EUROOPA KOHTU OTSUS (kaheksas koda)

28. juuli 2011 *

Kohtuasjas C-309/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgerichtshof'i (Austria) 9. juuni 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 29. juunil 2010, menetluses

**Agrana Zucker GmbH**

*versus*

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

EUROOPA KOHUS (kaheksas koda),

koosseisus: koja esimees K. Schiemann, kohtunikud C. Toader ja E. Jarašiūnas (ettekandja),

* Kohtumenetluse keel: saksa.

kohtujurist: V. Trstenjak,
kohtusekretär: ametnik K. Malacek,

arvestades kirjalikus menetluses ja 31. märtsi 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Agrana Zucker GmbH, esindajad: *Rechtsanwalt* P. Pallitsch ja *Rechtsanwalt* C. Pitschas,

– Kreeka valitsus, esindajad: E. Leftheriotou ja K. Tsagkaropoulos, keda abistas õigusnõunik V. Mereas,

– Rootsi valitsus, esindajad: A. Falk ja S. Johannesson,

– Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: E. Sitbon ja Z. Kupčová,

– Euroopa Komisjon, esindajad: G. von Rintelen ja P. Rossi,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

**otsuse**

1 Eelotsusetaotlus käsitleb nõukogu 20. veebruari 2006. aasta määruse (EÜ) nr 320/2006, millega luuakse ajutine kava suhkrutööstuse ümberkorraldamiseks ühenduses ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (ELT L 58, lk 42) artikli 11 tõlgendamist ja kehtivust.

2 See taotlus on esitatud seoses Agrana Zucker GmbH (edaspidi „Agrana Zucker") kaebusega Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft'i (föderaalne põllumajandus-, metsandus-, keskkonna- ja veemajandusminister) 10. detsembri 2009. aasta otsuse peale, mis nägi ette turustusaasta 2008/2009 ajutise ümberkorraldusmakse teise osa tasumise kohustuse.

## Õiguslik raamistik

3 Määruse nr 320/2006 põhjendustes 1, 2 ja 4 on märgitud järgmist:

„(1) […] Ühenduse suhkrutootmis- ja -kaubandussüsteemi ühtlustamiseks rahvusvaheliste nõuetega ning selle konkurentsivõime tagamiseks tulevikus tuleb käivitada põhjalik ümberkorraldusprotsess, mis toob kaasa mittetasuva

tootmisvõimsuse märgatava vähenemise ühenduses. Selleks tuleks suhkru uue ja toimiva ühise turukorralduse rakendamise eeltingimusena kehtestada eraldiseisev ja autonoomne ajutine kava ühenduse suhkrutööstuse ümberkorraldamiseks. […]

(2) Ühenduse suhkrutööstuse ümberkorraldusmeetmete rahastamiseks tuleks asutada ajutine ümberkorraldusfond. Usaldusväärse finantsjuhtimise tagamiseks peaks see fond olema osa EAGGF-i tagatisrahastust ning selle suhtes tuleks seega kohaldada nõukogu 17. mai 1999. aasta määruses (EÜ) nr 1258/1999 (ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta) [EÜT L 160; lk 103; ELT eriväljaanne 03/25, lk 414] sätestatud menetlusi ja mehhanisme, ning alates 1. jaanuarist 2007 osa nõukogu 21. juuni 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1290/2005 (ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta) kehtestatud Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist. [ELT L 209, lk 1].

[...]

(4) Käesolevas määruses sätestatud ümberkorraldusmeetmeid tuleks rahastada ajutiste summade kogumisega neilt suhkru-, isoglükoosi- ja inuliinisiirupitootjatelt, kes hiljem ümberkorraldusprotsessist kasu saavad. Kuna see summa ei kuulu suhkru ühise turukorralduse raamistiku traditsiooniliste maksude hulka, tuleb selle kogumise laekumit vaadelda „sihtotstarbelise tuluna", nagu on ette nähtud nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruses (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust [EÜT L 248, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 74]"

4 Määruse nr 320/2006 artiklis 1 on sätestatud:

„1. Käesolevaga asutatakse ajutine fond suhkrutööstuse ümberkorraldamiseks ühenduses (edaspidi „ümberkorraldusfond"). […]

Ümberkorraldusfond moodustab osa Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust. Alates 1. jaanuarist 2007 moodustab ümberkorraldusfond osa Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF).

