

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (osmého senátu)

28. července 2011 *

Ve věci C-309/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof (Rakousko) ze dne 9. června 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 29. června 2010, v řízení

Agrana Zucker GmbH

proti

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

SOUDNÍ DVŮR (osmý senát),

ve složení K. Schieman, předseda senátu, C. Toader a E. Jarašiūnas (zpravodaj),
soudci,

* Jednací jazyk: němčina.

generální advokátka: V. Trstenjak,
vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 31. března 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Agrana Zucker GmbH P. Pallitschem a C. Pitschasem, Rechtsanwälte,
- za řeckou vládu E. Leftheriotou a K. Tsagkaropoulosem, jako zmocněnci, ve spolupráci s V. Mereasem, právním poradcem,
- za švédskou vládu A. Falk a S. Johannesson, jako zmocněnkyněmi,
- za Radu Evropské unie E. Sitbonem a Z. Kupčovou, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi G. von Rintelenem a P. Rossim, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu a platnosti článku 11 nařízení Rady (ES) č. 320/2006 ze dne 20. února 2006, kterým se zavádí dočasný režim restrukturalizace cukrovarnického průmyslu ve Společenství a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 58, s. 42).

- 2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení o žalobě podané Agrana Zucker GmbH (dále jen „Agrana Zucker“) proti rozhodnutí Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (spolkový ministr zemědělství, lesnictví, životního prostředí a vod) ze dne 10. prosince 2009 o uložení druhé splátky dočasné restrukturalizační částky (dále jen „dočasná částka“) za hospodářský rok 2008/2009.

Právní rámec

- 3 Nařízení č. 320/2006 v prvním, druhém a čtvrtém bodě svého odůvodnění stanoví zejména toto:

„(1) [...] Pro dosažení souladu mezi systémem výroby cukru a obchodováním s ním ve Společenství a mezinárodními požadavky a pro zajištění jeho konkurenceschopnosti do budoucna je nezbytné zahájit rozsáhlý restrukturalizační proces vedoucí

ke značnému snížení nerentabilní výrobní kapacity ve Společenství. K tomuto účelu je třeba zavést zvláštní a samostatný dočasný režim restrukturalizace cukrovarnického průmyslu ve Společenství jako předpoklad pro zavedení nové fungující společné organizace trhů v odvětví cukru. [...]

- (2) Měl by být zřízen dočasný restrukturalizační fond, ze kterého by se financovala restrukturalizační opatření pro cukrovarnický průmysl Společenství. V zájmu řádného finančního řízení by fond měl tvořit součást záruční sekce EZOZE, a tedy řídit se postupy a mechanismy uvedenými v nařízení Rady (ES) č. 1258/1999 ze dne 17. května 1999 o financování společné zemědělské politiky [Úř. věst. L 160, s. 103; Zvl. vyd. 03/25, s. 414], a od 1. ledna 2007 by měl tvořit součást Evropského zemědělského záručního fondu, zřízeného nařízením Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky [Úř. věst. L 209, s. 1].

[...]

- 4) Restrukturalizační opatření stanovená tímto nařízením by měla být financována vybíráním dočasných částek od výrobců cukru, [izoglukózy] a inulinového sirupu, kteří budou mít posléze z restrukturalizačního procesu prospěch. Protože tato částka nespadá do rámce tradičních poplatků v rámci společné organizace trhů v odvětví cukru, měly by být výnosy vyplývající z jejího vybírání považovány za ‚účelově vázané příjmy‘ ve smyslu nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství [Úř. věst. L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74] [...].“

4 Podle článku 1 nařízení č. 320/2006:

„1. Zřizuje se dočasný fond pro restrukturalizaci cukrovarnického průmyslu ve Společenství (dále jen ‚restrukturalizační fond‘). [...]

Restrukturalizační fond je součástí záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu. Od 1. ledna 2007 je součástí Evropského zemědělského záručního fondu (dále jen ‚EZZF‘).

