ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

13 september 2017*

„Niet-nakoming - Staatssteun - Besluit 2011/678/EU - Staatssteun ter financiering van de opsporing van overdraagbare spongiforme encefalopathieën (TSE) bij runderen - Met de interne markt onverenigbare steun - Verplichting tot terugvordering - Niet-uitvoering”

In zaak C-591/14,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 108, lid 2, tweede alinea, VWEU, ingesteld op 19 december 2014,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-F. Brakeland, B. Stromsky, S. Noë en H. van Vliet als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

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

verweerder,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, E. Juhász (rapporteur), C. Vajda, K. Jürimäe en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 december 2016,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 maart 2017,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk België de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 288, vierde alinea, VWEU en de artikelen 2 tot en met 4 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 2011, L 274, blz. 36; hierna: „litigieus besluit"), doordat het niet binnen de gestelde termijnen alle maatregelen heeft getroffen die noodzakelijk zijn om de bij artikel 1, leden 3 en 4, van dat besluit onrechtmatig en met de interne markt onverenigbaar verklaarde staatssteun terug te vorderen van de begunstigden, en het de Commissie niet binnen de gestelde termijn in kennis heeft gesteld van de maatregelen die zijn genomen om aan dat besluit te voldoen.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 659/1999

2 Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1), bepaalt in artikel 14 ervan, met als opschrift „Terugvordering van steun", het volgende:

„1. Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen (‚terugvorderingsbeschikking'). De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het [recht van de Unie].

2. De op grond van een terugvorderingsbeschikking terug te vorderen steun omvat rente tegen een door de Commissie vastgesteld passend percentage. De rente is betaalbaar vanaf de datum waarop de onrechtmatige steun voor de begunstigde beschikbaar was tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling van de steun.

3. Onverminderd een beschikking van het Hof van Justitie van de Europese [Unie] overeenkomstig artikel [278 VWEU], dient terugvordering onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures van de betrokken lidstaat te geschieden, voor zover die procedures een onverwijlde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de beschikking van de Commissie toelaten. Daartoe nemen de betrokken lidstaten in geval van een procedure voor een nationale rechtbank alle nodige maatregelen, met inbegrip van voorlopige maatregelen, waarover zij binnen hun nationale rechtsstelsel beschikken om dit doel te bereiken, onverminderd de [wetgeving van de Unie].

TSE-richtsnoeren

3 De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft in 2002 de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun betreffende TSE-tests, gestorven dieren en slachthuisafval vastgesteld (PB 2002, C 324, blz. 2; hierna: „TSE-richtsnoeren"). De punten 23 tot en met 25 van deze richtsnoeren luiden als volgt:

„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 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 berusten. 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."

Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

4 Van 2001 tot 2006 heeft het Koninkrijk België de kosten van de tests ter opsporing van overdraagbare spongiforme encefalopathieën bij runderen (hierna: „BSE-tests") volledig of gedeeltelijk voor zijn rekening genomen.

5 Gedurende de periode van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2001 zijn de kosten van de BSE-tests volledig gefinancierd door de schatkist.

6 Van 1 januari 2002 tot en met 30 juni 2004 werden deze tests voorgefinancierd door het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB), een federale overheidsinstelling met rechtspersoonlijkheid.

7 Van 1 juli 2004 tot en met 30 november 2004 werden de BSE-tests voorgefinancierd door het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV, België), een overheidsinstelling met rechtspersoonlijkheid.

8 Naar aanleiding van door de Commissie ontvangen klachten heeft deze laatste het Koninkrijk België op 27 januari 2004 verzocht nadere informatie te verstrekken over de financieringswijze van de BSE-tests. De Belgische autoriteiten hebben op dit verzoek gereageerd op 6 februari en 14 mei 2004.

9 Bij brief van 23 januari 2004 heeft het Koninkrijk België bij de Commissie een steunmaatregel inzake de financiering van de opsporing van TSE bij dieren aangemeld. Met deze maatregel werd een voorfinanciering van de BSE-tests beoogd, waarbij de kosten later hadden moeten worden terugbetaald door middel van parafiscale heffingen. Volgens de toelichting van het Koninkrijk België aan de Commissie betrof dit systeem louter de herziening van een in 2001 door de Commissie goedgekeurd ontwerp voor een koninklijk besluit, dat evenwel niet was toegepast. Aangezien bleek dat de aangemelde maatregel al ten uitvoer was gelegd, is hij onder nummer NN 45/04 ingeschreven in het register van niet-aangemelde steunmaatregelen.

10 Op 16 september 2004 hebben de Belgische autoriteiten een nieuw ontwerp van koninklijk besluit aangemeld, dat nadien is overgenomen in het koninklijk besluit van 15 oktober 2004 betreffende de financiering van de opsporing van overdraagbare spongiforme encefalopathieën bij dieren (*Belgisch Staatsblad* van 8 november 2004, blz. 75290). Dit besluit voorzag in financiering door middel van een retributie van 10,70 EUR per rund dat ter slachting werd aangeboden.

11 Bij brief van 26 november 2008 heeft de Commissie het Koninkrijk België in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.

12 In overweging 121 van het litigieuze besluit heeft de Commissie erop gewezen dat het in de TSE-richtsnoeren vastgestelde maximale steunbedrag van 40 EUR per test die was toegestaan ter financiering van de BSE-tests tussen 1 januari 2003 en 30 juni 2004 door het Koninkrijk België was overschreden. De Commissie heeft aangegeven dat het bedrag van de steun die dit toegestane bedrag overschreed, werd geraamd op 6 619 810,74 EUR.

13 In overweging 92 van dat besluit heeft de Commissie namelijk geoordeeld dat „[…] [d]e uit staatsmiddelen, waaronder de heffingen, gefinancierde maatregelen […] bijgevolg een selectief voordeel [verschaffen] aan de veehouders, slachthuizen en andere entiteiten die zich toeleggen op de verwerking, behandeling, verkoop en afzet van van runderen afkomstige producten die krachtens de geldende wetgeving aan een BSE-onderzoek moesten worden onderworpen, doordat zij de door deze begunstigden te dragen kosten verlichten. Deze voordelen worden niet toegekend door middel van directe betalingen, maar door de tenlasteneming van de kosten van de BSE-tests door de overheid, die deze kosten rechtstreeks betaalt aan de laboratoria die deze tests verrichten op verzoek van de slachthuizen en de kosten vervolgens factureren aan het FAVV."

14 De Commissie heeft zich in de overwegingen 99 en 100 van het litigieuze besluit enerzijds op het standpunt gesteld dat de financiering van de BSE-tests met heffingen een met staatsmiddelen bekostigd voordeel vormde dat werd toegekend aan de veehouders, de slachthuizen en de andere entiteiten die zich toelegden op de verwerking, behandeling, verkoop en afzet van producten die afkomstig waren van runderen die krachtens de geldende wetgeving aan een BSE-onderzoek moesten worden onderworpen, en anderzijds dat dit voordeel onder artikel 107, lid 1, VWEU viel. Nadat deze instelling erop heeft gewezen dat het Koninkrijk België haar geen kennisgeving van die steun had doen toekomen, heeft zij verklaard dat de betrokken steun onwettig was.

15 In de overwegingen 126 tot en met 128 van het litigieuze besluit heeft de Commissie met betrekking tot de van 1 januari 2003 tot en met 30 juni 2004 verleende steun de regeling onderzocht betreffende de terugbetaling van de steun door middel van ter financiering van het FAVV toegepaste heffingen, zoals dit werd voorgesteld door het Koninkrijk België, dat voor die aanpak als reden opgaf dat het in de praktijk moeilijk was om de betaalde bedragen op individuele basis terug te vorderen.

