



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 13 września 2017 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Pomoc państwa – Decyzja 2011/678/UE – Pomoc przyznana na finansowanie badań przesiewowych na obecność pasażowalnych encefalopatii gąbczastych (TSE) u bydła – Pomoc niezgodna z rynkiem wewnętrznym – Obowiązek odzyskania pomocy – Niewykonanie

W sprawie C-591/14

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 108 ust. 2 akapit drugi TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 19 grudnia 2014 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez J.F. Brakelanda, B. Stromsky'ego, S. Noë oraz H. van Vliets, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Belgii, reprezentowanemu przez C. Pochet, L. Van den Broeck oraz J.C. Halleux, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokatów L. Van den Hende oraz J. Charlesa,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, E. Juhász (sprawozdawca), C. Vajda, K. Jürimäe i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: V. Giacobbo-Peyronnel, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 grudnia 2016 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 marca 2017 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: francuski.

Wyrok

- 1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że nie podejmując w wyznaczonym terminie wszelkich niezbędnych środków w celu odzyskania od beneficjentów pomocy państwa uznanej za niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 1 ust. 3 i 4 decyzji Komisji 2011/678/UE z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie pomocy państwa na finansowanie badań przesiewowych dotyczących pasażowalnych encefalopatii gąbczastych (TSE) u bydła wdrożonej przez Belgię [pomoc państwa C 44/08 (ex NN 45/04)] (Dz.U. 2011, L 274, s. 36) (zwanej dalej „sporną decyzją”) i nie informując Komisji w wyznaczonym terminie o środkach podjętych w celu zastosowania się do tej decyzji, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 288 akapit czwarty TFUE oraz art. 2–4 wspomnianej decyzji.

Ramy prawne

Rozporządzenie (WE) nr 659/1999

- 2 Artykuł 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania [art. 108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1), zatytułowany „Windykacja [odzyskanie] pomocy”, przewiduje:
 - „1. W przypadku, gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy przyznanej bezprawnie, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu windykacji [odzyskania] pomocy od beneficjenta (zwaną dalej »decyzją o windykacji [odzyskaniu]«). Komisja nie wymaga windykacji [odzyskania] pomocy, jeżeli byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa [Unii].
 2. Pomoc podlegająca windykacji [odzyskaniu] na podstawie decyzji o windykacji [odzyskaniu] obejmuje odsetki naliczone według właściwej stopy ustalonej przez Komisję. Odsetki są płatne od dnia, w którym pomoc niezgodna z prawem została udostępniona beneficjentowi do daty jej windykacji [odzyskania].
 3. Bez uszczerbku dla jakiegokolwiek orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości [Unii Europejskiej] wydanego zgodnie z art. [278 TFUE], windykacja [odzyskanie] zostaje przeprowadzona [przeprowadzone] bezzwłocznie i zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym zainteresowanego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidują one bezzwłoczne i skuteczne wykonanie decyzji Komisji. W tym celu oraz w wypadku postępowania przed sądami krajowymi, zainteresowane państwa członkowskie podejmują wszelkie konieczne kroki, jakie dostępne są w ich odpowiednich systemach prawnych, włącznie ze środkami tymczasowymi, bez uszczerbku dla prawa wspólnotowego [Unii]”.

Wytyczne TSE

- 3 Komisja Wspólnot Europejskich przyjęła w 2002 r. wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa związanej z badaniami na obecność TSE, z padłymi zwierzętami i z odpadami z ubojni (Dz.U. 2002, C 324, s. 2, zwane dalej „wytycznymi TSE”). Punkty 23–25 tych wytycznych stanowią:
 - „23. W celu promowania środków mających na celu ochronę zdrowia ludzi i zwierząt Komisja zdecydowała, że będzie kontynuowała zatwierdzanie pomocy państwa pokrywającej do 100% kosztów związanych z badaniami przesiewowymi na obecność TSE, zgodnie z zasadami wskazanymi w pkt 11.4 wytycznych w sektorze rolnym.

