SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 28. julija 2011 *

V zadevi C-309/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (Avstrija) z odločbo z dne 9. junija 2010, ki je prispela na Sodišče 29. junija 2010, v postopku

Agrana Zucker GmbH

proti

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi K. Schiemann, predsednik senata, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas (poročevalec), sodnik,

* Jezik postopka: nemščina.

generalna pravobranilka: V. Trstenjak,
sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 31. marca 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Agrana Zucker GmbH P. Pallitsch in C. Pitschas, odvetnika,

– za grško vlado E. Leftheriotou in K. Tsagkaropoulos, zastopnika, skupaj z V. Mereasom, pravnim svetovalcem,

– za švedsko vlado A. Falk in S. Johannesson, zastopnici,

– za Svet Evropske unije E. Sitbon in Z. Kupčová, zastopnika,

– za Evropsko komisijo G. von Rintelen in P. Rossi, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago in veljavnost člena 11 Uredbe Sveta (ES) št. 320/2006 z dne 20. februarja 2006 o ustanovitvi začasne sheme za prestrukturiranje industrije sladkorja v Skupnosti in spremembi Uredbe (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 58, str. 42).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru tožbe, ki jo je družba Agrana Zucker GmbH (v nadaljevanju: Agrana Zucker) vložila zoper odločbo Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (zvezni minister za kmetijstvo, gozdarstvo, okolje in vode) z dne 10. decembra 2009 v zvezi z določitvijo drugega obroka začasnega zneska za prestrukturiranje (v nadaljevanju: začasni znesek) za tržno leto 2008/2009.

Pravni okvir

3 V uvodnih izjavah 1, 2 in 4 Uredbe št. 320/2006 je navedeno zlasti to:

„(1) […] Da bi sistem Skupnosti za proizvodnjo in trženje sladkorja uskladili z mednarodnimi zahtevami in zagotovili njegovo konkurenčnost v prihodnosti, bi bilo treba uvesti temeljit proces prestrukturiranja, ki bi privedel do občutnega

zmanjšanja nedobičkonosne proizvodne zmogljivosti v Skupnosti. V ta namen bi bilo treba kot predpogoj za začetek izvajanja učinkovite nove skupne tržne ureditve za sladkor ustanoviti ločeno in neodvisno začasno shemo za prestrukturiranje industrije sladkorja v Skupnosti. […]

(2) Za financiranje ukrepov prestrukturiranja industrije sladkorja Skupnosti bi bilo treba ustanoviti začasni sklad za prestrukturiranje. Zaradi dobrega finančnega poslovodenja bi moral biti sklad del Jamstvenega oddelka EKUJS, urejati pa bi ga morali postopki in mehanizmi iz Uredbe Sveta (ES) št. 1258/1999 z dne 17. maja 1999 o financiranju skupne kmetijske politike [(UL L 160, str. 103)], ter od 1. januarja 2007 del Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, ustanovljenega z Uredbo Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike [(UL L 209, str. 1)].

[…]

(4) Ukrepe za prestrukturiranje, predvidene v tej uredbi, bi bilo treba financirati z zbiranjem začasnih zneskov od tistih proizvajalcev sladkorja, izoglukoze in inulinskega sirupa, ki bodo na koncu imeli koristi od procesa prestrukturiranja. Ker ta sredstva ne bodo sodila med dajatve, ki so običajne v okviru skupne tržne ureditve za sladkor, se izkupiček iz teh začasnih zneskov šteje za ‚namenski prejemek', kot je predviden v Uredbi Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti [(UL L 248, str. 1)] […]"

4 Člen 1 Uredbe št. 320/2006 določa:

„1. Ustanovi se začasni sklad za prestrukturiranje industrije sladkorja v Evropski skupnosti (v nadaljnjem besedilu ‚sklad za prestrukturiranje').

Sklad za prestrukturiranje je del Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada. Od 1. januarja 2007 je del Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS).

2. Sklad za prestrukturiranje financira odhodke za ukrepe, določene v členih 3, 6, 7, 8 in 9.

3. Začasni znesek za prestrukturiranje iz člena 11 je prejemek, dodeljen skladu za prestrukturiranje v skladu s členom 18(2) Uredbe […] št. 1605/2002.

Vsak znesek, ki je v skladu za prestrukturiranje na voljo po financiranju odhodkov iz odstavka 2, se dodeli EKJS.

[…]"

5 Člen 3 Uredbe št. 320/2006 določa:

„1. Vsako podjetje, ki proizvaja sladkor […], ki mu je bila kvota dodeljena do 1. julija 2006, je upravičeno do pomoči za prestrukturiranje na tono opuščene kvote, pod pogojem, da v enem od tržnih let 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 in 2009/2010:

(a) opusti kvoto, ki jo je podelilo eni ali več svojih tovarn in v celoti odstrani proizvodne zmogljivosti zadevnih tovarn;

ali

(b) opusti kvoto, ki jo je podelilo eni ali več svojih tovarn, delno odstrani proizvodne zmogljivosti zadevnih tovarn in mesta proizvodnje ter preostalih proizvodnih zmogljivosti zadevnih tovarn ne uporablja za proizvodnjo proizvodov, ki jih zajema skupna tržna ureditev za sladkor;

ali

(c) opusti del kvote, ki jo je podelilo eni ali več svojih tovarn, in proizvodnih zmogljivosti zadevnih tovarn ne uporablja za prečiščevanje surovega sladkorja.

[…]“

6 Členi od 6 do 9 Uredbe št. 320/2006 določajo različne pomoči za diverzifikacijo in prehodne pomoči, ki so, kot izhaja iz člena 10(1) in (3), neodvisne od pomoči iz člena 3 in se, kot zadnjenavedena pomoč, lahko dodelijo za tržna leta od 2006/2007 do 2009/2010 le v mejah sredstev, ki so na razpolago v skladu za prestrukturiranje.

7 Člen 11 Uredbe št. 320/2006 določa:

„1. Začasni znesek […] plačujejo na tržno leto na tono kvote tista podjetja, ki jim je bila kvota dodeljena […]

Kvote, ki jih je podjetje od danega tržnega leta opustilo v skladu s členom 3(1), niso zavezane plačilu začasnega zneska […] za to tržno leto in naslednja tržna leta.

2. Začasni znesek […] za sladkor […] znaša:

– 126,40 EUR na tono kvote za tržno leto 2006/2007,

– 173,8 EUR na tono kvote za tržno leto 2007/2008,

– 113,3 EUR na tono kvote za tržno leto 2008/2009.

[…]“

8 V uvodni izjavi 1 Uredbe Sveta (ES) št. 1261/2007 z dne 9. oktobra 2007 o spremembi Uredbe (ES) št. 320/2006 (UL L 283, str. 8), s katero so bili sprejeti nekateri ukrepi za izboljšanje delovanja sheme za prestrukturiranje, je navedeno:

„Uredba […] št. 320/2006 […] je bila sprejeta z namenom, da se najmanj konkurenčnim proizvajalcem sladkorja omogoči opustitev njihove kvote proizvodnje. Kljub temu opustitev kvot v skladu z navedeno uredbo ni dosegla pričakovane ravni.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

9 Agramarkt Austria (organ za dajanje subvencij) je družbi Agrana Zucker z odločbo z dne 28. septembra 2009, ki je bila popravljena z odločbo z dne 13. oktobra 2009, naložil plačilo drugega obroka začasnega zneska za tržno leto 2008/2009, ki je znašal 15.908.561,77 EUR.

10 Družba Agrana Zucker je zoper to odločbo vložila ugovor, ki je bil zavrnjen z odločbo Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft z dne 10. decembra 2009, zoper to odločbo pa je bila vložena tožba na predložitveno sodišče.

11 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je družba Agrana Zucker zakonitosti te odločbe ugovarjala zlasti na podlagi sodbe Sodišča z dne 11. junija 2009 v zadevi Agrana Zucker, C-33/08 (ZOdl., str. I-5035), ki naj bi potrdila, kot naj bi to izhajalo iz člena 1(3), prvi pododstavek, in uvodne izjave 4 Uredbe št. 320/2006, da so prejemki iz naslova začasnih zneskov za prestrukturiranje „namenski prejemki" v smislu Uredbe št. 1605/2002 in da so namenjeni samofinanciranju ukrepov za prestrukturiranje iz Uredbe št. 320/2006. Družba Agrana Zucker iz tega sklepa, da po teleološki razlagi člena 11 te uredbe ni treba pobirati začasnega zneska, saj to očitno ni več nujno za financiranje teh ukrepov. To naj bi veljalo za drug obrok začasnega zneska za tržno leto 2008/2009, ki naj bi povzročil očiten presežek v skladu za prestrukturiranje.

12 Družba Agrana Zucker v postopku pred Verwaltungsgerichtshof zlasti trdi, da začasnega zneska ni mogoče nameniti nobenemu drugemu odhodku, čeprav člen 1(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 320/2006 določa, da se vsak znesek, ki je v skladu za prestrukturiranje na voljo po financiranju ukrepov za prestrukturiranje, dodeli EKJS.

13 Če izterjave drugega obroka začasnega zneska za tržno leto 2008/2009 ne bi bilo mogoče popolnoma izključiti ali če končne določitve tega zneska pri končnem obračunu sklada za prestrukturiranje ne bi bilo mogoče spremeniti, je člen 11 Uredbe št. 320/2006 po mnenju družbe Agrana Zucker kršil načelo sorazmernosti. Poleg tega naj Evropska unija ne bi bila pristojna za pobiranje splošnih davkov, ki niso vezani na financiranje ukrepov za prestrukturiranje evropskega trga s sladkorjem.

14 Poleg tega Agrana Zucker navaja, da bi bil ta člen, če bi ga razlagali tako, kot želi toženi organ v postopku v glavni stvari, zaradi kršitve obveznosti obrazložitve nezakonit.

15 Predložitveno sodišče navaja, da je družba Agrana Zucker dokazala, da so bile – za razliko od položaja, o katerem je bilo presojeno v zgoraj navedeni sodbi Agrana Zucker – potrebe po financiranju ukrepov za prestrukturiranje že v celoti krite. V teh okoliščinah to sodišče meni, da na pravna vprašanja v obravnavani zadevi ne more odgovoriti na podlagi upoštevnih predpisov in sodne prakse Sodišča.

16 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 11 Uredbe […] št. 320/2006 […] razlagati tako, da je treba začasni znesek za prestrukturiranje za sladkor in inulinski sirup, določen v odstavku 2 tega člena v višini 113,30 EUR na tono kvote za tržno leto 2008/2009, vsekakor in v celoti pobrati tudi, če bi s plačilom nastal (velik) presežek v skladu za prestrukturiranje in se zdi dodatno povečanje potreb po financiranju izključeno?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je člen 11 Uredbe […] št. 320/2006 v tem primeru v nasprotju z načelom prenesenih pristojnosti, ker bi ta določba lahko z začasnim zneskom za prestrukturiranje uvedla splošni davek, ki ne bi bil omejen na financiranje odhodkov, ki koristijo osebam, ki morajo plačati davek?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

17 Predložitveno sodišče v prvem vprašanju sprašuje, ali je treba člen 11 Uredbe št. 320/2006 razlagati tako, da se začasni znesek v celoti pobere, tudi če bi to povzročilo presežek prejemkov v skladu za prestrukturiranje.

18 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari in grška vlada navajata, da iz teleološke razlage člena 11 Uredbe št. 320/2006 izhaja, da se začasni znesek ne sme pobrati, če je očitno, da ni potreben za financiranje ukrepov za prestrukturiranje iz te uredbe. Tako naj podjetja, ki proizvajajo sladkor, ne bi smela biti zavezana k plačilu drugega obroka začasnega zneska za tržno leto 2008/2009, če bi pobiranje tega obroka povzročilo presežek v skladu za prestrukturiranje. Po mnenju tožeče stranke v postopku v glavni stvari bi bilo to pobiranje v nasprotju zlasti z načelom samofinanciranja, o katerem se je Sodišče že izreklo v zgoraj navedeni sodbi z dne 11. junija 2009 v zadevi Agrana Zucker in v sodbah z dne 8. maja 2008 v združenih zadevah Zuckerfabrik Jülich in drugi (C-5/06 in od C-23/06 do C-36/06, ZOdl., str. I-3231) in z dne 20. maja 2010 v zadevi Agrana Zucker (C-365/08, ZOdl., str. I-4341) ter v skladu s katerim morajo biti odhodki in prejemki uravnoteženi.

