



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

13. September 2017*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Staatliche Beihilfen – Beschluss 2011/678/EU – Staatliche Beihilfe zur Finanzierung von Untersuchungen auf transmissible spongiforme Enzephalopathien (TSE) bei Rindern – Mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe – Rückforderungspflicht – Nichterfüllung“

In der Rechtssache C-591/14

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV, eingereicht am 19. Dezember 2014,

Europäische Kommission, vertreten durch J.-F. Brakeland, B. Stromsky, S. Noë und H. van Vliet als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Belgien, vertreten durch C. Pochet, L. Van den Broeck und J.-C. Halleux als Bevollmächtigte im Beistand von L. Van den Hende und J. Charles, avocats,

Beklagter,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz, der Richter E. Juhász (Berichterstatter) und C. Vajda, der Richterin K. Jürimäe sowie des Richters C. Lycourgos,

Generalanwalt: P. Mengozzi,

Kanzler: V. Giacobbo-Peyronnel, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 8. Dezember 2016,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. März 2017

folgendes

* Verfahrenssprache: Französisch.

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission festzustellen, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 288 Abs. 4 AEUV und den Art. 2 bis 4 des Beschlusses 2011/678/EU der Kommission vom 27. Juli 2011 über die von Belgien gewährte staatliche Beihilfe zur Finanzierung von Untersuchungen auf transmissible spongiforme Enzephalopathien (TSE) bei Rindern (Staatliche Beihilfe C 44/08 [ex NN 45/04]) (Abl. 2011, L 274, S. 36, im Folgenden: streitiger Beschluss) verstoßen hat, dass es nicht fristgemäß alle notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um die durch Art. 1 Abs. 3 und 4 dieses Beschlusses für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärten staatlichen Beihilfen von den Empfängern zurückzufordern, und die Kommission nicht fristgemäß über die Maßnahmen unterrichtet hat, die getroffen wurden, um diesem Beschluss nachzukommen.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung (EG) Nr. 659/1999

- 2 Die Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] (Abl. 1999, L 83, S. 1) sieht in Art. 14 („Rückforderung von Beihilfen“) vor:

„(1) In Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern (nachstehend ‚Rückforderungsentscheidung‘ genannt). Die Kommission verlangt nicht die Rückforderung der Beihilfe, wenn dies gegen einen allgemeinen Grundsatz des [Unions]rechts verstoßen würde.

(2) Die aufgrund einer Rückforderungsentscheidung zurückzufordernde Beihilfe umfasst Zinsen, die nach einem von der Kommission festgelegten angemessenen Satz berechnet werden. Die Zinsen sind von dem Zeitpunkt, ab dem die rechtswidrige Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung stand, bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung zahlbar.

(3) Unbeschadet einer Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen [Union] nach Artikel [278 AEUV] erfolgt die Rückforderung unverzüglich und nach den Verfahren des betreffenden Mitgliedstaats, sofern hierdurch die sofortige und tatsächliche Vollstreckung der Kommissionsentscheidung ermöglicht wird. Zu diesem Zweck unternehmen die betreffenden Mitgliedstaaten im Fall eines Verfahrens vor nationalen Gerichten unbeschadet des [Unions]rechts alle in ihren jeweiligen Rechtsordnungen verfügbaren erforderlichen Schritte einschließlich vorläufiger Maßnahmen.“

TSE-Gemeinschaftsrahmen

- 3 Die Europäische Kommission erließ im Jahr 2002 den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Rahmen von TSE-Tests, Falltieren und Schlachtabfällen (Abl. 2002, C 324, S. 2) (im Folgenden: TSE-Gemeinschaftsrahmen). Dessen Ziff. 23 bis 25 sehen vor:

„23. Um Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier zu fördern, hat die Kommission beschlossen, entsprechend den Grundsätzen von Ziffer 11.4 des Gemeinschaftsrahmens für den Agrarsektor weiterhin Beihilfen von bis zu 100 % der Kosten für die TSE-Tests zu genehmigen.