24. Jednakże w przypadku obowiązkowych badań przesiewowych na obecność BSE bydła rzeźnego z przeznaczeniem na konsumpcję całkowite wsparcie bezpośrednie i pośrednie, obejmujące płatności Wspólnoty, nie może przekraczać 40 EUR za badanie. Obowiązek przeprowadzenia badań może wynikać z przepisów wspólnotowych lub ustawodawstwa krajowego. Kwota ta odnosi się do łącznych kosztów badania, obejmujących: zestaw do badań, pobranie, transport, badanie, przechowywanie i zniszczenie próbki. Kwota ta może być w przyszłości zmniejszona, jeżeli koszty związane z badaniami zmaleją.
25. Pomoc państwa z tytułu kosztów badań przesiewowych na obecność BSE musi być płatna podmiotowi, od którego mają być pobrane próbki do badań. Jednakże w celu ułatwienia administrowania taką pomocą państwa, pomoc może być płatna laboratorium, pod warunkiem że cała kwota pomocy państwa jest przekazywana podmiotowi. W każdym wypadku pomoc państwa otrzymana bezpośrednio lub pośrednio przez podmiot, na miejscu, na którym powinny być pobrane próbki do badań, powinna być wyrażona przez odpowiednio niższe ceny opłat pobieranych przez ten podmiot”.

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

- 4 W latach 2001–2006 Królestwo Belgii pokrywało całość lub część kosztów badań przesiewowych na obecność pasażowalnych encefalopatii gąbczastych (zwanych dalej „BSE”).
- 5 W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r. koszt badań na obecność BSE w całości pokrywał skarb państwa.
- 6 Od dnia 1 stycznia 2002 r. do dnia 30 czerwca 2004 r. badania te były wstępnie finansowane przez Bureau d'intervention et de restitution belge (belgijski urząd ds. interwencji i refundacji, zwany dalej „BIRB”), instytucję federalną posiadającą osobowość prawną.
- 7 Od dnia 1 lipca 2004 r. do dnia 30 listopada 2004 r. badania te były finansowane przez Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (federalną agencję ds. bezpieczeństwa łańcucha żywnościowego, zwaną dalej „AFSCA”), instytucję publiczną posiadającą osobowość prawną.
- 8 W następstwie skarg, które wpłynęły do Komisji w 2004 r., w dniu 27 stycznia 2004 r. Komisja skierowała do Królestwa Belgii żądanie udzielenia informacji dotyczących sposobów finansowania badań przesiewowych na obecność BSE. Organy belgijskie odpowiedziały na to żądanie w dniach 6 lutego i 14 maja 2004 r.
- 9 Pismem z dnia 23 stycznia 2004 r. Królestwo Belgii zgłosiło Komisji pomoc mającą na celu pokrycie kosztów badań przesiewowych na obecność BSE u zwierząt. W drodze tego środka zamierzano dokonać wstępnego finansowania kosztów badań na obecność BSE, których kwota miała zostać następnie zwrócona z wykorzystaniem opłat parafiskalnych. Zgodnie z wyjaśnieniami dostarczonymi przez Królestwo Belgii zgłoszony mechanizm finansowania był jedynie zmianą projektu dekretu królewskiego, który w 2001 r. został zatwierdzony przez Komisję, ale nie został jeszcze wdrożony. Ponieważ zgłoszony środek został już wdrożony, został on wpisany do rejestru pomocy niezgłoszonej pod numerem NN 45/04.
- 10 W dniu 16 września 2004 r. organy belgijskie poinformowały o nowym projekcie dekretu królewskiego, przyszłego dekretu królewskiego z dnia 15 października 2004 r. w sprawie finansowania badań przesiewowych dotyczących pasażowalnych encefalopatii gąbczastych (*Moniteur belge* z dnia 8 listopada 2004 r., s. 75920). Dekret ten wprowadzał system rekompensat w wysokości 10,70 EUR za sztukę bydła przeznaczoną na ubój.

