Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

14. November 2013*

„Vorabentscheidungsersuchen — Verordnung (EG) Nr. 320/2006 — Verordnung (EG) Nr. 968/2006 — Landwirtschaft — Befristete Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie — Voraussetzungen für die Gewährung der Umstrukturierungsbeihilfe — Begriffe ‚Produktionsanlagen' und ‚völliger Abbau'"

In den verbundenen Rechtssachen C-187/12 bis C-189/12

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Consiglio di Stato (Italien) mit Entscheidungen vom 23. März 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 23. April 2012, in den Verfahren

SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA

gegen

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (C-187/12),

Italia Zuccheri SpA,

Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola

gegen

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

Beteiligte:

Finbieticola Bondeno srl,

Finebieticola Casei Gerola srl,

Terrae SpA (C-188/12)

und

Eridania Sadam SpA

* Verfahrenssprache: Italienisch.

gegen

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

Beteiligte:

Federazione Lavoratori Agro-Industria (CGIL),

Federazione Agricola Alimentare Ambientale Industriale (CISL),

Unione Italiana Lavoratori Agroalimentari (UIL) (C-189/12)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano, des Vizepräsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Ersten Kammer, der Richter A. Borg Barthet und G. Arestis sowie der Richterin M. Berger (Berichterstatterin),

Generalanwalt: M. Wathelet,

Kanzler: A. Impellizzeri, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 13. März 2013,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA, vertreten durch V. Cerulli Irelli, avvocato,

— der Italia Zuccheri SpA und der Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola, vertreten durch A. Mozzati, G. Fontana, M. De Vita, S. M. Specchio und P. Galli, avvocati,

— der Eridania Sadam SpA, vertreten durch G. M. Roberti, I. Vigliotti, A. Mozzati, I. Perego und M. Serpone, avvocati,

— der Federazione Lavoratori Agro-Industria (CGIL), der Federazione Agricola Alimentare Ambiente Industriale (CISL) und der Unione Italiana Lavoratori Agroalimentari (UIL), vertreten durch F. Cardarelli und F. Lattanzi, avvocati,

— der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von F. Bucalo, avvocato dello Stato,

— der französischen Regierung, vertreten durch G. de Bergues und C. Candat als Bevollmächtigte,

— der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Z. Fehér, K. Szíjjártó und A. Szilágyi als Bevollmächtigte,

— der slowenischen Regierung, vertreten durch T. Mihelič Žitko und V. Klemenc als Bevollmächtigte,

— des Rates der Europäischen Union, vertreten durch E. Sitbon, S. Barbagallo und P. Mahnič Bruni als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch D. Triantafyllou und P. Rossi als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Art. 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 mit einer befristeten Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 58, S. 42, im Folgenden: Grundverordnung) sowie des Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 968/2006 der Kommission vom 27. Juni 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 320/2006 (ABl. L 176, S. 32, im Folgenden: Durchführungsverordnung).

2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten der SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA (im Folgenden: SFIR), der Italia Zuccheri SpA und der Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola (im Folgenden: Italia Zuccheri/Co.Pro.B.) und der Eridania Sadam SpA (im Folgenden: Eridania Sadam) gegen die Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) (im Folgenden: AGEA) und den Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forstwirtschaft, im Folgenden: Ministero) wegen der Gewährung von Umstrukturierungsbeihilfen im Sinne von Art. 3 der Grundverordnung.

Rechtlicher Rahmen

Grundverordnung

3 Der fünfte Erwägungsgrund der Grundverordnung lautet:

„Den Zuckerunternehmen mit der geringsten Produktivität sollte eine angemessene Umstrukturierungsbeihilfe als wirksamer wirtschaftlicher Anreiz zur Aufgabe ihrer Quotenerzeugung geboten werden. Zu diesem Zweck sollte eine Umstrukturierungsbeihilfe eingeführt werden, die einen Anreiz zur Einstellung der Quotenzuckererzeugung und zum Verzicht auf die betreffenden Quoten schafft und es gleichzeitig ermöglicht, die Einhaltung der mit der Aufgabe der Erzeugung verbundenen sozialen und ökologischen Verpflichtungen gebührend zu berücksichtigen. Die Beihilfe sollte vier Wirtschaftsjahre lang gezahlt werden und es ermöglichen, die Erzeugung so weit zu reduzieren, dass in der Gemeinschaft ein Marktgleichgewicht erreicht wird."

4 Art. 3 („Umstrukturierungsbeihilfen") der Grundverordnung sieht vor:

„1. Jedes Zucker, Isoglucose oder Inulinsirup erzeugende Unternehmen, dem bis zum 1. Juli 2006 eine Quote zugeteilt wurde, hat Anspruch auf eine Umstrukturierungsbeihilfe je Tonne aufgegebener Quote, wenn es im Wirtschaftsjahr 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 oder 2009/2010

a) die Quote aufgibt, die es einer oder mehreren seiner Fabriken zugewiesen hat und die Produktionsanlagen der betreffenden Fabriken völlig abbaut

oder

b) seine Quote aufgibt, die es einer oder mehreren Fabriken zugewiesen hat, die betreffenden Produktionsanlagen der Fabriken teilweise abbaut und die übrigen Produktionsanlagen der betreffenden Fabriken nicht für die Erzeugung von Produkten verwendet, die unter die Gemeinsame Marktorganisation für Zucker fallen,