2. Ümberkorraldusfondist rahastatakse käesoleva määruse artiklites 3, 6, 7, 8 ja 9 ettenähtud meetmetest tulenevaid kulutusi.

3. Artiklis 11 nimetatud ajutine ümberkorraldusmakse loetakse tuluks, mis määruse […] nr 1605/2002 artikli 18 lõike 2 kohaselt eraldatakse ümberkorraldusfondile.

Summa, mis jääb ümberkorraldusfondi pärast lõikes 2 nimetatud kulude rahastamist, eraldatakse EAGF-ile.

[...]".

5 Määruse nr 320/2006 artiklis 3 on sätestatud:

„Igal ettevõtjal, kes toodab suhkrut […] ja kellele on eraldatud kvoot 1. juuliks 2006, on õigus ümberkorraldusabile iga loovutatud kvooditonni eest tingimusel, et ühel turustusaastal (kas 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009, või 2009/2010) ettevõtja:

a) loobub oma ühele või mitmele tehasele määratud kvoodist ja demonteerib täielikult asjaomaste tehaste tootmisseadmed,

b) loobub oma ühele või mitmele tehasele määratud kvoodist, demonteerib osaliselt asjaomaste tehaste tootmisseadmed ega kasuta asjaomaste tehaste allesjäänud tootmisseadmeid suhkruturu ühise korraldusega hõlmatud toodete tootmiseks,

või

c) loobub osast oma ühele või mitmele tehasele määratud kvoodist ega kasuta asjaomaste tehaste tootmisseadmeid toorsuhkru rafineerimiseks.

[...]”.

6 Määruse nr 320/2006 artiklid 6–9 näevad omakorda ette erinevaid mitmekesistamiseks ettenähtud abisid ja üleminekuabisid, mis vastavalt sama määruse artikli 10 lõigetele 1 ja 3 on sõltumatu artiklis 3 osutatud abist ning mida sarnaselt viimasele võib anda turustusaastate 2006/2007–2009/2010 suhtes ainult ümberkorraldusfondis kättesaadavate assigneeringute piires.

7 Määruse nr 320/2006 artiklis 11 on sätestatud:

„1. Ettevõtjad, kellele on eraldatud kvoot, maksavad iga turustusaasta iga kvooditonni kohta ajutist […]makset.

Kvootide suhtes, millest ettevõtja on asjaomasel turustusaastal loobunud vastavalt artikli 3 lõikele 1, ei kehtestata ajutist […]makset kõnealusel ega järgnevatel turustusaastatel.

2. Suhkru […] ajutine […]makse on järgmine:

– 126,40 EUR kvooditonni kohta turustusaastal 2006/2007,

– 173,8 EUR kvooditonni kohta turustusaastal 2007/2008,

– 113,3 EUR kvooditonni kohta turustusaastal 2008/2009.

[...]”.

8 Nõukogu 9. oktoobri 2007. aasta määruse (EÜ) nr 1261/2007, millega muudetakse määrust nr 320/2006 (ELT L 283, lk 8), millega võeti vastu teatud meetmed ümberkorralduskava tõhustamiseks, põhjenduses 1 on märgitud:

„[…] määrus […] nr 320/2006 […] võeti vastu eesmärgiga võimaldada kõige vähem konkurentsivõimelistel suhkrutootjatel loobuda kvoodikohasest tootmisest. Kvootidest loobumine kõnealuse määruse alusel ei ole siiski saavutanud algselt eeldatud taset.”

**Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

9 Agrarmarkt Austria (makseasutus) pani 28. septembri 2009. aasta otsusega, mida on muudetud 13. oktoobri 2009. aasta parandusotsusega, Agrana Zuckerile kohustuse maksta turustusaasta 2008/2009 eest ajutise makse teine osa summas 15 908 561,77 eurot.

10 Agrana Zucker esitas selle otsuse peale vaide, mille Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft jättis oma 10. detsembri 2009. aasta otsusega rahuldamata; selle otsuse peale on esitatud kaebus eelotsusetaotluse esitanud kohtusse.

