WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 28 lipca 2011 r.*

W sprawie C-309/10

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (Austria) postanowieniem z dnia 9 czerwca 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 czerwca 2010 r., w postępowaniu:

Agrana Zucker GmbH

przeciwko

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: K. Schiemann, prezes izby, C. Toader i E. Jarašiūnas (sprawozdawca), sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: V. Trstenjak,
sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 31 marca 2011 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Agrany Zucker GmbH przez P. Pallitscha oraz C. Pitschasa, Rechtsanwälte,

— w imieniu rządu greckiego przez E. Leftheriotou oraz K. Tsagkaropoulosa, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez V. Mereasa, radcę prawnego,

— w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk oraz S. Johannesson, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez E. Sitbona oraz Z. Kupčovą, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez G. von Rintelena oraz P. Rossiego, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. ustanawiającego tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 58, s. 42).

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania wszczętego skargą wniesioną przez Agranę Zucker GmbH (zwaną dalej „Agraną Zucker") na decyzję Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (federalnego ministra rolnictwa, leśnictwa, środowiska naturalnego i gospodarki wodnej) z dnia 10 grudnia 2009 r., dotyczącą wezwania do zapłaty drugiej raty tymczasowej składki restrukturyzacyjnej (zwanej dalej „tymczasową składką") za rok gospodarczy 2008/2009.

Ramy prawne

3 Rozporządzenie nr 320/2006 w motywach 1, 2 i 4 stanowi w szczególności, co następuje:

„(1) […] Aby dostosować wspólnotowy system produkcji cukru i handlu cukrem do wymogów międzynarodowych, a także zapewnić konkurencyjność tego systemu w przyszłości, należy zainicjować proces głębokiej restrukturyzacji

prowadzący do znacznego ograniczenia nieopłacalnej zdolności produkcyjnej we Wspólnocie. W tym celu, jako warunek wstępny wprowadzenia funkcjonującej nowej wspólnej organizacji rynków cukru, należy ustanowić odrębny i autonomiczny tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie […].

(2) Należy ustanowić tymczasowy fundusz restrukturyzacji w celu finansowania środków restrukturyzacyjnych dla wspólnotowego przemysłu cukrowniczego. Ze względu na należyte zarządzanie finansami fundusz powinien wchodzić w skład Sekcji Gwarancji EFOGR i tym samym podlegać procedurom i mechanizmom przewidzianym w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1258/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej [Dz.U. L 160, s. 103] oraz, od 1 stycznia 2007 r. — Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, ustanowionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej [Dz.U. L 209, s. 1].

[…]

(4) Środki restrukturyzacyjne przewidziane w niniejszym rozporządzeniu powinny być finansowane z tymczasowych składek wpłacanych przez tych producentów cukru, izoglukozy i syropu inulinowego, którzy ostatecznie skorzystają z procesu restrukturyzacji. Składka ta nie wchodzi w zakres tradycyjnie stosowanych opłat w ramach wspólnej organizacji rynku cukru, a zatem przychody z tytułu pobierania tej składki powinny być uznane za »dochody przeznaczone na określony cel«, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich [Dz.U. L 248, s. 1] […]".

4 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 320/2006:

„1. Niniejszym ustanawia się tymczasowy fundusz restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie (zwany dalej »funduszem restrukturyzacji«) […].

Fundusz restrukturyzacji wchodzi w skład Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Od dnia 1 stycznia 2007 r. wchodzi on w skład Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFGR).

2. Z funduszu restrukturyzacji finansuje się wydatki wynikające ze środków przewidzianych w art. 3, 6, 7, 8 i 9.

3. Tymczasowa składka restrukturyzacyjna, o której mowa w art. 11, stanowi dochód przeznaczony na tymczasowy fundusz restrukturyzacji zgodnie z art. 18 ust. 2 rozporządzenia […] nr 1605/2002.

Wszelkie kwoty, które są dostępne w funduszu restrukturyzacji po sfinansowaniu wydatków określonych w ust. 2, są przenoszone do EFGR.

[…]".

5 Artykuł 3 rozporządzenia nr 320/2006 stanowi:

„1. Przedsiębiorstwo produkujące cukier […], któremu przed dniem 1 lipca 2006 r. przydzielono kwotę, ma prawo do pomocy restrukturyzacyjnej udzielanej na tonę kwoty, której się zrzeka, pod warunkiem że przedsiębiorstwo to w ciągu jednego roku gospodarczego w latach gospodarczych 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 i 2009/2010:

a) zrzeka się kwoty przydzielonej przez nie na rzecz jednej lub kilku swoich fabryk oraz dokonuje całkowitego demontażu urządzeń produkcyjnych w danych fabrykach,

[lub]

b) zrzeka się kwot przydzielonych przez nie na rzecz jednej lub kilku jej fabryk, dokonuje częściowego demontażu urządzeń produkcyjnych w tych fabrykach oraz nie wykorzystuje pozostałych urządzeń produkcyjnych w danych fabrykach do wytwarzania produktów objętych wspólną organizacją rynków cukru;

lub

c) zrzeka się części kwot przydzielonych przez nie na rzecz jednej lub kilku fabryk i nie wykorzystuje urządzeń produkcyjnych w danych fabrykach do rafinacji cukru surowego.

[…]”.

6 Artykuły 6–9 rozporządzenia nr 320/2006 przewidują różne rodzaje pomocy na rzecz dywersyfikacji i pomocy przejściowej, które jak wynika z art. 10 ust. 1 i 3 wskazanego rozporządzenia, są niezależne od pomocy, o której mowa w art. 3, i mogą być przyznawane, tak jak ta ostatnia pomoc, w latach gospodarczych od 2006/2007 do 2009/2010 w ramach limitów środków dostępnych z tymczasowego funduszu restrukturyzacji.

7 Artykuł 11 rozporządzenia nr 320/2006 stanowi:

„1. Tymczasowa składka […] wpłacana jest za dany rok gospodarczy od tony kwoty przez przedsiębiorstwa, którym zostały przydzielone kwoty.

Kwoty, których przedsiębiorstwo się zrzekło od danego roku gospodarczego zgodnie z art. 3 ust. 1, nie są obciążone tymczasową składką […] w tym roku gospodarczym i w kolejnych.

2. Tymczasowa składka […] restrukturyzacyjna dla cukru […] ustalona zostaje na:

— 126,40 EUR od tony kwoty w roku gospodarczym 2006/2007,

— 173,8 EUR od tony kwoty w roku gospodarczym 2007/2008,

— 113,3 EUR od tony kwoty w roku gospodarczym 2008/2009.

[…]”.

8 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1261/2007 z dnia 9 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie nr 320/2006 (Dz.U. L 283, s. 8), w którym przyjęto niektóre środki mające usprawnić funkcjonowania systemu restrukturyzacji, w motywie 1 stanowi, co następuje:

„Rozporządzenie Rady […] nr 320/2006 przyjęto w celu umożliwienia rezygnacji z produkcji kwotowej najmniej konkurencyjnym producentom cukru. Zrzeczenie się kwot na mocy tego rozporządzenia nie osiągnęło jednak poziomu, którego pierwotnie oczekiwano”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

9 Decyzja Agrarmarkt Austria (organu administrującego pomocą) z dnia 28 września 2009 r., zmieniona decyzją z dnia 13 października 2009 r., zobowiązała Agranę Zucker do zapłaty drugiej raty tymczasowej składki za rok gospodarczy 2008/2009, w wysokości 15 908 561,77 EUR.

10 Agrana Zucker wniosła na tę decyzję zażalenie, które zostało oddalone decyzją Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft z dnia 10 grudnia 2009 r., zaskarżoną do sądu krajowego.