2. Restrukturalizační fond financuje výdaje vyplývající z opatření stanovených v článcích 3, 6, 7, 8 a 9.

3. Dočasná restrukturalizační částka uvedená v článku 11 představuje příjmy účelově vázané na restrukturalizační fond v souladu s čl. 18 odst. 2 nařízení [...] č. 1605/2002.

Veškeré částky, které jsou případně k dispozici v restrukturalizačním fondu po financování výdajů uvedených v odstavci 2, se vyčleňují pro EZZF.

[...]“

5 Článek 3 nařízení č. 320/2006 zakotvuje:

„1. Každý podnik vyrábějící cukr [...], jemuž byla přidělena kvóta k [do] 1. července 2006, má nárok na restrukturalizační podporu na tunu kvóty, které se vzdal, za předpokladu, že se během jednoho z hospodářských roků 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 a 2009/2010:

a) vzdá kvóty, kterou přidělil jednomu nebo více svým závodům, a plně demontuje dotyčná výrobní zařízení nebo závody,

nebo

b) vzdá kvóty, kterou přidělil jednomu nebo více svým závodům, částečně demontuje dotyčná výrobní zařízení nebo závody a nevyužije zbývající dotyčná výrobní zařízení nebo závody k výrobě výrobků, na které se vztahuje společná organizace trhů v odvětví cukru,

nebo

c) vzdá části kvóty, kterou přidělil jednomu nebo více svým závodům, a nevyužije dotyčná výrobní zařízení nebo závody k rafinaci surového cukru.

[...]“

- 6 Články 6 až 9 nařízení č. 320/2006 zakotvují různé diversifikační a přechodné podpory, které – jak plyne ze čl. 10 odst. 1 a 3 dotčeného nařízení – nezávisejí na podpoře zakotvené ve článku 3 a mohou být stejně jako ona poskytnuty během hospodářských roků 2006/2007 až 2009/2010 v rámci stropu prostředků dostupných v restrukturalizačním fondu.
- 7 Článek 11 nařízení č. 320/2006 stanoví:

„1. Dočasná [...] částka se vyplácí na hospodářský rok za tunu kvóty podle podniků, kterým byla kvóta přidělena.

Kvóty, kterých se podnik vzdal od daného hospodářského roku v souladu s čl. 3 odst. 1, nejsou předmětem platby dočasné [...] částky pro běžný [tento] hospodářský rok a následující hospodářské roky.

2. Dočasná [...] částka pro cukr [...] činí:

– 126,40 EUR na tunu kvóty pro hospodářský rok 2006/2007,

– 173,80 EUR na tunu kvóty pro hospodářský rok 2007/2008,

– 113,30 EUR na tunu kvóty pro hospodářský rok 2008/2009.

[...]“

- 8 Nařízení Rady (ES) č. 1261/2007 ze dne 9. října 2007, kterým se mění nařízení (ES) č. 320/2006 (Úř. věst. L 283, s. 8), jímž byla přijata některá opatření směřující ke zlepšení fungování režimu restrukturalizace, stanoví v prvním bodě svého odůvodnění:

„Nařízení [...] č. 320/2006 [...] bylo přijato s cílem umožnit nejméně konkurenceschopným výrobcům cukru, aby se vzdali své výroby v rámci kvót. Vzdání se kvót podle uvedeného nařízení však nedosáhlo úrovně, která se původně očekávala.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 9 Rozhodnutím Agrarmarkt Austria (likvidační orgán) ze dne 28. září 2009, opraveným rozhodnutím ze dne 13. října 2009, byla Agrana Zucker vyzvána k zaplacení druhé splátky dočasné restrukturalizační částky za hospodářský rok 2008/2009 ve výši 15 908 561,77 eur.
- 10 Agrana Zucker podala proti tomuto rozhodnutí rozklad, který byl zamítnut rozhodnutím Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ze dne 10. prosince 2009, které je napadeno žalobou, o níž rozhoduje předkládající soud.

- 11 Z překládacího rozhodnutí plyne, že Agrana Zucker zpochybňuje platnost tohoto rozhodnutí, a dovolává se přitom zejména rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 2009, Agrana Zucker, C-33/08 (Sb. rozh. s. I-5035), který potvrdil, jak to plyne ze čl. 1 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 320/2006 a ze čtvrtého bodu odůvodnění tohoto nařízení, že příjmy z dočasné restrukturalizační částky jsou „úcelově vázanými příjmy“ ve smyslu nařízení č. 1605/2002 a jsou určeny k zajištění samofinancování restrukturalizačních opatření předvídaných nařízením č. 320/2006. Agrana Zucker z toho dovozuje, že při teleologickém výkladu článku 11 tohoto nařízení není třeba vybírat dočasnou částku, není-li to nadále zjevně nezbytné k financování dotčených opatření. Tak tomu je v případě druhé splátky dočasné částky za hospodářský rok 2008/2009, jež by vedla ke zřetelnému přebytku restrukturalizačního fondu.
- 12 Agrana Zucker před Verwaltungsgerichtshof zejména tvrdí, že dočasnou částku nelze vyčlenit na žádný jiný výdaj navzdory čl. 1 odst. 3 druhému pododstavci nařízení č. 320/2006 zakotvujícímu, že zbývající částky restrukturalizačního fondu budou po financování restrukturalizačních opatření vyčleněny pro EZZE.
- 13 Za předpokladu, že nelze zcela vyloučit výběr druhé splátky dočasné částky za hospodářský rok 2008/2009, nebo za předpokladu, že její konečné určení nelze změnit podle konečného účtu restrukturalizačních prostředků, je článek 11 nařízení č. 320/2006 podle Agrana Zucker v rozporu se zásadou proporcionality. Kromě toho nemá Evropská unie pravomoc k výběru obecné dávky, která neslouží k financování opatření k restrukturalizaci evropského trhu s cukrem.
- 14 Kromě toho Agrana Zucker tvrdí, že za předpokladu, že uvedený článek by měl být vykládán tak, jak si přeje správní orgán, který je žalovaným ve sporu v původním řízení, byl by tedy protiprávní, neboť došlo k porušení povinnosti uvést odůvodnění.

- 15 Předkládající soud uvádí, že Agrana Zucker prokázala, že na rozdíl od situace zkoumané ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Agrana Zucker, byly potřeby financovat restrukturalizační opatření již zcela pokryty. Uvádí, že za těchto okolností není schopen odpovědět na základě použitelných norem a judikatury Soudního dvora na právní otázky vzniklé v projednávané věci.
- 16 Za těchto okolností se Verwaltungsgerichtshof rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být článek 11 nařízení [...] č. 320/2006 [...] vykládán v tom smyslu, že dočasná restrukturalizační částka za cukr a inulinový sirup stanovená v odst. 2 tohoto článku na 113,3 eur za tunu kvóty za hospodářský rok 2008/2009 musí být vybrána za všech okolností a celá, i když to má za následek vznik (značného) přebytku v restrukturalizačním fondu, ačkoli další vzestup finančních potřeb se jeví jako vyloučený?

2) Je tedy v případě kladné odpovědi na první otázku článek 11 nařízení [...] č. 320/2006 v rozporu se zásadou svěřených pravomocí v rozsahu, v němž s dočasnou restrukturalizační částkou umožňuje zavést dávku obecné povahy, která není omezena na financování výdajů svědčících těm, jimž je určena?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 17 Svou první otázkou se předkládající soud dotazuje, zda článek 11 nařízení č. 320/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že je třeba vybrat celou dočasnou částku, a to i za předpokladu, že v restrukturalizačním fondu vznikne přebytek příjmů.
- 18 Žalobkyně v původním řízení a řecká vláda tvrdí, že z teleologického výkladu článku 11 nařízení č. 320/2006 plyne, že dočasná částka nemůže být vybírána, není-li zjevně nezbytná k financování restrukturalizačních opatření zakotvených v dotčeném nařízení. Podniky vyrábějící cukr tedy nejsou povinny platit druhou splátku dočasné částky za hospodářský rok 2008/2009, jestliže by její výběr vedl k přebytku restrukturalizačního fondu. Podle žalobkyně v původním řízení by tento výběr odporoval zejména zásadě samofinancování, k níž se Soudní dvůr již vyslovil ve výše uvedeném rozsudku ze dne 11. června 2009, Agrana Zucker i v rozsudcích ze dne 8. května 2008, Zuckerfabrik Jülich a další (C-5/06 a C-23/06 až C-36/06, Sb. rozh. s. I-3231), a ze dne 20. května 2010, Agrana Zucker (C-365/08, Sb. rozh. s. I-4341), a která předpokládá rozpočtovou rovnováhu mezi vynaloženými výdaji a získanými výnosy.
- 19 Podpůrně Agrana Zucker tvrdí, že po ukončení restrukturalizačních opatření musí být sestaven konečný účet restrukturalizačního fondu a přebytek musí být navrácen výrobcům podléhajícím povinnosti platit dočasnou částku. Ještě podpůrněji se Agrana Zucker domnívá, že po převodu do EZZF může přebytek sloužit pouze financování výdajů vznikajícím v rámci organizace trhu v odvětví cukru.