24. Ab dem 1. Januar 2003 dürfen die direkten und indirekten öffentlichen Beihilfen einschließlich der Zahlungen der Gemeinschaft allerdings nur noch höchstens 40 EUR je Test betragen, insofern es um verpflichtende BSE-Tests von für den Verzehr geschlachteten Rindern geht. Die Verpflichtung zur Vornahme des Tests kann sich aus gemeinschaftlichen oder nationalen Rechtsvorschriften ergeben. Dieser Betrag bezieht sich auf sämtliche beim Test anfallenden Kosten wie z. B. Testkit, Entnahme, Transport, Durchführung des Tests, Lagerung und Beseitigung der Probe. Dieser Betrag könnte, falls die Testkosten fallen, zu einem späteren Zeitpunkt gesenkt werden.
25. Staatliche Beihilfen zu den Kosten für TSE-Tests sind dem Marktteilnehmer zu zahlen, bei dem die Proben für die Tests entnommen werden müssen. Zur Vereinfachung der Verwaltung können die Beihilfen aber auch an die Labors gezahlt werden, sofern ordnungsgemäß nachgewiesen wird, dass der volle Betrag an den Marktteilnehmer weitergegeben wird. In jedem Fall müssen sich die direkten oder indirekten staatlichen Beihilfen an den Marktteilnehmer, bei dem die Proben für die Tests entnommen werden müssen, in entsprechend niedrigeren Preisen widerspiegeln, die dieser in Rechnung stellt.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits und angefochtener Beschluss

- 4 In den Jahren 2001 bis 2006 übernahm das Königreich Belgien ganz oder teilweise die Kosten für die Untersuchungen auf transmissible spongiforme Enzephalopathien bei Rindern (im Folgenden: BSE-Tests).
- 5 Für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2001 wurden die Kosten für die BSE-Tests vollständig aus der belgischen Staatskasse finanziert.
- 6 Vom 1. Januar 2002 bis zum 30. Juni 2004 wurden diese Tests vom Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB) (Belgisches Interventions- und Erstattungsbüro), einer föderalen öffentlichen Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit, vorfinanziert.
- 7 Vom 1. Juli bis zum 30. November 2004 wurden die BSE-Tests von der Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) (Föderalagentur für die Sicherheit der Nahrungsmittelkette, FASNK), einer öffentlichen Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit, vorfinanziert.
- 8 Nachdem Beschwerden bei der Kommission eingegangen waren, ersuchte diese das Königreich Belgien am 27. Januar 2004 um Auskünfte über die Finanzierung der BSE-Tests. Die belgischen Behörden antworteten darauf mit Schreiben vom 6. Februar und 14. Mai 2004.
- 9 Mit Schreiben vom 23. Januar 2004 meldete das Königreich Belgien bei der Kommission eine Beihilfemaßnahme zur Deckung der Kosten für die Untersuchungen auf BSE bei Tieren an. Danach war eine Vorfinanzierung der Kosten für die BSE-Tests vorgesehen, wobei der entsprechende Betrag später aus dem Aufkommen steuerähnlicher Abgaben zurückgezahlt werden sollte. Wie aus den vom Königreich Belgien übermittelten Erklärungen hervorgeht, stellte der Finanzierungsmechanismus lediglich eine Überarbeitung eines Entwurfs eines Königlichen Erlasses dar, den die Kommission 2001 genehmigt hatte, der aber nicht umgesetzt wurde. Da die angemeldete Maßnahme bereits durchgeführt worden war, wurde sie unter der Nummer NN 45/04 in das Verzeichnis der nicht angemeldeten Beihilfen eingetragen.
- 10 Am 16. September 2004 legten die belgischen Behörden einen neuen Entwurf eines Königlichen Erlasses vor, nämlich den späteren Arrêté royal du 15 octobre 2004 relatif au financement du dépestage des encéphalopathies spongiformes transmissibles chez les animaux (Königlicher Erlass vom

15. Oktober 2004 über die Finanzierung der Früherkennung transmissibler spongiformer Enzephalopathien bei Tieren) (*Moniteur belge* vom 8. November 2004, S. 75290). Dieser Erlass sah eine Vergütung von 10,70 Euro pro zu schlachtendem Rind vor.