- 11 Pismem z dnia 26 listopada 2008 r. Komisja poinformowała Królestwo Belgii o decyzji w sprawie wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.
- 12 W motywie 121 spornej decyzji Komisja wskazała, że maksymalny wymiar pomocy zatwierdzonej w ramach finansowania badań na obecność BSE, której wymiar został określony w wytycznych TSE na kwotę wynoszącą 40 EUR za jedno badanie, został przekroczony przez Królestwo Belgii w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. Komisja uściśliła, że kwota pomocy, która przekroczyła maksymalną kwotę zatwierdzonej pomocy, została oszacowana na 6 619 810,74 EUR.
- 13 W motywie 92 tej decyzji Komisja stwierdziła w istocie, że „[...] środki finansowane przy użyciu zasobów państwowych, w tym dochodów ze składek, przynoszą selektywną korzyść rolnikom, rzeźnikom i innym podmiotom zajmującym się przetwarzaniem, transportem, sprzedażą lub wprowadzaniem do obrotu produktów pochodzących od bydła i podlegających obowiązkowym badaniom na obecność BSE zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami, ponieważ wiążą się z obniżeniem kosztów ponoszonych przez tych beneficjentów. Korzyści tych nie przyznaje się w formie płatności bezpośrednich, ale poprzez pokrycie kosztów testów na obecność BSE przez organy publiczne, które dokonują bezpośrednich płatności z tytułu testów na rzecz laboratoriów wykonujących testy na zlecenie rzeźni i uwzględniających koszty testów w fakturach wystawianych dla AFSCA”.
- 14 W motywach 99 i 100 spornej decyzji Komisja wskazała z jednej strony, że finansowanie badań na obecność BSE ze składek stanowi korzyść przyznaną rolnikom, rzeźnikom i innym podmiotom prowadzącym działalność związaną z przetwarzaniem, transportem, ze sprzedażą lub z wprowadzaniem do obrotu przetworów mięsa wołowego i podlegających obowiązkowemu badaniu na obecność BSE zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami, a z drugiej strony, że korzyść ta wchodzi w zakres art. 107 ust. 1 TFUE. Wspomniawszy, że Królestwo Belgii nie zgłosiło jej omawianej pomocy, instytucja ta wskazała, iż wspomniana pomoc jest niezgodna z prawem.
- 15 W motywach 126–128 spornej decyzji Komisja, odnosząc się do pomocy wypłaconej w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2004 r., zbadała zaproponowane przez Królestwo Belgii zasady zwrotu pomocy poprzez składki pobrane na finansowanie AFSCA; zgodnie z wyjaśnieniami Królestwa Belgii powodem zastosowania tego ogólnego podejścia był fakt, że w praktyce trudno było uzyskać indywidualne zwroty tej pomocy.
- 16 W motywie 129 spornej decyzji Komisja podkreśliła, że zaproponowany system odzyskiwania pomocy zastosowany w taki sposób przez Królestwo Belgii nie jest zgodny z wymogami w zakresie odzyskiwania pomocy niezgodnej z prawem i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, ponieważ wbrew utrwalonemu orzecznictwu Trybunału nie zobowiązywał on rzeczywistych beneficjentów pomocy do zwrotu korzyści, które ci czerpali w porównaniu do swych konkurentów.
- 17 W świetle powyższych okoliczności Komisja w spornej decyzji, notyfikowanej Królestwu Belgii w dniu 28 lipca 2011 r., zarządziła, co następuje:

„Artykuł 1

1. Środki finansowane poprzez rekompensaty nie stanowią pomocy.
2. Finansowanie testów na obecność BSE przy użyciu zasobów państwowych stanowi pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym przyznaną na rzecz rolników, rzeźni i innych podmiotów prowadzących działalność związaną z przetwarzaniem, transportem, ze sprzedażą lub z wprowadzaniem do obrotu przetworów mięsa wołowego i podlegających obowiązkowemu badaniu na obecność BSE w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2002 r. oraz w okresie od 1 lipca 2004 r. do 31 grudnia 2005 r.