…

3. Der völlige Abbau der Produktionsanlagen erfordert:

a) die endgültige und vollständige Einstellung der Erzeugung von Zucker, Isoglucose und Inulinsirup durch die betreffenden Produktionsanlagen,

b) die Schließung der Fabrik oder Fabriken und den Abbau ihrer Produktionsanlagen

…

4. Der teilweise Abbau der Produktionsanlagen erfordert:

a) die endgültige und vollständige Einstellung der Erzeugung von Zucker, Isoglucose und Inulinsirup durch die betreffenden Produktionsanlagen,

b) den Abbau der Produktionsanlagen, die nicht für die Produktion verwendet werden und für die Erzeugung der in Buchstabe a genannten Erzeugnisse bestimmt waren und verwendet wurden …

…

(5) Der Betrag der Umstrukturierungsbeihilfe je Tonne aufgegebener Quote beträgt:

a) im Falle des Absatzes 1 Buchstabe a

— 730 EUR für das Wirtschaftsjahr 2006/2007,

…

b) im Falle des Absatzes 1 Buchstabe b

— 547,50 EUR für das Wirtschaftsjahr 2006/2007,

…“

5 Art. 4 („Anträge auf Umstrukturierungsbeihilfe“) Abs. 2 der Grundverordnung bestimmt:

„Die Anträge auf Umstrukturierungsbeihilfe umfassen

a) einen Umstrukturierungsplan;

…

c) eine Verpflichtung zur Aufgabe der betreffenden Quote in dem betreffenden Wirtschaftsjahr;

d) in dem in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a genannten Fall eine Verpflichtung, die Produktionsanlagen innerhalb einer von dem betreffenden Mitgliedstaat zu setzenden Frist vollständig abzubauen;

e) in dem in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b genannten Fall eine Verpflichtung, die Produktionsanlagen innerhalb einer von dem betreffenden Mitgliedstaat zu setzenden Frist teilweise abzubauen und die Produktionsstätte und die verbleibenden Produktionsanlagen nicht für die Erzeugung von unter die Gemeinsame Marktorganisation für Zucker fallenden Produkten zu nutzen;

…“

Die Durchführungsverordnung

6 Der vierte Erwägungsgrund der Durchführungsverordnung lautet:

„Zusammen mit der Aufgabe von Quoten sieht Artikel 3 der [Grundverordnung] die Möglichkeit des völligen oder teilweisen Abbaus von Produktionsanlagen zur Begründung eines Anspruchs auf Umstrukturierungsbeihilfen in unterschiedlicher Höhe vor. Auch wenn im Rahmen der maßgeblichen Bedingungen für diese beiden Möglichkeiten berücksichtigt werden sollte, dass für den völligen Abbau in Anbetracht der damit verbundenen Kosten eine höhere Umstrukturierungsbeihilfe gewährt wird, erscheint es dennoch angemessen, vorzusehen, dass die Teile der Fabriken erhalten werden können, die nicht Bestandteil der eigentlichen Produktionsanlage sind, aber für sonstige im Umstrukturierungsplan vorgesehene Zwecke verwendet werden können, insbesondere, wenn durch diese sonstigen Zwecke Arbeitsplätze geschaffen werden. Allerdings sollten nicht unmittelbar mit der Zuckerproduktion in Zusammenhang stehende Anlagen abgebaut werden, wenn binnen einer angemessenen Frist keine anderweitige Nutzung erfolgt und der Erhalt dieser Anlagen schädlich für die Umwelt wäre.“

7 Art. 4 („Abbau von Produktionsanlagen“) der Durchführungsverordnung sieht vor:

„(1) Der völlige Abbau gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der [Grundverordnung] umfasst:

a) alle Anlagen, die zur Erzeugung von Zucker, Isoglukose oder Inulinsirup benötigt werden, wie Anlagen zur Lagerung, zur Analyse, zum Waschen und zum Schneiden von Zuckerrüben, Zuckerrohr, Getreide oder Zichorien; alle Anlagen, die zur Gewinnung und Verarbeitung oder zur Konzentrierung von Zucker aus Zuckerrüben oder Zuckerrohr sowie von Stärke aus Getreide, Glukose aus Stärke oder Inulin aus Zichorien benötigt werden;

b) die nicht unter Buchstabe a genannten Teile der Anlagen, die unmittelbar mit der Erzeugung von Zucker, Isoglukose oder Inulinsirup in Verbindung stehen und für die Erzeugung im Rahmen der aufgegebenen Quote erforderlich sind; dies gilt selbst dann, wenn diese Teile für andere Produktionszwecke verwendet werden könnten, wie Heizungs- oder Wasseraufbereitungsanlagen oder Anlagen zur Energieerzeugung, Anlagen zur Verarbeitung ausgelaugter Zuckerrübenschnitzel oder Melassen und Einrichtungen zur Beförderung innerhalb der Anlagen;

c) alle sonstigen Anlagen, wie beispielsweise Verpackungsanlagen, die nicht mehr in Betrieb befindlich und aus Umweltschutzgründen abzubauen und zu entsorgen sind.

(2) Bei einem teilweisen Abbau gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der [Grundverordnung] betrifft die Verpflichtung zum Abbau der Produktionsanlagen die in Absatz 1 dieses Artikels genannten Anlagen, die nach dem Umstrukturierungsplan nicht für andere Produktionszwecke oder sonstige Verwendungen auf dem Fabrikgelände genutzt werden sollen.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

Rechtssache C-187/12

8 SFIR ist ein Unternehmen der Zuckerindustrie. Sie schloss sich 2006 der durch die Grundverordnung eingeführten befristeten Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie (im Folgenden: Umstrukturierungsregelung) an, indem sie beim Ministero einen Antrag auf Gewährung der vollen Beihilfe stellte, dem ein Umstrukturierungsplan im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. a dieser Verordnung beigefügt war. Nach diesem Plan sollten Produktionsanlagen und Lagereinrichtungen, insbesondere einige Silos, abgebaut werden. Zunächst erklärte der Ministero den Beihilfeantrag für zulässig und erhob keine Einwände gegen den Umstrukturierungsplan, von dem er der Europäischen Kommission eine Kopie übersandte.

9 Mit Schreiben Nr. 2095 vom 15. März 2011 (im Folgenden: Schreiben von 2011) teilte der Ministero SFIR jedoch mit, aufgrund von im September 2010 durchgeführten Inspektionen habe die Kommission, die das Vorhandensein von Silos bei einigen aufgegebenen Betrieben festgestellt habe, in einer Stellungnahme erklärt, dass die Erhaltung der Silos nicht den in der Grund- und der Durchführungsverordnung vorgesehenen Voraussetzungen für die Gewährung der vollen Umstrukturierungsbeihilfe entspreche. Die betreffenden Silos seien als „unmittelbar mit der Erzeugung von Zucker in Verbindung stehend“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Durchführungsverordnung anzusehen.

10 Die AGEA gab daraufhin SFIR auf, bis zum 31. März 2012 sämtliche Anlagen durch den Abbruch der Silos abzubauen. Sie teilte SFIR außerdem mit, dass die von dieser geleistete Sicherheit für die im Rahmen ihrer Beteiligung an der Umstrukturierungsregelung eingegangenen Verpflichtungen nicht freigegeben werden könne. SFIR focht diese Entscheidung und mehrere andere damit verbundene Maßnahmen beim Tribunale amministrativo regionale per il Lazio an.

11 Mit Urteil Nr. 9481 vom 1. Dezember 2011 wurde der Klage von SFIR nur insoweit stattgegeben, als sie sich auf eine Freigabe des Teils der Sicherheit richtete, der der Beihilfe für einen teilweisen Abbau entsprach. Im Übrigen wurde die Klage abgewiesen. Die Klagegründe, mit denen geltend gemacht wurde, der „völlige Abbau“ der Produktionsanlagen, der zu einer um 25 % höheren Beihilfe als der „teilweise Abbau“ führe, umfasse nicht die Beseitigung der betreffenden Silos, wurden zurückgewiesen. Das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio vertrat die Ansicht, dass Produktionsanlagen auch solche Anlagen seien, die im Bereich der Produktionsstätte in den unmittelbar auf die Erzeugung folgenden Stadien der Lagerung und der Verpackung verwendet würden; die Erhaltung letzterer Anlagen sei nur dann zulässig, wenn sie für andere Produktionszwecke oder sonstige Verwendungen auf dem Industriegelände genutzt werden sollten.

12 SFIR legte gegen dieses Urteil Berufung beim Consiglio di Stato ein, der das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

Ist der Begriff „völliger Abbau“ der Anlagen zur Erzeugung von Zucker, Isoglucose und Inulinsirup im Sinne von Art. 3 der Grundverordnung mit den entsprechenden Durchführungsbestimmungen in der Durchführungsverordnung dahin auszulegen, dass abzubauende Anlagen nur solche sind, die zur Erzeugung benötigt werden, wie ausdrücklich in Art. 3 der Grundverordnung bestimmt ist, nach dessen Maßgabe die Durchführungsverordnung auszulegen ist, wenn sie nicht ungültig sein soll? Zählen daher nach Art. 3 der Grundverordnung und Art. 4 der Durchführungsverordnung der Kommission zu den abzubauenden Anlagen nur solche, die zur Erzeugung von Zucker, Isoglucose und Inulinsirup bestimmt sind, sowie alle sonstigen Anlagen gemäß Art. 4 Buchst. c der Durchführungsverordnung, darunter Verpackungsanlagen, die nicht mehr in Betrieb befindlich oder aus Umweltschutzgründen abzubauen und zu entsorgen sind? Können folglich die Anlagen, die nicht mit der Erzeugung von Zucker, Isoglucose und Inulinsirup in Zusammenhang stehen, und die weder

„nicht mehr in Betrieb befindlich sind“, sondern für andere Tätigkeiten – wie im vorliegenden Fall eine Verpackungstätigkeit – verwendet werden, noch aus Umweltschutzgründen der Verpflichtung zur Entsorgung unterliegen, erhalten werden, weil sie nicht unter die Verpflichtung zum Abbau nach den genannten Gemeinschaftsverordnungen fallen?

Rechtssache C-188/12

13 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. ist ein Unternehmen der Zuckerindustrie, das sich 2006 der Umstrukturierungsregelung anschloss, indem es beim Ministero einen Antrag auf Gewährung der vollen Beihilfe stellte. Der vom Ministero für zulässig erklärte Umstrukturierungsplan sah die Erhaltung insbesondere einiger Silos zur langfristigen Lagerung und der Anlagen für Verpackung und Vertrieb vor.

14 Mit dem Schreiben von 2011 wurde Italia Zuccheri/Co.Pro.B. ebenso wie SFIR über die Stellungnahme der Kommission zur Erhaltung der Lagersilos unterrichtet. In der Folge gab die AGEA Italia Zuccheri/Co.Pro.B. auf, die Silos bis zum 31. März 2012 abzubrechen, und teilte ihr mit, dass die von ihr geleisteten Sicherheiten nicht freigegeben werden könnten.

15 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. erhob gegen diese Entscheidung und mehrere andere damit verbundene Maßnahmen Klage beim Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, das dieser Klage mit Urteil vom 1. Dezember 2011 nur insoweit stattgab, als sie sich auf die Freigabe des Teils der Sicherheiten richtete, der der für einen teilweisen Abbau gewährten Umstrukturierungsbeihilfe entsprach. Im Übrigen wurde die Klage abgewiesen.

16 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. legte gegen dieses Urteil Rechtsmittel beim Consiglio di Stato ein, der das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

1. Sind die Art. 3 und 4 der Grundverordnung sowie Art. 4 der Durchführungsverordnung in dem Sinne auszulegen, dass der Ausdruck „Produktionsanlagen“ nicht die Anlagen umfasst, die von Unternehmen der Zuckerindustrie für die Lagerung, die Aufmachung oder die Verpackung von Zucker zu Vertriebszwecken verwendet werden, und dass daher im Fall von Anlagen wie Silos in jedem Einzelfall eine Untersuchung durchzuführen ist, ob diese Anlagen mit der „eigentlichen Produktionsanlage“ in Zusammenhang stehen oder mit anderen, sich von der Produktion unterscheidenden Tätigkeiten in Verbindung stehen?

2. Ist insbesondere Art. 4 der Durchführungsverordnung in dem Sinne auszulegen, dass Anlagen – wie Silos –, die von Unternehmen der Zuckerindustrie für die Lagerung, die Aufmachung oder die Verpackung von Zucker ausschließlich zum Zweck des Zuckervertriebs verwendet werden, soweit sie unabhängig vom Produktionszyklus sind, in Übereinstimmung mit dem Wortlaut und den Zielsetzungen der Grundverordnung und der Durchführungsverordnung, insbesondere deren viertem Erwägungsgrund, unter die Anlagen nach Art. 4 Buchst. c fallen und nicht unter Art. 4 Buchst. a und b?

3. Hilfsweise: Ist vor dem Hintergrund der Art. 3 und 4 der Grundverordnung sowie der höherrangigen Normen und Grundsätze des europäischen Primärrechts Art. 4 der Durchführungsverordnung ungültig, wenn er dahin ausgelegt wird, dass unter die Anlagen nach Abs. 1 Buchst. a und b auch die fallen, die von den Unternehmen der Zuckerindustrie für die Lagerung, die Aufmachung oder die Verpackung von Zucker zu Vertriebszwecken verwendet werden, da es offensichtlich ist, dass das von der Grundverordnung verfolgte Ziel darin besteht, die Produktionskapazität der Zuckerfabrik aufzugeben, und nicht darin, die Möglichkeit auszuschließen, unter Verwendung des mit Erzeugungsquoten anderer Anlagen oder Unternehmen gewonnenen Zuckers auf dem Gebiet allein des Vertriebs des Erzeugnisses tätig zu sein?

4. Weiter hilfsweise: Sind jedenfalls die Art. 3 und 4 der Grundverordnung sowie Art. 4 der Durchführungsverordnung nach den höherrangigen Normen und Grundsätzen des europäischen Primärrechts gültig, wenn sie in dem Sinne ausgelegt werden, dass unter den Begriff „Produktionsanlagen“ oder den Ausdruck „unmittelbar mit der Erzeugung in Verbindung stehen“ auch die Anlagen fallen, die von den Unternehmen der Zuckerindustrie für die Lagerung, die Aufmachung oder die Verpackung von Zucker zu Vertriebszwecken verwendet werden?

Rechtssache C-189/12

17 Eridania Sadam ist ebenfalls ein Unternehmen der Zuckerindustrie. Sie schloss sich 2006 der Umstrukturierungsregelung an, indem sie beim Ministero einen Antrag auf Gewährung der vollen Beihilfe stellte. Der vom Ministero für zulässig erklärte Umstrukturierungsplan sah insbesondere die Erhaltung einiger Silos zur langfristigen Lagerung und der Verpackungsanlagen vor.

18 Mit dem Schreiben von 2011 wurde Eridania Sadam ebenso wie SFIR und Italia Zuccheri/Co.Pro.B über die Stellungnahme der Kommission zur Erhaltung der Lagersilos unterrichtet. In der Folge gab die AGEA Eridania Sadam auf, die Silos bis zum 31. März 2012 abzubrechen, und teilte ihr mit, dass die von ihr geleisteten Sicherheiten nicht freigegeben werden könnten.

19 Eridania Sadam erhob gegen diese Entscheidung und mehrere andere damit verbundene Maßnahmen Klage beim Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, das dieser Klage mit Urteil vom 1. Dezember 2011 nur insoweit stattgab, als sie sich auf Freigabe des Teils der Sicherheiten richtete, der der für einen teilweisen Abbau gewährten Umstrukturierungsbeihilfe entsprach. Im Übrigen wurde die Klage abgewiesen.