- 11 Mit Schreiben vom 26. November 2008 setzte die Kommission das Königreich Belgien von ihrer Entscheidung in Kenntnis, das Verfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV einzuleiten.
- 12 Im 121. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses wies die Kommission darauf hin, dass das Königreich Belgien den im TSE-Gemeinschaftsrahmen auf 40 Euro pro Test festgelegten Höchstbetrag der im Rahmen der Finanzierung der BSE-Tests zulässigen Beihilfe zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 30. Juni 2004 überschritten habe. Der Betrag der Beihilfen, der den genannten zulässigen Höchstbetrag überschritten habe, habe sich auf 6 619 810,74 Euro belaufen.
- 13 Im 92. Erwägungsgrund dieses Beschlusses stellte die Kommission fest, dass „die aus staatlichen Mitteln finanzierten Maßnahmen einschließlich der Abgaben einen selektiven Vorteil für Landwirte, Schlachthöfe und andere Unternehmen [bedeuten], die Erzeugnisse aus Rindern, die aufgrund der geltenden Rechtsvorschriften einem BSE-Test unterzogen werden müssen, verarbeiten, bearbeiten, verkaufen oder vermarkten, weil dadurch die Kosten für die Begünstigten reduziert werden. Diese Vorteile kommen nicht durch Direktzahlungen zustande, sondern durch die Übernahme der Kosten der BSE-Tests durch die Behörden, die den Labors, die die Tests im Auftrag der Schlachthöfe durchführen und die Kosten der FASNK in Rechnung stellen, diese Kosten direkt erstatten“.
- 14 In den Erwägungsgründen 99 und 100 des streitigen Beschlusses wies die Kommission darauf hin, dass zum einen die Finanzierung der BSE-Tests durch Abgaben einen Vorteil darstelle, der aus staatlichen Mitteln finanziert und Landwirten, Schlachthöfen und anderen Unternehmen gewährt werde, die aus Rindern hergestellte Erzeugnisse, die aufgrund der geltenden Rechtsvorschriften einem BSE-Test unterzogen werden müssten, verarbeiteten, bearbeiteten, verkauften oder vermarkteten, und dass zum anderen dieser Vorteil Art. 107 Abs. 1 AEUV unterliege. Das Königreich Belgien habe die fraglichen Beihilfen nicht bei ihr angemeldet. Diese Beihilfen seien rechtswidrig.
- 15 In den Erwägungsgründen 126 bis 128 des streitigen Beschlusses prüfte die Kommission hinsichtlich der zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 30. Juni 2004 gezahlten Beihilfen das vom Königreich Belgien vorgeschlagene System der Rückforderung der Beihilfen durch die zur Finanzierung der FASNK erhobenen Abgaben. Das Königreich Belgien habe angegeben, dass der Grund für die Anwendung dieses globalen Ansatzes sei, dass sich eine individuelle Rückforderung dieser Beihilfen in der Praxis schwierig gestalte.
- 16 Im 129. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses unterstrich die Kommission, dass das vom Königreich Belgien in dieser Weise eingeführte System zur Rückforderung der Beihilfen nicht den Anforderungen an die Rückforderung rechtswidriger und nicht mit dem Binnenmarkt zu vereinbarender Beihilfen entspreche, da es entgegen einer ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs den wirklichen Begünstigten dieser Beihilfen nicht verpflichte, den Vorteil, den er auf dem Markt gegenüber seinen Mitbewerbern gehabt habe, selbst zurückzuerstatten.
- 17 Angesichts dieser Umstände entschied die Kommission durch den streitigen Beschluss, der dem Königreich Belgien am 28. Juli 2011 bekannt gegeben wurde:

„Artikel 1

(1) Bei den durch Vergütungen finanzierten Maßnahmen handelt es sich nicht um Beihilfen.

(2) Bei der Finanzierung der BSE-Tests durch staatliche Mittel im Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis 31. Dezember 2002 sowie vom 1. Juli 2004 bis 31. Dezember 2005 handelt es sich um eine mit dem Binnenmarkt zu vereinbarende Beihilfe für Landwirte, Schlachthöfe und andere Unternehmen, die Erzeugnisse von Rindern verarbeiten, bearbeiten, verkaufen oder vermarkten, die einem obligatorischen BSE-Test unterzogen wurden.

(3) Bei der Finanzierung der BSE-Tests durch staatliche Mittel im Zeitraum vom 1. Januar 2003 bis 30. Juni 2004 handelt es sich um eine mit dem Binnenmarkt zu vereinbarende Beihilfe für Landwirte, Schlachthöfe und andere Unternehmen, die Erzeugnisse von Rindern verarbeiten, bearbeiten, verkaufen oder vermarkten, die einem obligatorischen BSE-Test unterzogen wurden, sofern die betreffenden Beträge 40 EUR je Test nicht überstiegen. Beträge, die den Höchstbetrag von 40 EUR je Test überstiegen, sind mit dem Binnenmarkt nicht zu vereinbaren. Sie sind mit Ausnahme der Beihilfen für spezifische Projekte, die zum Zeitpunkt der Gewährung alle Voraussetzungen der geltenden De-minimis-Verordnung erfüllten, zurückzufordern.

(4) Belgien hat mit der Gewährung der Beihilfe zur Finanzierung der BSE-Tests im Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis 30. Juni 2004 gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV verstoßen.

Artikel 2

(1) Belgien ergreift alle notwendigen Maßnahmen, um die rechtswidrigen und gemäß Artikel 1 Absatz 3 und Absatz 4 mit dem Binnenmarkt nicht zu vereinbarenden Beihilfen von ihren Empfängern zurückzufordern.

(2) Die zurückzufordernden Beihilfen umfassen Zinsen von dem Zeitpunkt, ab dem sie den Empfängern zur Verfügung gestanden haben, bis zu dem Zeitpunkt ihrer tatsächlichen Rückzahlung.

(3) Die Zinsen werden auf einer Grundlage berechnet, die sich entsprechend den Bestimmungen von Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 [der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung Nr. 659/1999 (ABl. 2004, L 140, S. 1)] zusammensetzt.

(4) Die Rückforderung erfolgt unverzüglich nach den nationalen Verfahren, sofern diese die sofortige und tatsächliche Vollstreckung des vorliegenden Beschlusses zulassen.

Artikel 3

Die Rückforderung der in Artikel 1 Absatz 3 und Absatz 4 genannten Beihilfe erfolgt unverzüglich und tatsächlich.

Belgien trägt dafür Sorge, dass der vorliegende Beschluss innerhalb von vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 4

(1) Innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe des vorliegenden Beschlusses legt Belgien der Kommission folgende Informationen vor:

- a) eine Liste der Empfänger, die die in Artikel 1 Absatz 3 und Absatz 4 genannte Beihilfe erhalten haben, mit Angabe des Gesamtbeihilfebetrags jedes einzelnen Empfängers;
- b) Gesamtbetrag (Hauptforderung zuzüglich Zinsen), der von den Empfängern zurückzufordern ist;
- c) eine detaillierte Beschreibung der Maßnahmen, die bereits getroffen wurden oder vorgesehen sind, um dem vorliegenden Beschluss nachzukommen;

d) Dokumente, die nachweisen, dass die Empfänger aufgefordert wurden, die Beihilfe zurückzuzahlen.

(2) Belgien unterrichtet die Kommission über den Fortgang der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des vorliegenden Beschlusses, bis die Rückforderung der in Artikel 1 Absatz 3 und Absatz 4 genannten Beihilfe abgeschlossen ist.

(3) Nach Ablauf des in Absatz 1 genannten Zeitraums von zwei Monaten legt Belgien auf formlosen Antrag der Kommission einen Bericht über die Maßnahmen vor, die bereits getroffen wurden oder vorgesehen sind, um dem vorliegenden Beschluss nachzukommen. Der Bericht enthält außerdem detaillierte Angaben zu den Beihilfebeträgen und den Zinsen, die die Empfänger bereits zurückgezahlt haben.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an das Königreich Belgien gerichtet.“

Vorverfahren

- 18 Am 27. September 2011 teilte das Königreich Belgien der Kommission mit, dass es mit dem streitigen Beschluss nicht einverstanden sei.
- 19 Hierzu wies es zunächst darauf hin, dass es bei seiner Auffassung bleibe, dass die Finanzierung der Kosten für die BSE-Tests durch den Staat keine staatliche Beihilfe darstelle, da „es keine Unionsvorschrift gibt, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Kosten für die BSE-Tests von den – insbesondere im Agrarsektor tätigen – Wirtschaftsteilnehmern ganz oder teilweise zurückzufordern“. Des Weiteren hob das Königreich Belgien die Bedeutung der Untersuchung hervor, die derzeit von den Wettbewerbsbehörden zum Verdacht wettbewerbswidriger Praktiken der Laboratorien bei den BSE-Tests geführt werde.
- 20 Zur Umsetzung des streitigen Beschlusses machte das Königreich Belgien geltend, dass es in Anbetracht des großen Kreises von Personen, die in Art. 1 des streitigen Beschlusses als Begünstigte der rechtswidrigen und mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen bezeichnet seien, nämlich Landwirte, Schlachthöfe und andere Unternehmen, die Erzeugnisse von Rindern verarbeiteten, bearbeiteten, verkauften oder vermarkteten, die einem obligatorischen BSE-Test unterzogen worden seien, unmöglich sei, „einen objektiven Zusammenhang zwischen dem auf [BSE] getesteten Tier und den Beihilfeempfängern auf allen Stufen bis zum Verkauf des Endprodukts festzustellen“.
- 21 Schließlich genüge es jedenfalls, den Betrag dieser Beihilfen gleichmäßig zwischen den sechs betroffenen Wirtschaftszweigen (Viehzüchter, Verkäufer lebender Tiere, Schlachthöfe, Herstellung und Verarbeitung von Produkten, Großhandel und Einzelhandel) aufzuteilen und ihn durch die Zahl der in diesen Wirtschaftszweigen tätigen Wirtschaftsteilnehmer zu dividieren, um festzustellen, dass die Beihilfen gemäß der *De-minimis*-Regel nicht zurückzufordern seien.
- 22 Am 18. Juli 2012 wies die Kommission das Königreich Belgien darauf hin, dass Beihilfeempfänger „der Wirtschaftsteilnehmer [ist], der die BSE-Tests durchführen lassen muss und dem der Schlachthof eine Vergütung für die Kosten der BSE-Tests in Rechnung stellt“, und dass das Königreich Belgien „in dem betreffenden Zeitraum zu überprüfen [hatte], ob die einzelnen Empfänger der Leistung, die in den BSE-Tests an ihrem Vieh bestand, eine unvereinbare ([d. h.] 40 Euro übersteigende), die *De-minimis*-Schwelle übersteigende Beihilfe erhalten hatten“. Hierzu schlug die Kommission ein Berechnungsverfahren vor, das – unter der Voraussetzung, dass keine sonstigen Beihilfen gewährt wurden – darin bestand, den *De-minimis*-Betrag durch den Betrag zu dividieren, der die Schwelle von 40 Euro pro durchgeführtem Test überstieg, um so die Zahl der BSE-Tests pro Wirtschaftsteilnehmer zu erhalten, bei denen die Beihilfe die zulässigen Schwellen überschritt.

- 23 Nach mehreren Schriftwechseln, in denen es insbesondere um die Berechnungsmethode zur Bestimmung der zurückzufordernden Beihilfebeträge ging, hat die Kommission mit Klageschrift vom 19. Dezember 2014 die vorliegende Klage erhoben, da sie der Auffassung ist, dass das Königreich Belgien nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen habe, um dem streitigen Beschluss nachzukommen.
- 24 Nach Erhebung der vorliegenden Klage wies das Gericht der Europäischen Union mit Urteil vom 25. März 2015, Belgien/Kommission (T-538/11, EU:T:2015:188), die vom Königreich Belgien zuvor erhobene Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses ab. Mit Urteil vom 30. Juni 2016, Belgien/Kommission (C-270/15 P, EU:C:2016:489), wies der Gerichtshof das Rechtsmittel des Königreichs Belgien gegen dieses Urteil des Gerichts zurück.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

- 25 Die Kommission führt aus, dass innerhalb der Frist von vier Monaten nach Bekanntgabe des streitigen Beschlusses, d. h. bis spätestens 28. November 2011 keine Rückforderung der fraglichen Beihilfen erfolgt sei und dass das Königreich Belgien im Übrigen nicht nachgewiesen habe, dass es ihm absolut unmöglich gewesen sei, diesen Beschluss umzusetzen.
- 26 Entgegen dem Vorbringen des Königreichs Belgien ließen sich die Empfänger der rechtswidrigen und mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen nach dem streitigen Beschluss identifizieren. Dieser erfasse nämlich nicht allgemein Landwirte, Schlachthöfe und andere Unternehmen, die Erzeugnisse von Rindern verarbeiteten, bearbeiteten, verkauften oder vermarkteten, sondern konkretisiere, dass von diesen Personen diejenigen Empfänger dieser Beihilfen seien, die verpflichtet seien, BSE-Untersuchungen durchführen zu lassen, und denen die fraglichen Beihilfen ermöglicht hätten, ihre Betriebskosten zu verringern.
- 27 Somit seien tatsächliche Empfänger der rechtswidrigen und mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen in der Regel – wenn keine besonderen Umstände vorlägen – die Primärproduzenten, gegebenenfalls aber auch der Schlachthof, das Unternehmen, das das Tier verarbeitet oder bearbeitet habe, oder das Unternehmen, das die Rindererzeugnisse verkauft oder vermarktet habe.
- 28 Während des gesamten Schriftwechsels mit dem Königreich Belgien habe die Kommission immer wieder praktische und realisierbare Methoden zur Umsetzung des streitigen Beschlusses vorgeschlagen und entgegen den Behauptungen des Königreichs Belgien habe sich ihr Standpunkt bezüglich der als Empfänger der für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärten Beihilfen anzusehenden Personen nie geändert.
- 29 Das Königreich Belgien könne sich nicht auf die *De-minimis*-Verordnungen berufen, da es die einzelnen Beihilfeempfänger nicht identifiziert habe und daher zum einen nicht nachweisen könne, dass diese Beihilfen zusammengerechnet tatsächlich nicht die nach den genannten Verordnungen zulässige Schwelle überschritten, und zum anderen nicht belegen könne, dass alle anderen durch diese Verordnungen festgelegten Bedingungen erfüllt worden seien.
- 30 Ferner mache das Königreich Belgien zu Unrecht geltend, dass ihm die Umsetzung des streitigen Beschlusses unmöglich gewesen sei und dass es während des gesamten Verfahrens eine sehr große Loyalität bewiesen habe, wo es sich doch der Umsetzung des streitigen Beschlusses mit einer Argumentation, die diesem zuwiderlaufe, beständig widersetzt habe.