3. Finansowanie testów na obecność BSE przy użyciu zasobów państwowych w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. stanowi pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym przyznaną na rzecz rolników, rzeźni i innych podmiotów prowadzących działalność związaną z przetwarzaniem, transportem, ze sprzedażą lub z wprowadzaniem do obrotu produktów pochodzących od bydła i podlegających obowiązkowemu badaniu na obecność BSE w odniesieniu do kwot nieprzekraczających 40 EUR za jeden test. Kwoty przekraczające 40 EUR za jeden test stanowią pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym i muszą zostać zwrócone, z wyjątkiem pomocy przyznanej na konkretne projekty, które w chwili przyznania pomocy spełniały wszystkie warunki określone w mającym zastosowanie rozporządzeniu w sprawie pomocy de minimis.

4. Belgia zastosowała pomoc na finansowanie testów na obecność BSE niezgodnie z prawem, z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 30 czerwca 2004 r..

Artykuł 2

1. Belgia podejmie niezbędne środki w celu odzyskania od beneficjentów pomocy przyznanej niezgodnie z prawem i niezgodnej ze wspólnym rynkiem, o której mowa w art. 1 ust. 3 i 4.

2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres, poczynwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjenta, do dnia jej faktycznego odzyskania.

3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V [rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 (Dz.U. 2004, L 140, s. 1)].

4. Odzyskanie pomocy odbywa się w sposób bezzwłoczny zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym, o ile pozwalają one na bezzwłoczne i skuteczne wykonanie niniejszej decyzji.

Artykuł 3

Odzyskanie pomocy, o której mowa w art. 1 ust. 3 i 4, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.

Belgia zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 4

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Belgia przekazuje Komisji następujące informacje:

- a) listę beneficjentów, którzy otrzymali pomoc, o której mowa w art. 1 ust. 3 i 4, oraz łączną kwotę pomocy otrzymaną przez każdego z nich;
- b) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od beneficjenta;
- c) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
- d) dokumenty potwierdzające, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy.

2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 1 ust. 3 i 4, Belgia informuje Komisję o postępach poczynionych w wyniku zastosowania środków krajowych podjętych w celu wykonania niniejszej decyzji.

3. Po upływie okresu dwóch miesięcy, o którym mowa w ust. 1, na wniosek Komisji Belgia przedstawia sprawozdanie dotyczące środków już podjętych i planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Sprawozdanie to zawiera również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjentów.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Belgii”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 18 W dniu 27 września 2011 r. Królestwo Belgii doręczyło Komisji swoją odpowiedź na sporną decyzję.
- 19 Na wstępie wskazało ono, że podtrzymuje, iż finansowanie kosztów badań na obecność BSE przez państwo nie stanowiło pomocy państwa, ponieważ „nie istnieje żaden przepis Unii, który zobowiązuje państwa członkowskie do odzyskania od uczestników rynku kosztów badań na obecność BSC w całości lub części, a w szczególności od podmiotów prowadzących działalność w sektorze rolnym”. Królestwo Belgii podkreśliło następnie znaczenie dochodzenia prowadzonego przez organy ochrony konkurencji w przedmiocie podejrzenia praktyk antykonkurencyjnych stosowanych przez laboratoria przy okazji badań na obecność BSE.
- 20 Jeśli chodzi o wykonanie spornej decyzji, państwo to podkreśliło – mając na uwadze szeroki krąg adresatów art. 1 spornej decyzji będących beneficjentami pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym, mianowicie rolników, rzeźnie i inne podmioty prowadzące działalność związaną z przetwarzaniem, transportem, ze sprzedażą lub z wprowadzaniem do obrotu przetworów z mięsa wołowego i podlegających obowiązkowemu badaniu na obecność BSE – że nie było możliwe „wskazanie obiektywnego związku pomiędzy każdym zwierzęciem przebadanym u źródła [na obecność BSE] a wszystkimi przedsiębiorcami branymi pod uwagę, od uboju do sprzedaży produktu końcowego”.
- 21 Wreszcie, Królestwo Belgii podnosi, że w każdym wypadku wystarczyło rozłożyć w równy sposób kwotę omawianej pomocy na sześć sektorów, których pomoc dotyczy (hodowców, sprzedawców żywca, rzeźnie, produkcję i przetwórstwo, handel hurtowy i sprzedaż detaliczną), oraz podzielić ją na liczbę podmiotów gospodarczych działających w tych sektorach, aby stwierdzić, iż nie ma potrzeby odzyskiwania pomocy na podstawie zasady de minimis.
- 22 W dniu 18 lipca 2012 r. Komisja wskazała Królestwu Belgii, że „bezpośrednim beneficjentem pomocy jest przedsiębiorca, na którego nałożony został obowiązek wykonywania badań na obecność BSE i któremu rzeźnia wystawiła fakturę z tytułu rekompensaty za koszty wykonania badań BSE”, oraz że do tego państwa członkowskiego należało „zbadanie, czy zindywidualizowani beneficjenci usługi związanej z badaniami na obecność BSE wykonanymi u ich bydła skorzystali z niezgodnej z rynkiem wewnętrznym ([to znaczy] wykraczającej poza 40 EUR) pomocy przewyższającej próg de minimis”. W tym względzie Komisja zaproponowała metodę obliczeniową polegającą na przyjęciu, że inna pomoc nie została przyznana w celu podzielenia kwoty de minimis przez kwotę przekraczającą próg 40 EUR na każde przeprowadzone badanie na obecność BSE, tak aby uzyskać liczbę badań przeprowadzonych przez jeden podmiot gospodarczy, ponad którą pomoc wykraczała poza dozwolone progi.
- 23 Ponieważ w wyniku wielokrotnej wymiany korespondencji, dotyczącej w szczególności metody obliczeniowej stosowanej w celu określenia kwoty pomocy podlegającej odzyskaniu, Komisja, oceniwszy, że Królestwo Belgii nie podjęło koniecznych środków w celu zastosowania się do spornej decyzji, wniosła w dniu 19 grudnia 2014 r. skargę w niniejszej sprawie.

