ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

21 juli 2011 *

In zaak C-150/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel (België) bij beslissing van 5 maart 2010, ingekomen bij het Hof op 29 maart 2010, in de procedure

Belgisch Interventie- en Restitutiebureau

tegen

Beneo-Orafti SA,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, K. Schiemann, C. Toader, A. Prechal (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

* Procestaal: Frans.

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 januari 2011,

gelet op de opmerkingen van:

— Beneo-Orafti SA, vertegenwoordigd door D. De Keuster, advocaat, en C. Pitschas, Rechtsanwalt,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door J.-C. Halleux als gemachtigde, bijgestaan door E. Grégoire en J. Mariani, advocaten,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Bouquet en P. Rossi als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 maart 2011,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2, punt 6, en 3 van verordening (EG) nr. 320/2006 van de Raad van 20 februari 2006 tot instelling van een tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1290/2005

betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 58, blz. 42), van artikel 9 van verordening (EG) nr. 493/2006 van de Commissie van 27 maart 2006 inzake overgangsmaatregelen in het kader van de hervorming van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 1265/2001 en (EG) nr. 314/2002 (PB L 89, blz. 11), van artikel 4 van verordening (EG) nr. 967/2006 van de Commissie van 29 juni 2006 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 318/2006 met betrekking tot de productie buiten het quotum in de sector suiker (PB L 176, blz. 22), van de artikelen 26 en 27 van verordening (EG) nr. 968/2006 van de Commissie van 27 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen voor verordening nr. 320/2006 (PB L 176, blz. 32), en van het beginsel ne bis in idem en de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee gedingen tussen het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (hierna: „BIRB") en Beneo-Orafti SA (hierna: „Beneo-Orafti") over de terugbetaling van herstructureringssteun enerzijds, en over de betaling van een heffing op de buiten het quotum geproduceerde suiker anderzijds.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker

3 Artikel 1 van verordening (EG) nr. 318/2006 van de Raad van 20 februari 2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 58, blz. 1), met als opschrift „Toepassingsgebied", bepaalt in lid 2:

„Het verkoopseizoen voor de [...] producten [waarvoor de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker geldt,] begint op 1 oktober en eindigt op 30 september van het daaropvolgende jaar.

Het verkoopseizoen 2006/2007 evenwel begint op 1 juli 2006 en eindigt op 30 september 2007."

4 Artikel 7 van die verordening, met als opschrift „Toekenning van de quota", luidt:

„1. De quota voor de productie van suiker, isoglucose en inulinestroop op nationaal of regionaal niveau worden vastgesteld in bijlage III.

2. De lidstaten kennen een quotum toe aan elke suiker-, isoglucose- of inulinestroopproducerende onderneming die op hun grondgebied is gevestigd en overeenkomstig artikel 17 is erkend.

[...]"

5 Hoofdstuk 3 van die verordening, met als opschrift „Productie buiten het quotum", omvat de artikelen 12 tot en met 15.

6 In artikel 12 van verordening nr. 318/2006, met als opschrift „Toepassingsgebied", heet het:

„De suiker, isoglucose of inulinestroop die in een verkoopseizoen boven het in artikel 7 bedoelde quotum worden geproduceerd, mogen worden:

a) gebruikt voor de vervaardiging van bepaalde producten zoals bedoeld in artikel 13,

b) overeenkomstig artikel 14 overgeboekt naar de quotumproductie van het volgende verkoopseizoen,

c) gebruikt voor de specifieke voorzieningsregeling ten behoeve van de ultraperifere gebieden, [...]

of

d) uitgevoerd binnen de kwantitatieve grens die is vastgesteld volgens de procedure van artikel 39, lid 2, met inachtneming van de verbintenissen uit hoofde van op grond van artikel 300 van het Verdrag gesloten overeenkomsten.

Op de overige hoeveelheden wordt de in artikel 15 bedoelde overschotheffing gelegd."

7 Artikel 15 van verordening nr. 318/2006, met als opschrift „Overschotheffing", luidt als volgt:

„1. Een overschotheffing wordt gelegd op:

a) de in enig verkoopseizoen geproduceerde hoeveelheden overtollige suiker, overtollige isoglucose en overtollige inulinestroop met uitzondering van de [...] naar [...] het volgende verkoopseizoen overgeboekte [...] hoeveelheden en van de in artikel 12, [sub c en d], bedoelde hoeveelheden;

[...]

2. De overschotheffing wordt [...] vastgesteld op een niveau dat hoog genoeg is om de opeenstapeling van hoeveelheden zoals bedoeld in lid 1 te voorkomen.

[...]"

8 Punt 10 van de considerans van verordening nr. 493/2006 bepaalt:

„In artikel 1, lid 2, van verordening [...] nr. 318/2006 is vastgesteld dat het verkoopseizoen begint op 1 oktober en eindigt op 30 september van het daaropvolgende jaar. Het bij verordening (EG) nr. 1260/2001 [van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 178, blz. 1)] vastgestelde verkoopseizoen 2005/2006 eindigt evenwel op 30 juni 2006. Om die reden is bepaald dat het verkoopseizoen 2006/2007 begint op 1 juli 2006 en eindigt op 30 september 2007 en dus vijftien maanden bestrijkt. Het is derhalve dienstig om voor dit laatste verkoopseizoen de quota en de traditionele raffinagebehoeften, die vroeger overeenkwamen met twaalf maanden en na dit verkoopseizoen voor een periode van twaalf maanden zullen gelden, te verhogen rekening houdend met de drie extra maanden, teneinde een toekenning te garanderen die overeenkomt met die van de vorige en de volgende verkoopseizoenen. Deze overgangsquota moeten betrekking hebben op de suikerproductie van het begin van het verkoopseizoen 2006/2007, uit vóór 1 januari 2006 ingezaaide suikerbieten."

9 Artikel 9 van verordening nr. 493/2006, met als opschrift „Overgangsquota", bepaalt in de leden 3 en 4:

„3. Voor het verkoopseizoen 2006/2007 wordt, voor inulinestroop, aan de lidstaten een overgangsquotum van 80 180 ton droge stof toegekend, uitgedrukt in wittesuikerequivalent/isoglucose-equivalent, volgens de in bijlage II, deel C, vastgestelde verdeling.

4. De in de leden 1, 2 en 3 vastgestelde overgangsquota:

a) zijn vrijgesteld van de betaling van de in artikel 11, lid 2, van verordening [...] nr. 320/2006 vastgestelde tijdelijke herstructureringsheffing;

b) komen niet in aanmerking voor de in verordening [...] nr. 320/2006 vastgestelde steun."

10 Artikel 3 van verordening nr. 967/2006, met als opschrift „Bedrag", bepaalt in lid 1:

„De bij artikel 15 van verordening [...] nr. 318/2006 ingestelde heffing wordt vastgesteld op 500 EUR per ton."

11 In lid 1 van artikel 4 van verordening nr. 967/2006, met als opschrift „Overschot waarvoor heffing moet worden betaald", staat te lezen:

„De aan de fabrikant aangerekende heffing wordt gelegd op het overschot dat hij boven zijn productiequotum voor een bepaald verkoopseizoen heeft geproduceerd.

De heffing wordt evenwel niet gelegd op in lid 1 bedoelde hoeveelheden die:

a) vóór 30 november van het volgende verkoopseizoen aan een verwerker zijn geleverd om te worden gebruikt voor de vervaardiging van de in de bijlage bedoelde producten;

b) overeenkomstig artikel 14 van verordening [...] nr. 318/2006 zijn overgeboekt en, wat suiker betreft, door de fabrikant tot en met de laatste dag van het betrokken verkoopseizoen zijn opgeslagen;

c) vóór 31 december van het volgende verkoopseizoen zijn geleverd in het kader van de specifieke voorzieningsregeling ten behoeve van de ultraperifere gebieden [...];

d) vóór 31 december van het volgende verkoopseizoen met een uitvoercertificaat zijn uitgevoerd;

e) zijn vernietigd of door onherstelbare schade onbruikbaar zijn geworden in door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat erkende omstandigheden."

Tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Unie

12 De punten 1 en 5 van de considerans van verordening nr. 320/2006 luiden:

„(1) Als gevolg van ontwikkelingen in de Gemeenschap en op internationaal niveau ziet de suikerindustrie in de Gemeenschap zich geplaatst voor structurele problemen die het concurrentievermogen en zelfs de levensvatbaarheid van deze hele industrie ernstig in gevaar kunnen brengen. Die problemen kunnen niet doeltreffend worden aangepakt met de instrumenten voor marktbeheer van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker. Om het communautaire systeem voor de productie van en de handel in suiker aan te passen aan de internationale eisen en het concurrentievermogen van dat systeem in de toekomst te garanderen moet een proces van ingrijpende herstructurering op gang worden gebracht dat leidt tot een aanzienlijke inkrimping van de onrendabele productiecapaciteit in de Gemeenschap. Daartoe dient, als een noodzakelijke voorwaarde voor het behoorlijk functioneren van de nieuwe gemeenschappelijke marktordening voor suiker, een afzonderlijke en autonome tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Gemeenschap te worden ingesteld. In het kader van die regeling moeten de quota worden verlaagd op zodanige wijze dat rekening wordt gehouden met de legitieme belangen van de suikerindustrie, van de telers van suikerbieten, suikerriet en cichorei en van de consumenten in de Gemeenschap.

[...]

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

13 In artikel 2 van die verordening, met als opschrift „Begripsomschrijvingen", valt te lezen:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

6) „quotum": ieder quotum voor de productie van suiker, isoglucose en inulinestroop dat aan een onderneming is toegekend overeenkomstig artikel 7, lid 2, artikel 8, lid 1, artikel 9, leden 1 en 2, en artikel 11 van verordening [...] nr. 318/2006 [...]."

14 In artikel 3 van verordening nr. 320/2006, met als opschrift „Herstructureringssteun", is bepaald:

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

[...]

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

of

c) afstand doet van een deel van het door haar aan een of meer van haar fabrieken toegekende quotum en de productie-installaties van de betrokken fabrieken niet gebruikt voor de raffinage van ruwe suiker.

[...]

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

[...]

b) in het in lid 1, [sub b], bedoelde geval:

— EUR 547,50 voor het verkoopseizoen 2006/2007,

[...]

c) in het in lid 1, [sub c], bedoelde geval:

— EUR 255,50 voor het verkoopseizoen 2006/2007,

[...]"

15 In artikel 5 van die verordening, met als opschrift „Besluit over de herstructureringssteun en controles", staat te lezen:

„1. Uiterlijk eind februari voorafgaande aan het in artikel 3, lid 2, bedoelde verkoopseizoen nemen de lidstaten een besluit over de toekenning van de herstructureringssteun. Het besluit voor het verkoopseizoen 2006/2007 wordt evenwel uiterlijk op 30 september 2006 genomen.

2. De herstructureringssteun wordt toegekend indien de lidstaat na grondige verificatie heeft vastgesteld dat:

— de aanvraag de in artikel 4, lid 2, bedoelde elementen omvat;

— het herstructureringsplan de in artikel 4, lid 3, bedoelde elementen omvat;

— de in het herstructureringsplan beschreven maatregelen en acties met de toepasselijke communautaire en nationale wetgeving in overeenstemming zijn;

— de nodige financiële middelen in het herstructureringsfonds beschikbaar zijn, op basis van door de Commissie verstrekte informatie.

[...]"

16 Artikel 11 van die verordening, met als opschrift „Tijdelijke herstructureringsheffing", luidt:

„1. Er wordt een tijdelijke herstructureringsheffing per verkoopseizoen per ton quotum betaald door ondernemingen waaraan een quotum is toegekend.

Voor de quota waarvan een onderneming vanaf een bepaald verkoopseizoen overeenkomstig artikel 3, lid 1, afstand heeft gedaan, hoeft voor dat verkoopseizoen en de daaropvolgende verkoopseizoenen geen tijdelijke herstructureringsheffing te worden betaald.

2. De tijdelijke herstructureringsheffing voor suiker en inulinestroop wordt vastgesteld op:

— EUR 126,40 per ton quotum voor het verkoopseizoen 2006/2007,

[...]"

17 In artikel 3 van verordening nr. 968/2006, met als opschrift „Afstanddoening van quotum", is bepaald:

„Vanaf het verkoopseizoen waarvoor overeenkomstig artikel 3 van verordening [...] nr. 320/2006 afstand is gedaan van het quotum, kan voor de betrokken fabrieken geen productie van suiker, isoglucose of inulinestroop en geen van het voorgaande verkoopseizoen afkomstige suiker, isoglucose of inulinestroop die is overgeboekt of aan de markt is onttrokken, worden beschouwd als productie in het kader van dat quotum."

18 Artikel 11 van verordening nr. 968/2006, met als opschrift „Wijzigingen van het herstructureringsplan", bepaalt in lid 1:

„Zodra de herstructureringssteun is toegekend, voert de begunstigde alle maatregelen uit die in het goedgekeurde herstructureringsplan in detail zijn vermeld, en komt hij de in zijn aanvraag voor herstructureringssteun opgenomen verbintenissen na."

19 Artikel 26 van die verordening, met als opschrift „Terugvordering", bepaalt in lid 1:

„[I]ndien de begunstigde één of meer van zijn verbintenissen in het kader van het herstructureringsplan, het bedrijfsplan of het nationale herstructureringsprogramma, naargelang van het geval, niet is nagekomen, [wordt] behoudens overmacht het voor de betrokken verbintenis of verbintenissen toegekende deel van de steun [...] teruggevorderd."

20 In artikel 27 van die verordening, met als opschrift „Boeten", valt te lezen:

„1. Indien de begunstigde één of meer van zijn verbintenissen in het kader van het herstructureringsplan, het bedrijfsplan of het nationale herstructureringsprogramma, naargelang van het geval, niet is nagekomen, moet hij een bedrag betalen dat gelijk is aan 10 % van het overeenkomstig artikel 26 terug te vorderen bedrag.

[...]

3. Indien de niet-nakoming opzettelijk of door grove nalatigheid is begaan, moet de begunstigde een bedrag betalen dat gelijk is aan 30 % van het overeenkomstig artikel 26 terug te vorderen bedrag."

Bescherming van de financiële belangen van de Unie

21 In de tiende overweging van de considerans van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1) wordt verklaard:

„[...] op grond van het algemene billijkheidsvereiste en van het evenredigheidsbeginsel, alsmede in het licht van het „ne bis in idem"-beginsel, onder eerbiediging van het acquis communautaire en van de voorschriften van de specifieke communautaire regelingen die bij de inwerkingtreding van deze verordening bestaan, [...] moet worden [voorzien] in passende bepalingen om een cumulatie van communautaire financiële sancties en nationale strafsancties ter zake van dezelfde feiten en dezelfde persoon te voorkomen".

22 Artikel 1, lid 2, van die verordening bepaalt:

„Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave."

23 In artikel 4 van die verordening valt te lezen:

„1. Iedere onregelmatigheid leidt in de regel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel:

— door de verplichting de verschuldigde bedragen te betalen of de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen;

[...]

4. De in dit artikel bedoelde maatregelen worden niet als sancties beschouwd."

24 Artikel 5, lid 1, van die verordening luidt als volgt:

„Opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden kunnen tot de volgende administratieve sancties leiden:

a) betaling van een administratieve boete;

b) betaling van een bedrag dat groter is dan de wederrechtelijk ontvangen of ontdoken bedragen, eventueel vermeerderd met rente; [...]

c) volledige of gedeeltelijke intrekking van een bij de communautaire regeling toegekend voordeel, ook al heeft de betrokkene dit voordeel slechts ten dele wederrechtelijk genoten;

d) uitsluiting of intrekking van het voordeel voor een periode die volgt op die waarin de onregelmatigheid heeft plaatsgevonden;

e) tijdelijke intrekking van een voor deelneming aan een communautaire steunregeling nodige goedkeuring of erkenning;

f) het verlies van een zekerheid of borgsom die is gesteld ter waarborging van de naleving van de voorwaarden waarin een regeling voorziet of het opnieuw verschaffen van het bedrag van een ten onrechte vrijgegeven zekerheid;

g) andere — naar aard en draagwijdte gelijkwaardige — sancties met een louter economisch karakter, als bepaald in sectoriële regelingen die door de Raad worden aangenomen op grond van de specifieke behoeften van de sector en onder eerbiediging van de door de Raad aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

25 Blijkens de verwijzingsbeslissing hebben de bevoegde Belgische autoriteiten in juli 2006 aan Beneo-Orafti voor het verkoopseizoen 2006/2007 een regulier basisquotum van 131 330 ton en een overgangsquotum van 32 833 ton inulinestroop toegekend.

26 Op 27 juli 2006 heeft Beneo-Orafti bij de bevoegde Belgische autoriteiten een aanvraag om herstructureringssteun ingediend. Op 18 augustus 2006 hebben deze autoriteiten geantwoord dat de aanvraag als compleet werd beschouwd en op 18 september 2006 hebben zij Beneo-Orafti meegedeeld dat haar aanvraag ontvankelijk was en de Commissie daarvan in kennis gesteld.

27 In november 2006 hebben de bevoegde Belgische autoriteiten Beneo-Orafti meegedeeld dat zij geen onbetwistbare juridische beoordeling konden geven over de vraag of haar voornemen om haar overgangsquotum te gebruiken verenigbaar was met de toekenningsvoorwaarden voor de gevraagde herstructureringssteun. Zij stelden voor de Commissie om verduidelijking te vragen of Beneo-Orafti in dat kader te begeleiden.

28 Tussen 21 november en 13 december 2006 heeft Beneo-Orafti 27 756,986 ton inulinestroop geproduceerd.

29 Op 18 januari 2007 hebben de bevoegde Belgische autoriteiten Beneo-Orafti meegedeeld dat haar een steunbedrag van 59 679 771,50 EUR was toegekend.

30 Op de vragen van de bevoegde Belgische autoriteiten heeft de Commissie bij brief van 20 maart 2007 geantwoord dat de overgangsquota slechts een verhoging vormden van de reguliere basisquota, en dat een onderneming die in het kader van de herstructureringsregeling afstand heeft gedaan van haar reguliere basisquotum, niet uitsluitend op basis van het overgangsquotum kan blijven produceren.

31 Op 3 april 2007 hebben de bevoegde Belgische autoriteiten de vragen die het BIRB hun op 19 februari 2007 had gesteld in dezelfde zin beantwoord als de Commissie dit in haar brief van 20 maart 2007 had gedaan.

32 Op 9 juli 2007 heeft het BIRB een brief gestuurd aan Beneo-Orafti waarin de visie van de Commissie was overgenomen en waarin stond dat Beneo-Orafti een heffing van 13 878 493 EUR (27 756,986 ton x 500 EUR per ton) moest betalen op de productie van suiker buiten het quotum, tenzij zij aantoonde dat zij haar verbintenissen was nagekomen.

33 Bij aangetekende brief van 13 augustus 2007 heeft het BIRB Beneo-Orafti aangemaand tot terugbetaling van een bedrag van 12 613 468,36 EUR ter zake van ontvangen steun in verband met de in het kader van het overgangsquotum geproduceerde hoeveelheid, en van een bedrag van 3 784 040,51 EUR, welk bedrag overeenkwam met een boete van 30 % van het overeenkomstig de artikelen 26 en 27, lid 3, van verordening nr. 968/2006 terug te vorderen bedrag, dus een totaalbedrag van 16 397 508,87 EUR.

34 Beneo-Orafti heeft tevens verzocht om gedeeltelijke vrijgave van de bankgarantie, welk verzoek door het BIRB is afgewezen.

35 Bij dagvaardingen van 21 maart en 25 juli 2008 heeft het BIRB zich tot de verwijzende rechter gewend teneinde vanwege Beneo-Orafti betaling te verkrijgen van voormelde bedragen van 16 397 508,87 EUR en 13 878 493 EUR.

36 Aangezien de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel van oordeel is dat de uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is voor de beslechting van de bij haar aanhangige gedingen, heeft zij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Zijn de aan een suikerproducerende onderneming op basis van artikel 9 van [verordening nr. 493/2006] toegekende overgangsquota vrijgesteld van de tijdelijke herstructureringsregeling die is ingevoerd bij [verordening nr. 320/2006] en [verordening nr. 968/2006], in aanmerking genomen dat:

a) de tijdelijke herstructureringsheffing niet op die quota van toepassing is, en

b) voor die quota geen herstructureringssteun wordt toegekend, en

c) die quota geen quota zijn in de zin van [verordening nr. 320/2006], zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 6, van die verordening?

2) Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord: zijn de overgangsquota volwaardige quota, die losstaan van de reguliere basisquota, in aanmerking genomen dat:

a) de overgangsquota worden toegekend op basis van artikel 9 van [verordening nr. 493/2006], en niet op basis van artikel 7 van [verordening nr. 318/2006];

b) de criteria voor de toekenning van de overgangsquota verschillen van die voor de toekenning van de reguliere basisquota, en

c) de overgangsquota overgangsmaatregelen vormen om de overgang van de oude regeling naar de nieuwe regeling voor de suikermarkt van de Gemeenschap te vergemakkelijken en dus in beginsel slechts gelden in het verkoopseizoen 2006/2007?

3) Indien de eerste en/of de tweede vraag bevestigend worden beantwoord: heeft een suikerproducerende onderneming die op grond van artikel 3 van [verordening nr. 320/2006] herstructureringssteun heeft aangevraagd voor het verkoopseizoen 2006/2007, dan recht op toekenning van een overgangsquotum voor het verkoopseizoen 2006/2007 overeenkomstig artikel 9 van [verordening nr. 493/2006]?

4) Indien de voorgaande vraag ontkennend wordt beantwoord: kan de toegepaste sanctie bestaan in terugvordering van een deel van de toegekende herstructureringssteun en terugvordering van het overgangsquotum?

Hoe moeten het terugvorderingsbedrag bedoeld in artikel 26, lid 1, [van verordening nr. 968/2006] en de sanctie bedoeld in artikel 27 [van die verordening] worden berekend wanneer een suikerproducerende onderneming herstructureringssteun heeft ontvangen (voor het verkoopseizoen 2006/2007) en haar overgangsquotum heeft gebruikt (waarvoor geen herstructureringssteun is toegekend)?

Moet bij de berekening van dat bedrag en die sanctie geheel of gedeeltelijk rekening worden gehouden met:

a) de door de betrokken suikerproducerende onderneming gemaakte kosten voor de ontmanteling van haar productie-installaties,

b) het door de suikerproducerende onderneming geleden verlies doordat zij afstand heeft gedaan van haar reguliere basisquotum,

c) het feit dat het overgangsquotum voortvloeit uit een eenmalige overgangsmaatregel, uitsluitend bedoeld voor de productie voor het verkoopseizoen 2006/2007, maar niet voor de andere verkoopseizoenen (behalve in het geval van het overgangsquotum voor suiker), en

d) schendt de berekening van het terugvorderingsbedrag zonder inachtneming van het gestelde sub a tot en met c het evenredigheidsbeginsel?

5) Los van de vorige vragen: wanneer worden de op basis van een herstructureringsplan aangegane verbintenissen effectief, dat wil zeggen bindend voor de aanvrager:

a) bij het begin van het verkoopseizoen waarvoor de aanvrager herstructureringssteun heeft aangevraagd?

b) bij de indiening van de aanvraag bij de bevoegde nationale autoriteit?

c) bij de kennisgeving door de bevoegde nationale autoriteit dat het verzoek als compleet wordt aangemerkt?

d) bij de kennisgeving door de bevoegde nationale autoriteit dat het verzoek in aanmerking kan komen voor herstructureringssteun?

e) bij de kennisgeving door de bevoegde nationale autoriteit van haar besluit betreffende de toekenning van herstructureringssteun?

6) Indien [de eerste of de tweede vraag] (of beide) bevestigend wordt beantwoord: mag een suikerproducerende onderneming waaraan een overgangsquotum is toegekend voor het verkoopseizoen 2006/2007, tijdens het verkoopseizoen ook gebruik maken van dat quotum wanneer haar herstructureringssteun is toegekend voor haar reguliere basisquotum, te beginnen bij het verkoopseizoen 2006/2007?

7) Indien de eerste, de tweede en de zesde vraag ontkennend worden beantwoord: mag een bevoegde nationale autoriteit van een lidstaat in het geval van niet-nakoming van de verbintenissen in het kader van een herstructureringsplan naast terugvordering van de herstructureringssteun en oplegging van de sanctie van de artikelen 26 en 27 van [verordening nr. 968/2006] nog betaling van een overschotheffing volgens artikel 4 van [verordening nr. 967/2006] vorderen, of schendt die cumulatie van sancties het beginsel ne bis in idem en de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

37 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat, zoals uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt, de herstructureringssteun aan Beneo-Orafti is toegekend op grond van artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 320/2006.

Eerste tot en met derde en zesde vraag

38 Met zijn eerste tot en met derde en zesde vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 320/2006 aldus moet worden uitgelegd dat het daarin vermelde begrip „quotum" ook de overgangsquota in de zin van artikel 9 van verordening nr. 493/2006 omvat.

39 Beneo-Orafti stelt voor om deze aldus geherformuleerde vraag ontkennend te beantwoorden. Volgens haar betreft de in artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 320/2006 bedoelde verbintenis van een onderneming om afstand te doen van het quotum dat haar voor de productie van suiker, isoglucose en inulinestroop is toegekend en door haar aan een of meer van haar fabrieken is toegewezen (hierna: „verbintenis om af te zien van het quotum"), uitsluitend de quota die zijn toegekend op basis van artikel 7 van verordening nr. 318/2006, maar niet de op basis van artikel 9 van verordening nr. 493/2006 toegekende overgangsquota. De Belgische regering en de Commissie stellen voor om de hierboven bedoelde vraag bevestigend te beantwoorden.

40 In dat verband zij opgemerkt dat het in artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 320/2006 vermelde begrip „quotum" wordt gedefinieerd in artikel 2, punt 6, van deze verordening. Zoals Beneo-Orafti terecht opmerkt, verwijzen de bewoordingen van deze laatste bepaling enkel naar quota die zijn toegekend op basis van verschillende bepalingen van verordening nr. 318/2006 en niet naar overgangsquota in de zin van artikel 9 van verordening nr. 493/2006.

41 Volgens vaste rechtspraak moet voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling evenwel niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft (zie onder meer arrest van 22 december 2010, Feltgen en Bacino Charter Company, C-116/10, Jurispr. blz. I-14187, punt 12).

42 Zoals blijkt uit punt 10 van de considerans van verordening nr. 493/2006, zijn de overgangsquota ingevoerd teneinde tijdens het verkoopseizoen 2006/2007 de quota te verhogen waarin was voorzien bij verordening nr. 318/2006 en meer bepaald bij artikel 7 van deze verordening, daar deze laatste quota, net zoals de quota uit de voordien geldende regelgeving, te weten verordening nr. 1260/2001, voor twaalf maanden golden en voormeld verkoopseizoen uitzonderlijk vijftien maanden bestreek.

43 Gelet op deze specifieke doelstelling van de Uniewetgever, die enkel erin bestond de omvang van de quota aan te passen aan de uitzonderlijke duur van het verkoopseizoen 2006/2007, kunnen de overgangsquota niet worden geacht van een andere aard te zijn dan de quota waarvan zij de loutere verhoging zijn met het oog op het bereiken van die doelstelling. Zoals de advocaat-generaal in punt 62 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is deze verhoging overigens evenredig aan de uitzonderlijke verlenging van voormeld verkoopseizoen.

44 Hoewel artikel 2, punt 6, van verordening nr. 320/2006 de overgangsquota niet uitdrukkelijk vermeldt, wat overigens onmogelijk was, aangezien verordening nr. 493/2006, waarbij deze quota zijn ingevoerd, dateert van na verordening nr. 320/2006, moet het begrip „quotum" in artikel 3, lid 1, sub b, van deze laatste verordening, in die omstandigheden in die zin worden uitgelegd dat het tevens de overgangsquota omvat.

45 Deze uitlegging wordt bevestigd door de doelstelling die de Uniewetgever heeft nagestreefd met de vaststelling van verordening nr. 320/2006. Zoals met name uit de punten 1 en 5 van de considerans van die verordening blijkt, bestaat deze doelstelling in de herstructurering van de suikersector met het oog op een inkrimping van de onrendabele productiecapaciteit in de Unie door aan de minst productieve suikerproducerende ondernemingen door middel van herstructureringssteun een economische stimulans te geven om van hun quotumproductie af te zien en afstand te doen van het betrokken quotum (zie in die zin arrest van 11 juni 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Jurispr. blz. I-5035, punt 22).

46 Zoals de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zou echter in strijd met die doelstelling worden gehandeld indien een onderneming die de hierboven bedoelde steun ontvangt en daarom verplicht is afstand te doen van haar quota en de betrokken productie-installaties te ontmantelen, deze installaties nog tot het einde van het verkoopseizoen zou mogen benutten om haar overgangsquotum te gebruiken.

47 Aan de uitlegging volgens welke het in artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 320/2006 vermelde begrip „quotum" tevens de overgangsquota omvat, wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat, zoals Beneo-Orafti betoogt, de overgangsquota worden toegekend middels een rechtshandeling die losstaat van die waarbij de quota in de zin van artikel 7 van verordening nr. 318/2006 worden toegekend, en dat eerstbedoelde quota niet zoals laatstbedoelde op historische basis worden toegekend.

48 Deze omstandigheden lijken immers niet als zodanig verandering te kunnen brengen in de aard van de overgangsquota, zoals deze blijkt uit het in punt 42 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doel dat de Uniewetgever met de invoering ervan heeft nagestreefd.

49 Aan deze uitlegging wordt evenmin afgedaan door het door Beneo-Orafti benadrukte feit dat de overgangsquota krachtens artikel 9, lid 4, van verordening nr. 493/2006 zijn vrijgesteld van de betaling van de in artikel 11, lid 2, van verordening nr. 320/2006 vastgestelde tijdelijke herstructureringsheffing en niet in aanmerking komen voor de in deze verordening vastgestelde steunmaatregelen.

50 Uit de omstandigheid dat de Uniewetgever uitdrukkelijk heeft vastgesteld dat de overgangsquota geen gevolgen mogen hebben voor het niveau van zowel de lasten als de financiële voordelen verbonden aan de tijdelijke herstructureringsregeling — dit zijn de tijdelijke heffingen respectievelijk de steunmaatregelen — volgt immers niet als zodanig dat het de bedoeling van deze wetgever was dat de overgangsquota niet binnen de werkingssfeer van de regeling zouden vallen. Integendeel, de duidelijke

uitsluiting door de Uniewetgever in artikel 9, lid 4, van verordening nr. 493/2006 bevestigt veeleer dat de overgangsquota a priori binnen deze werkingssfeer vallen.

51 Mitsdien moet op de eerste tot en met de derde en de zesde vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 320/2006 aldus moet worden uitgelegd dat het daarin vermelde begrip „quotum" ook de overgangsquota in de zin van artikel 9 van verordening nr. 493/2006 omvat.

Vijfde vraag

52 Met zijn vijfde vraag, die vervolgens moet worden behandeld, wenst de verwijzende rechter te vernemen vanaf welk tijdstip, in omstandigheden als die in het hoofdgeding, de verbintenis om af te zien van het quotum in werking treedt.

53 Volgens Beneo-Orafti, die verwijst naar artikel 11, lid 1, van verordening nr. 968/2006, is dat het geval vanaf de ontvangst van de door de bevoegde nationale autoriteit gedane kennisgeving van de toekenning van de herstructureringssteun. In het hoofdgeding vond deze kennisgeving op 18 januari 2007 plaats. Volgens de Belgische regering is het relevante tijdstip daarentegen de eerste dag van het verkoopseizoen. Voor het verkoopseizoen 2006/2007 was dit 1 juli 2006. De Commissie is van mening dat de verbintenis om af te zien van het quotum ingaat bij het begin van het verkoopseizoen of uiterlijk op de datum waarop de nationale autoriteiten de producent meedelen dat zijn aanvraag ontvankelijk is en de Commissie haar mededeling publiceert dat de middelen beschikbaar zijn. In het hoofdgeding heeft dit laatste plaatsgevonden op 29 september 2006.

54 In artikel 11, lid 1, van verordening nr. 968/2006 is bepaald dat zodra de herstructureringssteun is toegekend, de begunstigde alle maatregelen uitvoert die in het goedgekeurde herstructureringsplan in detail zijn vermeld, en de in zijn aanvraag voor herstructureringssteun opgenomen verbintenissen nakomt.

55 Zelfs zo deze woorden, bij een lezing a contrario ervan, betekenen dat de begunstigde, vóór de toekenning van de steun, niet gehouden is alle maatregelen uit te voeren en de in die bepaling bedoelde verbintenissen na te komen, neemt dit niet weg dat, zoals in punt 41 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft.

56 In dit verband dient rekening te worden gehouden met artikel 5 van verordening nr. 320/2006, waarin het gaat over het besluit over de herstructureringssteun en de daarmee verband houdende controles.

57 Zoals blijkt uit artikel 5, lid 2, van die verordening beschikken de lidstaten, wanneer zij gebruik maken van hun bevoegdheid op grond van artikel 5, lid 1, van die verordening om een besluit te nemen over de toekenning van de herstructureringssteun, en zij vaststellen dat is voldaan aan de in eerstgenoemde bepaling vermelde voorwaarden, over geen enkele beoordelingsmarge meer om te beslissen dat de steun niet zal worden toegekend.

58 Hieruit volgt dat een onderneming zoals Beneo-Orafti in staat is te weten dat zij de herstructureringssteun zal ontvangen vanaf het tijdstip waarop zij kennis heeft van het feit dat volgens de bevoegde autoriteiten is voldaan aan de in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 320/2006 vastgestelde voorwaarden voor de toekenning van deze steun. Deze kennis kan zowel resulteren uit mededelingen van deze autoriteiten aan die onderneming na de indiening van haar aanvraag voor herstructureringssteun,

zoals blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier, als uit de bekendmaking door de Commissie in het *Publicatieblad van de Europese Unie* betreffende de beschikbaarheid van de nodige financiële middelen in het herstructureringsfonds.

59 Zou in die omstandigheden worden aangenomen dat de verbintenis om af te zien van het quotum slechts ingaat op de datum waarop de herstructureringssteun in de zin van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 968/2006 is toegekend, dan zou evenwel afbreuk worden gedaan aan de in punt 45 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstelling die de Uniewetgever met de vaststelling van verordening nr. 320/2006 heeft nagestreefd.

60 Zoals juist blijkt uit de feiten van het hoofdgeding, zou een dergelijke interpretatie het een onderneming die zich ertoe heeft verbonden om af te zien van het quotum en zeker is dat zij in ruil voor die verbintenis herstructureringssteun zal ontvangen, immers mogelijk maken nog te produceren binnen het quotum waarvan zij geacht wordt afstand te doen, wat regelrecht indruist tegen het doel van de betrokken regeling, dat erin bestaat de onrendabele productiecapaciteit in de Unie in te krimpen door de invoering van een dergelijke steunmaatregel.

61 Bijgevolg moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 320/2006 aldus moet worden uitgelegd dat, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, de verbintenis om af te zien van het quotum in werking treedt op het tijdstip waarop de onderneming die deze verbintenis aangaat, gelet op de informatie die haar wordt meegedeeld of wordt bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, als normaal zorgvuldige onderneming ervan op de hoogte kan zijn dat volgens de bevoegde autoriteiten is voldaan aan de in artikel 5, lid 2, van deze verordening vastgestelde voorwaarden voor de toekenning van de herstructureringssteun.

Eerste deel van de vierde vraag en zevende vraag

62 Met het eerste deel van zijn vierde vraag en met zijn zevende vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de artikelen 26, lid 1, en 27 van verordening nr. 968/2006 en artikel 15 van verordening nr. 318/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat een productie als die in het hoofdgeding, gesteld dat zij indruist tegen de verbintenis om af te zien van het quotum, aanleiding kan geven tot terugvordering van de steun, oplegging van een sanctie en inning van een overschotheffing, als bedoeld in die respectieve bepalingen, en, bij een bevestigend antwoord op deze vraag, of het beginsel ne bis in idem, het evenredigheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een cumulatieve toepassing van deze maatregelen.

63 Beneo-Orafti betoogt dat de in geding zijnde productie geen productie is waarop een overschotheffing in de zin van artikel 15 van verordening nr. 318/2006 wordt gelegd, aangezien zij niet kan worden aangemerkt als productie buiten het quotum. In ieder geval staan volgens haar het beginsel ne bis in idem, het evenredigheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel in de weg aan een cumulatieve toepassing van de maatregelen waarin is voorzien bij de artikelen 26, lid 1, en 27 van verordening nr. 968/2006 en bij artikel 15 van verordening nr. 318/2006. De Belgische regering en de Commissie zijn een andere mening toegedaan.

64 Wat de artikelen 26, lid 1, en 27 van verordening nr. 968/2006 betreft, zij in dat verband opgemerkt dat deze bepalingen toepassing vinden indien de begunstigde één of meer van zijn verbintenissen in het kader van het herstructureringsplan, het bedrijfsplan of het nationale herstructureringsprogramma, niet is nagekomen. Het lijdt geen twijfel dat dit het geval is indien de begunstigde suiker, isoglucose of inulinestroop produceert in weerwil van zijn verbintenis om af te zien van het quotum. Een dergelijke productie kan dus aanleiding geven tot terugvordering van de steun in de zin van artikel 26, lid 1, van verordening nr. 968/2006 en tot oplegging van een boete in de zin

van artikel 27 van deze verordening, waarbij de sanctie van artikel 27, lid 3, van deze verordening evenwel slechts kan worden opgelegd indien de niet-nakoming, gelet op alle omstandigheden van de zaak, kan worden aangemerkt als opzettelijk of kan worden beschouwd als het gevolg van grove nalatigheid. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit het geval is in het hoofdgeding.

65 Bovendien vormt een dergelijke productie een productie buiten het quotum in de zin van hoofdstuk 3 van verordening nr. 318/2006, waarop een overschotheffing in de zin van artikel 15 van verordening nr. 318/2006 wordt gelegd, tenzij is voldaan aan de in artikel 4, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 967/2006 nader omschreven voorwaarden.

66 Enerzijds moet het begrip „quotum" in het kader van de productie buiten het quotum in de zin van hoofdstuk 3 van verordening nr. 318/2006, om de in de punten 42 en 43 van het onderhavige arrest reeds genoemde redenen immers in die zin worden uitgelegd dat het tevens de overgangsquota omvat.

67 Anderzijds, zoals de advocaat-generaal in punt 102 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is er sprake van een productie buiten het quotum zodra de producent zijn quotum heeft overschreden, dan wel nooit een quotum heeft gehad of daarvan afstand heeft gedaan. Wat dit laatste geval betreft, wordt deze uitlegging overigens bevestigd door artikel 3 van verordening nr. 968/2006, op grond waarvan, vanaf het verkoopseizoen waarvoor overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 320/2006 afstand is gedaan van het quotum, geen productie kan worden beschouwd als productie in het kader van dat quotum.

68 Wat de vraag betreft, of het beginsel ne bis in idem in de weg staat aan een cumulatieve toepassing van de maatregelen waarin is voorzien bij de artikelen 26, lid 1, en 27 van verordening nr. 968/2006 en bij artikel 15 van verordening nr. 318/2006, zij in de eerste plaats eraan herinnerd dat dit beginsel met name zijn beslag vindt in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

69 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat de Uniewetgever, op het gebied van de controles en sancties op Unierechtelijke onregelmatigheden, met de vaststelling van verordening nr. 2988/95 een aantal algemene beginselen heeft ingesteld en geëist dat alle sectorale regelingen in de regel die beginselen eerbiedigen (zie onder meer arrest van 11 maart 2008, Jager, C-420/06, Jurispr. blz. I-1315, punt 61).

70 Wat de terugvordering van de steun in de zin van artikel 26, lid 1, van verordening nr. 968/2006 betreft, zij opgemerkt dat deze de ontneming vormt van een wederrechtelijk verkregen voordeel in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2988/95. Zoals blijkt uit artikel 4, lid 4, van die verordening, is een dergelijke maatregel evenwel geen sanctie waarop het beginsel ne bis in idem toepassing kan vinden, zoals punt 10 van de considerans van die verordening uitdrukkelijk bevestigt.

71 Hetzelfde geldt voor de overschotheffing in de zin van artikel 15 van verordening nr. 318/2006, zoals de Belgische regering en de Commissie terecht opmerken.

72 Uit artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2988/95 blijkt immers dat administratieve sancties kunnen worden opgelegd indien onregelmatigheden opzettelijk of uit nalatigheid zijn begaan. Een onregelmatigheid wordt in artikel 1, lid 2, van die verordening gedefinieerd als zijnde, in essentie, een inbreuk op het Unierecht.

73 Op basis van de regelgeving ter zake van de productie buiten het quotum en in het bijzonder van hoofdstuk 3 van verordening nr. 318/2006 kan evenwel niet worden geconcludeerd dat een dergelijke productie moet worden aangemerkt als een onregelmatigheid in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95. Het is natuurlijk juist dat de overschotheffing een belangrijke economische stimulans is om niet boven het quotum te produceren. Uit die regelgeving blijkt evenwel niet dat de productie

buiten het quotum als zodanig schending oplevert van een Unierechtelijke bepaling, en dus een onregelmatigheid vormt die, onder de voorwaarden van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 2988/95, kan leiden tot de oplegging van een sanctie.

74 Aangezien alleen de maatregel waarin is voorzien bij artikel 27 van verordening nr. 968/2006 kan worden gekwalificeerd als sanctie, kan het beginsel ne bis in idem dus geen toepassing vinden in een situatie als die in het hoofdgeding.

75 Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, zij eraan herinnerd dat handelingen van de instellingen van de Unie volgens dit beginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (zie onder meer arrest Agrana Zucker, reeds aangehaald, punt 31).

76 Wat de rechterlijke toetsing van de wijze van uitvoering van een dergelijk beginsel betreft, kan, gelet op de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de Uniewetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beschikt, aan de wettigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts worden afgedaan, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel (arrest Agrana Zucker, reeds aangehaald, punt 32).

77 De vraag is dus niet, of de door de wetgever vastgestelde maatregel de enig mogelijke of de best mogelijke maatregel was, doch of hij kennelijk ongeschikt was (arrest Agrana Zucker, reeds aangehaald, punt 33).

78 Gelet op het belang dat de Uniewetgever zowel in verordening nr. 318/2006 als in verordening nr. 320/2006 hecht aan de eerbiediging van de quotaregeling om de markten in de suikersector te stabiliseren, lijkt de door deze wetgever toegelaten cumulatieve toepassing van de maatregelen waarin is voorzien bij de artikelen 26, lid 1, en 27 van

verordening nr. 968/2006 en bij artikel 15 van verordening nr. 318/2006 geen maatregel te zijn die kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door hem nagestreefde doel.

79 Overigens maakt de loutere terugbetaling van de onverschuldigde steun op grond van artikel 26, lid 1, van verordening nr. 968/2006 en de gelijktijdige oplegging van een boete uit hoofde van artikel 27 van die verordening, het als zodanig niet noodzakelijk mogelijk de opeenstapeling, als gevolg van de productie buiten het quotum bestaande in de productie in strijd met de verbintenis om af te zien van het quotum, van de in artikel 15, lid 1, van verordening nr. 318/2006 bedoelde hoeveelheden te voorkomen. Zoals met name blijkt uit artikel 15, lid 2, van die laatste verordening, vormt de voorkoming van deze opeenstapeling het specifieke doel van de overschotheffing.

80 Wat ten slotte het non-discriminatiebeginsel betreft, zij eraan herinnerd dat dit beginsel vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend, en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is (zie in die zin arrest van 30 september 2010, Uzonyi, C-133/09, Jurispr. blz. I-8747, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het aan het Hof overgelegde dossier bevat evenwel geen informatie betreffende een situatie die eventueel vergelijkbaar zou zijn met die in het hoofdgeding. Op basis van dat dossier kan dus niet worden geconcludeerd of en in voorkomend geval, onder welke voorwaarden, het non-discriminatiebeginsel op een dergelijk geschil toepassing zou kunnen vinden.

81 Bijgevolg dient op het eerste deel van de vierde vraag en de zevende vraag te worden geantwoord dat de artikelen 26, lid 1, en 27 van verordening nr. 968/2006 en artikel 15 van verordening nr. 318/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat een productie als die van het hoofdgeding aanleiding kan geven tot terugvordering van de steun, oplegging van een sanctie en inning van een overschotheffing, als bedoeld in die respectieve bepalingen, indien zij indruist tegen de verbintenis om af te zien van het quotum. Wat de in artikel 27, lid 3, van verordening nr. 968/2006 vastgestelde sanctie betreft,

staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de niet-nakoming, gelet op alle omstandigheden van de zaak, kan worden aangemerkt als opzettelijk of kan worden beschouwd als het gevolg van grove nalatigheid. Het beginsel ne bis in idem, het evenredigheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een cumulatieve toepassing van deze maatregelen.

Tweede deel van de vierde vraag

82 Met het tweede deel van zijn vierde vraag, dat in de laatste plaats moet worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, hoe het in artikel 26, lid 1, van verordening nr. 968/2006 bedoelde bedrag van de terug te vorderen steun moet worden berekend.

83 Beneo-Orafti betoogt dat bij deze berekening rekening moet worden gehouden met de gegevens die de verwijzende rechter in het tweede deel van zijn vierde vraag heeft vermeld, terwijl de Belgische regering van mening is dat het BIRB het terug te vorderen bedrag juist heeft berekend door het bedrag van de ontvangen steun per ton te vermenigvuldigen met het aantal ton dat door Beneo-Orafti is geproduceerd. De Commissie suggereert dat een aantal berekeningswijzen mogelijk zijn.

84 Artikel 26, lid 1, van verordening nr. 968/2006 bepaalt dat indien de begunstigde één of meer van zijn verbintenissen in het kader van het herstructureringsplan, het bedrijfsplan of het nationale herstructureringsprogramma, naargelang van het geval, niet is nagekomen, het voor de betrokken verbintenis of verbintenissen toegekende deel van de steun wordt teruggevorderd.

85 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat het verkrijgen van de herstructureringssteun in het hoofdgeding aan twee, in artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 320/2006 vastgestelde verbintenissen was onderworpen, te weten de verbintenis om afstand te doen van het quotum en de verbintenis om de productie-installaties van de betrokken fabrieken gedeeltelijk te ontmantelen, en dat in het hoofdgeding alleen de naleving van die eerste verbintenis aan de orde is.

86 Aangezien in een dergelijke zaak, de enige „betrokken verbintenis" in de zin van artikel 26, lid 1, van verordening nr. 968/2006 de verbintenis om af te zien van het quotum is, kan op grond van deze bepaling alleen het voor die verbintenis toegekende deel van de steun worden teruggevorderd, mits blijkt dat die verbintenis daadwerkelijk niet is nageleefd.

87 Wat de verdeling van de steun tussen de verschillende betrokken verbintenissen betreft, moet worden vastgesteld dat deze verdeling voor de twee in het hoofdgeding aan de orde zijnde verbintenissen volgt uit de verschillende bedragen die door de Uniewetgever in artikel 3, lid 5, van verordening nr. 320/2006 zijn vastgesteld. Zo wordt, als tegenprestatie voor de twee in artikel 3, lid 1, sub b, van die verordening bedoelde verbintenissen krachtens artikel 3, lid 5, sub b, eerste streepje, van deze verordening 547,50 EUR herstructureringssteun toegekend per ton quotum waarvan afstand wordt gedaan voor het verkoopseizoen 2006/2007, terwijl krachtens artikel 3, lid 5, sub c, eerste streepje, van deze verordening, 255,50 EUR wordt toegekend indien de verbintenis om af te zien van het quotum niet gepaard gaat met een verbintenis om de productie-installaties van de betrokken fabrieken gedeeltelijk te ontmantelen.

88 Zoals Beneo-Orafti terecht opmerkt, volgt hieruit dat indien een onderneming wel haar ontmantelingsverbintenis nakomt, maar niet haar verbintenis om af te zien van het quotum, de onterecht door haar ontvangen steun in omstandigheden als die van het hoofdgeding, moet worden geacht 255,50 EUR te bedragen per ton die in strijd met deze laatste verbintenis is geproduceerd.

89 Wat daarentegen de elementen betreft waarnaar de verwijzende rechter in zijn vierde vraag, sub a tot en met c, verwijst, zij opgemerkt dat niets in de toepasselijke regeling en in het bijzonder in artikel 26, lid 1, van verordening nr. 968/2006, suggereert dat deze elementen relevant zijn voor de berekening van de terugbetaling van de ontvangen steun.

90 Overigens blijkt uit die laatste bepaling dat de omvang van het onverschuldigde karakter van de steun wordt bepaald door de betrokken verplichting die niet in acht is genomen. Aangezien uit het antwoord op de eerste tot en met de derde en de zesde vraag blijkt dat de verbintenis om af te zien van het quotum zonder onderscheid geldt voor de quota in de zin van artikel 7 van verordening nr. 318/2006 en de overgangsquota in de zin van artikel 9 van verordening nr. 493/2006, kan de steun niet worden geacht minder onverschuldigd te zijn indien een onderneming haar in strijd met de bedoelde verbintenis geproduceerde hoeveelheden zou aanmerken als onder de overgangsquota vallende productie, in plaats van als productie vallend onder de quota in de zin van artikel 7 van verordening nr. 318/2006.

91 Wat ten slotte het door de verwijzende rechter in het tweede deel van zijn vierde vraag aangehaalde evenredigheidsbeginsel betreft, lijkt een maatregel bestaande in de terugvordering van de herstructureringssteun, waarvan, zoals bepaald in artikel 26, lid 1, van verordening nr. 968/2006, de omvang afhankelijk is van de betrokken niet in acht genomen verplichting, geen maatregel te zijn die in de zin van de in punt 77 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak kennelijk onevenredig is aan het in punt 45 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doel dat de Uniewetgever met de invoering van die steun heeft nagestreefd.

92 Bijgevolg moet op het tweede deel van de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 26, lid 1, van verordening nr. 968/2006 aldus moet worden uitgelegd dat indien een onderneming in omstandigheden als die van het hoofdgeding wel haar verbintenis om de productie-installaties van de betrokken fabrieken gedeeltelijk te ontmantelen is nagekomen, maar niet haar verbintenis om af te zien van het quotum, het bedrag van de terug te vorderen steun overeenkomt met het deel van de steun dat is toegekend voor de niet-nagekomen verbintenis. Dat deel van de steun moet worden

bepaald op basis van de in artikel 3, lid 5, van verordening nr. 320/2006 vastgestelde bedragen.

Kosten

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

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 3, lid 1, sub b, van verordening (EG) nr. 320/2006 van de Raad van 20 februari 2006 tot instelling van een tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, moet aldus worden uitgelegd dat het daarin vermelde begrip „quotum" ook de overgangsquota omvat zoals bedoeld in artikel 9 van verordening (EG) nr. 493/2006 van de Commissie van 27 maart 2006 inzake overgangsmaatregelen in het kader van de hervorming van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 1265/2001 en (EG) nr. 314/2002.

2) Artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 320/2006 moet aldus worden uitgelegd dat, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, de in deze bepaling bedoelde verbintenis om af te zien van het quotum voor de productie van suiker, isoglucose en inulinestroop dat aan een onderneming is toegekend

en door haar aan een of meer van haar fabrieken is toegewezen, in werking treedt op het tijdstip waarop de onderneming die deze verbintenis aangaat, gelet op de informatie die haar wordt meegedeeld of wordt bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, als normaal zorgvuldige onderneming ervan op de hoogte kan zijn dat volgens de bevoegde autoriteiten is voldaan aan de in artikel 5, lid 2, van deze verordening vastgestelde voorwaarden voor de toekenning van de herstructureringssteun.

3) De artikelen 26, lid 1, en 27 van verordening (EG) nr. 968/2006 van de Commissie van 27 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen voor verordening nr. 320/2006, en artikel 15 van verordening (EG) nr. 318/2006 van de Raad van 20 februari 2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, moeten aldus worden uitgelegd dat een productie als die van het hoofdgeding aanleiding kan geven tot terugvordering van de steun, oplegging van een sanctie en inning van een overschotheffing, als bedoeld in die respectieve bepalingen, indien zij indruist tegen de in artikel 3, lid 1, sub b, van verordening nr. 320/2006 bedoelde verbintenis om af te zien van het quotum voor de productie van suiker, isoglucose en inulinestroop dat aan een onderneming is toegekend en door haar aan een of meer van haar fabrieken is toegewezen. Wat de in artikel 27, lid 3, van verordening nr. 968/2006 vastgestelde sanctie betreft, staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de niet-nakoming, gelet op alle omstandigheden van de zaak, kan worden aangemerkt als opzettelijk of kan worden beschouwd als het gevolg van grove nalatigheid. Het beginsel ne bis in idem, het evenredigheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een cumulatieve toepassing van deze maatregelen.

4) Artikel 26, lid 1, van verordening nr. 968/2006 moet aldus worden uitgelegd dat indien een onderneming in omstandigheden als die van het hoofdgeding wel haar verbintenis om de productie-installaties van de betrokken fabrieken gedeeltelijk te ontmantelen is nagekomen, maar niet haar in artikel 3,

lid 1, sub b, van verordening nr. 320/2006 bedoelde verbintenis om af te zien van het quotum voor de productie van suiker, isoglucose en inulinestroop dat haar is toegekend en door haar aan een of meer van haar fabrieken is toegewezen, het bedrag van de terug te vorderen steun overeenkomt met het deel van de steun dat is toegekend voor de niet-nagekomen verbintenis. Dat deel van de steun moet worden bepaald op basis van de in artikel 3, lid 5, van verordening nr. 320/2006 vastgestelde bedragen.

ondertekeningen