11 Z postanowienia odsyłającego wynika, że Agrana Zucker kwestionuje zgodność z prawem tej decyzji, powołując się w szczególności na wyrok Trybunału z dnia 11 czerwca w sprawie C-33/08 Agrana Zucker, Rec. s. I-5035, który potwierdził, tak jak wynika to z art. 1 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 320/2006 i jego motywu 4, że dochody uzyskane z tytułu tymczasowej składki restrukturyzacyjnej są „dochodami przeznaczonymi na określony cel" w rozumieniu rozporządzenia nr 1605/2002 i mają zapewnić samofinansowanie środków restrukturyzacyjnych przewidzianych w rozporządzeniu nr 320/2006. Agrana Zucker wywnioskowała z tego, że zgodnie z wykładnią teleologiczną art. 11 tego rozporządzenia nie pobiera się tymczasowej składki, jeżeli w sposób oczywisty nie jest to już potrzebne do finansowania rzeczonych środków. Tak jest w przypadku drugiej raty tymczasowej składki za rok gospodarczy 2008/2009, która prowadzi do wyraźnej nadwyżki w funduszu restrukturyzacyjnym.

12 Agrana Zucker twierdzi w szczególności przed Verwaltungsgerichtshof, że składka tymczasowa nie może być przeznaczona na finansowanie jakichkolwiek innych wydatków, mimo że art. 1 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 320/2006 przewiduje przeniesienie do EFRG nadwyżki w funduszu restrukturyzacji powstałej po sfinansowaniu środków restrukturyzacyjnych.

13 W sytuacji gdyby nie można było całkowicie wykluczyć pobrania drugiej raty tymczasowej składki za rok gospodarczy 2008/2009 lub też w sytuacji gdyby jej ostateczne ustalenie nie powinno być zmienione w zależności od ostatecznego rozliczenia funduszu restrukturyzacji, art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 naruszałby zdaniem Agrany Zucker zasadę proporcjonalności. Ponadto Unia Europejska nie ma kompetencji do pobierania ogólnego podatku, który nie służyłby finansowaniu środków restrukturyzacyjnych europejskiego rynku cukru.

14 Ponadto Agrana Zucker podnosi, że w sytuacji gdyby wskazany artykuł należało interpretować zgodnie ze stanowiskiem organu administracji będącego stroną pozwaną w postępowaniu przed sądem krajowym, byłby on sprzeczny z prawem z uwagi na naruszenie obowiązku uzasadnienia.

15 Sąd krajowy zauważa, że Agrana Zucker wykazała, iż w przeciwieństwie do sytuacji badanej w postępowaniu zakończonym ww. wyrokiem w sprawie Agrana Zucker, potrzeby związane z finansowaniem środków restrukturyzacyjnych były w pełni zaspokojone. W tej sytuacji, jak twierdzi sąd krajowy, nie może on rozstrzygnąć podniesionych w niniejszym przypadku kwestii prawnych na podstawie obowiązujących przepisów i orzecznictwa Trybunału.

16 W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 11 rozporządzenia […] nr 320/2006 […] należy interpretować w ten sposób, że przewidziana w ust. 2 tego artykułu tymczasowa składka restrukturyzacyjna dla cukru i syropu inulinowego na rok gospodarczy 2008/2009 w wysokości 113,30 EUR od tony kwoty powinna zostać pobrana w każdym wypadku w pełnej wysokości, również wtedy gdy w wyniku jej zapłaty doszłoby do (znacznej) nadwyżki funduszu restrukturyzacji, a dalszy wzrost zapotrzebowania finansowego wydaje się wykluczony?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze — czy w tym przypadku art. 11 rozporządzenia […] nr 320/2006 narusza zasadę przyznania ze względu na to, że przepis ten poprzez tymczasową składkę restrukturyzacyjną mógłby wprowadzić podatek ogólny, który nie byłby ograniczony do finansowania wydatków, z których korzystają jego podatnicy?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

17 Poprzez pytanie pierwsze sąd krajowy dąży do ustalenia, czy art. 11 rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że tymczasowa składka powinna być pobrana w pełnej wysokości także w takiej sytuacji, gdy występuje nadwyżka dochodów w funduszu restrukturyzacji.

18 Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym oraz rząd grecki podnoszą, że z wykładni teleologicznej art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 wynika, iż składka tymczasowa nie powinna być pobierana, jeżeli nie jest w sposób oczywisty konieczna dla finansowania środków restrukturyzacyjnych przewidzianych w tymże rozporządzeniu. Przedsiębiorstwa produkujące cukier nie powinny być zobowiązane do płacenia drugiej raty tymczasowej składki za rok gospodarczy 2008/2009, jeżeli jej pobranie prowadzi do powstania nadwyżki w funduszu restrukturyzacji. Zdaniem skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym takie pobranie jest sprzeczne w szczególności z zasadą samofinansowania, w przedmiocie której Trybunał orzekał już w ww. wyroku z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie Agrana Zucker, a także w wyrokach: z dnia 8 maja 2008 r. w sprawach połączonych C-5/06 i od C-23/06 do C-36/06 Zuckerfabrik Jülich i in., Zb.Orz. s. I-3231, i z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie C-365/08 Agrana Zucker, Zb.Orz. s. I-4341, a która oznacza równowagę budżetową pomiędzy poniesionymi wydatkami a uzyskanymi dochodami.

19 Agrana Zucker twierdzi ponadto, że ostateczne rozliczenie funduszu restrukturyzacji powinno nastąpić po zakończeniu realizacji środków restrukturyzacji i że nadwyżka powinna być zwrócona producentom zobowiązanym do zapłacenia składki tymczasowej. Co więcej, jej zdaniem po przeniesieniu nadwyżki do EFRG nadwyżka ta powinna służyć wyłącznie finansowaniu wydatków ponoszonych w ramach organizacji rynku w sektorze cukru.

20 W związku z tym wystarczy stwierdzić, po pierwsze, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 320/2006 stanowi, iż przedsiębiorstwa, którym zostały przydzielone kwoty wpłacają za dany rok gospodarczy tymczasową składkę, której kwota jest określona w ust. 2 wskazanego artykułu za lata gospodarcze 2006/2007, 2007/2008 i 2008/2009, oraz po drugie, że prawodawca Unii przewidział możliwość nadwyżki dochodów z tytułu składki tymczasowej w stosunku do wydatków związanych z finansowaniem środków restrukturyzacyjnych, któremu to finansowaniu ma ona służyć, stanowiąc w art. 1 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzania, że wszelkie kwoty, które są dostępne w funduszu restrukturyzacji po sfinansowaniu wskazanych wydatków, są przenoszone do EFRG.

21 Wbrew zatem temu co sugerowały Agrana Zucker i rząd grecki, dokonując wykładni teleologicznej przepisów rozporządzenia nr 320/2006, z treści art. 11 tegoż rozporządzenia i jego systematyki wynika wyraźnie, że składka tymczasowa powinna być uiszczona przez dane przedsiębiorstwa we wszystkich wskazanych latach gospodarczych i w pełnej kwocie, nawet jeśli powoduje to nadwyżkę dochodów w funduszu restrukturyzacji po wprowadzeniu w życie tymczasowego systemu restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie, ustanowionego w rzeczonym rozporządzeniu.

22 W rezultacie na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 należy interpretować w ten sposób, że tymczasowa składka powinna być pobrana w pełnej wysokości także w takiej sytuacji, gdy występuje nadwyżka dochodów w funduszu restrukturyzacji.

W przedmiocie pytania drugiego

23 Drugie przedłożone pytanie dotyczy ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 interpretowanego w ten sposób. Mimo że pytanie to dotyczy formalnie wyłącznie zasady przyznania kompetencji, w świetle postanowienia odsyłającego i uwag

przedłożonych Trybunałowi należy zbadać ważność rzeczonego artykułu również w świetle obowiązku uzasadnienia, zasady proporcjonalności i podnoszonego bezpodstawnego wzbogacenia się Unii.

W przedmiocie ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 w świetle zasady przyznania kompetencji

24 Sąd krajowy rozważa, czy art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 jest sprzeczny z zasadą przyznania kompetencji, w zakresie w jakim pozwala na wprowadzenie ogólnego podatku, który nie jest ograniczony do finansowania wydatków, któremu ma służyć tymczasowa składka.

25 Agrana Zucker oraz rząd grecki twierdzą, że pobieranie opłaty służącej finansowaniu środków stosowanych poza ramami wspólnej organizacji rynku w sektorze cukru nadaje tej opłacie charakter ogólnego podatku, którego ustanowienie nie należy do zakresu uprawnień Unii.

26 W związku z tym należy przypomnieć, że jak wynika z motywu 1 rozporządzenia nr 320/2006, Rada Unii Europejskiej uznała, że aby dostosować wspólnotowy system produkcji cukru i handlu cukrem do wymogów międzynarodowych, a także zapewnić konkurencyjność tego systemu w przyszłości, należy zainicjować proces głębokiej restrukturyzacji, prowadzący do znacznego ograniczenia nieopłacalnej zdolności produkcyjnej we Wspólnocie. W tym celu ustanowiono we wskazanym rozporządzeniu odrębny i autonomiczny tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie (ww. wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie Agrana Zucker, pkt 34).

27 W ramach tego tymczasowego systemu rozporządzenie nr 320/2006 przewiduje — jak to zostało wskazane w motywie 5 rozporządzenia — zachętę ekonomiczną w formie odpowiedniej pomocy restrukturyzacyjnej dla przedsiębiorstw o najniższej produktywności, tak aby zrezygnowały one z produkcji w ramach posiadanych kwot. W tym celu przytoczone rozporządzenie przewiduje w art. 3 pomoc restrukturyzacyjną dostępną w czterech latach gospodarczych, od 2006/2007 do 2009/2010, w celu zmniejszenia produkcji w zakresie koniecznym, aby osiągnąć stan równowagi rynkowej we Wspólnocie (ww. wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie Agrana Zucker, pkt 35).

28 W celu finansowania tej pomocy restrukturyzacyjnej oraz pomocy na rzecz dywersyfikacji i pomocy tymczasowej, o których mowa w art. 6–9 rozporządzenia nr 320/2006, Rada ustanowiła tymczasowy fundusz restrukturyzacji, a w szczególności podjęła decyzję, jak stanowi motyw 4 tego rozporządzenia, że środki te powinny być finansowane z tymczasowych składek wpłacanych przez tych producentów cukru, izoglukozy i syropu inulinowego, którzy ostatecznie skorzystają z procesu restrukturyzacji. Przychody z tytułu pobierania tej składki powinny być uznane za „dochody przeznaczone na określony cel" zgodnie z rozporządzeniem nr 1605/2002 (ww. wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie Agrana Zucker, pkt 36).

29 Pobieranie tymczasowej składki mające służyć restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie stanowi zatem środek wspólnej polityki rolnej, przyjęty zgodnie z art. 37 WE (zob. analogicznie wyroki: z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schräder HS Kraftfutter, Rec. s. 2237, pkt 9; z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie C-8/89 Zardi, Rec. s. I-2515, pkt 9).

30 Fakt, że po zakończeniu realizacji takiego wieloletniego tymczasowego systemu restrukturyzacji występuje nadwyżka dochodów, w szczególności z uwagi na fakt, że producenci ostatecznie w mniejszym niż spodziewany zakresie ubiegali się o pomoc restrukturyzacyjną, rezygnując z kwot produkcyjnych, oraz że nadwyżka ta jest przenoszona do EFRG na podstawie art. 1 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 320/2006, nie podważa kompetencji prawodawcy Unii w zakresie ustanowienia takiego środka i nie odbiera mu charakteru środka polityki rolnej.

31 Należy bowiem, po pierwsze, przypomnieć, że zgodność z prawem aktu Unii powinna być oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania tego aktu (zob. wyrok z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawach połączonych 15/76 i 16/76 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. 321, pkt 7) i nie może w szczególności zależeć od wniosków a posteriori dotyczących jego skuteczności (wyrok z dnia 17 maja 2001 r. w sprawie C-449/98 P IECC przeciwko Komisji, Rec. s. I-3875, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Po drugie, należy zauważyć, że z uwagi na przeniesienie do EFRG, w którego skład wchodzi fundusz restrukturyzacji, ewentualna nadwyżka w tym ostatnim funduszu w dalszym ciągu służy finansowaniu wyłącznie środków z zakresu wspólnej polityki rolnej.

33 Wynika stąd, że art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 nie jest sprzeczny z zasadą przyznania kompetencji.

W przedmiocie ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 w świetle obowiązku uzasadnienia

34 Agrana Zucker i rząd grecki podnoszą zasadniczo, że zgodnie z preambułą rozporządzenia nr 320/2006 tymczasowa składka jest ustanowiona w celu finansowania środków restrukturyzacyjnych przemysłu cukrowniczego. Uzasadnienie tego rozporządzenia byłoby zatem błędne lub niepełne, gdyby dochody, które ono ustanawia, mogły być wykorzystane w celu finansowania innych środków i utracić w ten sposób swój tymczasowy charakter.

35 Należy w tym względzie przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia ustanowiony w art. 296 TFUE wymaga wprawdzie przedstawienia jasno i niedwuznacznie rozumowania organu Unii będącego autorem danego aktu, w sposób pozwalający

zainteresowanym na poznanie motywów podjętego środka, a Trybunałowi umożliwiający wykonanie jego kontroli, niemniej jednak nie jest konieczne podanie wszystkich istotnych względów prawnych i faktycznych. Przestrzeganie obowiązku uzasadnienia powinno być oceniane z punktu widzenia nie tylko brzmienia aktu, lecz również jego kontekstu oraz ogółu norm prawnych regulujących daną dziedzinę. Jeżeli z zaskarżonego aktu można wywnioskować zasadniczy cel, jaki zamierzała zrealizować instytucja, to zbędne byłoby żądanie odrębnego uzasadnienia dla każdego z technicznych rozstrzygnięć przyjętych przez instytucję (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health i in., Zb.Orz. s. I-6451, pkt 133, a także 134).

36 W niniejszym przypadku cel tymczasowego systemu restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego ustanowionego rozporządzeniem nr 320/2006 oraz środki przyjęte dla realizacji tego celu, tzn. wprowadzenie zachęty ekonomicznej dla rezygnacji z kwot i finansowanie środków restrukturyzacji poprzez pobranie tymczasowej składki, są w szczególności przedmiotem uzasadnienia w preambule rozporządzenia nr 320/2006, przypomnianego w pkt 26–28 niniejszego wyroku.

37 Co się tyczy zasad finansowania rzeczonego systemu, motyw 2 rozporządzenia nr 320/2006 stanowi, że należy ustanowić tymczasowy fundusz restrukturyzacji w celu finansowania środków restrukturyzacyjnych dla wspólnotowego przemysłu cukrowniczego i że ze względu na należyte zarządzanie finansami fundusz powinien wchodzić w skład Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, a od dnia 1 stycznia 2007 r. — EFRG, ustanowionego rozporządzeniem nr 1290/2005.

38 Bez wątpienia tenże motyw 2 nie przedstawia powodów, dla których, zgodnie z art. 1 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 320/2006, wszelkie kwoty, które są dostępne w funduszu restrukturyzacji po sfinansowaniu wydatków, są przenoszone do EFGR. Jednakże należy przede wszystkim zauważyć, że motyw ten stwierdza, iż to ze względu na należyte zarządzanie finansami fundusz ten wchodzi w skład EFRG, który został ustanowiony w celu zagwarantowania finansowania różnych środków wspólnej polityki rolnej, w tym również tych z zakresu wspólnej organizacji rynku w sektorze cukru. Należy następnie stwierdzić, że jeśli chodzi o aspekt finansowy, rozporządzenie dąży zasadniczo do zapewnienia środków na pokrycie wszystkich wydatków

związanych z restrukturyzacją, której rzeczywistą realizację zakłada, z zamiarem ograniczenia nieopłacalnej zdolności produkcyjnej poprzez zachęcanie producentów do rezygnacji z produkcji w ramach posiadanych kwot. W dniu istotnym dla dokonania oceny zgodności z prawem tego aktu, czyli jak zostało przypomniane w pkt 31 niniejszego rozporządzenia — w dniu jego przyjęcia, możliwe do przyjęcia było zatem wyłącznie wystąpienie ewentualnej rezydualnej nadwyżki w funduszu restrukturyzacji po sfinansowaniu tych wydatków. Należy zatem uznać, że decyzja o przeniesieniu tej nadwyżki do EFRG, w którego skład wchodzi fundusz restrukturyzacji, jest rozwiązaniem o wyłącznie technicznym charakterze, które nie wymaga szczególnego uzasadnienia.

39 Wynika z powyższego, że art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 nie narusza w żadnym względzie obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 w świetle zasady proporcjonalności

40 Agrana Zucker twierdzi, że art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności, jeżeli druga rata tymczasowej składki za rok gospodarczy 2008/2009 nie ma przeznaczenia i może być przekazana na finansowanie wydatków wykraczających poza ramy organizacji rynku w sektorze cukru. Jak wynika bowiem z motywu 4 tego rozporządzenia, celem tymczasowej składki jest obciążenie producentów kosztami środków restrukturyzacyjnych, zgodnie z zasadą samofinansowania. Ponieważ rzeczona druga rata nie była, zdaniem Agrana Zucker, konieczna dla sfinansowania tych środków, jej pobranie, powodujące powstanie znaczącej nadwyżki jest w oczywisty sposób nieodpowiednie do osiągnięcia założonych celów. Ponadto wynika z tego nadmierne obciążenie dla europejskich przedsiębiorstw produkujących cukier.

41 Zdaniem rządu greckiego pobranie tymczasowej składki narusza zasadę proporcjonalności, w sytuacji gdy jest w oczywisty sposób nieodpowiednie do osiągnięcia założonych celów, co ma miejsce, gdy występuje nadwyżka dochodów w stosunku do wydatków związanych ze środkami restrukturyzacyjnymi. Przeniesienie tej nadwyżki do EFRG stanowi istotne naruszenie tej zasady, w zakresie w jakim, zdaniem tego rządu, chodzi o środek obciążający w nieproporcjonalny sposób producentów i służący celom innym niż restrukturyzacja przemysłu cukrowniczego.

42 Należy przypomnieć w tym względzie, iż zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (ww. wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie Agrana Zucker, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Co się tyczy kontroli sądowej okoliczności wykonywania tej zasady w kontekście szerokiego zakresu uznania, którym dysponuje prawodawca Unii w dziedzinie wspólnej polityki rolnej, jedynie w oczywisty sposób nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwa instytucja zamierza osiągnąć, charakter działania ustanowionego w tej materii może mieć wpływ na jego zgodność z prawem (ww. wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie Agrana Zucker, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Tym samym chodzi o ustalenie nie tego, czy podjęte przez prawodawcę działanie było jedynym lub najlepszym z możliwych, lecz czy było ono w oczywisty sposób nieodpowiednie (ww. wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie Agrana Zucker, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Należy ponadto przypomnieć, że jak zauważono w pkt 31 niniejszego wyroku, zgodność z prawem aktu Unii powinna być oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania tego aktu i nie może w szczególności zależeć od wniosków a posteriori dotyczących jego skuteczności. W sytuacji gdy prawodawca Unii jest zmuszony do oszacowania przyszłych skutków wydawanej regulacji, a skutków tych nie można przewidzieć dokładnie, jego ocenę można podważyć tylko wtedy, jeżeli w świetle informacji, którymi dysponował w chwili wydawania danej regulacji, okaże się ona w oczywisty sposób błędna (wyroki: z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawach połączonych od C-267/88 do C-285/88 Wuidart i in., Rec. s. I-435, pkt 14; z dnia 5 października 1994 r. w sprawach połączonych C-133/93, C-300/93 i C-362/93 Crispoltoni i in., Rec. s. I-4863, pkt 43; a także z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 84).

46 W niniejszym przypadku z przypomnianych w pkt 26–28 niniejszego wyroku ustaleń wynika, że celem tymczasowej składki przewidzianej w art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 jest finansowanie przez producentów tymczasowego systemu restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego w Unii, który zakłada równowagę budżetową pomiędzy poniesionymi wydatkami a uzyskanymi dochodami w trakcie czterech lat gospodarczych branych pod uwagę (zob. ww. wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie Agrana Zucker, pkt 37).

47 W tym celu dochody konieczne do finansowania pomocy restrukturyzacyjnej, wypłacanej przedsiębiorstwom, które w ciągu jednego roku w tych latach gospodarczych zdecydowały się zrezygnować z przyznanych im kwot, zostały określone na podstawie prognozowanej oceny wydatków związanych z tą pomocą, przeprowadzonej według Rady i Komisji Europejskiej w zależności w szczególności od docelowych ilości wycofanego cukru kwotowego. Rzeczywista realizacja tych wydatków zależy jednak od decyzji podjętych przez przedsiębiorstwa, gdyż rozporządzenie nr 320/2006 przewiduje wyłącznie zachętę ekonomiczną do rezygnacji z kwot.

48 W tej sytuacji należy stwierdzić, że tymczasowa składka została ustalona w zależności od przyszłych skutków systemu restrukturyzacji ustanowionego tym rozporządzeniem, przy czym skutki te nie mogły być przewidziane w sposób ścisły.

49 Tymczasem co się tyczy rzeczonych skutków, nie ulega wątpliwości, że jak stwierdzono w motywie 1 rozporządzenia nr 1261/2007, zrzeczenie się kwot na mocy tego rozporządzenia nie osiągnęło poziomu, którego pierwotnie oczekiwano, i z tego względu, pomimo środków ustanowionych w tym rozporządzeniu dla usprawnienia systemu restrukturyzacji w celu uwolnienia dalszych kwot, fundusz restrukturyzacji wykazuje nieprzewidzianą nadwyżkę dochodów.

50 Jednakże z akt sprawy nie wynika, że ocena wydatków i dochodów koniecznych dla ich zaspokojenia była w oczywisty sposób błędna w świetle informacji, które posiadał prawodawca wspólnotowy w chwili przyjęcia rozporządzenia nr 320/2006, gdyż rozmiar nadwyżki nie jest czynnikiem wystarczającym do wykazania zaistnienia takiego błędu.

51 Nie wdaje się zatem, aby ustalenie tymczasowej składki było w oczywisty sposób nieodpowiednie do osiągnięcia założonego celu. W rezultacie nie można uznać, że art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 i pobranie na jego podstawie tymczasowej składki są sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

W przedmiocie ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 w świetle podnoszonego bezpodstawnego wzbogacenia się Unii

52 Uznawszy, że art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 jest nieważny z uwagi na brak kompetencji i uzasadnienia, a także naruszenie zasady proporcjonalności, Agrana Zucker twierdzi, że pobranie drugiej raty składki tymczasowej za rok gospodarczy 2008/2009 jest źródłem bezpodstawnego wzbogacenia się Unii i że producenci cukru mogą w związku z tym w uzasadniony sposób domagać się zwrotu tej drugiej raty, pobranej niezgodnie z prawem.

53 Jednakże aby skarga o zwrot wynikająca z bezpodstawnego wzbogacenia się Unii mogła być uznana, konieczne jest wykazanie wzbogacenia się Unii bez ważnej podstawy prawnej oraz zubożenia skarżącego związanego z tym wzbogaceniem się [zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-47/07 P Masdar (UK) przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9761, pkt 46, 49].

54 Tymczasem w niniejszym przypadku z ustaleń zawartych w niniejszym wyroku wynika, że art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 jest ważny w świetle w szczególności zasad przyznania kompetencji i proporcjonalności oraz że pobranie drugiej raty tymczasowej składki za rok gospodarczy 2008/2009, mimo wystąpienia nadwyżki w funduszu restrukturyzacji, nie jest w związku z tym pozbawione ważnej podstawy prawnej. W rezultacie pobranie tej raty nie stanowi bezpodstawnego wzbogacenia się Unii, które mogłoby być ważną podstawą skargi o zwrot, a w każdym razie nie można powołać się na nie dla potrzeb dokonania oceny ważności wskazanego art. 11, który jest podstawą prawną takiego pobrania.

55 Mając na względzie powyższe uwagi, na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że jego analiza nie wykazała żadnego elementu, który mógłby stanowić o naruszeniu ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006.

W przedmiocie kosztów

56 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (ósma izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. ustanawiającego tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej należy interpretować w ten sposób, że tymczasowa składka powinna być pobrana w pełnej wysokości także w takiej sytuacji, gdy występuje nadwyżka dochodów w funduszu restrukturyzacji.**

2) **Analiza pytania drugiego nie wykazała żadnego elementu, który mógłby stanowić o naruszeniu ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006.**

Podpisy