20 Eridania Sadam legte gegen dieses Urteil Berufung beim Consiglio di Stato ein, der das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

1. Sind die Art. 3 und 4 der Grundverordnung und Art. 4 der Durchführungsverordnung in dem Sinne auszulegen, dass der Ausdruck „Produktionsanlagen“ nicht die Anlagen umfasst, die von Unternehmen der Zuckerindustrie für die Verpackung von Zucker zu Vertriebszwecken verwendet werden, und dass daher im Fall von Anlagen wie Silos in jedem Einzelfall eine Untersuchung durchzuführen ist, ob diese Anlagen mit der „eigentlichen Produktionsanlage“ in Zusammenhang stehen oder mit anderen, sich von der Produktion unterscheidenden Tätigkeiten wie dem Verpacken in Verbindung stehen?

2. Hilfsweise: Ist vor dem Hintergrund der Art. 3 und 4 der Grundverordnung sowie der höherrangigen Normen und Grundsätze des europäischen Primärrechts Art. 4 der Durchführungsverordnung ungültig, wenn er dahin ausgelegt wird, dass unter die Anlagen nach Abs. 1 Buchst. a und b auch die fallen, die von den Unternehmen der Zuckerindustrie für die Verpackung von Zucker zu Vertriebszwecken verwendet werden, da es offensichtlich ist, dass das von der Grundverordnung verfolgte Ziel darin besteht, die Produktionskapazität der Zuckerfabrik aufzugeben, und nicht darin, die Möglichkeit auszuschließen, unter Verwendung des mit Erzeugungsquoten anderer Anlagen oder Unternehmen gewonnenen Zuckers auf dem Gebiet allein des Vertriebs des Erzeugnisses tätig zu sein?

3. Weiter hilfsweise: Sind jedenfalls die Art. 3 und 4 der Grundverordnung und Art. 4 der Durchführungsverordnung nach den höherrangigen Normen und Grundsätzen des europäischen Primärrechts gültig, wenn sie in dem Sinne ausgelegt werden, dass unter den Begriff „Produktionsanlagen“ oder den Ausdruck „unmittelbar mit der Erzeugung in Verbindung stehen“ auch die Anlagen fallen, die von den Unternehmen der Zuckerindustrie für die Verpackung von Zucker zu Vertriebszwecken verwendet werden?

21 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 11. Mai 2012 sind die Rechtssachen C-187/12 bis C-189/12 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

Zu den Vorlagefragen

Zu der einzigen Frage in der Rechtssache C-187/12, der ersten und der zweiten Frage in der Rechtssache C-188/12 und der ersten Frage in der Rechtssache C-189/12

22 Mit diesen Fragen, die gemeinsam zu behandeln sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 3 und 4 der Grundverordnung sowie Art. 4 der Durchführungsverordnung dahin auszulegen sind, dass der Begriff „Produktionsanlagen“ Anlagen wie Silos umfasst, die für die Lagerung, die Verpackung oder die Aufmachung von Zucker zu Vertriebszwecken verwendet werden, und ob gegebenenfalls in jedem Einzelfall eine Untersuchung durchzuführen ist, um festzustellen, ob die betreffenden Anlagen tatsächlich mit der eigentlichen Produktionsanlage in Zusammenhang stehen oder aber mit anderen Tätigkeiten als der Produktion.

23 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass weder die Grundverordnung noch die Durchführungsverordnung den Begriff „Produktionsanlagen“ definieren.

24 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass mangels einer solchen Definition die Bedeutung des genannten Begriffs, der sich in Art. 3 der Grundverordnung findet und nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und b der Durchführungsverordnung sowohl „Anlagen, die zur Erzeugung von Zucker … benötigt werden“, als auch „Anlagen, die unmittelbar mit der Erzeugung von Zucker … in Verbindung stehen“, umfasst, nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs unter Berücksichtigung des allgemeinen Zusammenhangs, in dem er verwendet wird, und entsprechend dem Sinn, den er nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch hat, zu bestimmen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 4. Mai 2006, Massachusetts Institute of Technology, C-431/04, Slg. 2006, I-4089, Randnr. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 13. Dezember 2012, BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, Randnr. 25). Schließlich sind bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. Januar 2009, Petrosian, C-19/08, Slg. 2009, I-495, Randnr. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 Zu den Ausgangsverfahren ist erstens festzustellen, dass mehrere der Beteiligten, die Erklärungen abgegeben haben, die Auslegung vertreten, dass Silos generell nicht zu den Produktionsanlagen gehörten, da sie zur Lagerung des fertigen Erzeugnisses und nicht zur Produktion im engeren Sinne bestimmt seien. Sie verwenden mithin eine sehr enge Definition des Begriffs „Produktion“ als Bezeichnung eines chemischen oder physikalischen Prozesses, und zwar in den vorliegenden Rechtssachen die Gewinnung von Zucker aus dem Rohmaterial.

26 Der Begriff „Produktion“ kann jedoch auch andere Abschnitte der Herstellung eines Erzeugnisses umfassen, die dem chemischen oder physikalischen Verarbeitungsprozess vor- oder nachgelagert sind. Die Lagerung von Zucker, der nicht unmittelbar nach seiner Gewinnung aus dem Rohmaterial verpackt wird, kann als Teil des Produktionsverfahrens betrachtet werden, wie beispielsweise die Lagerung von Zuckerrüben vor ihrer Behandlung zum Zweck der Gewinnung des Zuckergehalts, die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Durchführungsverordnung ausdrücklich als für die Produktion notwendig betrachtet wird. Unter diesem Gesichtspunkt kann die Lagerung als „unmittelbar mit der Erzeugung von Zucker in Verbindung stehend“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dieser Verordnung angesehen werden.

27 Was zweitens den allgemeinen Zusammenhang und die Ziele der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung angeht, ist daran zu erinnern, dass die Umstrukturierungsregelung nach dem fünften Erwägungsgrund der Grundverordnung dazu dient, „die Erzeugung so weit zu reduzieren, dass in der Gemeinschaft ein Marktgleichgewicht erreicht wird“. So betrachtet müsste jede Anlage, deren Benutzung die erzeugbare Zuckermenge beeinflussen kann, in aller Regel als Produktionsanlage angesehen werden, die der Verpflichtung zum Abbau unterliegt.

28 Hierzu ist festzustellen, dass zum einen die Errichtung eines Silos auf dem Gelände einer Zuckerfabrik den Produktionsprozess bestimmt, da dieser nach Maßgabe der Verfügbarkeit und der Nähe der Lagerkapazitäten geplant wird. Zum anderen erlaubt ein Silo dem Erzeuger, wenn seine Lagerkapazität allein oder zusammen mit den anderen Silos dieses Erzeugers die Zuckermenge übersteigt, die er in einem durchschnittlichen Zuckerwirtschaftsjahr erzeugt, die gesamte Ernte auch dann zu verarbeiten, wenn deren Ausbeute den in einem bestimmten Wirtschaftsjahr vorgesehenen Absatz übersteigen sollte. Ferner kann dieser Erzeuger dank des auf diese Weise gebildeten Lagerbestands in den kommenden Wirtschaftsjahren zusätzliche Zuckermengen aus seiner eigenen Produktion auf den Binnenmarkt bringen.

29 Solche Silos können einen unmittelbaren Einfluss auf die erzeugbaren Zuckermengen und auf den Produktionsprozess haben, die von der Nähe einer Lagereinrichtung abhängen. Sie erlauben es insbesondere, den Vertrieb des Produkts eines bestimmten Wirtschaftsjahrs ganz oder teilweise zu verschieben und auf diese Weise das „Marktgleichgewicht [in der Gemeinschaft]“ im Sinne des fünften Erwägungsgrundes der Grundverordnung zu beeinflussen.

30 Drittens setzt nach Art. 3 Abs. 3 Buchst. a und b der Grundverordnung die Gewährung der vollen Beihilfe neben der endgültigen und vollständigen Einstellung der Erzeugung von Zucker in den betreffenden Produktionsanlagen und deren Abbau die „Schließung der Fabrik“ voraus. Die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung geht daher offenkundig von der Forderung aus, dass in aller Regel der fragliche Industriekomplex insgesamt außer Betrieb zu setzen ist, damit die gesamte Umstrukturierungsbeihilfe gewährt werden kann. Die Möglichkeit, Anlagen, die keine Produktionsanlagen sind, nicht abzubauen oder sogar in Zukunft weiter zu benutzen und dabei den Anspruch auf die volle Beihilfe zu behalten, stellt daher eine eng auszulegende Ausnahme von dieser Regel dar.

31 Angesichts all dieser Umstände ist es offenkundig, dass ein zur Lagerung des Zuckers des Beihilfeempfängers bestimmtes Silo als Produktionsanlage einzustufen ist, und zwar unabhängig davon, ob es auch zu anderen Zwecken genutzt wird, wie dies teilweise in den Ausgangsverfahren der Fall zu sein scheint.

32 Dagegen wird ein Silo, für das nachgewiesen ist, dass Gründe insbesondere technischer oder geschäftlicher Art seiner Nutzung für die Lagerung der Zuckerproduktion des Beihilfeempfängers entgegenstehen, und das nur für die Lagerung von im Rahmen einer Quote erzeugtem Zucker verwendet wird, der von anderen Erzeugern eingelagert wird oder bei diesen gekauft worden ist, möglicherweise nicht von der Abbaupflicht erfasst.

33 Da in Anbetracht des Wortlauts von Art. 4 Abs. 1 Buchst. c der Durchführungsverordnung die Tätigkeit der Verpackung einschließlich derjenigen der Aufmachung nicht mit der Zuckererzeugung im engeren Sinn verknüpft ist, kann das Gleiche für den Fall gelten, dass der Erzeuger nachweist, dass sein Silo ausschließlich der Verpackung oder Aufmachung des anderenorts im Rahmen einer Quote erzeugten Zuckers dient.

34 Daher obliegt es dem nationalen Gericht, in jedem Einzelfall zu prüfen, ob ein Silo in Anbetracht seiner technischen Merkmale oder seiner tatsächlichen Nutzung eine Produktionsanlage ist.

35 Nach alledem ist auf die einzige Frage in der Rechtssache C-187/12, die erste und die zweite Frage in der Rechtssache C-188/12 und die erste Frage in der Rechtssache C-189/12 zu antworten, dass die Art. 3 und 4 der Grundverordnung sowie Art. 4 der Durchführungsverordnung dahin auszulegen sind, dass im Rahmen dieser Artikel der Begriff „Produktionsanlagen“ Silos umfasst, die für die Lagerung von Zucker des Beihilfeempfängers bestimmt sind, und zwar unabhängig davon, ob sie auch für andere Nutzungen verwendet werden. Unter diesen Begriff fallen weder Silos, die nur für die Lagerung von im Rahmen einer Quote erzeugtem Zucker verwendet werden, der von anderen Erzeugern eingelagert wird oder bei diesen gekauft worden ist, noch solche, die nur für die Verpackung oder Aufmachung des Zuckers zu Vertriebszwecken genutzt werden. Es obliegt dem nationalen Gericht, eine solche Beurteilung in jedem Einzelfall anhand der technischen Eigenschaften oder der tatsächlichen Nutzung der betreffenden Silos vorzunehmen.

Zu der dritten und der vierten Frage in der Rechtssache C-188/12 sowie der zweiten und der dritten Frage in der Rechtssache C-189/12

36 Mit diesen Fragen, die gemeinsam zu behandeln sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 3 und 4 der Grundverordnung sowie Art. 4 der Durchführungsverordnung angesichts der höherrangigen Normen und Grundsätze des Primärrechts der Union gültig sind, wenn sie dahin ausgelegt werden, dass der Begriff „Produktionsanlagen“ Anlagen umfasst, die von den Zuckerunternehmen für die Lagerung, die Verpackung oder die Aufmachung von Zucker zu Vertriebszwecken verwendet werden.

37 Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Verpackungsanlagen als solche keine Produktionsanlagen im Sinne der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung sind, wie eindeutig aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. c der Durchführungsverordnung hervorgeht. Bei diesen Anlagen – zu denen u. a. die vom vorlegenden Gericht erwähnten Anlagen für die Aufmachung gehören – stellt sich nicht die Frage, ob die Art. 3 und 4 der Durchführungsverordnung sowie Art. 4 der Durchführungsverordnung gültig sind.

38 Was sodann die Lagereinrichtungen angeht, die solche umfassen können, die auch für die Aufmachung verwendet werden, ergibt sich aus der in Randnr. 35 des vorliegenden Urteils gegebenen Antwort auf die einzige Frage in der Rechtssache C-187/12, dass sie zu den Produktionsanlagen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Grundverordnung gehören, soweit sie insbesondere zur Lagerung des Zuckers des Beihilfeempfängers verwendet werden.

39 Bezüglich der letztgenannten Anlagen gibt das vorlegende Gericht nicht genau an, welche höherrangigen Normen und Grundsätze des Primärrechts der Union dem in den Art. 3 und 4 der Grundverordnung sowie in Art. 4 der Durchführungsverordnung vorgesehenen Abbau dieser Anlagen entgegenstehen könnten. Wie sich jedoch aus den schriftlichen und mündlichen Erklärungen der Beteiligten ergibt, ist die Gültigkeit dieser Bestimmungen anhand der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung zu beurteilen.

40 Was erstens den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betrifft, ist zum einen festzustellen, dass ein Erzeuger, der die einer seiner Fabriken zugeteilte Quote aufgibt, die meisten seiner Produktionsanlagen mit Ausnahme eines als Produktionsanlage zu betrachtenden Silos abbaut und dieses Silo weiterhin zur Lagerung von Zucker benutzt, den er in seinen anderen Produktionsstätten erzeugt, gewöhnlich wegen des in Art. 3 Abs. 1 Buchst. b der Grundverordnung aufgestellten Verbots, die nicht abgebauten Produktionsanlagen für die Erzeugung von Produkten zu verwenden, die unter die Gemeinsame Marktorganisation für Zucker fallen, keinen Anspruch auf die Umstrukturierungsbeihilfe hat.

41 Zum anderen hätte dieser Erzeuger im Fall eines vollständigen Abbaus Anspruch auf die gesamte Umstrukturierungsbeihilfe, auch wenn die finanzielle Belastung im Zusammenhang mit dem Abbruch des Silos, wie aus den Antworten der Beteiligten auf eine Frage des Gerichtshofs hervorgeht, nur einen geringen Teil der Gesamtkosten des Abbaus ausmacht.

42 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten dürfen, was zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei zu beachten ist, dass, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und dass die verursachten Nachteile gegenüber den angestrebten Zielen nicht unangemessen sein dürfen (vgl. u. a. Urteil vom 21. Juli 2011, Beneo Orafti, C-150/10, Slg. 2011, I-6843, Randnr. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 Ferner kann nach ständiger Rechtsprechung zur gerichtlichen Kontrolle der Voraussetzungen, unter denen dieser Grundsatz angewandt wurde, aufgrund des weiten Ermessens, über das der Gesetzgeber der Europäischen Union im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik verfügt, die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des vom zuständigen Organ verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet ist. Es geht somit nicht darum, ob die vom Gesetzgeber erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche Maßnahme war, sondern darum, ob sie offensichtlich ungeeignet war (Urteil Beneo Orafti, Randnrn. 76 und 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 Unter diesen Voraussetzungen ist zur Verhältnismäßigkeit der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung festzustellen, dass das System der Umstrukturierung auf einer freiwilligen Beteiligung der Erzeuger beruht, indem nach dem fünften Erwägungsgrund der Grundverordnung „[d]en Zuckerunternehmen mit der geringsten Produktivität eine angemessene Umstrukturierungsbeihilfe als wirksamer wirtschaftlicher Anreiz zur Aufgabe ihrer Quotenerzeugung geboten werden sollte“.

45 Diese Regelung erlaubt es dem Erzeuger, frei zu entscheiden, ob er in den Genuss der Beihilfe gelangen möchte, die Fabrik auszuwählen, für die er die entsprechende Quote aufgibt, und sich gegebenenfalls für einen vollständigen oder nur teilweisen Abbau der Produktionsanlagen zu entscheiden. Der Vorteil, den der Erzeuger durch die Umstrukturierungsbeihilfe erlangen kann, hängt somit großenteils von seinen eigenen Entscheidungen ab.

46 So betrachtet ist die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung nicht unverhältnismäßig.

47 Was zweitens die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung betrifft, könnten sich Zweifel eventuell daraus ergeben, dass sowohl dann, wenn der betreffende Erzeuger ein Silo hat, das er abbauen muss, als auch dann, wenn er kein solches Silo hat und nicht die Kosten für dessen Abbau tragen muss, unterschiedslos ein gleich hoher Betrag der Umstrukturierungsbeihilfe je Tonne aufgegebener Quote gewährt wird.

48 In dieser Hinsicht ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung Art. 40 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV, der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik das Verbot jeder Diskriminierung aufstellt, lediglich ein besonderer Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes ist, der besagt, dass gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre (Urteil vom 11. Juni 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Slg. 2009, I-5035, Randnr. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 Die Erwägungen in den Randnrn. 40 bis 46 des vorliegenden Urteils, die zu dem Ergebnis führen, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung nicht unverhältnismäßig ist, lassen sich auf die Prüfung der Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung übertragen.

50 Zum einen soll nämlich die betreffende Beihilfe dem Erzeuger einen Anreiz bieten, freiwillig die einer Zuckerfabrik zugeteilte Erzeugungsquote aufzugeben. In Anbetracht dieses Ziels ist die Situation eines Zuckererzeugers, der sich entschließt, auf die einer mit einem Silo ausgestatteten Fabrik zugeteilte Quote zu verzichten, mit derjenigen eines Erzeugers, der eine nicht damit ausgestattete Fabrik abbauen muss, ganz und gar vergleichbar, denn diese Erzeuger verzichten auf eine gleiche Zahl von Tonnen aufgegebener Quote.

51 Zum anderen machen, wie in Randnr. 41 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, die unmittelbaren Kosten des Abbruchs eines Silos nur einen geringen Teil der Gesamtkosten des Abbaus der Produktionsanlagen aus. Unter diesen Umständen ist nicht ersichtlich, dass der Unionsgesetzgeber, der, wie aus der in Randnr. 43 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung hervorgeht, im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfügt, dadurch, dass er den Pauschalbetrag der Beihilfe je Tonne aufgegebener Quote nicht davon abhängig gemacht hat, ob die von einem Erzeuger zum Abbau bestimmte Fabrik über ein Silo verfügt oder nicht, eine in Bezug auf das verfolgte Ziel der Verringerung der Zuckererzeugung zur Wiederherstellung des Gleichgewichts auf dem Binnenmarkt offensichtlich ungeeignete Maßnahme erlassen hätte.

52 Dieses Ergebnis wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die tatsächlichen Kosten des Abbaus, wie mehrere Beteiligte in der Sitzung erklärt haben, in Wirklichkeit bei den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Silos sehr hoch sein können, da, falls die Silos abgebaut werden müssten, die Kosten ihres Wiederaufbaus für die Erzeuger deutlich höher wären als die Kosten ihres Abbaus. Ein solcher Wiederaufbau und eine solche Verwendung der Silos für die Zuckererzeugung wären nämlich mit der in Art. 3 Abs. 3 Buchst. a und Art. 4 Buchst. a der Grundverordnung vorgesehenen Verpflichtung zur endgültigen und vollständigen Einstellung der Zuckererzeugung durch die betreffenden Produktionsanlagen unvereinbar.

53 Nach alledem ist auf die dritte und die vierte Frage in der Rechtssache C-188/12 sowie die zweite und die dritte Frage in der Rechtssache C-189/12 zu antworten, dass deren Prüfung nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Art. 3 und 4 der Grundverordnung sowie des Art. 4 der Durchführungsverordnung beeinträchtigen könnte.

Kosten

54 Für die Beteiligten der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

1. **Die Art. 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 mit einer befristeten Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 968/2006 der Kommission vom 27. Juni 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 320/2006 sind dahin auszulegen, dass im Rahmen dieser Artikel der Begriff „Produktionsanlagen“ Silos umfasst, die für die Lagerung von Zucker des Beihilfeempfängers bestimmt sind, und zwar unabhängig davon, ob sie auch für andere Nutzungen verwendet werden. Unter diesen Begriff fallen weder Silos, die nur für die**

Lagerung von im Rahmen einer Quote erzeugtem Zucker verwendet werden, der von anderen Erzeugern eingelagert wird oder bei diesen gekauft worden ist, noch solche, die nur für die Verpackung oder Aufmachung des Zuckers zu Vertriebszwecken genutzt werden. Es obliegt dem nationalen Gericht, eine solche Beurteilung in jedem Einzelfall anhand der technischen Eigenschaften oder der tatsächlichen Nutzung der betreffenden Silos vorzunehmen.

2. **Die Prüfung der dritten und der vierten Frage in der Rechtssache C-188/12 sowie der zweiten und der dritten Frage in der Rechtssache C-189/12 hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Art. 3 und 4 der Verordnung Nr. 320/2006 sowie des Art. 4 der Verordnung Nr. 968/2006 beeinträchtigen könnte.**

Unterschriften