



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

25 maart 2015*

„Staatssteun — Volksgezondheid — Steun voor de financiering van de tests ter opsporing van overdraagbare spongiforme encefalopathieën (TSE) bij runderen — Besluit waarbij de steun gedeeltelijk verenigbaar en gedeeltelijk onverenigbaar wordt verklaard met de interne markt — Beroep tot nietigverklaring — Bezwarende handeling — Ontvankelijkheid — Begrip voordeel — Begrip selectiviteit”

In zaak T-538/11,

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door C. Pochet en J.-C. Halleux als gemachtigden, bijgestaan door L. Van den Hende, advocaat,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door H. van Vliet en S. Thomas, vervolgens door H. van Vliet en S. Noë, als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek om gedeeltelijke nietigverklaring van besluit 2011/678/EU van de Commissie van 27 juli 2011 betreffende de door België ten uitvoer gelegde staatssteun ter financiering van de opsporing van overdraagbare spongiforme encefalopathieën (TSE) bij runderen [steunmaatregel C 44/08 (ex NN 45/04)] (PB L 274, blz. 36),

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, I. Pelikánová en E. Buttigieg (rapporteur), rechters,

griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 september 2014,

het navolgende

* Procestaal: Nederlands.

Arrest

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 999/2001

- 1 Verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën (PB L 147, blz. 1) is vastgesteld op grond van artikel 152, lid 4, onder b), EG. Zoals uit overweging 2 van deze verordening blijkt, heeft zij tot doel specifieke voorschriften vast te stellen inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën (TSE's), waaronder boviene spongiforme encefalopathie (BSE), gezien de omvang van het risico dat zij voor de gezondheid van mens en dier meebrengen.
- 2 Artikel 6 van verordening nr. 999/2001, met het opschrift „Systeem van toezicht”, bepaalt in lid 1, eerste alinea:

„De lidstaten voeren overeenkomstig bijlage III, hoofdstuk A, een jaarlijks programma voor toezicht op BSE en scrapie uit. Dit programma omvat een screeningprocedure, waarbij gebruik wordt gemaakt van de snelle tests.”
- 3 In de oorspronkelijke versie van verordening nr. 999/2001 waren in bijlage III, hoofdstuk A, deel I, de minimumeisen voor een programma van toezicht op BSE bij runderen vastgesteld. Daarin was met name bepaald dat in het kader van een dergelijk programma bepaalde subpopulaties van runderen die ouder waren dan 30 maanden moesten worden geselecteerd, met inbegrip van runderen die een normale slachting voor menselijke consumptie moesten ondergaan.
- 4 Voorts luidde bijlage III, hoofdstuk A, deel IV, bij verordening nr. 999/2001 in de oorspronkelijke versie hiervan als volgt:

„De lidstaten zien erop toe dat er geen enkel deel van het kadaver van dieren die overeenkomstig deze bijlage bemonsterd zijn, voor levensmiddelen, diervoeders of meststoffen gebruikt wordt, zolang het laboratoriumonderzoek niet een negatief resultaat heeft opgeleverd.”
- 5 Verordening (EG) nr. 1248/2001 van de Commissie van 22 juni 2001 tot wijziging van de bijlagen III, X en XI van verordening nr. 999/2001 (PB L 173, blz. 12) heeft met ingang van 1 juli 2001 de verplichting om snelle tests ter opsporing van BSE uit te voeren, uitgebreid tot alle uit nood geslachte runderen van meer dan 24 maanden oud.
- 6 Verordening (EG) nr. 1494/2002 van de Commissie van 21 augustus 2002 tot wijziging van de bijlagen III, VII en XI bij verordening nr. 999/2001 (PB L 225, blz. 3) heeft diezelfde verplichting uitgebreid tot alle runderen van meer dan 24 maanden oud die gestorven zijn of die geslacht zijn voor andere doeleinden dan met name menselijke consumptie.

TSE-richtsnoeren

- 7 De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft in 2002 de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun betreffende TSE-tests, gestorven dieren en slachthuisafval (PB C 324, blz. 2; hierna: „TSE-richtsnoeren”) vastgesteld.

- 8 Punt 12 van de TSE-richtsnoeren preciseert dat deze richtsnoeren „betrekking [hebben] op staatssteun voor de kosten van TSE-tests, gestorven dieren en slachthuisafval die wordt verleend aan marktdeelnemers die zich bezighouden met de productie, verwerking en afzet van dieren en dierlijke producten die binnen de werkingssfeer van bijlage I bij het Verdrag vallen”.
- 9 Wat meer in het bijzonder de TSE-tests betreft, is in de punten 23 tot en met 25 van de TSE-richtsnoeren het volgende bepaald:
- „23. Om te bevorderen dat maatregelen worden genomen ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, heeft de Commissie besloten staatssteun tot 100 % van de kosten van TSE-tests te blijven toestaan overeenkomstig de beginselen van punt 11.4 van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector.
24. Met ingang van 1 januari 2003 mag het totaal van de directe en de indirecte overheidssteun voor verplichte BSE-tests van voor menselijke consumptie geslachte runderen, met inbegrip van betalingen door de Gemeenschap, niet meer bedragen dan 40 EUR per test. Het maakt daarbij niet uit of de verplichting om te testen op communautaire dan wel op nationale wetgeving berust. Het bedrag heeft betrekking op de totale kosten voor het testen, waaronder de testkit en het nemen, vervoeren, testen, opslaan en vernietigen van het monster. Het bedrag kan in de toekomst eventueel worden verlaagd, indien de prijzen dalen.
25. Staatssteun voor de kosten van TSE-tests moet worden betaald aan de marktdeelnemer bij wie de monsters voor de tests moeten worden genomen. Om het beheer van dergelijke staatssteun te vergemakkelijken, mag de steun echter ook aan laboratoria worden uitgekeerd, op voorwaarde dat naar behoren kan worden aangetoond dat het volledige bedrag van de staatssteun aan de marktdeelnemer wordt doorgegeven. In ieder geval moet staatssteun die rechtstreeks of indirect wordt ontvangen door een marktdeelnemer bij wie de monsters voor de tests moeten worden genomen, ertoe leiden dat die marktdeelnemer dienovereenkomstig lagere prijzen in rekening brengt.”
- 10 Wat tot slot de staatssteun ter dekking van de kosten van de TSE- en de BSE-tests betreft die vóór 1 januari 2003 onrechtmatig is verleend, bepaalt punt 45 van de TSE-richtsnoeren dat de Commissie de verenigbaarheid ervan beoordeelt aan de hand van punt 11.4 van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector (PB 2000, C 28, blz. 2; hierna: „landbouwrichtsnoeren 2000-2006”) en haar sinds 2001 gevolgde praktijk om dergelijke steun eventueel zelfs voor 100 % toe te staan.

