UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

28 päivänä heinäkuuta 2011 *

Asiassa C-309/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgerichtshof (Itävalta) on esittänyt 9.6.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.6.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Agrana Zucker GmbH

vastaan

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Schiemann sekä tuomarit C. Toader ja E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: V. Trstenjak,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 31.3.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Agrana Zucker GmbH, edustajinaan Rechtsanwalt P. Pallitsch ja Rechtsanwalt C. Pitschas,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään E. Leftheriotou ja K. Tsagkaropoulos, avustajanaan oikeudellinen neuvonantaja V. Mereas,

– Ruotsin hallitus, asiamiehinään A. Falk ja S. Johannesson,

– Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään E. Sitbon ja Z. Kupčová,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. von Rintelen ja P. Rossi,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisön sokerialan väliaikaisesta rakenneuudistusjärjestelmästä ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta 20.2.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 320/2006 (EUVL L 58, s. 42) 11 artiklan tulkintaa ja pätevyyttä.

2 Kyseinen pyyntö on esitetty asiassa, jossa Agrana Zucker GmbH (jäljempänä Agrana Zucker) on nostanut kanteen Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaftin (liittovaltion maa- ja metsätalous-, ympäristö- ja vesihuoltoministeri) 10.12.2009 tekemästä päätöksestä, jossa on kyse markkinointivuoden 2008/2009 väliaikaisen rakenneuudistusmaksun (jäljempänä väliaikainen maksu) toisen erän maksamiseen velvoittamisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Asetuksen N:o 320/2006 ensimmäisessä, toisessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) –– Jotta yhteisön sokerintuotantoa ja kauppaa koskeva järjestelmä saataisiin vastaamaan kansainvälisiä vaatimuksia ja jotta alan kilpailukyky voitaisiin tulevaisuudessa varmistaa, on tarpeen käynnistää perusteellinen

rakenneuudistusprosessi, joka johtaa kannattamattoman tuotantokapasiteetin merkittävään vähentämiseen yhteisössä. Yhteisön sokeriteollisuuden rakenneuudistusta varten olisi sen vuoksi luotava erillinen ja itsenäinen väliaikainen järjestelmä, joka on ennakkoedellytys toimivan uuden yhteisen markkinajärjestelyn täytäntöön panemiseksi sokerialalla – –.

(2) Olisi perustettava väliaikainen rakenneuudistusrahasto yhteisön sokerialan rakenneuudistustoimenpiteiden rahoittamiseksi. Rahaston olisi moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi oltava osa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastoa, ja tästä syystä siihen olisi sovellettava yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999 [(EYVL L 160, s. 103)] mukaisia menettelyjä ja mekanismeja, ja 1 päivästä tammikuuta 2007 alkaen sen olisi oltava osa Euroopan maatalouden tukirahastoa, joka on perustettu yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä kesäkuuta 2005 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1290/2005 [(EUVL L 209, s. 1)].

– –

(4) Tässä asetuksessa säädetyt rakenneuudistustoimenpiteet olisi rahoitettava keräämällä väliaikaisia maksuja niiltä sokerin, isoglukoosin ja inuliinisiirapin tuottajilta, jotka lopulta hyötyvät rakenneuudistusprosessista. Koska tällainen maksu ei kuulu sokerin yhteisen markkinajärjestelyn puitteissa tavallisesti perittäviin maksuihin, siitä saatava tuotto olisi katsottava ’käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi’, joista säädetään Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetussa neuvoston asetuksessa (EY, Euratom) N:o 1605/2002 [(EYVL L 248, s. 1)] – –.”

4 Asetuksen N:o 320/2006 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Perustetaan yhteisön sokeriteollisuuden rakenneuudistusta varten väliaikainen rahasto, jäljempänä ’rakenneuudistusrahasto’.

Rakenneuudistusrahasto on osa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosastoa. 1 päivästä tammikuuta 2007 alkaen se on osa Euroopan maatalouden tukirahastoa, jäljempänä ’maataloustukirahasto’.

2. Rakenneuudistusrahastosta rahoitetaan menot, jotka aiheutuvat 3, 6, 7, 8 ja 9 artiklassa säädetyistä toimenpiteistä.

3. Jäljempänä 11 artiklassa tarkoitettu väliaikainen rakenneuudistusmaksu on rakenneuudistusrahastoon asetuksen – – N:o 1605/2002 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti sidottavaa tuloa.

Määrät, jotka voivat olla käytettävissä rakenneuudistusrahastosta 2 kohdassa tarkoitettujen menojen rahoittamisen jälkeen, on sidottava maataloustukirahastoon.

– –”

5 Asetuksen N:o 320/2006 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kaikki sokeria –– tuottavat yritykset, joille on myönnetty kiintiö viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2006, ovat oikeutettuja rakenneuudistustukeen, jota maksetaan sellaista kiintiötonnia kohden, josta on luovuttu, edellyttäen, että markkinointivuonna 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 tai 2009/2010 yritys:

a) luopuu kiintiöstä, jonka se on myöntänyt yhdelle tai useammalle tehtaistaan ja purkaa kyseisten tehtaiden tuotantovälineet kokonaan;

tai

b) luopuu kiintiöstä, jonka se on myöntänyt yhdelle tai useammalle tehtaistaan, purkaa osittain kyseisten tehtaiden tuotantovälineet eikä käytä kyseisten tehtaiden jäljellä olevia tuotantovälineitä sokerin yhteisen markkinajärjestelyn piiriin kuuluvien tuotteiden valmistukseen;

tai

c) luopuu osasta kiintiöitä, jotka se on myöntänyt yhdelle tai useammalle tehtaistaan eikä käytä kyseisten tehtaiden tuotantovälineitä raakasokerin jalostukseen.

_ _”

6 Asetuksen N:o 320/2006 6–9 artiklassa säädetään monipuolistamistuista ja väliaikaisista tuista, jotka – kuten asetuksen 10 artiklan 1 ja 3 kohdasta käy ilmi – ovat riippumattomia 3 artiklassa tarkoitetusta tuesta ja jotka voidaan myöntää viimeksi mainitun tuen tavoin markkinointivuosien 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 ja 2009/2010 aikana rakenneuudistusrahastossa asianomaisena markkinointivuotena käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa.

7 Asetuksen N:o 320/2006 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Niiden yritysten, joille on myönnetty kiintiö, on maksettava väliaikainen – – maksu markkinointivuotta ja kiintiötonnia kohden.

Kiintiöihin, joista yritys on luopunut tietystä markkinointivuodesta lähtien 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ei sovelleta väliaikaista – – maksua kyseisenä eikä sitä seuraavina markkinointivuosina.

2. Väliaikaiseksi – – maksuksi sokerin – – osalta vahvistetaan

– 126,40 euroa kiintiötonnilta markkinointivuonna 2006/2007,

– 173,80 euroa kiintiötonnilta markkinointivuonna 2007/2008,

– 113,30 euroa kiintiötonnilta markkinointivuonna 2008/2009.

– –”

8 Asetuksen N:o 320/2006 muuttamisesta 9.10.2007 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1261/2007 (EUVL L 283, s. 8), jolla toteutettiin tiettyjä toimenpiteitä rakenneuudistusjärjestelmän toiminnan parantamiseksi, ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Neuvoston asetuksen – – N:o 320/2006 – – tavoitteena oli antaa vähiten kilpailukykyisille sokerintuottajille mahdollisuus luopua kiintiötuotannosta. Kiintiöistä luopuminen mainitun asetuksen mukaisesti ei ole kuitenkaan saavuttanut alun perin odotettua tasoa.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9 Agrarmarkt Austria (maksajavirasto) velvoitti 28.9.2009 päivätyllä päätöksellä, jota oikaistiin 13.10.2009 annetulla päätöksellä, Agrana Zuckerin maksamaan markkinointivuoden 2008/2009 väliaikaisen maksun toisen erän, jonka suuruus oli 15 908 561,77 euroa.

10 Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hylkäsi Agrana Zuckerin mainitusta päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen 10.12.2009 päivätyllä päätöksellään, joka on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan kanteen kohteena.

11 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Agrana Zucker väitti, ettei päätös olisi laillinen, ja vetosi tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-33/08, Agrana Zucker, 11.6.2009 antamaan tuomioon (Kok., s. I-5035), jossa todettiin, että – kuten asetuksen N:o 320/2006 1 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ja kyseisen asetuksen neljännestä perustelukappaleesta käy ilmi – väliaikaisesta rakenneuudistusmaksusta saadut tulot ovat asetuksessa N:o 1605/2002 tarkoitettuja ”käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja” ja niiden tarkoituksena on asetuksessa N:o 320/2006 säädettyjen rakenneuudistustoimenpiteiden omarahoitus. Agrana Zucker päättelee tästä, että kyseisen asetuksen 11 artiklan teleologisen tulkinnan mukaan väliaikainen maksu on jätettävä perimättä silloin, jos se ei selvästikään ole enää tarpeen näiden toimenpiteiden rahoittamiseksi. Tällaista tarvetta ei Agrana Zuckerin mukaan ole markkinointivuoden 2008/2009 väliaikaisen maksun toisen erän osalta, koska se johtaisi rakenneuudistusrahastoon selvään ylijäämään.

12 Agrana Zucker väittää Verwaltungsgerichtshofissa erityisesti, ettei väliaikaista maksua voida käyttää muihin menoihin asetuksen N:o 320/2006 1 artiklan 3 kohdan toisesta alakohdasta huolimatta; kyseisessä säännöksessä säädetään, että rakenneuudistusrahastossa rakenneuudistustoimenpiteiden rahoittamisen jälkeen vielä olevat määrät on sidottava maataloustukirahastoon.

13 Jos markkinointivuoden 2008/2009 väliaikaisen maksun toista erää ei pitäisikään jättää kokonaan perimättä tai jos väliaikaisen maksun lopullista vahvistamista ei olisi suoritettava siten, että sitä mukautetaan rakenneuudistusrahaston lopputilityksen mukaisesti, asetuksen N:o 320/2006 11 artiklalla loukataan Agrana Zuckerin mukaan suhteellisuusperiaatetta. Euroopan unionilla ei myöskään ole toimivaltaa kantaa yleistä veroa, jota ei käytetä yhteisön sokerimarkkinoiden rakenneuudistustoimenpiteiden rahoittamiseen.

14 Agrana Zucker lausuu vielä, että jos kyseinen artikla olisikin ymmärrettävä pääasian vastaajana olevan viranomaisen ehdottamassa merkityksessä, se olisi lainvastainen perusteluvelvollisuuden loukkaamisen takia.

15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo Agrana Zuckerin näyttäneen toteen, että erona edellä mainitussa asiassa Agrana Zucker annettuun tuomioon johtaneessa asiassa tutkittuun tilanteeseen, rakenneuudistustoimenpiteiden rahoittamistarpeet oli jo täysin katettu tässä asiassa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei voi tällaisessa tilanteessa vastata nyt käsiteltävässä asiassa esille nousseisiin oikeuskysymyksiin sovellettavien oikeussääntöjen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.

16 Verwaltungsgerichtshof päätti tämän takia lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – asetuksen – – N:o 320/2006 – – 11 artiklaa tulkittava siten, että tämän artiklan 2 kohdassa säädetty markkinointivuotta 2008/2009 koskeva sokerin ja inuliinisiirapin väliaikainen rakenneuudistusmaksu, joka on 113,30 euroa kiintiötonnilta, on määrättävä joka tapauksessa ja täysimääräisenä maksettavaksi myös silloin, jos rakenneuudistusmaksun maksaminen johtaisi (huomattavaan) ylijäämään rakenneuudistusrahastossa ja kun näyttää siltä, että rahoitustarpeen lisääntyminen on suljettu pois?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, loukataanko asetuksen – – N:o 320/2006 11 artiklalla tässä tapauksessa rajoitetun erityistoimivallan periaatetta, koska tällä säännöksellä voitaisiin ottaa väliaikaisen rakenneuudistusmaksun myötä käyttöön yleinen vero, josta rahoitettaisiin myös muita menoja kuin niitä, joista veron maksuun velvolliset tahot hyötyvät?”

Ennakkoratkaisukysymykset

Ensimmäinen kysymys

17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään, onko asetuksen N:o 320/2006 11 artiklaa tulkittava siten, että väliaikainen maksu on perittävä täysimääräisenä myös silloin, kun rakenneuudistusrahastossa on tulojen ylijäämä.

18 Pääasian kantaja ja Kreikan hallitus esittävät, että asetuksen N:o 320/2006 11 artiklan teleologisesta tulkinnasta seuraa, että väliaikaista maksua ei pidä periä, jos se ei ole ilmeisesti tarpeen kyseisessä asetuksessa säädettyjen rakenneuudistustoimenpiteiden rahoittamiseksi. Näin ollen sokeria tuottavia yrityksiä ei saa velvoittaa maksamaan väliaikaisen maksun toista erää markkinointivuodelle 2008/2009, kun sen periminen johtaisi rakenneuudistusrahastossa syntyvään ylijäämään. Pääasian kantajan mukaan tällainen maksun periminen olisi erityisesti vastoin itserahoituksen periaatetta, josta yhteisöjen tuomioistuin lausui jo edellä mainitussa asiassa Agrana Zucker 11.6.2009 antamassaan tuomiossa ja yhdistetyissä asioissa C-5/06 ja C-23/06-C-36/06, Zuckerfabrik Jülich ym., 8.5.2008 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-3231) sekä asiassa C-365/08, Agrana Zucker, 20.5.2010 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-4341) ja joka edellyttää menojen ja tulojen välistä budjettitasapainoa.

19 Agrana Zucker esittää toissijaisesti, että rakenneuudistusrahaston lopputilitys on laadittava rakenneuudistustoimenpiteiden loppuunsaattamisen jälkeen ja että ylijäämä on palautettava väliaikaisen maksun maksamiseen velvoitetuille tuottajille. Se esittää vieläkin toissijaisempana vaatimuksenaan, että ylijäämää saataisiin käyttää sen jälkeen kun se on siirretty maataloustukirahastoon ainoastaan sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn puitteissa syntyneiden menojen rahoittamiseen.

20 Tästä on riittävää todeta yhtäältä, että asetuksen N:o 320/2006 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että niiden yritysten, joille on myönnetty kiintiö, on maksettava markkinointivuotta kohden väliaikainen maksu, jonka suuruus vahvistetaan kyseisen artiklan 2 kohdassa markkinointivuosiksi 2006/2007, 2007/2008 ja 2008/2009, ja toisaalta, että unionin lainsäätäjä on ottanut huomioon sen mahdollisuuden, että väliaikaisesta maksusta peräisin olevat tulot ovat ylijäämäisiä niihin rakenneuudistustoimenpiteiden rahoittamisesta aiheutuviin menoihin nähden, mihin se on tarkoitettu, säätämällä saman asetuksen 1 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa, että määrät, jotka voivat olla käytettävissä rakenneuudistusrahastosta kyseisten menojen rahoittamisen jälkeen, on sidottava maataloustukirahastoon.

21 Näin ollen toisin kuin Agrana Zucker ja Kreikan hallitus ovat ehdottaneet asetuksen N:o 320/2006 säännösten teleologisen tulkinnan perusteella, asetuksen 11 artiklan sanamuodosta ja asetuksen rakenteesta käy selvästi ilmi, että kyseisten yritysten on maksettava väliaikainen maksu kaikkien siinä tarkoitettujen markkinointivuosien aikana ja kokonaisuudessaan, silloinkin kun siitä seuraa rakenneuudistusrahaston tulojen ylijäämä tällä asetuksella luodun sokeriteollisuuden väliaikaisen rakenneuudistusjärjestelmän täytäntöönpanon jälkeen.

22 Ensimmäiseen esitettyyn kysymykseen on näin ollen vastattava, että asetuksen N:o 320/2006 11 artiklaa on tulkittava siten, että väliaikainen maksu on perittävä täysimääräisenä myös silloin, kun rakenneuudistusrahastossa on tulojen ylijäämä.

Toinen kysymys

23 Toinen esitetty kysymys koskee asetuksen N:o 320/2006 tällä tavoin tulkitun 11 artiklan pätevyyttä. Vaikka kysymys koskee muodollisesti ainoastaan rajoitetun erityistoimivallan periaatetta, asiassa on syytä, kun otetaan huomioon ennakkoratkaisupyyntö

ja unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset, tutkia kyseisen artiklan pätevyys myös perusteluvelvollisuuden, suhteellisuusperiaatteen ja unionin väitetyn perusteettoman edun kannalta.

Asetuksen N:o 320/2006 11 artiklan pätevyys rajoitetun erityistoimivallan periaatteen kannalta

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko asetuksen N:o 320/2006 11 artikla rajoitetun erityistoimivallan periaatteen vastainen, koska tällä säännöksellä voitaisiin ottaa käyttöön yleinen vero, joka ei rajoittuisi menojen rahoittamiseen, jota varten väliaikainen maksu on tarkoitettu.

25 Agrena Zucker ja Kreikan hallitus väittävät, että sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn ulkopuolisten toimenpiteiden rahoittamiseen käytettävän maksun periminen tekee kyseisestä maksusta yleisen veron, jonka käyttöönottoon unionin valtuudet eivät ulotu.

26 Tästä on muistutettava, kuten asetuksen N:o 320/2006 ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että Euroopan unionin neuvosto on pitänyt tarpeellisena, jotta yhteisön sokerintuotantoa ja kauppaa koskeva järjestelmä saataisiin vastaamaan kansainvälisiä vaatimuksia ja jotta kilpailukyky voitaisiin tulevaisuudessa varmistaa, käynnistää perusteellisen rakenneuudistusprosessin, joka johtaa kannattamattoman tuotantokapasiteetin merkittävään vähentämiseen yhteisössä. Se on luonut tätä varten mainitulla asetuksella erillisen ja itsenäisen sokeriteollisuuden väliaikaisen rakenneuudistusjärjestelmän yhteisössä (em. asia Agrana Zucker, tuomio 11.6.2009, 34 kohta).

27 Asetuksella N:o 320/2006 on tässä väliaikaisessa järjestelmässä otettu käyttöön – kuten sen viidennessä perustelukappaleessa todetaan – taloudellinen kannustin, jota tarjottiin tuottamattomimmille sokeriyrityksille rakenneuudistustukena, jotta ne saataisiin luopumaan kiintiötuotannostaan. Tätä varten asetuksen 3 artiklassa säädetään rakenneuudistustuesta, joka on käytettävissä neljänä markkinointivuotena eli markkinointivuosina 2006/2007–2009/2010, ja sen tarkoituksena on alentaa tuotantoa riittävästi, jotta yhteisön markkinatilanne saadaan tasapainoon (em. asia Agrana Zucker, tuomio 11.6.2009, 35 kohta).

28 Rakenneuudistustuen ja asetuksen N:o 320/2006 6–9 artiklassa tarkoitettujen monipuolistamistuen ja väliaikaisen tuen rahoittamiseksi neuvosto on ottanut käyttöön väliaikaisen rakenneuudistusrahaston ja päättänyt muun muassa, kuten asetuksen neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, että nämä toimenpiteet rahoitetaan keräämällä väliaikaisia maksuja niiltä sokerin, isoglukoosin ja inuliinisiirapin tuottajilta, jotka lopulta hyötyvät rakenneuudistusprosessista. Siitä saatava tuotto olisi katsottava ”käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi”, joista säädetään asetuksessa N:o 1605/2002 (em. asia Agrana Zucker, tuomio 11.6.2009, 36 kohta).

29 Koska väliaikaisen maksun tarkoituksena on edistää sokeriteollisuuden rakenneuudistusta yhteisössä, väliaikaisen maksun periminen on yhteisen maatalouspolitiikan toimenpide, joka on annettu sääntöjenmukaisesti EY 37 artiklan perusteella (ks. vastaavasti asia 265/87, Schräder HS Kraftfutter, tuomio 11.7.1989, Kok., s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 9 kohta ja asia C-8/89, Zardi, tuomio 26.6.1990, Kok., s. I-2515, 9 kohta).

30 Euroopan unionin lainsäätäjän toimivaltaa toteuttaa tämä toimenpide ei kyseenalaisteta, eikä toimenpiteen luonne maatalouden toimenpiteenä katoa sen takia, että tulojen ylijäämä tulee näkyviin useamman vuoden kestävän väliaikaisen rakenneuudistusjärjestelmän päätyttyä – mikä johtui erityisesti siitä, että tuottajat käyttävät lopulta ennakoitua vähemmän tuotantokiintiöstä luopumista vastaan myönnettäviä rakenneuudistustukia – ja että ylijäämä sidotaan maataloustukirahastoon asetuksen N:o 320/2006 1 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesti.

31 Nimittäin yhtäältä unionin toimen lainmukaisuutta on arvioitava toimen antamisajankohtana olemassa olleiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella (ks. yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok., s. 321, Kok. Ep. IV, s. 311, 7 kohta), eikä se voi etenkään riippua unionin toimen tehokkuusastetta koskevista jälkikäteisistä arvioista (ks. asia C-449/98 P, IECC v. komissio, tuomio 17.5.2001, Kok., s. I-3875, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Toisaalta on todettava, että koska mahdollinen ylijäämä on sidottava maataloustukirahastoon, jonka osa rakenneuudistusrahasto on, se on edelleen tarkoitettu yksinomaan yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvien toimenpiteiden rahoittamiseen.

33 Tästä seuraa, ettei asetuksen N:o 320/2006 11 artikla ole rajoitetun erityistoimivallan periaatteen vastainen.

Asetuksen N:o 320/2006 11 artiklan pätevyys perusteluvelvollisuuden kannalta

34 Agrana Zucker ja Kreikan hallitus katsovat ennen kaikkea, että asetuksen N:o 320/2006 johdanto-osan mukaan väliaikainen maksu on otettu käyttöön sokerialan rakenneuudistustoimenpiteiden rahoittamiseksi. Asetus oli niiden mukaan näin ollen virheellisesti tai puutteellisesti perusteltu, jos kyseisestä maksusta saatavat tulot voidaan osoittaa muiden toimenpiteiden rahoittamiseen ja toimenpiteet eivät siten enää ole luonteeltaan väliaikaisia toimenpiteitä.

35 Tästä on muistutettava, että vaikka SEUT 296 artiklassa edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä kyseisen toimenpiteen tehneen unionin toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että

unionin tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden, perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia. Perusteluvelvollisuuden noudattamista arvioitaessa on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki kyseistä asiaa koskevat oikeussäännöt. Jos riitautetusta päätöksestä siis ilmenee, mihin tavoitteeseen toimielin pääasiallisesti pyrkii, on tarpeetonta vaatia erityisiä perusteluja jokaisesta sen tekemästä teknisestä valinnasta (ks. mm. yhdistetyt asiat C-154/04 ja C-155/04, Alliance for Natural Health ym., tuomio 12.7.2005, Kok., s. I-6451, 133 ja 134 kohta).

36 Tässä asiassa asetuksen N:o 320/2006 johdanto-osassa esitettyjen perusteluiden, jotka on palautettu mieliin tämän tuomion 26–28 kohdassa, kohteena ovat erityisesti asetuksella N:o 320/2006 perustetun sokeriteollisuuden väliaikaisen rakenneuudistusjärjestelmän tavoite ja keinot tämän tavoitteen saavuttamiseksi, eli taloudellisen kannustimen käyttöönotto kiintiöistä luopumiseksi ja rakenneuudistustoimenpiteiden rahoittaminen väliaikaisen maksun perimisellä.

37 Mainitun järjestelmän rahoitustavoista asetuksen N:o 320/2006 toisessa perustelukappaleessa todetaan, että olisi perustettava väliaikainen rakenneuudistusrahasto yhteisön sokerialan rakenneuudistustoimenpiteiden rahoittamiseksi ja että rahaston olisi moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi oltava osa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastoa ja että 1.1.2007 alkaen sen olisi oltava osa Euroopan maatalouden tukirahastoa, joka on perustettu asetuksella N:o 1290/2005.

38 On totta, ettei kyseisessä toisessa perustelukappaleessa esitetä syitä, miksi – kuten asetuksen N:o 320/2006 1 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään – määrät, jotka voivat olla käytettävissä rakenneuudistusrahastosta menojen rahoittamisen jälkeen, on sidottava maataloustukirahastoon. Siinä mainitaan kuitenkin, että kyseinen rahasto on moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi osa maataloustukirahastoa, joka on perustettu varmistamaan yhteisen maatalouspolitiikan eri toimenpiteiden, joihin myös sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn toimenpiteet kuuluvat, rahoitus. Sitten on todettava, että rahoituksellisesti asetuksella pyritään pääasiallisesti varmistamaan kaikkien sellaisen rakenneuudistuksen menojen kattaminen, joka asetuksen

mukaan aiotaan tosiasiallisesti toteuttaa kannattamattoman tuotantokapasiteetin vähentämiseksi siten, että siinä kannustetaan tuottajia luopumaan kiintiötuotannostaan. Tämän takia toimen lainmukaisuuden arvioinnin kannalta merkityksellisenä ajankohtana, kuten tämän tuomion 31 kohdassa on palautettu mieliin, eli sen antamisajankohtana, oli mahdollista ottaa huomioon yksin se, että oli mahdollista, että menojen hoitamisen jälkeen rakenneuudistusrahastossa oli siten ylijäämä. Näin ollen on todettava, että päätös sitoa tämä ylijäämä maataloustukirahastoon, jonka osa rakenneuudistusrahasto on, on ainoastaan tekninen valinta, jonka osalta ei vaadita erityisiä perusteluja.

39 Tästä seuraa, ettei asetuksen N:o 320/2006 11 artikla ei ole sääntöjenvastainen perusteluvelvollisuuden kannalta.

Asetuksen N:o 320/2006 11 artiklan pätevyys suhteellisuusperiaatteen kannalta

40 Agrana Zucker katsoo, että asetuksen N:o 320/2006 11 artikla on suhteellisuusperiaatteen vastainen, jos markkinointivuoden 2008/2009 väliaikaisen maksun toisen erän tuotto ei ole käyttötarkoitukseen sidottu ja se voidaan ohjata sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn ulkopuolisten menojen rahoittamiseen. Kyseisen asetuksen neljännestä perustelukappaleesta ilmenee nimittäin, että väliaikaisen maksun tarkoituksena on velvoittaa tuottajat vastaamaan rakenneuudistuksen kustannuksista itserahoitusperiaatteen mukaisesti. Koska kyseinen toinen erä ei Agrana Zuckerin mukaan ole tarpeen näiden toimenpiteiden rahoittamiseen, sen huomattavaan ylijäämään johtava periminen on ilmeisen soveltumaton keino tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi. Tästä aiheutuisi sitä paitsi Euroopan unionin sokeria tuottaville yrityksille kohtuuton rasite.

41 Kreikan hallituksen mukaan väliaikaisen maksun perimisellä loukataan suhteellisuusperiaatetta, jos sen periminen ei ilmeisesti sovellu tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi; näin on silloin, kun tulot ylittävät rakenneuudistustoimenpiteiden menot. Kyseisen ylijäämän siirtämisellä maataloustukirahastoon loukataan tätä periaatetta, koska kyseessä on Kreikan hallituksen mukaan kohtuuttomasti tuottajia rasittava toimenpide, joka palvelee sellaisia päämääriä, joilla ei ole mitään tekemistä sokeriteollisuuden rakenneuudistuksen kanssa.

42 Tästä on palautettava mieliin, että unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (em. asia Agrana Zucker, tuomio 11.6.2009, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Tällaisen periaatteen toteuttamiseen liittyvien edellytysten tuomioistuinvalvonnassa toimenpide voidaan unionin lainsäätäjälle yhteisen maatalouspolitiikan alalla kuuluva laaja harkintavalta huomioon ottaen katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos tällä alalla toteutettu toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoitteleman päämäärän saavuttamiseksi (em. asia Agrana Zucker, tuomio 11.6.2009, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Sen vuoksi kysymys ei myöskään ole siitä, onko lainsäätäjän toteuttama toimenpide ollut ainoa tai paras mahdollinen, vaan siitä, onko se ollut ilmeisen soveltumaton (em. asia Agrana Zucker, tuomio 11.6.2009, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Lisäksi on syytä muistuttaa, kuten tämän tuomion 31 kohdassa on todettu, että unionin toimen lainmukaisuutta on arvioitava toimen antamisajankohtana olemassa olleiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, eikä se voi etenkään riippua toimen tehokkuusastetta koskevista jälkikäteisistä arvioista. Kun unionin lainsäätäjän on arvioitava annettavinaan olevien säännösten tulevia vaikutuksia, joita ei pystytä tarkasti ennakoimaan, tämä arviointi voidaan hylätä vain siinä tapauksessa, että se on näitä säännöksiä annettaessa lainsäätäjän käytettävissä olleiden tietojen valossa ilmeisen virheellinen (ks. yhdistetyt asiat C-267/88-C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990, Kok., s. I-435, 14 kohta; yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994, Kok., s. I-4863, 43 kohta ja asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001, Kok., s. I-5689, 84 kohta).

46 Tässä asiassa tämän tuomion 26–28 kohdassa mieliin palautetuista seikoista käy ilmi, että asetuksen N:o 320/2006 11 artiklassa säädetyn väliaikaisen maksun tarkoituksena on se, että tuottajat rahoittavat unionin sokeriteollisuuden väliaikaisen rakenneuudistusjärjestelmän, mikä edellyttää budjettitasapainoa neljän kyseessä olevan markkinointivuoden aikana aiheutuneiden menojen ja kertyneiden tulojen välillä (em. asia Agrana Zucker, tuomio 11.6.2009, 37 kohta).

47 Tätä tarkoitusta varten niiden rakenneuudistustukien rahoittamiseen tarvittavat tulot, jotka oli määrä maksaa yrityksille, jotka olivat päättäneet luopua jonkin näiden markkinointivuoden kuluessa kiintiöstään, vahvistettiin näihin tukiin liittyvien menojen sellaisen ennakkoarvion perusteella, joka neuvoston ja Euroopan komission mukaan laadittiin erityisesti niiden kiintiösokerimäärien mukaisesti, joilla sokerintuotantoa oli määrä alentaa asetetun päämäärän mukaisesti. Se, toteutuivatko menot todellisuudessa, riippui kuitenkin yritysten suorittamasta valinnasta, koska asetuksessa N:o 320/2006 otettiin käyttöön ainoastaan taloudellisia kannustimia kiintiöistä luopumista varten.

48 Näin ollen on todettava, että väliaikainen maksu vahvistettiin mainitussa asetuksessa perustetun rakenneuudistusjärjestelmän tulevien vaikutusten mukaisesti ilman, että näitä vaikutuksia olisi pystytty ennakoimaan tarkasti.

49 Näiden vaikutusten osalta on kuitenkin selvää, kuten asetuksen N:o 1261/2007 ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että koska kiintiöistä luopuminen ei ole saavuttanut alun perin odotettua tasoa niistä tässä asetuksessa säädetyistä toimenpiteistä huolimatta, joilla pyrittiin parantamaan rakenneuudistusjärjestelmän toimintaa kiintiöistä luopumisen lisäämiseksi, rakenneuudistusrahastoon syntyi ennakoimaton tulojen ylijäämä.

50 Asiakirjoista ei kuitenkaan käy ilmi, että kyseisiä toimenpiteitä varten tarvittavien menojen ja tulojen arviointi olisi ollut ilmeisen virheellinen yhteisön lainsäätäjällä asetuksen N:o 320/2006 antamisen aikaan käytettävissä olleiden tietojen valossa; ylijäämän määrä ei ole riittävä todiste sellaisen virheen olemassaolon toteen näyttämiseksi.

51 Näin ollen väliaikaisen maksun vahvistaminen ei ollut ilmeisen soveltumatonta tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Tästä seuraa, ettei asetuksen N:o 320/2006 11 artiklaa eikä tämän artiklan perusteella tapahtunutta määräaikaisen maksun perimistä voida pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisina.

Asetuksen N:o 320/2006 11 artiklan pätevyys unionin väitetyn perusteettoman edun kannalta

52 Agrana Zucker, joka katsoo, että asetuksen N:o 320/2006 11 artikla ei ole pätevä puuttuvan toimivallan, puuttuvien perustelujen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen takia, väittää, että unioni saa perusteetonta etua markkinointivuoden 2008/2009 väliaikaisen maksun toisen erän perimisen johdosta ja että sokeria tuottavat yritykset voivat vaatia tämän lainvastaisesti kannetun toisen erän palauttamista.

53 Jotta perusteettomaan etuun perustuva palautuskanne voidaan hyväksyä, edellytetään kuitenkin näyttöä siitä, että unioni on saanut etua ilman pätevää laillista perustetta ja että kantaja on vastaavasti menettänyt edun (ks. vastaavasti asia C-47/07 P, Masdar (UK) v. komissio, tuomio 16.12.2008, Kok., s. I-9761, 46 ja 49 kohta).

54 Tässä tapauksessa nyt käsiteltävässä tuomiossa esitetyistä toteamuksista seuraa, että asetuksen N:o 320/2006 11 artikla on pätevä erityisesti rajoitetun erityistoimivallan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kannalta ja että markkinointivuoden 2008/2009 väliaikaisen maksun toisen erän perimiseltä ei näin ollen rakenneuudistusrahaston ylijäämän ilmaantumisesta huolimatta puutu pätevää oikeudellista perustaa. Tästä seuraa, ettei unioni ole saanut sen perimisen johdosta sellaista perusteetonta etua, jonka vuoksi palautuskanne voisi olla perusteltu, eikä siihen voida missään tapauksessa vedota edellä mainitun 11 artiklan pätevyyden arvioimiseksi siltä osin kuin se on perimisen oikeudellinen perusta.

55 Kaikkien edellä todettujen seikkojen perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, ettei sen tutkinnassa ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen N:o 320/2006 11 artiklan pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

56 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kahdeksas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Yhteisön sokerialan väliaikaisesta rakenneuudistusjärjestelmästä ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta 20.2.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 320/2006 11 artiklaa on tulkittava siten, että väliaikainen maksu on perittävä täysimääräisenä myös silloin, kun rakenneuudistusrahastossa on tulojen ylijäämä.**

2) **Esitetyn toisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen N:o 320/2006 11 artiklan pätevyyteen.**

Allekirjoitukset