19 Družba Agrana Zucker podredno trdi, da je treba po prenehanju izvajanja ukrepov prestrukturiranja izdelati končni obračun sklada za prestrukturiranje in da je treba presežek vrniti proizvajalcem, ki so zavezani k plačilu začasnega zneska. Še bolj podredno meni, da se lahko po prenosu presežka na EKJS ta presežek uporabi le za financiranje odhodkov v okviru ureditve trgov v sektorju sladkorja.

20 Glede tega zadostuje ugotovitev, prvič, da člen 11(1) Uredbe št. 320/2006 določa, da podjetja, ki jim je bila kvota dodeljena, začasni znesek za prestrukturiranje na tržno leto za tržna leta 2006/2007, 2007/2008 in 2008/2009 plačujejo v višini iz odstavka 2 tega člena, in, drugič, da je zakonodajalec Unije predvidel možnost, da bodo prejemki iz naslova začasnih zneskov presegli odhodke zaradi financiranja ukrepov prestrukturiranja, ki so jim ti zneski namenjeni, tako da je v členu 1(3), drugi pododstavek, iste uredbe določil, da se vsak znesek, ki je v skladu za prestrukturiranje na voljo po financiranju omenjenih odhodkov, dodeli EKJS.

21 V nasprotju s tem, kar sta menili družba Agrana Zucker in grška vlada na podlagi teleološke razlage določbe Uredbe št. 320/2006, je iz besedila člena 11 te uredbe in njene sistematike jasno razvidno, da morajo zadevna podjetja začasni znesek za vsa navedena tržna leta plačati v celoti, tudi če to po koncu izvajanja začasne sheme za prestrukturiranje industrije sladkorja iz te uredbe v skladu za prestrukturiranje povzroči presežek prejemkov.

22 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 11 Uredbe št. 320/2006 razlagati tako, da se začasni znesek v celoti pobere, tudi če bi to povzročilo presežek prejemkov v skladu za prestrukturiranje.

Drugo vprašanje

23 Drugo postavljeno vprašanje se nanaša na veljavnost tako razlaganega člena 11 Uredbe št. 320/2006. Čeprav se to vprašanje formalno nanaša le na načelo prenesenih pristojnosti, je treba na podlagi predložitvene odločbe in stališč, ki so bila predložena

Sodišču, preveriti veljavnost tega člena tudi z vidikov obveznosti obrazložitve, načela sorazmernosti in domnevne neupravičene obogatitve Unije.

Veljavnost člena 11 Uredbe št. 320/2006 z vidika načela prenesenih pristojnosti

24 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je člen 11 Uredbe št. 320/2006 v nasprotju z načelom prenesenih pristojnosti, ker bi ta določba lahko z začasnim zneskom za prestrukturiranje uvedla splošni davek, ki ne bi bil omejen na financiranje odhodkov, ki jim je začasni znesek namenjen.

25 Družba Agrana Zucker in grška vlada trdita, da bi pobiranje dajatve, s katero se financirajo ukrepi zunaj okvira skupne ureditve trgov v sektorju sladkorja, pomenilo, da je ta dajatev splošni davek, za uvedbo katerega Unija nima prenesene pristojnosti.

26 V zvezi s tem je treba spomniti, kot je razvidno iz uvodne izjave 1 Uredbe št. 320/2006, da je Svet Evropske unije menil, da bi bilo treba – da bi sistem Skupnosti za proizvodnjo in trženje sladkorja uskladili z mednarodnimi zahtevami in zagotovili njegovo konkurenčnost v prihodnosti – uvesti temeljit proces prestrukturiranja, da bi se občutno zmanjšala nedobičkonosna proizvodna zmogljivost v Skupnosti. Zaradi tega je s to uredbo ustanovil ločeno in neodvisno začasno shemo za prestrukturiranje industrije sladkorja v Skupnosti (zgoraj navedena sodba Agrana Zucker z dne 11. junija 2009, točka 34).

27 V okviru te začasne sheme je bila z Uredbo št. 320/2006, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 5, v obliki pomoči za prestrukturiranje uvedena ekonomska spodbuda, da bi se podjetja za proizvodnjo sladkorja z najnižjo produktivnostjo odpovedala kvotni proizvodnji. S tem namenom je v členu 3 navedene uredbe določena pomoč za prestrukturiranje, ki je na voljo za štiri tržna leta, in sicer za tista od 2006/2007 do 2009/2010, katere cilj je proizvodnjo zmanjšati na obseg, potreben za doseganje uravnoteženega stanja na trgu v Skupnosti (zgoraj navedena sodba Agrana Zucker z dne 11. junija 2009, točka 35).

28 Za financiranje teh pomoči za prestrukturiranje, pomoči za diverzifikacijo in prehodnih pomoči iz členov od 6 do 9 Uredbe št. 320/2006 je Svet ustanovil začasni sklad za prestrukturiranje in zlasti odločil, kot je navedeno v uvodni izjavi 4 navedene uredbe, naj se financiranje teh ukrepov zagotovi z zbiranjem začasnih zneskov od tistih proizvajalcev sladkorja, izoglukoze in inulinskega sirupa, ki bodo na koncu imeli koristi od procesa prestrukturiranja. Izkupiček od teh začasnih zneskov se v smislu Uredbe št. 1605/2002 šteje za „namenski prejemek“ (zgoraj navedena sodba Agrana Zucker z dne 11. junija 2009, točka 36).

29 Pobiranje začasnega zneska, katerega namen je – kot je navedeno zgoraj – prispevati k prestrukturiranju industrije sladkorja v Skupnosti, je ukrep kmetijske politike, ki je bil pravilno sprejet na podlagi člena 37 ES (glej po analogiji sodbi z dne 11. julija 1989 v zadevi Schräder HS Kraftfutter, 265/87, Recueil, str. 2237, točka 9, in z dne 26. junija 1990 v zadevi Zardi, C-8/89, Recueil, str. I-2515, točka 9).

30 Dejstvo, da je po prenehanju izvajanja večletne začasne sheme za prestrukturiranje – zlasti zaradi tega, ker so proizvajalci pomoči za prestrukturiranje, zaradi katerih so morali opustiti proizvodne kvote, uporabljali manj, kot je bilo pričakovano – nastal presežek prejemkov in da se ta presežek na podlagi člena 1(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 320/2006 nameni EKJS, ne vzbuja dvoma o pristojnosti evropskega zakonodajalca za sprejetje tega ukrepa in temu ukrepu ne more odvzeti narave kmetijskega ukrepa.

31 Na eni strani je namreč treba spomniti, da se zakonitost akta prava Unije presoja na podlagi dejanskih in pravnih okoliščin, ki so obstajale na dan sprejetja tega akta (glej sodbo z dne 7. februarja 1979 v združenih zadevah Francija proti Komisiji, 15/76 in 16/76, Recueil, str. 321, točka 7), in da, zlasti, ne more biti odvisna od naknadne presoje njegove učinkovitosti (sodba z dne 17. maja 2001 v zadevi IECC proti Komisiji, C-449/98 P, Recueil, str. I-3875, točka 87 in navedena sodna praksa).

32 Na drugi strani je treba ugotoviti, da bo morebitni presežek – ker je namenjen EKJS, v okvir katerega spada sklad za prestrukturiranje – namenjen financiranju izključno ukrepov skupne kmetijske politike.

33 Iz tega je razvidno, da člen 11 Uredbe št. 320/2006 ni v nasprotju z načelom prenesenih pristojnosti.

Veljavnost člena 11 Uredbe št. 320/2006 z vidika obveznosti obrazložitve

34 Družba Agrana Zucker in grška vlada v bistvu navajata, da je bil v skladu s preambulo Uredbe št. 320/2006 začasni znesek uveden za financiranje ukrepov prestrukturiranja industrije sladkorja. Zato naj bi bila, če bi bilo mogoče nastale dohodke nameniti za financiranje drugih ukrepov, obrazložitev te uredbe napačna ali pomanjkljiva, poleg tega pa bi ti dohodki tako izgubili začasnost.

35 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora biti iz obrazložitve, kot zahteva člen 296 PDEU, jasno in nedvoumno razvidno sklepanje organa Unije, ki je sporni akt izdal, tako da se lahko zainteresirane stranke seznanijo z razlogi sprejetega ukrepa in da

lahko Sodišče opravi nadzor, vendar se ne zahteva, da se podrobno navedejo vse ustrezne pravne ali dejanske okoliščine. Spoštovanje obveznosti obrazložitve je treba presojati ne le glede na besedilo akta, ampak tudi glede na sobesedilo in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje. Če izpodbijani akt jasno razkriva bistvo cilja, ki mu institucija sledi, bi bilo odveč zahtevati posebno obrazložitev za vsako tehnično izbiro, ki jo opravi institucija (glej zlasti sodbo z dne 12. julija 2005 v združenih zadevah Alliance for Natural Health in drugi, C-154/04 in C-155/04, ZOdl., str. I-6451, točki 133 in 134).

36 V tej zadevi so cilj začasne sheme za prestrukturiranje industrije sladkorja, ki je bila uvedena z Uredbo št. 320/2006, in ukrepi, ki so bili uvedeni, da bi se ta cilj dosegel, to je uvedba ekonomske vzpodbude za opustitev kvot in financiranje ukrepov za prestrukturiranje s pobiranjem začasnega zneska, v preambuli Uredbe št. 320/2006 obrazloženi, kot je povzeto v točkah od 26 do 28 te sodbe.

37 V skladu z načinom financiranja te sheme je v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 320/2006 navedeno, da je treba za financiranje ukrepov prestrukturiranja industrije sladkorja v Skupnosti ustanoviti začasni sklad za prestrukturiranje in da bi moral biti zaradi dobrega finančnega poslovodenja sklad del Jamstvenega oddelka EKUJS, od 1. januarja 2007 pa del EKJS, ki je bil ustanovljen z Uredbo št. 1290/2005.

38 V tej uvodni izjavi 2 sicer niso navedeni razlogi, zaradi katerih se, kot to določa člen 1(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 320/2006, vsak znesek, ki je v skladu za prestrukturiranje na voljo po financiranju odhodkov, dodeli EKJS. Vendar je treba najprej ugotoviti, da je v tej uvodni izjavi navedeno, da je zaradi dobrega finančnega poslovodenja ta sklad del EKJS, ki je bil ustanovljen za zagotovitev financiranja različnih ukrepov skupne kmetijske politike, med katere spadajo ukrepi iz skupne ureditve trgov v sektorju sladkorja. Nato je treba ugotoviti, da je na finančnem področju cilj te

uredbe v bistvu zagotoviti kritje za vse odhodke prestrukturiranja, ki jim ta uredba z namenom zmanjšanja nedobičkonosnih proizvodnih zmogljivosti zagotavlja učinkovito izvrševanje, tako da proizvajalce spodbuja k opustitvi pridelave na podlagi kvot. Na dan, ki je upošteven za presojo zakonitosti tega akta, torej, kot je bilo spomnjeno v točki 31 te sodbe, na dan njegovega sprejetja, je bilo torej mogoče v skladu za prestrukturiranje po izplačilu teh odhodkov predvideti le obstoj morebitnega preostalega presežka. Zato je treba šteti, da je odločitev, da se presežek nameni EKJS, v okvir katerega spada sklad za prestrukturiranje, le tehnična izbira, za katero posebna obrazložitev ni potrebna.

39 Iz navedenega izhaja, da člen 11 Uredbe št. 320/2006 z vidika obveznosti obrazložitve ni nezakonit.

Veljavnost člena 11 Uredbe št. 320/2006 z vidika načela sorazmernosti

40 Družba Agrana Zucker trdi, da je člen 11 Uredbe št. 320/2006 v nasprotju z načelom sorazmernosti, če je mogoče dohodke iz drugega obroka začasnega zneska za tržno leto 2008/2009 nenamensko dodeliti za financiranje odhodkov zunaj okvira ureditve trgov v sektorju sladkorja. Iz uvodne izjave 4 te uredbe naj bi namreč izhajalo, da se želijo z začasnim zneskom proizvajalcem naložiti stroški ukrepov prestrukturiranja na podlagi načela samofinanciranja. Ker po mnenju te družbe drugi obrok ni nujen za financiranje teh ukrepov, naj bi bilo njegovo pobiranje, ki naj bi povzročalo visoke presežke, očitno neprimerno za dosego zastavljenih ciljev. Poleg tega naj bi to povzročalo nesorazmerno breme za evropska podjetja, ki pridelujejo sladkor.

41 Po mnenju grške vlade je pobiranje začasnega zneska v nasprotju z načelom sorazmernosti, če je očitno neprimerno za dosego zastavljenih ciljev, to pa je tako, če pride do presežka prejemkov nad odhodki, ki so povezani z ukrepi prestrukturiranja. Prenos tega presežka na EKJS naj bi pomenil hudo kršitev tega načela, ker gre po mnenju te vlade za ukrep, ki nesorazmerno obremenjuje proizvajalce in nima nič skupnega s ciljem prestrukturiranja industrije sladkorja.

42 V zvezi s tem je treba opozoriti, da načelo sorazmernosti, ki je eno temeljnih načel prava Unije, zahteva, naj ravnanja institucij Unije ne prestopijo meje tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (zgoraj navedena sodba Agrana Zucker z dne 11. junija 2009, točka 31 in navedena sodna praksa).

43 Glede sodnega nadzora okoliščin uveljavitve takega načela ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo ima zakonodajalec Unije glede skupne kmetijske politike, lahko le očitna neprimernost na tem področju sprejetega ukrepa glede na cilj, ki mu sledi pristojna institucija, škoduje zakonitosti tega ukrepa (zgoraj navedena sodba Agrana Zucker z dne 11. junija 2009, točka 32 in navedena sodna praksa).

44 Tako ne gre za vprašanje, ali je bil ukrep, ki ga je sprejel zakonodajalec, edini ali najboljši možen, ampak za vprašanje, ali je bil očitno neprimeren (zgoraj navedena sodba Agrana Zucker z dne 11. junija 2009, točka 33 in navedena sodna praksa).

45 Poleg tega je pomembno spomniti, da se, kot je navedeno v točki 31 te sodbe, zakonitost akta prava Unije presoja na podlagi dejanskih in pravnih okoliščin, ki so obstajale na dan sprejetja tega akta, in da, zlasti, ne more biti odvisna od naknadne presoje njegove učinkovitosti. Če mora zakonodajalec Skupnosti presoditi o bodočih učinkih predpisa, ki ga je treba sprejeti, in teh učinkov ni mogoče natančno predvideti, je mogoče njegovo presojo izpodbiti le, če je očitno napačna glede na elemente, s katerimi je ta zakonodajalec razpolagal ob sprejetju zadevnega predpisa (sodbe z dne 21. februarja 1990 v združenih zadevah Wuidart in drugi, od C-267/88 do C-285/88, Recueil, str. I-435, točka 14; z dne 5. oktobra 1994 v združenih zadevah Crispoltoni in drugi, C-133/93, C-300/93 in C-362/93, Recueil, str. I-4863, točka 43, in z dne 12. julija 2001 v zadevi Jippes in drugi, C-189/01, Recueil, str. I-5689, točka 84).

46 V obravnavani zadevi iz tega, na kar je bilo spomnjeno v točkah od 26 do 28 te uredbe, izhaja, da je namen začasnega zneska iz člena 11 Uredbe št. 320/2006 financiranje začasne sheme za prestrukturiranje industrije sladkorja v Uniji, ki ga izvajajo proizvajalci, kar vključuje uravnoteženost proračuna glede nastalih odhodkov in prejetih dohodkov v obdobju zadevnih štirih tržnih let (glej zgoraj navedeno sodbo Agrana Zucker z dne 11. junija 2009, točka 37).

47 S tem namenom so bili prejemki, ki so nujni za financiranje pomoči za prestrukturiranje in se izplačujejo podjetjem, ki se v enem izmed teh tržnih let odpovejo svoji kvoti, določeni na podlagi strokovne ocene odhodkov, ki so povezani s temi pomočmi, pri čemer je bil po navedbah Sveta in Evropske komisije upoštevan zlasti cilj zmanjšanja proizvodnje sladkorja na podlagi kvot. Dejanska realizacija teh odhodkov pa je bila odvisna od podjetij, saj je Uredba št. 320/2006 vzpostavila le ekonomske vzpodbude za opustitev kvot.

48 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je bil začasni znesek določen na podlagi pričakovanih učinkov sheme za prestrukturiranje, ki je bila uvedena s to uredbo, pri čemer teh učinkov sheme za prestrukturiranje ni bilo mogoče natančno napovedati.

49 V zvezi s temi učinki pa ni sporno, da – kot je navedeno v uvodni izjavi 1 Uredbe št. 1261/2007 – opustitev kvot ni dosegla pričakovane ravni in da je zaradi tega kljub ukrepom iz te uredbe, s katerimi naj bi izboljšali delovanje sheme za prestrukturiranje in tako povečali opustitev kvot, v skladu za prestrukturiranje nastal nepredvideni presežek prejemkov.

50 Vendar iz spisa ne izhaja, da je bila presoja odhodkov in prejemkov, ki so nujni za pokritje teh odhodkov, glede na dejavnike, s katerimi je zakonodajalec Skupnosti razpolagal na dan sprejetja Uredbe št. 320/2006, očitno napačna, višina presežka pa ni zadosten dejavnik za dokaz o obstoju take napake.

51 Zaradi tega ni mogoče ugotoviti, da je bila določitev začasnega zneska očitno neprimerna za dosego zastavljenega cilja. Zato za člen 11 Uredbe št. 320/2006 in za pobiranje začasnega zneska na njegovi podlagi ni mogoče šteti, da sta v nasprotju z načelom sorazmernosti.

Veljavnost člena 11 Uredbe št. 320/2006 z vidika domnevne neupravičene obogatitve Unije

52 Ker meni, da člen 11 Uredbe št. 320/2006 zaradi nepristojnosti, pomanjkljive obrazložitve in kršitve načela sorazmernosti ni veljaven, družba Agrana Zucker trdi, da je zaradi pobiranja drugega obroka začasnega zneska za tržno leto 2008/2009 prišlo do neupravičene obogatitve Unije in da lahko zato podjetja, ki proizvajajo sladkor, upravičeno zahtevajo povrnitev drugega obroka, ki je bil nezakonito izterjan.

53 Vendar pa je treba za to, da bi se odškodninski tožbi zaradi neupravičene obogatitve ugodilo, dokazati, da je do obogatitve prišlo brez veljavne pravne podlage Unije ter da med oškodovanjem predlagatelja in to obogatitvijo obstaja vzročna zveza (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2008 v zadevi Masdar (UK) proti Komisiji, C-47/07 P, ZOdl., str. I-9761, točki 46 in 49).

54 V tej zadevi pa iz ugotovitev, navedenih v tej sodbi, izhaja, da je člen 11 Uredbe št. 320/2006 veljaven, zlasti z vidika načel prenesenih pristojnosti in sorazmernosti, in da zato pobiranje drugega obroka začasnega zneska za tržno leto 2008/2009 ne glede na nastanek presežka v skladu za prestrukturiranje ni brez veljavne pravne podlage. Zato pobiranje tega obroka ne pomeni neupravičene obogatitve Unije, na kateri bi bilo mogoče utemeljiti odškodninsko tožbo, vsekakor pa se nanj ni mogoče opreti pri presoji veljavnosti tega člena 11, saj je ta pravna podlaga za pobiranje.

55 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da preizkus tega vprašanja ni pokazal ničesar, kar bi vplivalo na veljavnost člena 11 Uredbe št. 320/2006.

Stroški

56 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

1. **Člen 11 Uredbe Sveta (ES) št. 320/2006 z dne 20. februarja 2006 o ustanovitvi začasne sheme za prestrukturiranje industrije sladkorja v Skupnosti in spremembi Uredbe (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike je treba razlagati tako, da se začasni znesek v celoti pobere, tudi če bi to povzročilo presežek prejemkov v skladu za prestrukturiranje.**

2. **Preizkus drugega vprašanja za predhodno odločanje ni pokazal ničesar, kar bi vplivalo na veljavnost člena 11 Uredbe št. 320/2006.**

Podpisi