- 24 W wyniku postępowania w przedmiocie skargi Sąd Unii Europejskiej w wyroku z dnia 25 marca 2015 r., Belgia/Komisja (T-538/11, EU:T:2015:188), oddalił skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez Królestwo Belgii przeciwko spornej decyzji. Wyrokiem z dnia 30 czerwca 2016 r., Belgia/Komisja (C-270/15 P, EU:C:2016:489), Trybunał oddalił odwołanie wniesione przez Królestwo Belgii przeciw wspomnianemu powyżej wyrokowi Sądu.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

- 25 Komisja wskazuje, że odzyskanie omawianej pomocy nie nastąpiło w ciągu czterech miesięcy od daty doręczenia zaskarżonej decyzji – to jest najpóźniej do dnia 28 listopada 2011 r. – a Królestwo Belgii nie dostarczyło również dowodu na okoliczność, iż znalazło się ono w sytuacji całkowitej niemożliwości wykonania decyzji.
- 26 Komisja podnosi w tym zakresie – wbrew temu, co zarzuca jej Królestwo Belgii – że sporna decyzja pozwala na określenie beneficjentów pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym. W istocie bowiem decyzja ta nie dotyczyła ogólnie rolników, rzeźni i innych podmiotów prowadzących działalność związaną z przetwarzaniem, transportem, ze sprzedażą lub z wprowadzaniem do obrotu przetworów z mięsa wołowego, lecz precyzowała, że pośród tych osób są beneficjenci pomocy, na których spoczywa obowiązek przeprowadzenia badań na obecność BSE oraz którym korzyści z pomocy umożliwiły obniżenie kosztów działalności gospodarczej.
- 27 W ten sposób rzeczywistymi beneficjentami pomocy przyznanej niezgodnie z prawem i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym byli w większości przypadków i w sytuacji niewystąpienia szczególnych okoliczności producenci surowca, ale w innych okolicznościach, i w zależności od sytuacji, mogli nimi być również rzeźnie, przetwórcy lub podmioty zajmujące się transportem, sprzedażą lub wprowadzaniem do obrotu przetworów z mięsa wołowego.
- 28 Instytucja ta dodaje, że w trakcie wymiany korespondencji z Królestwem Belgii konsekwentnie sugerowała ona praktyczne i wykonalne sposoby realizacji spornej decyzji oraz że wbrew twierdzeniom tego państwa, jego stanowisko – w odniesieniu do osób, które w rozumieniu tej decyzji winny były zostać potraktowane jako beneficjenci pomocy uznanej za przyznaną niezgodnie z prawem i niezgodną z rynkiem wewnętrznym – nigdy się nie zmieniło.
- 29 Komisja podkreśla, że Królestwo Belgii nie może powoływać się na rozporządzenia de minimis, ponieważ nie zidentyfikowało konkretnych beneficjentów pomocy, a zatem nie jest w stanie z jednej strony udowodnić, że kumulacja takiej pomocy nie przekroczyła pułapu dozwolonego przez rzeczne rozporządzenia, a z drugiej strony nie wykazało, że zostały spełnione wszystkie inne przesłanki określone w tych rozporządzeniach.
- 30 Komisja dodaje, że Królestwo Belgii niesłusznie powołuje się na całkowitą niemożliwość wykonania spornej decyzji oraz niesłusznie twierdzi, iż przez cały czas trwania postępowania było bardzo lojalne, podczas gdy państwo to konsekwentnie sprzeciwiało się wykonaniu spornej decyzji, używając argumentów sprzecznych z тезami Komisji.
- 31 W odpowiedzi Królestwo Belgii twierdzi, po pierwsze, że finansowanie badań na obecność BSE nie może zostać uznane za pomoc państwa, ponieważ podstawą obowiązku przeprowadzania takich badań jest ochrona zdrowia publicznego, a badania te nie mogą zatem zostać uznane za normalne obciążenie budżetu przedsiębiorstwa.

- 32 Po drugie, państwo to twierdzi, że istnieje racjonalna pewność, że progi de minimis nie zostały przekroczone, z takim skutkiem, iż nie uchybiło ono obowiązkom wynikającym ze spornej decyzji. W tym celu państwo to podnosi, że ponieważ BSE jest chorobą, która wpływa na cały łańcuch żywnościowy, od etapu produkcji aż po etap sprzedaży gotowego produktu, niemożliwe jest określenie obiektywnego związku między badanym zwierzęciem a różnymi beneficjentami pomocy na wszystkich etapach procesu produkcji i sprzedaży gotowego produktu. Dlatego też, zgodnie z zaskarżoną decyzją, w szczególności z jej motywem 92, owo państwo członkowskie konsekwentnie utrzymywało, że koszt badań na obecność BSE powinien zostać poniesiony przez sześć sektorów gospodarki zaangażowanych w produkcję wołowiny, tym bardziej że jeśli pomoc podlegająca odzyskaniu została przyznana tym sektorom w równych częściach, to średnia kwota korzyści przypadająca na każdego beneficjenta i każdy sektor znajdowałaby się znacznie poniżej progów de minimis, z tym skutkiem, iż byłoby nieracjonalne wymagać od państwa wykonywania niezwykle trudnych zadań, które według wszelkich dowodów były bezużyteczne.
- 33 Królestwo Belgii dodaje, że w każdym wypadku sprawdzenie, czy progi de minimis zostały przekroczone, było możliwe w stosunku do każdego beneficjenta pomocy wyłącznie pod warunkiem, że sporna decyzja pozwoliłaby na skuteczną identyfikację tych beneficjentów, co nie miało miejsca w niniejszym przypadku.
- 34 W tym celu państwo to stwierdza, że w spornej decyzji występują niespójności, które nie pozwalają stwierdzić, czy odzyskanie pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym musi nastąpić wyłącznie w odniesieniu do właściciela zwierzęcia, czy też w stosunku do wszystkich podmiotów gospodarczych uczestniczących w sektorach określonych w niniejszej decyzji. Niespójności te oznaczałyby, że wspomniana decyzja powinna zostać uznana za nieistniejącą lub niewykonalną.
- 35 W tym względzie wspomniane państwo członkowskie podnosi, że nie można mu zarzucać, iż nie współpracowało lojalnie z Komisją, ponieważ jedynie przyjęcie ogólnej rekomendowanej przez nie metody do wykonania spornej decyzji mogło pozwolić na jej realizację, na co nie zezwoliła Komisja, która nieustannie zmieniała wyjaśnienia w przedmiocie uznania pomocy za niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym.

