



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. november 2013\*

»Præjudiciel forelæggelse — forordning (EF) nr. 320/2006 — forordning (EF) nr. 968/2006 — landbrug — midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien — betingelser for tildeling af omstrukturingsstøtte — begreberne »produktionsfaciliteter« og »fuldstændig nedlæggelse««

I de forenede sager C-187/12 – C-189/12

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (Italien), ved afgørelser af 23. marts 2012, indgået til Domstolen den 23. april 2012, i sagerne:

**SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA**

mod

**AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,**

**Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (sag C-187/12),**

og

**Italia Zuccheri SpA,**

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

mod

**AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,**

**Ministero delle Politiche Agricole, alimentari e forestali,**

procesdeltagere:

**Finbieticola Bondeno srl,**

**Finbieticola Casei Gerola srl,**

**Terrae SpA (sag C-188/12)**

og

**Eridania Sadam SpA**

\* Processprog: italiensk.

mod

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

procesdeltagere:

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

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, Domstolens vicepræsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Første Afdeling, samt dommerne A. Borg Barthet, G. Arestis, M. Berger (refererende dommer),

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. marts 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnol SpA ved avvocato V. Cerulli Irelli
- Italia Zuccheri SpA og Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola ved avvocati A. Mozzati, G. Fontana, M. De Vita, S.M. Specchio og P. Galli
- Eridania Sadam SpA ved avvocati G.M. Roberti, I. Vigliotti, A. Mozzati, I. Perego og M. Serpone
- Federazione Lavoratori Agro-Industria (CGIL), Federazione Agricola Alimentare Ambiente Industriale (CISL) og Unione Italiana Lavoratori Agroalimentari (UIL) ved avvocati F. Cardarelli og F. Lattanzi
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Bucalo
- den franske regering ved G. de Bergues og C. Candat, som befuldmægtigede
- den ungarske regering ved M.Z. Fehér, K. Szijjártó og A. Szilágyi, som befuldmægtigede
- den slovenske regering ved T. Mihelič Žitko og V. Klemenc, som befuldmægtigede
- Rådet for Den Europæiske Union ved E. Sitbon samt ved S. Barbagallo og P. Mahnič Bruni, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved D. Triantafyllou og P. Rossi, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen og gyldigheden af artikel 3 og 4 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, herefter »grundforordningen«) og af artikel 4 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, herefter »gennemførelsesforordningen«).
- 2 Anmodningerne er blevet fremsat i forbindelse med tvister mellem på den ene side henholdsvis SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA (herefter »SFIR«), Italia Zuccheri SpA og Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola (herefter »Italia Zuccheri/Co.Pro.B.«) samt Eridania Sadam SpA (herefter »Eridania Sadam«) og på den anden side Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) (herefter »AGEA«) og Ministero delle Politiche Agricole, alimentari e forestali (landbrugs-, fødevarer- og skovbrugsministeriet, herefter »Ministero«) vedrørende tildeling af omstrukturingsstøtte i henhold til grundforordningens artikel 3.

### Retsforskrifter

#### *Grundforordningen*

- 3 Femte betragtning til grundforordningen er affattet som følger:

»Der bør indføres et betydeligt økonomisk incitament i form af tilstrækkelig omstrukturingsstøtte for at få de mindst produktive sukkervirksomheder til at ophøre 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.«
- 4 Forordningens artikel 3, der har overskriften »Omstrukturingsstøtte«, bestemmer:

»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:

  - a) giver afkald på den kvote, som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, og fuldstændig nedlægger produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker

eller

  - 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

[...]

3. Ved fuldstændig nedlæggelse af produktionsfaciliteter skal:

- a) produktionen af sukker, isoglucose og inulinsirup på de pågældende produktionsfaciliteter indstilles endeligt og fuldstændigt
- b) fabrikken eller fabrikkerne lukkes, og produktionsfaciliteterne nedlægges [...]

[...]

4. Ved delvis nedlæggelse af produktionsfaciliteter skal:

- a) produktionen af sukker, isoglucose og inulinsirup på de pågældende produktionsfaciliteter indstilles endeligt og fuldstændigt
- b) der ske nedlæggelse af de produktionsfaciliteter, der ikke skal bruges til ny produktion, og som var bestemt for og anvendt til produktion af produkterne nævnt i litra a) [...]

[...]

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

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

— 730 EUR for produktionsåret 2006/07

[...]

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

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

[...]«

- 5 Forordningens artikel 4, der har overskriften »Ansøgning om omstruktureringsstøtte«, bestemmer i stk. 2:

»Ansøgninger om omstruktureringsstøtte skal indeholde:

- a) en omstruktureringsplan

[...]

- c) et tilsagn om at give afkald på den pågældende kvote i det pågældende produktionsår
- d) et tilsagn om fuldstændig nedlæggelse af produktionsfaciliteterne inden for en frist, der fastsættes af den pågældende medlemsstat, jf. artikel 3, stk. 1, litra a)
- e) et tilsagn om delvis nedlæggelse af produktionsfaciliteterne inden for en frist, der fastsættes af den pågældende medlemsstat, og om ikke at anvende produktionsstedet og de tilbageblevne produktionsfaciliteter til produktion af produkter, der er omfattet af den fælles markedsordning for sukker, jf. artikel 3, stk. 1, litra b)

[...]«

### *Gennemførelsesforordningen*

- 6 Fjerde betragtning til gennemførelsesforordningen har følgende ordlyd:

»Hvad angår afkald på kvoter, giver [grundforordningens] artikel 3 [...] mulighed for fuldstændig eller delvis nedlæggelse af produktionsfaciliteter, som afføder forskellige beløb i omstrukturingsstøtte. I de betingelser, der gælder for disse to muligheder, skal der tages hensyn til, at der ydes et højere beløb i omstrukturingsstøtte ved fuldstændig nedlæggelse på grund af de højere omkostninger herved, men det synes hensigtsmæssigt at gøre det muligt at bibeholde dele af fabrikken, som ikke indgår i produktionslinjen, hvis de kan anvendes til andre formål, som fremgår af omstrukturingsplanen, navnlig hvis denne anvendelse skaber arbejdspladser. På den anden side bør installationer, som ikke direkte vedrører sukkerproduktion, nedlægges, hvis der ikke findes alternative former for anvendelse af dem inden for en rimelig tidshorisont, eller hvis det vil skade miljøet at bibeholde dem.«

- 7 Forordningens artikel 4, der har overskriften »Nedlæggelse af produktionsfaciliteter«, bestemmer:

»1. I tilfælde af fuldstændig nedlæggelse som omhandlet i [grundforordningens] artikel 3, stk. 1, litra a), [...] gælder kravene vedrørende nedlæggelse af produktionsfaciliteterne for:

- a) alle faciliteter, som er nødvendige for at producere sukker, isoglucose eller inulinsirup, som f.eks. faciliteter til oplagring, analyse, vask og opskæring af sukkerroer, sukkerrør, kornprodukter eller cikorie og alle faciliteter, som er nødvendige til udvinding og forarbejdning eller koncentrerings af sukker fra sukkerroer eller sukkerrør, stivelse fra kornprodukter, glukose fra stivelse eller inulin fra cikorie
- b) den del af faciliteterne – bortset fra de under litra a) nævnte – som direkte vedrører fremstilling af sukker, isoglucose eller inulinsirup, og som er nødvendig for produktion under den kvote, der er givet afkald på, selv om den kan anvendes i forbindelse med fremstilling af andre produkter, f.eks. faciliteter til opvarmning eller behandling af vand eller til frembringelse af energi, faciliteter til håndtering af sukkerroeffald eller melasse samt faciliteter til intern transport
- c) alle øvrige faciliteter, såsom emballeringsfaciliteter, som efterlades uanvendte, og som skal demonteres og fjernes af miljøhensyn.

2. I tilfælde af delvis nedlæggelse som omhandlet i [grundforordningens] artikel 3, stk. 1, litra b), [...] gælder kravet vedrørende nedlæggelse af produktionsfaciliteter de faciliteter, der nævnes i stk. 1 i nærværende artikel, og som ikke er beregnet til anden produktion eller anden anvendelse på fabrikken i henhold til omstrukturingsplanen.«

### **Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål**

#### *Sag C-187/12*

- 8 SFIR er en sukkervirksomhed. Den blev i 2006 omfattet af den midlertidige ordning for omstrukturering af sukkerindustrien, der blev indført ved grundforordningen (herefter »omstrukturingsordningen«), idet virksomheden over for Ministero fremsatte en begæring om tildeling af den samlede støtte ledsaget af en omstrukturingsplan som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra a). Denne plan foreskrev nedlæggelse af produktionsfaciliteter samt opretholdelse bl.a. af visse siloer. Ministero antog indledningsvis støtteansøgningen og fremsatte ikke indsigelser mod omstrukturingsplanen, hvoraf en kopi blev oversendt til Europa-Kommissionen.

- 9 Ved meddelelse nr. 2095 af 15. marts 2011 (herefter »meddelelsen af 2011«) meddelte Ministero imidlertid SFIR, at Kommissionen efter i forbindelse med nogle kontrolbesøg, der blev foretaget i september 2010, at have konstateret, at der var siloer på visse nedlagte anlæg, havde fremsat nogle bemærkninger, hvorefter bevarelsen af disse siloer ikke opfyldte betingelserne i grundforordningen og gennemførelsesforordningen for at være berettiget til den samlede omstrukturingsstøtte. Ifølge Kommissionen skulle de omhandlede siloer nemlig anses for »direkte at vedrøre sukkerproduktionen« i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 1, litra b).
- 10 Efterfølgende pålagde AGEA også SFIR at nedlægge anlægget fuldstændigt inden den 31. marts 2012 ved at nedrive siloerne. AGEA meddelte ligeledes SFIR, at de garantier, som denne sidstnævnte havde stillet til sikkerhed for de opgaver, der var blevet påtaget inden for rammerne af deltagelsen i omstrukturingsordningen, ikke kunne frigives. SFIR anfægtede denne afgørelse og adskillige andre tilknyttede retsakter for Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.
- 11 Ved dom nr. 9481 af 1. december 2011 fik SFIR udelukkende medhold i søgsmålet for så vidt angår påstanden om frigivelse af garantien svarende til omstrukturingsstøtten til delvis nedlæggelse. I øvrigt blev påstandene ikke taget til følge. Søgsmålsgrundene om, at »fuldstændig nedlæggelse« af produktionsanlæggene, som udløser en støtte, der er 25% højere end støtten til »delvis nedlæggelse«, ikke omfattede fjernelse af de pågældende opbevaringssiloer, blev forkastet. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio fastslog, at eftersom produktionsfaciliteterne bl.a. omfatter de faciliteter, der blev anvendt i de opbevarings- og emballeringsfaser, som fulgte umiddelbart efter produktionen, var bevarelsen af disse sidstnævnte faciliteter kun tilladt, hvis de var bestemt til anden produktion eller anden brug på industrianlægget.
- 12 SFIR appellerede dommen til Consiglio di Stato, der besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal den fuldstændige nedlæggelse af produktionsanlæg til sukker, isoglucose og inulinsirup i henhold til [grundforordningens] artikel 3 [...] hvortil [gennemførelsesforordningen] fastsætter gennemførelsesbestemmelserne, forstås således, at det alene er de anlæg, der er nødvendige til produktionen, der skal nedlægges, således som det udtrykkeligt er fastsat i [grundforordningens] artikel 3 [...], i henhold til hvilken [gennemførelsesforordningen] skal fortolkes, idet den ellers er ugyldig? Omfatter de anlæg, der skal nedlægges, i henhold til [grundforordningens] artikel 3 og [gennemførelsesforordningens] artikel 4 [...] følgelig kun de anlæg, der er bestemt til produktion af sukker, isoglucose eller inulinsirup, samt de andre anlæg omhandlet i [gennemførelsesforordningens] artikel 4, litra c) [...], bl.a. emballeringsfaciliteter, som er uanvendelige, eller som skal nedlægges eller fjernes af hensyn til miljøet; og dermed spørges, om de anlæg, der ikke vedrører produktionen af sukker, isoglucose eller inulinsirup, som ikke er uanvendelige, men som anvendes til andre aktiviteter – såsom emballering som i den foreliggende sag – og som ikke er underlagt forpligtelsen til nedlæggelse af miljøhensyn, kan bevares, fordi de ikke er genstand for forpligtelsen til nedlæggelse i henhold til de nævnte fællesskabsforordninger?«

#### *Sag C-188/12*

- 13 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. er ligeledes en sukkervirksomhed, der i 2006 blev omfattet af omstrukturingsordningen, idet virksomheden over for Ministero fremsatte en begæring om tildeling af den samlede støtte. Omstrukturingsplanen, der blev godtaget af Ministero, foreskrev opretholdelse af bl.a. visse siloer til langtidsopbevaring og faciliteter til emballering og afsætning.

- 14 Ved meddelelse af 2011 blev Italia Zuccheri/Co.Pro.B. i lighed med SFIR underrettet om Kommissionens bemærkninger vedrørende bevarelsen af opbevaringssiloerne. Efterfølgende pålagde AGEA Italia Zuccheri/Co.Pro.B. at foretage nedrivning af siloerne inden den 31. marts 2012 og meddelte sidstnævnte, at de garantier, som virksomheden havde stillet til sikkerhed, ikke kunne frigives.
- 15 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse og adskillige andre tilknyttede retsakter ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, der ved dom af 1. december 2011 udelukkende gav medhold i søgsmålet for så vidt angår påstanden om frigivelse af garantien svarende til omstrukturingsstøtten til delvis nedlæggelse. Tribunale gav i øvrigt ikke medhold i søgsmålet.
- 16 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. appellerede dommen til Consiglio di Stato, der besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal [grundforordningens] artikel 3 og 4 [...] og [gennemførelsesforordningens] artikel 4 [...] fortolkes således, at udtrykket »produktionsfaciliteter« ikke omfatter de faciliteter, som sukkervirksomheder anvender til opbevaring, emballering eller indpakning af sukker med henblik på dets afsætning, og at det dermed i tilfælde af faciliteter såsom siloer er nødvendigt at analysere hver enkelt tilfælde for at efterprøve, om de pågældende faciliteter vedrører »produktionslinjen«, eller om de vedrører andre aktiviteter end produktionen?
  - 2) Skal særligt [gennemførelsesforordningens] artikel 4 [...] fortolkes således, at faciliteter – såsom siloer – som sukkervirksomheder anvender til opbevaring, emballering eller indpakning af sukker alene med henblik på afsætningen heraf, uafhængigt af produktionscyklussen, er omfattet af kategorien af faciliteter i denne artikels litra c) og ikke af litra a) og b) i overensstemmelse med ordlyden af og formålet med [grundforordningen] og [gennemførelsesforordningen], som navnlig fremgår af fjerde betragtning til sidstnævnte forordning?
  - 3) Subsidiært spørges, om [gennemførelsesforordningens] artikel 4 [...] er ugyldig, henset til [grundforordningens] artikel 3 og 4 og de overordnede regler og principper i den primære EU-ret, når den fortolkes således, at den under faciliteterne i stk. 1, litra a) og b), ligeledes inkluderer de faciliteter, som sukkervirksomhederne anvender til opbevaring, emballering eller indpakning af sukker med henblik på dets afsætning, hvis det antages, at det formål, der forfølges med [grundforordningen], er at nedsætte sukkervirksomhedernes produktionskapacitet og ikke at udelukke muligheden for, at de kan virke i sektoren for afsætning af produktet ved at anvende sukker opnået fra produktionskvoter, der tilhører andre faciliteter eller virksomheder?
  - 4) Mere subsidiært og under alle omstændigheder spørges, om [grundforordningens] artikel 3 og 4 [...] og [gennemførelsesforordningens] artikel 4 [...] er gyldige, henset til de overordnede regler og principper i den primære EU-ret, hvis de fortolkes således, at begrebet »produktionsfaciliteter« eller faciliteter, der »direkte vedrører produktionen«, inkluderer de faciliteter, som sukkervirksomhederne anvender til opbevaring, emballering eller indpakning af sukker med henblik på dets afsætning?«

#### *Sag C-189/12*

- 17 Eridania Sadam er ligeledes en sukkervirksomhed. Virksomheden blev i 2006 omfattet af omstrukturingsordningen, idet den over for Ministero fremsatte en begæring om tildeling af den samlede støtte. Omstrukturingsplanen, der blev godtaget af Ministero, foreskrev opretholdelse af bl.a. visse siloer til langtidsopbevaring og emballeringsfaciliteter.

- 18 Ved meddelelse af 2011 blev Eridania Sadam i lighed med SFIR og Italia Zuccheri/Co.Pro.B. underrettet om Kommissionens bemærkninger vedrørende bevarelsen af opvaringssiloerne. Efterfølgende pålagde AGEA Eridania Sadam at foretage nedrivning af siloerne inden den 31. marts 2012 og meddelte sidstnævnte, at de garantier, som virksomheden havde stillet til sikkerhed, ikke kunne frigives.
- 19 Eridania Sadam anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse og adskillige andre tilknyttede retsakter ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, der ved dom af 1. december 2011 udelukkende gav medhold i søgsmålet for så vidt angår påstanden om frigivelse af garantien svarende til omstruktureringsstøtten til delvis nedlæggelse. Tribunale gav i øvrigt ikke medhold i søgsmålet.
- 20 Eridania Sadam ankede dommen til Consiglio di Stato, som har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal [grundforordningens] artikel 3 og 4 [...] og [gennemførelsesforordningens] artikel 4 [...] fortolkes således, at udtrykket »produktionsfaciliteter« ikke omfatter de faciliteter, som sukkervirksomheder anvender til emballering af sukker med henblik på dets afsætning, og at det dermed i tilfælde af faciliteter såsom siloer er nødvendigt at analysere hver enkelt tilfælde for at efterprøve, om de pågældende faciliteter vedrører »produktionslinjen«, eller om de vedrører andre aktiviteter end produktionen, såsom emballering?
  - 2) Subsidiært spørges, om [gennemførelsesforordningens] artikel 4 [...] er ugyldig, henset til [grundforordningens] artikel 3 og 4 [...] og de overordnede regler og principper i den primære EU-ret, når den fortolkes således, at den under faciliteterne i stk. 1, litra a) og b), ligeledes inkluderer de faciliteter, som sukkervirksomhederne anvender til emballering af sukker med henblik på dets afsætning, hvis det antages, at det formål, der forfølges med [grundforordningen], er at nedsætte sukkervirksomhedernes produktionskapacitet og ikke at udelukke muligheden for, at de kan virke i sektoren for afsætning af produktet ved at anvende sukker opnået fra produktionskvoter, der tilhører andre faciliteter eller virksomheder?
  - 3) Mere subsidiært spørges, om [grundforordningens] artikel 3 og 4 [...] og [gennemførelsesforordningens] artikel 4 [...] er gyldige, henset til de overordnede regler og principper i den primære EU-ret, hvis de fortolkes således, at begrebet »produktionsfaciliteter« eller faciliteter, der »direkte vedrører produktionen«, inkluderer de faciliteter, som sukkervirksomhederne anvender til emballering af sukker med henblik på dets afsætning?«
- 21 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 11. maj 2012 blev sagerne C-187/12 – C-189/12 forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

### **Om de præjudicielle spørgsmål**

*Det eneste spørgsmål i sag C-187/12, det første og det andet spørgsmål i sag C-188/12 og det første spørgsmål i sag C-189/12*

- 22 Med disse spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om grundforordningens artikel 3 og 4 og gennemførelsesforordningens artikel 4 skal fortolkes således, at begrebet »produktionsfaciliteter« omfatter faciliteter såsom siloer, der anvendes til opbevaring, emballering eller indpakning af sukker med henblik på dets afsætning, og i givet fald om der skal foretages en analyse af hvert enkelt tilfælde for at efterprøve, om de pågældende faciliteter faktisk vedrører produktionslinjen, eller om de vedrører andre aktiviteter end produktionen.



- 23 I denne forbindelse skal det først fastslås, at hverken grundforordningen eller gennemførelsesforordningen indeholder en definition af dette begreb.
- 24 Dernæst bemærkes, at da der ikke foreligger en sådan definition, skal fastlæggelsen af rækkevidden af det pågældende begreb, der er indeholdt i grundforordningens artikel 3, og som i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 1, litra a) og b), både omfatter »faciliteter, som er nødvendige for at producere sukker« og »faciliteter[...] [...] som direkte vedrører fremstilling af sukker«, i henhold til Domstolens faste praksis ske under hensyn til den generelle sammenhæng, hvori det anvendes, og ud fra dets normale betydning i sædvanlig sprogbrug (jf. i denne retning dom af 4.5.2006, sag C-431/04, Massachusetts Institute of Technology, Sml. I, s. 4089, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 13.12.2012, sag C-395/11, BLV Wohn- und Gewerbebau, Sml., EU:C:2012:799, præmis 25). Ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse skal der endelig tages hensyn til de formål, der forfølges med den ordning, som den er en del af (jf. i denne retning dom af 29.1.2009, sag C-19/08, Petrosian, Sml. I, s. 495, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 Det skal for det første bemærkes, at i hovedsagerne har adskillige af de berørte, der har fremsat bemærkninger, forsvaret den fortolkning, hvorefter siloerne generelt ikke falder ind under produktionsfaciliteter, med den begrundelse, at de er beregnet til opbevaring af det færdige produkt og ikke til produktion i streng forstand, og således anlagt en meget snæver fortolkning af begrebet »produktion«, betegnet som en kemisk eller fysisk proces, som i disse sager består af udvinding af sukker af et råstof.
- 26 Begrebet »produktion« kan imidlertid ligeledes omfatte andre faser for fremstilling af et produkt, der ligger før eller efter den kemiske eller fysiske forarbejdningsproces. Opbevaring af sukker, der ikke emballeres umiddelbart efter dets udvinding af råstoffet, kan anses for at være en del af produktionsprocessen akkurat ligesom eksempelvis opbevaring af sukkerroer forud for forarbejdningen af disse med henblik på udvinding af sukkerindholdet, som i gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 1, litra a), udtrykkeligt anses nødvendig for produktionen. På denne baggrund kan opbevaring anses for et forhold, »som direkte vedrører fremstilling af sukker« i henhold til den pågældende forordnings artikel 4, stk. 1, litra b).
- 27 Hvad for det andet angår den generelle sammenhæng og formålet med den i hovedsagerne omhandlede lovgivning bemærkes, at omstruktureringsordningen i henhold til femte betragtning til forordningen havde til formål, at »produktionen reduceres så meget, at der opnås ligevægt på EF's sukkermarked«. Under denne synsvinkel må enhver facilitet, hvis anvendelse kan indvirke på kvantiteten af det sukker, der kan produceres, som hovedregel anses for en produktionsfacilitet, som falder ind under forpligtelsen til nedlæggelse.
- 28 Det skal i denne forbindelse fastslås for det første, at placeringen af en silo på en sukkerfabriks grund er bestemmende for produktionsprocessen, for så vidt som denne sidstnævnte planlægges ud fra adgangen og nærheden til opbevaringskapacitet. For det andet gør en silo det muligt for producenten, i det mindste når den har en opbevaringskapacitet, der alene eller sammen med andre af producentens siloer, er større end den suktermængde, som sidstnævnte producerer i et gennemsnitligt produktionsår, at forarbejde hele høsten, selv i det tilfælde, at denne skulle være større end det forventede salg i et givent regnskabsår. Producenten kan takket være det således tilvejebragte lager endvidere bringe supplerende mængder sukker fra egen produktion i omsætning på det indre marked i fremtidige regnskabsår.
- 29 Sådanne siloer kan således have en direkte indvirkning på de suktermængder, der kan produceres, og på de produktionsprocesser, der afhænger af nærheden til en opbevaringsfacilitet. De gør det navnlig muligt helt eller delvist at udsætte salget af produktet fra et givent produktionsår og indvirker således på »EF's sukkermarked« som omhandlet i femte betragtning til grundforordningen.

- 30 For det tredje forudsætter tildeling af den samlede støtte i henhold til grundforordningens artikel 3, stk. 3, litra a) og b), ud over en endelig og fuldstændig indstilling af sukkerproduktionen på de pågældende produktionsfaciliteter, at »fabrikken [...] lukkes«. Den pågældende lovgivning går således klart ud fra, at det berørte industrikompleks for at kunne tildeles den samlede omstrukturingsstøtte skal indstilles i sin helhed. Muligheden for ikke at nedlægge eller endog at fortsætte med at anvende andre faciliteter end produktionsfaciliteter i fremtiden, samtidig med at retten til den samlede støtte bevares, udgør således en undtagelse til denne regel, der skal fortolkes snævert.
- 31 På baggrund af alle disse forhold er det åbenbart, at en silo, der er beregnet til støttemodtagerens opbevaring af sukker, må anses for en produktionsfacilitet, og dette gælder uanset den omstændighed, at den også anvendes til andre formål, således som det synes at være tilfældet i hovedsagerne.
- 32 Derimod falder en silo, med hensyn til hvilken det er godtgjort, at forhold, navnlig af teknisk eller handelsmæssig karakter, er til hinder for støttemodtagerens anvendelse til opbevaring af sukkerproduktionen, og at siloen udelukkende anvendes til opbevaring af kvoteproduceret sukker, som andre producenter oplagrer, eller som købes af andre producenter, uden for forpligtelsen til nedlæggelse.
- 33 Eftersom emballeringsvirksomhed, herunder indpakning, ikke hænger sammen med sukkerproduktion i streng forstand i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 1, litra c), kan det forholde sig på samme måde i det tilfælde, hvor producenten godtgør, at hans silo udelukkende tjener til emballering eller indpakning af sukker, der er kvoteproduceret andetsteds.
- 34 Det påhviler således den nationale ret i hvert enkelt tilfælde at foretage en bedømmelse af, om en silo udgør en produktionsfacilitet eller ej, henset til dens tekniske egenskaber eller den reelle brug, der er gjort af siloen.
- 35 På baggrund af det ovenstående skal det eneste spørgsmål i sag C-187/12, det første og det andet spørgsmål i sag C-188/12 og det første spørgsmål i sag C-189/12 besvares med, at grundforordningens artikel 3 og 4 og gennemførelsesforordningens artikel 4 skal fortolkes således, at begrebet »produktionsfaciliteter« i henhold til disse artikler omfatter siloer, der er beregnet til støttemodtagerens opbevaring af sukker, og dette uanset den omstændighed, at de også anvendes til andre formål. Hverken siloer, der udelukkende anvendes til opbevaring af kvoteproduceret sukker, som andre producenter oplagrer, eller som købes af sidstnævnte, eller siloer, der udelukkende anvendes til emballering eller indpakning af sukker med henblik på dets afsætning, falder ind under et sådant begreb. Det påhviler den nationale ret at foretage en sådan bedømmelse i hvert enkelt tilfælde på baggrund af de tekniske egenskaber eller af den reelle brug, der er gjort af de pågældende siloer.

*Det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-188/12 og det andet og det tredje spørgsmål i sag C-189/12*

- 36 Med disse spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om grundforordningens artikel 3 og 4 og gennemførelsesforordningens artikel 4, fortolket således, at begrebet »produktionsfaciliteter« omfatter de faciliteter, som sukkervirksomhederne anvender til opbevaring, emballering eller indpakning af sukker med henblik på dets afsætning, er gyldige, henset til de overordnede regler og principper i den primære EU-ret.
- 37 I denne forbindelse bemærkes for det første, at emballeringsfaciliteter ikke i sig selv udgør produktionsfaciliteter som omhandlet i den omhandlede lovgivning, som det klart fremgår af gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 1, litra c). Hvad angår disse faciliteter, som ligeledes omfatter de »indpakkings«-faciliteter, der er nævnt af den forelæggende ret, opstår der følgelig ikke spørgsmål om gyldigheden af grundforordningens artikel 3 og 4 og gennemførelsesforordningens artikel 4.

- 38 Hvad dernæst angår de opbevaringsfaciliteter, som kan omfatte faciliteter, der anvendes til emballeringsvirksomhed, følger det af besvarelsen af det eneste spørgsmål i sag C-187/12 i denne doms præmis 35, at disse falder ind under produktionsfaciliteter som omhandlet i grundforordningens artikel 3, stk. 1, litra a), for så vidt som de bl.a. er beregnet til støttemodtagerens opbevaring af sukker.
- 39 Hvad angår disse sidstnævnte faciliteter skal det fastslås, at den forelæggende ret ikke har præciseret, hvilke overordnede regler og principper i den primære EU-ret der kan være til hinder for den forpligtelse til nedlæggelse, der er fastsat i grundforordningens artikel 3 og 4 og gennemførelsesforordningens artikel 4. Som det bl.a. fremgår af de berørtes skriftlige og mundtlige bemærkninger, skal der imidlertid foretages en bedømmelse af disse bestemmelsers gyldighed, henset til proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet.
- 40 Hvad for det første angår proportionalitetsprincippet skal det fastslås dels, at en producent, der giver afkald på den kvoteproduktion, der er blevet tildelt en af producentens fabrikker, som nedlægger størstedelen af produktionsfaciliteterne med undtagelse af en silo, der skal anses for en produktionsfacilitet, og som fortsætter med at anvende denne silo til opbevaring af det sukker, han producerer på andre produktionssteder, normalt ikke har ret til omstrukturingsstøtte på grund af det forbud, der er fastsat i grundforordningens artikel 3, stk. 1, litra b), mod at benytte de ikke-nedlagte produktionsfaciliteter til produktion af produkter, som er omfattet af den fælles markedsordning for sukker.
- 41 Dels har samme producent i tilfælde af en fuldstændig nedlæggelse ret til den samlede omstrukturingsstøtte, mens den yderligere økonomiske byrde, der er knyttet til nedlæggelsen af siloen, som det fremgår af de svar, som de berørte har givet på et af Domstolen stillet spørgsmål, kun udgør en lille del af de samlede udgifter til nedlæggelse.
- 42 I denne forbindelse bemærkes, at proportionalitetsprincippet, 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. dom af 21.7.2011, sag C-150/10, Beneo-Orafti, Sml. I, s. 6843, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 For så vidt angår domstolskontrollen med betingelserne for anvendelsen af et sådant princip, henset til det vide skøn, som EU-lovgiver har på området for den fælles landbrugspolitik, gælder det ifølge fast retspraksis endvidere, 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. Det drejer sig således ikke om at undersøge, om den foranstaltning, som lovgiver har truffet, var den eneste eller bedst mulige, men om den var åbenbart uhensigtsmæssig (Beneo Orafti-dommen, præmis 76 og 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Hvad herefter angår proportionaliteten af den i hovedsagerne omhandlede lovgivning skal det fastslås, at omstrukturingsordningen hviler på producenternes frivillige deltagelse, idet der i henhold til femte betragtning til grundforordningen »indføres et betydeligt økonomisk incitament i form af tilstrækkelig omstrukturingsstøtte for at få de mindst produktive sukkervirksomheder til at ophøre med kvoteproduktion«.
- 45 Denne lovgivning gør det muligt for producenten frit at beslutte, om han ønsker støtten, at vælge den fabrik, for hvilken han gør afkald på den dertil svarende kvote, og i givet fald at vælge en fuldstændig eller alene delvis nedlæggelse af produktionsfaciliteterne. De fordele, som producenten kan drage af omstrukturingsstøtten, afhænger således i høj grad af de valg, han selv foretager.
- 46 Ud fra dette perspektiv er den i hovedsagerne omhandlede lovgivning ikke uforholdsmæssig.

- 47 Hvad for det andet angår overholdelsen af ligebehandlingsprincippet kan der eventuelt rejses tvivl herom på grund af tildelingen uden nogen sontring af det samme beløb for omstrukturingsstøtte pr. ton kvote, som afstås, både i det tilfælde, hvor den omhandlede producent har en silo, der skal nedlægges, og i det tilfælde, hvor han ikke råder over en sådan silo og ikke skal bære udgifter til nedlæggelsen af siloen.
- 48 Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af fast retspraksis, at artikel 40, stk. 2, andet afsnit, TEUF, som inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik indeholder et forbud mod enhver forskelsbehandling, alene er et specifikt udtryk for det generelle lighedsprincip, som indebærer, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan differentiering er objektivt begrundet (dom af 11.6.2009, sag C-33/08, Agrana Zucker, Sml. I, s. 5035, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Betragtningerne i denne doms præmis 40-46, som fører til konklusionen om, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning ikke er uforholdsmæssig, kan imidlertid overføres til undersøgelsen af, hvorvidt ligebehandlingsprincippet er overholdt.
- 50 Det skal nemlig for det første bemærkes, at den omhandlede støtte har til formål at tilskynde producenten til at give frivilligt afkald på den kvoteproduktion, der er blevet tildelt en sukkerfabrik. På baggrund af dette formål er situationen for en sukkerproducent, der vælger at give afkald på en kvote, der er blevet tildelt en fabrik med en silo, og situationen for en producent, der skal nedlægge en fabrik uden en silo, fuldstændigt sammenlignelige, for så vidt som disse producenter giver afkald på det samme antal ton kvoter.
- 51 For det andet udgør de direkte udgifter, der er knyttet til nedrivningen af en silo, som nævnt i denne doms præmis 41, kun en lille del af de samlede udgifter til nedlæggelse af produktionsfaciliteterne. På denne baggrund fremgår det ikke, at EU-lovgiver, der, som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 43, nyder et vidt skøn på området for den fælles landbrugspolitik, ved ikke at foreskrive, at det faste beløb for støtten pr. ton kvote, der gives afkald på, varierer alt efter, om den fabrik, der af en producent udpeges til at skulle nedlægges, har en silo eller ej, vedtog en foranstaltning, der er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det forfulgte mål, nemlig at reducere sukkerproduktionen med henblik på at genoprette ligevægten på det indre marked.
- 52 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at nedlæggelsens reelle omkostninger, som adskillige berørte bemærkede under retsmødet, i virkeligheden kan være meget store for så vidt angår de i hovedsagerne omhandlede siloer, fordi producenterne, i tilfælde af at disse siloer skal nedlægges, ville kunne genopføre siloerne for klart større omkostninger end omkostningerne forbundet med nedlæggelsen. En sådan genopførelse og anvendelse af siloerne til sukkerproduktion ville nemlig være uforenelig med forpligtelsen i grundforordningens artikel 3, stk. 3, litra a), og stk. 4, litra a), til endeligt og fuldstændigt at indstille sukkerproduktionen på de pågældende produktionsfaciliteter.
- 53 På baggrund af det ovenstående skal det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-188/12 og det andet og det tredje spørgsmål i sag C-189/12 besvares med, at gennemgangen heraf intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af grundforordningens artikel 3 og 4 og gennemførelsesforordningens artikel 4.

### **Sagsomkostninger**

- 54 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) **Artikel 3 og 4 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 og artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 968/2006 af 27. juni 2006 om de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at begrebet »produktionsfaciliter« i henhold til disse artikler omfatter siloer, der er beregnet til støttemodtagerens opbevaring af sukker, og dette uanset den omstændighed, at de også anvendes til andre formål. Hverken siloer, der udelukkende anvendes til opbevaring af kvoteproduceret sukker, som andre producenter oplagrer, eller som købes af sidstnævnte, eller siloer, der udelukkende anvendes til emballering eller indpakning af sukker med henblik på dets afsætning, falder ind under et sådant begreb. Det påhviler den nationale ret at foretage en sådan bedømmelse i hvert enkelt tilfælde på baggrund af de tekniske egenskaber eller af den reelle brug, der er gjort af de pågældende siloer.**
- 2) **Gennemgangen af det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-188/12 og det andet og det tredje spørgsmål i sag C-189/12 har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 3 og 4 i forordning nr. 320/2006 og artikel 4 i forordning nr. 968/2006.**

Underskrifter