DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

28. juli 2011 *

I sag C-309/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 9. juni 2010, indgået til Domstolen den 29. juni 2010, i sagen:

**Agrana Zucker GmbH**

mod

**Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,**

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Schiemann, og dommerne C. Toader og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

* Processprog: tysk.

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 31. marts 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Agrana Zucker GmbH ved Rechtsanwälte P. Pallitsch og C. Pitschas

— den græske regering ved E. Leftheriotou og K. Tsagkaropoulos, som befuldmægtigede, bistået af advokat V. Mereas

— den svenske regering ved A. Falk og S. Johannesson, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved E. Sitbon og Z. Kupčová, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. von Rintelen og P. Rossi, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen og gyldigheden af artikel 11 i Rådets forordning (EF) nr. 320/2006 af 20. februar 2006 om en midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet og om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 58, s. 42).

2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag anlagt af Agrana Zucker GmbH (herefter »Agrana Zucker«) til prøvelse af en afgørelse truffet den 10. december 2009 af Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (forbundsministeren for landbrug, skovbrug, miljø og vandforvaltning), vedrørende opkrævning af anden rate af den midlertidige omstruktureringsafgift (herefter »den midlertidige omstruktureringsafgift«) for produktionsåret 2008/09.

### Retsforskrifter

3 Følgende anføres bl.a. i første, anden og fjerde betragtning til forordning nr. 320/2006:

»(1) [...] Hvis EF's ordning for sukkerproduktion og -handel skal bringes i overensstemmelse med internationale krav og sukkerindustriens konkurrenceevne sikres på langt sigt, er det nødvendigt med en gennemgribende omstrukturering,

således at den urentable produktionskapacitet i EF reduceres betydeligt. Med henblik herpå bør der, som en forudsætning for indførelsen af en ny velfungerende fælles markedsordning for sukker, oprettes en særskilt og selvstændig midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i EF […]

(2) Der bør oprettes en midlertidig omstruktureringsfond til finansiering af foranstaltningerne til omstrukturering af EF's sukkerindustri. Af hensyn til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning bør fonden indgå i EUGFL, Garantisektionen, og således være omfattet af procedurerne og mekanismerne i Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17. maj 1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [EFT L 160, s. 103] og fra den 1. januar 2007 i Den Europæiske Garantifond for Landbruget, der er oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [EUT L 248, s. 1] […].

[...]

(4) De omstruktureringsforanstaltninger, der indføres ved denne forordning, bør finansieres gennem opkrævning af midlertidige afgifter hos de sukker-, isoglucose- og inulinsirupsproducenter, der i sidste ende vil få gavn af omstruktureringen. Eftersom denne afgift adskiller sig fra de afgifter, der traditionelt har været anvendt inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker, skal indtægterne fra opkrævningen heraf betragtes som »formålsbestemte indtægter«, jf. Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget [EFT L 248, s. 1] [...]«

4 I artikel 1 i forordning nr. 320/2006 bestemmes følgende:

»1. Ved denne forordning oprettes der en midlertidig fond for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet (i det følgende benævnt »omstruktureringsfonden«). […]

Omstruktureringsfonden indgår i Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen. Fra den 1. januar 2007 vil den indgå i Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL).

2. Omstruktureringsfonden skal finansiere udgifterne til de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 3, 6, 7, 8 og 9.

3. Den midlertidige omstruktureringsafgift, der er omhandlet i artikel 11, er formålsbestemt til omstruktureringsfonden, jf. artikel 18, stk. 2, i forordning […] nr. 1605/2002.

Eventuelle midler, der er tilovers efter finansieringen af de i stk. 2 nævnte udgifter, tilgår EGFL.

[...]«

5 I artikel 3 i forordning nr. 320/2006 bestemmes følgende:

»1. En virksomhed, der producerer sukker […], og som har fået tildelt en kvote inden den 1. juli 2006 […], er berettiget til omstruktureringsstøtte pr. ton kvote, den har givet afkald på, forudsat at den i et af produktionsårene 2006/07, 2007/08, 2008/09 eller 2009/10:

a) giver afkald på den kvote, som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, og fuldstændig nedlægger produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker

eller

b) giver afkald på den kvote, som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, delvis nedlægger produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker og ikke benytter produktionsstedet og de tilbageblevne produktionsfaciliteter til produktion af produkter, der er omfattet af den fælles markedsordning for sukker

eller

c) giver afkald på en del af den kvote, som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, og ikke benytter produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker til raffinering af råsukker.

[...]«

6 Artikel 6-9 i forordning nr. 320/2006 foreskriver forskellige former for diversificeringsstøtte og overgangsstøtte, der som det fremgår af nævnte forordnings artikel 10, stk. 1 og 3, er uafhængig af støtten i artikel 3, og kan som sidstnævnte udbetales i produktionsårene 2006/07-2009/10 inden for rammerne af de bevillinger, der er til rådighed i omstruktureringsfonden.

7 Artikel 11 i forordning nr. 320/2006 bestemmer:

»1. De virksomheder, der har fået tildelt en kvote, betaler en midlertidig […] afgift pr. produktionsår pr. ton kvote.

For kvoter, som en virksomhed har givet afkald på i et givet produktionsår, jf. artikel 3, stk. 1, betales der ingen midlertidig omstruktureringsafgift for det pågældende og efterfølgende produktionsår.

2. Den midlertidige […] afgift for sukker […] fastsættes til:

— 126,40 EUR pr. ton kvote for produktionsåret 2006/07

— 173,8 EUR pr. ton kvote for produktionsåret 2007/08

— 113,3 EUR pr. ton kvote for produktionsåret 2008/09.

[...]«

8 I Rådets forordning (EF) nr. 1261/2007 af 9. oktober 2007 om ændring af forordning (EF) nr. 320/2006 (EUT L 283, s. 8), hvorved der blev vedtaget visse foranstaltninger, der skal forbedre omstruktureringsordningen, anføres det i første betragtning:

»Rådets forordning […] nr. 320/2006 […] blev vedtaget for at give de mindst konkurrencedygtige sukkerproducenter mulighed for at opgive deres kvoteproduktion. Forordningen har dog ikke resulteret i, at der er blevet givet afkald på kvoter i det oprindeligt forventede omfang.«

**Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

9 Ved afgørelse truffet af Agrarmarkt Austria (et markedsstøtteorgan) den 28. september 2009, berigtiget ved afgørelse af 13. oktober 2009, blev Agrana Zucker pålagt at betale den anden rate af den midlertidige afgift for produktionsåret 2008/09 med et beløb på 15 908 561,77 EUR.

10 Agrana Zucker indgav en klage over denne afgørelse, som blev forkastet af forbundsministeren for landbrug, skovbrug, miljø og vandforvaltning ved afgørelse af 10. december 2009, som er genstand for det søgsmål, der er anlagt ved den forelæggende ret.

11 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Agrana Zucker anfægter denne afgørelses lovlighed, idet selskabet især henviser til Domstolens dom af 11. juni 2009, sag C-33/08, Agrana Zucker (Sml. I, s. 5035), der, som det følger af artikel 1, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 320/2006 og fjerde betragtning til sidstnævnte forordning, bekræfter, at indtægterne fra den midlertidige omstruktureringsafgift er formålsbestemte indtægter, jf. forordning nr. 1605/2002, og at de skal sikre selvfinansiering af de i forordning nr. 320/2006 fastsatte omstruktureringsforanstaltninger. Agrana Zucker udleder heraf, at den midlertidige afgift ifølge en formålsbestemt fortolkning af forordningens artikel 11 ikke må opkræves, såfremt dette åbenbart ikke længere er nødvendigt med henblik på at finansiere foranstaltningerne. Dette er tilfældet for så vidt angår den anden rate af den midlertidige afgift for produktionsåret 2008/09, hvilket førte til et klart overskud i omstruktureringsfonden.

12 Agrana Zucker har ved Verwaltungsgerichtshof navnlig gjort gældende, at den midlertidige afgift ikke kan tilgå en anden udgift, til trods for artikel 1, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 320/2006, der foreskriver, at saldoen i omstruktureringsfonden efter finansieringen af omstruktureringsforanstaltningerne tilgår EGFL.

13 I det tilfælde, hvor tilbagebetaling af den anden rate af den midlertidige afgift for produktionsåret 2008/09 ikke vil være helt udelukket, eller i det tilfælde, hvor den endelige fastsættelse heraf ikke vil blive berørt på grundlag af den endelige opgørelse fra omstruktureringsfonden, tilsidesætter artikel 11 i forordning nr. 320/2006 ifølge sagsøgeren proportionalitetsprincippet. Desuden har Den Europæiske Union ikke kompetence til at opkræve en generel afgift, der ikke skal anvendes til finansiering af omstruktureringsforanstaltninger på det europæiske marked for sukker.

14 Agrana Zucker har i øvrigt gjort gældende, at i det tilfælde, hvor den nævnte artikel skal fortolkes som foreslået af den sagsøgte myndighed i hovedsagen, er den i så fald ulovlig, for så vidt som begrundelsespligten er blevet tilsidesat.

15 Den forelæggende ret har anført, at Agrana Zucker til forskel fra den situation, der blev undersøgt i den sag, der gav anledning til Agrana Zucker-dommen, har bevist, at behovene for finansiering af omstruktureringsforanstaltningerne allerede var dækket fuldt ud. Den forelæggende ret har anført, at den under disse omstændigheder ikke har tilstrækkeligt grundlag for at besvare de retsspørgsmål, som er rejst i den foreliggende sag, på grundlag af de gældende normer og Domstolens praksis.

16 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgerichtshof besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 11 i […] forordning […] nr. 320/2006 […] fortolkes således, at den midlertidige omstruktureringsafgift for sukker og insulinsirup for produktionsåret 2008/09 på 113,30 EUR pr. ton kvote, der er fastsat i denne artikels stk. 2, skal opkræves under alle omstændigheder og i fuldt omfang, selv om der ved betaling heraf opstår et (betydeligt) overskud i omstruktureringsfonden, og en yderligere forøgelse af finansieringsbehovet forekommer udelukket?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Er artikel 11 i forordning […] nr. 320/2006 i et sådant tilfælde i strid med princippet om kompetencetildeling, fordi denne bestemmelse med den midlertidige omstruktureringsafgift kan indføre en generel afgift, der ikke er begrænset til finansieringen af udgifter, der kommer afgiftens målgruppe til gode?«

**Om de præjudicielle spørgsmål**

*Det første spørgsmål*

17 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 11 i forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at hele den midlertidige afgift skal opkræves, selv i det tilfælde, hvor omstruktureringsfonden medfører et indtægtsoverskud.

18 Sagsøgeren i hovedsagen og den græske regering har gjort gældende, at det følger af en formålsbestemt fortolkning af artikel 11 i forordning nr. 320/2006, at den midlertidige afgift ikke kan opkræves, hvis den er helt åbenbart unødvendig til at finansiere de i forordningen omhandlede omstruktureringsforanstaltninger. De sukkerfremstillende virksomheder bør således ikke forpligtes til at betale den anden rate af den midlertidige afgift for produktionsåret 2008/09, da opkrævningen ville føre til et overskud hos omstruktureringsfonden. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen er denne opkrævning navnlig i strid med princippet om selvfinansiering, som Domstolen allerede har udtalt sig om i dommen af 11. juni 2009, Agrana Zucker, samt i dommene af 8. maj 2008, Zuckerfabrik Jülich m.fl. (forenede sager C-5/06 og C-23/06 - C-36/06, Sml. I, s. 3231), og af 20. maj 2010, Agrana Zucker (sag C-365/08, Sml. I, s. 4341), hvilket indebærer et budget med balance mellem de afholdte udgifter og de opnåede indtægter.

19 Agrana Zucker har subsidiært gjort gældende, at der skal udarbejdes en endelig opgørelse for omstruktureringsfonden efter afslutningen af omstruktureringsforanstaltningerne, og at overskuddet skal tilbagebetales til de producenter, der skal betale den midlertidige afgift. Sagsøgeren er mere subsidiært af den opfattelse, at overskuddet, efter at det er blevet overført til EFGL, kun skal anvendes til finansiering af udgifter under den fælles markedsordning for sukker.

20 Hertil bemærkes alene, dels at artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 320/2006 foreskriver, at de virksomheder, der har fået tildelt en kvote, betaler en midlertidig omstruktureringsafgift pr. produktionsår, hvis størrelse er fastsat i artikel 11, stk. 2, for produktionsårene 2006/07, 2007/08, og 2008/09, dels at EU-lovgiver overvejede muligheden for et indtægtsoverskud fra den midlertidige omstruktureringsafgift i forhold til udgifterne til finansiering af omstruktureringsforanstaltninger, som den er bestemt til, ved at fastsætte i forordningens artikel 1, stk. 3, andet afsnit, at eventuelle midler, der er tilovers efter finansieringen af de nævnte udgifter, tilgår EGFL.

21 I modsætning til hvad Agrana Zucker og den græske regering således i det væsentlige har anført ved at foretage en formålsbestemt fortolkning af bestemmelserne i forordning nr. 320/2006, fremgår det klart af ordlyden af forordningens artikel 11 og af sidstnævntes opbygning, at den midlertidige afgift skal betales af de berørte virksomheder i alle de omhandlede produktionsår og fuldt ud, også selv om det betyder et indtægtsoverskud for omstruktureringsfonden efter gennemførelsen af den midlertidige ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet, der er indført ved forordningen.

22 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 11 i forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at hele den midlertidige afgift skal opkræves, selv i det tilfælde, hvor omstruktureringsfonden medfører et indtægtsoverskud.

*Det andet spørgsmål*

23 Det andet stillede spørgsmål vedrører gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 fortolket på denne måde. Selv om dette spørgsmål formelt kun omfatter princippet om kompetencetildeling, skal der, henset til forelæggelsesafgørelsen og de

indlæg, der er indgivet til Domstolen, også foretages en undersøgelse af gyldigheden af den nævnte artikel i forhold til begrundelsespligten, proportionalitetsprincippet og EU's påståede ugrundede berigelse.

Gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 i forhold til princippet om kompetencetildeling

24 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om artikel 11 i forordning nr. 320/2006 er i strid med princippet om kompetencetildeling, for så vidt som den tillader, at der indføres en generel afgift, der ikke er begrænset til finansieringen af udgifter, for hvilken den midlertidige afgift er beregnet.

25 Agrana Zucker og den græske regering har gjort gældende, at opkrævning af en afgift, der skal anvendes til finansiering af foranstaltninger, der finder sted uden for den fælles markedsordning for sukker, gør denne afgift til en generel afgift, hvis indførelse ikke falder ind under EU's kompetenceområde.

26 Det skal i denne forbindelse bemærkes, således som det fremgår af første betragtning til forordning nr. 320/2006, at Rådet for Den Europæiske Union fandt, at hvis Fællesskabets ordning for sukkerproduktion og -handel skulle bringes i overensstemmelse med internationale krav, og sukkerindustriens konkurrenceevne sikres på langt sigt, var det nødvendigt med en gennemgribende omstrukturering, således at den urentable produktionskapacitet i EF reduceres betydeligt. Med henblik herpå oprettede Rådet ved den nævnte forordning en særskilt og selvstændig midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet (dommen af 11.6.2009 i Agrana Zucker-sagen, præmis 34).

27 Som det fremgår af femte betragtning til forordningen, indførte forordning nr. 320/2006 inden for rammerne af denne midlertidige ordning et økonomisk incitament i form af tilstrækkelig omstruktureringsstøtte for at få de mindst produktive sukkervirksomheder til at ophøre med kvoteproduktion. I dette øjemed fastsætter forordningen i artikel 3 en omstruktureringsstøtte, der vil kunne udbetales i fire produktionsår, dvs. produktionsårene 2006/07-2009/10, således at produktionen reduceres så meget, at der opnås ligevægt på Fællesskabets sukkermarked (dommen af 11.6. 2009 i Agrana Zucker-sagen, præmis 35).

28 For at finansiere denne omstruktureringsstøtte samt den i artikel 6-9 i forordning nr. 320/2006 fastsatte diversificeringsstøtte og overgangsstøtte oprettede Rådet en midlertidig omstruktureringsfond og bestemte navnlig, som det fremgår af fjerde betragtning til forordningen, at finansieringen sikres gennem opkrævning af midlertidige afgifter hos de sukker-, isoglucose- og inulinsirupsproducenter, der i sidste ende vil få gavn af omstruktureringen. Indtægterne fra opkrævningerne blev betragtet som »formålsbestemte indtægter«, jf. Rådets forordning nr. 1605/2002 (dommen af 11.6.2009 i Agrana Zucker-sagen, præmis 36).

29 Da formålet således er at bidrage til omstruktureringen af sukkerindustrien i Fællesskabet, udgør opkrævningen af den midlertidige afgift en foranstaltning, der indgik som led i den fælles landbrugspolitik, vedtaget forskriftsmæssigt på grundlag af artikel 37 EF (jf. analogt dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder HS Kraftfutter, Sml. s. 2237, præmis 9, og af 26.6.1990, sag C-8/89, Zardi, Sml. I, s. 2515, præmis 9).

30 Den omstændighed, at der registreres et indtægtsoverskud ved udløbet af en sådan flerårig midlertidig omstruktureringsordning, navnlig som følge af en i sidste ende mindre anvendelse af omstruktureringsstøtten end producenterne havde forventet efter et afkald på produktionskvoter, og at dette overskud tilgår EGFL i medfør af artikel 1, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 320/2006, sætter ikke spørgsmålstegn ved den europæiske lovgivers kompetence til at vedtage denne foranstaltning, og fratager ikke denne dens karakter af landbrugsforanstaltning.

31 Dels bemærkes det, at lovligheden af en unionsretsakt skal bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, da retsakten blev vedtaget (jf. dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 7), og navnlig ikke kan afhænge af efterfølgende betragtninger vedrørende dens effektivitet (dom af 17.5.2001, sag C-449/98 P, IECC mod Kommissionen, Sml. I, s. 3875, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).

32 Dels bemærkes det, at det eventuelle overskud, som omstruktureringsfonden eventuelt medfører — ved at tilgå EGFL, som fonden er en del af — fortsat er beregnet til udelukkende at finansiere foranstaltninger, der henhører under den fælles landbrugspolitik.

33 Følgelig er artikel 11 i forordning nr. 320/2006 ikke i strid med princippet om kompetencetildeling.

Gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 i forhold til begrundelsespligten

34 Agrana Zucker og den græske regering har i det væsentlige gjort gældende, at den midlertidige afgift ifølge præamblen til forordning nr. 320/2006 er indført for at finansiere foranstaltningerne til omstrukturering af sukkerindustrien. Begrundelsen for den nævnte forordning er derfor forkert eller mangelfuld, hvis indtægterne herfra kunne tilgå finansieringen af andre foranstaltninger og således miste deres midlertidige karakter.

35 Det bemærkes, at selv om det af den begrundelse, der kræves efter artikel 296 TEUF, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den EU-myndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig

bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol, kræves det ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige relevante retlige og faktiske forhold. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, skal ikke blot vurderes i forhold til den anfægtede retsakts ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Heraf følger, at når det mål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være overflødigt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte afgørelser af teknisk art, som institutionen har truffet (jf. bl.a. dom af 12.7.2005, forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 133 og 134).

36 I det foreliggende tilfælde er formålet med den midlertidige ordning for omstrukturering af sukkerindustrien, som er indført ved forordning nr. 320/2006, og de midler, der er iværksat for at nå dette formål, nemlig indførelsen af et økonomisk incitament til at give afkald på kvoter og finansieringen af omstruktureringsforanstaltningerne gennem opkrævning af den midlertidige afgift, navnlig genstand, i præamblen til forordning nr. 320/2006, for den i denne doms præmis 26-28 nævnte begrundelse.

37 Med hensyn til den nævnte ordnings finansielle regler fremgår det af anden betragtning til forordning nr. 320/2006, at der bør oprettes en midlertidig omstruktureringsfond til finansiering af foranstaltningerne til omstrukturering af EF's sukkerindustri, og at fonden af hensyn til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning bør indgå i Den Europæiske Udviklings- og Garantifond, »Garantisektionen«, og, fra den 1. januar 2007, i Den Europæiske Garantifond for Landbruget, der er oprettet med forordning nr. 1290/2005.

38 Denne anden betragtning angiver ganske vist ikke, hvorfor — som fastsat i artikel 1, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 320/2006 — eventuelle midler, der er tilovers efter finansieringen af udgifterne, skal tilgå EGFL. Det skal imidlertid først og fremmest bemærkes, at det her fremhæves, at det er af hensyn til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, at den nævnte fond er en del af EGFL, der blev oprettet for at sikre finansieringen af de forskellige foranstaltninger, der indgår som led i den fælles landbrugspolitik, herunder dem, der henhører under den fælles markedsordning for sukker. Endvidere bemærkes, at forordningen på et finansielt plan navnlig skal sikre dækningen af samtlige de omstruktureringsudgifter, som den forudser den faktiske

gennemførelse af, med henblik på at reducere den urentable produktionskapacitet ved at tilskynde producenterne til at ophøre med kvoteproduktion. På det for bedømmelsen af lovligheden af denne retsakt relevante tidspunkt, dvs. tidspunktet for dens vedtagelse, som anført i denne doms præmis 31, var tilstedeværelsen af eventuelle midler, der er tilovers hos omstruktureringsfonden efter finansieringen af disse udgifter, derfor den eneste mulighed. Det må derfor fastslås, at beslutningen om at lade dette overskud tilgå EGFL, som omstruktureringsfonden er en del af, hidrører fra et teknisk valg, for hvilket der ikke kan kræves en særlig begrundelse.

39 Det følger af de ovenstående bemærkninger, at artikel 11 i forordning nr. 320/2006 ikke er behæftet med nogen uregelmæssighed i forhold til begrundelsespligten.

Gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 i forhold til proportionalitetsprincippet

40 Agrana Zucker har gjort gældende, at artikel 11 i forordning nr. 320/2006 er i strid med proportionalitetsprincippet, hvis det beløb, der opnås med den anden rate af den midlertidige afgift for produktionsåret 2008/09, ikke har nogen anvendelse og kan tildeles finansieringen af udgifter, der finder sted uden for den fælles markedsordning for sukker. Det følger således af fjerde betragtning til forordningen, at formålet med den midlertidige afgift er at pålægge producenterne at bære udgifterne ved omstruktureringsforanstaltningerne ifølge princippet om selvfinansiering. Idet den anden rate ifølge selskabet ikke er nødvendig til at finansiere disse foranstaltninger, er opkrævningen heraf, der skaber et betydeligt overskud, åbenbart uegnet for at nå de tilsigtede mål. Desuden ville der opstå en uforholdsmæssig byrde for de europæiske sukkerproducerende virksomheder.

41 Ifølge den græske regering er opkrævningen af den midlertidige afgift i strid med proportionalitetsprincippet, hvis den er absolut uegnet til at nå de tilstræbte formål, hvilket f.eks. ville være tilfældet, hvis der er et indtægtsoverskud i forhold til de udgifter, der er forbundet med omstruktureringsforanstaltningerne. Overførslen af dette overskud til EFGL udgør en kvalificeret overtrædelse af dette princip, da der ifølge den græske regering er tale om en foranstaltning, der vejer uforholdsmæssigt tungt for producenterne og anvendes til at forfølge formål, der intet har at gøre med omstrukturering af sukkerindustrien.

42 Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det med de pågældende retsforskrifter lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dommen af 11.6.2009 i Agrana Zucker-sagen, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

43 For så vidt angår domstolskontrollen med betingelserne for anvendelsen af et sådant princip i forhold til det vide skøn, som EU-lovgiver har inden for den fælles landbrugspolitik, gælder det, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (dommen af 11.6.2009 i Agrana Zucker-sagen, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

44 Det drejer sig således ikke om at undersøge, om den foranstaltning, som lovgiver har vedtaget, var den eneste eller bedst mulige, men om den var åbenbart uhensigtsmæssig (dommen af 11.6.2009 i Agrana Zucker-sagen, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

45 Det bemærkes endvidere, som nævnt i denne doms præmis 31, at lovligheden af en unionsretsakt skal bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt, og navnlig ikke kan afhænge af efterfølgende betragtninger vedrørende dens effektivitet. Når EU-lovgiver ved fastlæggelsen af en ordning må vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af EU-lovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som EU-lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende ordning (dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 - C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14, af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 43, og af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 84).

46 I det foreliggende tilfælde følger det af, hvad der er anført i denne doms præmis 26-28, at den midlertidige afgift, der er fastsat i artikel 11 i forordning nr. 320/2006, har til formål at sikre finansieringen af den midlertidige ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Unionen gennem producenterne, hvilket indebærer et budget med balance mellem de afholdte udgifter og de opnåede indtægter i løbet af de fire relevante produktionsår (jf. dommen af 11.6.2009 i Agrana Zucker-sagen, præmis 37).

47 Med henblik herpå er de nødvendige indtægter til at finansiere den omstruktureringsstøtte, som ydes de virksomheder, som i et af disse år vælger at give afkald på deres kvote, blevet fastsat på grundlag af en foreløbig vurdering af de udgifter, der er forbundet med denne støtte, og som ifølge Rådet og Europa-Kommissionen navnlig foretages i forhold til et kvantitativt mål for ophævelsen af kvoteproduktion. Den faktiske gennemførelse af disse udgifter afhang dog af virksomhedernes valg, idet forordning nr. 320/2006 kun indfører et økonomisk incitament til at give afkald på kvoter.

48 Det må under disse omstændigheder konstateres, at den midlertidige afgift er blevet fastsat i forhold til de fremtidige virkninger af den ved forordningen indførte omstrukturering, uden at disse virkninger kan fastslås med sikkerhed.

49 Med hensyn til de nævnte virkninger er det imidlertid ubestridt — som anført i første betragtning til forordning nr. 1261/2007 — at der ikke er blevet givet afkald på kvoter i det oprindeligt forventede omfang, og at omstruktureringsfonden af denne grund, på trods af de i forordningen hjemlede foranstaltninger for at forbedre omstruktureringsordningen, med det formål, at der bliver givet afkald på flere kvoter i henhold til ordningen, medfører et indtægtsoverskud, hvilket ikke var planlagt.

50 Det fremgår imidlertid ikke af sagens akter, at vurderingen af de udgifter og indtægter, der er nødvendige for at imødegå disse, var åbenbart fejlagtig på grundlag af de omstændigheder, som EU-lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 320/2006, eftersom betydningen af overskuddet ikke var et tilstrækkeligt element til, at det kan anses for godtgjort, at der foreligger en sådan fejl.

51 Det fremgår derfor ikke, at fastsættelsen af den midlertidige afgift var absolut uegnet til at nå det tilstræbte formål. Artikel 11 i forordning nr. 320/2006 og opkrævningen af den midlertidige afgift i henhold hertil kan derfor ikke anses for at være i strid med proportionalitetsprincippet.

Gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 i forhold til EU's påståede ugrundede berigelse

52 Ud fra den anfægtelse, at artikel l 11 i forordning nr. 320/2006 ikke er gyldig på grund af manglende kompetence og begrundelse samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, har Agrana Zucker gjort gældende, at opkrævningen af anden rate af den midlertidige omstruktureringsafgift for produktionsåret 2008/09 udgør en ugrundet berigelse for Unionen, og at de sukkerfremstillende virksomheder derfor med føje kan anmode om tilbagebetaling af denne anden rate, der er ophævet retsstridigt.

53 En sag med påstand om tilbagebetaling som følge af en ugrundet berigelse for Unionen kræver — for at kunne blive behandlet — bevis for en berigelse hos Unionen uden gyldigt retsgrundlag og et tab for sagsøgeren, der er forbundet med nævnte berigelse (jf. i denne retning dom af 16.12.2008, sag C-47/07 P, Masdar (UK) mod Kommissionen, Sml. I, s. 9761, præmis 46 og 49).

54 I det foreliggende tilfælde følger det af, hvad der blev fastslået i denne dom, at artikel 11 i forordning nr. 320/2006 er gyldig, navnlig i forhold til princippet om kompetencetildeling og proportionalitetsprincippet, og at opkrævningen af anden rate af den midlertidige omstruktureringsafgift for produktionsåret 2008/09, uanset at der opstår et overskud i omstruktureringsfonden, derfor ikke er uden gyldigt retsgrundlag. Opkrævningen heraf udgør følgelig ikke en ugrundet berigelse for Unionen, der gyldigt kan begrunde en sag med påstand om tilbagebetaling, og kan under alle omstændigheder ikke påberåbes med henblik på at vurdere gyldigheden af den nævnte artikel 11 i det omfang, den udgør retsgrundlaget for denne opkrævning.

55 Henset til det ovenstående, skal det andet spørgsmål besvares med, at gennemgangen af spørgsmålet intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006.

**Sagens omkostninger**

56 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

**1) Artikel 11 i Rådets forordning (EF) nr. 320/2006 af 20. februar 2006 om en midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet og om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspoliti skal fortolkes således, at hele den midlertidige afgift skal opkræves, selv i det tilfælde, hvor omstruktureringsfonden medfører et indtægtsoverskud.**

**2) Gennemgangen af det andet præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006.**

Underskrifter