Voorgeschiedenis van het geding

Procedure bij de Commissie

- 11 In januari en februari 2004 heeft de Commissie klachten ontvangen in verband met een ontwerp van koninklijk besluit dat ertoe strekte om in België een parafiscale heffing ter financiering van de BSE-tests in te voeren.
- 12 Bij brief van 27 januari 2004 heeft de Commissie het Koninkrijk België verzocht haar hierover meer informatie te verstrekken.
- 13 Het Koninkrijk België heeft op dit verzoek gereageerd bij brief van 6 februari 2004. Het heeft de Commissie met name meegedeeld dat BSE-tests in België sinds 1 januari 2001 verplicht waren voor runderen van meer dan 30 maanden oud en voor runderen van meer dan 24 maanden oud die uit nood waren geslacht op basis van verordening nr. 999/2001. Voorts heeft het Koninkrijk België erop

gewezen dat de kosten voor de verplichte BSE-tests van 1 januari tot en met 31 december 2001 waren gedragen door de Schatkist en vanaf 1 januari 2002 door het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB).

- 14 Daarnaast heeft het Koninkrijk België bij brief van 23 januari 2004, die is geregistreerd op 28 januari 2004, een ontwerp van koninklijk besluit inzake de financiering van de opsporing van TSE bij dieren aangemeld. Die maatregel is geregistreerd onder nummer N 54/04.
- 15 Aangezien in het ontwerp van koninklijk besluit werd vermeld dat reeds sedert 1 januari 2002 steun was verleend en heffingen waren geïnd, is de maatregel op 19 juli 2004 geregistreerd onder nummer NN 45/04 als een niet-aangemelde steunmaatregel.
- 16 Bij brief van 26 november 2008 heeft de Commissie het Koninkrijk België ingelicht over haar besluit om de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden in verband met de financiering van de TSE-tests die van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2005 in België waren verricht, en heeft zij de belanghebbende derden verzocht hun opmerkingen in te dienen. Het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure is op 16 januari 2009 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB C 11, blz. 8).
- 17 De belanghebbende derden hebben geen opmerkingen ingediend.
- 18 Het Koninkrijk België heeft zijn opmerkingen aan de Commissie meegedeeld bij brief van 25 februari 2009.

Bestreden besluit

- 19 Op 27 juli 2011 heeft de Commissie besluit 2011/678/EU betreffende de door België ten uitvoer gelegde staatssteun ter financiering van de opsporing van overdraagbare spongiforme encefalopathieën (TSE) bij runderen [steunmaatregel C 44/08 (ex NN 45/04)] (PB L 274, blz. 36; hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld.
- 20 In de eerste plaats heeft de Commissie het Belgische systeem ter financiering van de verplichte BSE-tests onderzocht, teneinde na te gaan of dit voldeed aan de vier voorwaarden die cumulatief moeten zijn vervuld om te kunnen spreken van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- 21 In dit verband heeft zij ten eerste vastgesteld dat de verplichte BSE-tests van 1 januari tot en met 31 december 2001 volledig werden gefinancierd door de Schatkist, en van 1 januari 2002 tot en met 30 juni 2004 door het BIRB, te weten een federale overheidsinstelling met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht stond van de Belgische minister van Landbouw en Middenstand en overheidsmiddelen ontving, die voorkwamen als post op de begroting van het federale overheidsorgaan waaronder zij viel, maar ook over eigen inkomsten beschikte. Verder heeft de Commissie opgemerkt dat de verplichte BSE-tests van 1 juli 2004 tot en met 30 november 2004 werden gefinancierd door het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV), dat wil zeggen door een overheidsinstelling met rechtspersoonlijkheid die overeenkomstig de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het FAVV verschillende inkomstenbronnen had, zoals retributies (te weten gebruikersbijdragen), bijdragen (te weten parafiscale heffingen), opbrengsten van administratieve boetes, schenkingen en legaten, enzovoort. Tot slot heeft de Commissie geconstateerd dat de verplichte BSE-tests in de periode van 1 december 2004 tot en met 31 december 2005 werden gefinancierd door middel van een retributie van 10,70 EUR per getest rund, die werd betaald door de slachthuizen en werd doorberekend aan de klanten van die slachthuizen, aangevuld met financiering door het FAVV, die afkomstig was uit de reserves van die instelling en uit het door de Schatkist ter beschikking gestelde terug te betalen voorschot.

- 22 De Commissie heeft op basis daarvan geconcludeerd dat de verplichte BSE-tests van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2005 met staatsmiddelen waren gefinancierd, en dat het gedeelte van de prijs van die tests dat vanaf 1 december 2004 werd gefinancierd door middel van de retributie van 10,70 EUR per getest rund niet met staatsmiddelen was gefinancierd.
- 23 Ten tweede is de Commissie nagegaan of het Belgische systeem ter financiering van de verplichte BSE-tests een selectief economisch voordeel had opgeleverd voor bepaalde ondernemingen of bepaalde producties.
- 24 Wat allereerst de financiering van de verplichte BSE-tests met staatsmiddelen – waaronder de heffingen – betreft, heeft de Commissie opgemerkt dat de kosten van de verplichte controles die verband hielden met de productie of de verkoop van de producten een last waren die normaliter drukt op het budget van een onderneming. Het feit dat het Koninkrijk België de kosten van die tests sinds 1 januari 2001 had gedragen, had volgens de Commissie dus een voordeel verschaft aan veehouders, slachthuizen en andere ondernemingen die van runderen afkomstige producten die aan deze tests moesten worden onderworpen verwerkten, behandelden, verkochten of afzetten. Dienaangaande heeft zij opgemerkt dat de prijs van die tests rechtstreeks aan de laboratoria werd betaald, die de betrokken tests op verzoek van de slachthuizen moesten uitvoeren en de kosten daarvan doorberekenden aan het FAVV.
- 25 Verder heeft de Commissie geconstateerd dat aan de voorwaarde van selectiviteit was voldaan, aangezien het hierboven beschreven voordeel enkel was verleend aan de sector „die de aan BSE-tests onderworpen dieren fokt”.
- 26 Wat vervolgens de financiering van de verplichte BSE-tests door middel van retributies betreft, met andere woorden door de sector betaalde bijdragen, heeft de Commissie opgemerkt dat daarmee geen voordeel was verleend aan de marktdeelnemers in de rundvleesbranche, aangezien de retributies waren betaald door de begunstigden van de door het FAVV verrichte diensten en dienden om de kosten van die diensten te vergoeden.
- 27 Ten derde heeft de Commissie vastgesteld dat de betrokken maatregel de mededinging had vervalst of dreigde te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig had beïnvloed.
- 28 Gelet op het voorgaande is de Commissie tot de slotsom gekomen dat de financiering van de verplichte BSE-tests met staatsmiddelen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde.
- 29 In de tweede plaats heeft de Commissie opgemerkt dat de betrokken steun onrechtmatig was wat de periode van 1 januari 2001 tot en met 30 juni 2004 betreft, aangezien hij in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU was verleend.
- 30 In dit verband heeft de Commissie opgemerkt dat de betrokken steun vanaf 1 januari 2003 viel onder de regeling ter vrijstelling van de aanmeldingsplicht die was neergelegd in verordening (EG) nr. 1/2004 van de Commissie van 23 december 2003 betreffende de toepassing van de artikelen [107 VWEU] en [108 VWEU] op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen die landbouwproducten produceren, verwerken en afzetten (PB 2004, L 1, blz. 1). Zij heeft evenwel vastgesteld dat in casu niet aan de in die verordening gestelde voorwaarden was voldaan en dat de betrokken steun daarom onrechtmatig was.
- 31 In de derde plaats is de Commissie nagegaan of een dwingend bestemmingsverband bestond tussen de opbrengst van de sinds 1 juli 2004 geïnde heffingen waarmee het FAVV mede werd gefinancierd, en de financiering van de verplichte BSE-tests. Aangezien zij geen dergelijk verband kon vaststellen, heeft zij geconcludeerd dat deze heffingen geen integraal deel uitmaakten van de betrokken steun.

- 32 In de vierde plaats heeft de Commissie beoordeeld of de betrokken steun verenigbaar was met de interne markt. Zij is nagegaan of de in de TSE-richtsnoeren gestelde voorwaarden in casu waren nageleefd.
- 33 Wat de financiering van de verplichte BSE-tests betreft die onrechtmatig was verleend vóór 1 januari 2003, met andere woorden vóór de inwerkingtreding van de TSE-richtsnoeren, heeft de Commissie geconstateerd dat was voldaan aan de in punt 11.4 van de landbouwrichtsnoeren 2000-2006 gestelde voorwaarden, waarnaar in punt 45 van de TSE-richtsnoeren wordt verwezen. Zij is derhalve tot de slotsom gekomen dat de steun die was toegekend in de periode van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2002 verenigbaar was met de interne markt.
- 34 Wat voorts de financiering van de verplichte BSE-tests betreft die was verleend van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2005, heeft de Commissie opgemerkt dat enkel de voorwaarde van punt 24 van de TSE-richtsnoeren, namelijk dat de steun – van nationale bronnen én van de Gemeenschap – in totaal niet meer dan 40 EUR per test mocht bedragen, niet was nageleefd in de periode van 1 januari 2003 tot en met 30 juni 2004. Zij heeft in dit verband aangegeven dat in totaal 6 619 810,74 EUR te veel was uitgekeerd.
- 35 In de vijfde en laatste plaats heeft de Commissie vastgesteld dat de door het Koninkrijk België voorgestelde wijze van terugvordering van het steungedeelte dat het bedrag van 40 EUR per test oversteeg, niet strookte met de regels inzake de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare steun.
- 36 De Commissie heeft geconcludeerd dat het Koninkrijk België de steun voor de financiering van de verplichte BSE-tests in de periode van 1 januari 2001 tot en met 30 juni 2004 in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig ten uitvoer had gelegd.
- 37 Voorts heeft zij vastgesteld dat de steun verenigbaar was met de interne markt, behalve wat de van 1 januari 2003 tot en met 30 juni 2004 toegekende bedragen betrof die het maximumbedrag van 40 EUR per test overschreden.
- 38 Tot slot heeft de Commissie de terugvordering van de onrechtmatige en onverenigbare steun gelast, met uitzondering van de steun voor specifieke projecten die op het moment van de toekenning van de steun voldeden aan alle in de toepasselijke de-minimisverordening gestelde voorwaarden.
- 39 Het dispositief van het bestreden besluit luidt:

„Artikel 1

1. De met de retributies gefinancierde maatregelen zijn geen steunmaatregelen.
2. De financiering van de BSE-tests uit staatsmiddelen is voor de periode van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2002 en voor de periode van 1 juli 2004 tot en met 31 december 2005 een met de interne markt verenigbare steunmaatregel ten gunste van de veehouders, slachthuizen en andere entiteiten die zich toeleggen op de verwerking, behandeling, verkoop en afzet van van runderen afkomstige producten die aan een BSE-onderzoek moesten worden onderworpen.
3. De financiering van de BSE-tests uit staatsmiddelen gedurende de periode van 1 januari 2003 tot en met 30 juni 2004 is wat betreft de bedragen onder de 40 EUR per test een met de interne markt verenigbare steunmaatregel ten gunste van de veehouders, slachthuizen en andere entiteiten die zich toeleggen op de verwerking, behandeling, verkoop en afzet van van runderen afkomstige producten die aan een BSE-onderzoek moesten worden onderworpen. De bedragen boven de 40 EUR per test

zijn niet met de interne markt verenigbaar en moeten worden teruggevorderd, met uitzondering van steun voor specifieke projecten die op het moment van de toekenning van de steun voldeden aan alle in [de] toepasselijke de-minimisverordening gestelde voorwaarden.

4. België heeft gedurende de periode van 1 januari 2001 tot en met 30 juni 2004 de steun voor de financiering van de BSE-tests in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onwettig ten uitvoer gelegd.

Artikel 2

1. België treft de nodige maatregelen om de in artikel 1, leden 3 en 4, bedoelde onwettige en onverenigbare steun terug te vorderen van de begunstigden.

[...]

Artikel 3

De terugvordering van de in artikel 1, leden 3 en 4, bedoelde steun geschiedt onmiddellijk en daadwerkelijk.

België zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden na de datum van kennisgeving ervan wordt uitgevoerd.

Artikel 4

1. Binnen een termijn van twee maanden na de datum van kennisgeving van dit besluit verstrekt België de Commissie de volgende informatie:

- a) de lijst van begunstigden die de in artikel 1, leden 3 en 4, bedoelde steun hebben ontvangen en het totale bedrag aan steun dat elke begunstigde heeft ontvangen;
- b) het totale bedrag (hoofdvordering plus terugvorderingsrente) dat van de begunstigden moet worden teruggevorderd;

[...]

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk België.”

Procesverloop en conclusies van partijen

40 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 10 oktober 2011, heeft het Koninkrijk België het onderhavige beroep ingesteld.

41 Het Koninkrijk België verzoekt het Gerecht:

- het bestreden besluit nietig te verklaren, met uitzondering van artikel 1, lid 1, van het dispositief ervan;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

- 42 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond te verklaren;
 - subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;
 - het Koninkrijk België te verwijzen in de kosten.
- 43 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het in het kader van de in artikel 64 van zijn Reglement voor de procesvoering bedoelde maatregelen tot organisatie van de procesgang partijen een aantal vragen gesteld, die zij schriftelijk dienden te beantwoorden. Partijen hebben dat binnen de gestelde termijn gedaan.
- 44 Ter terechtzitting van 5 september 2004 hebben partijen pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van het Gerecht.

In rechte

Ontvankelijkheid

- 45 Zonder formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering, verzoekt de Commissie het Gerecht om het onderhavige beroep niet-ontvankelijk te verklaren voor zover het is gericht tegen artikel 1, lid 2 en lid 3, eerste volzin, van het bestreden besluit, waarbij de betrokken maatregel als met de interne markt verenigbare staatssteun wordt aangemerkt. In dit verband betoogt zij in wezen dat dit gedeelte van het dispositief geen voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU is, daar het geen bindende rechtsgevolgen teweegbrengt die de belangen van het Koninkrijk België kunnen schaden.
- 46 In repliek heeft het Koninkrijk België gesteld dat het beroep ontvankelijk is, met name voor zover het is gericht tegen artikel 1, leden 2 en 3, van het bestreden besluit.
- 47 Uit vaste rechtspraak betreffende beroepen tot nietigverklaring die door lidstaten of instellingen worden ingesteld, blijkt dat alle door de instellingen vastgestelde bepalingen, ongeacht de vorm, die tot doel hebben dwingende rechtsgevolgen tot stand te brengen, moeten worden aangemerkt als voor beroep vatbare handelingen in de zin van artikel 263 VWEU (arresten van 31 maart 1971, Commissie/Raad, 22/70, Jurispr., EU:C:1971:32, punt 42; van 2 maart 1994, Parlement/Raad, C-316/91, Jurispr., EU:C:1994:76, punt 8, en van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, Jurispr., EU:C:2011:656, punt 36). Bovendien mag een lidstaat volgens de rechtspraak een beroep tot nietigverklaring instellen tegen een handeling die bindende rechtsgevolgen sorteert, zonder dat hij een procesbelang hoeft aan te tonen (arresten Deutsche Post en Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, EU:C:2011:656, punt 36, en van 20 september 2012, Frankrijk/Commissie, T-154/10, Jurispr., EU:T:2012:452, punt 37).
- 48 Om uit te maken of tegen het bestreden besluit beroep kan worden ingesteld, moet derhalve worden onderzocht of dit besluit een handeling is die beoogt bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen (zie in die zin arrest Deutsche Post en Duitsland/Commissie, punt 47 supra, EU:C:2011:656, punt 40), wat aan de hand van de inhoud ervan moet worden bepaald (arrest Frankrijk/Commissie, punt 47 supra, EU:T:2012:452, punt 37).

- 49 In casu strekt artikel 1, lid 2 en lid 3, eerste volzin, van het bestreden besluit, waarin de betrokken maatregel als staatssteun wordt aangemerkt en gedeeltelijk verenigbaar wordt verklaard met de interne markt, er zonder twijfel toe bindende rechtsgevolgen te sorteren en is het dus voor beroep vatbaar in de zin van artikel 263 VWEU (zie in die zin arrest van 8 september 2011, Commissie/Nederland, C-279/08 P, Jurispr., EU:C:2011:551, punten 35-42).
- 50 De door de Commissie aangehaalde rechtspraak kan aan die conclusie niet afdoen.
- 51 Wat allereerst de zaak betreft die heeft geleid tot de beschikking van 28 januari 2004, Nederland/Commissie (C-164/02, Jurispr., EU:C:2004:54), hoeft enkel te worden geconstateerd dat in die zaak het beroep van het Koninkrijk der Nederlanden, dat was ingesteld tegen een beschikking van de Commissie waarbij een steunmaatregel verenigbaar werd verklaard met de interne markt, niet-ontvankelijk werd verklaard omdat deze lidstaat het Hof had verzocht de betrokken beschikking nietig te verklaren „voor zover de Commissie daarin de bijdragen aan havenautoriteiten [...] aanmerkt[e] als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG”, terwijl die conclusie niet voorkwam in het dispositief van deze beschikking.
- 52 Voorts heeft het Hof in het in punt 49 hierboven aangehaalde arrest Commissie/Nederland (EU:C:2011:551), anders dan de Commissie stelt, niet verklaard dat het voor de ontvankelijkheid van een beroep van een lidstaat tegen een beschikking waarbij een maatregel verenigbaar wordt verklaard met de interne markt, „van doorslaggevend belang” is dat deze lidstaat er zich uitdrukkelijk tegen heeft verzet dat deze maatregel als staatssteun wordt aangemerkt, meer in het bijzonder op het tijdstip van de aanmelding.
- 53 In het in punt 49 hierboven aangehaalde arrest Commissie/Nederland (EU:C:2011:551) heeft het Hof immers geoordeeld dat een op de leden 1 en 3 van artikel 107 VWEU gebaseerde beschikking die de betrokken maatregel als staatssteun aanmerkte maar deze tegelijk verenigbaar verklaarde met de gemeenschappelijke markt, een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU vormde, aangezien de onjuiste kwalificatie van een maatregel als staatssteun rechtsgevolgen had voor de lidstaat die deze had aangemeld. De maatregel was dan namelijk aan voortdurend toezicht door de Commissie onderworpen en werd periodiek door haar gecontroleerd, zodat de betrokken lidstaat minder manoeuvreerruimte had bij de uitvoering van de aangemelde maatregel (arrest Commissie/Nederland, punt 49 supra, EU:C:2011:551, punten 41 en 42).
- 54 Ten slotte kan de door de Commissie aangehaalde omstandigheid dat het Koninkrijk België vóór de administratieve procedure minstens impliciet had erkend dat de betrokken maatregel staatssteun vormde, gesteld al dat dit wordt aangetoond, geen enkele invloed hebben op de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de Commissie in dupliek zelf heeft erkend dat strikt juridisch gezien niets het Koninkrijk België belet om te bestrijden dat de betrokken maatregel staatssteun vormt, ook al heeft het voordien erkend dat die maatregel staatssteun uitmaakt.
- 55 Gelet op een en ander dient het onderhavige beroep ontvankelijk te worden verklaard.

Ten gronde

- 56 Tot staving van zijn beroep voert het Koninkrijk België één middel aan, namelijk dat de Commissie artikel 107, lid 1, VWEU heeft geschonden omdat zij de financiering van de verplichte BSE-tests als staatssteun heeft aangemerkt en daarmee blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 57 Meer in het bijzonder is het Koninkrijk België van mening dat in casu een van de voorwaarden om van staatssteun te kunnen spreken niet is vervuld, te weten de voorwaarde dat de betrokken maatregel een selectief voordeel heeft opgeleverd.

58 Het enige middel bestaat uit vijf onderdelen: 1) er is geen sprake van de verlichting van een last die normaliter op het budget van een onderneming drukt; 2) de financiering van de verplichte BSE-tests is niet geharmoniseerd; 3) de betrokken maatregel heeft niet voor overcompensatie gezorgd; 4) de betrokken maatregel is niet selectief, en 5) de wijze waarop de andere lidstaten de betrokken tests financieren, is niet relevant voor de beoordeling van het selectiviteitscriterium.

59 Het Gerecht vindt het wenselijk om eerst het tweede onderdeel van het enige middel te onderzoeken en daarna achtereenvolgens het eerste, het vierde, het vijfde en het derde onderdeel.

Tweede onderdeel van het enige middel: de financiering van de verplichte BSE-tests is niet geharmoniseerd

60 Het Koninkrijk België stelt in wezen dat de financiering van de verplichte BSE-tests niet is geharmoniseerd binnen de Europese Unie en dat het de kosten van die tests derhalve zelf mocht dragen, zonder dat hem dit in het licht van de staatssteunregels kon worden verweten.

61 De Commissie concludeert tot afwijzing van dit onderdeel.

62 Uit de rechtspraak volgt dat artikel 107 VWEU tot doel heeft te voorkomen dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed door tegemoetkomingen van overheidswege die – in verschillende vormen – de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen (arresten van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr., EU:C:1974:71, punt 26, en van 15 juni 2006, Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 en C-41/05, Jurispr., EU:C:2006:403, punt 27).

63 Om de doeltreffendheid te waarborgen van het verbod op staatssteun die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt omdat hij de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen, legt artikel 108 VWEU aan de Commissie een specifieke controlerende taak op en aan de lidstaten nauwomschreven verplichtingen teneinde het voor de Commissie gemakkelijker maken om die taak te vervullen en te voorkomen dat zij voor voldongen feiten wordt geplaatst (arrest van 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, Jurispr., EU:C:2001:598, punt 23).

64 Van voornemens tot invoering of wijziging van steunmaatregelen dient de Commissie ingevolge artikel 108, lid 3, VWEU tijdig op de hoogte te worden gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Volgens datzelfde lid moet de Commissie onverwijld de in artikel 108, lid 2, VWEU bedoelde procedure op tegenspraak aanvragen, indien zij meent dat het aangemelde voornemen onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Ten slotte verbiedt artikel 108, lid 3, laatste volzin, VWEU de lidstaat ondubbelzinnig om de voorgenomen maatregelen ten uitvoer te brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid (arrest Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, punt 63 supra, EU:C:2001:598, punt 24).

65 Bovendien moet erop worden gewezen dat maatregelen die de lidstaten nemen in domeinen die niet geharmoniseerd zijn binnen de Europese Unie, niet van de werkingssfeer van de regels inzake toezicht op staatssteun zijn uitgesloten. Zou het tegendeel worden erkend, dan zou dat de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU noodzakelijkerwijs hun nuttige werking ontnemen.

66 Zo zijn bijvoorbeeld overheidsmaatregelen die worden genomen in domeinen die tot de exclusieve bevoegdheidssfeer van de lidstaten behoren, zoals de directe belastingen, toetsbaar aan de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU (zie in die zin arresten van 15 november 2011, Commissie/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, C-106/09 P en C-107/09 P, Jurispr., EU:C:2011:732, en van 29 maart 2012, 3M Italia, C-417/10, Jurispr., EU:C:2012:184, punt 25, en beschikking van 29 maart 2012, Safilo, C-529/10, EU:C:2012:188, punt 18).

67 Gelet op een en ander diende het Koninkrijk België zich er dus van te vergewissen dat het geen inbreuk maakte op de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU door de kosten van de verplichte BSE-tests volledig zelf te dragen, en dit ongeacht of de financiering van die tests binnen de Europese Unie was geharmoniseerd.

68 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het enige middel om deze reden alleen al worden afgewezen, zonder dat de door het Koninkrijk België ten overvloede aangevoerde argumenten hoeven te worden onderzocht waarmee het beoogt aan te tonen dat de financiering van de verplichte BSE-tests niet is geharmoniseerd.

Eerste onderdeel van het enige middel: in casu is geen sprake van de verlichting van een last die normaliter op het budget van een onderneming drukt

69 Het Koninkrijk België stelt in wezen dat de Commissie ten onrechte heeft geconcludeerd dat de betrokken maatregel een economisch voordeel heeft opgeleverd.

70 De Commissie concludeert tot afwijzing van dit onderdeel.

71 Artikel 107, lid 1, VWEU definieert staatssteun als steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen en die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Het begrip „staatssteun” in de zin van die bepaling is ruimer dan het begrip „subsidie”, aangezien het niet alleen positieve prestaties – zoals de eigenlijke subsidies – omvat maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor, zonder subsidies in de strikte zin van het woord te zijn, van dezelfde aard zijn en identieke gevolgen hebben. Onder de indirecte voordelen met hetzelfde effect als subsidies valt de levering van goederen of de verrichting van diensten tegen preferentiële tarieven (zie arrest Commissie/Nederland, punt 49 supra, EU:C:2011:551, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 Uit de rechtspraak volgt ook dat maatregelen die, in welke vorm ook, ondernemingen rechtstreeks of indirect kunnen bevoordelen of die moeten worden beschouwd als een economisch voordeel dat de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen, als steun worden beschouwd (zie arrest Commissie/Nederland, punt 49 supra, EU:C:2011:551, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

73 Het Koninkrijk België betwist niet dat de verplichte BSE-tests van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2005 met overheidsgeld zijn gefinancierd. Derhalve moet worden beoordeeld of de Commissie in het bestreden besluit blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat deze financiering de ondernemingen uit de rundvleesbranche heeft bevrijd van een last die normaliter op hun budget drukt.

74 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat de Commissie in overweging 90 van het bestreden besluit heeft opgemerkt dat de kosten van verplichte controles ten aanzien van de productie of de verkoop van producten, zoals de verplichte BSE-tests, een last vormden die normaliter drukt op het budget van de ondernemingen.

75 Het Koninkrijk België brengt hier in de eerste plaats tegen in dat de verplichting om de BSE-tests uit te voeren niet voortvloeit uit de normale marktomstandigheden, maar uit een overheidsmaatregel. In dit verband verwijst het naar de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak GEMO (C-126/01, Jurispr., EU:C:2002:273), waarin is uiteengezet dat de term „normaliter” betekent „[o]nder normale voorwaarden, dat wil zeggen op een markt waarop de staat niet intervenieert en die geen gebreken heeft” (conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak GEMO, reeds aangehaald, EU:C:2002:273,

punt 77). Op basis daarvan betoogt het Koninkrijk België in het onderhavige geval dat de kosten van de verplichte BSE-tests bij gebreke van een overheidsmaatregel niet als een normale last op het budget van de marktdeelnemers in de rundvleesbranche zouden hebben gedrukt.

- 76 Evenwel omvat het begrip lasten die normaliter drukken op het budget van een onderneming met name ook de extra kosten die ondernemingen moeten dragen ten gevolge van op een economische activiteit van toepassing zijnde wettelijke of bestuursrechtelijke verplichtingen of bij overeenkomst aangegane verbintenissen (zie naar analogie arresten Italië/Commissie, punt 62 supra, EU:C:1974:71, punt 33; van 5 oktober 1999, Frankrijk/Commissie, C-251/97, Jurispr., EU:C:1999:480, punt 40, en van 3 maart 2005, Heiser, C-172/03, Jurispr., EU:C:2005:130, punt 38).
- 77 De Commissie heeft dus op goede gronden vastgesteld dat de kosten van bij een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht gestelde controles met betrekking tot de productie of de verkoop van producten, zoals de verplichte BSE-tests, lasten waren die normaliter op het budget van een onderneming drukken.
- 78 Bijgevolg dient het argument van het Koninkrijk België te worden afgewezen.
- 79 In de tweede plaats voert het Koninkrijk België in wezen aan dat de financiering van de verplichte BSE-tests met staatsmiddelen geen voordeel oplevert voor de marktdeelnemers uit de rundvleesbranche, aangezien met de verplichting tot het uitvoeren van die tests een doel van algemeen belang wordt nagestreefd, te weten de volksgezondheid beschermen.
- 80 In dit verband moet worden opgemerkt dat het Hof reeds meermaals heeft geoordeeld dat artikel 107, lid 1, VWEU de bedoelde maatregelen niet onderscheidt naar hun oorzaken of doeleinden, maar ze definieert op basis van hun gevolgen (arresten Italië/Commissie, punt 62 supra, EU:C:1974:71, punt 27; van 12 december 2002, België/Commissie, C-5/01, Jurispr., EU:C:2002:754, punt 45, en Commissie/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, punt 66 supra, EU:C:2011:732, punt 87).
- 81 Zelfs al zou de betrokken maatregel inderdaad tot doel hebben de volksgezondheid te beschermen, dan nog kan dit dus niet afdoen aan de kwalificatie als staatssteun die de Commissie in het bestreden besluit aan de maatregel heeft gegeven.
- 82 Derhalve dient het argument van het Koninkrijk België te worden afgewezen.
- 83 In de derde plaats betoogt het Koninkrijk België dat de onderhavige zaak moet worden onderscheiden van de zaak die heeft geleid tot het arrest van 20 november 2003, GEMO (C-126/01, Jurispr., EU:C:2003:622), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de Franse Republiek, door de kosten voor de ophaling en de verwijdering van dierlijke kadavers en slachtafval te dragen, aan de veehouders en slachthuizen een voordeel verschafte, aangezien deze kosten inherent waren aan hun economische activiteit.
- 84 Het Koninkrijk België voert ten eerste aan dat het beginsel „de vervuiler betaalt”, dat het Hof heeft toegepast in het in punt 83 hierboven aangehaalde arrest GEMO (EU:C:2003:622), niet toepasselijk is in de onderhavige zaak. In dit verband betoogt het dat dierlijke kadavers en slachtafval een externaliteit vormen die eigen is aan de activiteit van veehouders en slachthuizen, en dat dit niet geldt voor BSE, een ziekte die niet rechtstreeks uit de activiteit van veehouders en slachthuizen voortvloeit en dus geen duidelijk en rechtstreeks verband vertoont met een specifieke producent of onderneming. Volgens deze lidstaat vindt die stelling steun in de TSE-richtsnoeren, aangezien in de delen IV en V ervan – die betrekking hebben op gestorven dieren, respectievelijk op slachthuisafval – uitdrukkelijk wordt verwezen naar het beginsel „de vervuiler betaalt”, terwijl deel III van die richtsnoeren – dat de TSE-tests betreft – geen verwijzing naar dat beginsel bevat.

- 85 Het begrip lasten die normaliter op het budget van een onderneming drukken, is echter niet beperkt tot de kosten die voortvloeien uit de toepassing van het beginsel „de vervuiler betaalt”. Het feit dat dit beginsel niet van toepassing is in de onderhavige zaak, gesteld al dat dit inderdaad wordt aangetoond, kan dus niet afdoen aan de in punt 76 hierboven geformuleerde conclusie.
- 86 Bijgevolg dient het argument van het Koninkrijk België te worden afgewezen.
- 87 Ten tweede stelt het Koninkrijk België, op grond van de arresten van 5 februari 1976, *Conceria Bresciani* (87/75, Jurispr., EU:C:1976:18), en van 15 december 1993, *Ligur Carni e.a.* (C-277/91, C-318/91 en C-319/91, Jurispr., EU:C:1993:927), dat een systeem van verplichte controles ter bescherming van de volksgezondheid, zoals het in casu aan de orde zijnde systeem, geen aan ondernemingen verleende dienst is waarvoor deze normaliter moeten betalen.
- 88 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat het Hof in de hierboven in punt 87 aangehaalde arresten heeft geoordeeld dat de in die zaken aan de orde zijnde heffingen, die werden opgelegd naar aanleiding van sanitaire keuringen – in het algemeen belang – van ingevoerde producten die in hun land van oorsprong al aan soortgelijke keuringen waren onderworpen, niet konden worden beschouwd als de tegenprestatie voor een dienst, en dat de kosten van die keuringen met openbare middelen moesten worden gefinancierd.
- 89 In de hierboven in punt 87 aangehaalde arresten heeft het Hof zich echter enkel moeten uitspreken over de vraag of de financiering van bepaalde sanitaire keuringen verenigbaar was met de regels betreffende het vrije verkeer van goederen, en heeft het zich dus niet uitgesproken over de vraag of die financiering geoorloofd was in het licht van artikel 107, lid 1, VWEU.
- 90 De door het Koninkrijk België aangehaalde rechtspraak is in casu dus niet relevant.
- 91 Bijgevolg dient het argument van deze lidstaat te worden afgewezen.
- 92 In de vierde en laatste plaats betoogt het Koninkrijk België in wezen dat de verplichte BSE-tests verband houden met de uitoefening van overheidsprerogatieven en dus geen economische aard hebben die rechtvaardigt dat de mededingingsregels van het VWEU worden toegepast. Het leidt hieruit af dat het zelf alle kosten van die tests mocht dragen, zonder dat die maatregel staatssteun vormt.
- 93 In antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht heeft het Koninkrijk België het in punt 92 hierboven aangehaalde argument aldus toegelicht dat de organisatie van de BSE-tests, met inbegrip van de organisatie van hun financiering, behoort tot de overheidsprerogatieven.
- 94 In dit verband kan worden volstaan met de vaststelling dat de marktdeelnemers in de rundvleesbranche – zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, zonder op dit punt door het Koninkrijk België te zijn weersproken – op grond van de nationale wettelijke regeling slechts verplicht zijn om op de voor slachting aangeboden runderen de BSE-tests te laten uitvoeren alvorens zij het vlees, vet en slachtafval van die runderen kunnen verkopen. Dat betekent niet dat zij overheidsprerogatieven uitoefenen.
- 95 Het in punt 92 hierboven geformuleerde argument kan dus niet afdoen aan de conclusie dat de kosten van de verplichte BSE-tests een last zijn die de marktdeelnemers in de rundvleesbranche moeten dragen in het kader van de uitoefening van hun economische activiteiten (zie de punten 69-86 hierboven).

96 Tot slot staat het feit dat door een nationale wettelijke regeling aan ondernemingen lasten worden opgelegd, die dus noodzakelijkerwijs verband houden met de uitoefening van overheidsprerogatieven door de betrokken lidstaat, er – zoals uit de in punt 76 hierboven aangehaalde rechtspraak blijkt – hoe dan ook niet aan in de weg dat die lasten worden aangemerkt als „lasten die normaliter drukken op het budget van een onderneming”.

97 Bijgevolg dient het argument van het Koninkrijk België te worden afgewezen.

98 Gelet op een en ander moet het eerste onderdeel van het enige middel ongegrond worden verklaard.

Vierde onderdeel van het enige middel: de betrokken maatregel is niet selectief

99 Het Koninkrijk België stelt in wezen dat de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de betrokken maatregel als selectief aan te merken.

100 De Commissie concludeert tot afwijzing van dit onderdeel.

101 Uit vaste rechtspraak volgt dat een maatregel slechts als steun kan worden aangemerkt indien hij voldoet aan alle voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU (arrest Commissie/Nederland, punt 49 supra, EU:C:2011:551, punt 61). Zoals in punt 71 hierboven is opgemerkt, kan een door een lidstaat verleend economisch voordeel in het bijzonder slechts steun vormen indien het bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigt (arrest Commissie/Nederland, punt 49 supra, EU:C:2011:551, punt 61).

102 Om aan te tonen dat de betrokken maatregel selectief op bepaalde ondernemingen of bepaalde producties van toepassing is, dient de Commissie dus te bewijzen dat deze maatregel een onderscheid maakt tussen ondernemingen die zich ten aanzien van het doel van de betrokken maatregel in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden (arrest Commissie/Nederland, punt 49 supra, EU:C:2011:551, punt 62).

103 Het begrip steun heeft evenwel geen betrekking op maatregelen die een onderscheid maken tussen ondernemingen op het gebied van lasten, wanneer dit onderscheid voortvloeit uit de aard of de opzet van het betreffende lastenstelsel. Het staat aan de lidstaat die dit onderscheid op het gebied van lasten heeft gemaakt, om te bewijzen dat het daadwerkelijk gerechtvaardigd wordt door de aard en de opzet van het betrokken stelsel (arrest Commissie/Nederland, punt 49 supra, EU:C:2011:551, punt 62).

104 In casu moet eraan worden herinnerd dat de Commissie in overweging 90 van het bestreden besluit terecht heeft opgemerkt dat de kosten van de verplichte controles met betrekking tot de productie of de verkoop van de producten een last waren die normaliter drukt op het budget van een onderneming (zie punt 77 hierboven).

105 Met de betrokken maatregel heeft het Koninkrijk België dus de kosten verlaagd die normaliter op het budget van een onderneming drukken.

106 Voorts heeft de Commissie in overweging 92 van het bestreden besluit verklaard dat het betrokken voordeel in België uitsluitend ten goede kwam aan een welbepaalde sector, te weten „de sector die de aan BSE-tests onderworpen dieren fokt”.

107 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat de Commissie in antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht heeft uiteengezet dat onder „de sector die de aan BSE-tests onderworpen dieren fokt” de gehele groep marktdeelnemers uit de rundvleesbranche moest worden verstaan die in het bestreden

besluit als begunstigen van de betrokken maatregel zijn aangemerkt, te weten de veehouders, slachthuizen en andere entiteiten die zich toededen op de verwerking, behandeling, verkoop en afzet van van runderen afkomstige producten die aan een verplichte BSE-test moesten worden onderworpen.

- 108 Gelet op de in punt 101 hierboven aangehaalde rechtspraak heeft de Commissie in overweging 92 van het bestreden besluit dus terecht verklaard dat de betrokken maatregel selectief was.
- 109 Het Koninkrijk België brengt daar in de eerste plaats tegen in dat de Commissie, die moet bewijzen dat de financiering van de verplichte BSE-tests selectief was, niet heeft aangetoond dat deze financiering een verschil heeft ingevoerd tussen ondernemingen die zich, gelet op de doelstelling van de betrokken maatregel, in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevonden.
- 110 De Commissie heeft evenwel geconstateerd dat de marktdeelnemers uit de rundvleesbranche een voordeel genoten waarop ondernemingen uit andere sectoren geen aanspraak konden maken, aangezien eerstbedoelde marktdeelnemers de controles die zij verplicht moesten laten verrichten alvorens hun producten in de handel te kunnen brengen of te kunnen verkopen, kosteloos konden laten uitvoeren, terwijl de ondernemingen uit andere sectoren niet over die mogelijkheid beschikten, wat door het Koninkrijk België niet wordt betwist.
- 111 De Commissie is er dus in geslaagd aan te tonen dat het Koninkrijk België tussen ondernemingen een onderscheid op het gebied van lasten heeft ingevoerd in de zin van de in punt 101 hierboven aangehaalde rechtspraak.
- 112 Derhalve dient het argument van het Koninkrijk België te worden afgewezen.
- 113 In de tweede plaats stelt het Koninkrijk België dat ter beantwoording van de vraag of de betrokken maatregel selectief is, uitsluitend mag worden gekeken naar de ondernemingen die zich toededen op de productie, verkoop of verwerking van producten die aan de verplichte BSE-tests moeten worden onderworpen, aangezien de andere ondernemingen zich niet in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden.
- 114 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat ter beantwoording van de vraag of een maatregel selectief is, moet worden gekeken naar alle ondernemingen, en niet alleen naar de ondernemingen die binnen dezelfde groep begunstigde van hetzelfde voordeel zijn (arresten van 11 juni 2009, Italië/Commissie, T-222/04, Jurispr., EU:T:2009:194, punt 66, en van 13 september 2012, Italië/Commissie, T-379/09, EU:T:2012:422, punt 47).
- 115 Indien het Koninkrijk België met zijn argument dat enkel de ondernemingen die zich toededen op de productie, verkoop of verwerking van producten die aan de verplichte BSE-tests moeten worden onderworpen, zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden, aanvoert dat deze ondernemingen een specifieke last dienen te dragen die de ondernemingen uit andere sectoren niet hoeven te dragen, te weten de kosten van die tests, beoogt het overigens de selectiviteit van de betrokken maatregel niet in twijfel te trekken maar te rechtvaardigen.
- 116 In een dergelijk geval dient dit argument te worden afgewezen, aangezien het kennelijk ontoereikend is om aan te tonen dat het bij de betrokken maatregel ingestelde onderscheid tussen ondernemingen wordt gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het aan de orde zijnde lastenstelsel.
- 117 Gelet op een en ander heeft de Commissie geen vergissing begaan door de betrokken maatregel aan te merken als selectief in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- 118 Bijgevolg dient het vierde onderdeel van het enige middel ongegrond te worden verklaard.

Vijfde onderdeel van het enige middel: de wijze waarop de andere lidstaten de verplichte BSE-tests financieren is niet relevant voor de beoordeling van het selectiviteitscriterium

- 119 Het Koninkrijk België voert aan dat de Commissie in de overwegingen 91 en 92 van het bestreden besluit tot de slotsom is gekomen dat sprake is van een selectief voordeel, nadat zij had vastgesteld dat de betrokken maatregel aanleiding kon geven tot een verstoring van de mededinging met ondernemingen uit lidstaten waar de verplichte BSE-tests op een andere manier werden gefinancierd. Bij de beoordeling of aan de voorwaarde van selectiviteit is voldaan, mag volgens het Koninkrijk België echter enkel rekening worden gehouden met de ondernemingen die vallen onder de wetgeving van de lidstaat die aan de basis ligt van de betrokken maatregel.
- 120 In haar verweerschrift heeft de Commissie erkend dat verschillen tussen lidstaten inzake de mate waarin zij de kosten van de verplichte BSE-tests financieren, niet relevant zijn voor de beoordeling of sprake is van een selectief voordeel. In die context heeft zij gepreciseerd dat de volzin van overweging 92 van het bestreden besluit die door het Koninkrijk België wordt betwist, betrekking heeft op de beoordeling of sprake is van mededingingsverstoring en niet op de beoordeling of een selectief voordeel is verleend.
- 121 In dit verband moet allereerst worden opgemerkt dat overweging 92 van het bestreden besluit deel uitmaakt van titel 5.1.2 van het bestreden besluit, „Selectief voordeel voor een onderneming”, en niet van titel 5.1.3 ervan, „Verstoring van de mededinging en gevolgen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten”.
- 122 Vervolgens blijkt ondubbelzinnig uit overweging 92 van het bestreden besluit dat de Commissie in de volgende bewoordingen heeft onderzocht of aan de voorwaarde van selectiviteit was voldaan:
- „In het onderhavige geval komt de financiering van de BSE-tests door de overheid op nationaal niveau slechts ten goede aan een specifieke sector, te weten de sector die de aan [deze tests] onderworpen dieren fokt. Op communautair niveau levert de financiering van [deze tests] ten gunste van Belgische ondernemingen door de overheid of met behulp van staatsmiddelen deze ondernemingen een voordeel op ten opzichte van de buitenlandse concurrenten die [deze] verplichte [tests] niet door hun overheid of uit staatsmiddelen gefinancierd zien.”
- 123 De Commissie betoogt dus ten onrechte dat de in overweging 92 van het bestreden besluit gemaakte vergelijking tussen de situatie van de begunstigden van de betrokken maatregel en die van ondernemingen uit andere lidstaten, die geen gebruik kunnen maken van deze maatregel, betrekking heeft op de beoordeling of sprake is van mededingingsverstoring.
- 124 In dit verband volgt uit de rechtspraak dat bij de beoordeling van de in artikel 107, lid 1, VWEU opgenomen voorwaarde inzake de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten dient te worden onderzocht of de ondernemingen of producties van een lidstaat worden bevoordeeld ten opzichte van die van de andere lidstaten, terwijl de in hetzelfde lid van dat artikel genoemde selectiviteitsvoorwaarde slechts kan worden beoordeeld binnen het kader van één enkele lidstaat, waarbij uitsluitend het verschil in behandeling tussen de ondernemingen of producties van die staat wordt onderzocht (zie in die zin arrest van 11 november 2004, Spanje/Commissie, C-73/03, EU:C:2004:711, punt 28).
- 125 In casu heeft de Commissie een vergissing begaan bij haar beoordeling of aan de voorwaarde van selectiviteit was voldaan, door zich niet enkel te baseren op een verschil in behandeling tussen de ondernemingen die onder de wetgeving van één enkele lidstaat vallen, maar ook op een verschil in behandeling tussen de ondernemingen van de ene lidstaat en die van andere lidstaten (zie de punten 121 en 122 hierboven).

126 Zoals uit de punten 104 tot en met 117 hierboven volgt, wordt de conclusie dat de betrokken maatregel selectief is echter gerechtvaardigd door de andere overwegingen van het bestreden besluit, in het bijzonder de eerste volzin van overweging 92 ervan – óók wanneer de onjuiste overweging buiten beschouwing wordt gelaten. Bijgevolg kan de vergissing van de Commissie niet afdoen aan de rechtmatigheid van het bestreden besluit.

127 Gelet op een en ander is het vijfde onderdeel van het enige middel niet ter zake dienend.

Derde onderdeel van het enige middel: er is geen sprake van overcompensatie

128 Het Koninkrijk België betoogt dat de financiering van de verplichte BSE-tests met staatsmiddelen nooit de werkelijke kosten van deze tests heeft overschreden, zodat de in het bestreden besluit genoemde begunstigden nooit zijn overgecompenseerd.

129 Het Koninkrijk België wijst er ook op dat de laboratoria die de verplichte BSE-tests hebben uitgevoerd een marktconforme prijs „ontvingen” voor hun diensten en dat zij op basis van een open en niet-discriminatoire procedure werden aangewezen.

130 De Commissie concludeert tot afwijzing van dit onderdeel.

131 Volgens artikel 44, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering moet het inleidende verzoekschrift een summier uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Deze uiteenzetting moet zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Gerecht, in voorkomend geval zonder nadere informatie, uitspraak kan doen op het beroep. Het verzoekschrift moet bijgevolg duidelijk laten uitkomen wat het aan het beroep ten grondslag liggende middel inhoudt, zodat de louter abstracte vermelding ervan niet aan de eisen van het Reglement voor de procesvoering voldoet (arrest van 12 januari 1995, Viho/Commissie, T-102/92, Jurispr., EU:T:1995:3, punt 68). Soortgelijke eisen gelden wanneer een grief wordt aangevoerd ter ondersteuning van een middel (arrest van 14 mei 1998, Mo och Domsjö/Commissie, T-352/94, Jurispr., EU:T:1998:103, punt 333).

132 Om de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te waarborgen, is voor de ontvankelijkheid van een argument verder vereist dat de essentiële elementen, feitelijk en rechtens, waarop het is gebaseerd, minstens summier maar coherent en begrijpelijk in de tekst van het verzoekschrift zijn weergegeven (zie in die zin beschikking van 20 oktober 2000, RJB Mining/Commissie, T-110/98, Jurispr., EU:T:2000:239, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 10 april 2003, Travelex Global and Financial Services en Interpayment Services/Commissie, T-195/00, Jurispr., EU:T:2003:111, punt 26).

133 In casu heeft het Koninkrijk België zijn grief dat geen sprake is van overcompensatie onvoldoende toegelicht in zijn verzoekschrift. Bovendien beantwoorden de argumenten die het in dit verzoekschrift heeft uiteengezet ter ondersteuning van die grief, niet aan de in artikel 44, lid 1, onder c), van het Reglement voor de procesvoering gestelde vereisten van duidelijkheid en precisie. Deze lidstaat heeft immers niet uiteengezet in hoeverre op basis van het vermeende ontbreken van overcompensatie kan worden besloten dat de betrokken maatregel geen selectief economisch voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU heeft opgeleverd.

134 Gelet op de voorgaande overwegingen moet het derde onderdeel van het middel niet-ontvankelijk worden verklaard.

135 Gelet op een en ander dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

¹³⁶ Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 maart 2015.

ondertekeningen

Inhoud

Toepasselijke bepalingen	2
Verordening nr. 999/2001	2
TSE-richtsnoeren	2
Voorgeschiedenis van het geding	3
Procedure bij de Commissie	3
Bestreden besluit	4
Procesverloop en conclusies van partijen	7
In rechte	8
Ontvankelijkheid	8
Ten gronde	9
Tweede onderdeel van het enige middel: de financiering van de verplichte BSE-tests is niet geharmoniseerd	10
Eerste onderdeel van het enige middel: in casu is geen sprake van de verlichting van een last die normaliter op het budget van een onderneming drukt	11
Vierde onderdeel van het enige middel: de betrokken maatregel is niet selectief	14
Vijfde onderdeel van het enige middel: de wijze waarop de andere lidstaten de verplichte BSE-tests financieren is niet relevant voor de beoordeling van het selectiviteitscriterium	16
Derde onderdeel van het enige middel: er is geen sprake van overcompensatie	17
Kosten	18