- 20 V tomto ohledu stačí zaprvé konstatovat, že čl. 11 odst. 1 nařízení č. 320/2006 stanoví, že podniky, kterým byla přidělena kvóta, platí za hospodářský rok dočasnou částku, jejíž výše je stanovena v odst. 2 uvedeného článku za hospodářské roky 2006/2007, 2007/2008 a 2008/2009, a zadruhé, že unijní zákonodárce předpokládal možnost přebytku příjmů z dočasné částky oproti výdajům spojeným s financováním restrukturalizačních opatření, na něž je určena, když ve čl. 1 odst. 3 druhém pododstavci téhož nařízení ustanovil, že veškeré částky, které jsou dostupné v restrukturalizačním fondu, se po financování dotčených výdajů vyčleňují pro EZZF.
- 21 V rozporu s tím, co na základě teleologického výkladu ustanovení nařízení č. 320/2006 navrhla Agrana Zucker a řecká vláda, ze znění článku 11 tohoto nařízení a jeho systematiky jasně plyne, že dočasná částka musí být dotyčnými podniky placena za každý dotčený hospodářském roce a v plné výši, i když to má za následek přebytek příjmů restrukturalizačního fondu na konci provádění dočasného restrukturalizačního režimu cukrovarnického průmyslu zavedeného uvedeným nařízením.
- 22 Na první položenou otázku je tedy třeba odpovědět, že článek 11 nařízení č. 320/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že je třeba vybrat celou dočasnou částku, a to i za předpokladu, že v restrukturalizačním fondu vznikne přebytek příjmů.

Ke druhé otázce

- 23 Druhá otázka se týká platnosti takto vyloženého článku 11 nařízení č. 320/2006. I když se tato otázka formálně vztahuje pouze k zásadě svěřených pravomocí, je s ohledem na předkládací rozhodnutí i vyjádření předložená Soudnímu dvoru třeba prozkoumat

platnost uvedeného článku rovněž z hlediska povinnosti uvést odůvodnění, zásady proporcionality a domnělého bezdůvodného obohacení Unie.

K platnosti článku 11 nařízení č. 320/2006 z hlediska zásady svěřených pravomocí

- 24 Předkládající soud se dotazuje, zda článek 11 nařízení č. 320/2006 neodporuje zásadě svěřených pravomocí v rozsahu, v jakém umožňuje zavést obecnou dávku, která není omezena na financování výdajů, na něž je dočasná částka určena.
- 25 Agrana Zucker a řecká vláda tvrdí, že výběr poplatku sloužícího k financování opatření, k nimž dochází mimo rámec společné organizace trhu v odvětví cukru, z tohoto poplatku činí dávku obecné povahy, jejíž zavedení nespadá do pravomocí Unie.
- 26 V tomto ohledu je třeba připomenout, že – jak plyne z prvního bodu odůvodnění nařízení č. 320/2003 – měla Rada Evropské unie nutně za to, že pro dosažení souladu mezi systémem výroby cukru a obchodováním s ním ve Společenství a mezinárodními požadavky a pro zajištění jeho konkurenceschopnosti do budoucna je nezbytné zahájit rozsáhlý restrukturalizační proces vedoucí ke značnému snížení nerentabilní výrobní kapacity ve Společenství. Za tímto účelem zavedla uvedeným nařízením odlišný a autonomní dočasný režim restrukturalizace cukrovarnického průmyslu ve Společenství (výše uvedený rozsudek ze dne 11. června 2009, Agrana Zucker, bod 34).

- 27 V rámci tohoto dočasného režimu zavedlo nařízení č. 320/2006, jak je uvedeno v pátém bodě jeho odůvodnění, ekonomickou pobídku v podobě restrukturalizační podpory pro podniky s nejnižší produktivitou, aby se vzdaly své výroby v rámci kvót. Za tímto účelem uvedené nařízení ve svém článku 3 stanoví restrukturalizační podporu dostupnou po dobu čtyř hospodářských let, a sice 2006/2007 až 2009/2010, s cílem snížit výrobu v rozsahu potřebném pro dosažení rovnováhy na trhu ve Společenství (výše uvedený rozsudek ze dne 11. června 2009, Agrana Zucker, bod 35).
- 28 Za účelem financování této restrukturalizační podpory, jakož i diversifikačních a přechodných podpor uvedených ve člancích 6 až 9 nařízení č. 320/2006 zřídila Rada dočasný restrukturalizační fond, a především rozhodla, jak je vyjádřeno ve čtvrtém bodě odůvodnění uvedeného nařízení, že financování těchto opatření bude zajištěno vybíráním dočasných částek od výrobců cukru, izoglukózy a inulinového sirupu, kteří budou mít posléze z restrukturalizačního procesu prospěch. Výnosy z toho vyplývající jsou považovány za „účelově vázané příjmy“ ve smyslu nařízení č. 1605/2002 (výše uvedený rozsudek ze dne 11. června 2009, Agrana Zucker, bod 36).
- 29 Jakožto opatření mající přispět na restrukturalizaci cukrovarnického průmyslu ve Společenství představuje výběr dočasné částky opatření společné zemědělské politiky řádně přijaté na základě článku 37 ES (viz *per analogiam* rozsudky ze dne 11. července 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Recueil, s. 2237, bod 9, a ze dne 26. června 1990, Zardi, C-8/89, Recueil, s. I-2515, bod 9).
- 30 Skutečnost, že na konci takovéhoho víceletého dočasného restrukturalizačního režimu vznikne přebytek – zejména proto, že výrobci nakonec využijí restrukturalizační podpory výměnou za vzdání se výrobních kvót méně výrazně, než se počítalo, a že tento přebytek se podle čl. 1 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 320/2006 vyčleňuje do EZZF – nezpochybňuje pravomoc evropského zákonodárce k přijetí tohoto opatření a nezbavuje toto opatření povahy zemědělského opatření.

- 31 Zprv je totiž třeba připomenout, že legalita unijního aktu se musí posuzovat podle skutkových a právních okolností existujících k datu, kdy byl akt přijat (viz rozsudek ze dne 7. února 1979, Francie v. Komise, 15/76 a 16/76, Recueil, s. 321, bod 7) a nemůže zejména záviset na dodatečných úvahách vztahujících se k jeho účinnosti (rozsudek ze dne 17. května 2001, IECC v. Komise, C-449/98 P, Recueil, s. I-3875, bod 87 a citovaná judikatura).
- 32 Zadruhé je třeba uvést, že případný přebytek, jež vzniká v restrukturalizačním fondu je tím, že je vyčleněn do EZZF, nadále určen výlučně k financování opatření spadajících do společné zemědělské politiky.
- 33 Z toho plyne, že článek 11 nařízení č. 320/2006 neodporuje zásadě svěřených pravomocí.

K platnosti článku 11 nařízení č. 320/2006 z hlediska povinnosti uvést odůvodnění

- 34 Agrana Zucker a řecká vláda v podstatě tvrdí, že podle preambule nařízení č. 320/2006 se dočasná částka zavádí za účelem financování opatření k restrukturalizaci cukrovarnického průmyslu. Odůvodnění dotčeného nařízení je tedy nesprávné nebo mezerovité, jestliže příjmy, které nese, mohou být vyčleněny na financování dalších opatření a pozbývají tak svou dočasnou povahu.
- 35 V tomto ohledu je třeba připomenout, že ačkoli v odůvodnění požadovaném článkem 296 SFEU musí být jasně a jednoznačně uvedeny úvahy unijního orgánu, který přijal dotčený předpis, tak aby se dotčené osoby mohly seznámit s důvody, jež vedly

k přijetí opatření, a aby Soudní dvůr mohl vykonávat přezkum, není potřeba, aby toto odůvodnění uvádělo veškeré relevantní skutkové nebo právní okolnosti. Dodržování povinnosti uvést odůvodnění musí být posuzováno nejen s ohledem na znění předpisu, ale rovněž s ohledem na jeho kontext a na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast. Pakliže sporný předpis jasně uvádí to podstatné z cíle sledovaného orgánem, bylo by nepřiměřené požadovat zvláštní odůvodnění pro každou technickou volbu provedenou orgánem (viz zejména rozsudek ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další, C-154/04 a C-155/04, Sb. rozh. s. I-6451, body 133 a 134).

- 36 V projednávaném případě jsou cíl dočasného režimu restrukturalizace cukrovarnického průmyslu zavedeného nařízením č. 320/2006 i prostředky stanovené k dosažení tohoto cíle, totiž zavedení hospodářské pobídky ke vzdání se kvót a financování restrukturalizačních opatření výběrem dočasné částky, v preambuli nařízení č. 320/2006 odůvodněny zejména tak, jak je připomenuto v bodech 26 až 28 tohoto rozsudku.
- 37 Ohledně finančních modalit uvedeného režimu druhý bod odůvodnění nařízení č. 320/2006 uvádí, že je třeba zřídit dočasný restrukturalizační fond za účelem financování opatření k restrukturalizaci cukrovarnického průmyslu ve Společenství a že v zájmu řádného finančního řízení má být tento fond součástí záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu a od 1. ledna 2007 EZZF zřízeného nařízením č. 1290/2005.
- 38 Tento druhý bod odůvodnění jistě neuvádí důvody, proč musejí být po financování výdajů všechny částky dostupné v rámci restrukturalizačního fondu vyčleněny pro EZZF, jak to zakotvuje čl. 1 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 320/2006. Předně je však třeba uvést, že tento bod uvádí, že uvedený fond je součástí EZZF, jenž byl zřízen k zajištění financování různých opatření společné zemědělské politiky včetně těch, která spadají do společné organizace trhu v odvětví cukru, z důvodu dobré finanční správy. Dále je třeba konstatovat, že ve finanční rovině nařízení v zásadě směřuje k zajištění pokrytí veškerých výdajů restrukturalizace, jejíž účinné naplnění předvídá

v perspektivě omezení nerentabilní výrobní kapacity, když výrobce pobízí k tomu, aby se vzdali své výroby v rámci kvóty. K datu relevantnímu pro posouzení legality tohoto aktu, a sice – jak bylo připomenuto v bodě 31 tohoto rozsudku – k datu jeho přijetí, byl tedy předvídatelný pouze případný zbytkový přebytek restrukturalizačního fondu po uskutečnění těchto výdajů. Je proto třeba mít za to, že rozhodnutí vyčlenit tento přebytek pro EZZF, jehož součástí je i restrukturalizační fond, vplynulo toliko z technické volby, pro niž není vyžadováno zvláštní odůvodnění.

- 39 Z výše uvedeného plyne, že článek 11 nařízení č. 320/2006 z hlediska povinnosti uvést odůvodnění netrpí žádnou vadou.

K platnosti článku 11 nařízení č. 320/2006 z hlediska zásady proporcionality

- 40 Agrana Zucker tvrdí, že článek 11 nařízení č. 320/2006 je v rozporu se zásadou proporcionality, jestliže výnos z druhé splátky dočasné částky za hospodářský rok 2008/2009 nemá určení a může být vyčleněn na financování výdajů, k nimž dochází mimo rámec organizace trhu v odvětví cukru. Ze čtvrtého bodu odůvodnění tohoto nařízení podle ní plyne, že účelem dočasné částky je uložit výrobcům povinnost nést náklady restrukturalizačních opatření podle zásady samofinancování. Protože podle ní není uvedená splátka k financování těchto opatření nezbytná, její výběr, který by měl za následek výrazný přebytek, je zjevně nepřiměřený k dosažení sledovaných cílů. Mimoto by v důsledku toho na evropských podnikcích vyrábějících cukr spočinulo nepřiměřené břemeno.

- 41 Podle řecké vlády je výběr dočasné částky v rozporu se zásadou proporcionality, je-li zjevně nevhodný k dosažení sledovaných cílů; tak je tomu v případě, že existuje přebytek příjmů oproti výdajům spojeným s restrukturalizačními opatřeními. Převod tohoto přebytku do EZZF je závažným porušením této zásady, protože podle řecké vlády se jedná o opatření, které na výrobce dopadá neproporcionálně a slouží ke sledování jiných cílů, než je restrukturalizace cukrovarnického průmyslu.
- 42 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada proporcionality, jež je jednou z obecných právních zásad unijního práva, vyžaduje, aby akty unijních orgánů nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou; rozumí se přitom, že nabízí-li se volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (výše uvedený rozsudek ze dne 11. června 2009, Agrana Zucker, bod 31 a citovaná judikatura).
- 43 U soudního přezkumu podmínek uplatňování této zásady může legalitu takového opatření s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou má unijní zákonodárce v oblasti společné zemědělské politiky, ovlivnit pouze zjevně nepřiměřená povaha opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, který příslušný orgán zamýšlí sledovat (výše uvedený rozsudek ze dne 11. června 2009, Agrana Zucker, bod 32 a citovaná judikatura).
- 44 Nejde tedy o to zjistit, zda opatření přijaté zákonodárcem bylo jediným a nejlepším možným opatřením, ale o to, zda nebylo zjevně nepřiměřené (výše uvedený rozsudek ze dne 11. června 2009, Agrana Zucker, bod 33 a citovaná judikatura).

- 45 Mimoto je třeba připomenout, že uvádí bod 31 tohoto rozsudku, musí být legalita unijního aktu posuzována podle skutkových a právních okolností, které existují k datu, kdy byl akt přijat, a nemohou zvláště záviset na dodatečných úvahách vztahujících se k jeho účinnosti. Má-li unijní zákonodárce posuzovat budoucí účinky přijímané právní úpravy, ač tyto účinky nelze předvídat přesně, lze jeho úsudek kritizovat pouze, jeví-li se jako zjevně nesprávný z hlediska okolností, jimiž disponoval v okamžiku, kdy přijímal dotčenou právní úpravu (rozsudky ze dne 21. února 1990, Wuidart a další, C-267/88 až C-285/88, Recueil, s. I-435, bod 14; ze dne 5. října 1994, Crispoltoni a další, C-133/93, C-300/93 a C-362/93, Recueil, s. I-4863, bod 43, a ze dne 12. července 2001, Jippes a další, C-189/01, Recueil, s. I-5689, bod 84).
- 46 V projednávané věci plyne z toho, co je připomenuto v bodech 26 až 28 tohoto rozsudku, že účelem dočasné částky zakotvené ve článku 11 nařízení č. 320/2006 je financování dočasného režimu restrukturalizace cukrovarnického průmyslu v Unii prostřednictvím výrobců, což předpokládá rozpočtovou rovnováhu mezi vynaloženými výdaji a výnosy získanými během dotyčných čtyř hospodářských let (viz výše uvedený rozsudek ze dne 11. června, Agrana Zucker, bod 37).
- 47 Za tímto účelem byly příjmy nezbytné k financování restrukturalizačních podpor vyplácených podnikům, které se rozhodnou vzdát se během jednoho z hospodářských roků své kvóty, stanoveny na základě prognostického posouzení výdajů spojených s těmito podporami provedeného podle Rady a Evropské komise zejména podle kvantitativního cíle snížit výrobu cukru v rámci kvóty. Účinné uskutečnění těchto výdajů však záviselo na rozhodnutích podniků, neboť nařízení č. 320/2006 zavedlo pouze hospodářskou pobídku směrem ke vzdání se kvót.
- 48 Za těchto okolností je třeba konstatovat, že dočasná částka byla stanovena podle budoucích účinků restrukturalizačního režimu zavedeného tímto nařízením, aniž tyto účinky mohly být předvídaný přesně.

- 49 V případech uvedených účinků je přitom nesporné, že – jak konstatuje v první bod odůvodnění nařízení č. 320/2006 – vzdání se kvót nedosáhlo původně předpokládané úrovně a i přes opatření stanovená tímto nařízením ke zlepšení fungování restrukturalizačního režimu s cílem uvolnit významnější objem kvót v restrukturalizačním fondu proto vznikl přebytek příjmů, který nebyl předvídan.
- 50 Ze spisu však neplyne, že posouzení výdajů a příjmů nezbytných pro tato opatření bylo zjevně nesprávné s ohledem na okolnosti, o nichž věděl zákonodárce Společenství v okamžiku přijímání nařízení č. 320/2006, protože výše přebytku není skutečností dostatečnou k tomu, aby byla prokázána existence takové nesprávnosti.
- 51 Nezdá se proto, že by stanovení dočasné částky bylo zjevně nepřiměřené k dosažení sledovaného cíle. Článek 11 nařízení č. 320/2006 a výběr dočasné částky podle tohoto nařízení tedy nelze považovat za odporující zásadě proporcionality.

K platnosti článku 11 nařízení č. 320/2006 z hlediska domnělého bezdůvodného obohacení Unie

- 52 Protože se Agrana Zucker domnívá, že článek 11 nařízení č. 320/2006 není platný z důvodu nedostatku pravomoci a nedostatečného odůvodnění, jakož i z důvodu porušení zásady proporcionality, tvrdí, že výběr druhé splátky dočasné částky za hospodářský rok 2008/2009 zakládá bezdůvodné obohacení na straně Unie, a že podniky vyrábějící cukr se tedy mohou domáhat navrácení této druhé splátky, která byla vybrána protiprávně.

- 53 Aby však byla žaloba na vrácení opírající se o bezdůvodné obohacení Unie úspěšná, musí podat důkaz o tom, že se Unie obohatila bez platného právního důvodu, a o tom, že žalobce byl v souvislosti s dotčeným obohacením ochuzen (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Masdar (UK) v. Komise, C-47/07 P, Sb. rozh. s. I-9761, body 46 a 49).
- 54 V projednávaném případě přitom ze zjištění v tomto rozsudku plyne, že článek 11 nařízení č. 320/2006 je platný zejména z hlediska zásady svěřených pravomocí a zásady proporcionality a že výběr druhé splátky dočasné částky za hospodářský rok 2008/2009 tedy bez ohledu na vznik přebytku restrukturalizačního fondu nepostrádá platný právní základ. Výběr této splátky tedy nezakládá bezdůvodné obohacení na straně Unie, z něhož by vznikalo právo na žalobu na vrácení, a nelze se jej každopádně dovolávat pro účely posouzení platnosti uvedeného článku 11, který představuje právní základ pro tento výběr.
- 55 S ohledem na vše výše uvedené je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že její překzum neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost článku 11 nařízení č. 320/2006.

K nákladům řízení

- 56 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (osmý senát) rozhodl takto:

- 1) **Článek 11 nařízení Rady (ES) č. 320/2006 ze dne 20. února 2006, kterým se zavádí dočasný režim restrukturalizace cukrovarnického průmyslu ve Společenství a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky, musí být vykládán v tom smyslu, že je třeba vybrat celou dočasnou částku, a to i za předpokladu, že v restrukturalizačním fondu vznikne přebytek příjmů.**

- 2) **Přezkum druhé položené předběžné otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost článku 11 nařízení č. 320/2006.**

Podpisy.