



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

14 november 2013*

„Prejudiciële verwijzing — Verordening (EG) nr. 320/2006 — Verordening (EG) nr. 968/2006 — Landbouw — Tijdelijke regeling voor herstructurering van suikerindustrie — Voorwaarden voor toekenning van herstructureringssteun — Begrippen ‚productie-installaties’ en ‚volledige ontmanteling’”

In de gevoegde zaken C-187/12 tot en met C-189/12,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (Italië) bij beslissingen van 23 maart 2012, ingekomen bij het Hof op 23 april 2012, in de procedures

SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA

tegen

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (C-187/12),

Italia Zuccheri SpA,

Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola

tegen

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

in tegenwoordigheid van:

Finbieticola Bondeno Srl,

Finbieticola Casei Gerola Srl,

Terrae SpA (C-188/12),

en

Eridania Sadam SpA

tegen

* Procestaal: Italiaans.

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,
Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

in tegenwoordigheid van:

Federazione Lavoratori Agro-Industria (CGIL),
Federazione Agricola Alimentare Ambientale Industriale (CISL),
Unione Italiana Lavoratori Agroalimentari (UIL) (C-189/12),

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, K. Lenaerts, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Eerste kamer, A. Borg Barthet, G. Arestis en M. Berger (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 maart 2013,

gelet op de opmerkingen van:

- SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA, vertegenwoordigd door V. Cerulli Irelli, avvocato,
- Italia Zuccheri SpA en Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola, vertegenwoordigd door A. Mozzati, G. Fontana, M. De Vita, S.M. Specchio en P. Galli, avvocati,
- Eridania Sadam SpA, vertegenwoordigd door G.M. Roberti, I. Vigliotti, A. Mozzati, I. Perego en M. Serpone, avvocati,
- Federazione Lavoratori Agro-Industria (CGIL), Federazione Agricola Alimentare Ambiente Industriale (CISL) en Unione Italiana Lavoratori Agroalimentari (UIL), vertegenwoordigd door F. Cardarelli en F. Lattanzi, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Bucalo, avvocato dello Stato,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en C. Candat als gemachtigden,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, K. Szíjjártó en A. Szilágyi als gemachtigden,
- de Sloveense regering, vertegenwoordigd door T. Mihelič Žitko en V. Klemenc als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Sitbon, S. Barbagallo en P. Mahnič Bruni als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou en P. Rossi als gemachtigden, gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten, het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging en de geldigheid van de artikelen 3 en 4 van verordening (EG) nr. 320/2006 van de Raad van 20 februari 2006 tot instelling van een tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 58, blz. 42; hierna: „basisverordening”), alsmede van artikel 4 van verordening (EG) nr. 968/2006 van de Commissie van 27 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen voor verordening nr. 320/2006 (PB L 176, blz. 32; hierna: „uitvoeringsverordening”).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen respectievelijk SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA (hierna: „SFIR”), Italia Zuccheri SpA en Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola (hierna: „Italia Zuccheri/Co.Pro.B.”) en Eridania Sadam SpA (hierna: „Eridania Sadam”), enerzijds, en de Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) en het Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (ministerie van Land- en Bosbouw en Voedselvoorziening; hierna: „Ministero”), anderzijds, over de toekenning van herstructureringssteun uit hoofde van artikel 3 van de basisverordening.

Toepasselijke bepalingen

Basisverordening

- 3 Punt 5 van de considerans van de basisverordening luidt als volgt:

„Aan de minst productieve suikerproducerende ondernemingen dient door middel van passende herstructureringssteun een belangrijke economische stimulans te worden gegeven om van hun quotumproductie af te zien. Daarom moet herstructureringssteun worden ingevoerd waarvan een stimulans uitgaat om de quotumproductie van suiker definitief te beëindigen en afstand te doen van het betrokken quotum, dat tezelfdertijd toelaat om terdege rekening te houden met het respect voor de sociale en milieuverbindenissen verbonden aan het beëindigen van productie. Deze steun dient gedurende vier verkoopseizoenen beschikbaar te worden gesteld met het doel de productie te doen dalen in de mate die nodig is om in de Gemeenschap tot een evenwichtige marktsituatie te komen.”

- 4 Artikel 3 van deze verordening, „Herstructureringssteun”, bepaalt:

„1. Een suiker, isoglucose of inulinestroop producerende onderneming waaraan vóór 1 juli 2006 een quotum is toegekend, heeft recht op herstructureringssteun per ton quotum waarvan afstand wordt gedaan, mits zij in een van de verkoopseizoenen 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 en 2009/2010:

- a) afstand doet van het door haar aan een of meer van haar fabrieken toegekende quotum en de productie-installaties van de betrokken fabrieken volledig ontmantelt of
- b) afstand doet van het door haar aan een of meer van haar fabrieken toegekende quotum, de productie-installaties van de betrokken fabrieken gedeeltelijk ontmantelt en het productieterrein en de resterende productie-installaties van de betrokken fabrieken niet gebruikt voor de productie van producten die onder de gemeenschappelijke marktordening voor suiker vallen

[...]

[...]

3. Bij de volledige ontmanteling van de productie-installaties moet c.q. moeten:

- a) de productie van suiker, isoglucose en inulinestroop definitief en volledig worden gestaakt door de betrokken productie-installatie,
- b) de fabriek of fabrieken worden gesloten en de productie-installaties daarvan [...] worden ontmanteld

[...]

[...]

4. Bij de gedeeltelijke ontmanteling van productie-installaties moet c.q. moeten:

- a) de betrokken productie van suiker, isoglucose en inulinestroop definitief en volledig worden gestaakt door de betrokken productie-installatie,
- b) de voor de productie van de sub a bedoelde producten bestemde en gebruikte productie-installaties die niet voor de nieuwe productie zullen worden gebruikt, worden ontmanteld [...],

[...]

5. Het bedrag van de herstructureringssteun per ton quotum waarvan afstand wordt gedaan, bedraagt:

- a) in het in lid 1, sub a, bedoelde geval:
 - EUR 730,00 voor het verkoopseizoen 2006/2007,

[...]

- b) in het in lid 1, sub b, bedoelde geval:
 - EUR 547,50 voor het verkoopseizoen 2006/2007,

[...]

[...]”

5 Artikel 4 van deze verordening, met het opschrift „Aanvraag voor herstructureringssteun”, bepaalt in lid 2:

„De aanvragen voor herstructureringssteun omvatten:

- a) een herstructureringsplan;

[...]

- c) een verbintenis om in het betrokken verkoopseizoen af te zien van het desbetreffende quotum;

- d) in het in artikel 3, lid 1, sub a, bedoelde geval, een verbintenis om de productie-installaties volledig te ontmantelen binnen de door de betrokken lidstaat vast te stellen periode;
- e) in het in artikel 3, lid 1, sub b, bedoelde geval, een verbintenis om de productie-installaties gedeeltelijk te ontmantelen binnen de door de betrokken lidstaat vast te stellen periode en het productieterrein en de resterende productie-installaties niet te gebruiken voor de productie van producten die onder de gemeenschappelijke marktordening voor suiker vallen;

[...]”

Uitvoeringsverordening

- 6 Punt 4 van de considerans van de uitvoeringsverordening luidt als volgt:

„Wat de afstanddoening van quotum betreft, biedt artikel 3 van [de basis]verordening [...] de mogelijkheid om de productie-installaties volledig dan wel slechts gedeeltelijk te ontmantelen, in welke twee gevallen verschillende bedragen aan herstructureringssteun gelden. Bij de bepaling van de aan deze twee mogelijkheden te verbinden voorwaarden moet er enerzijds rekening mee worden gehouden dat voor een volledige ontmanteling een hoger bedrag aan herstructureringssteun wordt toegekend wegens de hogere kosten die daarmee zijn gemoeid, en is het anderzijds passend de instandhouding toe te staan van niet tot de productielijn behorende delen van de fabriek die kunnen worden gebruikt voor andere, in het herstructureringsplan beoogde doeleinden, vooral wanneer door dat gebruik werkgelegenheid wordt geschapen. Daarentegen moeten niet rechtstreeks op de suikerproductie gerichte voorzieningen worden ontmanteld als er niet binnen een redelijke termijn een andere gebruiksmogelijkheid voor is gevonden en instandhouding ervan schadelijk zou zijn voor het milieu.”

- 7 Artikel 4 van deze verordening, met het opschrift „Ontmanteling van productie-installaties”, bepaalt:

„1. In het geval van volledige ontmanteling zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, sub a, van [de basis]verordening [...] heeft de verplichting tot ontmanteling van de productie-installaties betrekking op:

- a) alle installaties die nodig zijn om suiker, isoglucose of inulinestroop te produceren, zoals bijvoorbeeld de installaties om suikerbieten, suikerriet, granen of cichorei op te slaan, te analyseren, te wassen of te snijden en de installaties om suiker uit suikerbieten of suikerriet, zetmeel uit granen, glucose uit zetmeel of inuline uit cichorei te winnen of om een aldus verkregen product verder te be- of verwerken of te concentreren;
- b) het gedeelte van de installaties dat niet tot de sub a bedoelde installaties behoort, maar waarvan het gebruik rechtstreeks verband houdt met de productie van suiker, isoglucose of inulinestroop en dat nodig is voor de totstandbrenging van de productie in het kader van het quotum waarvan afstand wordt gedaan, ook al zou het bij de productie van andere producten kunnen worden gebruikt, zoals installaties om water te verwarmen of te behandelen of om energie te produceren, installaties voor het omgaan met suikerbietenpulp of met melasse en installaties voor intern transport;
- c) alle andere installaties, zoals verpakkingsinstallaties, die ongebruikt blijven en om milieuredenen moeten worden ontmanteld en verwijderd.

2. In het geval van gedeeltelijke ontmanteling zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, sub b, van [de basis]verordening [...] heeft de verplichting tot ontmanteling van de productie-installaties betrekking op de in lid 1 van het onderhavige artikel bedoelde installaties die overeenkomstig het herstructureringsplan niet voor een andere productie of een ander gebruik van de fabriekslocatie bestemd zijn.”

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-187/12

- 8 SFIR is een suikerproducent die zich in de loop van het jaar 2006 heeft aangesloten bij de tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie die bij de basisverordening is ingesteld (hierna: „herstructureringsregeling”). Zij heeft bij het Ministero een aanvraag voor integrale steun ingediend, vergezeld van een herstructureringsplan als bedoeld in artikel 4, lid 2, sub a, van deze verordening (hierna: „herstructureringsplan”). Hierin was voorzien dat productie-installaties zouden worden ontmanteld, maar onder meer bepaalde silo’s zouden blijven staan. Het Ministero heeft de steunaanvraag aanvankelijk ontvankelijk verklaard en geen bezwaar gemaakt tegen het herstructureringsplan, waarvan het een kopie aan de Europese Commissie heeft doen toekomen.
- 9 Bij nota nr. 2095 van 15 maart 2011 (hierna: „nota van 2011”) heeft het Ministero echter aan SFIR medegedeeld dat de Commissie tijdens inspecties in 2010 bij enkele buiten gebruik gestelde vestigingen silo’s had aangetroffen en naar aanleiding daarvan bezwaren had geformuleerd. Volgens deze bezwaren was het in stand houden van deze silo’s niet in overeenstemming met de voorwaarden van de basisverordening en de uitvoeringsverordening om voor volledige herstructureringssteun in aanmerking te komen. Volgens de Commissie moesten de betrokken silo’s namelijk worden gezien als installaties die „rechtstreeks verband houd[en] met de productie van suiker” in de zin van artikel 4, lid 1, sub b, van de uitvoeringsverordening.
- 10 Vervolgens heeft AGEA SFIR aangemaand de installaties voor 31 maart 2012 volledig te ontmantelen door de silo’s af te breken. AGEA heeft SFIR tevens medegedeeld dat de door SFIR gestelde zekerheid voor de nakoming van haar verplichtingen in het kader van haar deelname aan de herstructureringsregeling niet kon worden vrijgegeven. SFIR is tegen deze beslissing en verschillende andere, daarmee samenhangende handelingen opgekomen bij het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.
- 11 Bij vonnis nr. 9481 van 1 december 2011 is het beroep van SFIR enkel toegewezen voor zover het strekte tot vrijgave van de zekerheid die was gesteld voor de steun voor gedeeltelijke ontmanteling. Het beroep werd verworpen voor het overige. De middelen van het beroep tot staving van de stelling dat „volledige ontmanteling” van de productie-installaties (die recht geeft op 25 % hogere steun dan „gedeeltelijke ontmanteling”) niet de sloop van de betrokken silo’s omvatte, werden verworpen. Het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio heeft overwogen dat productie-installaties ook installaties omvatten die werden gebruikt in de fasen van opslag en verpakking die onmiddellijk volgden op de productie, zodat deze installaties enkel gespaard mochten worden als zij bestemd waren voor een andere productie of een ander gebruik van de fabriekslocatie.
- 12 SFIR heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato, die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag heeft gesteld:

„Moet het begrip volledige ontmanteling van de productie-installaties voor suiker, isoglucose en inulinestroop in de zin van artikel 3 van [de basis]verordening [...], waarvoor [de uitvoerings]verordening [...] de uitvoeringsbepalingen geeft, aldus worden opgevat dat enkel die installaties moeten worden ontmanteld die nodig zijn voor de productie, zoals uitdrukkelijk bepaald in

het aangehaalde artikel 3 van de [de basis]verordening [...], in overeenstemming waarmee de [uitvoerings]verordening [...] op straffe van ongeldigheid moet worden uitgelegd? Gaat het bij de installaties die ontmanteld moeten worden in de zin van de aangehaalde artikelen 3 van [de basis]verordening [...] en 4 van [de uitvoerings]verordening [...] enkel om de installaties die bestemd zijn voor de productie van suiker, isoglucose of inulinestroop en de andere installaties die worden genoemd in artikel 4, [lid 1,] sub c, van [de uitvoerings]verordening [...] – waaronder verpakkingsinstallaties – die ongebruikt zijn gebleven of om milieuredenen moeten worden ontmanteld of verwijderd? Kunnen de installaties die geen verband houden met de productie van suiker, isoglucose en inulinestroop en niet ongebruikt blijven maar voor andere activiteiten worden gebruikt, zoals in casu verpakking, noch om milieuredenen hoeven te worden ontmanteld, derhalve in stand worden gehouden omdat zij niet vallen onder de in de aangehaalde communautaire verordeningen bedoelde ontmantelingsverplichting?”

Zaak C-188/12

- 13 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. is eveneens een suikerproducent die zich in de loop van het jaar 2006 heeft aangesloten bij de herstructureringsregeling. Zij heeft bij het Ministero een aanvraag voor volledige steun ingediend. Volgens het herstructureringsplan, dat door het Ministero ontvankelijk is verklaard, zouden onder meer bepaalde silo's voor langetermijnopslag en de verpakkings- en verkoopinstallaties in stand blijven.
- 14 Bij de nota van 2011 is Italia Zuccheri/Co.Pro.B., evenals SFIR, op de hoogte gesteld van de bezwaren van de Commissie tegen de instandhouding van de opslagsilo's. Vervolgens heeft AGEA Italia Zuccheri/Co.Pro.B. aangemaand deze voor 31 maart 2012 af te breken en haar ervan in kennis gesteld dat de gestelde zekerheden niet konden worden vrijgegeven.
- 15 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. heeft tegen deze beslissing en verschillende andere, daarmee samenhangende handelingen beroep ingesteld bij het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio. Bij vonnis van 1 december 2011 heeft die rechter het beroep enkel toegewezen voor zover het strekte tot vrijgave van de zekerheid die was gesteld voor de steun voor gedeeltelijke ontmanteling. Het beroep werd verworpen voor het overige.
- 16 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato, die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:
 - „1) Moeten de artikelen 3 en 4 van [de basis]verordening [...] en artikel 4 van [de uitvoerings]verordening [...] aldus worden uitgelegd dat installaties die door de suikerproducenten worden gebruikt voor opslag, verpakken of inpakken van suiker met het oog op de verkoop ervan niet onder het begrip ‚productie-installaties‘ vallen, en derhalve in geval van installaties als silo's van geval tot geval moet worden onderzocht of zij verband houden met de ‚productielijn‘ of met andere activiteiten dan de productie?
 - 2) Moet artikel 4 van [de uitvoerings]verordening [...] aldus worden uitgelegd dat installaties – zoals silo's – die door suikerproducenten worden gebruikt voor opslag, verpakken of inpakken van suiker met het oog op uitsluitend de verkoop ervan, en onafhankelijk zijn van de productiecycclus, onder de in punt c en niet onder de in de punten a en b van dat artikel genoemde installaties vallen, in overeenstemming met de tekst en de doelstellingen van [de basis]verordening [...] en [de uitvoerings]verordening [...], met name punt 4 van de considerans ervan?
 - 3) Subsidiair, is artikel 4 van [de uitvoerings]verordening [...] ongeldig tegen de achtergrond van de artikelen 3 en 4 van [de basis]verordening [...] en de hogere voorschriften en beginselen van primair Europees recht, als het aldus wordt uitgelegd dat de in lid 1, sub a en b, bedoelde installaties ook de installaties omvatten die door suikerproducenten worden gebruikt voor de

opslag en de verpakking van suiker met het oog op de verkoop ervan, aangezien de evidente doelstelling van [de basis]verordening [...] is de productiecapaciteit van de suikerproducent af te bouwen en niet de mogelijkheid uit te sluiten dat de producent actief is in de sector van de verkoop ervan met behulp van suikerquota van andere installaties of ondernemingen?

- 4) Meer subsidiair, zijn de artikelen 3 en 4 van [de basis]verordening [...] en artikel 4 van [de uitvoerings]verordening [...] geldig tegen de achtergrond van de hogere voorschriften en beginselen van primair Europees recht, indien zij aldus worden uitgelegd dat het begrip ‚productie-installaties’ of ‚rechtstreeks verband houden met de productie’ zich mede uitstrekt tot installaties die door suikerproducenten worden gebruikt voor de opslag, het verpakken of inpakken van suiker met het oog op de verkoop ervan?”

Zaak C-189/12

- 17 Eridania Sadam is eveneens een suikerproducent die zich in de loop van het jaar 2006 heeft aangesloten bij de herstructureringsregeling en bij het Ministero een aanvraag voor volledige steun heeft ingediend. Volgens het herstructureringsplan, dat door het Ministero ontvankelijk is verklaard, zouden onder meer bepaalde silo's voor langetermijnopslag en de verpakkingsinstallaties in stand blijven.
- 18 Bij de nota van 2011 is Eridania Sadam, evenals SFIR en Italia Zuccheri/Co.Pro.B., op de hoogte gesteld van de bezwaren van de Commissie tegen de instandhouding van de opslagsilo's. Vervolgens heeft AGEA Eridania Sadam aangemaand deze voor 31 maart 2012 af te breken en haar ervan in kennis gesteld dat de door haar gestelde zekerheden niet konden worden vrijgegeven.
- 19 Eridania Sadam heeft tegen deze beslissing en verschillende andere, daarmee samenhangende handelingen beroep ingesteld bij het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio. Bij vonnis van 1 december 2011 heeft die rechter het beroep enkel toegewezen voor zover het strekte tot vrijgave van de zekerheden die waren gesteld voor de steun voor gedeeltelijke ontmanteling. Het beroep werd verworpen voor het overige.
- 20 Eridania Sadam heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato, die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:
- „1) Moeten de artikelen 3 en 4 van [de basis]verordening [...] en artikel 4 van [de uitvoerings]verordening [...] aldus worden uitgelegd dat installaties die door de suikerproducenten worden gebruikt voor de verpakking van suiker met het oog op de verkoop ervan niet onder het begrip ‚productie-installaties’ vallen, en derhalve in geval van installaties als silo's van geval tot geval moet worden onderzocht of zij verband houden met de ‚productielijn’ of met andere activiteiten dan de productie, zoals verpakking?
- 2) Subsidiair, is artikel 4 van [de uitvoerings]verordening [...] ongeldig tegen de achtergrond van de artikelen 3 en 4 van [de basis]verordening (EG) [...] en de hogere voorschriften en beginselen van primair Europees recht, als het aldus wordt uitgelegd dat de in lid 1, sub a en b, bedoelde installaties ook de installaties omvatten die door suikerproducenten worden gebruikt voor de verpakking van suiker met het oog op de verkoop ervan, aangezien de evidente doelstelling van [de basis]verordening [...] is de productiecapaciteit van de suikerproducent af te bouwen en niet de mogelijkheid uit te sluiten dat de producent actief is in de sector van de verkoop ervan met behulp van suikerquota van andere installaties of ondernemingen?
- 3) Meer subsidiair, zijn de artikelen 3 en 4 van [de basis]verordening [...] en artikel 4 van [de uitvoerings]verordening [...] geldig tegen de achtergrond van de hogere voorschriften en beginselen van primair Europees recht, indien zij aldus worden uitgelegd dat het begrip

„productie-installaties’ of ‚rechtstreeks verband houden met de productie’ zich mede uitstrekt tot installaties die door suikerproducenten worden gebruikt voor de verpakking van suiker met het oog op de verkoop ervan?”

- 21 Bij beschikking van de president van het Hof van 11 mei 2012 zijn de zaken C-187/12 tot en met C-189/12 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De enige vraag in zaak C-187/12, de eerste en de tweede vraag in zaak C-188/12 en de eerste vraag in zaak C-189/12

- 22 Met deze vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 3 en 4 van de basisverordening en artikel 4 van de uitvoeringsverordening aldus moeten worden uitgelegd dat onder het begrip productie-installaties ook installaties als silo's vallen die worden gebruikt voor de opslag, het verpakken of inpakken van suiker met het oog op de verkoop ervan en, in voorkomend geval, of van geval tot geval moet worden onderzocht of de betrokken installaties daadwerkelijk verband houden met de productielijn of met andere activiteiten dan de productie.
- 23 In dat verband moet om te beginnen worden vastgesteld dat noch de basisverordening, noch de uitvoeringsverordening een definitie van dat begrip bevatten.
- 24 Vervolgens moet eraan worden herinnerd dat de draagwijdte van dit begrip, dat voorkomt in artikel 3 van de basisverordening en dat uit hoofde van artikel 4, lid 1, sub a en b, van de uitvoeringsverordening zowel „installaties die nodig zijn om suiker [...] te produceren” als „installaties [die] rechtstreeks verband houd[en] met de productie van suiker” omvat, volgens vaste rechtspraak van het Hof bij gebreke van een definitie moet worden bepaald met inachtneming van de algemene context waarin het wordt gebruikt en in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan (zie in die zin arresten van 4 mei 2006, Massachusetts Institute of Technology, C-431/04, Jurispr. blz. I-4089, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 13 december 2012, BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, punt 25). Ten slotte moet voor de uitlegging van een bepaling van het Unierecht rekening worden gehouden met de doelstellingen van de betrokken regeling (zie in die zin arrest van 29 januari 2009, Petrosian, C-19/08, Jurispr. blz. I-495, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 25 In de hoofdgedingen moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat meerdere van de betrokken partijen die opmerkingen hebben ingediend, pleiten voor de uitlegging dat silo's in algemene zin niet onder productie-installaties vallen, omdat zij bestemd zijn voor de opslag van eindproduct en niet voor de productie in strikte zin. Zij definiëren het begrip productie dus zeer eng als een scheikundig of natuurkundig proces, te weten, in deze zaken, de winning van suiker uit de grondstof.
- 26 Niettemin kunnen ook andere fasen van de vervaardiging van een product voor of na het scheikundige of natuurkundige transformatieproces onder het begrip productie worden begrepen. De opslag van suiker die niet direct na de winning uit de grondstof wordt verpakt, kan worden opgevat als een onderdeel van het productieproces, net als bijvoorbeeld de opslag van suikerbieten vóór de behandeling waarbij de suiker aan de bieten wordt onttrokken, die in artikel 4, lid 1, sub a, van de uitvoeringsverordening uitdrukkelijk wordt genoemd als nodig voor de productie. Vanuit dat oogpunt kan de opslag worden gezien als een activiteit die „rechtstreeks verband houdt met de productie van suiker” in de zin van artikel 4, lid 1, sub b, van die verordening.

- 27 In de tweede plaats moet, met betrekking tot de algemene context en doelstellingen van de verordening die in de hoofdgedingen aan de orde is, eraan worden herinnerd dat de herstructureringsregeling er volgens punt 5 van de considerans van de basisverordening op zag „de productie te doen dalen in de mate die nodig is om in de Gemeenschap tot een evenwichtige marktsituatie te komen”. Vanuit dat perspectief moet als algemene regel elke installatie waarvan het gebruik van invloed kan zijn op de suikerproductiecapaciteit, worden beschouwd als een productie-installatie die onder de ontmantelingsplicht valt.
- 28 In dat verband moet enerzijds worden geconstateerd dat de vestiging van een silo op het terrein van een suikerfabriek bepalend is voor het productieproces, aangezien dat is opgezet op basis van de beschikbaarheid en de nabijheid van opslagcapaciteit. Anderzijds kan een producent dankzij een silo, tenminste wanneer hij een opslagcapaciteit heeft die, op zichzelf of samen met de andere silo's van de producent, groter is dan de hoeveelheid suiker die door de producent tijdens een gemiddelde suikercampagne wordt geproduceerd, de gehele oogst verwerken, zelfs indien de opbrengst van de oogst hoger is dan de verwachte verkoop in een bepaald boekjaar. Bovendien kan deze producent, dankzij de aldus gevormde voorraad, in de loop van de daaropvolgende boekjaren grotere hoeveelheden zelf geproduceerde suiker op de interne markt brengen.
- 29 Deze silo's kunnen dus rechtstreeks van invloed zijn op de suikerproductiecapaciteit en op de productieprocessen die afhangen van de nabijheid van een opslaginstallatie. Dankzij deze silo's kan onder meer de verkoop van de productie van een bepaalde suikercampagne geheel of gedeeltelijk worden uitgesteld en dus invloed worden uitgeoefend op de marktsituatie in de Gemeenschap in de zin van punt 5 van de considerans van de basisverordening.
- 30 In de derde plaats veronderstelt toekenning van volledige steun uit hoofde van artikel 3, lid 3, sub a en b, van de basisverordening, naast de definitieve en volledige staking van de productie van suiker door de betrokken productie-installatie en de ontmanteling ervan, dat „de fabriek of fabrieken worden gesloten”. De verordening die in de hoofdgedingen aan de orde is, gaat dus kennelijk uit van de veronderstelling dat het betrokken industriecomplex voor de toekenning van de volledige herstructureringssteun als algemene regel in zijn geheel buiten werking moet worden gesteld. De mogelijkheid om andere dan productie-installaties niet te ontmantelen of zelfs in de toekomst te blijven gebruiken, met behoud van het recht op volledige steun, vormt dus een uitzondering op deze regel die strikt moet worden uitgelegd.
- 31 In het licht van deze overwegingen is het evident dat een silo die bestemd is voor de opslag van suiker van de begunstigde van de steun moet worden aangemerkt als een productie-installatie, ongeacht het feit dat hij ook voor andere doeleinden kan worden gebruikt, zoals in de hoofdgedingen deels het geval lijkt.
- 32 Daarentegen is het mogelijk dat een silo waarvoor is aangetoond dat er redenen zijn, bijvoorbeeld van technische of commerciële aard, die zich verzetten tegen het gebruik ervan als opslagsilo voor de productie van de begunstigde van de steun en die enkel wordt gebruikt voor de opslag van quotumsuiker die door andere producenten is geproduceerd of van hen is gekocht, niet onder de ontmantelingsverplichting valt.
- 33 Daar het verpakken van de suiker, waaronder begrepen het inpakken, afgaande op de bewoordingen van artikel 4, lid 1, sub c, van de uitvoeringsverordening, geen verband houdt met de productie van suiker in strikte zin, kan hetzelfde opgaan in het geval waarin de producent aantoonbaar dat zijn silo uitsluitend dient voor het verpakken of inpakken van elders geproduceerde quotumsuiker.
- 34 Het staat derhalve aan de nationale rechter om van geval tot geval te beoordelen of een silo, gelet op zijn technische kenmerken of het daadwerkelijke gebruik dat ervan wordt gemaakt, een productie-installatie is.

35 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de enige vraag in zaak C-187/12, de eerste en de tweede vraag in zaak C-188/12 en de eerste vraag in zaak C-189/12 worden geantwoord dat de artikelen 3 en 4 van de basisverordening en artikel 4 van de uitvoeringsverordening aldus moeten worden uitgelegd dat het begrip productie-installaties voor de toepassing van deze artikelen silo's omvat die bestemd zijn voor de opslag van suiker van de begunstigde van de steun, ongeacht of zij daarnaast voor andere doeleinden worden gebruikt. Silo's die uitsluitend voor de opslag van door andere producenten geproduceerde of van hen gekochte quotumsuiker worden gebruikt, en silo's die uitsluitend worden gebruikt voor het verpakken of inpakken van suiker met het oog op de verkoop ervan, vallen niet onder dit begrip. Het staat aan de nationale rechter zulks van geval tot geval te beoordelen, gelet op de technische kenmerken of het daadwerkelijke gebruik dat van de betrokken silo's wordt gemaakt.

De derde en de vierde vraag in zaak C-188/12 alsmede de tweede en de derde vraag in zaak C-189/12

36 Met deze vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 3 en 4 van de basisverordening en artikel 4 van de uitvoeringsverordening, aldus uitgelegd dat het begrip productie-installaties zich mede uitstrekt tot installaties die door suikerproducenten worden gebruikt voor de opslag, het verpakken of inpakken van suiker met het oog op de verkoop ervan, geldig zijn tegen de achtergrond van de hogere voorschriften en beginselen van primair Europees recht.

37 In dat verband moet in de eerste plaats eraan worden herinnerd dat verpakkingsinstallaties als zodanig geen productie-installaties zijn in de zin van de verordening die in de hoofdgedingen aan de orde is, zoals duidelijk blijkt uit artikel 4, lid 1, sub c, van de uitvoeringsverordening. Voor zover het gaat om deze installaties, waaronder onder meer de door de verwijzende rechter genoemde verpakkingsinstallaties, rijst de vraag van de geldigheid van de artikelen 3 en 4 van de basisverordening en artikel 4 van de uitvoeringsverordening niet.

38 Met betrekking tot opslaginstallaties die ook installaties kunnen omvatten die daarnaast voor verpakken worden gebruikt, blijkt uit het antwoord op de enige vraag in zaak C-187/12, in punt 35 van dit arrest, dat zij onder productie-installaties in de zin van artikel 3, lid 1, sub a, van de basisverordening vallen, voor zover zij met name bestemd zijn voor de opslag van suiker van de begunstigde van steun.

39 De verwijzende rechter geeft in verband met deze laatste installaties niet aan welke de hogere voorschriften en beginselen van primair Europees recht zijn die aan de in de artikelen 3 en 4 van de basisverordening en artikel 4 van de uitvoeringsverordening voorgeschreven verplichting tot ontmanteling in de weg zouden kunnen staan. Zoals blijkt uit onder meer de schriftelijke en mondelinge opmerkingen van de betrokken partijen, dient de geldigheid van deze bepalingen te worden beoordeeld in het licht van het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling.

40 Met betrekking tot, ten eerste, het evenredigheidsbeginsel moet enerzijds worden vastgesteld dat een producent die afstand doet van het productiequotum dat aan een van zijn fabrieken is toegekend, die het grootste deel van de productie-installaties ontmantelt met uitzondering van een silo die moet worden beschouwd als een productie-installatie en die silo blijft gebruiken voor de opslag van suiker die hij op andere productielocaties produceert, normaliter geen recht heeft op herstructureringssteun als gevolg van het verbod in artikel 3, lid 1, sub b, van de basisverordening om de niet-ontmantelde productie-installaties te gebruiken voor de productie van producten die onder de gemeenschappelijke marktordening voor suiker vallen.

- 41 Anderzijds zou deze producent in geval van volledige ontmanteling recht hebben op integrale herstructureringssteun, hoewel de aanvullende financiële last voor de ontmanteling van de silo slechts een klein deel van de totale ontmantelingskosten zou uitmaken, zoals naar voren komt uit de antwoorden van de betrokken partijen op een vraag van het Hof.
- 42 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat handelingen van instellingen van de Unie volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene Unierechtelijke beginselen, niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (zie onder meer arrest van 21 juli 2011, Beneo-Orafti, C-150/10, Jurispr. blz. I-6843, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Overigens kan, wat de rechterlijke toetsing van de wijze van uitvoering van een dergelijk beginsel betreft, volgens vaste rechtspraak, gelet op de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de wetgever van de Europese Unie op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beschikt, aan de rechtmatigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts worden afgedaan, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel. De vraag is dus niet of de door de wetgever vastgestelde maatregel de enig mogelijke of de best mogelijke maatregel was, doch of hij kennelijk ongeschikt was (arrest Beneo-Orafti, reeds aangehaald, punten 76 en 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Met betrekking tot de evenredigheid van de verordening die in de hoofdgedingen aan de orde is, moet in deze omstandigheden worden vastgesteld dat de herstructureringsregeling berust op vrijwillige deelname van de producenten, en beoogt – aldus punt 5 van de considerans van de basisverordening – „[a]an de minst productieve suikerproducerende ondernemingen [...] door middel van passende herstructureringssteun een belangrijke economische stimulans te [geven] om van hun quotumproductie af te zien”.
- 45 Deze verordening laat de producent de vrije keuze of hij wil profiteren van de steun, voor welke fabriek hij afstand doet van zijn quotum en, in voorkomend geval, of hij de productie-installaties volledig of gedeeltelijk ontmantelt. Het voordeel dat de producent kan hebben van de herstructureringssteun hangt dus voor een groot deel af van zijn eigen keuzen.
- 46 Vanuit dat oogpunt is de verordening die in de hoofdgedingen aan de orde is, niet onevenredig.
- 47 Met betrekking tot, ten tweede, de inachtneming van het beginsel van gelijke behandeling, zou eventueel twijfel kunnen rijzen naar aanleiding van de toekenning zonder onderscheid van eenzelfde bedrag aan herstructureringssteun per ton quotum waarvan afstand wordt gedaan, zowel indien de betrokken producent over een te ontmantelen silo beschikt als indien dat niet het geval is, en hij dus geen kosten voor de ontmanteling ervan hoeft te dragen.
- 48 In dat verband zij eraan herinnerd dat artikel 40, lid 2, tweede alinea, VWEU, dat in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid discriminatie verbiedt, volgens vaste rechtspraak slechts de specifieke uitdrukking is van het algemene gelijkheidsbeginsel, dat verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij dit onderscheid objectief gerechtvaardigd is (arrest van 11 juni 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Jurispr. blz. I-5035, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 De overwegingen in de punten 40 tot en met 46 van het onderhavige arrest, die hebben geleid tot de slotsom dat de verordening die in de hoofdgedingen aan de orde is, niet onevenredig is, kunnen worden herhaald bij het onderzoek van de inachtneming van het beginsel van gelijke behandeling.

- 50 Enerzijds beoogt de litigieuze steun immers de producent ertoe aan te zetten, vrijwillig afstand te doen van het productiequotum dat aan een suikerfabriek is toegekend. Tegen de achtergrond van die doelstelling is de situatie van een suikerproducent die ervoor kiest om afstand te doen van een quotum voor een fabriek met silo volstrekt vergelijkbaar met die van een producent die een fabriek zonder silo moet ontmantelen, mits deze producenten afstand doen van eenzelfde aantal tonnen quotum.
- 51 Anderzijds maken de rechtstreekse, inherente kosten voor de ontmanteling van een silo maar een klein deel uit van de totale kosten van ontmanteling van de productie-installaties, zoals in punt 41 van dit arrest naar voren is gekomen. In die omstandigheden heeft de wetgever van de Unie, die op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een ruime beoordelingsmarge beschikt, zoals blijkt uit de rechtspraak die in punt 43 van dit arrest is aangehaald, door het forfaitaire bedrag aan steun per ton quotum waarvan afstand wordt gedaan, niet te laten afhangen van het feit of de fabriek die de producent ontmantelt over een silo beschikt, geen maatregel vastgesteld die kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het nagestreefde doel, namelijk de suikerproductie terugdringen om het evenwicht op de interne markt te herstellen.
- 52 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan doordat de reële kosten van ontmanteling van de silo's in het hoofdgeding, zoals meerdere betrokken partijen ter terechtzitting hebben opgemerkt, in werkelijkheid heel hoog kunnen zijn. Ingeval deze silo's moeten worden ontmanteld, zijn de kosten van herbouw voor de producenten namelijk veel hoger dan die van ontmanteling. Een dergelijke herbouw en een dergelijk gebruik van silo's voor de productie van suiker zou in feite onverenigbaar zijn met de in artikel 3, lid 3, sub a, en lid 4, sub a, van de basisverordening neergelegde verplichting, de productie van suiker door de betrokken productie-installatie definitief en volledig te staken.
- 53 Gelet op het voorgaande moet op de derde en de vierde vraag in zaak C-188/12 en op de tweede en de derde vraag in zaak C-189/12 worden geantwoord dat bij het onderzoek van deze vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de artikelen 3 en 4 van de basisverordening en van artikel 4 van de uitvoeringsverordening kunnen aantasten.

Kosten

- 54 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) De artikelen 3 en 4 van verordening (EG) nr. 320/2006 van de Raad van 20 februari 2006 tot instelling van een tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en artikel 4 van verordening (EG) nr. 968/2006 van de Commissie van 27 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen voor verordening nr. 320/2006, moeten aldus worden uitgelegd dat het begrip productie-installaties voor de toepassing van deze artikelen silo's omvat die bestemd zijn voor de opslag van suiker van de begunstigde van de steun, ongeacht of zij daarnaast voor andere doeleinden worden gebruikt. Silo's die uitsluitend voor de opslag van door andere producenten geproduceerde of van hen gekochte quotumsuiker worden gebruikt, en silo's die uitsluitend worden gebruikt voor het verpakken of inpakken van suiker met het oog op de verkoop ervan, vallen niet onder dit begrip. Het staat aan de nationale rechter zulks van geval tot geval te beoordelen, gelet op de technische kenmerken of het daadwerkelijke gebruik dat van de betrokken silo's wordt gemaakt.

- 2) **Bij het onderzoek van de derde en de vierde vraag in zaak C-188/12 en van de tweede en de derde vraag in zaak C-189/12 is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 320/2006 en van artikel 4 van verordening nr. 968/2006 kunnen aantasten.**

ondertekeningen