11 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et Agrana Zucker vaidlustab selle otsuse seaduslikkust, tuginedes eelkõige Euroopa Kohtu 11. juuni 2009. aasta otsusele kohtuasjas C-33/08: Agrana Zucker (EKL 2009, lk I-5035), mis olevat kinnitanud – nagu tuleneb ka määruse nr 320/2006 artikli 1 lõike 3 esimesest lõigust kui ka sama määruse põhjendusest 4 –, et ajutisest ümberkorraldusmaksest tulenev tulu on määruse nr 1605/2002 tähenduses „sihtotstarbeline tulu" ja et nende eesmärk on tagada määruses nr 320/2006 ette nähtud ümberkorraldusmeetmete isemajandamine. Agrana Zucker tuletab sellest, et selle määruse artikli 11 teleoloogilise tõlgendamise kohaselt ei ole ajutist makset vaja sisse nõuda, kui on ilmselge, et see ei ole vajalik nende meetmete rahastamiseks. Olukord on selline turustusaasta 2008/2009 eest ajutise makse teise osa puhul, mis viiks ümberkorraldusfondi ilmse ületoteerimiseni.

12 Agrana Zucker väidab Verwaltungsgerichtshofis eelkõige, et ajutist makset ei saa eraldada ühegi teise kulutuse peale, vaatamata määruse nr 320/2006 artikli 1 lõike 3 teisele lõigule, mis näeb ette, et pärast ümberkorraldusmeetmete rahastamist ümberkorraldusfondi jäävad summad eraldatakse EAGF-ile.

13 Juhul kui turustusaasta 2008/2009 eest ajutise makse teise osa sissenõudmist ei saa täielikult välistada või kui selle lõplikku kindlaksmääramist ei tuleks muuta vastavalt ümberkorraldusfondi lõpparuandele, siis rikub määruse nr 320/2006 kaebuse esitaja sõnul proportsionaalsuse põhimõtet. Lisaks ei ole Euroopa Liidul pädevust nõuda sisse üldist maksu, mida ei kasutata Euroopa suhkruturu ümberkorraldusmeetmete rahastamiseks.

14 Lisaks väidab Agrana Zucker, et kui nimetatud artiklit tuleks tõlgendada nii, nagu soovib põhikohtuasjas kostjaks olev ametiasutus, siis oleks see õigusvastane, sest on rikutud põhjendamiskohustust.

15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Agrana Zucker on tõendanud, et erinevalt sellest juhtumist, mille kohta tehti eespool viidatud kohtuotsus Agrana Zucker, oli ümberkorraldusmeetmete rahastamiseks piisavalt vahendeid. Selles olukorras märgib siseriiklik kohus, et ta ei suuda käesolevas asjas tekkinud küsimustele vastata kehtivatele õigusnormidele ja Euroopa Kohtu praktikale tuginedes.

16 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas […] määruse […] nr 320/2006 […] artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et nimetatud artikli lõikes 2 turustusaastaks 2008/2009 ette nähtud suhkru ja inuliinisiirupi ajutine ümberkorraldusmakse summas 113,30 eurot kvooditonni kohta kuulub igal juhul ja täies ulatuses tasumisele ka siis, kui see toob kaasa (olulise) ülejääägi ümberkorraldusfondis ning rahastamisvajaduse edasine kasv tundub olevat välistatud?

2. Kui vastus esimesele eelotsuse küsimusele on jaatav, siis kas määruse […] nr 320/2006 artikkel 11 rikub sellisel juhul pädevuse andmise põhimõtet, kuna kõnealune säte võib ajutise ümberkorraldusmakse näol kehtestada üldise maksu, mida ei kasutata üksnes selliste kulude rahastamiseks, millest saavad kasu maksu adressaadid?”

## Eelotsuse küsimused

*Esimene küsimus*

17 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas määruse nr 320/2006 artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et ajutine makse tuleb tervikuna sisse nõuda, isegi kui ümberkorraldusfondis esineb tulude ülejääk.

18 Põhikohtuasja kaebuse esitaja ja Kreeka valitsus väidavad, et määruse nr 320/2006 artikli 11 teleoloogilisest tõlgendusest ilmneb, et ajutist makset ei tule sisse nõuda, kui on ilmselge, et seda ei ole vaja nimetatud määruses esitatud ümberkorraldusmeetmete rahastamiseks. Niisiis ei tuleks suhkrutootjaid kohustada maksma ajutise makse teist osa turustusaasta 2008/2009 eest, kui selle tagajärjel tekiks ümberkorraldusfondis ülejääk. Põhikohtuasja kaebuse esitaja sõnul oleks selline sissenõudmine vastuolus eelkõige isemajandamispõhimõttega, mille osas Euroopa Kohus võttis juba seisukoha eespool viidatud 11. juuni 2009. aasta kohtuotsuses Agrana Zucker, ning 8. mai 2008. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-5/06 ja C-23/06-C-36/06: Zuckerfabrik Jülich jt (EKL 2008, lk I-3231) ja 20. mai 2010. aasta otsuses kohtuasjas C-365/08: Agrana Zucker (EKL 2010, lk I-4341) ja mis tähendab eelarvetasakaalu tekkinud kulude ja saadud tulude vahel.

19 Teise võimalusena väidab Agrana Zucker, et pärast ümberkorraldusmeetmete lõpetamist tuleb koostada ümberkorraldusfondi lõpparuanne ja et ülejääk tuleks tagasi maksta tootjatele, kes peavad ajutist makset tasuma. Ta leiab kolmanda võimalusena, et pärast ülekandmist EAGF-ile, võib ülejääki kasutada üksnes nende kulude katteks, mis tekivad suhkrusektori turgude korralduse raames.

20 Sellega seoses piisab esiteks, kui märkida, et määruse nr 320/2006 artikli 11 lõige 1 näeb ette, et ettevõtjad, kellele on eraldatud kvoot, maksavad iga turustusaasta kohta ajutist makset, mille suurus on sama artikli lõikes 2 kindlaks määratud turustusaastatele 2006/2007, 2007/2008 ja 2008/2009; ja teiseks tuleb märkida, et liidu seadusandja nägi ette võimaluse, et ajutisest maksest tulenevatest tuludest tekib ülejääk, võrreldes ümberkorraldusmeetmete rahastamisega seotud kuludega, milleks see makse on mõeldud, ning on sätestanud sama määruse artikli 1 lõike 3 teises lõigus, et mis tahes summa, mis jääb ümberkorraldusfondi pärast viidatud kulude rahastamist, eraldatakse EAGF-ile.

21 Niisiis, vastupidi sellele, mida väitsid Agrana Zucker ja Kreeka valitsus, kes tõlgendasid määruse nr 320/2006 sätteid teleoloogiliselt, ilmneb selle määruse artikli 11 sõnastusest ning määruse ülesehitusest selgelt, et asjassepuutuvad ettevõtjad peavad tasuma ajutist makset kõigi käsitletud turustusaastate eest ja terves ulatuses, isegi kui sellest tekib ümberkorraldusfondi tulude ülejääk pärast seda, kui on lõppenud selle määrusega kehtestatud ajutise kava rakendamine suhkrutööstuse ümberkorraldamiseks.

22 Seetõttu tuleb esimesele küsimusele vastata, et määruse nr 320/2006 artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et ajutine makse tuleb tervikuna sisse nõuda, isegi kui ümberkorraldusfondis esineb tulude ülejääk.

*Teine küsimus*

23 Teine küsimus käsitleb sel viisil tõlgendatud määruse nr 320/2006 artikli 11 kehtivust. Ehkki formaalselt puudutab see küsimus üksnes pädevuse andmise põhimõtet, tuleb

eelotsusetaotlust ja Euroopa Kohtule esitatud märkusi silmas pidades analüüsida selle artikli kehtivust ka põhjendamiskohustuse, proportsionaalsuse põhimõtte ja liidu väidetava alusetu rikastumise seisukohast.

Määruse nr 320/2006 artikli 11 kehtivus pädevuse andmise põhimõtte seisukohast

24 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas määruse nr 320/2006 artikkel 11 on vastuolus pädevuse andmise põhimõttega, kuivõrd sellega võimaldatakse kehtestada üldine maks, mida ei kasutata üksnes selliste kulude rahastamiseks, milleks ajutine makse ette oli nähtud.

25 Agrana Zucker ja Kreeka valitsus väidavad, et makse sissenõudmine, millega rahastatakse meetmeid väljaspool suhkrusektori turgude ühise korralduse raamistikku, kujutab endast üldist maksu, mille kehtestamine ei kuulu liidu pädevuse alla.

26 Sellega seoses tuleb meenutada, nagu tuleneb ka määruse nr 320/2006 põhjendusest 1, et Euroopa Liidu Nõukogu pidas ühenduse suhkrutootmis- ja -kaubandussüsteemi ühtlustamiseks rahvusvaheliste nõuetega ning selle konkurentsivõime tagamiseks tulevikus vajalikuks käivitada põhjalik ümberkorraldusprotsess, mis toob kaasa mittetasuva tootmisvõimsuse märgatava vähenemise ühenduses. Selleks kehtestas ta kõnealuse määrusega eraldiseisva ja autonoomse ajutise kava ühenduse suhkrutööstuse ümberkorraldamiseks (eespool viidatud 11. juuni 2009. aasta kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 34).

27 Vastavalt määruse nr 320/2006 põhjendusele 5 viidi ajutise kava raames kõnealuse määrusega sisse majandussoodustus ümberkorraldusabi kujul, et madalaima tootlikkusega suhkruettevõtjad loobuksid oma kvoodikohasest tootmisest. Sel eesmärgil nähakse kõnealuse määruse artiklis 3 ette ümberkorraldusabi, mis on kättesaadav nelja turustusaasta jooksul, s.o turustusaastatel 2006/2007 kuni 2009/2010, et vähendada tootmist ulatuses, mis tagaks ühenduses tasakaalustatud turuolukorra (eespool viidatud 11. juuni 2009. aasta kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 35).

28 Selle ümberkorraldusabi ja määruse nr 320/2006 artiklites 6–9 esitatud mitmekesistamiseks ette nähtud abi ja üleminekuabi rahastamiseks asutas nõukogu ajutise ümberkorraldusfondi ning otsustas muu hulgas, nagu on öeldud kõnealuse määruse põhjenduses 4, et neid meetmeid rahastatakse ajutiste summade kogumisega neilt suhkru-, isoglükoosi- ja inuliinisiirupitootjatelt, kes hiljem ümberkorraldusprotsessist kasu saavad. Sellest saadavat tulu tuleb vaadelda „sihtotstarbelise tuluna", nagu on ette nähtud määruses nr 1605/2002 (eespool viidatud 11. juuni 2009. aasta kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 36).

29 Olles seega suunatud ühenduse suhkrutööstuse ümberkorraldamise abistamiseks, on ajutise makse sissenõudmine ühise põllumajanduspoliitika meede, mis on nõuetekohaselt EÜ artikli 37 põhjal võetud (vt analoogia alusel 11. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 265/87: Schräder HS Kraftfutter, EKL 1989, lk 2237, punkt 9 ja 26. juuni 1990. aasta otsus kohtuasjas C-8/89: Zardi, EKL 1990, lk I-2515, punkt 9).

30 Asjaolu, et sellise mitmeaastase ajutise ümberkorralduskava lõppedes tekib tulude ülejääk eelkõige seetõttu, et tootjad on oodatust vähem kasutanud ümberkorraldusabi, loobudes tootmiskvootidest, ja et see ülejääk eraldatakse määruse nr 320/2006 artikli 1 lõike 3 teise lõigu alusel EAGF-ile, ei sea kahtluse alla Euroopa seadusandja pädevust võtta sellist meedet ega võta ka selliselt meetmelt tema põllumajandusliku meetme laadi.

31 Nimelt tuleb esiteks meenutada, et liidu akti seaduslikkust tuleb hinnata nende faktiliste ja õiguslike asjaolude põhjal, mis eksisteerisid akti vastuvõtmise hetkel (vt 7. veebruari 1979. aasta otsus liidetud kohtuasjades Prantsusmaa *vs.* komisjon, EKL 1979, lk 321, punkt 7), ning eelkõige ei saa see sõltuda tagasiulatuva jõuga kaalutlustest akti tõhususe kohta (17. mai 2001. aasta otsus kohtuasjas C-449/98 P: IECC *vs.* komisjon, EKL 2001, lk I-3875, punkt 87 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Teiseks tuleb märkida, et kuna võimalik ülejääk eraldatakse EAGF-ile, mille osaks ümberkorraldusfond on, siis selle fondi võimalik ülejääk on endiselt suunatud üksnes ühise põllumajanduspoliitika meetmete rahastamiseks.

33 Sellest tuleneb, et määruse nr 320/2006 artikkel 11 ei ole vastuolus pädevuse andmise põhimõttega.

Määruse nr 320/2006 artikli 11 kehtivus põhjendamiskohustuse seisukohast

34 Agrana Zucker ja Kreeka valitsus väidavad sisuliselt, et määruse nr 320/2006 preambuli kohaselt on ajutine makse kehtestatud eesmärgiga rahastada suhkrutööstuse ümberkorraldamist. Selle määruse põhjendused on seetõttu ekslikud ja lünklikud, kui määrusega saadud tulusid võib eraldada teiste meetmete rahastamiseks ning need tulud võivad seega kaotada oma ajutise laadi.

35 Tuleb meenutada, et kui ELTL artikli 296 järgi nõutud põhjendused peavad näitama selgelt ja ühemõtteliselt asjaomase akti vastu võtnud liidu asutuse kaalutlusi, nii et asjaomased isikud võiksid tutvuda võetud meetme põhjendustega ning Euroopa

Kohus võiks teostada selle üle kontrolli, pole sellegipoolest nõutud, et põhjendused sisaldaksid kõiki asjakohaseid õiguslikke ja faktilisi asjaolusid. Põhjendamiskohustuse järgimist tuleb hinnata mitte ainult akti sõnastust, vaid ka selle tausta ning kõiki vastavat küsimust reguleerivaid õigusnorme arvestades. Kui vaidlustatud aktist ilmneb institutsiooni püstitatud peamine eesmärk, on liigne nõuda, et eraldi põhjendataks igat institutsiooni tehtud tehnilist valikut (vt eelkõige 12. juuli 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-154/04 ja C-155/04: Alliance for Natural Health jt, EKL 2005, lk I-6451, punktid 133 ja 134).

36 Käesolevas asjas on suhkrutööstuse ümberkorraldamiseks määrusega nr 320/2006 kehtestatud ajutise korra eesmärki ja selle eesmärgi saavutamiseks rakendatud meetmeid (st majandusliku ajendi kehtestamine kvootidest loobumiseks ja ümberkorraldusmeetmete rahastamine ajutise makse kogumise teel) määruse nr 320/2006 preambulis põhjendatud, nagu seda on meenutatud ka käesoleva kohtuotsuse punktides 26–28.

37 Mis puudutab selle kava finantseerimiskorda, siis on määruse n 320/2006 põhjenduses 2 märgitud, et ühenduse suhkrutööstuse ümberkorraldusmeetmete rahastamiseks tuleks asutada ajutine ümberkorraldusfond ja et usaldusväärse finantsjuhtimise tagamiseks peaks see fond olema osa EAGGF-i tagatisrahastust ja alates 1. jaanuarist 2007 määrusega nr 1290/2005 asutatud EAGF-ist.

38 Vastab tõele, et see põhjendus 2 ei selgita, miks mis tahes summa, mis jääb ümberkorraldusfondi pärast kulude rahastamist, tuleb eraldada EAGF-ile, nagu näeb ette määruse nr 320/2006 artikli 1 lõike 3 teine lõik. Siiski tuleb esmalt märkida, et selles põhjenduses on märgitud, et usaldusväärse finantsjuhtimise tagamiseks peaks see fond olema osa EAGF-ist, mis asutati rahastamaks ühise põllumajanduspoliitika erinevaid meetmeid, sh ka suhkrusektori turgude ühist korraldust käsitlevaid meetmeid. Seejärel tuleb märkida, et rahastamise seisukohast on määruse eesmärk peamiselt tagada kõigi ümberkorraldusmeetmete katmine, mille tõhusat teostamist seal käsitletakse,

et vähendada kahjumlikku tootmismahtu, ärgitades tootjaid loobuma kvoodijärgsest tootmisest. Selle akti seaduslikkuse hindamiseks asjakohasel kuupäeval, mis vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 31 märgitule on selle vastuvõtmise kuupäev, oli seega ootuspärane üksnes see, et pärast nende kulutuste teostamist esineb ümberkorraldusfondis võimalik ülejääk. Seetõttu tuleb järeldada, et otsus eraldada see ülejääk EAGF-ile, mille osaks on ümberkorraldusfond, tehti üksnes tehnilistel põhjustel, mistõttu spetsiifilist põhjendust ei saa nõuda.

39 Eelnevast tuleneb, et määruse nr 320/2006 artiklis 11 ei ole eiratud põhjendamiskohustust.

Määruse nr 320/2006 artikli 11 kehtivus proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast

40 Agrana Zucker väidab, et määruse nr 320/2006 artikkel 11 on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, kui turustusaasta 2008/2009 ajutise makse teisel osal ei ole sihtotstarvet ja kui seda võib suunata selliste kulutuste rahastamiseks, mis tekivad väljaspool suhkrusektori turgude korraldamise raamistikku. Nimelt ilmneb selle määruse põhjendusest 4, et ajutise makse eesmärk on panna tootjate kanda ümberkorraldusmeetmete maksumus vastavalt isemajandamise põhimõttele. Kuna tema sõnul ei olnud seda teist osa vaja nende meetmete rahastamiseks, siis on selle makse kogumine, mis toob kaasa olulise ülejäägi, ilmselgelt sobimatu taotletud eesmärkide saavutamiseks. Lisaks tuleneb sellest Euroopa suhkrutootjatele ebaproportsionaalne koormus.

41 Kreeka valitsuse sõnul rikub ajutise makse kogumine proportsionaalsuse põhimõtet, kui see makse on ilmselgelt sobimatu taotletud eesmärkide saavutamiseks; selline olukord esineb aga siis, kui esineb tulude ülejääk, võrreldes ümberkorraldusmeetmetega seotud kuludega. Selle ülejäägi ülekandmine EAGF-ile kujutab selle põhimõtte selget rikkumist, kuna selle valitsuse arvates on tegu meetmega, mis koormab ebaproportsionaalselt tootjaid ja mille eesmärgid ei ole seotud suhkrutööstuse ümberkorraldamisega.

42 Sellega seoses tuleb meenutada, et liidu õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluv proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et liidu institutsioonide tegevus ei läheks kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega seatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meedet, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega (eespool viidatud 11. juuni 2009. aasta kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

43 Mis puudutab nimetatud põhimõtte rakendamise tingimuste kohtulikku kontrolli, võttes arvesse liidu seadusandjale ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas antud ulatuslikku kaalutlusõigust, siis võib sellises valdkonnas võetud meetme õiguspärasust mõjutada vaid selle meetme ilmselge ebasobivus, võrreldes pädevate institutsioonide püstitatud eesmärgiga (eespool viidatud 11. juuni 2009. aasta kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 Seega ei ole vaja välja selgitada, kas seadusandja poolt võetud meede oli ainus või parim võimalik, vaid kas see meede oli ilmselgelt ebasobiv (eespool viidatud 11. juuni 2009. aasta kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

45 Lisaks tuleb meenutada – nagu mainiti ka käesoleva kohtuotsuse punktis 31 –, et liidu akti seaduslikkust tuleb hinnata nende faktiliste ja õiguslike asjaolude põhjal, mis eksisteerisid akti vastuvõtmise hetkel, ning eelkõige ei saa see sõltuda tagasiulatuva jõuga kaalutlustest akti tõhususe kohta. Kui liidu seadusandja peab hindama vastuvõtmisele tuleva õigusakti tulevast mõju, ehkki seda mõju ei saa täpselt ette näha, siis saab seadusandja hinnangut kontrollida üksnes siis, kui see näib olevat ilmselgelt ekslik, võttes arvesse neid asjaolusid, mis olid seadusandjale käsitletud õigusakti vastuvõtmise hetkel kättesaadavad (21. veebruari 1990. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-267/88-C-285/88: Wuidart jt, EKL 1990, lk I-435, punkt 14; 5. oktoobri 1994. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-133/93, C-300/93 ja C-362/93: Crispoltoni jt, EKL 1994, lk I-4863, punkt 43, ja 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes jt, EKL 2001, lk I-5689, punkt 84).

46 Käesolevas asjas ilmneb siinse kohtuotsuse punktides 26–28 esitatust, et määruse nr 320/2006 artiklis 11 ette nähtud ajutise makse eesmärk on see, et tootjad rahastavad ajutist kava suhkrutööstuse ümberkorraldamiseks liidus, milleks tuleb tagada eelarve tasakaal nelja asjaomase turustusaasta jooksul tekkinud kulude ja saadud tulude vahel (vt eespool viidatud 11. juuni 2009. aasta kohtuotsus Arana Zucker, punkt 37).

47 Sellel eesmärgil määrati ettevõtjatele, kes otsustavad ühe nende turustusaasta jooksul loobuda oma kvoodist, tasutava ümberkorraldusabi rahastamiseks vajalikud tulud kindlaks selle abiga seotud kulude prognoosiva hinnangu põhjal, mis nõukogu ja Euroopa Komisjoni sõnul tehti nimelt mõõdetava eesmärgiga kaotada kvoodikohane suhkur. Nende kulude tegelik tekkimine sõltus siiski ettevõtjate tehtavatest valikutest, sest määrus nr 320/2006 kehtestas üksnes majandusliku ajendi kvootidest loobumiseks.

48 Selles olukorras tuleb järeldada, et ajutine makse määrati kindlaks selle määrusega loodud ümberkorralduskava tulevase mõju põhjal, ilma et seda mõju oleks võinud täpselt ette näha.

49 Selle mõju osas ei ole vaidlust selles, et nagu on märgitud määruse nr 1261/2007 põhjenduses 1, siis ei saavutanud kvootidest loobumine algselt eeldatud taset, ja et seetõttu on ümberkorraldusfondis tulude ülejääk, mida ei olnud prognoositud, vaatamata selles määruses võetud meetmetele ümberkorralduskava toimimise tõhustamiseks, et loovutada suuremat hulka kvoote.

50 Siiski ei ilmne toimikust, et kulude ja nende katmiseks vajalike tulude hindamine oleks olnud ilmselgelt ekslik, arvestades asjaolusid, mis olid ühenduse seadusandjale määruse nr 320/2006 vastuvõtmise hetkel kättesaadavad, ning ülejäägi suurus ei ole üks asjaoludest, millest piisaks sellise vea olemasolu tõendamiseks.

51 Seetõttu ei ilmne, et ajutise makse kehtestamine oli ilmselgelt sobimatu taotletud eesmärgi saavutamiseks. Järelikult ei saa määruse nr 320/2006 artiklit 11 ja selle alusel ajutise makse kogumist lugeda proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus olevaks.

Määruse nr 320/2006 artikli 11 kehtivus liidu väidetava alusetu rikastumise seisukohast

52 Kuna Agrana Zucker leiab, et määruse nr 320/2006 artikkel 11 ei ole kehtiv pädevuse ja põhjenduse puudumise ning proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise tõttu, siis väidab ta, et turustusaasta 2008/2009 eest ajutise makse sissenõudmine kujutab endast liidu alusetut rikastumist ja et suhkrutootjatel on seetõttu õigus nõuda selle õigusvastaselt kogutud teise osa tagastamist.

53 Siiski on liidu alusetul rikastumisel tugineva tagastamishagi rahuldamiseks vaja tõendada liidu rikastumist, mis toimus ilma kehtiva aluseta, ja selle rikastumisega seotud hageja vaesumist (vt selle kohta 16. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-47/07 P: Masdar (UK) *vs.* komisjon, EKL 2008, lk I-9761, punktid 46 ja 49).

54 Käesolevas asjas ilmneb siinses kohtuotsuses esitatud kaalutlustest, et määruse nr 320/2006 artikkel 11 on kehtiv eelkõige seoses pädevuse andmise ja proportsionaalsuse põhimõtetega ja et turustusaasta 2008/2009 eest ajutise makse teise osa sissenõudmisel ei puudunud seega kehtiv õiguslik alus, vaatamata ülejäägi tekkele ümberkorraldusfondis. Järelikult ei ole selle summa sissenõudmine liidu alusetu rikastumine, mis võib olla kehtivaks aluseks tagastamishagile, ning igal juhul ei saa sellele viidata, et hinnata nimetatud artikli 11 kehtivust, kuivõrd see kujutab endast nimetatud sissenõudmise õiguslikku alust.

55 Kõigest eeltoodust lähtuvalt tuleb teisele küsimusele vastata, et antud küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada määruse nr 320/2006 artikli 11 kehtivust.

**Kohtukulud**

56 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kaheksas koda) otsustab:

**1. Nõukogu 20. veebruari 2006. aasta määruse (EÜ) nr 320/2006, millega luuakse ajutine kava suhkrutööstuse ümberkorraldamiseks ühenduses ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta, artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et ajutine makse tuleb tervikuna sisse nõuda, isegi kui ümberkorraldusfondis esineb tulude ülejääk.**

**2. Teise küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada määruse nr 320/2006 artikli 11 kehtivust.**

Allkirjad