- 31 Das Königreich Belgien entgegnet erstens, dass die Finanzierung der BSE-Tests nicht als staatliche Beihilfe qualifiziert werden könne, da die Verpflichtung zur Durchführung dieser Tests auf dem Schutz der öffentlichen Gesundheit beruhe und die Tests daher nicht als Belastung angesehen werden könnten, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen habe.
- 32 Zweitens bestehe die hinreichende Gewissheit, dass die *De-minimis*-Schwellen nicht überschritten seien, so dass das Königreich Belgien keineswegs gegen seine Verpflichtungen aus dem streitigen Beschluss verstoßen habe. Da BSE eine Krankheit sei, die die gesamte Nahrungskette von der Produktion bis zum Verkauf des Endprodukts betreffe, sei es unmöglich, einen objektiven Zusammenhang zwischen dem getesteten Tier und den verschiedenen Beihilfeempfängern auf allen Stufen des Herstellungs- und Verkaufsprozesses für das Endprodukt festzustellen. Aus diesem Grund habe das Königreich Belgien in Übereinstimmung mit dem streitigen Beschluss, insbesondere dessen 92. Erwägungsgrund stets die Auffassung vertreten, dass die Kosten für die BSE-Tests auf die sechs Wirtschaftszweige, die einen Bezug zu Rindfleisch aufwiesen, zu verteilen seien, zumal der durchschnittliche Betrag des Vorteils pro Empfänger und Wirtschaftszweig deutlich unter den *De-minimis*-Schwellen gelegen hätte, wenn die zurückzufordernde Beihilfe gleichmäßig auf diese Wirtschaftszweige verteilt worden wäre, so dass es nicht sinnvoll sei, von einem Staat die Erfüllung äußerst schwieriger Aufgaben zu verlangen, die offenkundig nicht von Nutzen seien.
- 33 Jedenfalls wäre es nur möglich, für jeden Beihilfeempfänger zu prüfen, ob die *De-minimis*-Schwellen überschritten seien, wenn der streitige Beschluss es ermöglichte, diese Empfänger tatsächlich zu identifizieren, was hier nicht der Fall sei.
- 34 Insoweit enthalte der streitige Beschluss Unstimmigkeiten, die die Feststellung unmöglich machten, ob die rechtswidrigen und mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen nur vom Eigentümer des Tieres oder von sämtlichen in den in diesem Beschluss bezeichneten Wirtschaftszweigen tätigen Wirtschaftsteilnehmern zurückzufordern seien. Aufgrund dieser Unstimmigkeiten sei dieser Beschluss entweder als inexistent zu betrachten oder seine Umsetzung unmöglich.
- 35 In diesem Zusammenhang könne dem Königreich Belgien nicht vorgeworfen werden, nicht loyal mit der Kommission zusammengearbeitet zu haben, da nur die Anwendung der von ihm für die Umsetzung des streitigen Beschlusses befürworteten Gesamtmethode geeignet sei, diese Umsetzung zu ermöglichen. Die Kommission habe dies nicht zugelassen und ihre Erläuterungen zur Bestimmung der rechtswidrigen und mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen ständig variiert.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 36 Wie der Generalanwalt in Nr. 55 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, bestreitet das Königreich Belgien nicht, dass keine Maßnahme zur Rückforderung der in Art. 1 Abs. 3 und 4 des streitigen Beschlusses als Beihilfen gewerteten Finanzierungen getroffen und die in Art. 4 dieses Beschlusses bezeichneten Informationen der Kommission nicht fristgemäß übermittelt wurden.
- 37 Folglich ist das vom Königreich Belgien zur Rechtfertigung der fehlenden Umsetzung dieses Beschlusses eingewandte Verteidigungsvorbringen zu prüfen.
- 38 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass ein Mitgliedstaat mit Ausnahme der Fälle, in denen ein Rückforderungsbeschluss nach Art. 263 AEUV für nichtig erklärt worden ist, zur Verteidigung gegen eine von der Kommission gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV erhobene Vertragsverletzungsklage nur geltend machen kann, dass es absolut unmöglich gewesen sei, den ihm gegenüber ergangenen Beschluss durchzuführen (vgl. Urteil vom 9. Juli 2015, Kommission/Frankreich, C-63/14, EU:C:2015:458, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung), und dass der Rückforderungsbeschluss inexistent sei, was voraussetzt, dass dieser Beschluss mit besonders schweren

und offensichtlichen Fehlern behaftet ist (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 10. Oktober 2013, Kommission/Italien, C-353/12, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:651, Rn. 43, und vom 22. März 2001, Kommission/Frankreich, C-261/99, EU:C:2001:179, Rn. 19).

- 39 Zu dem Argument, die Finanzierung der BSE-Tests sei unzutreffend als staatliche Beihilfe qualifiziert worden, genügt die Feststellung, dass damit in Wirklichkeit das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe als solches bestritten und damit die Gültigkeit des streitigen Beschlusses in Abrede gestellt wird, ohne jedoch so weit zu gehen, den streitigen Beschluss als inexistent zu bezeichnen. Somit kann dieses Argument nur im prozessualen Rahmen einer Nichtigkeitsklage, wie sie in Art. 263 AEUV vorgesehen ist, geltend gemacht werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Februar 2015, Kommission/Frankreich, C-37/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2015:90, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 40 Jedenfalls ist dieses Argument bereits in den Rn. 79 bis 81 des Urteils vom 25. März 2015, Belgien/Kommission (T-538/11, EU:T:2015:188), mit dem das Gericht die Klage des Königreichs Belgien auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses abgewiesen hat und das der Gerichtshof mit Urteil vom 30. Juni 2016, Belgien/Kommission (C-270/15 P, EU:C:2016:489), bestätigt hat, geprüft und zurückgewiesen worden.
- 41 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass das Argument der unzutreffenden Qualifizierung der Finanzierung der BSE-Tests als staatliche Beihilfe unzulässig ist.
- 42 Zu dem Argument des Königreichs Belgien, der streitige Beschluss sei inexistent, das für den Fall geltend gemacht wird, dass die fragliche Beihilfe ausschließlich von den Landwirten zurückzufordern sei, ist darauf hinzuweisen, dass sowohl in den Erwägungsgründen 90, 92 und 99 als auch in Art. 1 Abs. 3 dieses Beschlusses diejenigen als Empfänger der Beihilfen bezeichnet werden, die zur Durchführung eines BSE-Tests verpflichtet waren.
- 43 Daraus folgt, dass der streitige Beschluss, auch wenn er die Empfänger nicht nach einem bestimmten Wirtschaftszweig oder nach anderen als den in der vorstehenden Randnummer genannten objektiven Merkmalen genauer bezeichnete, es gleichwohl erlaubte, die Empfänger der rechtswidrigen und mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen festzustellen, ohne dies auf Landwirte zu beschränken. Daher kann dieser Beschluss nicht als inexistent angesehen werden.
- 44 Hinsichtlich des Vorbringens, mit dem für den Fall, dass die Rückforderungspflicht nicht auf Landwirte beschränkt wird, Schwierigkeiten geltend gemacht werden, die mit der Feststellung der tatsächlichen Empfänger der fraglichen Beihilfe verbunden sind, ist darauf hinzuweisen, dass die Befürchtung interner Schwierigkeiten, die mit der Prüfung der Situation jedes einzelnen betroffenen Unternehmens in Bezug auf die Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfen oder dem umfangreichen Anwendungsbereich des Beihilfesystems im nationalen Produktionsgeflecht verbunden sind, auch wenn sie unüberwindlich sein sollten, nach ständiger Rechtsprechung nicht rechtfertigen können, dass ein Mitgliedstaat die ihm nach dem Unionsrecht obliegenden Verpflichtungen nicht einhält (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. April 2004, Kommission/Italien, C-99/02, EU:C:2004:207, Rn. 22 und 23 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 45 Im vorliegenden Fall hat das Königreich Belgien nicht nachgewiesen, dass es ihm unmöglich war, die tatsächlichen Empfänger der fraglichen Beihilfe festzustellen. Es hätte sich z. B. an die in Ziff. 25 des TSE-Gemeinschaftsrahmens genannten Stellen, nämlich die Laboratorien oder die Marktteilnehmer, bei denen die Proben für den BSE-Test entnommen wurden, wenden können, um die anderen Marktteilnehmer zu ermitteln, an die diese Beihilfe weitergegeben wurde.
- 46 Zu dem Vorbringen, die *De-minimis*-Schwellen seien nicht überschritten, ist darauf hinzuweisen, dass zur Bestimmung des Empfängers einer staatlichen Beihilfe die Unternehmen identifiziert werden müssen, die davon tatsächlich profitiert haben (Urteile vom 3. Juli 2003, Belgien/Kommission,

C-457/00, EU:C:2003:387, Rn. 55, und vom 21. Dezember 2016, Kommission/Aer Lingus und Ryanair Designated Activity, C-164/15 P und C-165/15 P, EU:C:2016:990, Rn. 90 und die dort angeführte Rechtsprechung). Diese Rechtsprechung schließt die Möglichkeit aus, den zurückzufordernden Beihilfebetrug durch eine Aufteilung des Gesamtbetrags dieser Beihilfen zu gleichen Teilen zwischen den in dem streitigen Beschluss bezeichneten Wirtschaftszweigen zu berechnen, wie es das Königreich Belgien vorschlägt, um nachzuweisen, dass die *De-minimis*-Schwellen nicht überschritten worden seien.

- 47 Außerdem ist es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zwar Sache der Kommission, den behaupteten Verstoß gegen die Rückforderungspflicht darzulegen und dem Gerichtshof die Informationen vorzulegen, die dieser für die Prüfung des Vorliegens dieses Verstoßes benötigt, ohne dass sie sich hierbei auf irgendeine Vermutung stützen könnte, doch ist es, wenn erwiesen ist, dass die fraglichen Beihilfen ganz oder teilweise nicht zurückgefordert wurden, Sache des betreffenden Mitgliedstaats, die Gründe darzulegen, aus denen diese Rückforderung für einige Empfänger nicht erforderlich sei (Urteil vom 12. Februar 2015, Kommission/Frankreich, C-37/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2015:90, Rn. 71). Abgesehen von der Berechnungsmethode, die nach der in der vorstehenden Randnummer angeführten Rechtsprechung ausgeschlossen ist, hat die belgische Regierung jedoch keine präzisen und konkreten Angaben gemacht, die die Annahme zuließen, dass die *De-minimis*-Schwellen für die betroffenen Empfänger eingehalten wurden.
- 48 Nach alledem ist festzustellen, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 288 Abs. 4 AEUV und den Art. 2 bis 4 des streitigen Beschlusses verstoßen hat, dass es nicht alle notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um die staatlichen Beihilfen, die durch Art. 1 Abs. 3 und 4 dieses Beschlusses für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt wurden, von den Empfängern zurückzufordern, und die Kommission nicht über die Maßnahmen unterrichtet hat, die getroffen wurden, um diesem Beschluss nachzukommen.

Kosten

- 49 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Belgien beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Das Königreich Belgien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 288 Abs. 4 AEUV und den Art. 2 bis 4 des Beschlusses 2011/678/EU der Kommission vom 27. Juli 2011 über die von Belgien gewährte staatliche Beihilfe zur Finanzierung von Untersuchungen auf transmissible spongiforme Enzephalopathien (TSE) bei Rindern (Staatliche Beihilfe C 44/08 [ex NN 45/04]) verstoßen, dass es nicht alle notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um die staatlichen Beihilfen, die durch Art. 1 Abs. 3 und 4 dieses Beschlusses für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt wurden, von den Empfängern zurückzufordern, und die Kommission nicht über die Maßnahmen unterrichtet hat, die getroffen wurden, um diesem Beschluss nachzukommen.**
- 2. Das Königreich Belgien trägt die Kosten.**

Unterschriften