

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

21. juli 2011 *

I sag C-150/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal de première instance de Bruxelles (Belgien) ved afgørelse af 5. marts 2010, indgået til Domstolen den 29. marts 2010, i sagen:

Bureau d'intervention et de restitution belge

mod

Beneo-Orafti SA,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne K. Schiemann, C. Toader, A. Prechal (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. januar 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Beneo-Orafti SA ved advocaat D. De Keuster og Rechtsanwalt C. Pitschas
- den belgiske regering ved J.-C. Halleux, som befuldmægtiget, bistået af avocats E. Grégoire og J. Mariani
- Europa-Kommissionen ved A. Bouquet og P. Rossi, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. marts 2011,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, nr. 6), og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 320/2006 af 20. februar 2006 om en midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet og om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 58, s. 42), af artikel 9 i Kommissionens forordning (EF) nr. 493/2006 af 27. marts 2006 om overgangsforanstaltninger i forbindelse med reformen af den fælles markedsordning

for sukker og om ændring af forordning (EF) nr. 1265/2001 og (EF) nr. 314/2002 (EUT L 89, s. 11), af artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 967/2006 af 29. juni 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 for så vidt angår produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren (EUT L 176, s. 22), af artikel 26 og 27 i Kommissionens forordning (EF) nr. 968/2006 af 27. juni 2006 om de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af forordning nr. 320/2006 (EUT L 176, s. 32) og af princippet *ne bis in idem*, af proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

- 2 Anmodningen er blevet indgivet under to sager mellem Bureau d'intervention et de restitution belge (det belgiske interventions- og restitutionskontor, herefter »BIRB«) og Beneo-Orafti SA (herefter »Beneo-Orafti«) vedrørende tilbagebetaling af støtte på den ene side og betaling af en afgift af sukker produceret ud over kvoten på den anden side.

Retsforskrifter

Den fælles markedsordning for sukker

- 3 Artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20. februar 2006 om den fælles markedsordning for sukker (EUT L 58, s. 1), som har overskriften »Anvendelsesområde«, bestemmer i stk. 2:

»For produkterne [omfattet af den fælles markedsordning for sukker] begynder produktionsåret den 1. oktober og slutter den 30. september i det følgende år.

Produktionsåret 2006/07 begynder dog den 1. juli 2006 og slutter den 30. september 2007.«

- 4 Forordningens artikel 7 med overskriften »Kvotetildeling« har følgende ordlyd:

»1. Kvoterne for fremstilling af sukker, isoglucose og inulinsirup på nationalt og regionalt plan er fastsat i bilag III.

2. Medlemsstaterne tildeler en kvote til hver sukker-, isoglucose- eller inulinsirup-fremstillende virksomhed, der er etableret på deres område, og som er godkendt efter artikel 17.

[...]«

- 5 Kapitel 3 i den pågældende forordning har overskriften »Produktion uden for kvoten« og indeholder forordningens artikel 12-15.

- 6 Artikel 12 i forordning nr. 318/2006, som har overskriften »Anvendelsesområde«, bestemmer:

»Sukker, isoglucose og inulinsirup, der i et produktionsår fremstilles ud over den i artikel 7 omhandlede kvote, kan:

a) forarbejdes til visse produkter som omhandlet i artikel 13

b) overføres til kvoteproduktionen i det næste produktionsår efter artikel 14

c) indgå i den særlige forsyningsordning for EF's fjernområder [...],

eller

d) eksporteres inden for den kvantitative grænse, der er fastsat efter proceduren i artikel 39, stk. 2, under overholdelse af de forpligtelser, der følger af aftaler, som er indgået efter traktatens artikel 300.

For andre mængder opkræves den i artikel 15 omhandlede overskudsafgift.«

7 Artikel 15 i forordning nr. 318/2006, som har overskriften »Overskudsafgift«, har følgende ordlyd:

»1. Der opkræves en overskudsafgift for:

a) overskudssukker, overskudsisoglucose og overskudsinulinsirup, der fremstilles i et givet produktionsår, undtagen de mængder, der overføres til kvoteproduktionen i det følgende produktionsår [...], og de i artikel 12, litra c) og d), omhandlede mængder

[...]

2. Overskudsafgiften fastsættes [...] på et tilstrækkelig højt niveau for at undgå op-hobning af de i stk. 1 omhandlede mængder.

[...]«

- 8 Tiende betragtning til forordning nr. 493/2006 lyder således:

»I artikel 1, stk. 2, i forordning [...] nr. 318/2006 er det fastsat, at produktionsåret løber fra den 1. oktober til den 30. september. Som det er fastsat ved [Rådets] forordning (EF) nr. 1260/2001 [af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1)], udløber produktionsåret 2005/06 dog den 30. juni 2006. Det indebærer, at produktionsåret 2006/07 begynder den 1. juli 2006 og slutter den 30. september 2007 og derfor varer 15 måneder. For dette produktionsår bør der derfor fastsættes en forhøjelse af kvoterne og de traditionelle raffineringsbehov, der tidligere svarede til 12 måneder, og som efter dette produktionsår igen vil gælde for 12 måneder, idet der tages hensyn til de supplerende tre måneder for at sikre en tildeling, der svarer til de foregående og følgende produktionsårs tildelinger. Overgangskvoterne skal dække sukkerproduktionen fra begyndelsen af produktionsåret 2006/07, der stammer fra sukkerroer, som blev udsået inden den 1. januar 2006.«

- 9 Artikel 9 i forordning nr. 493/2006, som har overskriften »Overgangskvoter«, bestemmer i stk. 3 og 4:

»3. For produktionsåret 2006/07 tildeles medlemsstaterne en overgangskvote for inulinsirup på 80 180 tons tørstof, udtrykt i hvidt sukker/isoglucose, der fordeles som vist i bilag II, del C.

4. For overgangskvoterne i stk. 1, 2 et 3 gælder følgende:

a) Det midlertidige omstruktureringsbeløb, der er fastsat i artikel 11, stk. 2, i forordning [...] nr. 320/2006, betales ikke for dem.

b) Den støtte, der er fastsat i forordning [...] nr. 320/2006, ydes ikke for dem.«

10 Artikel 3 i forordning nr. 967/2006 med overskriften »Beløb« bestemmer i stk. 1:

»Den i artikel 15 i forordning [...] nr. 318/2006 omhandlede afgift fastsættes til 500 EUR pr. ton.«

11 Artikel 4 i forordning nr. 967/2006, som har overskriften »Overskud, der opkræves afgift af«, bestemmer i stk. 1:

»Afgiften opkræves af fabrikanten på grundlag af det overskud, der er produceret ud over dennes produktionskvote for et bestemt produktionsår.

Afgiften opkræves dog ikke af de i stk. 1 omhandlede mængder, der er:

- a) leveret til en forarbejdningsvirksomhed inden den 30. november det efterfølgende produktionsår for at blive brugt i fremstillingen af de i bilaget omhandlede produkter
- b) overført efter artikel 14 i forordning [...] nr. 318/2006 og for sukkers vedkommende oplagret af fabrikanten indtil den sidste dag i det pågældende produktionsår
- c) leveret inden den 31. december det efterfølgende produktionsår inden for rammerne af den særlige forsyningsordning for EF's fjernområder [...]
- d) eksporteret inden den 31. december det efterfølgende produktionsår i henhold til en eksportlicens

- e) ødelagt eller beskadiget uden at kunne nyttiggøres under omstændigheder, der er anerkendt af det kompetente organ i den pågældende medlemsstat.«

Midlertidig ordning til omstrukturering af EU's sukkerindustri

¹² Første og femte betragtning til forordning nr. 320/2006 lyder således:

- »(1) Som følge af udviklingen i EF og på internationalt plan står EF's sukkerindustri over for strukturbetingede problemer, der vil kunne få alvorlige konsekvenser ikke blot for industriens konkurrenceevne, men også for selve dens levedygtighed. Disse problemer kan ikke løses effektivt ved hjælp af mekanismerne til forvaltning af markedet i den fælles markedsordning for sukker. Hvis EF's ordning for sukkerproduktion og -handel skal bringes i overensstemmelse med internationale krav og sukkerindustriens konkurrenceevne sikres på langt sigt, er det nødvendigt med en gennemgribende omstrukturering, således at den urentable produktionskapacitet i EF reduceres betydeligt. Med henblik herpå bør der, som en forudsætning for indførelsen af en ny velfungerende fælles markedsordning for sukker, oprettes en særskilt og selvstændig midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i EF. Inden for rammerne af denne ordning bør kvoterne reduceres på en sådan måde, at der tages hensyn til sukkerindustriens, sukkerroe-, sukkerrørs- og cikorieavlernes samt forbrugernes legitime interesser i EF.

[...]

(5) Der bør indføres et betydeligt økonomisk incitament i form af tilstrækkelig omstrukturingsstøtte for at få de mindst produktive sukkervirksomheder til at op-høre med kvoteproduktion. I dette øjemed bør der indføres omstrukturingsstøtte, der skal tilskynde de berørte virksomheder til at indstille produktionen og give afkald på de pågældende kvoter og samtidig gøre det muligt at tage behørigt hensyn til de sociale og miljømæssige forpligtelser, der er forbundet med indstilling af produktionen. Støtten bør kunne udbetales i en periode på fire produktionsår, således at produktionen reduceres så meget, at der opnås ligevægt på EF's sukkermarked.«

13 Denne forordnings artikel 2, som har overskriften »Definitioner«, har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås der ved:

[...]

6) »kvote«: enhver kvote for produktion af sukker, isoglucose og inulinsirup, der tildeles en virksomhed i henhold til artikel 7, stk. 2, artikel 8, stk. 1, artikel 9, stk. 1 og 2, samt artikel 11 i forordning [...] nr. 318/2006 [...]«

14 Forordning nr. 320/2006 bestemmer i artikel 3, som har overskriften »Omstrukturingsstøtte«:

»1. En virksomhed, der producerer sukker, isoglucose eller inulinsirup, og som har fået tildelt en kvote inden den 1. juli 2006, er berettiget til omstrukturingsstøtte pr. ton kvote, den har givet afkald på, forudsat at den i et af produktionsårene 2006/07, 2007/08, 2008/09 eller 2009/10:

[...]

- b) giver afkald på den kvote, som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, delvis nedlægger produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker og ikke benytter produktionsstedet og de tilbageblevne produktionsfaciliteter til produktion af produkter, der er omfattet af den fælles markedsordning for sukker,

eller

- c) giver afkald på en del af den kvote, som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, og ikke benytter produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker til raffinering af råsukker.

[...]

5. Omstruktureringsstøtten for hver ton kvote, der gives afkald på, fastsættes:

[...]

- b) for så vidt angår tilfældet i stk. 1, litra b), til:

— 547,50 EUR/t for produktionsåret 2006/07

[...]

- c) for så vidt angår tilfældet i stk. 1, litra c), til:

— 255,50 EUR/t for produktionsåret 2006/07

[...]«

- 15 Denne forordnings artikel 5, som har overskriften »Beslutning om omstruktureringsstøtte og kontrol«, bestemmer:

»1. Senest inden udgangen af februar forud for produktionsåret, jf. artikel 3, stk. 2, skal medlemsstaterne træffe beslutning om, hvorvidt der skal ydes omstruktureringsstøtte. Beslutningen for produktionsåret 2006/07 træffes dog senest den 30. september 2006.

2. Der ydes omstruktureringsstøtte, hvis medlemsstaten efter grundig kontrol har fastslået, at:

- ansøgningen indeholder de elementer, der er nævnt i artikel 4, stk. 2
- omstruktureringsplanen indeholder de elementer, der er nævnt i artikel 4, stk. 3
- de foranstaltninger og tiltag, der er beskrevet i omstruktureringsplanen, er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen og national lovgivning,

og

- omstruktureringsfonden råder over tilstrækkelige finansielle midler i henhold til oplysninger fra Kommissionen.

[...]«

- 16 Forordningens artikel 11, som har overskriften »Midlertidig omstruktureringsafgift«, har følgende ordlyd:

»1. De virksomheder, der har fået tildelt en kvote, betaler en midlertidig omstruktureringsafgift pr. produktionsår pr. ton kvote.

For kvoter, som en virksomhed har givet afkald på i et givet produktionsår, jf. artikel 3, stk. 1, betales der ingen midlertidig omstruktureringsafgift for det pågældende og efterfølgende produktionsår.

2. Den midlertidige omstruktureringsafgift for sukker og inulinsirup fastsættes til:

— 126,40 EUR pr. ton kvote for produktionsåret 2006/07

[...]«

- 17 Artikel 3 i forordning nr. 968/2006, som har overskriften »Afkald på kvoter«, bestemmer:

»Fra og med det produktionsår, for hvilket der gives afkald på kvoten i henhold til artikel 3 i forordning [...] nr. 320/2006, må hverken produktion af sukker, isoglucose eller inulinsirup eller sukker, isoglucose eller inulinsirup, som er blevet overført eller trukket tilbage fra det foregående produktionsår, betragtes som produktion under den pågældende kvote for så vidt angår de berørte fabrikker.«

- 18 Artikel 11 i forordning nr. 968/2006 med overskriften »Ændringer af omstrukturierungsplanen« bestemmer i stk. 1:

»Så snart omstrukturierungsstøtten er tildelt, gennemfører ansøgeren alle de foranstaltninger, der beskrives i den godkendte omstrukturierungsplan, samt overholder de forpligtelser, der indgår i ansøgningen om omstrukturierungsstøtte.«

- 19 Forordningens artikel 26, som har overskriften »Inddrivelse«, bestemmer i stk. 1:

»Hvis en støttemodtager ikke overholder en eller flere af sine forpligtelser under omstrukturierungsplanen, driftsplanen eller et nationalt omstrukturierungsprogram, indrives den del af støtten, som er tildelt med henblik på denne eller disse forpligtelser, bortset fra tilfælde af force majeure [...]«

- 20 Forordningens artikel 27 med overskriften »Sanktioner« har følgende ordlyd:

»1. Hvis støttemodtageren ikke overholder en eller flere af sine forpligtelser under omstrukturierungsplanen, driftsplanen eller det nationale omstrukturierungsprogram, pålægges det vedkommende at betale et beløb svarende til 10 % af det beløb, der skal indrives i henhold til artikel 26.

[...]

3. Hvis afvigelsen skyldes en overlagt handling eller en grov forsømmelse, pålægges det støttemodtageren at betale et beløb svarende til 30 % af det beløb, der skal indrives i henhold til artikel 26.«

Beskyttelsen af Unionens finansielle interesser

- 21 Tiende betragtning til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1) har følgende ordlyd:

»[...] i medfør af det generelle rimelighedskrav og af proportionalitetsprincippet samt i lyset af princippet om ne bis in idem, bør der, under iagttagelse af gældende fællesskabsret og bestemmelserne i de specifikke fællesskabsforskrifter, der findes ved denne forordnings ikrafttræden, fastsættes bestemmelser for at undgå, at der for den samme handling pålægges den samme person både økonomiske fællesskabssanktioner og nationale strafferetlige sanktioner.«

- 22 Denne forordnings artikel 1, stk. 2, bestemmer:

»Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.«

- 23 Forordningens artikel 4 bestemmer:

»1. Enhver uregelmæssighed medfører i almindelighed tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel:

— ved forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb

[...]

4. Foranstaltningerne i denne artikel betragtes ikke som sanktioner.«

24 Forordningens artikel 5, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder kan medføre følgende administrative sanktioner:

- a) betaling af en administrativ bøde
- b) betaling af et beløb, der overstiger de uberettiget oppebårne eller de unddragne beløb, eventuelt med tillæg af rente; [...]
- c) fuldstændig eller delvis fortabelse af en fordel, der er indrømmet i henhold til fællesskabslovgivningen, også selv om den pågældende uberettiget kun har nydt godt af en del af denne fordel
- d) udelukkelse fra eller tilbagekaldelse af en fordel i en senere periode end den, hvor uregelmæssigheden fandt sted
- e) midlertidig tilbagekaldelse af en godkendelse eller anerkendelse, der er nødvendig for at deltage i en fællesskabsstøtteordning
- f) fortabelse af en sikkerhed, der er stillet med henblik på overholdelse af betingelserne i en ordning, eller genindbetaling af en uberettiget udbetalt sikkerhedsstillelse

- g) andre sanktioner af udelukkende økonomisk art, der har tilsvarende rækkevidde og virkning, og som er fastsat i regler for de enkelte sektorer, der er vedtaget af Rådet under hensyn til den berørte sektors særlige behov og under overholdelse af de gennemførelsesbeføjelser, som Rådet har tildelt Kommissionen.«

Twisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- ²⁵ Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Beneo-Orafti i juli 2006 fik tildelt en almindelig basiskvote for produktionsåret 2006/07 på 131 330 tons og en overgangskvote på 32 833 tons inulinsirup fra de kompetente belgiske myndigheder.
- ²⁶ Den 27. juli 2006 indgav Beneo-Orafti en ansøgning om omstrukturingsstøtte til de kompetente belgiske myndigheder. Den 18. august 2006 svarede disse myndigheder, at de anså ansøgningen for komplet, og den 18. september 2006 meddelte de Beneo-Orafti, at ansøgningen kunne behandles, og gav Kommissionen underretning herom.
- ²⁷ I november 2006 meddelte de kompetente belgiske myndigheder Beneo-Orafti, at de ikke juridisk kunne stå fuldstændigt inde for, at selskabets ønske om at udnytte sin overgangskvote var foreneligt med betingelserne for at opnå den ansøgte omstrukturingsstøtte. De tilbød at rette henvendelse til Kommissionen for at få en afklaring på spørgsmålet eller at rette henvendelse til Kommissionen sammen med Beneo-Orafti.
- ²⁸ Mellem den 21. november 2006 og den 13. december 2006 producerede Beneo-Orafti 27 756,986 tons inulinsirup.

- 29 Den 18. januar 2007 meddelte de kompetente belgiske myndigheder Beneo-Orafti, at selskabet var blevet tildelt en støtte på 59 679 771,50 EUR.
- 30 Efter anmodning fra de kompetente belgiske myndigheder svarede Kommissionen ved skrivelse af 20. marts 2007, at overgangskvoterne blot var en udvidelse af de almindelige basiskvoter. Kommissionen anførte, at en virksomhed, der har givet afkald på sin almindelige basiskvote i forbindelse med omstruktureringsordningen, derfor ikke kan fortsætte produktionen på grundlag af overgangskvoten.
- 31 Den 3. april 2007 svarede de kompetente belgiske myndigheder på spørgsmål stillet af BIRB den 19. februar 2007 på samme måde som i Kommissionens skrivelse af 20. marts 2007.
- 32 Den 9. juli 2007 fremsendte BIRB et brev til Beneo-Orafti, hvori det gengav Kommissionens holdning og herved anførte, at Beneo-Orafti skulle betale en afgift af sukker produceret ud over kvoten på 13 878 493 EUR (27 756,968 tons x 500 EUR pr. ton), medmindre selskabet godtgjorde, at det havde opfyldt sine forpligtelser.
- 33 Ved rekommanderet brev af 13. august 2007 fremsendte BIRB påkrav til Beneo-Orafti med anmodning om tilbagebetaling af et beløb på 12 613 458,36 EUR, svarende til den støtte, der var udbetalt for den producerede mængde i forbindelse med overgangskvoten, og et beløb på 3 784 040,51 EUR, svarende til en sanktion på 30 % af det beløb, der skal tilbagesøges i henhold til artikel 26 og 27, stk. 3, i forordning nr. 968/2006, dvs. et samlet beløb på 16 397 508,87 EUR.
- 34 Beneo-Orafti anmodede ligeledes om delvis frigivelse af bankgarantien, hvilket blev afvist af BIRB.
- 35 Ved stævninger af 21. marts og 25. juli 2008 anlagde BIRB sager ved den forelæggende ret med påstand om, at Beneo-Orafti skulle betale de ovennævnte beløb på 16 397 508,87 EUR og 13 878 493 EUR.

36 Tribunal de première instance de Bruxelles, som er af den opfattelse, at en fortolkning af EU-retten er nødvendig, for at den kan træffe afgørelse i de sager, der er indbragt for den, har besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er de overgangskvoter, som tildeles en virksomhed, der fremstiller sukker, i henhold til artikel 9 i [...] forordning nr. 493/2006 undtaget fra den midlertidige omstruktureringsordning, som er indført ved [...] forordning nr. 320/2006 og [...] forordning nr. 968/2006 [...], når der henses til, at:

a) disse kvoter underkastes den midlertidige omstruktureringsafgift

b) der ikke ydes omstruktureringsstøtte for kvoterne, og

c) kvoterne ikke er kvoter i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i [...] forordning nr. 320/2006, og som defineret i forordningens artikel 2, nr. 6)?

2) Selv om det foregående spørgsmål besvares benægtende, spørges, om overgangskvoterne er selvstændige kvoter, der er uafhængige af de almindelige basiskvoter, når der henses til, at:

a) overgangskvoterne tildeles i medfør af artikel 9 i [...] forordning nr. 493/2006 og ikke i henhold til artikel 7 i [...] forordning nr. 318/2006

b) kriterierne for tildeling af overgangskvoter adskiller sig fra de kriterier, der gælder for tildeling af de almindelige basiskvoter, og

- c) overgangkvoterne er midlertidige foranstaltninger, der har til formål at lette overgangen fra den gamle markedsordning for sukker til den nye markedsordning for sukker inden for Fællesskabet, og derfor i princippet alene finder anvendelse i forbindelse med produktionsåret 2006/07?
- 3) Såfremt et (eller begge) af de foregående spørgsmål besvares bekræftende, spørges, om en virksomhed, som fremstiller sukker, og som har ansøgt om omstrukturingsstøtte for produktionsåret 2006/07 i henhold til artikel 3 i [...] forordning nr. 320/2006, har ret til at få tildelt en overgangskvote for produktionsåret 2006/07 i medfør af artikel 9 i forordning nr. 493/2006?
- 4) Såfremt det foregående spørgsmål besvares benægtende, spørges, om den sanktion, der skal finde anvendelse, kan bestå i inddrivelse af den del af omstrukturingsstøtten, der er tildelt, og tilbageførelse af overgangskvoten?

Hvorledes fastsættes det tilbagebetalingspligtige beløb i henhold til artikel 26, stk. 1, [i forordning nr. 968/2006] og den sanktion, som er omhandlet i [denne forordnings] artikel 27 [...], i de situationer, hvor en virksomhed, der fremstiller sukker, har modtaget omstrukturingsstøtte (for produktionsåret 2006/07) og har anvendt sin overgangskvote (for hvilken der ikke er tildelt nogen omstrukturingsstøtte)?

Skal der ved fastsættelsen af beløbet og sanktionen tages hensyn til følgende elementer:

- a) De omkostninger, som den pågældende virksomhed, der fremstiller sukker, har afholdt i forbindelse med nedlæggelsen af sine produktionsfaciliteter?

- b) De tab, som den pågældende virksomhed, der fremstiller sukker, har lidt som følge af, at virksomheden har givet afkald på sin almindelige basiskvote?
 - c) Den omstændighed, at overgangskvoten er en punktuelt overgangsforanstaltning, som alene vedrører produktion i produktionsåret 2006/07, men som ikke finder anvendelse på de andre produktionsår (bortset fra overgangskvoterne for sukker)?
 - d) Er fastsættelsen af et tilbagebetalingspligtigt beløb, som ikke tager hensyn til de førnævnte elementer under punkt a)-c), i strid med proportionalitetsprincippet?
- 5) Ud over de foregående spørgsmål spørges om, hvornår de forpligtelser, som påtages i henhold til en omstruktureringsplan, træder i kraft, dvs. hvornår bliver de bindende for ansøgeren?
- a) fra begyndelsen af det produktionsår, for hvilket ansøgeren har indgivet sin ansøgning om omstruktureringsstøtte?
 - b) fra tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen til den kompetente nationale myndighed?
 - c) fra det tidspunkt, hvor den kompetente nationale myndighed giver meddelelse om, at ansøgningen indeholder alle nødvendige oplysninger?
 - d) fra det tidspunkt, hvor den kompetente nationale myndighed giver meddelelse om, at ansøgningen om omstruktureringsstøtte kan antages til behandling?

- e) fra det tidspunkt, hvor den kompetente nationale myndighed giver meddelelse om, at den har truffet beslutning om at tildele omstrukturingsstøtte?
- 6) Såfremt [første eller andet spørgsmål] (eller begge) [...] besvares bekræftende, spørges, om en virksomhed, der fremstiller sukker, og som har fået tildelt en overgangskvot for produktionsåret 2006/07, har ret til at anvende denne kvote under produktionsåret, selv om virksomheden har modtaget omstrukturingsstøtte i forhold til den almindelige basiskvot, som gælder for produktionsåret 2006/07?
- 7) Såfremt [første, andet og sjette spørgsmål] besvares benægtende, spørges, om en kompetent national myndighed i en medlemsstat, såfremt der foreligger et tilfælde af manglende overholdelse af forpligtelserne i henhold til en omstrukturingsplan, har ret til at kumulere tilbagesøgningen af omstrukturingsstøtten og sanktionen i henhold til artikel 26 og 27 i [...] forordning nr. 968/2006 med opkrævningen af en afgift på overskudsproduktion i henhold til artikel 4 i [...] forordning nr. 967/2006, eller er denne kumulering af sanktioner i strid med princippet *ne bis in idem*, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling?»

Om de præjudicielle spørgsmål

³⁷ Det skal indledningsvis bemærkes, at som det fremgår af sagsakterne for Domstolen, er den omstrukturingsstøtte, der er blevet tildelt Beneo-Orafti, blevet tildelt i henhold til artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 320/2006.

Første til tredje og sjette spørgsmål

- 38 Med første til tredje og sjette spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at udtrykket »kvote«, som findes i bestemmelsen, ligeledes omfatter overgangskvoter i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 9 i forordning nr. 493/2006.
- 39 Beneo-Orafti er af den opfattelse, at det således omformulerede spørgsmål skal besvares benægtende. Virksomheden mener, at den forpligtelse, som en virksomhed har påtaget sig til at give afkald på den kvote, som finder anvendelse på produktion af sukker, isoglucose og inulinsirup, som virksomheden er blevet tildelt, og som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 320/2006 (herefter »forpligtelsen til at give afkald på kvoter«), alene vedrører de kvoter, der er tildelt i henhold til artikel 7 i forordning nr. 318/2006, og ikke overgangskvoter tildelt i henhold til artikel 9 i forordning nr. 493/2006. Den belgiske regering og Kommissionen har foreslået, at dette spørgsmål besvares bekræftende.
- 40 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at begrebet »kvote«, som findes i artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 320/2006, defineres i samme forordnings artikel 2, nr. 6). Som Beneo-Orafti med rette har bemærket, henviser denne bestemmelse i sin ordlyd alene til de kvoter, der tildeles i henhold til forskellige bestemmelser i forordning nr. 318/2006, og ikke til overgangskvoter i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 9 i forordning nr. 493/2006.
- 41 I henhold til Domstolens faste praksis skal der imidlertid ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. bl.a. dom af 22.12.2010, sag C-116/10, Feltgen og Bacino Charter Company, Sml. I, s. 14187, præmis 12).

- 42 Som det fremgår af tiende betragtning til forordning nr. 493/2006, blev overgangskvoterne indført med henblik på under produktionsåret 2006/07 at forhøje de kvoter, der følger af forordning nr. 318/2006 og særligt af denne forordnings artikel 7, idet disse kvoter i lighed med kvoterne i henhold til den tidligere gældende forordning, nemlig forordning nr. 1260/2001, fandt anvendelse for 12 måneder, og det pågældende produktionsår undtagelsesvist dækkede 15 måneder.
- 43 Henset til dette præcise formål, som EU-lovgiver har forfulgt, og som alene består i at tilpasse kvoternes mængder til den undtagelsesvis længde af produktionsåret 2006/07, kan overgangskvoterne ikke betragtes som værende af en anden art end dem, som de alene udgør en forlængelse af med henblik på at nå dette formål. Som generaladvokaten har anført i punkt 62 i forslaget til afgørelse, er denne forhøjelse i øvrigt proportionel med den undtagelsesvis forlængelse af produktionsåret.
- 44 Under disse omstændigheder skal begrebet »kvote« i artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 493/2006 fortolkes således, at det ligeledes omfatter overgangskvoter, på trods af at artikel 2, nr. 6), i forordning nr. 320/2006 ikke udtrykkeligt nævner overgangskvoter, hvilket i øvrigt ikke var muligt, idet forordning nr. 493/2006, som indførte disse overgangskvoter, blev vedtaget efter forordning nr. 320/2006.
- 45 Denne fortolkning bekræftes af det formål, som EU-lovgiver forfulgte med vedtagelsen af forordning nr. 320/2006. Som det bl.a. fremgår af første og femte betragtning til denne forordning, er dette formål at omstrukturere sukkersektoren, således at den urentable produktionskapacitet i Unionen reduceres ved indførelse af et økonomisk incitament i form af omstruktureringsstøtte, der skal tilskynde de mindst produktive sukkervirksomheder til at indstille kvoteproduktionen og give afkald på de pågældende kvoter (jf. i denne retning dom af 11.6.2009, sag C-33/08, Agrana Zucker, Sml. I, s. 5035, præmis 22).

- 46 Som generaladvokaten har anført i punkt 73 i forslaget til afgørelse, ville dette formål blive tilsidesat, hvis det var muligt for en virksomhed, som havde modtaget den pågældende støtte, og som derfor var forpligtet til at give afkald på sin kvote og til at nedlægge sit tilsvarende produktionsanlæg, at anvende samme anlæg indtil udgangen af produktionsåret for at udnytte sin overgangskvote.
- 47 Der kan ikke rejses tvivl ved den fortolkning, hvorefter begrebet »kvote« i artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 320/2006 ligeledes omfatter overgangskvoter, ved den omstændighed, at overgangskvoterne — som anført af Beneo-Orafti — tildeles ved en anden retsakt end den, hvorved de kvoter, der følger af artikel 7 i forordning nr. 318/2006, tildeles, og at de førstnævnte ikke tildeles på historisk grundlag, således som de sidstnævnte gør det.
- 48 Disse omstændigheder ses således ikke i sig selv at kunne ændre ved overgangskvoternes art, således som det følger af det formål, der blev forfulgt af EU-lovgiver med vedtagelsen af disse kvoter, jf. denne doms præmis 42.
- 49 Der rejses heller ikke tvivl ved fortolkningen ved den omstændighed, som Beneo-Orafti har understreget, at i henhold til artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 493/2006 betales det midlertidige omstruktureringsbeløb, der er fastsat i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 320/2006, ikke for overgangskvoterne, og den støtte, der er fastsat i samme forordning, ydes heller ikke for dem.
- 50 Den omstændighed, at EU-lovgiver udtrykkeligt har fastsat, at overgangskvoterne ikke må påvirke niveauet af såvel udgifter som finansielle fordele forbundet med den midlertidige omstruktureringsordning, som repræsenteres ved henholdsvis disse midlertidige beløb og denne støtte, indebærer ikke i sig selv, at lovgiver tilsigtede at lade overgangskvoterne falde uden for anvendelsesområdet for denne ordning. Tværtimod bekræfter EU-lovgivers udtrykkelige udelukkelse i artikel 9, stk. 4, i

forordning nr. 493/2006 snarere, at overgangskvoterne a priori falder inden for dette anvendelsesområde.

- 51 Følgelig skal første til tredje og sjette spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at udtrykket »kvote«, som findes i bestemmelsen, ligeledes omfatter overgangskvoter i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 9 i forordning nr. 493/2006.

Femte spørgsmål

- 52 Med femte spørgsmål, som dernæst behandles, ønsker den forelæggende ret oplyst, fra hvilket tidspunkt forpligtelsen til at give afkald på kvoter har virkning under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede.
- 53 Beneo-Orafti, som har henvist til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 968/2006, er af den opfattelse, at dette tidspunkt er datoen for modtagelsen af meddelelsen fra de kompetente nationale myndigheder om tildeling af omstrukturingsstøtte, hvilket i hovedsagen er sket den 18. januar 2007, mens den belgiske regering er af den opfattelse, at den relevante dato er påbegyndelsen på produktionsåret, hvilket for produktionsåret 2006/07 var den 1. juli 2006. Kommissionen har anført, at forpligtelsen til at give afkald på kvoter har virkning fra påbegyndelsen af produktionsåret eller senest det tidspunkt, hvor producenten får meddelelse fra de nationale myndigheder om, at hans ansøgning kan behandles, og Kommissionen offentliggør sin meddelelse om, at midlerne er til rådighed. I hovedsagen er dette tidspunkt den 29. september 2006.

- 54 Det skal bemærkes, at det følger af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 968/2006, at så snart omstrukturingsstøtten er tildelt, skal ansøgeren gennemføre alle de foranstaltninger, der beskrives detaljeret i den godkendte omstrukturingsplan, samt overholde de forpligtelser, der indgår i ansøgningen om omstrukturingsstøtte.
- 55 Selv hvis det antages, at denne bestemmelse derimod skulle forstås således, at støttemodtageren før tildelingen af støtte ikke var forpligtet til at gennemføre samtlige disse foranstaltninger eller overholde de forpligtelser, der omhandles i bestemmelsen, gælder det imidlertid, som anført i denne doms præmis 41, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af.
- 56 Der skal i denne forbindelse tages hensyn til artikel 5 i forordning nr. 320/2006, som vedrører beslutningen om omstrukturingsstøtte og kontrol.
- 57 Som det fremgår af denne forordnings artikel 5, stk. 2, råder medlemsstaterne, når de udøver den beføjelse til at tildele omstrukturingsstøtte, der er tillagt dem ved forordningens artikel 5, stk. 1, når de først har fastslået, at betingelserne i den førstnævnte bestemmelse er opfyldt, ikke længere over noget skøn til at afgøre, at støtten alligevel ikke skal tildeles.
- 58 Det følger heraf, at en virksomhed som Beneo-Orafti er i stand til få kendskab til, at den opnår omstrukturingsstøtte, fra det tidspunkt, hvor den bliver bekendt med, at de kompetente myndigheder betragter betingelserne for at opnå denne støtte, jf. artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 320/2006, som opfyldt. Et sådant kendskab kan følge såvel af meddelelser til virksomheden fra myndighederne efter virksomhedens indgivelse af en ansøgning om omstrukturingsstøtte, således som det fremgår af de

for Domstolen fremlagte akter, som af en offentliggørelse fra Kommissionen i *Den Europæiske Unions Tidende* om, at omstrukturingsfonden råder over tilstrækkelige finansielle midler.

- ⁵⁹ Under disse omstændigheder kan det ikke uden at tilsidesætte det formål, som EU-lovgiver forfulgte med vedtagelsen af forordning nr. 320/2006, og som er nævnt i denne doms præmis 45, antages, at forpligtelsen til at give afkald på kvoter først har virkning fra tidspunktet for tildelingen af omstrukturingsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 968/2006.
- ⁶⁰ Som de faktiske omstændigheder i hovedsagen netop viser, ville en sådan fortolkning gøre det muligt for en virksomhed, som har forpligtet sig til at give afkald på sine kvoter, og som er sikker på at opnå omstrukturingsstøtte til gengæld for denne forpligtelse, fortsat at producere under den årlige kvote, som den skulle give afkald på, hvilket er direkte i strid med det formål, som forordningen forfølger, nemlig at reducere den urentable produktionskapacitet i Unionen ved indførelse af en sådan støtte.
- ⁶¹ Følgelig skal femte spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede får forpligtelsen til at give afkald på kvoter virkning på det tidspunkt, hvor den virksomhed, der har påtaget sig forpligtelsen, henset til de oplysninger, som den er blevet meddelt, eller som er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, er i stand til at vide — som almindeligt agtpågivende virksomhed — at de kompetente myndigheder anser betingelserne for opnåelse af omstrukturingsstøtte i henhold til forordningens artikel 5, stk. 2, for opfyldt.

Den første del af fjerde spørgsmål og syvende spørgsmål

- ⁶² Med den første del af fjerde spørgsmål og med syvende spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 26, stk. 1, og artikel 27 i forordning nr. 968/2006 samt artikel 15 i forordning nr. 318/2006 skal fortolkes således, at en produktion som den i hovedsagen omhandlede, hvis det antages, at den er i strid med forpligtelsen til at give afkald på kvoter, kan give anledning til tilbagesøgning af støtte, til pålæggelse af en sanktion og til opkrævning af overskudsafgift, således som det er fastsat i de respektive bestemmelser, og i tilfælde af en bekræftende besvarelse heraf, om princippet *ne bis in idem*, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling skal fortolkes således, at de er til hinder for en kumulativ anvendelse af disse foranstaltninger.
- ⁶³ Beneo-Orafti har gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede produktion ikke udgør en produktion, som giver anledning til overskudsafgift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 15 i forordning nr. 318/2006, idet den ikke kan kvalificeres som produktion ud over kvoten. Under alle omstændigheder er princippet *ne bis in idem*, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling til hinder for en kumulativ anvendelse af de foranstaltninger, der følger af artikel 26, stk. 1, og artikel 27 i forordning nr. 968/2006 og artikel 15 i forordning nr. 318/2006. Den belgiske regering og Kommissionen er af den modsatte opfattelse.
- ⁶⁴ Det skal i denne forbindelse for så vidt angår artikel 26, stk. 1, og artikel 27 i forordning nr. 968/2006 bemærkes, at disse bestemmelser finder anvendelse, hvis støttemodtageren ikke overholder en eller flere af sine forpligtelser i overensstemmelse med omstruktureringsplanen, driftsplanen eller det nationale omstruktureringsprogram. Der er ikke tvivl om, at dette er tilfældet, hvis støttemodtageren producerer sukker, isoglucose eller inulinsirup på trods af sin forpligtelse til at give afkald på kvoten. En sådan produktion kan således give anledning til tilbagesøgning af støtte efter artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006 og pålæggelse af en sanktion efter samme

forordnings artikel 27, idet sanktionen i forordningens artikel 27, stk. 3, dog kun kan pålægges, hvis afvigelsen, henset til alle sagens omstændigheder, kan kvalificeres som forsætlig eller som en følge af grov forsømmelse. Det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til, om dette er tilfældet i hovedsagen.

- ⁶⁵ En sådan produktion udgør endvidere en produktion ud over kvoterne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i kapitel 3 i forordning nr. 318/2006, som giver anledning til opkrævning af overskudsafgift i henhold til artikel 15 i forordning nr. 318/2006, medmindre de betingelser, der er præciseret i artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 967/2006, er opfyldt.
- ⁶⁶ For det første skal begrebet »kvote« af samme grunde som anført i denne doms præmis 42 og 43 fortolkes således, at det for så vidt angår produktion ud over kvoterne efter kapitel 3 i forordning nr. 318/2006 ligeledes omfatter overgangskvoter.
- ⁶⁷ For det andet er en produktion — som generaladvokaten har anført i punkt 102 i forslaget til afgørelse — ud over kvoten, når producenten har overskredet sin kvote, når producenten aldrig har haft en kvote, eller når han har givet afkald på den. Hvad angår sidstnævnte tilfælde bekræftes fortolkningen i øvrigt af artikel 3 i forordning nr. 968/2006, hvorefter ingen produktion fra og med det produktionsår, for hvilket der gives afkald på kvoten i henhold til artikel 3 i forordning nr. 320/2006, må betragtes som produktion under den pågældende kvote.
- ⁶⁸ Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt princippet *ne bis in idem* er til hinder for en kumulativ anvendelse af de foranstaltninger, der følger af artikel 26, stk. 1, og artikel 27 i forordning nr. 968/2006 og artikel 15 i forordning nr. 318/2006, bemærkes for det første, at dette princip særligt er fastsat i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

- 69 For det andet bemærkes, at EU-lovgiver på området for kontrol og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder begået inden for EU-retten ved at vedtage forordning nr. 2988/95 har indført en række generelle principper og stillet krav om, at samtlige forordninger på de enkelte områder som udgangspunkt skal overholde disse principper (jf. bl.a. dom af 11.3.2008, sag C-420/06, Jager, Sml. I, s. 1315, præmis 61).
- 70 Hvad angår tilbagesøgning af støtte efter artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006 udgør dette en tilbagekaldelse af en uberettiget opnået fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2988/95. Som det imidlertid fremgår af denne forordnings artikel 4, stk. 4, udgør en sådan foranstaltning ikke en sanktion, i forhold til hvilken princippet *ne bis in idem* i henhold til den udtrykkelige bekræftelse i tiende betragtning til samme forordning kan finde anvendelse.
- 71 Det samme gør sig gældende for så vidt angår overskudsafgift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 15 i forordning nr. 318/2006, hvilket den belgiske regering og Kommissionen med rette har anført.
- 72 Det fremgår således af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, at der kan pålægges administrative sanktioner, hvis der er begået forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder. Begrebet uregelmæssighed defineres i samme forordnings artikel 1, stk. 2, i det væsentlige som værende en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse.
- 73 Bestemmelserne vedrørende produktion ud over kvoterne og særligt kapitel 3 i forordning nr. 318/2006 gør det ikke muligt at konkludere, at en sådan produktion skal kvalificeres som en uregelmæssighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95. Det er ganske vist korrekt, at overskudsafgiften udgør et væsentligt økonomisk incitament til ikke at producere mere end kvoten. Det fremgår imidlertid ikke af disse bestemmelser, at produktion ud over kvoterne i sig

selv udgør en tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse og således en uregelmæssighed, som kan give anledning til pålæggelse af en sanktion under de betingelser, som er fastsat ved artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2988/95.

- 74 Det følger heraf, at idet det alene er foranstaltningen i artikel 27 i forordning nr. 968/2006, der kan kvalificeres som sanktion, finder princippet *ne bis in idem* ikke anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede.
- 75 Hvad angår proportionalitetsprincippet bemærkes, at dette princip, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. bl.a. *Agrana Zucker-dommen*, præmis 31).
- 76 For så vidt angår domstolskontrollen med betingelserne for anvendelsen af et sådant princip i forhold til det vide skøn, som EU-lovgiver har inden for den fælles landbrugspolitik, gælder det, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (*Agrana Zucker-dommen*, præmis 32).
- 77 Det drejer sig således ikke om at få oplyst, om den foranstaltning, som lovgiver har truffet, var den eneste eller bedst mulige, men om den var åbenbart uhensigtsmæssig (*Agrana Zucker-dommen*, præmis 33).
- 78 Henset til den betydning, som EU-lovgiver i såvel forordning nr. 318/2006 som forordning nr. 320/2006 har tillagt overholdelsen af kvoteordningen med henblik på at stabilisere sukkermarkedet, forekommer den mulighed for en kumulativ anvendelse af de

foranstaltninger, der følger af artikel 26, stk. 1, og artikel 27 i forordning nr. 968/2006 og artikel 15 i forordning nr. 318/2006, som samme lovgiver har tilladt, ikke at udgøre en åbenbart uhensigtsmæssig foranstaltning i forhold til det af lovgiver forfulgte formål.

⁷⁹ Hertil kommer, at tilbagebetaling af uberettiget støtte i henhold til artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006, forhøjet med en sanktion i henhold til samme forordnings artikel 27, ikke nødvendigvis i sig selv gør det muligt at undgå ophobning, ved den produktion ud over kvoterne, som udgør produktion i strid med forpligtelsen til at give afkald på kvoter, af de mængder, som er omhandlet i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 318/2006. Som det særligt fremgår af denne forordnings artikel 15, stk. 2, er selve formålet med overskudsafgiften at undgå nævnte ophobning.

⁸⁰ Hvad endeligt angår princippet om forbud mod forskelsbehandling bemærkes, at dette princip indebærer, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. i denne retning bl.a. dom af 30.9.2010, sag C-133/09, Uzonyi, Sml. I, s. 8747, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). Sagsakterne for Domstolen indeholder imidlertid ikke oplysninger om en situation, som eventuelt skulle være sammenlignelig med den, der foreligger i hovedsagen. Sagsakterne gør det således ikke muligt at konkludere, om og i givet fald under hvilke omstændigheder princippet om forbud mod forskelsbehandling skulle kunne finde anvendelse i en sådan sag.

⁸¹ Første del af fjerde spørgsmål og syvende spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 26, stk. 1, og artikel 27 i forordning nr. 968/2006 samt artikel 15 i forordning nr. 318/2006 skal fortolkes således, at en produktion som den i hovedsagen omhandlede, hvis det antages, at den er i strid med forpligtelsen til at give afkald på kvoter, kan give anledning til tilbagesøgning af støtte, til pålæggelse af en sanktion og til opkrævning af overskudsafgift, således som det er fastsat i de respektive bestemmelser. For så vidt angår sanktionen i artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 968/2006 tilkommer

det den forelæggende ret at tage stilling til, om afvigelsen, henset til alle sagens omstændigheder, kan kvalificeres som forsætlig eller som en følge af grov forsømmelse. Princippet *ne bis in idem*, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en kumulativ anvendelse af disse foranstaltninger.

Anden del af fjerde spørgsmål

- ⁸² Med anden del af fjerde spørgsmål, som undersøges til sidst, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorledes størrelsen af den støtte, der skal tilbagesøges i henhold til artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006, skal beregnes.
- ⁸³ Beneo-Orafti har gjort gældende, at beregningen skal foretages, idet der tages hensyn til de forhold, som den forelæggende ret har opregnet i anden del af fjerde spørgsmål, mens den belgiske regering er af den opfattelse, at BIRB har beregnet det beløb, der skal tilbagesøges, korrekt ved at multiplicere den modtagne støtte pr. ton med antallet af tons produceret af Beneo-Orafti. Kommissionen mener, at der er flere mulige beregningsmetoder.
- ⁸⁴ Det bemærkes, at det følger af artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006, at hvis en støttemodtager ikke overholder en eller flere af sine forpligtelser under omstrukturingsplanen, driftsplanen eller et nationalt omstrukturingsprogram, inddrives den del af støtten, som er tildelt med henblik på denne eller disse forpligtelser.

- 85 Det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at opnåelsen af omstrukturingsstøtte i hovedsagen var betinget af to forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 320/2006, nemlig forpligtelsen til at give afkald på kvoten og til delvist at nedlægge produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker, og at det alene er overholdelsen af den første forpligtelse, som er genstand for tvisten i hovedsagen.
- 86 Da »denne forpligtelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006, i en sådan sag alene er den, der følger af forpligtelsen til at give afkald på kvoter, er det alene den del af støtten, som vedrører denne forpligtelse, der kan tilbagesøges i henhold til samme bestemmelse, hvis det viser sig, at denne forpligtelse ikke er overholdt.
- 87 Hvad angår fordelingen af støtte mellem de forskellige berørte forpligtelser bemærkes, at for så vidt angår de to i hovedsagen omhandlede forpligtelser fremgår denne fordeling af de forskellige beløb, som er fastsat af EU-lovgiver i artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 320/2006. Mens størrelsen af omstrukturingsstøtte pr. ton frigivet kvote for produktionsåret 2006/07 modsvarende de to forpligtelser, der er omhandlet i denne forordnings artikel 3, stk. 1, litra b), i henhold til forordningens artikel 3, stk. 5, litra b), første led, beløber sig til 547,50 EUR, beløber samme støtte sig i henhold til samme forordnings artikel 3, stk. 5, litra c), første led, til 255,50 EUR, hvis forpligtelsen til at give afkald på kvoter ikke ledsages af en forpligtelse til delvist at nedlægge produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker.
- 88 Det følger heraf, som Beneo-Orafti med rette har gjort gældende, at hvis det antages, at en virksomhed har overholdt sin forpligtelse til at nedlægge produktionsfaciliteterne, men ikke sin forpligtelse til at give afkald på kvoter, skal den uberettiget udbetalte støtte til denne virksomhed under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede betragtes som beløbende sig til 255,50 EUR pr. ton produceret i strid med sidstnævnte forpligtelse.

- 89 Hvad derimod angår de forhold, som den forelæggende ret har henvist til i fjerde spørgsmål, litra a)-c), er der ikke noget i den relevante lovgivning og særligt artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006, som tyder på, at disse forhold er relevante for beregningen af tilbagesøgningen af den udbetalte støtte.
- 90 Hertil kommer, at det følger af sidstnævnte bestemmelse, at rækkevidden af støttens uberettigede karakter fastsættes af den pågældende forpligtelse, som er blevet tilsidesat. Da det fremgår af besvarelsen af første til tredje og sjette spørgsmål, at forpligtelsen til at give afkald på kvoter uden forskel vedrører såvel kvoter i henhold til artikel 7 i forordning nr. 318/2006 som overgangskvoter efter artikel 9 i forordning nr. 493/2006, kan det ikke fastslås, at støtten ville være mindre uberettiget, hvis en virksomhed kvalificerede sin produktion — som var i strid med denne forpligtelse — som produktion under overgangskvoterne snarere end produktion under de kvoter, der følger af artikel 7 i forordning nr. 318/2006.
- 91 Hvad endelig angår proportionalitetsprincippet, som den forelæggende ret har henvist til i anden del af fjerde spørgsmål, fremgår det ikke, at en foranstaltning til tilbagesøgning af omstrukturingsstøtte, hvis rækkevidde i henhold til artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006 afhænger af den pågældende forpligtelse, som er blevet tilsidesat, udgør en åbenbart uhensigtsmæssig foranstaltning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den i denne doms præmis 77 nævnte retspraksis i forhold til det formål, som EU-lovgiver forfulgte ved vedtagelsen af denne støtte, jf. denne doms præmis 45.
- 92 Anden del af fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006 skal fortolkes således, at hvis det antages, at en virksomhed — under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede — har overholdt sin forpligtelse til delvist at nedlægge produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker, men ikke sin forpligtelse til at give afkald på kvoter, er størrelsen af den støtte, der skal tilbagesøges, lig med den del af støtten, som svarer til den forpligtelse, der er blevet

tilsidesat. Denne del af støtten skal fastsættes på grundlag af de beløb, der er fastsat i artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 320/2006.

Sagens omkostninger

- ⁹³ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 3, stk. 1, litra b), i Rådets forordning (EF) nr. 320/2006 af 20. februar 2006 om en midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet og om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik skal fortolkes således, at udtrykket »kvote«, som findes i bestemmelsen, ligeledes omfatter overgangskvoter i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 9 i Kommissionens forordning (EF) nr. 493/2006 af 27. marts 2006 om overgangsforanstaltninger i forbindelse med reformen af den fælles markedsordning for sukker og om ændring af forordning (EF) nr. 1265/2001 og (EF) nr. 314/2002.
- 2) Artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede får forpligtelsen til at give afkald på den kvote, som finder anvendelse på produktion af sukker, isoglucose og inulinsirup, som en virksomhed er blevet tildelt, og som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, virkning på det tidspunkt,

hvor den virksomhed, der har påtaget sig forpligtelsen, henset til de oplysninger, som den er blevet meddelt, eller som er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, er i stand til at vide — som almindeligt agtpågivende virksomhed — at de kompetente myndigheder anser betingelserne for opnåelse af omstrukturingsstøtte i henhold til forordningens artikel 5, stk. 2, for opfyldt.

- 3) Artikel 26, stk. 1, og artikel 27 i Kommissionens forordning (EF) nr. 968/2006 af 27. juni 2006 om de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af forordning nr. 320/2006 samt artikel 15 i Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20. februar 2006 om den fælles markedsordning for sukker skal fortolkes således, at en produktion som den i hovedsagen omhandlede, hvis det antages, at den er i strid med forpligtelsen til at give afkald på den kvote, som finder anvendelse på produktion af sukker, isoglucose og inulinsirup, som en virksomhed er blevet tildelt, og som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, kan give anledning til tilbagesøgning af støtte, til pålæggelse af en sanktion og til opkrævning af overskudsafgift, således som det er fastsat i de respektive bestemmelser. For så vidt angår sanktionen i artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 968/2006 tilkommer det den forelæggende ret at tage stilling til, om afgivelsen, henset til alle sagens omstændigheder, kan kvalificeres som forsætlig eller som en følge af grov forsømmelse. Princippet *ne bis in idem*, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en kumulativ anvendelse af disse foranstaltninger.

- 4) Artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006 skal fortolkes således, at hvis det antages, at en virksomhed — under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede — har overholdt sin forpligtelse til delvist at nedlægge produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker, men ikke sin forpligtelse til

at give afkald på den kvote, som finder anvendelse på produktion af sukker, isoglucose og inulinsirup, som den er blevet tildelt, og som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, er størrelsen af den støtte, der skal tilbage-søges, lig med den del af støtten, som svarer til den forpligtelse, der er blevet tilsidesat. Denne del af støtten skal fastsættes på grundlag af de beløb, der er fastsat i artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 320/2006.

Underskrifter