Ocena Trybunału

- 36 Na wstępie należy zauważyć, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 55 opinii, że Królestwo Belgii nie kwestionuje, iż nie zostały podjęte żadne środki w celu odzyskania finansowania uznanego w art. 1 ust. 3 i 4 spornej decyzji za pomoc państwa, ani że informacje określone w art. 4 tej decyzji nie zostały przekazane Komisji w wyznaczonych terminach.
- 37 W konsekwencji należy zbadać argumenty obrony, które Królestwo Belgii podnosi jako uzasadnienie braku wykonania wspomnianej decyzji.
- 38 W tym względzie należy wskazać, że z wyjątkiem wypadków, w których stwierdzono nieważność decyzji o odzyskaniu pomocy na podstawie art. 263 TFUE, jedynym argumentem, jaki państwo członkowskie może przytoczyć na swoją obronę wobec skargi Komisji o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE, jest całkowita niemożliwość wykonania decyzji, której państwo to jest adresatem (zob. wyrok z dnia 9 lipca 2015 r., Komisja/Francja, C-63/14, EU:C:2015:458, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo), oraz nieistnienie decyzji o odzyskaniu pomocy, przyjmując, że wspomniana decyzja jest obciążona szczególnie poważnymi i oczywistymi wadami (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 października 2013 r., Komisja/Włochy, C-353/12, niepublikowany, EU:C:2013:651, pkt 43; z dnia 22 marca 2001 r., Komisja/Francja, C-261/99, EU:C:2001:179, pkt 19).

- 39 Jeśli chodzi o argument dotyczący błędnej kwalifikacji finansowania badań na obecność BSE jako pomocy państwa, wystarczy zauważyć, że argument ten w istocie kwestionuje istnienie samej pomocy państwa, a tym samym ważności spornej decyzji, nie sugerując jednakże, że decyzję tę należy uznać za nieistniejącą. Argument ten można zatem podnieść wyłącznie w ramach postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na podstawie w art. 263 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., Komisja/Francja, C-37/14, niepublikowany, EU:C:2015:90, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 W każdym razie należy wskazać, że argument ten został już rozpatrzony i oddalony w pkt 79–81 wyroku z dnia 25 marca 2015 r., Belgia/Komisja (T-538/11, EU:T:2015:188), w którym Sąd oddalił wniesioną przez Królestwo Belgii skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, a wyrok ten został potwierdzony wyrokiem Trybunału z dnia 30 czerwca 2016 r., Belgia/Komisja (C-270/15 P, EU:C:2016:489).
- 41 Z powyższych rozważań wynika, że argument oparty na nieprawidłowej klasyfikacji finansowania badań na obecność BSE jako pomocy państwa jest niedopuszczalny.
- 42 Jeśli chodzi o argument Królestwa Belgii, zgodnie z którym sporna decyzja była nieistniejąca – podniesiony przy założeniu, że rozpatrywana pomoc miała zostać odzyskana wyłącznie od rolników – należy wskazać, że zarówno w motywach 90, 92 i 99, jak i w art. 1 ust. 3 decyzja ta wskazuje na beneficjentów pomocy jako na podmioty, na których ciąży obowiązek przeprowadzenia badań przesiewowych na obecność BSE.
- 43 Wynika stąd, że sporna decyzja, nawet jeśli nie wskazała konkretnych beneficjentów pomocy w poszczególnych sektorach lub nie określała ich poprzez wskazanie obiektywnych cech, innych niż ujęte w poprzednim punkcie, umożliwiła jednak identyfikację beneficjentów pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym, nie ograniczając tej grupy do samych rolników. W konsekwencji decyzji tej nie można uznać za nieistniejącą.
- 44 Co się tyczy argumentu dotyczącego trudności w identyfikacji rzeczywistych beneficjentów omawianej pomocy – podniesionego przy założeniu, że obowiązek odzyskania pomocy nie będzie ograniczał się wyłącznie do rolników – należy przypomnieć, że obawa zaistnienia wewnętrznych trudności nie do przewyższenia, związanych zwłaszcza z weryfikacją sytuacji każdego zaangażowanego przedsiębiorstwa w kontekście odzyskania pomocy niezgodnej z prawem lub związanej z dużym rozpowszechnieniem systemu pomocy w produkcyjnej tkance gospodarki krajowej, nie może uzasadniać okoliczności, że państwo członkowskie nie przestrzega obowiązków, które na nim ciąży na mocy prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r., Komisja/Włochy, C-99/02, EU:C:2004:207, pkt 22, 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 W niniejszym przypadku Królestwo Belgii nie wykazało, by znalazło się ono w sytuacji niemożliwości określenia w praktyce rzeczywistych beneficjentów omawianej pomocy. Mogło ono bowiem zwrócić się do laboratoriów lub do podmiotów gospodarczych, na terenie których zostały pobrane próbki do badań na obecność BSE – jednostek, o których mowa w pkt 25 wytycznych TSE – w celu określenia innych podmiotów, którym przekazano wspomnianą pomoc.
- 46 Jeśli chodzi o argument, zgodnie z którym nie przekroczono progów de minimis, należy przypomnieć, że w celu określenia beneficjenta pomocy państwa konieczna jest identyfikacja przedsiębiorstw, które skutecznie skorzystały z tej pomocy (wyroki: z dnia 3 lipca 2003 r., Belgia/Komisja, C-457/00, EU:C:2003:387, pkt 55; z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Aer Lingus i Ryanair Designated Activity, C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:990, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo). Orzecznictwo to wyklucza możliwość obliczenia kwoty pomocy podlegającej odzyskaniu poprzez – jak proponuje Królestwo Belgii – równy podział całkowitej kwoty pomocy na sektory gospodarki wskazane w spornej decyzji w celu wykazania, iż nie doszło do przekroczenia progów de minimis.

- 47 Ponadto zgodnie z orzecznictwem Trybunału, o ile na Komisji spoczywa ciężar wykazania zarzucanego uchybienia obowiązku odzyskania pomocy poprzez przedstawienie Trybunałowi dowodów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli istnienia rzeczonego uchybienia i bez możliwości oparcia się w tym zakresie na jakimkolwiek domniemaniu, o tyle na danym państwie członkowskim spoczywa obowiązek uzasadniania powodów – w sytuacji gdy brak odzyskania części lub całości omawianej pomocy państwa został wykazany – dla których odzyskanie pomocy nie było w stosunku do niektórych jej beneficjentów wymagane (wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., Komisja/Francja, C-37/14, niepublikowany, EU:C:2015:90, pkt 71). Oprócz metody obliczeniowej wykluczonej przez orzecznictwo przytoczone w poprzednim punkcie wyroku rząd belgijski nie dostarcza żadnych precyzyjnych i konkretnych informacji pozwalających uznać, że w stosunku do beneficjentów, których dotyczy omawiana pomoc, przestrzegano progów de minimis.
- 48 W świetle ogółu powyższych rozważań należy stwierdzić, że nie podejmując w wyznaczonym terminie wszelkich niezbędnych środków w celu odzyskania od beneficjentów pomocy państwa uznanej za niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 1 ust. 3 i 4 spornej decyzji i nie informując Komisji w wyznaczonym terminie o środkach podjętych w celu zastosowania się do tej decyzji, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 288 akapit czwarty TFUE oraz art. 2–4 wspomnianej decyzji.

W przedmiocie kosztów

- 49 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Belgii kosztami postępowania, a Królestwo Belgii przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Nie podejmując w wyznaczonym terminie wszelkich niezbędnych środków w celu odzyskania od beneficjentów pomocy państwa uznanej za niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 1 ust. 3 i 4 decyzji Komisji 2011/678/UE z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie pomocy państwa na finansowanie badań przesiewowych dotyczących pasażowalnych encefalopatii gąbczastych (TSE) u bydła wdrożonej przez Belgię [pomoc państwa C 44/08 (ex NN 45/04)] i nie informując Komisji Europejskiej w wyznaczonym terminie o środkach podjętych w celu zastosowania się do tej decyzji, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 288 akapit czwarty TFUE oraz art. 2–4 wspomnianej decyzji.
- 2) Królestwo Belgii zostaje obciążone kosztami postępowania.

Podpisy