Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

13 päivänä syyskuuta 2017 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Valtiontuet – Päätös 2011/678/EU – Nautaeläinten tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden (TSE) seulontojen rahoittamiseksi myönnetty valtiontuki – Sisämarkkinoille soveltumaton tuki – Takaisinperimisvelvollisuus – Täytäntöönpanon laiminlyönti

Asiassa C-591/14,

jossa on kyse SEUT 108 artiklan 2 kohdan toiseen alakohtaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 19.12.2014,

Euroopan komissio, asiamiehinään J.-F. Brakeland, B. Stromsky, S. Noë ja H. van Vliet, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehinään C. Pochet, L. Van den Broeck ja J.-C. Halleux, avustajinaan L. Van den Hende ja J. Charles, avocats,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit E. Juhász (esittelevä tuomari), C. Vajda, K. Jürimäe ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Giacobbo-Peyronnel,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.12.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.3.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteessaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut sille SEUT 288 artiklan neljännen kohdan ja valtiontuesta, jonka Belgia on myöntänyt nautaeläinten tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden (TSE) seulontojen rahoittamiseksi (valtiontuki C 44/08 (ex NN 45/04)), 27.7.2011 annetun komission päätöksen 2011/678/EU (EUVL 2011, L 274, s. 36; jäljempänä riidanalainen päätös) 2–4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole asetetuissa määräajoissa ryhtynyt kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin periäkseen valtiontukien saajilta takaisin mainitun päätöksen 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi todetut valtiontuet ja koska se ei asetetussa määräajassa ilmoittanut komissiolle toimenpiteistä, joihin kyseisen päätöksen noudattamiseksi on ryhdytty.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus (EY) N:o 659/1999

2 [SEUT 108 artiklan] soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuen takaisinperiminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta, jäljempänä ’takaisinperimistä koskeva päätös’. Komissio ei saa vaatia tuen takaisinperimistä, jos tämä olisi [unionin] lainsäädännön jonkin yleisen periaatteen vastaista.

2. Takaisinperimistä koskevan päätöksen nojalla takaisin perittävään tukeen lisätään korko, jonka suuruuden komissio vahvistaa. Korkoa maksetaan siitä päivästä alkaen, jolloin sääntöjenvastainen tuki on ollut tuensaajan käytössä, sen takaisinperimispäivään asti.

3. Takaisinperiminen on toteutettava viipymättä ja asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön menettelyjen mukaisesti, jos ne mahdollistavat komission päätöksen välittömän ja tehokkaan täytäntöönpanon, sanotun kuitenkaan rajoittamatta [unionin] tuomioistuimen SEUT 278 nojalla antamien määräysten soveltamista. Tämän toteuttamiseksi, ja jos asia on jonkin kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä, asianomaisten jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki oikeudellisissa järjestelmissään käytettävissä olevat tarpeelliset toimenpiteet, mukaan lukien tilapäiset toimet, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin lainsäädännön soveltamista.”

TSE-suuntaviivat

3 Euroopan yhteisöjen komissio vahvisti vuonna 2002 TSE-testien, kuolleiden eläinten ja teurasjätteiden vuoksi myönnettäviä valtiontukia koskevat yhteisön suuntaviivat (EYVL 2002, C 324, s. 2; jäljempänä TSE-suuntaviivat). Näiden suuntaviivojen 23–25 kohdassa todetaan seuraavaa:

”23. Jotta edistettäisiin toimenpiteitä eläinten ja ihmisten terveyden suojelemiseksi, komissio on päättänyt hyväksyä edelleen valtiontuet enintään 100 prosenttiin asti TSE-testien kustannuksista maatalouden suuntaviivojen 11.4 kohdan periaatteiden mukaisesti.

24. Ihmisravinnoksi teurastettavien nautaeläinten pakollisten BSE-testien osalta välitön ja välillinen julkinen tuki saa olla 1 päivästä tammikuuta 2003 alkaen kuitenkin yhteensä enintään 40 euroa testiä kohti, yhteisön tuki mukaan luettuna. Testausvelvollisuus voi perustua yhteisön tai

jäsenvaltion lainsäädäntöön. Määrä koskee testauksen kokonaiskustannuksia, toisin sanoen testausvälineitä ja näytteenottoa sekä näytteiden kuljetusta, testausta, varastointia ja tuhoamista. Määrää voidaan tulevaisuudessa alentaa, kun testauskustannukset laskevat.

25. TSE-kustannuksiin myönnettävä valtiontuki on maksettava toimijalle, jonka tiloissa testinäytteet otetaan. Jotta helpotettaisiin tällaisen valtiontuen hallintoa, tuen saa kuitenkin maksaa toimijan asemesta laboratorioille, jos voidaan asianmukaisesti osoittaa, että maksettu valtiontuki siirretään kokonaisuudessaan toimijalle. Toimijan, jonka tiloissa testinäytteet otetaan, on alennettava veloittamiaan hintoja välittömästi tai välillisesti saamaansa valtiontukea vastaavalla määrällä.”

Asian tausta ja riidanalainen päätös

4 Vuosina 2001–2006 Belgian kuningaskunta maksoi kokonaan tai osittain nautaeläinten tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden seulontatesteistä (jäljempänä BSE-testit) aiheutuneet kulut.

5 BSE-testien kustannukset rahoitettiin 1.1.–31.12.2001 välisenä aikana kokonaisuudessaan valtionkassasta.

6 Bureau d’intervention et de restitution belge (Belgian interventio- ja tukivirasto, jäljempänä BIRB), joka on liittovaltion julkinen laitos ja oikeushenkilö, rahoitti kyseisiä testejä ennakkoon 1.1.2002–30.6.2004 välisenä aikana.

7 BSE-testit rahoitti 1.7.–30.11.2004 välisenä aikana Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (liittovaltion elintarviketurvallisuusvirasto, jäljempänä AFSCA), joka on julkinen laitos ja oikeushenkilö.

8 Saamiensa kanteluiden johdosta komissio osoitti 27.1.2004 Belgian kuningaskunnalle tietopyynnön, joka koski BSE-testien rahoitustoimenpiteitä. Belgian viranomaiset vastasivat pyyntöön 6.2.2004 ja 14.5.2004.

9 Belgian kuningaskunta ilmoitti 23.1.2004 päivätyllä kirjeellään komissiolle tukitoimenpiteestä, jonka tarkoituksena oli kattaa eläimille tehdyistä BSE-testeistä aiheutuvat kulut. Tällä toimenpiteellä oli tarkoitus rahoittaa ennakolta BSE-testeistä aiheutuvat kulut, joiden määrä oli tarkoitus korvata myöhemmin veronluonteisilla maksuilla. Belgian kuningaskunnan antamien selvitysten mukaan ilmoitetussa rahoitusmekanismissa oli kyse vain uudelleenmuotoillusta kuninkaan asetuksesta, jonka komissio oli hyväksynyt vuonna 2001 mutta jota ei kuitenkaan ollut pantu täytäntöön. Koska ilmoitettu toimenpide oli jo suoritettu, se merkittiin ilmoittamatta jätettyjen tukien rekisteriin numerolla NN 45/04.

10 Belgian viranomaiset ilmoittivat 16.9.2004 uudesta ehdotuksesta kuninkaan asetukseksi, josta tuli 15.10.2004 eläinten tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden seulontojen rahoittamisesta annettu kuninkaan asetus (Moniteur belge, 8.11.2004, s. 75290). Mainitulla asetuksella vahvistettiin korvausjärjestelmä, jonka mukaan kustakin teurastettavaksi tuodusta nautaeläimestä maksettaisiin 10,70 euron korvaus.

11 Komissio ilmoitti 26.11.2008 päivätyllä kirjeellä Belgian kuningaskunnalle päätöksestään aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely.

12 Komissio totesi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 121 perustelukappaleessa, että Belgian kuningaskunta oli ylittänyt 1.1.2003–30.6.2004 välisenä aikana BSE-testien rahoittamiseksi sallitun tuen enimmäismäärän, joka on vahvistettu TSE-suuntaviivoissa 40 euroksi testiä kohden. Komissio täsmensi, että sallitun enimmäismäärän ylittävien tukien oli arvioitu olevan 6 619 810,74 euroa.

13 Komissio nimittäin totesi mainitun päätöksen johdanto-osan 92 perustelukappaleessa, että ”– – valtion varoilla, kuten maksuosuuksilla, rahoitetut toimenpiteet antavat valikoivaa etua sellaisille maataloustuottajille, teurastamoille ja muille yrityksille, jotka jalostavat, käsittelevät, myyvät tai pitävät kaupan asiaa koskevan lainsäädännön nojalla BSE-testattaviksi määrätyistä nautaeläimistä valmistettuja tuotteita, koska ne alentavat tuensaajia normaalisti rasittavia maksuja. Tätä etua ei myönnetä suorina maksuina, vaan BSE-testien kustannuksista vastaavat julkiset viranomaiset, jotka maksavat ne suoraan laboratorioille. Laboratoriot suorittavat testit teurastamojen pyynnöstä ja laskuttavat niiden kustannukset AFSCA:lta”.

14 Komissio totesi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 99 ja 100 perustelukappaleessa yhtäältä, että BSE-testien rahoittaminen maksuosuuksilla merkitsee valtion varoista myönnettyä etua sellaisille maataloustuottajille, teurastamoille ja muille yrityksille, jotka jalostavat, käsittelevät, myyvät tai pitävät kaupan asiaa koskevan lainsäädännön nojalla BSE-testattaviksi määrättyjen nautaeläinten lihasta valmistettuja tuotteita, ja toisaalta, että tämä tuki kuuluu EUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Komissio totesi, ettei Belgian kuningaskunta ollut ilmoittanut sille näistä tuista, ja katsoi siksi kyseisten tukien olevan sääntöjenvastaisia.

15 Komissio tarkasteli riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 126–128 perustelukappaleessa – 1.1.2003–30.6.2004 välisenä aikana maksettujen tukien osalta – Belgian kuningaskunnan ehdottamaa valtiontukien takaisinperintäjärjestelmää, jossa tuet perittäisiin takaisin AFSCA:n toiminnan rahoittamiseksi pidätetyillä maksuosuuksilla; Belgian kuningaskunnan mukaan syynä tähän kollektiiviseen menettelytapaan oli se, että tukien periminen yksitellen oli käytännössä vaikeaa.

16 Komissio korosti riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 129 perustelukappaleessa, että tällainen Belgian kuningaskunnan toteuttama takaisinperintäjärjestelmä ei täytä sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperintää koskevia vaatimuksia, koska – toisin kuin unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu – siinä ei velvoiteta tukien tosiasiallista saajaa itseään palauttamaan markkinoilla kilpailijoihinsa verrattuna saamaansa etua.

17 Tämän perusteella komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, joka annettiin tiedoksi Belgian kuningaskunnalle 28.7.2011, seuraavaa:

”1 artikla

1. Korvauksilla rahoitetut toimenpiteet eivät ole valtiontukea.

2. BSE-testien rahoittaminen valtion varoista 1 päivän tammikuuta 2001 ja 31 päivän joulukuuta 2002 sekä 1 päivän heinäkuuta 2004 ja 31 päivän joulukuuta 2005 välisenä aikana on sisämarkkinoille soveltuvaa valtiontukea sellaisille maataloustuottajille, teurastamoille ja muille yrityksille, jotka jalostavat, käsittelevät, myyvät tai pitävät kaupan asiaa koskevan lainsäädännön nojalla BSE-testattaviksi määrättyjen nautaeläinten lihasta valmistettuja tuotteita.

3. BSE-testien rahoittaminen valtion varoista 1 päivän tammikuuta 2003 ja 30 päivän kesäkuuta 2004 välisenä aikana on 40 euron enimmäismäärään asti testiä kohden sisämarkkinoille soveltuvaa valtiontukea sellaisille maataloustuottajille, teurastamoille ja muille yrityksille, jotka jalostavat, käsittelevät, myyvät tai pitävät kaupan asiaa koskevan lainsäädännön nojalla BSE-testattaviksi määrättyjen nautaeläinten lihasta valmistettuja tuotteita. Se osa tuesta, joka ylittää 40 euroa testiä kohden, on sisämarkkinoille soveltumatonta, ja se on perittävä takaisin, lukuun ottamatta erityisiin hankkeisiin myönnettyjä tukia, jotka tukien myöntämishetkellä täyttivät kaikki tukiin sovellettavassa vähämerkityksisestä tuesta annetussa asetuksessa vahvistetut edellytykset.

4. Belgia on myöntänyt BSE-testien rahoittamiseen osoitetun tuen sääntöjenvastaisesti ja rikkonut EUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa 1 päivän tammikuuta 2001 ja 30 päivän kesäkuuta 2004 välisenä aikana.

2 artikla

1. Belgian on toteutettava tarvittavat toimenpiteet 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen sääntöjenvastaisten ja sisämarkkinoille soveltumattomien tukien perimiseksi takaisin tuensaajilta.

2. Takaisinperittävään tukeen sisällytetään korko alkaen siitä, kun tuki asetettiin tuensaajien käyttöön, tuen todelliseen takaisinperintään asti.

3. Koroille lasketaan korkoa [asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta 21.4.2004 annetun komission] asetuksen (EY) N:o 794/2004 [(EUVL L 140, s. 1)] V luvussa vahvistettujen säännösten mukaisesti.

4. Tuki on maksettava takaisin viipymättä kansallisen oikeuden mukaisten menettelyjen mukaisesti, jos niissä mahdollistetaan päätöksen välitön [ja tehokas] täytäntöönpano.

3 artikla

Edellä 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettu tuki on perittävä takaisin välittömästi ja tehokkaasti.

Belgian on varmistettava, että tämä päätös pannaan täytäntöön neljän kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

4 artikla

1. Belgian on toimitettava kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta komissiolle seuraavat tiedot:

a) luettelo tuensaajista, jotka ovat saaneet 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettua tukea, ja kunkin tuensaajan tukiohjelman nojalla saaman tuen kokonaismäärä;

b) tuensaajilta takaisinperittävän tuen kokonaismäärä (tuki ja takaisinperintään sovellettava korko);

c) tarkka kuvaus toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi;

d) asiakirjat, jotka osoittavat, että tuensaajat on määrätty maksamaan tuki takaisin.

2. Belgian on ilmoitettava komissiolle tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden edistymisestä siihen saakka, kun 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitetun tuen takaisinperintä on saatettu loppuun.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitetun kahden kuukauden määräajan päätyttyä Belgian on esitettävä komission pyynnöstä selostus tämän päätöksen noudattamiseksi jo toteutetuista tai suunnitelluista toimenpiteistä. Selostuksessa on annettava myös yksityiskohtaiset tiedot tuensaajilta jo perityistä tukimääristä ja koroista.

5 artikla

Tämä päätös on osoitettu Belgian kuningaskunnalle.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

18 Belgian kuningaskunta ilmoitti komissiolle 27.9.2011 olevansa eri mieltä riidanalaisesta päätöksestä.

19 Tältä osin Belgian kuningaskunta ilmoitti ensiksi pysyvänsä kannassaan, jonka mukaan se, että valtio rahoitti BSE-testeistä aiheutuneet kulut, ei ollut valtiontukea, koska ”ei ole olemassa sellaista unionin sääntöä, joka velvoittaisi jäsenvaltiot perimään – kokonaan tai osaksi – BSE-testeistä aiheutuneet kulut taloudellisilta toimijoilta ja erityisesti niiltä, jotka ovat aktiivisia maatalousalalla”. Seuraavaksi Belgian kuningaskunta korosti samaan aikaan käynnissä olleiden kilpailuviranomaisten tutkimusten, jotka koskivat BSE-testien yhteydessä ilmenneitä laboratorioiden kilpailunvastaisia käytäntöjä, tärkeyttä.

20 Riidanalaisen päätöksen toimeenpanosta Belgian kuningaskunta väitti, että – kun otetaan huomioon riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa säädetty sellaisten toimijoiden, jotka ovat sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattomien tukien saajia, toisin sanoen maataloustuottajat, teurastamot ja muut yritykset, jotka jalostavat, käsittelevät, myyvät tai pitävät kaupan BSE-testattaviksi määrättyjen nautaeläinten lihasta valmistettuja tuotteita, laaja piiri – on mahdotonta ”löytää objektiivisesti havaittava yhteys [BSE]-testatun eläimen ja eri vaiheissa aina lopputuotteen myyntiin saakka tukea saaneiden toimijoiden välillä”.

21 Lopuksi Belgian kuningaskunta väitti, että joka tapauksessa sen toteamiseksi, ettei tukien takaisin perintään vähämerkityksistä tukea koskevan säännön nojalla ollut aihetta, on riittävää, että mainitut tuet jaetaan tasan kyseessä olevien kuuden alan kesken (kasvattajat, elävien eläinten myyjät, teurastamot, tuotteiden tuottajat ja jalostajat, tukkukauppa, vähittäismyynti) ja alakohtainen tukimäärä jaetaan alalle kuuluvien taloudellisten toimijoiden lukumäärän mukaan.

22 Komissio ilmoitti Belgian kuningaskunnalle 18.7.2012, että tuensaaja on ”toimija, jolla on velvollisuus BSE-testin suorittamiseen ja jolta teurastamo laskuttaa korvauksen BSE-testien kustannuksista” ja että kyseisen jäsenvaltion tehtävänä on ”selvittää kyseisen ajanjakson osalta, olivatko tuensaajat, jotka olivat kukin erikseen saaneet palvelun, jossa heidän nautaeläimilleen tehtiin BSE-testi, saaneet sisämarkkinoille soveltumatonta tukea (eli 40 euroa ylittävä osa), joka ylitti vähämerkityksisen tuen”. Tältä osin komissio ehdotti laskutapaa, jossa vähämerkityksinen määrä jaetaan 40 euroa testiä kohden ylittävällä määrällä, jotta lopuksi saadaan tietää jokaisen toimijan teettämien sellaisten BSE-testien lukumäärä, joiden osalta tuki ylittää sallitut rajat.

23 Pitkän kirjeenvaihdon, joka koski erityisesti laskutapaa takaisin perittävän tuen määrittämiseksi, jälkeen komissio, joka katsoi, ettei Belgian kuningaskunta ollut ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin noudattaakseen riidanalaista päätöstä, päätti nostaa 19.12.2014 päivätyllä kannekirjelmällään nyt käsiteltävän kanteen.

24 Mainitun muutoksenhaun seurauksena unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi 25.3.2015 antamallaan tuomiolla Belgia v. komissio (T-538/11, EU:T:2015:188) Belgian kuningaskunnan aiemmin nostaman kumoamiskanteen riidanalaisesta päätöksestä. Unionin tuomioistuin hylkäsi 30.6.2016 antamallaan tuomiolla Belgia v. komissio (C-270/15 P, EU:C:2016:489) Belgian kuningaskunnan mainitusta unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta tekemän valituksen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

25 Komissio toteaa, ettei kyseisiä tukia peritty takaisin lainkaan riidanalaisen päätöksen tiedoksiantoa seuranneiden neljän kuukauden aikana eli 28.11.2011 mennessä eikä Belgian kuningaskunta myöskään ole esittänyt näyttöä siitä, että sen olisi ollut täysin mahdotonta panna päätös täytäntöön.

26 Tältä osin komissio väittää, että – toisin kuin Belgian kuningaskunta esittää – riidanalaisen päätöksen perusteella on mahdollista yksilöidä sääntöjenvastaisten ja sisämarkkinoille soveltumattomien tukien saajat. Mainitussa päätöksessä ei nimittäin tarkoiteta yleisesti maataloustuottajia, teurastamoja ja muita

yrityksiä, jotka jalostavat, käsittelevät, myyvät tai pitävät kaupan nautaeläinten lihasta valmistettuja tuotteita, vaan siinä täsmennetään, että näistä toimijoista ovat kyseisten tukien saajia ne, joiden velvollisuutena on teettää BSE-testejä ja jotka ovat mainittujen tukien ansiosta voineet alentaa kustannuksiaan.

27 Näin ollen sääntöjenvastaisten ja sisämarkkinoille soveltumattomien tukien tosiasiallisia saajia ovat useimmiten – erityistapaukset pois lukien – alkutuottajat, mutta niitä voivat olla myös – muissa olosuhteissa tapauksen mukaan – teurastamo, yritys, joka on jalostanut eläimen tai käsitellyt sitä, tai se, joka on myynyt tai pitänyt kaupan nautaeläinten lihasta valmistettuja tuotteita.

28 Komissio lisää, että Belgian kuningaskunnan kanssa käymänsä kirjeenvaihdon aikana se esitti useita käytännöllisiä ja toteutettavissa olevia tapoja riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanemiseksi eikä – toisin kuin Belgian kuningaskunta väittää – se milloinkaan muuttanut kantaansa siitä, ketä on riidanalaisessa päätöksessä tarkoitetulla tavalla pidettävä sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi katsottujen tukien saajina.

29 Komissio korostaa, ettei Belgian kuningaskunta voi vedota vähämerkityksisestä tuesta annettuihin asetuksiin, koska se ei yksilöinyt tukien yksittäisiä saajia ja koska se ei tämän seurauksena kykene osoittamaan yhtäältä, etteivät nämä tuet yhteenlaskettuina ylittäneet kyseisissä asetuksissa säädettyä rajaa, ja toisaalta, että kaikkia näissä asetuksissa säädettyjä edellytyksiä oli noudatettu.

30 Komissio lisää, että Belgian kuningaskunta on virheellisesti vedonnut riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanemisen täydelliseen mahdottomuuteen ja siihen, että se on väittämänsä mukaan koko menettelyn ajan osoittanut erittäin suurta lojaalisuutta, vaikka se vastusti lakkaamatta riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa perusteluissaan, jotka olivat riidanalaisen päätöksen vastaisia.

31 Vastauksessaan Belgian kuningaskunta väittää ensiksi, ettei BSE-testien rahoitusta voida katsoa valtiontueksi siltä osin kuin testausvelvollisuus perustuu kansanterveyden suojeluun eikä testejä näin ollen voida pitää yrityksen talousarviota tavallisesti rasittavina kuluina.

32 Toiseksi se toteaa, että on olemassa kohtuullinen varmuus siitä, ettei vähämerkityksisen tuen kynnysarvoja ollut ylitetty, joten se ei ole millään tavoin jättänyt noudattamatta riidanalaisesta päätöksestä johtuvia velvoitteitaan. Tältä osin Belgian kuningaskunta väittää, että koska BSE on tauti, joka vaikuttaa koko elintarvikeketjuun tuotantovaiheesta valmiin tuotteen myyntivaiheeseen saakka, on mahdotonta yksilöidä testatun eläimen ja kaikissa menettelyn vaiheissa tukea saaneiden eri toimijoiden välillä oleva objektiivisesti havaittava yhteys. Tämän vuoksi Belgian kuningaskunta on aina katsonut – riidanalaisen päätöksen, erityisesti sen johdanto-osan 92 perustelukappaleen mukaisesti –, että BSE-testeistä aiheutuvat kulut on vyörytettävä kyseessä oleville kuudelle naudanlihaan liittyvälle talouden alalle, kun etenkin otetaan huomioon, että jos takaisin perittävä tuki jaettaisiin tasan näiden alojen kesken, kunkin alan tuensaajakohtainen keskimääräinen tuki on selvästi alle vähämerkityksisenä pidettävien tukien kynnysarvojen, ja sen vuoksi ei olisi järkevää vaatia jäsenvaltiolta äärimmäisen raskaita suorituksia, jotka olisivat ilmeisen hyödyttömiä.

33 Belgian kuningaskunta lisää, että joka tapauksessa on mahdollista varmistaa vähämerkityksisenä pidettävien tukien kynnysarvojen ylittyminen jokaisen tuensaajan osalta vain sillä edellytyksellä, että riidanalaisessa päätöksessä mahdollistetaan mainittujen tuensaajien tosiasiallinen yksilöinti, josta ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

34 Tältä osin se korostaa riidanalaisessa päätöksessä olevia epäjohdonmukaisuuksia, joiden perusteella ei voida määrittää, täytyykö sääntöjenvastaiset ja soveltumattomat tuet periä takaisin vain eläimen omistajalta vai niiltä taloudellisilta toimijoilta, jotka toimivat kyseisessä päätöksessä määritetyillä aloilla. Nämä epäjohdonmukaisuudet merkitsevät sitä, että kyseistä päätöstä on pidettävä mitättömänä tai se on mahdoton panna täytäntöön.

35 Tältä osin Belgian kuningaskunta korostaa, ettei sitä voida moittia siitä, ettei se ole tehnyt lojaalia yhteistyötä komission kanssa, koska vain sen käyttämällä kollektiivisella menetelmällä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpano oli mahdollista kyseisessä tilanteessa, jossa komissio, jonka selitykset sääntöjenvastaisten ja sisämarkkinoille soveltumattomien tukien määrittämisestä vaihtelivat, ei ole mahdollistanut täytäntöönpanoa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

36 Aluksi on aiheellista huomauttaa – julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 55 kohdassa esitetyn tavoin –, ettei Belgian kuningaskunta riitauta sitä, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan tueksi luokiteltuihin rahoituksiin ei ole sovellettu minkäänlaisia takaisinperintätoimenpiteitä, eikä liioin sitä, että tuon päätöksen 4 artiklassa tarkoitettuja tietoja ei ollut toimitettu komissiolle säädetyssä määräajassa.

37 Näin ollen on tarkasteltava niitä vastaväitteitä, joita Belgian kuningaskunta esittää perustellessaan sitä, ettei se pannut kyseistä päätöstä täytäntöön.

38 Tältä osin on huomautettava, että niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa takaisin perimisestä tehty päätös on kumottu SEUT 263 artiklan nojalla, ainoa mahdollinen peruste, johon jäsenvaltio voi vedota puolustautuakseen komission SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla nostamaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta vastaan, on täydellinen mahdottomuus panna sille osoitettu päätös täytäntöön (ks. tuomio 9.7.2015, komissio v. Ranska, C-63/14, EU:C:2015:458, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja takaisinperintää koskevan päätöksen mitättömyys, joka edellyttää sitä, että kyseiseen päätökseen liittyy erityisen vakavia ja ilmeisiä virheitä (ks. vastaavasti mm. tuomio 10.10.2013, komissio v. Italia, C-353/12, ei julkaistu, EU:C:2013:651, 43 kohta ja tuomio 22.3.2001, komissio v. Ranska, C-261/99, EU:C:2001:179, 19 kohta).

39 Kun tarkastellaan perustelua, jonka mukaan BSE-testien rahoitus on luokiteltu virheellisesti valtiontueksi, on riittävää todeta, että tällä perustelulla todellisuudessa kiistetään itse valtiontuen olemassaolo ja siten riidanalaisen päätöksen pätevyys väittämättä kuitenkaan, että päätös olisi mitätön. Näin ollen kyseiseen perusteluun voidaan vedota vain kumoamiskannetta koskevassa riita-asiassa SEUT 263 artiklassa määrätyn mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 12.2.2015, komissio v. Ranska, C-37/14, ei julkaistu, EU:C:2015:90, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Joka tapauksessa on todettava, että kyseistä perustelua on jo tarkasteltu ja se on hylätty 25.3.2015 annetun tuomion Belgia v. komissio (T-538/11, EU:T:2015:188) 79–81 kohdassa, jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Belgian kuningaskunnan riidanalaisesta päätöksestä nostaman kumoamiskanteen; unionin tuomioistuin vahvisti mainitun tuomion 30.6.2016 antamallaan tuomiolla Belgia v. komissio (C-270/15 P, EU:C:2016:489).

41 Edellä esitetyistä näkökohdista seuraa, että perustelua, jonka mukaan BSE-testien rahoitus on luokiteltu virheellisesti valtiontueksi, ei voida ottaa tutkittavaksi.

42 Belgian kuningaskunnan esittämästä perustelusta, jonka mukaan riidanalainen päätös on mitätön, jos oletetaan, että kyseinen tuki peritään takaisin vain maataloustuottajilta, on todettava, että päätöksen johdanto-osan 90, 92 ja 99 perustelukappaleessa ja 1 artiklan 3 kohdassa määritetään, että tuensaajat ovat niitä, joiden velvollisuutena oli teettää pakollinen BSE-testi.

43 Tästä seuraa, että riidanalaisen päätöksen perusteella – vaikka siinä ei yksilöity tarkemmin tuensaajia niiden alojen tai objektiivisten ominaisuuksien mukaan muuten kuin edellisessä kohdassa mainitun osalta – oli mahdollista määrittää sääntöjenvastaisten ja sisämarkkinoille soveltumattomien tukien saajat eikä päätöksessä rajoiteta tuensaajien käsitettä koskemaan vain maataloustuottajia. Näin ollen kyseistä päätöstä ei voida pitää mitättömänä.

44 Mitä tulee perusteluun, jonka mukaan kyseisen tuen tosiasiallisia saajia on vaikeaa yksilöidä ja joka on esitetty sen tilanteen varalta, ettei tuen takaisinperintää rajoiteta koskemaan ainoastaan maataloustuottajia, on muistutettava, että vaikka jäsenvaltion sisäiset vaikeudet olisivat ylittämättömiäkin, jäsenvaltio ei voi tällaisiin vaikeuksiin, jotka liittyvät muun muassa kaikkien niiden yritysten, joita sääntöjenvastaisten tukien takaisinperintä koskee, tilanteen tarkistamiseen erikseen tai siihen, että tukiohjelma on ulottunut laajalti koko kansalliseen tuotantoverkkoon, vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut sille unionin oikeudessa asetettuja velvollisuuksia (ks. vastaavasti tuomio 1.4.2004, komissio v. Italia, C-99/02, EU:C:2004:207, 22 ja 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Nyt käsiteltävässä asiassa Belgian kuningaskunta ei ole osoittanut, että sen oli mahdotonta yksilöidä käytännössä kyseisen tuen tosiasialliset saajat. Se olisi nimittäin voinut tiedustella asiasta esimerkiksi laboratorioilta tai niiltä toimijoilta, joiden tiloissa BSE-testinäytteet otettiin ja joihin viitataan TSE-suuntaviivojen 25 kohdassa, määrittääkseen muut toimijat, joille kyseinen tuki siirrettiin.

46 Perustelusta, jonka mukaan vähämerkityksisen tuen kynnysarvoja ei ollut ylitetty, on muistutettava, että valtiontuen edunsaajan määrittämiseksi on tunnistettava yritykset, jotka ovat saaneet valtiontuesta todellista etua (tuomio 3.7.2003, Belgia v. komissio, C-457/00, EU:C:2003:387, 55 kohta sekä tuomio 21.12.2016, komissio v. Aer Lingus ja Ryanair Designated Activity, C-164/15 P ja C-165/15 P, EU:C:2016:990, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Takaisin perittävän tuen määrää ei mainitun oikeuskäytännön perusteella voida laskea Belgian kuningaskunnan väittämällä tavalla eli jakamalla näiden tukien kokonaismäärä tasan riidanalaisessa päätöksessä määritettyjen talouden alojen kesken, jotta voitaisiin osoittaa, ettei vähämerkityksisen tuen kynnysarvoja ole ylitetty.

47 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komission on näytettävä toteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen tuen takaisinperinnän osalta esittämällä unionin tuomioistuimelle kaikki ne seikat, joita tämä tarvitsee tarkistaakseen kyseisen noudattamatta jättämisen, eikä komissio voi tällöin turvautua minkäänlaiseen olettamaan, kun taas kyseisen jäsenvaltion on puolestaan – silloin, kun tukien on osoitettu jääneen perimättä takaisin osaksi tai kokonaan – esitettävä syyt, joiden vuoksi takaisinperintä ei ole tarpeen tiettyjen tuensaajien osalta (tuomio 12.2.2015, komissio v. Ranska, C-37/14, ei julkaistu, EU:C:2015:90, 71 kohta). Lukuun ottamatta laskentatapaa – jonka käyttö ei edellisessä kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella ole mahdollista – Belgian hallitus ei esitä yhtään täsmällistä ja konkreettista tietoa, jonka perusteella olisi mahdollista todeta, että kyseessä olevien tuensaajien osalta vähämerkityksisen tuen kynnysarvoja on noudatettu.

48 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei Belgian kuningaskunta ole noudattanut SEUT 288 artiklan neljännen kohdan eikä riidanalaisen päätöksen 2–4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä periäkseen tuensaajilta takaisin riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi todetut valtiontuet ja koska se ei ole ilmoittanut komissiolle toimenpiteistä, joihin kyseisen päätöksen noudattamiseksi on ryhdytty.

Oikeudenkäyntikulut

49 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Belgian kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, Belgian kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut SEUT 288 artiklan neljännen kohdan eikä valtiontuesta, jonka Belgia on myöntänyt nautaeläinten tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden (TSE) seulontojen rahoittamiseksi (valtiontuki C 44/08 (ex NN 45/04)), 27.7.2011 annetun komission päätöksen 2011/678/EU 2–4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä periäkseen tuensaajilta takaisin kyseisen päätöksen 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi todetut valtiontuet ja koska se ei ole ilmoittanut Euroopan komissiolle toimenpiteistä, joihin kyseisen päätöksen noudattamiseksi on ryhdytty.**

2) **Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset