FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 17. marts 2011 [1]

1. Ved en række tiltag i 2006 blev den fælles markedsordning for sukker reformeret med henblik på en omstrukturering af sukkerindustrien i Den Europæiske Union. De forskellige tiltag havde bl.a. følgende virkninger:

— Begyndelsen af produktionsåret blev rykket frem fra 1. juli til 1. oktober fra 2007, hvorved produktionsåret 2006/07 undtagelsesvist fik 15 måneder.

— På grund af denne undtagelsessituation blev der bevilget supplerende overgangskvoter til virksomhederne for dette produktionsår.

— Alt, hvad der blev produceret ud over de tildelte kvoter, blev pålagt en afgift.

— Virksomhederne blev tilskyndet til at omstrukturere ved at give afkald på (en del) af deres basiskvote og nedlægge deres anlæg mod til gengæld at modtage en omstruktureringsstøtte.

— Ved tilsidesættelse af de forpligtelser, der var påtaget i forbindelse med en omstrukturering, skulle den tilsvarende støtte tilbagesøges, og der blev pålagt en økonomisk sanktion, der kunne udgøre op til 30 % af det beløb, der skulle tilbagesøges, såfremt tilsidesættelsen skyldtes en overlagt handling eller grov forsømmelse.

2. Beneo-Orafti SA (herefter »Beneo-Orafti«) er et belgisk selskab, der fik tildelt en basiskvota samt en overgangskvota for produktionsåret 2006/07. Selskabet forpligtede sig til at give afkald på basiskvoten og delvist nedlægge de berørte anlæg til gengæld for en omstruktureringsstøtte, som blev udbetalt. Selskabet antog imidlertid, at dets overgangskvote ikke var berørt af dette afkald, og producerede en mængde inulinsirup [2], der var lidt mindre end overgangskvoten.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Inulin er en fiber (en kæde af fructosemolekyler), som findes i en række planter. Det udvindes af cikorierødder. Ved inulinhydrolyse opstår der fructose, og resultatet af denne proces er et sødestof, der benævnes inulinsirup, og som er omfattet af den fælles markedsordning for sukker, hvor det hovedsageligt anvendes inden for levnedsmiddelindustrien.

3. Den belgiske interventionsmyndighed, Bureau d'intervention et de restitution belge (herefter »BIRB«), søger for nærværende for det første at tilbagesøge omstruktureringsstøtten på 454,425 EUR pr. produceret ton, for det andet at pålægge en økonomisk sanktion, svarende til 30 % af tilbagesøgningsbeløbet, og for det tredje at opkræve en afgift af overskudsproduktionen på 500 EUR pr. ton. Beneo-Orafti modsætter sig dette.

4. Tribunal de première instance de Bruxelles (Belgien), hvor sagen er blevet anlagt, har forelagt Domstolen syv præjudicielle spørgsmål, der i det væsentlige kan sammenfattes således:

— Kunne Beneo-Orafti gå ud fra, at selskabets overgangskvota var uafhængig af basiskvoten, således at det ikke var berørt af afkaldet på basiskvoten og betalingen af den tilsvarende omstruktureringsstøtte?

— Fra nøjagtigt hvilket tidspunkt blev de forpligtelser, som Beneo-Orafti havde påtaget sig i forbindelse med omstruktureringen, bindende for selskabet?

— Er det tilladt på en gang både at tilbagesøge den bevilgede støtte, knytte en supplerende økonomisk sanktion hertil og samtidigt opkræve en afgift af overskudsproduktion, når der er tale om de samme producerede mængder?

— På hvilket grundlag skulle de beløb, der eventuelt skal tilbagesøges, beregnes?

I — Reformen af sukkermarkedet [3]

5. Den fælles markedsordning for sukker blev oprettet i 1967 for at garantere sukkerproducenterne en rimelig indkomst og stabilisere markedet. Efter denne markedsordning havde sukker en garanteret interventionspris, der mellem 1996 og 2006 lå væsentligt over prisen på verdensmarkedet. I tidens løb blev Unionen verdens største sukkerproducent med en årlig overskudsproduktion på 20 mio. tons, hvorfor der var et stærkt pres for at bringe eksporten af overskudssukker til subventionerede priser til ophør. I 2005 pålagde en afgørelse fra Verdenshandelsorganisationen (WTO) Unionen at inddrage især ikke-kvoteret sukker under det pålagte eksportloft. Efter 2006 må Unionen følgelig kun eksportere 1,37 mio. tons hvidt sukker, mens

3 — Se indledningen til særberetning nr. 6 fra Revisionsretten for Den Europæiske Union med titlen »Har reformen af sukkermarkedet opfyldt de væsentligste mål?« på internetadressen http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/5986725.PDF

det tidligere årlige gennemsnit var nået op på 6,5 mio. tons.

6. En reform blev derfor fundet nødvendig for at bringe den fælles markedsordning for sukker i overensstemmelse med principperne i den nye landbrugspolitik og for at bevare ligevægten på markedet samtidig med, at forpligtelsen til at begrænse eksporten af subventioneret sukker blev overholdt. De vigtigste mål var at garantere sukkerindustriens konkurrencedygtighed ved at reducere den ikke rentable produktion, at stabilisere markederne og samtidigt garantere forsyningssikkerhed og sikre landbefolkningen en rimelig levestandard ved at mildne den økonomiske og sociale virkning heraf for denne befolkning i de berørte regioner.

7. De væsentligste træk ved reformen, der blev gennemført gradvist, var følgende:

— videreførelse af produktionskvoter i reduceret omfang, suppleret med tillægskvoter, som producenterne, der nu skal konkurrere i det nye miljø, kan købe

— gradvis nedsættelse af prisen pr. ton hvidt sukker

— gradvis nedsættelse af mindsteprisen til avlerne pr. ton kvoterede sukkerroer, forbundet med en mekanisme til delvis kompensation

— ophævelse af mekanismen med eksportrestitutioner, der blev anvendt på kvoteret eksport

— en omstruktureringsfond, finansieret ved en kvoteafgift, der blev pålagt producenterne, og som i det væsentlige skulle anvendes til at finansiere de forskellige former for støtte, der blev ydet for frivilligt at opgive kvoteproduktionen:

— støtte til omstrukturering, som ydes de producenter, der opgiver deres kvoteproduktion og giver afkald på de berørte kvoter

— støtte til diversificering for at tilskynde til gennemførelse af erstatningsløsninger i de regioner, der var ramt af omstruktureringen i sukkerindustrien

— overgangsstøtte til raffinaderierne for at de kunne tilpasse sig omstruktureringen.

II — Retsforskrifter

A — *Forordning (EF) nr. 318/2006*

8. Forordning (EF) nr. 318/2006 [4] gennemfører en tilbundsgående omstrukturering af den fælles markedsordning for sukker og ophæver og erstatter den tidligere grundforordning [5].

9. Forordning nr. 318/2006 bestemmer i artikel 1, stk. 2, at produktionsåret for produkter, der er omfattet af den fælles markedsordning for sukker, begynder den 1. oktober og slutter den 30. juni i det følgende år bortset fra produktionsåret 2006/07, der begynder den 1. juli 2006 og slutter den 30. september 2007 [6].

10. Denne forordnings artikel 7 (som findes i kapitel 2 med overskriften »Kvotefremstilling« i afsnit II »Det indre marked«) bestemmer i stk. 1, at kvoterne for fremstilling af sukker, isoglucose og inulinsirup på nationalt og regionalt plan er fastsat i forordningens bilag III, og i stk. 2, første punktum, at medlemsstaterne tildeler en kvote til hver sukker-, isoglucose- eller inulinsirupfremstillende virksomhed, der er etableret på deres område.

11. I samme kapitel i forordning nr. 318/2006 med overskriften »Kvoteforvaltning« bestemmer artikel 10, at kvoterne i bilag III skal justeres for hvert produktionsår med en fælles reduktionssats fra 2010/11.

12. Kapitel 3 i afsnit II i forordning nr. 318/2006 har overskriften »Produktion uden for kvoten« og omfatter artikel 12-15. I henhold til artikel 15, stk. 1, opkræves der en overskudsafgift af sukker, isoglucose og inulinsirup, der fremstilles i et givet produktionsår ud over den tildelte kvote, og som ikke er omfattet af en mekanisme i henhold til

4 — Rådets forordning af 20.2.2006 om den fælles markedsordning for sukker (EUT L 58, s. 1). Denne forordning er efterfølgende og efter den relevante periode for så vidt angår de faktiske omstændigheder i hovedsagen blevet ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (»fusionsmarkedsordningen«) (EUT L 299, s. 1), som ikke desto mindre overtager mange bestemmelser (se sammenligningstabellen i denne forordnings bilag XXII, punkt 40).

5 — Dvs. Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19.6.2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1), hvori bestemmes, at produktionsåret begynder den 1.7. og slutter den 30.6. i det følgende år [artikel 1, stk. 2, litra m]) (jf. anden og tredje betragtning til forordning nr. 318/2006).

6 — I henhold til begrundelsen for forslaget til forordning, som Europa-Kommissionen forelagde Rådet for Den Europæiske Union (KOM(2005) 263 endelig), havde forskydningen af datoen for produktionsårets begyndelse fra den 1.7. til den 1.10. til formål »at lette iværksættelsen af prisreduktioner (jf. punkt 2.2).

artikel 12-14 (det vil i det væsentlige sige anvendelse til fremstilling af visse industriprodukter, overførsel til det følgende produktionsår, forsyningen af visse randområder eller eksport inden for visse kvantitative grænser). I henhold til forordningens 18. betragtning skyldes afgiften ønsket om at undgå »en ophobning af disse mængder, der kan true markedssituationen«.

13. Artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 316/2006 bestemmer, at overskudsafgiften fastsættes »på et tilstrækkelig højt niveau for at undgå ophobning af de i stk. 1 omhandlede mængder«.

14. Denne forordnings artikel 15, stk. 3, bestemmer, at medlemsstaterne opkræver afgiften. Selv om der ikke synes at være nogen tilsvarende bestemmelse som artikel 11, stk. 3, i forordning (EF) nr. 320/2006 [7] (jf. punkt 27 i dette forslag til afgørelse), der foreskriver, at de opkrævede beløb skal indbetales, indgår de omhandlede afgifter i Unionens egne indtægter [8].

15. Artikel 44 i forordning nr. 318/2006 (omtalt i forordningens 43. betragtning) bemyndiger Kommissionen til at træffe overgangsforanstaltninger, navnlig af hensyn til at lette overgangen fra markedssituationen i produktionsåret 2005/06 til markedssituationen i produktionsåret 2006/07 og, mere generelt, overgangen fra den gamle til den nye ordning.

16. Endeligt bestemmer forordningens artikel 46 bl.a., at dets bilag II anvendes indtil udgangen af produktionsåret 2014/15.

B — *Forordning nr. 320/2006*

17. I betragtningerne til forordning nr. 3320/2006 anføres bl.a.:

»(1) [...] Hvis EF's ordning for sukkerproduktion og -handel skal bringes i

7 — Rådets forordning af 20.2.2006 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).

8 — Jf. for den omhandlede periode artikel 2, stk. 1, litra a), i henholdsvis Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom af 29.9.2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EFT L 253, s. 42), og i Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7.6.2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EUT L 163, s. 17).

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.

(2) Der bør oprettes en midlertidig omstruktureringsfond til finansiering af foranstaltningerne til omstrukturering af EF's sukkerindustri. [...]

[...]

(4) De omstruktureringsforanstaltninger, der indføres ved denne forordning, bør finansieres gennem opkrævning af midlertidige afgifter hos de sukker-, isoglucose- og inulinsirupsproducenter, der i sidste ende vil få gavn af omstrukturerin-gen. [...]

(5) Der bør indføres et betydeligt økonomisk incitament i form af tilstrækkelig omstruktureringsstøtte for at få de mindst produktive sukkervirksomheder til at ophøre med kvoteproduktion. I dette øjemed bør der indføres omstruktureringsstøtte, 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.

[...]«

18. I henhold til artikel 2, nr. 6), i forordning nr. 320/2006 forstås ved »kvote« »enhver kvote for produktion af sukker, isoglucose og inulinsirup«, der tildeles en virksomhed i henhold til bl.a. artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 318/2006.

19. I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 320/2006 er enhver virksomhed, der

producerer sukker, isoglucose eller inulinsirup, og som har fået tildelt en kvote inden den 1. juli 2006, berettiget til omstruktureringsstøtte pr. ton kvote, den har givet afkald på, forudsat at den i et af produktionsårene fra 2006/07 til 2009/10 giver afkald på sin kvote eller en del af denne i tre tilfælde, der nærmere omhandles i litra a)-c). Betingelsen i litra b), som er relevant for hovedsagen, er, at virksomheden 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 [betingelsen i litra a) er, at virksomheden giver afkald på den kvote, som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, og fuldstændig nedlægger produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker, og betingelsen i litra c) går ud på, at virksomheden 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, altså en betingelse som ikke kræver nedlæggelse af produktionsanlæggene].

20. Artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 320/2006 bestemmer bl.a., at omstruktureringsstøtten ydes i det produktionsår, hvor der er givet afkald på kvoterne i henhold til stk. 1, og kun for den kvotemængde, der er givet afkald på, og som ikke er blevet genfordelt.

21. I henhold til forordningens artikel 3, stk. 4, skal — ved delvis nedlæggelse af produktionsfaciliteter — produktionen af sukker, isoglucose og inulinsirup på de pågældende produktionsfaciliteter indstilles endeligt og fuldstændigt, hvorved de produktionsfaciliteter, der ikke skal bruges til ny produktion, og som var bestemt for og anvendt til produktion af disse produkter, skal nedlægges.

22. Endeligt fastsættes i artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 320/2006 omstruktureringsstøtten for hver ton kvote, der gives afkald på, til 547,50 EUR 730,00 EUR/t for produktionsåret 2006/07 eller 2007/08 for så vidt angår tilfældet i stk. 1, litra a) [for så vidt angår tilfældet i stk. 1, litra b), udgør beløbet 730 EUR og for tilfældet i stk.1, litra c), 255,50 EUR for de samme produktionsår. I de to følgende produktionsår nedsættes beløbene progressivt].

23. I henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 320/2006 skal medlemsstaterne træffe beslutning om, hvorvidt der skal ydes omstruktureringsstøtte for produktionsåret 2006/07, senest den 30. september 2006 (hvorved hovedreglen for de følgende produktionsår er, at medlemsstaterne skal træffe denne beslutning senest inden udgangen af februar forud for produktionsåret).

24. Forordningens artikel 5, stk. 2, bestemmer, at der ydes omstruktureringsstøtte, hvis medlemsstaten efter grundig kontrol har fastslået, at ansøgningen om støtte indeholder de

foreskrevne elementer, at de foranstaltninger og tiltag, der er beskrevet i omstruktureringsplanen, er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen og national lovgivning, og at omstruktureringsfonden råder over tilstrækkelige økonomiske midler i henhold til oplysninger fra Kommissionen.

25. I henhold til denne forordnings artikel 11, stk. 1, skal de virksomheder, der har fået tildelt en kvote, betale 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, i forordning nr. 320/2006, betales der dog ingen midlertidig omstruktureringsafgift hverken for det pågældende eller det efterfølgende produktionsår.

26. Forordningens artikel 11, stk. 2, bestemmer, at for sukker og inulin fastsættes den midlertidige omstruktureringsafgift til 126,40 EUR pr. ton kvote for produktionsåret 2006/07.

27. I henhold til forordningens artikel 11, stk. 3, hæfter medlemsstaterne over for Unionen for den midlertidige omstruktureringsafgift, der skal opkræves på deres område.

C — *Forordning (EF) nr. 493/2006*

28. I tiende betragtning til forordning (EF) nr. 493/2006 [9] forklares, at eftersom produktionsåret 2006/07 begynder den 1. juli 2006 og slutter den 30. september 2007 og derfor varer 15 måneder, bør der fastsættes en forhøjelse af kvoterne for dette produktionsår, idet der tages hensyn til de supplerende tre måneder for at sikre en tildeling, der svarer til de foregående og følgende produktionsårs tildelinger, idet disse overgangskvoter skal dække produktionen fra begyndelsen af produktionsåret 2006/07 af sukker, der stammer fra sukkerroer, som blev udsået inden den 1. januar 2006.

29. I henhold til artikel 9, stk. 3 [10], i forordning nr. 493/2006 tildeles medlemsstaterne for produktionsåret 2006/07 en overgangskvote for inulinsirup på 80 180 tons tørstof, udtrykt i hvidt sukker/isoglucose, der fordeles som vist i forordningens bilag II, del C.

30. Forordningens artikel 9, stk. 4, litra a) og b), bestemmer, at overgangskvoterne ikke

9 — Kommissionens forordning af 27.3.2006 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).

10 — Denne artikels stk. 1 og 2 hjemler udtrykkeligt overgangskvoter for sukker, der fremstilles af sukkeroer, der er udsået før den 1.1.2006, og for isoglucose.

er omfattet af den midlertidige omstruktureringsafgift i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 320/2006, og at de heller ikke kan modtage støtte efter denne forordning.

31. I henhold til artikel 9, stk. 5, i forordning nr. 493/2006 skal medlemsstaterne efter objektive kriterier og på en måde, der forhindrer forskelsbehandling af producenterne og fordrejning af markedet og konkurrencen, fordele overgangskvoterne mellem de virksomheder, der fremstiller sukker, isoglucose og inulinsirup, og som er etableret på deres område.

D — *Forordning (EF) nr. 967/2006*

32. I henhold til artikel 1 i forordning nr. 967/2006 [11] fastsætter denne forordning betingelser for anvendelse eller overførsel af mængder af sukker, isoglucose og inulinsirup produceret ud over kvoterne og regler for afgift af overskuddet efter afsnit II, kapitel 3, i forordning (EF) nr. 967/2006 [12].

33. I artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 967/2006 fastsættes den i artikel 15 i forordning nr. 318/2006 omhandlede afgift til 500 EUR pr. ton. Dette niveau forklares i tredje betragtning til forordning nr. 318/2006 således:

»Afgiften bør fastsættes på et tilstrækkelig højt niveau for at undgå ophobning af mængder produceret ud over kvoterne, som vil kunne forstyrre markedet. Med henblik herpå forekommer et fast beløb svarende til den fulde importtold for hvidt sukker at være hensigtsmæssigt.«

34. Samme forordnings artikel 4, stk. 1, bestemmer, at afgiften opkræves af fabrikanten på grundlag af det overskud, der er produceret ud over dennes produktionskvote for et bestemt produktionsår, dog med visse undtagelser, især de undtagelser, der er omhandlet i artikel 15 i forordning nr. 318/2006 [13], men som der er enighed om ikke vedrører denne sag.

E — *Forordning (EF) nr. 968/2006*

35. I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning (EF) nr. 968/2006 [14] fastsætter denne de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af foranstaltningerne i artikel 3 og i artikel 6-9

11 — Kommissionens forordning af 29.6.2006 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).

12 — Jf. punkt 12 i dette forslag til afgørelse.

13 — Ibidem.

14 — Kommissionens forordning af 27.6.2006 om de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af forordning nr. 320/2006 (EUT L 176, s. 32).

i forordning (EF) nr. 320/2006. Artikel 1, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 968/2006 bestemmer, at definitionerne i artikel 2 i forordning (EF) nr. 320/2006 finder anvendelse.

36. I artikel 3 i forordning nr. 968/2006 bestemmes, at fra og med det produktionsår, for hvilket der gives afkald på kvoten i henhold til artikel 3 i forordning (EF) nr. 320/2006, må hverken produktion af sukker, isoglucose eller inulinsirup eller sukker, isoglucose eller inulinsirup betragtes som produktion under den pågældende kvote for så vidt angår de berørte fabrikker.

37. Artikel 10 i forordning nr. 968/10 omhandler den fremgangsmåde, der skal følges ved tildeling af omstruktureringsstøtte; især anføres, at Kommissionen skal opgøre de økonomiske midler, der er til rådighed, og at medlemsstaterne skal underrette ansøgerne om resultatet af deres ansøgning inden for den frist, som nævnes i artikel 5, stk. 1, i forordning (EF) nr. 320/2006, dvs. inden den 30. september for så vidt angår produktionsåret 2006/07.

38. Artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 968/2006 bestemmer:

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

39. Denne forordnings artikel 26, stk. 1, bestemmer, at hvis en støttemodtager ikke overholder en eller flere af sine forpligtelser under omstruktureringsplanen, driftsplanen eller et nationalt omstruktureringsprogram, inddrives den del af støtten, som er tildelt med henblik på denne eller disse forpligtelser, bortset fra tilfælde af force majeure.

40. Denne forordnings artikel 27 har følgende ordlyd:

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

2. De sanktioner, der anvendes i henhold til stk. 1, pålægges ikke, hvis virksomheden kan påvise til den kompetente myndigheds tilfredshed, at afvigelsen skyldes force majeure [...]

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 inddrives i henhold til artikel 26.«

III — Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

41. Den 27. juli 2006 opnåede Beneo-Orafti hos de belgiske myndigheder en basiskvote på 131 330 tons og en overgangskvote på 32 833 tons inulinsirup [15] for produktionsåret 2006/07. I skrivelsen, der gav meddelelse om de to tildelinger, anførtes bl.a., at overgangskvoten svarede til 3/12 af basiskvoten og var »kompensation« for forlængelsen af produktionsåret 2006/07 [16] med tre måneder.

42. Samme dag indgav Beneo-Orafti en ansøgning om omstruktureringsstøtte til de samme myndigheder, idet selskabet til gengæld ville give afkald på sin basiskvote (men ikke, efter selskabets udsagn, på sin overgangskvote). Den 18. august 2006 svarede de belgiske myndigheder, at de anså ansøgningen for komplet. Den 18. september 2006 meddelte de Beno-Orafti, at ansøgningen kunne behandles, og gav Kommissionen underretning herom.

43. Den 29. september 2006 meddelte Kommissionen medlemsstaterne, at de anslåede økonomiske ressourcer i omstruktureringsfonden var store nok til, at der kunne ydes omstruktureringsstøtte til alle ansøgninger, der var indgivet for produktionsåret 2006/07, og som medlemsstaterne havde fundet støtteberettigede [17].

44. Det fremgår af Beneo-Oraftis indlæg ved Tribunal de première instance de Bruxelles, at der den 20. oktober 2006 var blevet ført forhandlinger mellem Beneo-Orafti og de belgiske myndigheder, og at Beneo-Orafti ved denne lejlighed over for de belgiske myndigheder gav udtryk for sin »faste hensigt til at ville bruge sin overgangskvote uden at tage hensyn til sin ansøgning om omstruktureringsstøtte i forbindelse med sin normale basiskvote«, og at de belgiske myndigheder i denne sammenhæng fremhævede visse »ikke specificerede risici«, såfremt denne hensigt også blev ført ud i livet.

45. Beneo-Orafti påbegyndte en produktion af inulinsirup den 21. november 2006.

46. Ved skrivelse af 23. november 2006 meddelte vedkommende belgiske minister Beneo-Orafti, at han ikke juridisk kunne stå

15 — I de to tilfælde udgør tallet godt 61 % af den basiskvote og den overgangskvote af inulinsirup, der var tildelt Kongeriget Belgien i henhold til henholdsvis bilag III til forordning nr. 318/2006 (dvs. 215 247 tons) og bilag II, del C, til forordning nr. 493/2006 (53 812 tons). Overgangskvoten, hvad enten der er tale om den overgangskvote, der var tildelt Belgien, eller den, som Belgien havde tildelt Beneo-Orafti, udgør 25 % af den relevante basiskvote, hvilket således svarer til forlængelsen på 25 % af produktionsåret 2006/07 i forhold til de foregående og følgende produktionsår.

16 — Jf. bilag 8 til Beneo-Oraftis indlæg (s. 2).

17 — EUT C 234, s. 9. Det er måske interessant at bemærke, at i henhold til den ovenfor i fodnote 3 nævnte beretning fra Revisionsretten gav producenterne afkald på *alle* de basiskvoter for inulinsirup, der oprindeligt var blevet tilkendt i hele Unionen for produktionsåret 2006/07 (og som reelt vedrørte Kongeriget Belgien og i et mindre omfang Kongeriget Nederlandene og Den Franske Republik), således at der ikke længere fandtes eller tildeltes nogen kvote for inulinsirup i de følgende produktionsår (jf. bilag II, del B).

fuldstændigt inde for, at en sådan produktion kunne forenes med betingelserne for erhvervelse af omstruktureringsstøtten. Han tilbød at rette henvendelse til Kommissionen eller at rette henvendelse til Kommissionen sammen med Beneo-Orafti, idet han dog meddelte selskabet, at såfremt det ikke ønskede at rette en sådan henvendelse, ville han lægge til grund, at selskabet ikke havde til hensigt at producere overgangskvoten. I samme skrivelse gjorde ministeren selskabet opmærksomt på, at det risikerede at skulle tilbagebetale uberettiget oppebåren støtte, hvis det alligevel ville producere overgangskvoten uden Kommissionens forudgående godkendelse.

47. Mellem den 21. november og den 13. december 2006 producerede Beneo-Orafti 27 756,986 tons inulinsirup.

48. Den 18. januar 2007 meddelte de belgiske myndigheder Beneo-Orafti, at selskabet havde fået tildelt en støtte på 59 679 771,50 EUR [18].

49. Efter anmodning fra de belgiske myndigheder som følge af forskellige spørgsmål fra BIRB den 19. februar 2007 svarede Kommissionen den 20. marts 2007, at overgangskvoterne blot var en udvidelse af basiskvoterne. Kommissionen anførte, at en virksomhed, der har givet afkald på sin basiskvote i forbindelse med omstruktureringsordningen, derfor ikke kan fortsætte produktionen på grundlag af overgangskvoten. Denne oplysning blev meddelt BIRB den 3. april 2007.

50. Den 9. juli 2007 fremsendte BIRB en skrivelse til Beneo-Orafti, idet myndigheden understregede, at skrivelsen hverken var et retligt bindende påkrav eller en bindende afgørelse for selskabet. Myndigheden gengav Kommissionens holdning og anførte herved, at Beneo-Orafti skulle betale en afgift af sukker produceret ud over kvoten på 13 878 493 EUR, medmindre selskabet godtgjorde, at det havde opfyldt sine forpligtelser.

51. Den 13. august 2007 fremsendte BIRB påkrav til Beneo-Orafti med anmodning om tilbagebetaling af 16 397 508,87 EUR. Heraf svarede et beløb på 12 613 458,36 EUR til den støtte, der var produceret i forbindelse med overgangskvoten, forhøjet med et beløb på 30 % som sanktion i henhold til artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 968/2006.

52. Den 13. december 2007 anmodede BIRB med et retligt bindende påkrav Beneo-Orafti om betaling af det beløb på 13 878 493 EUR, som svarede til afgiften af det sukker, der var fremstillet ud over kvoten, og som var nævnt i skrivelsen af 9. juli 2007.

53. De ovennævnte beløb og deres beregningsmåde kan sammenfattes i en tabel:

18 — Med hensyn til beregningen af dette beløb og de følgende henvises til tabellen i punkt 53 i dette forslag til afgørelse.

Beskrivelse	Tildelte beløb (EUR)	Tilbagefordrede beløb (EUR)
Samlet omstruktureringsstøtte (mængder, som der er afgivet afkald på 131 330,3 tons x 547,50 EUR — artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 320/2006)	71 903 339,25	
Støtte til Beneo-Orafti (samlet støtte x 83 % — restbeløbet tilkommer producenter og underleverandører)	59 679 771,50	
Afgift af produktion ud over kvoten (produceret mængde x 500 EUR — artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 967/2006)		13 878 493
Tilbagebetalt støtte (produceret mængde x 547,50 EUR x 83 % — artikel 26 i forordning nr. 968/2006)		12 613 468,36
Sanktion for forsætlig afvigelse eller grov forsømmelse x 30 % — artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 968/2006)		3 784 040,51
Samlet tilbagefordret beløb fra Beneo-Orafti		30 276 001,87
Forskel mellem de tildelte og tilbagefordrede beløb (59 679 771,50 EUR - 30 276 001,87 EUR)	29 403 769,63	

54. Da Beneo-Orafti afviste at betale de krævede beløb (13 878 493 EUR og 16 397 508,87 EUR), anlagde BIRB sag ved Tribunal de première instance de Bruxelles.

55. Tribunal de première instance de Bruxelles har besluttet at udsætte sagen 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 omstruktureringsstøtte 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 omstruktureringsstøtten, der er tildelt, og tilbageførelse af overgangskvoten [19]?

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 omstruktureringsstøtte (for produktionsåret 2006/07) og har anvendt sin overgangskvote (for hvilken der ikke er tildelt nogen omstruktureringsstøtte)?

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 punktuel overgangsforanstaltning, som alene vedrører produktion i produktionsåret 2006/07, men som ikke finder anvendelse på de andre produktionsår (bortset fra overgangskvoterne for sukker)?

d) hvorvidt fastsættelsen af et tilbagebetalingspligtigt beløb, som ikke tager hensyn til de førnævnte elementer under punkt a)-c) er i strid med proportionalitetsprincippet?

5) Ud over de foregående spørgsmål spørges, 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?

19 — Betydningen af begrebet tilbageførelse af overgangskvoten, en formulering, som tilsyneladende er foreslået af Beneo-Orafti, er ikke ganske indlysende. Det synes lidt upræcist at henvise til den omstændighed, at de mængder, som Beneo-Orafti havde produceret, og som selskabet antog var omfattet af dets overgangskvote, ikke er blevet behandlet som en tilladt kvote, hvorfor de er blevet pålagt en overskudsafgift.

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 omstruktureringsstøtte?

6) Såfremt et (eller begge) af spørgsmålene (1 og 2) besvares bekræftende, spørges, om en virksomhed, der fremstiller sukker, og som har fået tildelt en overgangskvote for produktionsåret 2006/07, har ret til at anvende denne kvote under produktionsåret, selv om virksomheden har modtaget omstruktureringsstøtte i forhold til den almindelige basiskvote, som gælder for produktionsåret 2006/07?

7) Såfremt spørgsmålene (1, 2 og 6) 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 omstruktureringsplan, har ret til at kumulere tilbagesøgningen af omstruktureringsstøtten 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 »non bis in idem«, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling?«

56. Der er indgivet skriftlige og mundtlige indlæg af Beneo-Orafti, den belgiske regering og Kommissionen.

IV — Min bedømmelse

57. Som jeg har angivet i indledningen til dette forslag til afgørelse, vedrører de syv spørgsmål, der er meget detaljeret formuleret, fire aspekter af tvisten, som jeg foreslår at behandle i følgende rækkefølge. For det første spørgsmålet om forbindelsen mellem overgangskvoterne og de basiskvoter, der er givet afkald på (og hvis forskellige aspekter omhandles i det første til tredje og i sjette spørgsmål); for det andet spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt en virksomhed, der har søgt om omstruktureringsstøtte, er bundet af de forpligtelser, den herved har påtaget sig (femte spørgsmål); for det tredje spørgsmålet om, hvorvidt det er tilladt at kumulere tilbagebetalingskravene, sanktionen og afgifterne, som BIRB har gjort det (første del af fjerde spørgsmål og syvende spørgsmål), og for det fjerde spørgsmålet om, hvorledes det beløb, der

efter omstændighederne skal tilbagesøges, skal beregnes (anden del af fjerde spørgsmål).

58. Ved gennemgangen af disse spørgsmål må det holdes for øje, at de fremkomne problemer skyldes de helt ekstraordinære omstændigheder, der karakteriserede produktionsåret 2006/07, dvs. dels løbende overgangskvoter, dels tilkendelse af omstruktureringsstøtte efter produktionsårets begyndelse. Disse elementer gør sig ikke gældende for de følgende produktionsår, hvorfor den fortolkning, som Domstolen vil foretage i denne sag, sandsynligvis ikke vil have nogen nævneværdig direkte betydning for procedurerne vedrørende disse produktionsår.

A — *Forholdet mellem overgangskvoterne og de basiskvoter, der er givet afkald på*

59. Det første til tredje spørgsmål og det sjette spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, kan sammenfattes således. For det første, er overgangskvoterne uafhængige af basiskvoterne af den grund, at de ikke er omfattet af den midlertidige omstruktureringsordning, eller af en anden grund? For det andet, såfremt de måtte være uafhængige af basiskvoterne, er det da forbudt, at en virksomhed, der har fået tildelt en overgangskvote, også udnytter den, enten fordi den har søgt om omstruktureringsstøtte eller fået bevilget en sådan støtte?

60. Hvad angår det første led af denne problemstilling er der for Domstolen blevet gjort modstridende opfattelser gældende. Beneo-Orafti har påberåbt sig affattelsen af visse af de relevante bestemmelser og herved gjort gældende, at overgangskvoterne ikke er omfattet af den midlertidige omstruktureringsordning, og at de er selvstændige forhold til basiskvoterne. Den belgiske regering og Kommissionen har derimod forsvaret den modsatte opfattelse med at henvise til reformens formål og begrundelsen for overgangskvoterne.

61. For mig synes det, at det nævnte formål og den nævnte begrundelse faktisk taler for, at overgangskvoterne må betragtes som en udvidelse af basiskvoterne og ikke kan anvendes uafhængigt af disse, selv om de efter deres art med hensyn til forskellige detaljer må behandles særskilt.

62. For det første fremgår det klart af ordningen, at overgangskvoterne blev indført for at undgå en situation, hvor omfanget af basiskvoterne, der beregnes med henblik på et normalt produktionsår på 12 måneder, ville vise sig utilstrækkelig med henblik på et produktionsår, som undtagelsesvist skulle være på 15 måneder [20]. Det drejer sig altså efter

20 — Jf. tiende betragtning til forordning nr. 493/2006.

denne forståelse om en forhøjelse på 25 % af basiskvoten [21], svarende til en forlængelse på 25 % af produktionsårets varighed.

63. For det andet fremgår det også af ordningen, at formålet med de midler, der blev taget i anvendelse for at garantere omstruktureringen af sukkerindustrien, var at tilskynde virksomhederne til definitivt at give totalt afkald på at producere sukker og nedlægge de tilsvarende anlæg [22]. Afkaldet skulle have virkning »fra og med det produktionsår, for hvilket der gives afkald på kvoten« [23]. Det synes næppe at være i overensstemmelse med dette formål at tillade virksomhederne at give afkald på deres kvoter for produktionsåret 2006/07 og oppebære den tilsvarende støtte, samtidigt med at de udnytter 20 % af denne kumulerede kvote (basiskvote plus overgangskvote) i det samme produktionsår.

64. Selv om formålet med overgangskvoterne og tilskyndelsen til omstrukturering klart taler for at ligestille dem med basiskvoterne som en strukturel udvidelse af disse, må det ikke desto mindre undersøges, om der måtte følge et andet resultat af de anbringender, der er fremført af Beneo-Orafti på grundlag af ordlyden af visse bestemmelser i ordningen.

65. Beneo-Orafti har først henvist til artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 493/2006, der bestemmer, at overgangskvoterne ikke er omfattet af den midlertidige omstruktureringsafgift i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 320/2006, lige så lidt som der kan ydes støtte til dem i henhold til denne forordning. Virksomheden udleder heraf, at disse kvoter ikke er omfattet af omstruktureringsordningen. Ifølge virksomheden støttes denne fortolkning af den omstændighed, at kvoterne i henhold til denne ordning, som selv har hjemmel i forordning nr. 320/2006 og dens gennemførelsesforordning nr. 968/2006, er udtrykkeligt begrænset [24] til den mængde, der blev tildelt ved forordning nr. 318/2006, mens overgangskvoterne tildeltes i henhold til forordning nr. 493/2006. Ifølge selskabet finder artikel 3 i forordning nr. 968/2006, der forbyder al produktion fra det tidspunkt, hvor der gives afkald på kvoten, derfor ikke anvendelse på overgangskvoterne.

66. Beneo-Orafti har også gjort gældende, at artikel 9, stk. 5, i forordning nr. 493/2006 bestemmer, at medlemsstaterne »fordeler« overgangskvoterne (og ikke, at basiskvoterne »forhøjes« med en bestemt procentsats), og at det af samme bestemmelse følger, at »fordelingen skal ske efter objektive kriterier og på en måde, der forhindrer forskelsbehandling af producenterne og fordrejning af markedet og konkurrencen«, hvilke krav

21 — Jf. tallene i punkt 41 i dette forslag til afgørelse og ovenfor i fodnote 15.

22 — Jf. bl.a. artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 320/2006.

23 — Artikel 3 i forordning nr. 968/2006.

24 — Jf. artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 320/2006 og artikel 1, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 968/2006.

ikke omtales i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 i forbindelse med fordelingen af basiskvoterne. Heraf slutter virksomheden, at de to tildelinger sker uafhængigt af hinanden (i så henseende har Beneo-Orafti i øvrigt anført, at overgangskvoterne for sukker i Syditalien ikke blev fordelt pro rata af basiskvoten). Endeligt anføres, at overgangskvoterne havde et andet formål end basiskvoterne, nemlig at lette overgangen mellem den tidligere ordning og den reformerede ordning.

67. Det må medgives, at Beneo-Oraftis argumenter ikke forekommer totalt uden relevans. I det omfang nemlig, hvor lovgiver (her Kommissionen, idet overgangskvoterne i det hele er omfattet af de foranstaltninger, som den vedtog i medfør af bemyndigelserne i forordning nr. 318/2006 og nr. 320/2006) havde til hensigt at lade overgangskvoterne lide samme skæbne som basiskvoterne med hensyn til produktionsafkald, havde lovgiver frit kunnet præcisere dette. Nu mangler imidlertid ikke blot en sådan præcisering, tværtimod indeholder ordningen en række angivelser i modsat retning, således som Beneo-Orafti har påvist i sin argumentation.

68. Selv om man giver virksomheden ret i det ræsonnement, som den foreslår, ser jeg dog ikke, hvorledes dens opfattelse kan føre til det resultat, den ønsker.

69. Hvis det nemlig antages, at overgangskvoten er uafhængig af basiskvoten, må dette gælde såvel med hensyn til den tildelte mængde som for den periode, hvor den var tildelt.

70. Imidlertid fremgår det af tiende betragtning til forordning nr. 493/2006, at overgangskvoterne skulle dække sukkerproduktionen fra begyndelsen af produktionsåret 2006/07. Henset til forholdet mellem mængderne og varigheden kan det i dette tilfælde kun dreje sig om de tre første måneder af dette produktionsår, dvs. juli til september inklusive, hvilket var den overgangsperiode, der var nødvendig for at sikre kontinuiteten mellem de tidligere produktionsår (fra den 1.7. til den 30.6. det følgende år) og de senere produktionsår (fra den 1.10. til den 30.9. det følgende år) og således kompensere for den forskel, der opstod ved indførelsen af de nye produktionsår.

71. Ud fra denne antagelse må hensigten have været at anvende mekanismen vedrørende omstruktureringsstøtten og dennes finansiering med den midlertidige afgift af den mængde, der var produceret i henhold til basiskvoterne, hvilket i teorien svarer til den periode på 12 måneder, der begyndte den 1. oktober 2006, mens denne mekanisme ikke omfattede den mængde, der var produceret i henhold til overgangskvoterne, hvilket svarer til perioden fra den 1. juli til den 30. september 2006. Denne fortolkning, som synes at være den eneste, der kan forene de nævnte bestemmelsers ordlyd med formålet med reformerne og tilskyndelserne til omstrukturering,

støttes også af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 320/2006, der bestemmer, at beslutningen om omstruktureringsstøtte for produktionsåret 2006/07 skal være truffet senest den 30. september 2006 (og støttes også af den omstændighed, at Kommissionen den 29.9. 2006 meddelte medlemsstaterne, at der var tilstrækkelige ressourcer, og således gav dem grønt lys til at bevilge støtte til alle godkendte ansøgninger).

72. Den i hovedsagen omhandlede inulinsirup blev imidlertid produceret af Beneo-Orafti mellem den 21. november og den 13. december 2006, hvilket var en periode, hvor en selvstændig overgangskvote, hvis noget sådant overhovedet fandtes, var udløbet [25].

73. Hvis til gengæld Beneo-Oraftis fortolkning accepteres uden indvendinger, rådede sukkerproducenterne over to særskilte kvoter i perioden på 15 måneder mellem den 1. juli 2006 og den 30. september 2007. På den ene side havde de ved begyndelsen af produktionsåret kunnet give afkald på deres basiskvote mod til gengæld at modtage et betragteligt beløb i omstruktureringsstøtte samtidigt med, at de blev forpligtet til at nedlægge deres tilsvarende anlæg og give totalt og definitivt afkald på enhver fremtidig sukkerproduktion. På den anden side kunne de indtil det sidste minut i produktionsåret udnytte deres overgangskvota. Et sådant resultat synes ikke alene selvmodsigende i sig selv, men også i total modstrid med lovgivningens formål.

74. Jeg slutter heraf, at selv om lovgivningen i sin helhed ikke er uden tvetydigheder, og at en mere gennemtænkt udformning kunne have givet den klarhed, der mangler, er den mest fornuftige fortolkning, som i vidt omfang kan forene bestemmelsernes ordlyd med formålet med såvel reformen som tildelingen af overgangskvoter, den, at det ikke kan antages, at overgangskvoterne var selvstændige i forhold til basiskvoterne i det omfang, de faktisk skulle dække produktionen i begyndelsen af produktionsåret 2006/07. Dette er den eneste anvendelse, der kan begrunde, at de ikke var omfattet af den midlertidige omstruktureringsordning. Til gengæld kunne overgangskvoterne ikke træde i stedet for de basiskvoter, som virksomhederne havde givet afkald på, således at disse, uanset dette afkald, kunne fortsætte produktionen i den periode, som svarede til produktionsåret, der nu var fastsat til at løbe fra den 1. oktober til den 30. september.

75. Heraf følger, at en virksomhed, der havde givet afkald på sin basiskvote, uden risiko for nogen sanktion kunne producere op til loftet

25 — Det kan anføres, at Beneo-Orafti i retsmødet oplyste, at den omhandlede produktion ikke kunne påbegyndes senere end den 21.12.2006, fordi cikorien ikke kunne oplagres i mere end tre måneder, hvilket synes at indebære, at cikorien allerede var til rådighed lidt før den 30.9.2006.

for sin overgangskvote i de første tre måneder af det til 15 måneder forlængede produktionsår, men ikke i de resterende 12 måneder. Under disse omstændigheder ville dens produktion i henhold til overgangskvoten være fritaget for den midlertidige omstruktureringsafgift, og virksomheden ville have fået omstruktureringsstøtte for hver mængde basiskvote, den havde givet afkald på, selvfølgelig på betingelse af, at den totalt indstillede produktionen efter at have opbrugt overgangskvoten i produktionsårets første tre måneder og efter omstændighederne at have nedlagt de tilsvarende anlæg.

B — *Det tidspunkt, fra hvilket en virksomhed, der har søgt om omstruktureringsstøtte, er bundet af de påtagne forpligtelser*

76. En virksomhed, som ikke havde givet afkald på sin basiskvote, kunne naturligvis kumulere de to kvoter for at fordele dem over de 15 måneder. En sådan virksomhed kunne selvfølgelig ikke oppebære omstruktureringsstøtte, men måtte, jf. artikel 11 i forordning nr. 320/2006, betale den midlertidige afgift af sin produktion i henhold til basiskvoten for produktionsåret 2006/07 og de følgende produktionsår, for så vidt som den ikke senere gav afkald.

77. For så vidt angår dette første aspekt af de spørgsmål, den forelæggende ret har forelagt, slutter jeg derfor, at en virksomhed, der havde fået tildelt en basiskvote og en overgangskvote for produktionsåret 2006/07, men som havde givet afkald på sin basiskvote, var berettiget til at producere op til loftet af overgangskvoten inden den 30. september 2006 uden følger for betingelserne for sit afkald på basiskvoten og den i medfør heraf påfølgende omstruktureringsstøtte, men at enhver produktion efter den 1. oktober 2006 måtte betragtes som en tilsidesættelse af de forpligtelser, den havde påtaget sig ved afkaldet på basiskvoten.

78. Det femte spørgsmål er i det væsentlige, fra hvilket tidspunkt en virksomhed, der har søgt om omstruktureringsstøtte mod at give afkald på sin produktionskvote og nedlægge sine anlæg, bliver bundet af de forpligtelser, den herved har påtaget sig.

79. Dette spørgsmål må i denne sag ses i sammenhæng med den periode på seks måneder, der forløb mellem Beno-Oraftis indgivelse af ansøgning den 27. juli 2006 og meddelelsen den 18. januar 2007 om, at støtten var bevilget. Hvad kan og/eller hvad må en virksomhed foretage sig i en periode med en sådan uvished? Hvis den nemlig ikke producerer nogen del af sin kvote, før det endelige svar foreligger, og hvis dette svar er et afslag, må den koncentrere sin produktion på en kortere

periode. Hvis til gengæld den påbegynder en produktion, og støtten bevilges, risikerer den bøder og/eller afgifter. Dilemmaet kompliceres også af den omstændighed, at sukkerproduktionen afhænger af landbrugsvirksomhederne, hvis produktion må planlægges over i al fald flere måneder og afhænger af årstiden [26].

80. Beneo-Orafti gør gældende, at disse forpligtelser binder virksomheden fra det tidspunkt, hvor denne fra vedkommende nationale myndighed får meddelelse om, at omstruktureringsstøtten er bevilget (dvs. i Beneo-Oraftis tilfælde den 18.1.2007) [27]. Den belgiske regering har gjort gældende, at det er fra begyndelsen af det pågældende produktionsår (i dette tilfælde den 1.7.2006), at virksomheden er bundet af sine forpligtelser [28]. Kommissionen synes at vakle mellem de to tidspunkter, men har også anført, at regnet fra offentliggørelsen af Kommissionens meddelelse af 29. september 2006 rådede Beneo-Orafti over alle de nødvendige oplysninger for at kunne slutte, at selskabets ansøgning ville blive imødekommet. I retsmødet antydede Kommissionen, at forpligtelsen til at give afkald på kvoten og forpligtelsen til at nedlægge anlæggene var af forskellig art og kunne træde i kraft på forskellige datoer.

81. På den ene side finder jeg, at det må afvises, at der forelå en bindende forpligtelse allerede fra den første dag af produktionsåret 2006/07. I modsætning til det af den belgiske regering i retsmødet anførte, kan forpligtelsen til at standse produktionen og nedlægge anlæggene ikke være ensidig. Det drejer sig herved, således som reglerne er opbygget, om modydelsen for omstruktureringsstøtten, forstået som »et betydeligt økonomisk incitament« til opgivelse af produktionen [29]. For at forpligtelsen kunne blive bindende fra produktionsårets begyndelse (eller fra indgivelsen af ansøgningen om omstruktureringsstøtte [30]), måtte støtten være garanteret alene i kraft af ansøgningens indgivelse, hvilket ikke er tilfældet. Under alle omstændigheder må det klart fastslås, at hverken den belgiske regering eller Kommissionen har fremsat noget

26 — Det bør dog bemærkes, at problemet i princippet kun er aktuelt for produktionsåret 2006/07 (jf. punkt 58 i dette forslag til afgørelse). Således bestemmer artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 320/2006, at beslutningen om støtte træffes senest inden udgangen af februar *forud* for produktionsåret.

27 — Jf. artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 968/2006.

28 — Jf. artikel 3 i forordning nr. 968/2006. Det skal dog bemærkes, at denne bestemmelse begynder med ordene »fra og med det produktionsår, for hvilket der gives afkald på kvoten […]« og ikke »fra *begyndelsen* af produktionsåret […]«.

29 — Jf. femte betragtning til forordning nr. 320/2006.

30 — Hvilket i denne sag skete en måned efter produktionsårets begyndelse. Det synes totalt udelukket, at en virksomhed kan være bundet af en forpligtelse fra en dato, som den end ikke selv har foreslået at respektere.

som helst seriøst anbringende til støtte for denne opfattelse.

82. På den anden side synes det uafviseligt, at virksomheden må være bundet af sine tilsagn senest fra det tidspunkt, hvor den modtager den officielle meddelelse om, at støtten er bevilget. Fra dette tidspunkt er alle elementerne i »omstruktureringsaftalen« kontrolleret og definitivt bekræftet skriftligt. Støtten kan ikke tilbagekaldes, hvis forpligtelserne respekteres, og forpligtelserne skal respekteres, idet støtten i modsat fald ikke alene vil blive taget fra virksomheden, men denne pådrager sig også de fastsatte sanktioner.

83. Ikke desto mindre finder jeg under samme synsvinkel, at en virksomhed, der har søgt om støtte, ikke kan anse sig berettiget til (endnu) ikke at respektere sine forpligtelser, hvis den som påpasselig erhvervsdrivende kan erhverve kendskab til, at støtten vil blive tildelt. I denne sag drejer det sig om den dato, på hvilken Kommissionen i *Den Europæiske Unions Tidende* offentliggjorde sin meddelelse, der oplyste medlemsstaterne (og ved samme lejlighed de berørte virksomheder — Beneo-Oraftis anbringende om, at meddelelsen udelukkende var rettet til medlemsstaterne, finder jeg ikke relevant i forhold til et sådant offentligt dokument) om, at der var tilstrækkelige midler til rådighed til at kunne imødekomme alle godkendte ansøgninger, dvs. den 29. september 2006. Fra dette tidspunkt var Beneo-Oraftis ret til støtte blevet definitiv, idet alle betingelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 320/2006 var opfyldt, selv om de belgiske myndigheder, uvist af hvilken grund, ventede treogenhalv måned med at underrette Beneo-Orafti officielt. Altså også fra dette tidspunkt skulle Beneo-Orafti overholde de forpligtelser, selskabet havde påtaget sig til gengæld for støttebevillingen, hvis det ikke ville miste støtten og udsættes for sanktioner.

84. Ganske vist kan det ikke udelukkes, at Beneo-Orafti havde kunnet påberåbe sig de belgiske myndigheders forsinkede meddelelse af beslutningen om støttebevillingen, hvis denne forsinkelse havde givet anledning til reel tvivl hos selskabet med hensyn til beslutningens indhold. Hvis dette var tilfældet, havde Beneo-Orafti kunnet påberåbe sig den herved forvoldte uvished med henblik på fritagelse for sanktionen for overlagt handling eller grov forsømmelse [31]. Der er imidlertid intet i sagen, der giver anledning til at tro, at Beneo-Orafti har fremsat et sådant anbringende, som heller ikke på nogen måde vil have udsigt til succes, henset til meddelelsens offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*, som en påpasselig erhvervsdrivende ikke kan være uden kendskab til.

85. Med hensyn til dette aspekt af de spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag, mener jeg således, at en forpligtelse til kvoteafkald,

31 — Artikel 27, stk. 2 og 3, i forordning nr. 968/2006.

påtaget af en virksomhed, der havde søgt om omstruktureringsstøtte for produktionsåret 2006/07, bandt virksomheden fra det tidspunkt, hvor den som en normalt påpasselig erhvervsdrivende burde vide, at den tilsvarende støtte ville blive bevilget.

benægtende, hvorfor udgangspunktet for disse spørgsmål er, at den omhandlede virksomhed ikke havde ret til at udnytte sin midlertidige kvote, hvilket svarer til min opfattelse af disse spørgsmål. Det drejer sig altså om en virksomhed, der har givet afkald på en vis produktionsmængde, som har modtaget en hertil svarende omstruktureringsstøtte, men som ikke desto mindre har produceret hele eller en del af den omhandlede mængde.

C — *Muligheden af at kumulere tilbagesøgning med en sanktion og afgifter*

86. I det omfang det viser sig, at en virksomhed faktisk har produceret mængder, som den anfører er omfattet af tildelt kvote, mens det i virkeligheden drejer sig om en kvote, som den har forpligtet sig til at give afkald på, opstår spørgsmålet om de heraf flydende økonomiske konsekvenser for virksomheden. I denne sag søger BIRB at tilbagesøge det støttebeløb, der er udbetalt i forbindelse med den producerede mængde, at pålægge en sanktion for tilsidesættelse af de påtagne forpligtelser og at opkræve en afgift af den nævnte mængde som overskudsproduktion. Den forelæggende ret spørger med det fjerde spørgsmål (første del) og det syvende spørgsmål, om en kumulation af disse tre tiltag ikke krænker princippet non bis in idem, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

87. Det skal bemærkes, at disse spørgsmål kun er stillet for det tilfælde, at det første til tredje og sjette spørgsmål besvares

88. For det første finder jeg, at i et sådant tilfælde er det ubestrideligt berettiget at tilbagesøge den del af støtten, der svarer til den producerede mængde [32], men som det pågældende selskab ikke desto mindre havde givet afkald på. Støtten er nemlig modstykket til produktionsafkaldet. I det omfang virksomheden alligevel producerer, er støtten ikke længere berettiget, og den skal tilbagesøges, jf. artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006.

89. Dernæst finder jeg, at den omstændighed, at sanktionen i samme forordnings artikel 27 pålægges samtidig med tilbagesøgningen af den relevante del af støtten, på ingen måde er i strid med princippet non bis in idem og heller ikke med proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. Det må ikke glemmes, at det normalt drejer sig om en økonomisk sanktion på 10 % af tilbagesøgningsbeløbet, eller ved overlagt

32 — Jf. med hensyn til beregningen af denne del af støtten punkt 104 ff., navnlig punkt 110 ff., i dette forslag til afgørelse.

handling eller grov forsømmelse 30 % af dette beløb, mens der ingen sanktion pålægges i tilfælde af force majeure.

90. Med hensyn til princippet non bis in idem er det klart, at tilbagesøgning af et beløb, som ikke burde have været udbetalt (altså blot en tilbagesøgning af et uberettiget oppebåret beløb), er en ganske anden foranstaltning end at pålægge en sanktion. En samtidig gennemførelse af disse to foranstaltninger kan altså under ingen omstændigheder krænke det nævnte princip, som i det væsentlige går ud på at forbyde at pålægge en person en sanktion to gange for det samme retsstridige forhold for at beskytte det samme retsgode [33]. Er der ingen anden sanktion, finder princippet ikke anvendelse.

91. Med hensyn til proportionalitetsprincippet forekommer det på ingen måde ude af proportioner at pålægge en sanktion på 10 % af det beløb, der skal tilbagesøges i tilfælde af simpel forsømmelighed (ved force majeure er der ingen sanktion). En sådan sanktion tjener for det første til at tilskynde virksomhederne til at tage deres forpligtelser alvorligt og grundigt undersøge, om deres adfærd er i overensstemmelse med disse forpligtelser. Den tjener dernæst også til at kompensere for de administrative omkostninger, som nødvendigvis, men til ingen nytte er anvendt på undersøgelsen af virksomhedens sag og på udbetaling og tilbagesøgning af beløbene. Hvad angår sanktionen på 30 % i tilfælde af overlagt handling eller grov forsømmelse synes den heller ikke overdreven i det omfang, det drejer sig om at straffe en forkastelig adfærd, som kunne have påført omstruktureringsordningen og det fælles marked betydelig skade, idet en sanktionsordning på forhånd har en afskrækkende virkning på de virksomheder, der måtte være fristet til at udvise en sådan adfærd [34]. Selvfølgelig må spørgsmålet, om forsømmelsen skal kvalificeres som let eller grov, afgøres i hvert enkelt tilfælde af den ansvarlige myndighed, og en fejl ved kvalifikationen vil kunne medføre en sanktion, der er ude af proportioner, men dette er et aspekt af gennemførelsen, som der kan rettes op på ved en domstolskontrol af den art, som den forelæggende ret [35] nu foretager, og ikke en del af sanktionsordningen efter forordning nr. 968/2006.

92. Hvad endeligt angår princippet om forbud mod forskelsbehandling fremgår det ikke klart af forelæggelsesafgørelsen, hvilke grunde der har ført den forelæggende ret til at stille Domstolen spørgsmålet om en eventuel tilsidesættelse af dette princip. Heller ikke

33 — Jf. dom af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, præmis 338.

34 — Sanktionen synes reelt heller ikke særligt hård, idet den kun kan nå op til højst 164,25 EUR (30 % af 547,50 EUR), mens der for kvoteproduktionen i sig selv gælder en midlertidig afgift på 126,40 EUR pr. ton i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 320/2006.

35 — Det må understreges, at den forelæggende ret ikke har stillet spørgsmål til Domstolen med henblik på en kvalifikation af Beneo-Oraftis adfærd. Jeg skal derfor i dette forslag til afgørelse ikke behandle dette aspekt, der henhører under den nationale rets bedømmelse af sagens faktum.

Beneo-Orafti har anført nærmere i så henseende i sit indlæg. Som den belgiske regering har anført, er der intet, der tyder på, at ensartede forhold er blevet behandlet forskelligt, eller at forskellige forhold er blevet behandlet ensartet [36], hverken med hensyn til den i sagen omhandlede lovgivning eller BIRB's konkrete behandling af Beneo-Oraftis situation.

93. Selv om støttens tilbagesøgning kumuleres med den økonomiske sanktion, jf. henholdsvis artikel 26 og 27 i forordning nr. 968/2006, rejser dette ikke problemer i forhold til unionsretten, men spørgsmålet er, om dette også gælder, når man oveni også vil opkræve den overskudsafgift, der omhandles i artikel 15 i forordning nr. 318/2006, og hvis beløb fastsættes i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 967/2006?

94. For det første, er kumulationen af overskudsafgiften og den økonomiske sanktion i henhold til artikel 27 i forordning nr. 968/2006 en dobbelt sanktionering af en og samme adfærd med henblik på at beskytte det samme retsgode, der som sådan er forbudt på grund af princippet non bis in idem?

95. I så henseende forekommer det mig, at overskudsafgiften i hvert fald er en sanktion. I modsætning til den midlertidige afgift af de mængder, der blev produceret i henhold til kvoter, jf. artikel 11 i forordning nr. 320/2006, og hvis udtrykkelige formål var at finansiere omstruktureringsforanstaltningerne [37], indbetales overskudsafgiften på Unionens budget med det formål at forhindre ophobning af overskudsmængder, der er skadelige for markedet, og skal fastsættes på et tilstrækkeligt højt niveau for at være afskrækkende [38]. Med sådanne kendetegn bliver afgiften en sanktion, hvis formål er at straffe en produktion ud over kvoten, på samme måde som den økonomiske sanktion i artikel 27 i forordning nr. 968/2006 straffer tilsidesættelse af de forpligtelser, der er indgået til gengæld for omstruktureringsstøtte.

96. Ganske vist drejer det sig ikke om strafferetlige, men administrative sanktioner. Administrative sanktioner er i almindelighed omhandlet i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 [39], mere specielt i artikel 5, og forordningen skal i henhold til sin tiende betragtning tage hensyn til princippet non bis in idem, som desuden er »anerkendt i retspraksis som et grundlæggende princip i fællesskabsretten« [40].

36 — Jf. bl.a. dom af 30.9.2010, sag C-133/09, Uzonyi, Sml. I, s. 8747, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis.

37 — Jf. fjerde betragtning til denne forordning.

38 — Jf. 18. betragtning til og artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 og 3. betragtning til forordning nr. 967/2006.

39 — Rådets forordning af 18.12.1995 om beskyttelse af Det Europæiske Fællesskabs økonomiske interesser (EFT L 312, s. 1).

40 — Dom af 9.3.2006, sag C-436/04, Van Esbroeck, Sml. I, s. 2333, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis. Jf. ligeledes punkt 80 og 81 i generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i sagen Gasparini m.fl. (dom af 28.9.2006, sag C-467/04, Sml. I, s. 9199).

97. Endeligt vedrører denne dobbelte sanktion ikke blot den samme person, men også den samme adfærd. Selv om denne adfærd forstås på to forskellige måder (først som manglende opfyldelse af forpligtelsen til kvoteafkald, dernæst som overskudsproduktion), er den grundlæggende adfærd i de to tilfælde den samme, nemlig produktion af en ikke tildelt kvote. Endvidere er den retlige interesse, der beskyttes i begge tilfælde [41], den samme, som den nye ordning forfølger, og som består i at begrænse produktionen på sukkermarkedet.

98. Jeg slutter heraf, at kumulationen af overskudsafgiften i henhold til artikel 15 i forordning nr. 318/2006 med den økonomiske sanktion i artikel 27 i forordning nr. 968/2006 tilsidesætter princippet non bis in idem.

99. Det må også præciseres, at af de to aspekter af samme princip, dvs. forbuddet mod dobbelt retsforfølgning [42] og forbuddet mod dobbelt straf [43], er det det sidste, der er relevant i denne sag. Selv om BIRB har indledt to procedurer med Beneo-Orafti, er det, der har betydning, nemlig det unionsretlige forbud mod kumulation af to sanktioner, hvilket er uafhængigt af spørgsmålet om fremgangsmåde. Videre er forbuddet mod dobbelt straf, hvorefter der skal tages hensyn til størrelsen af en første sanktion, hvis der kan pålægges endnu en sanktion for det samme faktiske forhold, også i Domstolens praksis [44] omfattet af proportionalitetsprincippet, som Beneo-Orafti også har påberåbt sig.

100. Den økonomiske sanktion, som BIRB har pålagt Beneo-Orafti i medfør af artikel 27 i forordning nr. 968/2006, er på 136,33 EUR pr. produceret ton [45]. Overskudsafgiften er på 500 EUR pr. ton. Af forbuddet mod dobbelt straf følger derfor, at det kun er overskudsafgiften, der skal finde anvendelse, idet den strengeste sanktion går forud for den mildeste.

41 — Det bemærkes, at efter dommen af 11.2.2003, forenede sager C-187/01 og C-385/01, Gözütok og Brügge, Sml. I, s. 1345, har Domstolen forladt kravet om beskyttelse af den samme retlige interesse for at kunne anvende princippet non bis in idem, og at en lignende fremgangsmåde blev anvendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dens dom i sagen Sergueï Zolotoukhine mod Rusland af 10.2.2009.

42 — Mere præcist udtrykt i sætningen »nemo debet bis vexari« eller »bis de eadem re ne sit actio« og kendt i tysk ret under betegnelsen »Erledigungsprinzip«, et udtryk, som fremhæver, at forfølgelsen er afsluttet, når den første procedure er afsluttet.

43 — Mere præcist udtrykt i sætningen »nemo debet bis puniri pro uno delicto« og kendt i tysk ret under betegnelsen »Anrechnungsprinzip«, som mere henviser til, at straffene er blevet »bogført«, dvs. der tages hensyn til en mildere straf, når der pålægges en strengere straf for det samme faktiske forhold.

44 — Jf. dom af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena, Sml. s. 4587, præmis 19 ff. Jf. ligeledes dom af 18.5.2006, sag C-397/03 P, Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, Sml. I, s. 4429, præmis 37 ff.

45 — Jf. tabel i punkt 53 i dette forslag til afgørelse. Det drejer sig om et beløb på 30 % af den støtte, som Beneo-Orafti modtog, og som udgjorde 83 % af det totale beløb på 547,50 EUR pr. ton. Jeg mener dog, at en korrekt beregning ville føre til et endnu lavere tal.

101. Tilbage står at undersøge, om afgiftens størrelse ikke i sig selv udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

102. Det finder jeg ikke er tilfældet. Formålet med reformen af sukkersektoren er at pålægge strenge og reducerede produktionskvoter for at opretholde markedets ligevægt og stabilitet inden for Unionen og respektere dennes forpligtelser på internationalt niveau. I så henseende er det nødvendigt at imødegå produktion ud over kvoterne, som vil kunne forstyrre markedet. Afgiften (der ikke finder anvendelse, hvilket blev fremhævet af Kommissionen under retsmødet, såfremt den pågældende mængde er produceret med henblik på visse specifikke anvendelsesformål [46]) er fastsat på samme niveau som importafgiften af sukker hidrørende fra tredjelande. Et sådant niveau har klart en præventiv virkning samtidig med, at producenten kan oppebære verdensmarkedsprisen, hvilket ikke synes at være en uforholdsmæssig sanktion, og dette i endnu mindre grad, såfremt man tager hensyn til, at den reelle virkning er på under 500 EUR, fordi den træder i stedet for den midlertidige afgift på 126,40 EUR pr. ton, der opkræves af produktionen inden for kvoten [47]. I forhold til denne analyse forekommer det mig at være uden relevans, om produktionen er ud over kvoten, fordi producenten har overskredet denne, eller fordi producenten aldrig har haft en kvote.

46 — Jf. artikel 12-15 i forordning nr. 318/2006 og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 967/2006.

47 — Artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 320/2006.

103. I så henseende konkluderer jeg derfor, at når en virksomhed har tilsidesat en forpligtelse til at give afkald på sin kvote ved at producere ud over kvoten, udgør en tilbagefordring af den omstruktureringsstøtte, der er ydet til gengæld for afkaldet, en tilbagesøgning af et uberettiget beløb, som kan kumuleres med en økonomisk sanktion uden at tilsidesætte noget unionsretligt princip. Til gengæld er det i strid med princippet non bis in idem at pålægge to sideløbende sanktioner for den samme produktion, idet det efter dette princip er den strengeste sanktion, der skal finde anvendelse.

D — *Beregningen af det beløb, de skal tilbagesøges*

104. Tilbage bliver at svare på det problem, som den forelæggende ret har rejst i anden del af det fjerde spørgsmål. Det drejer sig om, hvorledes man skal beregne det beløb, der skal tilbagebetales (efter omstændighederne forhøjet med 10 % eller 30 %), når en virksomhed ikke har respekteret en eller flere forpligtelser, som den har påtaget sig til gengæld for den udbetalte støtte. I det tilfælde, hvor en virksomhed har produceret en vis mængde, selv om den har givet afkald på sin basiskvote, spørges særligt, om der ved beregningen skal tages hensyn til omkostningerne i forbindelse med nedlæggelse af produktionsanlæggene, tab i forbindelse med afkald på basiskvoten og/eller den omstændighed, at overgangskvoten kun vedrører produktionsåret 2006/07, og videre, såfremt disse omstændigheder ikke

tages i betragtning, om proportionalitetsprincippet herved tilsidesættes?

105. Mens første del af det fjerde spørgsmål, som jeg har kommenteret ovenfor, udtrykkeligt kun er stillet for det tilfælde, at det tredje spørgsmål besvares benægtende (altså i det tilfælde, som jeg har lagt til grund, hvor den pågældende virksomhed ikke er berettiget til en overgangskvote, når den har søgt om omstruktureringsstøtte), synes det, at udgangspunktet for anden del af det fjerde spørgsmål er, at virksomheden har modtaget den omhandlede støtte og brugt sin overgangskvote.

106. Hvis man imidlertid, som jeg har foreslået, lægger til grund, at en produktion senere end den 1. oktober 2006 ikke kan være omfattet af overgangskvoten, når, som det er tilfældet i denne sag, virksomheden havde givet afkald på hele sin basiskvote, kommer man til det resultat, at den nævnte produktion er omfattet af basiskvoten og ikke overgangskvoten.

107. Under disse omstændigheder synes den fremgangsmåde, som BIRB har fulgt, og som den belgiske regering har godkendt i sine skriftlige indlæg, ved første øjekast logisk. Artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006 bestemmer, at hvis en støttemodtager ikke overholder en eller flere af sine forpligtelser under omstruktureringsplanen, »inddrives den del af støtten, som er tildelt med henblik på denne eller disse forpligtelser«. BIRB har herved i det væsentlige gjort gældende, at det beløb, der skal tilbagebetales, svarer til det beløb, som Beneo-Orafti har modtaget i støtte for hvert ton, som det havde givet afkald på, multipliceret med det antal tons, som effektivt var blevet fremstillet i produktionsåret 2006/07.

108. Imidlertid har Beneo-Orafti anført, at det beløb, der ydes i støtte til gengæld for et produktionsafkald i henhold til artikel 3, stk. 1 og 5, er forskelligt alt efter, hvilke forpligtelser der er i tilknytning til afkaldet er indgået i forhold til afviklingen af anlæggene (total nedlæggelse, delvis nedlæggelse eller blot ophør af brugen af anlæggene). Såfremt der gives afkald uden nedlæggelse, er støtten på 255,50 EUR pr. ton. Såfremt der gives afkald med delvis nedlæggelse, forhøjes dette beløb til 292 EUR pr. ton for at nå op på 547,50 EUR pr. ton for at kompensere for omkostningerne ved nedlæggelse af anlæggene. Sker der en total nedlæggelse af anlæggene, forhøjes beløbet med endnu 182,50 EUR pr. ton for at tage hensyn til de forøgede omkostninger ved en total nedlæggelse. Ud fra samme logik anfører Beneo-Orafti, at overholder en virksomhed ikke sin forpligtelse til at give afkald på produktionen, men dog sin forpligtelse til at nedlægge anlæg, kan det beløb, der skal tilbagebetales, kun være på 255,50 EUR pr. ton, og der bør ikke tages hensyn til den

del af støtten, der var bestemt til omkostningerne ved nedlæggelsen af anlæggene.

109. Kommissionen har anført, at begge fremgangsmåder, blandt flere andre, er tilladte [48], men at det dog i sidste instans tilkommer de nationale myndigheder at fastlægge den præcise beregningsmåde, forudsat at denne støttes på objektive kriterier og ikke krænker noget generelt unionsretlig princip, i særdeleshed effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet samt proportionalitetsprincippet.

110. Jeg finder de af Beno-Orafti rejste indvendinger for relevante. Forskellen i støttebeløbet alt efter omfanget af forpligtelsen med hensyn til nedlæggelse af anlæggene viser, at dette beløb kun for en del modsvarer den mængde kvote, der er givet afkald på som sådan. Det fremgår klart af artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006, at hvis en støttemodtager ikke overholder en eller flere af sine forpligtelser, er det beløb, der skal tilbagebetales, »den del af støtten, som er tildelt med henblik på [49] denne eller disse forpligtelser«. I det omfang den forpligtelse, som ikke er overholdt, kun vedrører produktionen, men ikke nedlæggelsen af anlæggene, synes det korrekt med en tilbagebetaling, der respekterer støttens fordeling på disse to faktorer. Det kan af artikel 3, stk. 1 og 5, i forordning nr. 320/2006 udledes, at gives der afkald på produktionen med samtidig nedlæggelse af en del af anlæggene, svarer den del af støtten, der vedrører produktionsafkaldet, til 255,50 EUR pr. ton [50], eventuelt forhøjet med 10 % eller 30 % alt efter omstændighederne. Hvis de forpligtelser, der er indgået med hensyn til anlæggene, overholdes, synes det at være i strid med proportionalitetsprincippet, som ikke alene er et almindeligt unionsretligt princip, men som også, i det mindste forudsætningsvis, er optaget i artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 968/2006, at ville tilbagesøge den del af støtten, som svarer til disse forpligtelser.

111. Endvidere ville en sådan fremgangsmåde være i strid med ligebehandlingsprincippet, idet to grupper erhvervsdrivende (dem, som ikke har overholdt nogen forpligtelse, og dem, som kun har tilsidesat forpligtelsen til ikke at producere i det pågældende produktionsår), som objektivt adskiller sig fra hinanden, ville blive behandlet på samme måde.

48 — Selv om den i sin skriftlige besvarelse af et spørgsmål fra Domstolen uden dog at forklare sit ræsonnement synes at gå ud fra, at den af Beneo-Oraft foreslåede beregning fører til et tilbagesøgningsbeløb på 292 EUR pr. ton i stedet for 255,55 EUR pr. ton.

49 — Selv om ordene »conformément à« (»med henblik på«) kan forekomme lidt tvetydige på fransk, bliver deres mening mere klar i andre sprogversioner, f.eks. i den engelske (»the part of the aid granted *in respect of* the commitment(s) concerned«) eller den spanske (»la parte de la ayuda concedida *correspondiente al* compromiso o compromisos en cuestión«) (min fremhævelse i begge tilfælde).

50 — Et beløb, som eventuelt må nedsættes i det foreliggende tilfælde, idet Beneo-Orafti kun har fået tildelt 83 % af den samlede støtte.

Dette indebærer også en tilskyndelse til ikke at respektere alle forpligtelser, når en ikke er blevet overholdt.

112. Heraf følger efter min opfattelse, at når der skal tilbagesøges en omstruktureringsstøtte i det tilfælde, at støttemodtageren kun har tilsidesat en af de forpligtelser, der blev påtaget til gengæld for støtten, er det alene den del af støtten, der svarer til den tilsidesatte forpligtelse, der skal tilbagesøges. I et tilfælde som den foreliggende sag har omkostningerne i forbindelse med anlæggenes nedlæggelse, som den forlæggende ret har nævnt, ikke betydning for beregningen. Herudover må det bemærkes, at støtten udgøres af et fast beløb og altså er uafhængig af de nævnte omkostninger.

113. Med hensyn til Kommissionens indfaldsvinkel synes jeg ikke, at det er muligt at lade de nationale myndigheder alene fastlægge beregningen af disse beløb, idet støtten hidrører fra Unionens budget og skal tilbagesøges eller inddrives i medfør af unionsretten og indbetales på Unionens budget, hvilket så meget desto mere gælder, som Kommissionen i en skriftlig besvarelse af et spørgsmål fra Domstolen »blandt de talrige eksisterende muligheder« har fremlagt fire beregninger, der giver fire meget forskellige resultater, der rækker fra 8 103 292 EUR til 56 679 771 EUR, dvs. et forhold på 1 til 7,36. Alene muligheden af, at så afvigende beløb i de forskellige medlemsstater kan afkræves producenter, der befinder sig i objektivt sammenlignelige situationer, forekommer at være en flagrant tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

114. Derimod er jeg ikke så overbevist med hensyn til Beneo-Oraftis øvrige anbringender om det tab, virksomheden skulle have lidt ved at give afkald på basiskvoten og som følge af overgangskvotens punktuelle karakter.

115. For det første har Beneo-Orafti gjort gældende, at den kvote, som selskabet har givet afkald på, ikke blot vedrører produktionsåret 2006/07, men også de otte følgende produktionsår indtil 2014/15 [51]. Selskabet anfører således, at den støtte, der svarer til basiskvoten for 2006/07, kun er en niendedel af hele summen, og at det kun er denne niendedel, der kan kræves tilbagebetalt, når tilsidesættelsen af den påtagne forpligtelse kun angår dette produktionsår. Det forekommer mig imidlertid ikke rigtigt at ræsonnere således. Støtten tildeles ikke hvert år til gengæld for forpligtelser, der påtages for det samme produktionsår, den tildeles en gang for alle til gengæld for accept af at opgive produktionen (efter omstændighederne med nedlæggelse af anlæggene) og gælder for alle de produktionsår, der følger efter det produktionsår, hvor den træder i kraft [52]. Enhver produktion, der ikke overholder den påtagne forpligtelse,

51 — Jf. artikel 46 i forordning nr. 318/2006.

52 — Jf. artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 320/2006.

medfører tilbagesøgning af den tilsvarende støtte. Endvidere fremgår det klart af artikel 10 i forordning nr. 318/2006, at der ikke er nogen garanti for, at kvoten for 2006/07, hvis der ikke gives afkald på den, forbliver konstant i de følgende produktionsår. Tværtimod skal den nødvendigvis nedsættes fra produktionsåret 2010/11.

116. For det andet har Beneo-Oraft udledt visse argumenter af den omstændighed, at overgangskvoterne kun vedrører et bestemt produktionsår, mens basiskvoterne (hvis ikke der gives afkald på dem) vedrører alle de produktionsår, som forordning nr. 318/2006 gælder for. Disse argumenter finder jeg uden betydning i det omfang, den omstridte produktion, der er foretaget efter den 1. oktober 2006, ikke kan være omfattet af en overgangskvote.

117. Jeg mener således, at skal der tilbagesøges en omstruktureringsstøtte på grund af tilsidesættelse af en del af forpligtelser, der er påtaget til gengæld for denne støtte, er det kun del af støtten, der svarer til de tilsidesatte forpligtelser, der må tilbagesøges.

V — Forslag til afgørelse

118. På baggrund af det ovennævnte foreslår jeg, at de spørgsmål, der er blevet forelagt af Tribunal de première instance de Bruxelles, besvares således:

»De relevante bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20. februar 2006 om den fælles markedsordning for sukker, 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, 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, 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 og i Kommissionens forordning (EF) nr. 968/2006 af 27. juni 2006 om de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af Rådets forordning (EF) nr. 320/2006 om en midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Det Europæiske Fællesskab skal fortolkes således, at

— en virksomhed, der havde fået tildelt en basiskvote og en overgangskvote for produktionsåret 2006/07, men som havde givet afkald på sin basiskvote, var berettiget til at producere op til loftet af overgangskvoten inden den 30. september 2006 uden følger for betingelserne for sit afkald på basiskvoten og den i medfør heraf påfølgende omstruktureringsstøtte, men enhver produktion efter den 1. oktober 2006 måtte betragtes som en tilsidesættelse af de forpligtelser, den havde påtaget sig ved afkaldet på basiskvoten

— en forpligtelse til kvoteafkald, påtaget af en virksomhed, der havde søgt om omstruktureringsstøtte for produktionsåret 2006/07, bandt virksomheden fra det tidspunkt, hvor den som en normalt påpasselig erhvervsdrivende burde vide, at den tilsvarende støtte ville blive bevilget

— når en virksomhed har tilsidesat en forpligtelse til at give afkald på sin kvote ved at producere ud over kvoten, udgør en tilbagefordring af den omstruktureringsstøtte, der er ydet til gengæld for afkaldet, en tilbagesøgning af et uberettiget beløb, som kan kumuleres med en økonomisk sanktion uden at tilsidesætte noget unionsretligt princip; til gengæld er det i strid med princippet non bis in idem at pålægge to sideløbende sanktioner for den samme produktion, idet det efter dette princip er den strengeste sanktion, der skal finde anvendelse

— skal der tilbagesøges en omstruktureringsstøtte på grund af tilsidesættelse af en del forpligtelser, der er påtaget til gengæld for denne støtte, er det kun den del af støtten, der svarer til de tilsidesatte forpligtelser, der må tilbagesøges.«