirom na to da se

njima smanjuju troškovi koje snose ti korisnici. Te prednosti ne dodjeljuju se izravnim plaćanjima, nego na način da javna tijela snose troškove testova na GSE izravnim plaćanjem njihovih troškova laboratorijima koji ih provode na zahtjev klaonica i naplaćivanjem troškova od AFSCA-a”.

- 14 Komisija je u uvodnim izjavama 99. i 100. sporne odluke istaknula, s jedne strane, da financiranje testova na GSE doprinosima predstavlja prednost financiranu državnim sredstvima u korist poljoprivrednika, klaonica i drugih subjekata koji prerađuju, obrađuju, prodaju i stavljaju na tržište proizvode dobivene od goveda i podvrgnute obveznom testu na GSE na temelju primjenjivog zakonodavstva i, s druge strane, da je ta prednost obuhvaćena člankom 107. stavkom 1. UFEU-a. Nakon što je navela da joj Kraljevina Belgija nije prijavila te potpore, ta je institucija istaknula da su one nezakonite.
- 15 U uvodnim izjavama 126. do 128. sporne odluke Komisija je, u pogledu potpora isplaćenih između 1. siječnja 2003. i 30. lipnja 2004., ispitala sustav njihova povrata putem doprinosa prikupljenih za financiranje AFSCA-a koji je predložila Kraljevina Belgija, a prema kojoj je razlog za primjenu tog općeg pristupa ležao u činjenici da je u praksi bilo teško ostvariti pojedinačni povrat tih potpora.
- 16 Komisija je u uvodnoj izjavi 129. sporne odluke istaknula da sustav povrata potpora koji je uspostavila Kraljevina Belgija nije bio u skladu sa zahtjevima u području povrata nezakonitih potpora i potpora nespojivih s unutarnjim tržištem, s obzirom na to da, protivno ustaljenoj sudskoj praksi Suda, nije obvezala stvarnog korisnika tih potpora da sam vrati prednost koju je ostvario na tržištu u odnosu na svoje konkurente.
- 17 S obzirom na ta razmatranja, Komisija je u spornoj odluci, koja je Kraljevini Belgiji dostavljena 28. srpnja 2011., odlučila sljedeće:

„Članak 1.

1. Mjere financirane na osnovi pristojbi ne predstavljaju državne potpore.

2. Financiranje testova na GSE državnim sredstvima predstavlja državnu potporu spojivu s unutarnjim tržištem u korist poljoprivrednika, klaonica i drugih subjekata koji prerađuju, obrađuju, prodaju i stavljaju na tržište proizvode dobivene od goveda i podvrgnute obveznom ispitivanju na GSE za razdoblje od 1. siječnja 2001. do 31. prosinca 2002. i od 1. srpnja 2004. do 31. prosinca 2005.

3. Financiranje metode testiranja na GSE iz državnih sredstava za razdoblje od 1. siječnja 2003. do 30. lipnja 2004. predstavlja državnu potporu spojivu s unutarnjim tržištem u korist poljoprivrednika, klaonica i drugih subjekata koji prerađuju, obrađuju, prodaju i stavljaju na tržište proizvode dobivene od goveda i podvrgnute obveznom testu na GSE za iznose ispod 40 eura po testu. Iznosi koji premašuju 40 eura po testu nespojivi su s unutarnjim tržištem i trebaju biti vraćeni, osim potpora dodijeljenih posebnim projektima koje su u trenutku dodjele ispunjavale sve uvjete propisane primjenjivom uredbom o državnim potporama *de minimis*.

4. Belgija je nezakonito provela državnu potporu za financiranje metode testiranja na GSE, protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a, tijekom razdoblja od 1. siječnja 2001. do 30. lipnja 2004.

Članak 2.

1. Belgija poduzima potrebne mjere kako bi od korisnika povratila nezakonite državne potpore koje su nespojive s unutarnjim tržištem, navedene u članku 1. stavcima 3. i 4.

2. Na iznose koji se moraju vratiti obračunavaju se kamate od datuma kad su ti iznosi korisniku stavljeni na raspolaganje do njihova stvarnog povrata.

3. Kamata se obračunava složenim kamatnim računom u skladu s poglavljem V. Uredbe [Komisije] (EZ) br. 794/2004 [od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe br. 659/1999 (SL 2004., L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 9.)].

4. Povrat se mora izvršiti bez odgađanja i sukladno postupcima predviđenima nacionalnim pravom, ako oni omogućavaju neposredno i stvarno izvršenje ove odluke.

Članak 3.

Povrat državne potpore propisan člankom 1. stavcima 3. i 4. provodi se bez odgađanja.

Belgija osigurava provedbu ove odluke u roku od četiri mjeseca od dana njezine dostave.

Članak 4.

1. U roku od dva mjeseca od dana dostave ove odluke Belgija dostavlja Komisiji sljedeće informacije:

- (a) popis korisnika koji su primili državnu potporu iz članka 1. stavaka 3. i 4. i ukupan iznos državne potpore koji je svaki od njih primio;
- (b) ukupan iznos (glavnicu uvećanu za kamate koje se obračunavaju na povrat) koji treba vratiti od korisnika;
- (c) detaljan opis već poduzetih i predviđenih mjera u cilju usklađivanja s ovom odlukom;
- (d) dokumentaciju iz koje je vidljivo da je korisnicima naložen povrat potpore.

2. Belgija obavještava Komisiju o napretku postignutom slijedom nacionalnih mjera poduzetih radi provedbe ove odluke, i to dok se ne ostvari potpuni povrat potpore iz članka 1. stavaka 3. i 4.

3. Nakon isteka roka od dva mjeseca iz stavka 1. Belgija na Komisijin zahtjev dostavlja izvješće o već poduzetim i predviđenim mjerama u cilju usklađivanja s ovom odlukom. U tom se izvješću također navode detaljne informacije o iznosima potpore i kamatama na povrat koje je korisnik već vratio.

Članak 5.

Ova je odluka upućena Kraljevini Belgiji.”

Predsudski postupak

- 18 Kraljevina Belgija obavijestila je 27. rujna 2011. Komisiju o svojem neslaganju sa spornom odlukom.
- 19 U tom je smislu najprije navela da smatra da državno financiranje troškova testova nije državna potpora jer „ne postoji nijedno pravilo Unije koje obvezuje države članice da provedu potpuni ili djelomični povrat troškova testova na GSE od gospodarskih subjekata, a osobito onih aktivnih u poljoprivrednom sektoru”. Kraljevina Belgija zatim je istaknula važnost istrage koju su u to vrijeme provodila tijela nadležna za tržišno natjecanje zbog sumnji o protutržišnim praksama koje su provodili laboratoriji pri testiranju na GSE.
- 20 U vezi s provedbom sporne odluke navela je da je, s obzirom na velik krug osoba koje su obuhvaćene člankom 1. sporne odluke kao korisnici nezakonitih i s unutarnjim tržištem nespojivih potpora, odnosno poljoprivrednici, klaonice i drugi subjekti koji prerađuju, obrađuju, prodaju i stavljaju na

tržište proizvode dobivene od goveda i podvrgnute obveznom testu na GSE, bilo nemoguće „pronaći objektivnu vezu između životinje prvotno testirane na [GSE] i korisnikâ u svim fazama do prodaje konačnog proizvoda”.

- 21 Konačno, Kraljevina Belgija ustvrdila je da je u svakom slučaju dovoljno da se iznos spomenutih potpora jednako raspodijeli između šest predmetnih sektora (uzgajivači, prodavači živih životinja, klaonice, proizvodnja i prerada proizvoda, trgovina na veliko i trgovina na malo) i podijeli s brojem gospodarskih subjekata koji djeluju u tim sektorima kako bi se utvrdilo da te potpore nije potrebno vratiti, u skladu s pravilom *de minimis*.
- 22 Komisija je 18. srpnja 2012. obavijestila Kraljevinu Belgiju da je korisnik potpore „subjekt koji ima obvezu provođenja testova na GSE i kojem klaonica naplaćuje pristojbu za troškove testova na GSE” i da je na toj državi članici da „provjeri jesu li tijekom predmetnog razdoblja individualni korisnici usluge testiranja svojih goveda na GSE primili nespojivu potporu ([odnosno] potporu veću od 40 eura) koja premašuje prag *de minimis*”. Komisija je u tom pogledu predložila metodu izračuna u skladu s kojom se, pod pretpostavkom da nisu dodijeljene druge potpore, iznos *de minimis* podijeli s iznosom koji prelazi prag od 40 eura po provedenom testu, čime se naposljetku dobiva broj testova na GSE po subjektu iznad kojeg potpora prelazi dopuštene pragove.
- 23 Nakon nekoliko razmjena dopisa, koji su se odnosili, među ostalim, na metodu izračuna iznosa potpora koje treba vratiti, Komisija je, smatrajući da Kraljevina Belgija nije poduzela potrebne mjere u cilju usklađivanja sa spornom odlukom, podnošenjem tužbe 19. prosinca 2014. odlučila pokrenuti ovaj postupak.
- 24 Nakon pokretanja tog postupka, Opću sud Europske unije presudom od 25. ožujka 2015., Belgija/Komisija (T-538/11, EU:T:2015:188) odbio je tužbu za poništenje koju je Kraljevina Belgija prethodno podnijela protiv sporne odluke. Presudom od 30. lipnja 2016., Belgija/Komisija (C-270/15 P, EU:C:2016:489) Sud je odbio žalbu koju je Kraljevina Belgija podnijela protiv te presude Općeg suda.

O tužbi

Argumentacija stranaka

- 25 Komisija navodi da u četiri mjeseca od dana dostave sporne odluke, odnosno najkasnije do 28. studenoga 2011., nije došlo ni do kakvog povrata predmetnih potpora, pri čemu Kraljevina Belgija nije pružila dokaz da je bila u apsolutnoj nemogućnosti izvršiti tu odluku.
- 26 S tim u vezi Komisija tvrdi, protivno navodima Kraljevine Belgije, da sporna odluka omogućava da se utvrde korisnici nezakonitih i s unutarnjim tržištem nespojivih potpora. Naime, ta odluka ne odnosi se općenito na poljoprivrednike, klaonice i druge subjekte koji prerađuju, obrađuju, prodaju i stavljaju na tržište proizvode dobivene od goveda i podvrgnute obveznom testu na GSE, nego se u njoj ističe da su među tim osobama korisnici tih potpora za koje su obvezni testovi na GSE i kojima je primanje spomenutih potpora omogućilo smanjenje operativnih troškova.
- 27 Stoga su stvarni korisnici nezakonitih i s unutarnjim tržištem nespojivih potpora u većini slučajeva i u nedostatku posebnih okolnosti primarni proizvođači, ali to također mogu biti, u drugim okolnostima i ovisno o slučaju, klaonica ili subjekt koji je preradio ili obradio životinju ili subjekt koji je prodavao ili stavljao na tržište proizvode dobivene od goveda.

- 28 Ta institucija dodaje da je tijekom cijele razmjene dopisa s Kraljevinom Belgijom predlagala praktične i ostvarive metode provedbe sporne odluke i da, protivno tvrdnjama te države, nikada nije došlo do promjene njezina stajališta o osobama koje u smislu te odluke treba smatrati korisnicima potpora koje su proglašene nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem.
- 29 Ističe da se Kraljevina Belgija ne može pozvati na pravila *de minimis* jer nije identificirala pojedinačne korisnike potpora, pa je stoga u nemogućnosti dokazati, s jedne strane, da te potpore kumulativno zapravo ne prelaze gornju granicu dopuštenu spomenutim uredbama i, s druge strane, da su ispunjeni svi ostali uvjeti propisani tim uredbama.
- 30 Komisija dodaje da se Kraljevina Belgija pogrešno poziva na apsolutnu nemogućnost izvršenja sporne odluke i pogrešno tvrdi da je tijekom cijelog postupka pokazala visoku razinu lojalnosti, iako se ta država stalno protivila izvršenju sporne odluke iznoseći argumentaciju koja joj je bila protivna.
- 31 Kraljevina Belgija kao prvo tvrdi da se financiranje testova na GSE ne može smatrati državnom potporom jer je obveza njihove provedbe utemeljena na zaštiti javnog zdravlja pa ih se zato ne može smatrati troškom koji obično tereti proračun poduzetnika.
- 32 Kao drugo, navodi da postoji razumna sigurnost da pragovi *de minimis* nisu prekoračeni, što znači da ona ni na koji način nije povrijedila obveze iz sporne odluke. U tom smislu ta država članica tvrdi da je, s obzirom na to da je GSE bolest koja se odnosila na cijeli prehrambeni lanac, od faze proizvodnje do faze prodaje konačnog proizvoda, bilo nemoguće utvrditi objektivnu poveznicu između testirane životinje i različitih korisnika u svim fazama proizvodnje i prodaje konačnog proizvoda. Spomenuta država članica zbog tog je razloga uvijek tvrdila, u skladu sa spornom odlukom, a osobito njezinom uvodnom izjavom 92., da je troškove testova na ESB trebalo prenijeti na šest gospodarskih sektora povezanih s goveđim mesom, to više što bi, kada bi se potpora koju treba vratiti raspodijelila među tim sektorima u jednakim dijelovima, prosječan iznos prednosti po korisniku i sektoru bio znatno ispod pragova *de minimis*, tako da je nerazumno od države tražiti da ispuni vrlo zahtjevne naloge koji bi očito bili nepotrebni.
- 33 Kraljevina Belgija dodaje da bi u svakom slučaju bilo moguće provjeriti jesu li pragovi *de minimis* prekoračeni u odnosu na svakog korisnika potpore samo ako bi predmetna odluka stvarno omogućavala određivanje tih korisnika, što ovdje nije slučaj.
- 34 U tom smislu upućuje na postojanje nedosljednosti u spornoj odluci koje onemogućavaju da se utvrdi treba li povrat nezakonitih i nespojivih potpora ostvariti samo od vlasnika životinje ili od svih gospodarskih subjekata koji djeluju u sektorima utvrđenima u toj odluci. Te nedosljednosti upućuju na to da spomenutu odluku treba smatrati ili nepostojećom ili neprovedivom.
- 35 Ta država članica u tom pogledu tvrdi da joj se ne može prigovoriti da nije lojalno surađivala s Komisijom, s obzirom na to da je samo primjena opće metode koju je ona predlagala u svrhu izvršenja sporne odluke omogućavala tu provedbu, no Komisija, koja je neprestano mijenjala svoja objašnjenja u vezi s utvrđenjem nezakonitih i s unutarnjim tržištem nespojivih potpora, to nije dopustila.

Ocjena Suda

- 36 Najprije valja istaknuti, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 55. svojeg mišljenja, da Kraljevina Belgija ne osporava da u pogledu financiranja koja su kvalificirana kao potpore u skladu s člankom 1. stavcima 3. i 4. sporne odluke nisu poduzete nikakve mjere povrata niti da informacije iz članka 4. te odluke nisu dostavljene Komisiji u propisanim rokovima.
- 37 Stoga treba ispitati razloge koje Kraljevina Belgija iznosi kako bi opravdala neizvršenje te odluke.

- 38 U tom pogledu treba istaknuti da su jedina sredstva obrane koja država članica može iznijeti protiv tužbe zbog povrede obveze koju podnese Komisija na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a ono koje se temelji na apsolutnoj nemogućnosti izvršenja odluke koja joj je upućena, osim u slučajevima u kojima je odluka o povratu poništena u skladu s člankom 263. UFEU-a (vidjeti presudu od 9. srpnja 2015., Komisija/Francuska, C-63/14, EU:C:2015:458, t. 48. i navedenu sudsku praksu), i ono koje se temelji na nepostojanju odluke o povratu, pod pretpostavkom da spomenuta odluka sadržava posebno teške i očite povrede (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 10. listopada 2013., Komisija/Italija, C-353/12, neobjavljenu, EU:C:2013:651, t. 43. i presudu od 22. ožujka 2001., Komisija/Francuska, C-261/99, EU:C:2001:179, t. 19.).
- 39 Što se tiče argumenta koji se temelji na tome da je financiranje testiranja na GSE pogrešno kvalificirano kao državne potpore, dovoljno je utvrditi da se tim argumentom zapravo osporava samo postojanje državne potpore i stoga valjanost sporne odluke a da se pritom ipak ne tvrdi da je ta odluka nepostojeća. Spomenuti se argument stoga može iznijeti samo u postupovnom okviru spora zbog tužbe za poništenje, koji je predviđen člankom 263. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 12. veljače 2015., Komisija/Francuska, C-37/14, neobjavljenu, EU:C:2015:90, t. 77. i navedenu sudsku praksu).
- 40 U svakom slučaju valja istaknuti da je taj argument već ispitan i odbijen u točkama 79. do 81. presude od 25. ožujka 2015., Belgija/Komisija (T-538/11, EU:T:2015:188), kojom je Opći sud odbio tužbu za poništenje što ju je Kraljevina Belgija podnijela protiv sporne odluke, a tu je presudu potvrdio Sud svojom presudom od 30. lipnja 2016., Belgija/Komisija (C-270/15 P, EU:C:2016:489).
- 41 Iz razmatranja koja prethode slijedi da je argument koji se temelji na pogrešnoj kvalifikaciji financiranja testiranja na GSE kao državne potpore nedopušten.
- 42 Što se tiče argumenta Kraljevine Belgije da je sporna odluka nepostojeća, koji se iznosi u slučaju da se predmetna potpora mora vratiti isključivo od poljoprivrednika, treba istaknuti da se u toj odluci, u uvodnim izjavama 90., 92. i 99. te u članku 1. stavku 3., kao korisnici potpore određuju one osobe koje su morale obaviti obvezno testiranje na GSE.
- 43 Slijedi da, iako u spornoj odluci nisu preciznije utvrđeni korisnici u okviru određenog sektora ili po objektivnim obilježjima različitim od onih iz prethodne točke, ta je odluka ipak omogućila utvrđivanje korisnika nezakonitih i s unutarnjim tržištem nespojivih potpora, bez njihova ograničavanja samo na poljoprivrednike. Ta se odluka stoga ne može smatrati nepostojećom.
- 44 Kada je riječ o argumentu koji se temelji na teškoćama povezanim s utvrđivanjem stvarnih korisnika predmetne potpore, istaknutim u slučaju da obveza njezina povrata nije ograničena na poljoprivrednike, treba podsjetiti da strah od internih poteškoća, čak i ako su nepremostive, povezanih osobito s provjerom položaja svakog obuhvaćenog poduzetnika s obzirom na obvezu povrata nezakonitih potpora ne može opravdati to da država članica ne poštuje svoje obveze na temelju prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 1. travnja 2004., Komisija/Italija, C-99/02, EU:C:2004:207, t. 22. i 23. i navedenu sudsku praksu).
- 45 Međutim, Kraljevina Belgija u predmetnom slučaju nije dokazala da joj je u praksi bilo nemoguće utvrditi stvarne korisnike predmetne potpore. Naime, ona se u svrhu utvrđivanja drugih subjekata kojima je dodijeljena potpora, primjerice, mogla obratiti laboratorijima i subjektima kod kojih su uzeti uzorci za potrebe testiranja na GSE i na koje se odnosi točka 25. Smjernica za TSE.
- 46 Što se tiče argumenta koji se temelji na tome da nisu prekoračeni pragovi *de minimis*, valja podsjetiti da radi utvrđivanja korisnika državne potpore treba identificirati poduzetnike koji su od nje imali stvarnu korist (presude od 3. srpnja 2003., Belgija/Komisija, C-457/00, EU:C:2003:387, t. 55. i od 21. prosinca 2016., Komisija/Aer Lingus i Ryanair Designated Activity, C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:990, t. 90. i navedena sudska praksa). Ta sudska praksa isključuje mogućnost da se iznos

potpore koju treba vratiti izračuna na način da se ukupan iznos tih potpora podijeli na jednake dijelove između gospodarskih sektora utvrđenih u spornoj odluci, kao što to predlaže Kraljevina Belgija u svrhu dokazivanja da nisu prekoračeni pragovi *de minimis*.

- 47 Osim toga, u skladu sa sudskom praksom Suda, iako je na Komisiji da dokaže postojanje navodne povrede obveze povrata tako da Sudu pruži elemente koji su mu potrebni za provjeru njezina postojanja, pri čemu se ne može osloniti ni na kakvu presumpciju, predmetna država članica je ta koja, u slučaju da je utvrđeno da predmetne potpore djelomično ili u cijelosti nisu vraćene, mora obrazložiti zašto taj povrat u odnosu na određene korisnike nije potreban (presuda od 12. veljače 2015., Komisija/Francuska, C-37/14, neobjavljena, EU:C:2015:90, t. 71.). Međutim, osim metode izračuna koja je isključena na temelju sudske prakse navedene u prethodnoj točki, belgijska vlada nije pružila nijedan precizan i konkretan podatak na osnovi kojeg bi se moglo zaključiti da su u pogledu predmetnih korisnika pragovi *de minimis* poštovani.
- 48 S obzirom na sva prethodno navedena razmatranja, valja zaključiti da je Kraljevina Belgija – time što nije u propisanim rokovima poduzela sve potrebne mjere kako bi od korisnika ostvarila povrat državnih potpora koje su u članku 1. stavcima 3. i 4. sporne odluke proglašene nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem i time što nije obavijestila Komisiju o mjerama koje je poduzela kako bi se uskladila s tom odlukom – povrijedila svoje obveze na temelju članka 288. četvrtog stavka UFEU-a i članka 2. do 4. navedene odluke.

Troškovi

- 49 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da nije uspjela u postupku te s obzirom na to da je Komisija zatražila da Kraljevina Belgija snosi troškove, treba joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Kraljevina Belgija – time što nije u propisanim rokovima poduzela sve potrebne mjere kako bi od korisnika ostvarila povrat državnih potpora koje su u članku 1. stavcima 3. i 4. Odluke Komisije 2011/678/EU od 27. srpnja 2011. o državnoj potpori za financiranje testiranja na transmisivne spongiformne encefalopatije (TSE) kod goveda koju je provela Belgija (državna potpora C 44/08 (ex NN 45/04)) proglašene nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem i time što nije obavijestila Europsku komisiju o mjerama koje je poduzela kako bi se uskladila s tom odlukom – povrijedila je svoje obveze na temelju članka 288. četvrtog stavka UFEU-a i članka 2. do 4. navedene odluke.**
- 2. Kraljevini Belgiji nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi