

ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

28 juli 2011 *

In zaak C-309/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk) bij beslissing van 9 juni 2010, ingekomen bij het Hof op 29 juni 2010, in de procedure

Agrana Zucker GmbH

tegen

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: K. Schieman, kamerpresident, C. Toader en E. Jarašiūnas (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: V. Trstenjak,
griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 31 maart 2011,

gelet op de opmerkingen van:

- Agrana Zucker GmbH, vertegenwoordigd door P. Pallitsch en C. Pitschas, Rechtsanwältin,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door E. Leftheriotou en K. Tsagkaropoulos als gemachtigden, bijgestaan door V. Mereas, juridisch adviseur,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk en S. Johannesson als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Sitbon en Z. Kupčová als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. von Rintelen en P. Rossi als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging en de geldigheid van artikel 11 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).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een beroep dat door Agrana Zucker GmbH (hierna: „Agrana Zucker”) is ingesteld tegen een besluit van de Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (bondsminister van Land- en Bosbouw, Milieu en Waterbeheer) van 10 december 2009 houdende oplegging van de tweede tranche van de tijdelijke herstructureringsheffing (hierna: „tijdelijke heffing”) voor het verkoopseizoen 2008/2009.

Toepasselijke bepalingen

- 3 De punten 1, 2 en 4 van de considerans van verordening nr. 320/2006 luiden als volgt:

„(1)[...] 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. [...]

- (2) Een tijdelijk herstructureringsfonds dient te worden opgezet om de herstructureringsmaatregelen voor de communautaire suikerindustrie te financieren. Ter wille van een goed financieel beheer dient dit fonds deel uit te maken van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en dus te worden beheerd met behulp van de procedures en mechanismen die zijn ingesteld bij verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [PB L 160, blz. 103] en, met ingang van 1 januari 2007, van het Europees Landbouwgarantiefonds dat is opgezet bij verordening (EG) nr. 1290/2005 van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [PB L 209, blz. 1].

[...]

- (4) De herstructureringsmaatregelen waarin de onderhavige verordening voorziet, moeten worden gefinancierd door tijdelijke heffingen op te leggen aan die producenten van suiker, isoglucose en inulinestroop die uiteindelijk van het herstructureringsproces zullen profiteren. Omdat een dergelijke heffing van een andere aard is dan de traditionele heffingen in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, moeten de opbrengsten van de inning ervan worden beschouwd als „bestemmingsontvangsten” in de zin van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen [PB L 248, blz. 1] [...]

4 Artikel 1 van verordening nr. 320/2006 bepaalt:

„1. Hierbij wordt het tijdelijk fonds voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Gemeenschap (hierna „herstructureringsfonds” genoemd) opgericht.

Het herstructureringsfonds maakt deel uit van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw. Met ingang van 1 januari 2007 zal het deel uitmaken van het Europees Landbouwgarantiefonds [hierna: „ELGF”].

2. Het herstructureringsfonds financiert de uitgaven die voortvloeien uit de in de artikelen 3, 6, 7, 8 en 9 vastgestelde maatregelen.

3. De in artikel 11 bedoelde tijdelijke herstructureringsheffing genereert ontvangsten die overeenkomstig artikel 18, lid 2, van verordening [...] nr. 1605/2002 voor het herstructureringsfonds worden bestemd.

Bedragen die eventueel nog in het herstructureringsfonds beschikbaar zijn na de financiering van de in lid 2 bedoelde uitgaven, worden voor het ELGF bestemd.

[...]”

5 Artikel 3 van verordening nr. 320/2006 luidt:

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

a) afstand doet van het door haar aan een of meer van haar fabrieken toegekende quotum en de productie-installaties van de betrokken fabrieken volledig ontmantelt

of

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

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.

[...]”

- 6 De artikelen 6 tot en met 9 van verordening nr. 320/2006 voorzien in een aantal diversificatie- en overgangssteunmaatregelen die, zoals blijkt uit artikel 10, leden 1 en 3, van deze verordening, onafhankelijk zijn van de in artikel 3 bedoelde steun en net zoals deze laatste steun, tijdens de verkoopperiodes 2006/2007 tot en met 2009/2010 kunnen worden toegekend binnen de grenzen van de kredieten die in het herstructureringsfonds beschikbaar zijn.
- 7 In artikel 11 van verordening nr. 320/2006 heet het:

„1. Er wordt een [tijdelijke heffing] 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 heffing] te worden betaald.

2. De [tijdelijke heffing] voor suiker [...] wordt vastgesteld op:

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

— 173,8 [EUR] per ton voor het verkoopseizoen 2007/2008;

— 113,3 [EUR] per ton quotum voor het verkoopseizoen 2008/2009.

[...]”

- 8 Verordening (EG) nr. 1261/2007 van de Raad van 9 oktober 2007 houdende wijziging van verordening nr. 320/2006 (PB L 283, blz. 8), voorziet in een aantal maatregelen ter verbetering van de werking van de herstructureringsregeling en luidt in punt 1 van de considerans als volgt:

„Verordening [...] nr. 320/2006 [...] is aangenomen om de minst concurrerende suikerproducenten in staat te stellen hun quotumproductie te beëindigen. De hoeveelheid quotum waarvan in het kader van die verordening afstand is gedaan, heeft echter niet het oorspronkelijk verwachte niveau bereikt.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 9 Bij besluit van 28 september 2009, gerectificeerd bij besluit van 13 oktober 2009, heeft Agrarmarkt Austria (overheidsinstantie belast met de afwikkeling van steun) Agrana Zucker verzocht om betaling van de tweede tranche van de tijdelijke heffing voor het verkoopseizoen 2008/2009, ten bedrage van 15 908 561,77 EUR.
- 10 Het door Agrana Zucker tegen dat besluit gemaakte bezwaar is afgewezen bij besluit van 10 december 2009 van de Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, dat het voorwerp vormt van het beroep voor de verwijzende rechter.

- 11 Blijkens de verwijzingsbeslissing betwist Agrana Zucker de wettigheid van dat besluit en beroept zich daartoe met name op het arrest van het Hof van 11 juni 2009, Agrana Zucker, C-33/08 (Jurispr. blz. I-5035), waarin volgens haar werd bevestigd, zoals zou voortvloeien uit artikel 1, lid 3, eerste alinea, en punt 4 van de considerans van verordening nr. 320/2006, dat de ontvangsten uit de tijdelijke herstructureringsheffing „bestemmingsontvangsten” in de zin van verordening nr. 1605/2002 zijn en tot doel hebben de zelffinanciering te verzekeren van de herstructureringsmaatregelen waarin is voorzien bij verordening nr. 320/2006. Agrana Zucker leidt daaruit af dat, volgens een teleologische uitlegging van artikel 11 van deze verordening, de tijdelijke heffing niet mag worden geïnd indien dit klaarblijkelijk niet meer nodig is om bedoelde maatregelen te financieren. Dit is volgens haar het geval bij de tweede tranche van de tijdelijke heffing voor het verkoopseizoen 2008/2009, die bij het herstructureringsfonds leidt tot een evident overschot.
- 12 Agrana Zucker betoogt voor het Verwaltungsgerichtshof met name dat de tijdelijke heffing niet mag worden aangewend voor andere uitgaven, niettegenstaande in artikel 1, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 320/2006 is bepaald dat het saldo van het herstructureringsfonds, na de financiering van de herstructureringsmaatregelen, voor het ELGF wordt bestemd.
- 13 Mocht het zo zijn dat de inning van de tweede tranche van de tijdelijke heffing voor het verkoopseizoen 2008/2009 niet volledig achterwege zou moeten worden gelaten of dat de definitieve vaststelling ervan niet op grond van de eindafrekening bij het herstructureringsfonds zou moeten worden aangepast, maakt artikel 11 van de genoemde verordening volgens haar inbreuk op het evenredigheidsbeginsel. Bovendien is de Europese Unie niet bevoegd om een algemene belasting te heffen die niet wordt aangewend ter financiering van maatregelen voor de herstructurering van de Europese suikermarkt.
- 14 Voorts betoogt Agrana Zucker dat voormeld artikel, indien het dient te worden opgevat zoals de verwerende autoriteiten voorstellen, onwettig zou zijn wegens schending van de motiveringsplicht.

- 15 De verwijzende rechter merkt op dat Agrana Zucker heeft aangetoond dat, anders dan het geval was in de situatie die aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest Agrana Zucker, reeds voldoende financiële middelen beschikbaar waren voor de herstructureringsmaatregelen. In die omstandigheden stelt hij de in casu opgekomen rechtsvragen niet aan de hand van de toepasselijke normen en de rechtspraak van het Hof te kunnen beantwoorden.
- 16 Daarop heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Dient artikel 11 van verordening [...] nr. 320/2006 [...] aldus te worden opgevat dat de in lid 2 van dat artikel vastgestelde tijdelijke herstructureringsheffing voor suiker en inulinestroop voor het verkoopseizoen 2008/2009 van 113,30 EUR per ton quotum in ieder geval en volledig moet worden opgelegd, ook indien de betaling ervan een (aanzienlijk) overschot binnen het herstructureringsfonds tot gevolg zou hebben en een verdere stijging van de financieringsbehoefte uitgesloten lijkt?
- 2) Voor het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: Levert artikel 11 van verordening [...] nr. 320/2006 in dat geval schending op van het beginsel van bevoegdheidstoewijzing, omdat deze bepaling door middel van de tijdelijke herstructureringsheffing een algemene belasting zou kunnen invoeren, die niet beperkt blijft tot de financiering van uitgaven ten behoeve van degenen die de belasting moeten betalen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 17 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 11 van verordening nr. 320/2006 aldus moet worden uitgelegd dat de tijdelijke heffing volledig moet worden opgelegd, ook al is er bij het herstructureringsfonds sprake van een ontvangstenoverschot.
- 18 Verzoekster in het hoofdgeding en de Griekse regering betogen dat uit een teleologische uitlegging van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 blijkt dat de tijdelijke heffing niet mag worden opgelegd indien zij klaarblijkelijk onnodig is voor de financiering van de in die verordening vastgestelde herstructureringsmaatregelen. Voor de suikerproducerende ondernemingen zou er dus geen verplichting mogen bestaan om de tweede tranche van de tijdelijke heffing voor het verkoopseizoen 2008/2009 te betalen, aangezien de oplegging daarvan een overschot binnen het herstructureringsfonds tot gevolg zou hebben. Volgens verzoekster in het hoofdgeding druist de oplegging met name in tegen het beginsel van zelffinanciering, waarover het Hof zich reeds in het arrest van 11 juni 2009, Agrana Zucker, reeds aangehaald, alsook in de arresten van 8 mei 2008, Zuckerfabrik Jülich e.a. (C-5/06 en C-23/06-C-36/06, Jurispr. blz. I-3231), en 20 mei 2010, Agrana Zucker (C-365/08, Jurispr. blz. I-4341), heeft uitgesproken en dat een begrotingsevenwicht tussen de uitgaven en de inkomsten impliceert.
- 19 Subsidiair voert Agrana Zucker aan dat na afloop van de herstructureringsmaatregelen bij het herstructureringsfonds een eindafrekening moet worden opgemaakt en dat het overschot moet worden terugbetaald aan de producenten die de tijdelijke heffing dienden te betalen. Meer subsidiair meent zij dat het overschot, na de overdracht ervan aan het ELGF, slechts mag worden gebruikt voor de financiering van uitgaven in het kader van de marktordening voor suiker.

- 20 Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling, enerzijds, dat artikel 11, lid 1, van verordening nr. 320/2006 bepaalt dat de ondernemingen waaraan een quotum is toegekend, per verkoopseizoen een tijdelijke heffing betalen, waarvan het bedrag in het tweede lid van dat artikel is vastgesteld voor de verkoopseizoenen 2006/2007, 2007/2008 en 2008/2009 en, anderzijds, dat de Uniewetgever rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat de ontvangsten uit de tijdelijke heffing hoger zouden liggen dat de uitgaven voor de financiering van de herstructureringsmaatregelen waarvoor zij bestemd is, waar hij in artikel 1, lid 3, tweede alinea, van die verordening heeft vastgesteld dat bedragen die nog in het herstructureringsfonds beschikbaar zijn na de financiering van bedoelde uitgaven, voor het ELGF worden bestemd.
- 21 Anders dan Agrana Zucker en de Griekse regering hebben gesuggereerd door een teleologische uitlegging te geven van de bepalingen van verordening nr. 320/2006, blijkt dus duidelijk uit de bewoordingen van artikel 11 van die verordening en uit de opzet ervan dat de betrokken ondernemingen de tijdelijke heffing tijdens alle vermelde verkoopseizoenen en volledig dienen te betalen, ook al resulteert dit bij het einde van de toepassing van de bij die verordening ingestelde tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in een ontvangstoverschot binnen het herstructureringsfonds.
- 22 Mitsdien dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 11 van verordening nr. 320/2006 aldus moet worden uitgelegd dat de tijdelijke heffing volledig moet worden opgelegd, ook al is er bij het herstructureringsfonds sprake van een ontvangstenoverschot.

Tweede vraag

- 23 De tweede prejudiciële vraag gaat over de geldigheid van het aldus uitgelegde artikel 11 van verordening nr. 320/2006. Hoewel deze vraag formeel slechts het beginsel van bevoegdheidstoewijzing betreft, dient de geldigheid van dit artikel, gelet op de

verwijzingsbeslissing en de bij het Hof ingediende opmerkingen, tevens te worden onderzocht vanuit het oogpunt van de motiveringsplicht, van het evenredigheidsbeginsel en van de vermeende ongerechtvaardigde verrijking van de Unie.

Verenigbaarheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 met het beginsel van bevoegdheidstoewijzing

- ²⁴ De verwijzende rechter vraagt zich af of artikel 11 van verordening nr. 320/2006 in strijd is met het beginsel van bevoegdheidstoewijzing omdat op grond van deze bepaling een algemene belasting zou kunnen worden ingevoerd, die niet beperkt blijft tot de met de tijdelijke heffing beoogde financiering van uitgaven.
- ²⁵ Agrana Zucker en de Griekse regering betogen dat er bij oplegging van een heffing ter financiering van maatregelen buiten het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker sprake zou zijn van een algemene belasting waarvan de invoering niet valt onder de bevoegdheden van de Unie.
- ²⁶ In dat verband zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit punt 1 van de considerans van verordening nr. 320/2006, de Raad van de Europese Unie het noodzakelijk heeft geacht om, teneinde 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, een proces van ingrijpende herstructurering van de suikersector op gang te brengen dat leidt tot een aanzienlijke inkrimping van de onrendabele productiecapaciteit in de Gemeenschap. Daartoe heeft hij middels voormelde verordening een afzonderlijke en autonome tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Gemeenschap ingesteld (arrest van 11 juni 2009, Agrana Zucker, reeds aangehaald, punt 34).

- 27 In het kader van die tijdelijke regeling heeft verordening nr. 320/2006, zoals in punt 5 van de considerans ervan is uiteengezet, aan de minst productieve ondernemingen door middel van herstructureringssteun een economische stimulans gegeven om van hun quotumproductie af te zien. Met het oog daarop voorziet die verordening in artikel 3 ervan in een gedurende vier verkoopseizoenen, te weten de verkoopseizoenen 2006/2007 tot en met 2009/2010, beschikbare herstructureringssteun met het doel de productie te doen dalen in de mate die nodig is om in de Gemeenschap tot een evenwichtige marktsituatie te komen (arrest van 11 juni 2009, Agrana Zucker, punt 35).
- 28 Om deze herstructureringssteun en de in de artikelen 6 tot en met 9 van verordening nr. 320/2006 bedoelde diversificatie- en overgangssteunmaatregelen te financieren heeft de Raad een tijdelijk herstructureringsfonds opgezet en met name beslist dat, zoals in punt 4 van de considerans van die verordening is vermeld, die maatregelen zouden worden gefinancierd door de oplegging van tijdelijke heffingen aan die producenten van suiker, isoglucose en inulinestroop die uiteindelijk van het herstructureringsproces zullen profiteren. De daaruit voortvloeiende opbrengsten worden beschouwd als „bestemmingsontvangsten” in de zin van verordening nr. 1605/2002 (arrest van 11 juni 2009, Agrana Zucker, punt 36).
- 29 De inning van de tijdelijke heffing dient aldus bij te dragen tot de herstructurering van de suikerindustrie in de Gemeenschap, en is derhalve een rechtmatig op basis van artikel 37 EG vastgestelde maatregel van gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie naar analogie arresten van 11 juli 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 9, en 26 juni 1990, Zardi, C-8/89, Jurispr. blz. I-2515, punt 9).
- 30 Aan de bevoegdheid van de Europese wetgever om die maatregel vast te stellen en aan de omstandigheid dat het daarbij gaat om een landbouwmaatregel, wordt niet afgedaan door het feit dat bij afloop van een dergelijke meerjarige tijdelijke herstructureringsregeling een ontvangstoverschot bestaat, dat met name het gevolg is van het feit dat de producenten uiteindelijk minder dan verwacht gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om tegen afstand van de productiequota herstructureringssteun te ontvangen, en dat dit overschot overeenkomstig artikel 1, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 320/2006 voor het ELGF wordt bestemd.

- 31 Enerzijds zij immers eraan herinnerd dat de wettigheid van een handeling van de Unie moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de juridische situatie op de datum waarop die handeling werd vastgesteld (zie arrest van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, 15/76 en 16/76, Jurispr. blz. 321, punt 7), en in het bijzonder niet kan afhangen van overwegingen die men achteraf met betrekking tot de doeltreffendheid van zodanige handeling kan doen gelden (arrest van 17 mei 2001, IECC/Commissie, C-449/98 P, Jurispr. blz. I-3875, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 Anderzijds dient te worden opgemerkt dat het eventuele overschot van het herstructureringsfonds bestemd wordt voor het ELGF, waarvan dat fonds deel uitmaakt, en dat daarmee dus nog steeds uitsluitend onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid vallende maatregelen worden gefinancierd.
- 33 Hieruit volgt dat artikel 11 van verordening nr. 320/2006 niet indruist tegen het beginsel van bevoegdheidstoewijzing.

Geldigheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 vanuit het oogpunt van de motiveringsplicht

- 34 Agrana Zucker en de Griekse regering voeren in wezen aan dat de tijdelijke heffing volgens de considerans van verordening nr. 320/2006 is ingevoerd om de maatregelen ter herstructurering van de suikerindustrie te financieren. Die verordening is dus onjuist of ontoereikend gemotiveerd indien de daarmee gegenereerde ontvangsten zouden mogen worden gebruikt voor de financiering van andere maatregelen en aldus hun tijdelijke karakter verliezen.
- 35 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de door artikel 296 VWEU vereiste motivering de redenering van de instelling van de Unie die de betrokken handeling heeft verricht, weliswaar duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen,

zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen, doch dat het niet noodzakelijk is dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, daarin worden gespecificeerd. Bij de vraag of de motiveringsplicht is nagekomen, moet niet alleen worden gelet op de bewoordingen van de handeling, doch ook op de context waarin zij is vastgesteld, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Wanneer de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt, is het nutteloos voor elke technische keuze van deze instelling een specifieke motivering te verlangen (zie onder meer arrest van 12 juli 2005, *Alliance for Natural Health e.a.*, C-154/04 en C-155/04, *Jurispr. blz. I-6451*, punten 133 en 134).

- 36 In casu worden de doelstelling van de bij verordening nr. 320/2006 ingestelde tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie en de middelen die worden aangewend ter bereiking van die doelstelling, te weten het geven van een economische stimulans om afstand te doen van het quotum en de financiering van de herstructureringsmaatregelen door de oplegging van de tijdelijke heffing, in de considerans van verordening nr. 320/2006 in het bijzonder gemotiveerd op de wijze die in de punten 26 tot en met 28 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht.
- 37 Aangaande de financiële modaliteiten van voormelde regeling is in punt 2 van de considerans van verordening nr. 320/2006 uiteengezet dat een tijdelijk herstructureringsfonds dient te worden opgezet om de herstructureringsmaatregelen voor de communautaire suikerindustrie te financieren, en dat dit fonds ter wille van een goed financieel beheer deel dient uit te maken van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw en, met ingang van 1 januari 2007, van het ELGF, dat is opgezet bij verordening nr. 1290/2005.
- 38 Het is juist dat in punt 2 van de considerans niet wordt uiteengezet waarom, overeenkomstig artikel 1, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 320/2006, bedragen die eventueel nog in het herstructureringsfonds beschikbaar zijn na de financiering van de uitgaven, voor het ELGF worden bestemd. Om te beginnen moet evenwel worden opgemerkt dat daarin is vermeld dat dit fonds ter wille van een goed financieel beheer deel uitmaakt van het ELGF, dat is opgezet om de verschillende maatregelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waaronder deze in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, te financieren. Vervolgens moet worden

vastgesteld dat op financieel vlak de verordening in wezen beoogt de dekking te verzekeren van alle herstructureringsuitgaven waarvan wordt verwacht dat zij daadwerkelijk zullen worden gedaan om de onrendabele productiecapaciteit in te krimpen door de producenten een stimulans te geven om afstand te doen van hun quotum-productie. Op het voor de beoordeling van de wettigheid van de handeling relevante tijdstip, dat is, zoals in punt 31 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, het tijdstip van de vaststelling ervan, kon dus slechts rekening worden gehouden met het bestaan van een eventueel overblijvend overschot binnen het herstructureringsfonds na het verrichten van die uitgaven. De beslissing om dit overschot te bestemmen voor het ELGF, waarvan het herstructureringsfonds deel uitmaakt, is derhalve slechts het resultaat van een technische keuze waarvoor geen specifieke motivering kan worden verlangd.

- ³⁹ Uit hetgeen voorafgaat volgt dat artikel 11 van verordening nr. 320/2006 niet onregelmatig is vanuit het oogpunt van de motiveringsplicht.

Verenigbaarheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 met het evenredigheidsbeginsel

- ⁴⁰ Agrana Zucker betoogt dat artikel 11 van verordening nr. 320/2006 indruist tegen het evenredigheidsbeginsel indien de opbrengst van de tweede tranche van de tijdelijke heffing voor het verkoopseizoen 2008/2009 geen bestemming heeft en mag worden gebruikt voor de financiering van uitgaven buiten het kader van de marktorganisatie voor suiker. Uit punt 4 van de considerans van die verordening blijkt immers dat de tijdelijke heffing tot doel heeft de kosten van de herstructureringsmaatregelen volgens het beginsel van zelffinanciering door de producten te laten dragen. Volgens haar was de tweede tranche niet noodzakelijk voor de financiering van die maatregelen, en bijgevolg was de inning ervan, die een aanzienlijk overschot tot gevolg had, kennelijk ongeschikt om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken. Bovendien resulteerde dit in een buitensporige last voor de Europese suikerproducerende ondernemingen.

- 41 Volgens de Griekse regering maakt de oplegging van de tijdelijke heffing inbreuk op het evenredigheidsbeginsel indien deze kennelijk ongeschikt is ter bereiking van de nagestreefde doelstellingen, hetgeen het geval is indien de ontvangsten de uitgaven verbonden aan de herstructureringsmaatregelen overstijgen. De overdracht van dat overschot naar het ELGF is een gekwalificeerde schending van dat beginsel, aangezien er volgens haar sprake is van een maatregel die de producenten onevenredig zwaar belast en waarmee andere doelstellingen dan de herstructurering van de suikerindustrie worden nagestreefd.
- 42 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat handelingen van instellingen van de Unie volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene unierechtelijke beginselen, niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arrest van 11 juni 2009, Agrana Zucker, reeds aangehaald, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 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 van 11 juni 2009, Agrana Zucker, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 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 van 11 juni 2009, Agrana Zucker, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 45 Voorts moet in herinnering worden gebracht dat, zoals gezegd in punt 31 van het onderhavige arrest, de wettigheid van een handeling van de Unie moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de juridische situatie op de datum waarop die handeling werd vastgesteld, en in het bijzonder niet kan afhangen van overwegingen die men achteraf met betrekking tot de doeltreffendheid van zodanige handeling kan doen gelden. Wanneer de Uniewetgever de toekomstige gevolgen van een vast te stellen regeling dient te beoordelen en die gevolgen niet met zekerheid zijn te voorzien, kan zijn beoordeling slechts worden afgekeurd indien zij, gelet op de gegevens waarover de wetgever ten tijde van de vaststelling van de regeling beschikte, kennelijk onjuist is (arresten van 21 februari 1990, *Wuidart e.a.*, C-267/88-C-285/88, *Jurispr. blz. I-435*, punt 14; 5 oktober 1994, *Crispoltoni e.a.*, C-133/93, C-300/93 en C-362/93, *Jurispr. blz. I-4863*, punt 43, en 12 juli 2001, *Jippes e.a.*, C-189/01, *Jurispr. blz. I-5689*, punt 84).
- 46 In casu volgt uit hetgeen in de punten 26 tot en met 28 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, dat het doel van de in artikel 11 van verordening nr. 320/2006 vastgestelde tijdelijke heffing bestaat in de financiering door de producenten van de tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Unie, hetgeen over de vier betrokken verkoopseizoenen een begrotingsevenwicht tussen de uitgaven en de inkomsten impliceert (zie arrest van 11 juni 2009, *Agrana Zucker*, reeds aangehaald, punt 37).
- 47 Met het oog daarop zijn de ontvangsten die noodzakelijk zijn voor de financiering van de herstructureringssteun aan de ondernemingen die in de loop van een van die seizoenen beslissen om afstand te doen van hun quotum, vastgesteld op basis van een raming van de uitgaven voor die steunmaatregelen, waarbij volgens de Raad en de Europese Commissie is uitgegaan van een kwantitatieve doelstelling van beëindiging van de quotumproductie van suiker. Of die uitgaven daadwerkelijk werden gedaan, hing evenwel af van de door de ondernemingen gemaakte keuzes, aangezien verordening nr. 320/2006 slechts voorzag in een economische stimulans om af te zien van quota.
- 48 In die omstandigheden moet worden geconstateerd dat bij de vaststelling van de tijdelijke heffing is uitgegaan van de toekomstige effecten van de bij die verordening ingestelde herstructureringsregeling, zonder dat deze effecten met zekerheid kunnen worden voorzien.

- 49 Wat die effecten betreft staat evenwel vast, zoals is vastgesteld in punt 1 van de considerans van verordening nr. 1261/2007, dat de hoeveelheid quotum waarvan afstand werd gedaan, niet het oorspronkelijk verwachte niveau had bereikt, en dat als gevolg daarvan, en ondanks de maatregelen die bij die verordening waren vastgesteld ter verbetering van de werking van de herstructureringsregeling, zodat van een grotere hoeveelheid quotum afstand zou worden gedaan, bij het herstructureringsfonds een onverwacht inkomstenoverschot ontstond.
- 50 Uit het dossier blijkt evenwel niet dat de raming van de uitgaven en van de ter dekking daarvan nodige ontvangsten kennelijk onjuist was gelet op de gegevens waarover de gemeenschapswetgever ten tijde van de vaststelling van verordening nr. 320/2006 beschikte, waarbij de omvang van het overschot niet volstaat om te bewijzen dat er sprake is van een dergelijke fout.
- 51 De vaststelling van de tijdelijke heffing lijkt dus niet kennelijk ongeschikt te zijn geweest ter verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling. Bijgevolg kunnen artikel 11 van verordening nr. 320/2006 en de oplegging van de tijdelijke heffing ter uitvoering van deze bepaling niet worden geacht in te druisen tegen het evenredigheidsbeginsel.

Geldigheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 in het licht van de vermeende ongerechtvaardigde verrijking van de Unie

- 52 Agrana Zucker is van mening dat artikel 11 van verordening nr. 320/2006 ongeldig is wegens onbevoegdheid, wegens een motiveringsgebrek, en wegens schending van het evenredigheidsbeginsel, en betoogt dat de oplegging van de tweede tranche van de tijdelijke heffing voor het verkoopseizoen 2008/2009 voor de Unie bijgevolg resulteert in een ongerechtvaardigde verrijking, en dat de suikerproducerende ondernemingen bijgevolg de terugbetaling van deze onwettig geïnde tweede tranche kunnen vorderen.

- 53 Een vordering wegens ongerechtvaardigde verrijking van de Unie kan echter enkel worden toegewezen indien wordt bewezen dat de verrijking van de Unie geen geldige rechtsgrondslag heeft en de verzoeker in verband met die verrijking is verarmd [zie in die zin arrest van 16 december 2008, Masdar (UK)/Commissie, C-47/07 P, Jurispr. blz. I-9761, punten 46 en 49).
- 54 In casu blijkt evenwel uit de vaststellingen in het onderhavige arrest dat artikel 11 van verordening nr. 320/2006 verenigbaar is met met name de beginselen van bevoegdheidstoewijzing en van evenredigheid en dat de oplegging van de tweede tranche van de tijdelijke heffing voor het verkoopseizoen 2008/2009, niettegenstaande het ontstaan van een overschot bij het herstructureringsfonds, dus wel een geldige rechtsgrondslag heeft. De oplegging ervan vormt bijgevolg geen ongerechtvaardigde verrijking van de Unie die grond kan opleveren voor een vordering tot terugbetaling, en kan in ieder geval niet worden aangevoerd ter beoordeling van de geldigheid van voormeld artikel 11 voor zover het de rechtsgrondslag voor de oplegging vormt.
- 55 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat bij het onderzoek ervan niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 kunnen aantasten.

Kosten

- 56 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 (Achtste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 11 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 de tijdelijke heffing volledig moet worden opgelegd, ook al is er bij het herstructureringsfonds sprake van een ontvangstenoverschot.**

- 2) **Bij het onderzoek van de tweede prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 kunnen aantasten.**

ondertekeningen