16 De Commissie heeft in overweging 129 van het litigieuze besluit onderstreept dat de aldus door het Koninkrijk België toegepaste regeling voor de terugvordering van de steun niet voldeed aan de vereisten ten aanzien van de terugvordering van onwettige en met de interne markt onverenigbare staatssteun, aangezien die regeling, in strijd met vaste rechtspraak van het Hof, de werkelijke begunstigde van die steun niet verplichtte om deze zelf terug te betalen en aldus het door hem ten opzichte van zijn concurrenten verkregen marktvoordeel te verliezen.

17 Gelet op een en ander heeft de Commissie in het litigieuze besluit, waarvan het Koninkrijk België kennis is gegeven op 28 juli 2011, het volgende vastgesteld:

„*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 het 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.

2. De terug te vorderen steun omvat rente te rekenen vanaf de datum waarop de steun de begunstigden ter beschikking is gesteld tot aan de datum van terugvordering ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk V van verordening (EG) nr. 794/2004 [van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening nr. 659/1999 (PB 2004, L 140, blz. 1)].

4. De terugvordering geschiedt onverwijld overeenkomstig de nationaalrechtelijke procedures, voor zover deze procedures een onmiddellijke en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van dit besluit toelaten.

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;

c) een gedetailleerde beschrijving van reeds genomen of geplande maatregelen om aan het onderhavige besluit te voldoen;

d) documenten die aantonen dat de begunstigden zijn aangemaand de steun terug te betalen.

2. België houdt de Commissie op de hoogte van de voortgang van de voor de uitvoering van dit besluit genomen nationale maatregelen, totdat de in artikel 1, leden 3 en 4, bedoelde steun volledig is teruggevorderd.

3. Na afloop van de in lid 1 genoemde termijn van twee maanden dient België op eenvoudig verzoek van de Commissie een verslag in over de reeds genomen en geplande maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verslag verstrekt ook gedetailleerde informatie over de reeds van de begunstigden teruggevorderde steunbedragen en terugvorderingsrente.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk België."

Precontentieuze procedure

18 Op 27 september 2011 heeft het Koninkrijk België de Commissie laten weten het niet eens te zijn met het litigieuze besluit.

19 Het heeft daartoe allereerst verklaard dat het bij zijn standpunt bleef dat de financiering van de BSE-tests uit staatsmiddelen geen staatssteun vormde, aangezien „geen enkele bepaling van het recht van de Unie de lidstaten de verplichting oplegt om de kosten van de BSE-tests geheel of gedeeltelijk terug te vorderen van de marktdeelnemers, en inzonderheid van hen die actief zijn in de landbouwsector". Het Koninkrijk België heeft vervolgens gewezen op het belang van het hangende onderzoek van de mededingingsautoriteiten betreffende verdenkingen van concurrentieverstorende praktijken van laboratoria met betrekking tot de BSE-tests.

20 Wat de uitvoering van het litigieuze besluit betreft, heeft het Koninkrijk België aangevoerd dat, gelet op de grote kring van personen die in artikel 1 van het litigieuze besluit werden vermeld als mogelijke begunstigden van de onwettige en met de interne markt onverenigbare staatssteun, namelijk 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-test moesten worden onderworpen, geen „objectief verband kon worden gelegd tussen het oorspronkelijk voor [BSE] geteste dier en de verschillende begunstigden in alle stadia tot de verkoop van het eindproduct".

21 Ten slotte heeft het Koninkrijk België betoogd dat het totaalbedrag van de voormelde steun hoe dan ook aan de hand van gemiddelde bedragen slechts hoefde te worden te verdeeld tussen de zes betrokken sectoren (fokkers, verkopers van levende dieren, slachthuizen, productie en verwerking van producten, groothandel en detailhandel), om dit bedrag vervolgens te delen door het aantal marktdeelnemers per categorie die in deze sectoren actief zijn, en aldus tot de vaststelling te komen dat die bedragen volgens de de-minimisregeling niet hoefden te worden teruggevorderd.

22 Op 18 juli 2012 heeft de Commissie het Koninkrijk België ervan in kennis gesteld dat de begunstigde van de steun „de marktdeelnemer is voor wie de verplichting geldt om een BSE-test uit te laten voeren, en aan wie het slachthuis een retributie voor de kosten van de BSE-tests in rekening brengt", en dat deze lidstaat „diende na te gaan of tijdens de betrokken periode de begunstigden die op persoonlijke titel gebruik maakten van de BSE-test op hun runderen, onverenigbare steun ([dat wil zeggen] van meer dan 40 EUR) [hadden] ontvangen die hoger was dan de de-minimisgrens". In dit verband heeft de Commissie een berekeningsmethode voorgesteld waarbij – gesteld dat geen andere steun was verleend – het de-minimisbedrag werd gedeeld door het bedrag waarmee het bedrag van 40 EUR aan verenigbare steun werd overschreden, om zo te komen tot het aantal BSE-tests per marktdeelnemer boven hetwelk de steun de de-minimisgrens te boven ging.

23 Na een uitvoerige correspondentie te hebben gevoerd, in het bijzonder betreffende de berekeningsmethode om de terug te vorderen steunbedragen te bepalen, heeft de Commissie geoordeeld dat het Koninkrijk België niet de maatregelen had genomen die noodzakelijk waren om te voldoen aan het litigieuze besluit en heeft zij dan ook besloten om het onderhavige beroep in te stellen bij verzoekschrift van 19 december 2014.

24 Nadat dit beroep is ingesteld, heeft het Gerecht van de Europese Unie bij arrest van 25 maart 2015, België/Commissie (T-538/11, EU:T:2015:188), het eerder door het Koninkrijk België ingestelde beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit verworpen. Bij arrest van 30 juni 2016, België/Commissie (C-270/15 P, EU:C:2016:489), heeft het Hof de door het Koninkrijk België tegen dat arrest van het Gerecht ingestelde hogere voorziening afgewezen.

Beroep

Argumenten van partijen

25 De Commissie stelt dat de betrokken steun niet is teruggevorderd binnen een termijn van vier maanden na de datum van kennisgeving van het litigieuze besluit, dus op uiterlijk 28 november 2011, en dat het Koninkrijk België bovendien niet het bewijs levert dat het volstrekt onmogelijk was om de betrokken steun terug te vorderen.

26 In dit verband voert de Commissie aan dat het litigieuze besluit, anders dan het Koninkrijk België beweert, aanwijzingen geeft over de identiteit van de begunstigden van de onwettige en met de interne markt onverenigbare steun. Dit besluit gewaagt immers niet zonder meer in algemene termen van de veehouders, slachthuizen en andere entiteiten die zich toeleggen op de verwerking, behandeling, verkoop en afzet van van runderen afkomstige producten, maar specificeert wie van deze personen als de begunstigden van die steun moeten worden beschouwd, namelijk degenen die een BSE-test moesten doen verrichten en voor wie geldt dat de betrokken steunmaatregelen de door hen te dragen exploitatiekosten hebben verlicht.

27 De werkelijke begunstigden van de onwettige en met de interne markt onverenigbare staatssteun zijn dus in de meeste gevallen, behoudens specifieke omstandigheden, de primaire producenten, maar in andere omstandigheden en naargelang het geval kan het ook gaan om het slachthuis, de entiteit die het dier heeft verwerkt of behandeld, of degene die de van runderen afkomstige producten heeft verkocht of afgezet.

28 Deze instelling voegt hieraan toe dat zij tijdens de gehele briefwisseling met het Koninkrijk België steeds weer praktische en haalbare methoden voor de uitvoering van het litigieuze besluit heeft voorgesteld en dat zij, anders dan die lidstaat beweert, haar standpunt met betrekking tot de personen die volgens dit besluit als begunstigden van de onwettige en met de interne markt onverenigbare steun moesten worden beschouwd, nooit heeft gewijzigd.

29 Zij beklemtoont dat het Koninkrijk België zich niet kan beroepen op de de-minimisregelingen, aangezien het heeft nagelaten de individuele begunstigden van de steun te identificeren en het dus enerzijds niet het bewijs heeft kunnen leveren dat de totale steun de in deze regelingen toegestane bovengrens niet overschreed, en het anderzijds evenmin heeft kunnen aantonen dat alle andere hierin bepaalde voorwaarden waren nageleefd.

30 Volgens de Commissie beroept het Koninkrijk België zich ten onrechte op de volstrekte onmogelijkheid om het litigieuze besluit uit te voeren en stelt het ten onrechte dat het gedurende de volledige procedure blijk heeft gegeven van een zeer grote loyaliteit, hoewel deze lidstaat zich is blijven verzetten tegen de uitvoering van het litigieuze besluit met argumenten die tegen dit besluit waren gericht.

31 Het Koninkrijk België beantwoordt dit betoog in de eerste plaats met de stelling dat de financiering van de BSE-tests niet kan worden aangemerkt als staatssteun, aangezien de kosten voor deze tests voortvloeien uit een wettelijke verplichting die is opgelegd ter bescherming van de volksgezondheid, en die kosten dus niet kunnen worden beschouwd als een last die normaliter drukt op het budget van een onderneming.

32 Het Koninkrijk België stelt in de tweede plaats dat met redelijke zekerheid mag worden aangenomen dat de de-minimisdrempels niet werden overschreden, zodat geenszins sprake is van niet-nakoming van de uit het litigieuze besluit voortvloeiende verplichtingen. Daartoe voert deze lidstaat aan dat BSE een ziekte is die de volledige voedselketen aantast, van het stadium van de productie tot dat van de verkoop van het eindproduct, waardoor geen objectief verband kan worden gelegd tussen het geteste dier en de verschillende begunstigden, in alle fasen van het proces van de productie en de verkoop van het eindproduct. Daarom heeft deze lidstaat zich steeds op het standpunt gesteld – in overeenstemming met het litigieuze besluit, met name overweging 92 ervan – dat de kosten van de BSE-tests moesten worden opgebracht door de zes betrokken sectoren van de rundvleesbranche, temeer daar, indien de steun in gelijke delen werd verdeeld tussen deze sectoren, het gemiddelde bedrag van het per sector door elke begunstigde verkregen voordeel duidelijk onder de de-minimisdrempels bleef, zodat niet redelijkerwijs van een lidstaat kan worden verlangd dat hij buitensporig zware taken vervult die kennelijk geen nut hebben.

33 Het Koninkrijk België voegt hieraan toe dat hoe dan ook alleen zou kunnen worden nagegaan voor welke begunstigden van de steun de drempels zouden zijn overschreden indien deze begunstigden aan de hand van het litigieuze besluit daadwerkelijk kunnen worden geïdentificeerd, hetgeen in casu niet het geval is.

34 In dit verband voert deze lidstaat aan dat het litigieuze besluit op een aantal punten onsamenhangend is, waardoor niet kan worden uitgemaakt of de onrechtmatige en onverenigbare steun alleen van de eigenaar van het betrokken dier moet worden teruggevorderd dan wel van alle marktdeelnemers die actief zijn in de sectoren die in dat besluit worden vermeld. Deze inconsistenties leiden ertoe dat dit besluit ofwel als non-existent moet worden beschouwd, ofwel onmogelijk kan worden uitgevoerd.

35 Het Koninkrijk België stelt dienaangaande dat hem niet kan worden verweten dat het niet loyaal met de Commissie heeft samengewerkt, aangezien voor de uitvoering van het litigieuze besluit enkel de door hem voorgestelde globale methode mogelijk was, hetgeen niet werd toegestaan door de Commissie, die haar toelichtingen met betrekking tot de vaststelling van de onwettige en met de interne markt onverenigbare staatssteun steeds weer heeft gewijzigd.

Beoordeling door het Hof

36 Vooraf moet erop worden gewezen dat het Koninkrijk België, zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie heeft opgemerkt, niet betwist dat met betrekking tot de in artikel 1, leden 3 en 4, van het litigieuze besluit als staatssteun gekwalificeerde financiering geen maatregelen zijn getroffen tot terugvordering ervan, en evenmin dat de in artikel 4 van dit besluit bedoelde informatie niet aan de Commissie is verstrekt binnen de voorgeschreven termijnen.

37 Bijgevolg moet worden nagegaan welk verweer het Koninkrijk België aanvoert ter rechtvaardiging van de niet-uitvoering van dat besluit.

38 In dit verband moet worden benadrukt dat het enige verweer dat een lidstaat kan aanvoeren tegen een door de Commissie krachtens artikel 108, lid 2, VWEU ingesteld beroep wegens niet-nakoming, de volstrekte onmogelijkheid is om het tot hem gerichte besluit uit te voeren, behoudens het geval waarin een terugvorderingsbesluit krachtens artikel 263 VWEU nietig is verklaard (zie arrest van 9 juli 2015, Commissie/Frankrijk, C-63/14, EU:C:2015:458, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak),

alsook het feit dat het terugvorderingsbesluit zulke ernstige en kennelijke gebreken vertoont dat het als non-existent kan worden aangemerkt (zie in die zin onder meer arresten van 10 oktober 2013, Commissie/Italië, C-353/12, niet gepubliceerd, EU:C:2013:651, punt 43, en 22 maart 2001, Commissie/Frankrijk, C-261/99, EU:C:2001:179, punt 19).

39 Wat het argument aangaande de onjuiste kwalificatie van de financiering van de BSE-tests als staatssteun betreft, hoeft slechts erop te worden gewezen dat dit argument in feite erop neerkomt dat wordt betwist dat sprake is van staatssteun als zodanig, en dus wordt opgekomen tegen de geldigheid van het litigieuze besluit, zonder dat evenwel wordt aangevoerd dat dit besluit op zich als non-existent moet worden beschouwd. Dit argument kan dan ook enkel worden aangevoerd in het kader van een procedure inzake een beroep tot nietigverklaring zoals is vastgesteld in artikel 263 VWEU (zie in die zin arrest van 12 februari 2015, Commissie/Frankrijk, C-37/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:90, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Hoe dan ook moet worden geconstateerd dat dit argument reeds is onderzocht en afgewezen in de punten 79 tot en met 81 van het arrest van het Gerecht van 25 maart 2015, België/Commissie (T-538/11, EU:T:2015:188), waarbij dit het door het Koninkrijk België ingestelde beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit heeft verworpen, en dat dit arrest door het Hof is bevestigd in het arrest van 30 juni 2016, België/Commissie (C-270/15 P, EU:C:2016:489).

41 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het argument betreffende de onjuiste kwalificatie van de BSE-tests als staatssteun niet-ontvankelijk is.

42 Wat het argument inzake de non-existentie van het litigieuze besluit betreft, welk argument door het Koninkrijk België alleen wordt aangevoerd voor het geval dat de betrokken steun uitsluitend van de veehouders moet worden teruggevorderd, dient te worden beklemtoond dat zowel in de overwegingen 90, 92 en 99 als in artikel 1, lid 3, van dat besluit de marktdeelnemers op wie de verplichting rustte om de test te laten uitvoeren en daar de kosten van te dragen, als begunstigden van de betrokken steun worden aangemerkt.

43 Hieruit volgt dat, ook al worden de begunstigden in het litigieuze besluit niet nader geïdentificeerd volgens een bepaalde sector of volgens andere objectieve criteria dan die waarnaar in het vorige punt wordt verwezen, aan de hand van dat besluit niettemin kon worden vastgesteld wie de begunstigden van de onwettige en met interne markt onverenigbare steun waren, zonder dat het daarbij enkel om de veehouders ging. Bijgevolg kan dat besluit niet als non-existent worden beschouwd.

44 Wat het argument betreft dat is ontleend aan de moeilijkheden die gepaard gaan met de identificatie van de reële begunstigden van de betrokken steun, welk argument wordt aangevoerd voor het geval dat de verplichting om deze steun terug te vorderen niet beperkt is tot de veehouders, dient eraan te worden herinnerd dat de vrees voor – zelfs onoverkomelijke – moeilijkheden die met name voortvloeien uit de verificatie van de situatie van elke betrokken onderneming wat de terugvordering van de onrechtmatige steun betreft dan wel het feit dat het stelsel van de steun de nationale productiestructuur volledig heeft doordrongen, niet kan rechtvaardigen dat een lidstaat de krachtens het recht van de Unie op hem rustende verplichtingen niet nakomt (zie in die zin arrest van 1 april 2004, Commissie/Italië, C-99/02, EU:C:2004:207, punten 22 en 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 In casu heeft het Koninkrijk België niet aangetoond dat het voor hem in de praktijk onmogelijk was om de werkelijke begunstigden van de betrokken steun te identificeren. Het had zich bijvoorbeeld kunnen wenden tot de laboratoria of tot de marktdeelnemers bij wie de monsters voor de BSE-tests werden genomen, welke entiteiten worden genoemd in punt 25 van de TSE-richtsnoeren, teneinde vast te stellen bij welke andere marktdeelnemers die steun terecht was gekomen.

46 Wat het argument betreft waarmee wordt aangevoerd dat de de-minimisdrempels niet werden overschreden, zij eraan herinnerd dat, om de begunstigde van staatssteun te bepalen, de ondernemingen moeten worden aangewezen die daarvan daadwerkelijk hebben geprofiteerd (arresten van 3 juli 2003, België/Commissie, C-457/00, EU:C:2003:387, punt 55, en 21 december 2016, Commissie/Aer Lingus en Ryanair Designated Activity, C-164/15 P en C-165/15 P, EU:C:2016:990, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze rechtspraak sluit uit dat het bedrag van de terug te vorderen steun wordt berekend door het totaalbedrag van die steun in gelijke delen aan de in het litigieuze besluit vermelde economische sectoren toe te delen, zoals het Koninkrijk België voorstelt ten bewijze dat de de-minimisdrempels niet zijn overschreden.

47 Bovendien staat het volgens de rechtspraak van het Hof weliswaar aan de Commissie om de niet-nakoming aan te tonen en de feiten en de omstandigheden aan te dragen die het Hof nodig heeft om uit te maken of er sprake is van niet-nakoming, zonder dat zij zich daarbij op een of ander vermoeden kan baseren, maar is het evenwel, wanneer vaststaat dat een gedeelte of het geheel van de betrokken steun niet is teruggevorderd, de betrokken lidstaat die dient aan te geven waarom die terugvordering niet vereist is voor een aantal begunstigden (arrest van 12 februari 2015, Commissie/Frankrijk, C-37/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:90, punt 71). Behoudens de berekeningsmethode die wordt uitgesloten door de rechtspraak die in het vorige punt is aangehaald, verstrekt de Belgische regering evenwel geen enkel nauwkeurig en concreet gegeven waaruit kan worden afgeleid dat voor die begunstigden de de-minimisdrempels zijn geëerbiedigd.

48 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk België de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 288, vierde alinea, VWEU en de artikelen 2 tot en met 4 van het voornoemde besluit, doordat het niet binnen de gestelde termijnen alle maatregelen heeft getroffen die noodzakelijk zijn om de bij artikel 1, leden 3 en 4, van dat besluit onrechtmatig en met de interne markt onverenigbaar verklaarde staatssteun terug te vorderen van de begunstigden, en het de Commissie niet binnen de gestelde termijn in kennis heeft gesteld van de maatregelen die zijn genomen om aan dat besluit te voldoen.

Kosten

49 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

1) **Het Koninkrijk België is de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 288, vierde alinea, VWEU en de artikelen 2 tot en met 4 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)], doordat het niet binnen de gestelde termijnen alle maatregelen heeft getroffen die noodzakelijk zijn om de bij artikel 1, leden 3 en 4, van dat besluit onrechtmatig en met de interne markt onverenigbaar verklaarde staatssteun terug te vorderen van de begunstigden, en het de Europese Commissie niet binnen de gestelde termijn in kennis heeft gesteld van de maatregelen die zijn genomen om aan dat besluit te voldoen.**

2) **Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen