

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 28 juli 2011 *

I mål C-309/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av
Verwaltungsgerichtshof (Österrike) genom beslut av den 9 juni 2010, som inkom till
domstolen den 29 juni 2010, i målet

Agrana Zucker GmbH

mot

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Schiemann samt domarna C. Toader och
E. Jarašiūnas (referent),

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: V. Trstenjak,
justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 31 mars 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Agrana Zucker GmbH, genom P. Pallitsch och C. Pitschas, Rechtsanwälte,
- Greklands regering, genom E. Leftheriotou och K. Tsagkaropoulos, båda i egenskap av ombud, biträdda av V. Mereas, juridisk rådgivare,
- Sveriges regering, genom A. Falk och S. Johannesson, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom E. Sitbon och Z. Kupčová, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. von Rintelen och P. Rossi, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen och giltigheten av artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 320/2006 av den 20 februari 2006 om inrättande av en tillfällig ordning för omstrukturering av sockerindustrin i gemenskapen och om ändring av förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 58, s. 42).

- 2 Begäran har framställts i ett mål där Agrana Zucker GmbH (nedan kallat Agrana Zucker) har överklagat ett beslut som fattats av Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (förbundsministeriet för jord- och skogsbruk, miljö samt vattenförsörjning) den 10 december 2009 angående uppbörden av den andra delen av den tillfälliga omstruktureringsavgiften (nedan kallad den tillfälliga avgiften) för regleringsåret 2008/2009.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 I skälen 1, 2 och 4 i förordning nr 320/2006 anges följande:

”(1) ... För att gemenskapens system för produktion och handel med socker skall kunna uppfylla internationella krav och för att systemets framtida konkurrenskraft skall kunna säkras krävs en ingående omstrukturering för att kraftigt

minska den olönsamma produktionskapaciteten i gemenskapen. I detta syfte, och som en nödvändig förutsättning för införandet av en fungerande ny gemensam organisation av marknaden för socker, bör det inrättas en separat och självständig tillfällig ordning för omstruktureringen av sockerindustrin i gemenskapen. ...

- (2) En tillfällig fond för omstrukturering bör inrättas i syfte att finansiera åtgärderna för omstrukturering av gemenskapens sockerindustri. I enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning bör fonden ingå i EUGFJ:s garantisektion och således omfattas av förfarandena och mekanismerna i rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken [EGT L 160, s. 103] och, från och med den 1 januari 2007, i Europeiska garantifonden för jordbruket som inrättades genom rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken [EUT L 209, s. 1].

...

- (4) De åtgärder för omstrukturering som fastställs i denna förordning bör finansieras genom att tillfälliga avgifter tas ut från de producenter av socker, isoglukos och inulinsirap som så småningom kommer att gynnas av omstruktureringen. Eftersom dessa belopp ligger utanför tillämpningsområdet för de avgifter som vanligtvis tillämpas inom den gemensamma organisationen av marknaden för socker bör behållningen av dem betraktas som 'inkomster som är avsatta för särskilda ändamål' enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget [EGT L 248, s. 1]. ..."

4 Artikel 1 i förordning nr 320/2006 har följande lydelse:

”1. Den tillfälliga fonden för omstrukturering av sockerindustrin i gemenskapen (nedan kallad omstruktureringsfonden) inrättas härmed.

Omstruktureringsfonden skall ingå i garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket. Från och med den 1 januari 2007 skall den ingå i Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ).

2. Genom omstruktureringsfonden skall utgifter som uppkommer till följd av de åtgärder som föreskrivs i artiklarna 3, 6, 7, 8 och 9 finansieras.

3. Den tillfälliga omstruktureringsavgift som avses i artikel 11 skall betraktas som inkomst avsedd för omstruktureringsfonden i enlighet med artikel 18.2 i förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002.

Medel som eventuellt finns kvar i omstruktureringsfonden efter det att de utgifter som avses i artikel 1.2 har finansierats skall överföras till EGFJ.

...”

5 I artikel 3 i förordning nr 320/2006 föreskrivs följande:

”1. Företag som producerar socker ... och som har fått en kvot tilldelad senast den 1 juli 2006, skall ha rätt till ett omstruktureringsstöd per ton av den kvot som företaget avstått från, förutsatt att det under något av regleringsåren 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 eller 2009/2010

- a) avstår från den kvot som den tilldelat en eller flera av sina fabriker och fullt ut demonterar de produktionsanläggningar och fabriker som berörs,

- b) avstår från den kvot som den tilldelat en eller flera av sina fabriker, delvis demonterar de produktionsanläggningar och fabriker som berörs och inte använder de berörda fabrikernas återstående produktionsanläggningar för produktion av de produkter som omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden för socker,

eller

- c) avstår från en del av den kvot som den tilldelat en eller flera av sina fabriker och inte använder de berörda fabrikernas produktionsanläggningar för raffinering av råsocker.

...”

6 I artiklarna 6–9 i förordning nr 320/2006 föreskrivs olika diversifieringsstöd och övergångsstöd som, såsom framgår av artikel 10.1 och 10.3 i denna förordning, är oberoende av det stöd som avses i artikel 3 och i likhet med detta kan beviljas under regleringsåren 2006/2007–2009/2010 inom ramen för de anslag som är tillgängliga i omstruktureringsfonden.

7 I artikel 11 i förordning nr 320/2006 föreskrivs följande:

”1. De företag som har tilldelats en kvot skall varje regleringsår betala en tillfällig ... avgift per ton tilldelad kvot.

Kvoter som ett företag har avstått från under ett bestämt regleringsår, i enlighet med artikel 3.1, skall inte vara föremål för betalning av den tillfälliga ... avgiften för regleringsåret i fråga och påföljande regleringsår.

2. Den tillfälliga ... avgiften för socker ... skall vara

— 126,40 EUR per ton kvot för regleringsåret 2006/2007,

— 173,80 EUR per ton kvot för regleringsåret 2007/2008, och

— 113,30 EUR per ton kvot för regleringsåret 2008/2009.

...”

- 8 Följande anges i skäl 1 i rådets förordning (EG) nr 1261/2007 av den 9 oktober 2007 om ändring av förordning (EG) nr 320/2006 (EUT L 283, s. 8):

”... förordning ... nr 320/2006 antogs för att ge de minst konkurrenskraftiga socker-tillverkarna möjlighet att avstå från kvotproduktion. Kvoter har emellertid inte avståtts inom ramen för den förordningen i den utsträckning som man ursprungligen räknade med.”

Målet vid den nationella domstolen samt tolknings- och giltighetsfrågorna

- 9 Agrarmarkt Austria (tillsynsmyndigheten) anmodade genom beslut av den 28 september 2009, rättat genom beslut av den 13 oktober 2009, Agrana Zucker att betala den andra delen av den tillfälliga avgiften för regleringsåret 2008/2009, vilken uppgick till 15 908 561,77 euro.
- 10 Agrana Zucker överklagade detta beslut till Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, som avlog överklagandet den 10 december 2009. Det är detta beslut som målet vid den nationella domstolen avser.

- 11 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Agrana Zucker har bestritt lagenligheten av detta beslut och har gjort gällande bland annat domstolens dom av den 11 juni 2009 i mål C-33/08, Agrana Zucker (REG 2009, s. I-5035). I den domen fastslogs, i enlighet med vad som framgår av artikel 1.3 första stycket och skäl 4 i förordning nr 320/2006, att inkomsterna av den tillfälliga avgiften utgör ”inkomster som är avsatta för särskilda ändamål” i den mening som avses i förordning nr 1605/2002 och att de är avsedda för självfinansiering av de omstruktureringsåtgärder som föreskrivs i förordning nr 320/2006. Agrana Zucker har härav dragit slutsatsen att det med ledning av en teleologisk tolkning av artikel 11 i denna förordning inte finns anledning att ta ut den tillfälliga avgiften när det är uppenbart att detta inte längre är nödvändigt för att finansiera dessa åtgärder. Så är fallet beträffande den andra delen av den tillfälliga avgiften för regleringsåret 2008/2009 som leder till ett uppenbart överskott i omstruktureringsfonden.
- 12 Agrana Zucker har vid Verwaltungsgerichtshof särskilt hävdats att trots att medel som finns kvar i omstruktureringsfonden sedan omstruktureringsåtgärderna har finansierats ska överföras till EGFJ enligt artikel 1.3 andra stycket i förordning nr 320/2006, kan den tillfälliga avgiften inte avsättas för någon annan utgift.
- 13 Om det inte är fullständigt uteslutet att den andra delen av den tillfälliga avgiften för regleringsåret 2008/2009 ska krävas in eller om det slutgiltiga beloppet för denna avgift inte ska ändras i förhållande till den slutliga avräkningen av omstruktureringsfonden, utgör artikel 11 i förordning nr 320/2006 enligt Agrana Zucker ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Europeiska unionen har dessutom inte befogenhet att uppbära allmänna skatter som inte är avsedda för finansiering av åtgärderna för omstrukturering av gemenskapsmarknaden för socker.
- 14 Agrana Zucker har vidare hävdats att om den ovannämnda artikeln ska tolkas så som Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft anser, är denna artikel rättsstridig, eftersom motiveringsskyldigheten åsidosatts.

- 15 Den hänskjutande domstolen har angett att Agrana Zucker har visat att behovet av finansiering av omstruktureringsåtgärderna var fullständigt täckt, till skillnad från vad som var fallet i det ovannämnda målet Agrana Zucker. Den domstolen har angett att den under dessa förhållanden inte har möjlighet att på grundval av tillämpliga bestämmelser och domstolens praxis besvara de rättsfrågor som uppkommit i förevarande mål.
- 16 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:

- ”1) Ska artikel 11 i ... förordning ... nr 320/2006 ... tolkas så, att den tillfälliga omstruktureringsavgift för socker och inulinsirap som enligt artikel 11.2 fastställs till 113,30 euro per ton av kvoten för regleringsåret 2008/2009, ska tas ut till hela beloppet, även om denna betalning medför att ett (avsevärt) överskott uppkommer i omstruktureringsfonden samtidigt som någon ytterligare ökning av finansieringsbehovet inte tycks föreligga?
- 2) Om den första frågan besvaras jakande, står artikel 11 i ... förordning ... nr 320/2006 i så fall i strid med principen om tilldelade befogenheter, eftersom denna bestämmelse skulle kunna innebära att en allmän skatt infördes med den tillfälliga omstruktureringsavgiften som inte skulle vara begränsad till finansiering av utgifter som kommer dem som skatten avser till godo?”

Prövning av tolknings- och giltighetsfrågorna

Den första frågan

- 17 Den hänskjutande domstolen vill genom den första frågan få klarhet i huruvida artikel 11 i förordning nr 320/2006 ska tolkas så, att hela den tillfälliga avgiften ska tas ut, även om ett överskott uppkommer i omstruktureringsfonden.
- 18 Klaganden i målet vid den nationella domstolen och den grekiska regeringen har hävdade att det följer av en teleologisk tolkning av artikel 11 i förordning nr 320/2006 att den tillfälliga avgiften inte ska tas ut om det uppenbarligen inte är nödvändigt för att finansiera de omstruktureringsåtgärder som föreskrivs i denna förordning. De sockerproducerande företagen bör således inte vara skyldiga att betala den andra delen av den tillfälliga avgiften för regleringsåret 2008/2009, eftersom detta medför att ett överskott uppkommer i omstruktureringsfonden. Enligt klaganden i målet vid den nationella domstolen skulle ett sådant uttag strida mot i synnerhet principen om självfinansiering, som domstolen redan har uttalat sig om i domen av den 11 juni 2009 i det ovannämnda målet *Agrana Zucker*, samt i dom av den 8 maj 2008 i de förenade målen *C-5/06* och *C-23/06-C-36/06*, *Zuckerfabrik Jülich m.fl.* (REG 2008, s. I-3231), och av den 20 maj 2010 i mål *C-365/08*, *Agrana Zucker* (REU 2010, s. I-4341). Denna princip innebär att intäkter och utgifter måste balanseras i budgeten.
- 19 *Agrana Zucker* har i andra hand gjort gällande att en slutgiltig avräkning för omstruktureringsfonden måste upprättas sedan omstruktureringsåtgärderna har avslutats och att överskottet måste återbetalas till de producenter som har betalat den tillfälliga avgiften. *Agrana Zucker* har i sista hand gjort gällande att sedan överskottet överförts till EGFJ ska det användas endast för finansiering av utgifter i samband med organisationen av marknaden för socker.

- 20 Domstolen konstaterar härvid att det föreskrivs i artikel 11.1 i förordning nr 320/2006 att företag som har tilldelats en kvot varje regleringsår ska betala en tillfällig avgift. I artikel 11.2 i den ovannämnda förordningen fastställs denna avgift för regleringsåren 2006/2007, 2007/2008 och 2008/2009. Unionslagstiftaren har vidare beaktat möjligheten att ett överskott av inkomsterna av den tillfälliga avgiften kan uppkomma i förhållande till utgifterna för finansieringen av omstruktureringsåtgärderna. I artikel 1.3 andra stycket i den ovannämnda förordningen har unionslagstiftaren därför föreskrivit att medel som eventuellt finns kvar i omstruktureringsfonden efter det att dessa utgifter har finansierats ska överföras till EGFJ.
- 21 I motsats till vad Agrana Zucker och den grekiska regeringen har hävdats med stöd av en teleologisk tolkning av bestämmelserna i förordning nr 320/2006, följer det tydligt av lydelsen i artikel 11 i denna förordning och av dess systematik att de ifrågavarande företagen ska betala den tillfälliga avgiften under samtliga angivna regleringsår och i dess helhet. Detta gäller även om det leder till ett överskott i omstruktureringsfonden sedan den tillfälliga ordningen för omstrukturering av sockerindustrin enligt den ovannämnda förordningen har genomförts.
- 22 Svaret på den första frågan blir således att artikel 11 i förordning nr 320/2006 ska tolkas så, att hela den tillfälliga avgiften ska tas ut, även om det skulle finnas ett överskott i omstruktureringsfondens inkomster.

Den andra frågan

- 23 Den andra frågan avser giltigheten av artikel 11 i förordning nr 320/2006, tolkad på detta sätt. Med beaktande av beslutet om hänskjutande och de yttranden som inkommit till domstolen bör, trots att frågan inte formellt avser principen om tilldelade

befogenheter, giltigheten av denna artikel prövas även med avseende på motiveringsskyldigheten, proportionalitetsprincipen och påståendet om obehörig vinst för unionen.

Huruvida artikel 11 i förordning nr 320/2006 är giltig med beaktande av principen om tilldelade befogenheter

- ²⁴ Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 11 i förordning nr 320/2006 strider mot principen om tilldelade befogenheter, i den mån den innebär att en allmän skatt införs som inte är begränsad till finansiering av de utgifter som den tillfälliga avgiften är avsedd för.
- ²⁵ Agrana Zucker och den grekiska regeringen har hävdats att uppbörd av en avgift som används för att finansiera åtgärder som inte omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden för socker, innebär att denna avgift är en allmän skatt som unionen inte har tilldelats befogenhet att införa.
- ²⁶ Det framgår härvid av skäl 1 i förordning nr 320/2006 att Europeiska unionens råd, i syfte att anpassa gemenskapens system för produktion och handel med socker till internationella krav och säkra systemets framtida konkurrenskraft, har ansett det nödvändigt att inleda en ingående omstrukturering av sektorn för att kraftigt minska den olönsamma produktionskapaciteten i gemenskapen. Rådet har därför i nämnda förordning inrättat en separat och självständig tillfällig ordning för omstruktureringen av sockerindustrin i gemenskapen (domen av den 11 juni 2009 i det ovannämnda målet Agrana Zucker, punkt 34).

- 27 Såsom anges i skäl 5 i förordning nr 320/2006 innebär denna att det som en del i den tillfälliga ordningen införs ett ekonomiskt incitament, i form av ett omstruktureringsstöd, för de sockerföretag som har den lägsta produktiviteten, i syfte att uppmuntra dem att lägga ned sin produktion av kvotsocker. Därför föreskrivs i artikel 3 i denna förordning ett omstruktureringsstöd som kan beviljas under fyra regleringsår (2006/2007–2009/2010), i syfte att minska produktionen till den nivå som krävs för att uppnå en balanserad marknad i gemenskapen (domen av den 11 juni 2009 i det ovannämnda målet Agrana Zucker, punkt 35).
- 28 För att finansiera detta omstruktureringsstöd samt det stöd till diversifiering och de övergångsstöd som avses i artiklarna 6–9 i förordning nr 320/2006 har rådet inrättat en tillfällig fond för omstrukturering. Rådet har, såsom framgår av skäl 4 i denna förordning, beslutat att åtgärderna ska finansieras genom att tillfälliga avgifter tas ut från de producenter av socker, isoglukos och inulinsirap som så småningom kommer att gynnas av omstruktureringen. Behållningen av avgifterna ska betraktas som ”inkomster som är avsatta för särskilda ändamål”, i den mening som avses i förordning nr 1605/2002 (domen av den 11 juni 2009 i det ovannämnda målet Agrana Zucker, punkt 36).
- 29 Den tillfälliga avgiften tas ut för att bidra till omstruktureringen av sockerindustrin i gemenskapen och utgör en gemenskapspolitisk jordbruksåtgärd som lagenligt antagits med stöd av artikel 37 EG (se, analogt, dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schröder HS Kraftfütter, REG 1989, s. I-2237, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 10, s. 97, och av den 26 juni 1990 i mål C-8/89, Zardi, REG 1990, s. I-2515, punkt 9).
- 30 Ett överskott av inkomsterna vid utgången av en flerårig tillfällig ordning för omstrukturering kan uppkomma bland annat på grund av att producenterna i mindre omfattning än förväntat använt omstruktureringsstödet mot att avstå från produktionskvoter. Denna omständighet och det förhållandet att överskottet ska överföras till EGFJ enligt artikel 1.3 andra stycket i förordning nr 320/2006 påverkar inte den europeiska lagstiftarens behörighet att anta sådana åtgärder och innebär inte att dessa inte skulle utgöra jordbruksåtgärder.

- 31 En unionsrättsakts lagenlighet ska bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som förelåg den dag då rättsakten antogs (se dom av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen, REG 1979, s. 321, punkt 7; svensk specialutgåva, volym 4, s. 287). Denna lagenlighet är framför allt inte beroende av hur effektiv denna rättsakt har varit under den tid som gått (dom av den 17 maj 2001 i mål C-449/98 P, IECC mot kommissionen, REG 2001, s. I-3875, punkt 87 och där angiven rättspraxis).
- 32 Eftersom ett eventuellt överskott i omstruktureringsfonden ska överföras till EGFJ, som omstruktureringsfonden utgör en del av, är denna även i fortsättningen avsedd endast för finansiering av åtgärder som omfattas av den gemensamma jordbrukspolitik.
- 33 Härav följer att artikel 11 i förordning nr 320/2006 inte strider mot principen om tilldelade befogenheter.

Huruvida artikel 11 i förordning nr 320/2006 är giltig med beaktande av motiveringsskyldigheten

- 34 Agrana Zucker och den grekiska regeringen har i huvudsak hävdad att den tillfälliga avgiften enligt ingressen i förordning nr 320/2006 har införts för att finansiera åtgärderna för omstrukturering av gemenskapens sockerindustri. Förordningens motivering är således felaktig eller otillräcklig om de inkomster som den ger upphov till kan överföras till finansiering av andra åtgärder och därmed inte längre är tillfälliga.
- 35 Av den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska klart och tydligt framgå hur den unionsmyndighet som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges

möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen. Motiveringsskyldigheten ska för övrigt bedömas inte endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området. Om det väsentliga i det mål som institutionen eftersträvar framgår av den omtvistade rättsakten, är det onödigt att fordra en särskild motivering för vart och ett av de lagtekniska val som gjorts (se, bland annat, dom av den 12 juli 2005 i de förenade målen C-154/04 och C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., REG 2005, s. I-6451, punkterna 133 och 134).

- 36 Den motivering i ingressen i förordning nr 320/2006 som domstolen erinrat om ovan i punkterna 26–28 avser särskilt ändamålet med den tillfälliga ordning för omstrukturering av sockerindustrin som införts genom förordning nr 320/2006 och de åtgärder som genomförts för att uppnå detta ändamål, nämligen införande av ett ekonomiskt incitament att avstå från kvoter och finansiering av omstruktureringsåtgärderna genom att den tillfälliga avgiften tas ut.
- 37 I skäl 2 i förordning nr 320/2006 anges att en tillfällig fond för omstrukturering bör inrättas i syfte att finansiera åtgärderna för omstrukturering av gemenskapens sockerindustri. I enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning bör fonden ingå i garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och, från och med den 1 januari 2007, i Europeiska garantifonden för jordbruket, som inrättades genom rådets förordning (EG) nr 1290/2005.
- 38 I skäl 2 i förordning nr 320/2006 anges visserligen inte skälen till att de medel som eventuellt finns kvar i omstruktureringsfonden efter det att utgifterna har finansierats ska överföras till EGFJ, vilket föreskrivs i artikel 1.3 andra stycket i förordning nr 320/2006. I skäl 2 i denna förordning anges emellertid att omstruktureringsfonden, i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning, bör ingå i EGFJ som upprättats för finansieringen av olika gemenskapspolitiska jordbruksåtgärder, bland annat dem som omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden för socker. I finansiellt avseende syftar förordningen huvudsakligen till att samtliga de utgifter

för omstrukturering ska täckas som ska genomföras enligt denna förordning i syfte att minska den olönsamma produktionskapaciteten genom att skapa ett incitament för producenterna att avstå från sina kvoter. Vid den relevanta tidpunkten för bedömningen av lagenligheten av denna rättsakt, vilket såsom angetts ovan i punkt 31 var den dag då denna antogs, kunde endast den möjligheten förutses att ett överskott av omstruktureringsfondens inkomster kunde uppkomma sedan utgifterna finansierats. Beslutet att överföra detta överskott till EGFJ, som omstruktureringsfonden utgör en del av, ska därför anses vara ett lagtekniskt val som inte kräver en särskild motivering.

- 39 Av vad som anförts följer att artikel 11 i förordning nr 320/2006 inte är rättsstridig med avseende på motiveringsskyldigheten.

Huruvida artikel 11 i förordning nr 320/2006 är giltig med beaktande av proportionalitetsprincipen

- 40 Agrana Zucker har hävdad att artikel 11 i förordning nr 320/2006 strider mot proportionalitetsprincipen om den andra delen av den tillfälliga avgiften för regleringsåret 2008/2009 inte har anslagits för något ändamål och kan användas för att finansiera utgifter som ligger utanför organisationen av marknaden för socker. Det följer nämligen av skäl 4 i denna förordning att syftet med den tillfälliga avgiften är att producenterna ska bära kostnaderna för omstruktureringsåtgärderna enligt principen om självfinansiering. Enligt Agrana Zucker är den andra delen av den tillfälliga avgiften inte nödvändig för att finansiera dessa åtgärder, och det är därför uppenbart olämpligt att ta ut denna, som medför att ett avsevärt överskott uppkommer, för att uppnå de eftersträlvade målen. Detta innebär dessutom en oproportionerlig börda för de europeiska sockerproducerande företagen.

- 41 Enligt den grekiska regeringen utgör den omständigheten att den tillfälliga avgiften tas ut ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen om det är uppenbart att denna åtgärd är olämplig för att uppnå de eftersträvade målen. Detta är fallet om ett överskott av inkomster uppkommer i förhållande till utgifterna för omstruktureringsåtgärderna. Att detta överskott överförs till EGFJ utgör ett klart åsidosättande av den ovannämnda principen, eftersom det är fråga om en åtgärd som innebär att producenterna belastas oproportionerligt och att mål eftersträvas som inte omfattas av omstruktureringen av sockerindustrin.
- 42 Domstolen erinrar om att det enligt proportionalitetsprincipen, som ingår i unionsrättens allmänna principer, krävs att de rättsakter som unionens institutioner antar inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (domen av den 11 juni 2009 i det ovannämnda målet Agrana Zucker, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 43 När det gäller domstolens kontroll av villkoren för hur en sådan princip tillämpas anmärks följande: Med hänsyn till att gemenskapslagstiftaren på den gemensamma jordbrukspolitikens område har ett stort utrymme för skönmässig bedömning, kan lagenligheten av en åtgärd som vidtagits på detta område endast påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen söker uppnå (domen av den 11 juni 2009 i det ovannämnda målet Agrana Zucker, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 44 Det är alltså inte fråga om att fastställa huruvida den åtgärd som lagstiftaren har vidtagit var den enda eller bästa möjliga, utan huruvida den var uppenbart olämplig (domen av den 11 juni 2009 i det ovannämnda målet Agrana Zucker, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

- 45 Såsom angetts ovan i punkt 31, ska en unionsrättsakts lagenlighet bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som förelåg den dag då rättsakten antogs. Lagenligheten kan inte vara beroende av hur effektiv den bedöms ha varit under den tid som gått. Om unionslagstiftaren har att bedöma de framtida verkningarna av bestämmelser som ska antas, trots att dessa verkningar inte exakt kan förutses, kan bedömningen ifrågasättas endast om den framstår som uppenbart felaktig mot bakgrund av de uppgifter som lagstiftaren hade tillgång till när de ifrågavarande bestämmelserna antogs (dom av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88-C-285/88, Wuidart m.fl., REG 1990, s. I-435, punkt 14, av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl., REG 1994, s. I-4863, punkt 43, och av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl., REG 2001, s. I-5689, punkt 84).
- 46 I förevarande mål följer det av vad domstolen erinrat om ovan i punkterna 26–28 att den tillfälliga avgift som föreskrivs i artikel 11 i förordning nr 320/2006 syftar till att producenterna ska finansiera den tillfälliga ordningen för omstrukturering av sockerindustrin i unionen, vilket innebär att intäkter och utgifter måste balanseras i budgeten under de fyra regleringsår som ordningen gäller för (se domen av den 11 juni 2009 i det ovannämnda målet Agrana Zucker, punkt 37).
- 47 De nödvändiga inkomsterna för finansieringen av det omstruktureringsstöd som utbetalas till de företag som beslutat att avstå från kvoter under ett av dessa regleringsår har i detta syfte fastställts på grundval av en preliminär uppskattning av utgifterna för stödet. Enligt rådet och Europeiska kommissionen har denna uppskattning gjorts i förhållande till bland annat ett kvantitativt mål att avskaffa kvotsocker. Huruvida dessa utgifter verkligen uppkommer är emellertid beroende av de val företagen träffar, eftersom förordning nr 320/2006 endast skapar ett incitament till att avstå från kvoter.
- 48 Den tillfälliga avgiften fastställdes med hänsyn till de framtida verkningarna av den ordning för omstrukturering som infördes genom den ovannämnda förordningen. Härvid kunde dessa verkningar inte förutses exakt.

- 49 Såsom konstaterats i skäl 1 i förordning nr 1261/2007, är det vedertaget att kvoter inte har avståtts i den utsträckning som man ursprungligen räknade med. Trots de åtgärder som föreskrivs i denna förordning för att förbättra omstruktureringsordningens funktion, så att det avstås fler kvoter, har ett överskott som inte var förutsett uppkommit i omstruktureringsfonden.
- 50 Det framgår emellertid inte av handlingarna i målet att bedömningen av utgifterna och av de inkomster som är nödvändiga för att bestrida dessa varit uppenbart felaktig med beaktande av de upplysningar som gemenskapslagstiftaren förfogade över vid den tidpunkt då förordning nr 320/2006 antogs. Storleken av överskottet är nämligen inte i sig tillräcklig för att styrka att ett sådant fel förelegat.
- 51 Det framgår således inte att åtgärden att fastställa den tillfälliga avgiften var uppenbart olämplig för att uppnå de eftersträvade målen. Artikel 11 i förordning nr 320/2006 och den omständigheten att den tillfälliga avgiften tagits ut i enlighet med denna kan därför inte anses strida mot proportionalitetsprincipen.

Huruvida artikel 11 i förordning nr 320/2006 är giltig med beaktande av påståendet om obehörig vinst för unionen

- 52 Agrana Zucker anser att artikel 11 i förordning nr 320/2006 är ogiltig på grund av bristande befogenhet och otillräcklig motivering, samt på grund av att proportionalitetsprincipen åsidosatts. Agrana Zucker har vidare hävdats att det medför en obehörig vinst för unionen att ta ut den andra delen av den tillfälliga avgiften för regleringsåret 2008/2009 och att de sockerproducerande företagen således har skäl att begära att denna andra del återbetalas, eftersom den drivits in på ett rättsstridigt sätt.

- 53 För att en talan om återbetalning på grund av obehörig vinst för unionen ska bifallas fordras att sökanden styrker att unionen gjort en vinst utan giltig rättslig grund och att sökanden gjort en härmed sammanhängande förlust (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 16 december 2008 i mål C-47/07 P, Masdar (UK) mot kommissionen, REG 2008, s. I-9761, punkterna 46 och 49).
- 54 I förevarande mål framgår det emellertid av vad som slagits fast i denna dom att artikel 11 i förordning nr 320/2006 är giltig, i synnerhet med beaktande av principen om tilldelade befogenheter och proportionalitetsprincipen. Trots att ett överskott uppkommer i omstruktureringsfonden, saknas således inte rättslig grund för att ta ut den andra delen av den tillfälliga avgiften för regleringsåret 2008/2009. Att denna del tas ut medför följaktligen inte en obehörig vinst för unionen som med framgång kan läggas till grund för en talan om återbetalning, och kan i vart fall inte åberopas till stöd för en prövning av giltigheten av ovannämnda artikel 11, i den mån denna utgör den rättsliga grunden för att den ovannämnda delen tas ut.
- 55 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras enligt följande. Vid prövningen av den andra frågan har det inte framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av artikel 11 i förordning nr 320/2006.

Rättegångskostnader

- 56 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 320/2006 av den 20 februari 2006 om inrättande av en tillfällig ordning för omstrukturering av sockerindustrin i gemenskapen och om ändring av förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken ska tolkas så, att hela den tillfälliga avgiften ska tas ut, även om det skulle finnas ett överskott i omstruktureringens inkomster.**

- 2) **Vid prövningen av den andra frågan har det inte framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av artikel 11 i förordning nr 320/2006.**

Underskrifter