SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN VERICA TRSTENJAK vom 21. Januar 2010[1]

Inhaltsverzeichnis

I — Einleitung ..... I - 4345

II — Normativer Rahmen ..... I - 4346

A — Verordnung Nr. 318/2006 ..... I - 4346

B — Verordnung Nr. 290/2007 ..... I - 4349

III — Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen ..... I - 4350

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof ..... I - 4351

V — Vorbringen der Parteien ..... I - 4352

A — Erste Vorlagefrage ..... I - 4352

B — Zweite Vorlagefrage ..... I - 4353

VI — Rechtliche Würdigung ..... I - 4356

A — Einleitende Ausführungen ..... I - 4356

B — Erste Vorlagefrage ..... I - 4357

C — Zweite Vorlagefrage ..... I - 4362

1. Gerügter Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot ..... I - 4362

a) Prüfungsmaßstab ..... I - 4362

b) Prüfung der Verhältnismäßigkeit ..... I - 4366

1 — Originalsprache: Deutsch.

2. Gerügter Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot ..... I - 4371

a) Fehlen einer ausdrücklichen Klarstellung des gerügten Verstoßes im Vorabentscheidungsersuchen ..... I - 4371

b) Prüfungsmaßstab ..... I - 4373

c) Prüfung des gerügten Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot I - 4374

VII — Ergebnis ..... I - 4377

I — Einleitung

1. Im vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren wird der Gerichtshof mit zwei Vorlagefragen vom österreichischen Verwaltungsgerichtshof (im Folgenden: vorlegendes Gericht) zur Auslegung und gegebenenfalls Gültigkeit von Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker [2] befasst.

2. Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Gesellschaft Agrana Zucker GmbH (im Folgenden: Beschwerdeführerin) und dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (im Folgenden: Beschwerdegegner) betreffend die Wirksamkeit eines auf der Grundlage von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 erlassenen amtlichen Bescheids, mit dem die von der Beschwerdeführerin geschuldete Produktionsabgabe für Zucker für das Wirtschaftsjahr 2007/08 auf 4 869 748,80 Euro festgesetzt und die Beschwerdeführerin aufgefordert wurde, diesen Betrag zu zahlen.

3. Das vorlegende Gericht möchte mit seiner ersten Vorlagefrage im Wesentlichen wissen, ob die Höhe der von einem zuckererzeugenden Unternehmen geschuldeten Produktionsabgabe gemäß Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 auf der Grundlage der gesamten diesem Unternehmen zugeteilten Zuckerquote zu berechnen ist oder ob die Berechnung allein auf der Grundlage der tatsächlich zur Verfügung stehenden Quote nach Abzug der infolge der Marktrücknahme vom Markt genommenen Menge bzw. auf der Grundlage der im Rahmen dieser Quote tatsächlich erzeugten Quotenzuckermenge vorzunehmen ist. Für den Fall, dass die Höhe der Produktionsabgabe auf der Grundlage der gesamten zugeteilten Quote zu berechnen sein sollte, ersucht das vorlegende Gericht mit seiner zweiten Vorlagefrage im Grunde zusätzlich um Aufschluss darüber, ob Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 — in Verbindung mit Art. 19 der Verordnung

2 — ABl. L 58, S. 1.

Nr. 318/2006 und Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 290/2007 zur Festsetzung des in Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates genannten Prozentsatzes für das Wirtschaftsjahr 2007/08 [3] — in diesem Fall mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht und insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und mit dem Diskriminierungsverbot vereinbar ist.

II — Normativer Rahmen

A — *Verordnung Nr. 318/2006*

4. Im Rahmen der Reform der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) für Zucker hat der Rat am 20. Februar 2006 die Verordnung Nr. 318/2006 erlassen.

5. Im 19. Erwägungsgrund dieser Verordnung wird dargelegt, dass eine Produktionsabgabe eingeführt werden sollte, um zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der GMO für Zucker beizutragen.

6. Nach dem 22. Erwägungsgrund dieser Verordnung sollten „neue, von der Kommission zu verwaltende Marktinstrumente eingeführt werden". In diesem Zusammenhang „sollte es, um das strukturelle Gleichgewicht der Zuckermärkte auf einem Preisniveau zu erhalten, das sich dem Referenzpreis annähert, der Kommission möglich sein, die Marktrücknahme von Zucker zu beschließen, bis sich der Markt wieder im Gleichgewicht befindet".

7. Nach dem 40. Erwägungsgrund dieser Verordnung sollte die Kommission ermächtigt werden, „die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um spezifische praktische Probleme im Notfall zu lösen".

8. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 318/2006 lautet wie folgt:

„Das Wirtschaftsjahr beginnt für alle in Absatz 1 genannten Erzeugnisse am 1. Oktober und endet am 30. September des folgenden Jahres.

…"

9. Gemäß Art. 2 Nr. 5 der Verordnung Nr. 318/2006 bedeuten die Ausdrücke „‚Quotenzucker', ‚Quotenisoglucose' und

3 — ABl. L 78, S. 20.

‚Quoteninulinsirup': alle Zucker-, Isoglucose- oder Inulinsirupmengen, die unter Anrechnung auf ein bestimmtes Wirtschaftsjahr im Rahmen der Quote des betreffenden Unternehmens erzeugt werden".

10. Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 regelt die Festsetzung und Erhebung der Produktionsabgabe. Diese Bestimmung sieht im Einzelnen Folgendes vor:

„Produktionsabgabe

1. Ab dem Wirtschaftsjahr 2007/2008 wird auf die Zucker-, Isoglucose- und Inulinsirupquote, über die die Zucker, Isoglucose oder Inulinsirup erzeugenden Unternehmen verfügen, eine Produktionsabgabe erhoben.

2. Die Produktionsabgabe wird festgesetzt auf 12,00 EUR pro Tonne Quotenzucker bzw. Quoteninulinsirup. Für Isoglucose wird die Produktionsabgabe auf 50 % der für Zucker geltenden Abgabe festgesetzt.

3. Die gesamte gemäß Absatz 1 gezahlte Produktionsabgabe wird von dem Mitgliedstaat bei den in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen nach Maßgabe der in dem betreffenden Wirtschaftsjahr besessenen Quote erhoben.

Die Zahlungen durch die Unternehmen müssen spätestens Ende Februar des jeweiligen Wirtschaftsjahres erfolgen.

4. Die Zucker- und Inulinsirupunternehmen der Gemeinschaft können die Zuckerrüben- oder Zuckerrohrerzeuger oder Zichorienlieferanten auffordern, bis zu 50 % der betreffenden Produktionsabgabe zu übernehmen."

11. Die Marktrücknahme von Zucker wird in Art. 19 der Verordnung Nr. 318/2006 normiert, der Folgendes bestimmt:

„Marktrücknahme von Zucker

1. Um das strukturelle Gleichgewicht des Marktes zu einem Preisniveau zu erhalten, das sich dem Referenzpreis annähert, kann unter Berücksichtigung der Verpflichtungen der Gemeinschaft, die sich aus Abkommen ergeben, die gemäß Artikel 300 des Vertrags geschlossen wurden, ein für alle Mitgliedstaaten einheitlicher Prozentsatz von Quotenzucker, Quotenisoglucose und Quoteninulinsirup bis zum Beginn des folgenden

Wirtschaftsjahres aus dem Markt genommen werden.

In diesem Fall wird die herkömmliche Bedarfsmenge an zur Raffination bestimmtem eingeführtem Rohzucker gemäß Artikel 29 Absatz 1 dieser Verordnung für das betreffende Wirtschaftsjahr um denselben Prozentsatz gekürzt.

2. Der Rücknahmeprozentsatz gemäß Absatz 1 wird spätestens am 31. Oktober des betreffenden Wirtschaftsjahrs auf der Grundlage der in dem Wirtschaftsjahr erwarteten Markttendenzen festgesetzt.

3. Jedes über eine Quote verfügende Unternehmen lagert die Zuckermengen, die der Anwendung des Prozentsatzes gemäß Absatz 1 auf seine Quotenerzeugung für das betreffende Wirtschaftsjahr entsprechen, während der Rücknahmezeit auf eigene Rechnung ein.

Die in einem Wirtschaftsjahr aus dem Markt genommenen Zuckermengen gelten als die ersten im Rahmen der Quote erzeugten Mengen für das folgende Wirtschaftsjahr. Unter Berücksichtigung der erwarteten Zuckermarkttendenzen kann jedoch nach dem in Artikel 39 Absatz 2 genannten Verfahren beschlossen werden, die Gesamtheit oder einen Teil der aus dem Markt genommenen Zucker-, Isoglucose- und Inulinsirupmengen als:

— Überschusszucker, Überschussisoglucose oder Überschussinulinsirup zu betrachten, der bzw. die verfügbar ist, um zu Industriezucker, Industrieisoglucose oder Industrieinulinsirup zu werden,

oder

— vorübergehende Quotenerzeugung zu betrachten, die unter Wahrung der Verpflichtungen, die sich aus Abkommen ergeben, die gemäß Artikel 300 des Vertrags geschlossen wurden, teilweise zur Ausfuhr vorbehalten werden kann.

4. Ist die Zuckerversorgung der Gemeinschaft unzureichend, so kann nach dem in Artikel 39 Absatz 2 genannten Verfahren beschlossen werden, dass eine bestimmte aus dem Markt genommene Zucker-, Isoglucose- und Inulinsirupmenge vor Ablauf der Rücknahmezeit auf dem Gemeinschaftsmarkt verkauft werden darf."

B — *Verordnung Nr. 290/2007*

12. Zur Festsetzung des Marktrücknahmeprozentsatzes für das Wirtschaftsjahr 2007/08 hat die Kommission am 16. März 2007 die Verordnung Nr. 290/2007 erlassen.

13. Art. 1 der Verordnung Nr. 290/2007 bestimmt Folgendes:

„(1) Für das Wirtschaftsjahr 2007/08 wird der Prozentsatz gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 318/2006 auf 13,5 % festgesetzt.

(2) Abweichend von Absatz 1

a) gilt der darin festgesetzte Prozentsatz nicht für Unternehmen, deren Erzeugung weniger als 86,5 % ihrer Quote für das Wirtschaftsjahr 2007/08 beträgt;

b) werden bei den Unternehmen, deren Erzeugung 86,5 % ihrer Quote für das Wirtschaftsjahr 2007/08 erreicht oder übersteigt, die über 86,5 % hinaus erzeugten Mengen aus dem Markt genommen;

c) gilt der in Absatz 1 vorgesehene Prozentsatz nicht für die Mengen, die in den Mitgliedstaaten erzeugt wurden, deren einzelstaatliche Zuckerquote infolge der Aufgabe der Quoten gemäß Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 ab dem 1. Juli 2006 zu mindestens 50 % freigesetzt wurde.

Für die Mitgliedstaaten, deren einzelstaatliche Zuckerquote infolge der Aufgabe der Quoten gemäß Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 ab dem 1. Juli 2006 zu weniger als 50 % freigesetzt wurde, wird der in Absatz 1 vorgesehene Prozentsatz nach Maßgabe der freigesetzten Quoten verringert.

Der gemäß diesem Buchstaben geltende Prozentsatz wird im Anhang festgesetzt.

…

(4) Die gemäß Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 3 aus dem Markt genommenen Mengen gelten als Überschusszucker bzw.

Überschussisoglucose des Wirtschaftsjahres 2007/08, die zu Industriezucker bzw. Industrieisoglucose werden können.

(5) Die Verpflichtung gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 318/2006, zumindest den Mindestpreis zu zahlen, gilt nur für die Zuckerrübenmengen, die nach Anwendung der Absätze 1 und 2 im Rahmen der Quote erzeugt werden."

III — Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

14. Mit Bescheid des Beschwerdegegners vom 26. Juni 2006 über die Zuteilung der Quote für die Erzeugung von Zucker in den Wirtschaftsjahren 2006/07 bis einschließlich 2014/15 und mit dem Bescheid vom 18. Dezember 2006 über die Zuteilung der zusätzlichen Zuckerquote wurde der Beschwerdeführerin eine Zuckerquote von insgesamt 405 812,4 Tonnen zuerkannt. Mit Bescheid vom 5. April 2007 setzte der Beschwerdegegner gemäß Art. 1 Abs. 1 und 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 290/2007 die Produktionsschwelle für die Erzeugung von Quotenzucker im Wirtschaftsjahr 2007/08 für die Beschwerdeführerin auf 86,5 % der Zuckerquote und demnach auf 351 027,73 Tonnen fest.

15. Mit Bescheid des Vorstands für den Geschäftsbereich I der Agrarmarkt Austria (einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die vom Beschwerdegegner als Förderungsabwicklungsstelle eingesetzt worden ist, im Folgenden: AMA) vom 28. Januar 2008 wurde die von der Beschwerdeführerin zu zahlende Produktionsabgabe für Zucker für das Wirtschaftsjahr 2007/08 mit 4 869 748,80 Euro festgesetzt und die Beschwerdeführerin aufgefordert, diesen Betrag bis spätestens 29. Februar 2008 an die AMA zu überweisen. In der Begründung verwies die AMA auf die zugeteilte Zuckerquote von insgesamt 405 812,4 Tonnen und berechnete davon ausgehend unter Berufung auf Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 die Produktionsabgabe.

16. Die Beschwerdeführerin legte gegen diesen Bescheid Berufung ein. Mit einem Bescheid vom 25. März 2008, über dessen Rechtmäßigkeit das vorlegende Gericht im Ausgangsverfahren zu befinden hat, wies der Beschwerdegegner die Berufung als unbegründet ab.

17. Aus dem Vorlagebeschluss geht hervor, dass im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Frage strittig ist, ob die Produktionsabgabe gemäß Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 auf der Grundlage der grundsätzlich zustehenden Quote von 405 812,4 Tonnen zu berechnen ist oder ob diese Quote im Hinblick auf die festgesetzte Produktionsschwelle und die damit verbundene Marktrücknahme zu mindern ist.

18. Auf dem Hintergrund der unterschiedlichen Rechtsansichten der Parteien im Ausgangsverfahren erscheint dem vorlegenden Gericht die richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht offenkundig. Diese Auslegungsschwierigkeiten beziehen sich in erster Linie auf die Beantwortung der Frage, auf welcher Grundlage die Berechnung der Produktionsabgabe gemäß Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 zu erfolgen hat. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist darüber hinaus fraglich, ob eine Berechnung dieser Produktionsabgabe auf der Grundlage der ursprünglich zugeteilten Zuckerquote mit höherrangigem Primärrecht vereinbar wäre.

19. Daher hat der Verwaltungsgerichtshof das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Ist Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker dahin gehend auszulegen, dass auch eine Zuckerquote, die infolge einer präventiven Marktrücknahme nach Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 290/2007 der Kommission vom 16. März 2007 zur Festsetzung des in Art. 19 der Verordnung Nr. 318/2006 genannten Prozentsatzes für das Wirtschaftsjahr 2007/08 nicht ausgenützt werden kann, Teil der Bemessung der Produktionsabgabe zu sein hat?

2. Für den Fall der Bejahung der Frage 1:

Ist Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 mit Primärrecht, insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und mit dem aus Art. 34 EG abzuleitenden Diskriminierungsverbot, vereinbar?“

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof

20. Der Vorlagebeschluss mit Datum vom 4. Juli 2008 ist am 11. August 2008 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Im schriftlichen Verfahren haben der Rat, die Regierungen des Königreichs Spanien, der Republik Litauen sowie der Republik Polen, die Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens sowie die Kommission Erklärungen eingereicht. An der Sitzung vom 19. November 2009 haben die Vertreter der Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens sowie des Rates und der Kommission teilgenommen.

V — Vorbringen der Parteien

A — *Erste Vorlagefrage*

21. Der Rat, die Kommission und die Republik Polen vertreten die Auffassung, dass die Produktionsabgabe nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 auf der Grundlage der gesamten einem Unternehmen zugeteilten Zuckerquote zu berechnen sei.

22. Nach Auffassung des Rates und der Kommission folgt dies unmittelbar aus dem eindeutigen Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 und 3 der Verordnung Nr. 318/2006, wonach die Produktionsabgabe auf die Zuckerquote erhoben wird, über die die zuckererzeugenden Unternehmen „verfügen" bzw. die sie „besitzen". Grund zur Verwirrung biete lediglich der unpräzise Wortlaut von Abs. 2 dieser Bestimmung, nach dem die Produktionsabgabe auf 12 Euro pro Tonne „Quotenzucker" festgesetzt werde. Aus dem systematischen Zusammenhang und dem mit Art. 16 verfolgten Zweck ergebe sich jedoch, dass es sich bei der Wortwahl in diesem Abs. 2 um ein Redaktionsversehen handele.

23. Dieses Redaktionsversehen in Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 318/2006 hänge mit der irreführenden Bezeichnung der geschuldeten Abgabe als „Produktionsabgabe" zusammen. Diese Bezeichnung sei aus der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker [4] übernommen worden, obwohl sich die neue Abgabe von der alten „Produktionsabgabe" grundsätzlich unterscheide. Zutreffender wäre die Bezeichnung „Quotenabgabe" gewesen. Untermauert werde diese Einstufung als „Quotenabgabe" dadurch, dass nach Art. 16 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 318/2006 die Unternehmen die Abgabe bis spätestens Ende Februar des jeweiligen Wirtschaftsjahrs und somit zu einem Zeitpunkt zu leisten haben, an dem das Produktionsvolumen der Unternehmen im betreffenden Wirtschaftsjahr noch nicht bekannt sei. Schließlich weisen der Rat und die Kommission noch auf den Zweck der Regelung hin, den Gemeinschaften eine konstante Einnahme an Eigenmitteln zu sichern.

24. Auch nach Auffassung der Republik Polen kann eine Auslegung der Art. 16 und 19 der Verordnung Nr. 318/2006 nach Wortlaut und Systematik nur zu dem Ergebnis führen, dass auch der Teil der Zuckerquote, der infolge einer Marktrücknahme im Sinne von Art. 19 der Verordnung Nr. 318/2006 in einem Wirtschaftsjahr nicht ausgenutzt werden könne, Teil der Bemessungsgrundlage der Produktionsabgabe im Sinne von Art. 16 dieser Verordnung zu sein habe.

4 — ABl. L 178, S. 1.

25. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist hingegen auf den eindeutigen Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 318/2006 abzustellen, in dem die Produktionsabgabe auf 12 Euro pro Tonne „Quotenzucker" festgestellt wird. Aus der Bezeichnung „Produktionsabgabe" ergebe sich des Weiteren, dass lediglich der tatsächlich erzeugte Quotenzucker gemeint sein könne. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt das Königreich Spanien, nach dessen Ansicht die tatsächliche Produktion als Bemessungsgrundlage für die Produktionsabgabe nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 herangezogen werden müsse.

26. Aus systematischer Sicht heben die Beschwerdeführerin wie auch das Königreich Spanien hervor, dass eine andere Sichtweise zur Folge hätte, dass für den Fall, dass ein Unternehmen die ihm zugeteilte Zuckerquote nicht ausschöpfe, die Produktionsabgabe auch für faktisch nicht existierenden Zucker gezahlt werden müsste, wodurch gerade die Unternehmen, die weniger Zucker produzierten, mit einer höheren Abgabensumme bestraft würden. Darüber hinaus würde der vom Markt genommene Quotenzucker, der gemäß Art. 19 Abs. 3 der Verordnung Nr. 318/2006 gelagert und im folgenden Wirtschaftsjahr als die ersten im Rahmen der Quote erzeugten Mengen eingeordnet würde, der Produktionsabgabe zweimal unterliegen.

27. Die Republik Litauen schließlich vertritt die Auffassung, dass Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 dahin gehend auszulegen sei, dass der Begriff „Quote" die Quote meine, über die die Unternehmen tatsächlich im Laufe des betreffenden Wirtschaftsjahrs verfügen könnten. Als Bemessungsgrundlage für die Produktionsabgabe müsse demnach auf die Zuckerquote nach Abzug des Marktrücknahmeprozentsatzes abgestellt werden.

B — *Zweite Vorlagefrage*

28. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin sowie der Republik Litauen verstößt eine Auslegung von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006, nach der es bei der Berechnung der Produktionsabgabe auf die gesamte zugeteilte Zuckerquote ankommt, gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie gegen das Diskriminierungsverbot. Die Republik Polen sieht einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als gegeben an. Die Kommission und der Rat vertreten hingegen die Ansicht, dass eine Auslegung von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006, nach der die Produktionsabgabe auf der Grundlage der gesamten zugeteilten Zuckerquote berechnet werde, mit den allgemeinen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung vereinbar sei.

29. Der Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Falle einer Berechnung der Produktionsabgabe auf der Grundlage der gesamten zugeteilten Zuckerquote liegt

nach Auffassung der Beschwerdeführerin in ihrem Fall insbesondere darin begründet, dass sie im Wirtschaftsjahr 2007/08 tatsächlich um 13,5 % bzw. 54 784,67 Tonnen weniger Quotenzucker produziert habe und eine Berechnung der Produktionsabgabe auf der gesamten Zuckerquote folglich die Erhebung einer Abgabe von 12 Euro pro Tonne auf eine faktisch nicht existente Produktionsmenge von 54 784,67 Tonnen Zucker implizieren würde. Anders betrachtet bringe dies mit sich, dass sogar bei voller Ausnutzung der Produktionsschwelle von 351 027,73 Tonnen Quotenzucker eine Abgabe von 13,87 Euro pro Tonne Quotenzucker erhoben würde. Eine derartige Abgabenerhebung sei unverhältnismäßig.

30. Darüber hinaus gelte der Zucker, der von den betroffenen Unternehmen über die Produktionsschwelle hinaus als Quotenzucker produziert würde, gemäß Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 290/2007 als Überschusszucker, der entweder zu Industriezucker werde oder aber als Quotenzucker in das nächste Wirtschaftsjahr übergeführt werde. In beiden Fällen wäre die Erhebung einer Produktionsabgabe auf den Überschusszucker unverhältnismäßig. Weil für Industriezucker nur etwa die Hälfte des Referenzpreises für Quotenzucker erzielt werden könne, sei die nominell gleichbleibende Produktionsabgabe von 12 Euro pro Tonne für den als Industriezucker genutzten Überschusszucker im Ergebnis doppelt so hoch wie die Produktionsabgabe für den Quotenzucker. Wenn der Überschusszucker hingegen auf das folgende Wirtschaftsjahr übertragen würde, käme es zu einer Doppelbelastung des Überschusszuckers, auf den im Ergebnis in zwei Wirtschaftsjahren die Produktionsabgabe erhoben würde.

31. Des Weiteren überstiegen die Einnahmen aus der Produktionsabgabe die Ausgaben im Rahmen der GMO für Zucker, so dass die Erhebung der Produktionsabgabe auf tatsächlich nicht in Anspruch genommene Quoten weder notwendig noch erforderlich sei.

32. Auch nach Auffassung der Republik Polen sowie der Republik Litauen verstößt Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, soweit danach die Produktionsabgabe ebenfalls auf den von einer Marktrücknahme erfassten Quotenzucker zu erheben ist. Dazu führen die Republik Polen und die Republik Litauen u. a. aus, dass der von einer Marktrücknahme erfasste Quotenzucker keine Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der GMO für Zucker verursache. Weil die Produktionsabgabe gemäß dem 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 318/2006 bezwecke, zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der GMO für Zucker beizutragen, sei es unverhältnismäßig, auch den von einer Marktrücknahme erfassten, kostenneutralen Quotenzucker mit einer Abgabe zu belasten.

Die Republik Polen hebt ferner die — ihrer Ansicht nach inakzeptablen — finanziellen Folgen einer Behandlung dieses Zuckers als Überschusszucker bzw. einer Überführung als Quotenzucker in das nächste Wirtschaftsjahr hervor. Die Republik Litauen führt ebenfalls aus, dass die Zuckererzeuger, deren Quote reduziert worden sei, einer unverhältnismäßigen finanziellen Belastung ausgesetzt seien, da sie aus der bereits erfolgten Erzeugung keinen Gewinn erwirtschaften könnten. Zudem hätten diese Unternehmen große Schwierigkeiten beim Absatz der Zuckermengen, die über der infolge der präventiven Marktrücknahme verminderten Quote lägen. Nach Auffassung der Republik Polen hat Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 schließlich technischen Charakter, so dass dem Gemeinschaftsgesetzgeber in diesem Bereich kein weites Ermessen zustehe.

33. Der Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot im Fall einer Berechnung der Produktionsabgabe aufgrund der gesamten zugeteilten Zuckerquote liegt nach Auffassung der Beschwerdeführerin sowie der Republik Litauen insbesondere darin begründet, dass der Rücknahmeprozentsatz nach Art. 19 der Verordnung Nr. 318/2006 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 290/2007 in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfalle, so dass die Produktionsabgabenlast der Unternehmen je nach Mitgliedstaat, in dem sie ansässig seien, unterschiedlich sei.

34. Nach Auffassung der Kommission sowie des Rates besteht kein Zweifel daran, dass eine Auslegung von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006, nach der die Produktionsabgabe auf der Grundlage der gesamten zugeteilten Zuckerquote berechnet werden müsse, mit den allgemeinen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung vereinbar sei. Mit der Begründung, dass das vorlegende Gericht kein einziges Argument zur Stützung seines Zweifels an der Vereinbarkeit von Art. 16 mit dem gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbot vorgebracht habe, haben sich die Kommission und der Rat in ihren schriftlichen Stellungnahmen auf die Prüfung des Vorwurfs eines Verstoßes gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot beschränkt.

35. In diesem Zusammenhang verweisen die Kommission und der Rat zunächst auf das weite Ermessen, über das der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik verfüge. Die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme könne demnach nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet sei. Ausschlaggebend sei vor diesem Hintergrund, dass die Produktionsabgabe zwar zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der GMO für Zucker beitragen solle, jedoch nicht an bestimmte Ausgaben gebunden worden sei. Es handele sich mit anderen Worten nicht um eine zweckgebundene Einnahme, so dass nach Auffassung der Kommission sogar der Umstand, dass möglicherweise höhere Einnahmen entstünden, als in einem bestimmten Wirtschaftsjahr Ausgaben anfielen, für die

Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 irrelevant sei.

36. Darüber hinaus halten die Kommission und der Rat eine Berechnung der Produktionsabgabe auf der Grundlage der gesamten Zuckerquote der zuckererzeugenden Unternehmen auch der Sache nach für sachgerecht und zweckmäßig. Die in einem konkreten Jahr erfolgte Marktrücknahme führe nämlich nicht zu einem definitiven Abbau der Produktionsquote. Darüber hinaus sei jedes Wirtschaftsjahr isoliert zu betrachten, so dass es keine Doppelbelastung von Quotenzucker geben könne. Auch die wirtschaftlichen Folgen der Einbeziehung der von der Marktrücknahme betroffenen Zuckermengen in die Berechnungsgrundlage für die Produktionsabgabe seien beschränkt, zumal die Marktrücknahme gerade zu einem allgemeinen Anstieg des Quotenzuckerpreises führe. Zum Schluss weist die Kommission darauf hin, dass das im 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 318/2006 genannte Ziel, einen Beitrag zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der GMO für Zucker zu liefern, in dem Sinne zu deuten sei, dass die anvisierten Ausgaben alle Kosten umfassten, die aus den unterschiedlichen Maßnahmen im Zuckersektor folgten, einschließlich der Vielzahl unterschiedlicher Marktstützungsmaßnahmen.

37. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission diesen Standpunkt insoweit ergänzt, als sie vorgetragen hat, dass mit der Produktionsabgabe ein Beitrag zur Deckung der Gemeinschaftsausgaben im Zuckersektor geleistet werden solle, die auf jährlich über 1 500 Mio. Euro zu schätzen seien und damit die Einkünfte aus der Produktionsabgabe um ein Vielfaches übersteigen würden.

VI — Rechtliche Würdigung

A — *Einleitende Ausführungen*

38. Mit der Verordnung Nr. 318/2006, der Verordnung (EG) Nr. 319/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe [5] und 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 [6] hat der Gemeinschaftsgesetzgeber eine einschneidende Reform der europäischen Zuckermarktordnung eingeleitet. Mit dieser Neuregelung ist

5 — ABl. L 58, S. 32.
6 — ABl. L 58, S. 42.

ein seit nahezu 40 Jahren weitgehend unverändertes System [7] in die generelle Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einbezogen worden [8].

39. Ziel dieser Reform der GMO für Zucker war die allmähliche Abschaffung des Interventionsmechanismus und des Interventionspreises für Zucker. Zu diesem Zweck wurde der Interventionspreis für Zucker durch einen Referenzpreis ersetzt, der über den Zeitraum der Wirtschaftsjahre 2006/07 bis 2009/10 im Vergleich zum Interventionspreis um insgesamt 36 % gesenkt wird. Dieser Referenzpreis sollte im Prinzip durch eine Verknappung des Angebots von Zucker auf dem europäischen Markt erreicht werden, zu welchem Zweck im Rahmen eines Umstrukturierungsfonds finanzielle Anreize für wettbewerbsschwächere Zuckerhersteller, aus der Produktion auszuscheiden, geschaffen wurden. Zusätzlich zu diesen strukturellen Maßnahmen zum Abbau unrentabler Erzeugungskapazitäten in der Gemeinschaft wurde der Kommission darüber hinaus die Befugnis eingeräumt, im Falle eines drohenden Überangebots von Zucker die Marktrücknahme von Zucker zu beschließen, um dadurch das strukturelle Gleichgewicht der Zuckermärkte auf einem Preisniveau zu erhalten, das sich dem jeweils festgestellten Referenzpreis annähert.

40. Diese Verringerung der Marktstützung im Zuckersektor wurde durch eine Erhöhung der unmittelbaren Einkommensstützung der landwirtschaftlichen Unternehmen — mindestens teilweise — ausgeglichen. Dadurch wurde die Politik der Preisstützung und der produktionsabhängigen Förderung im Zuckersektor stufenweise auf eine Politik der produktionsentkoppelten Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen umgestellt.

7 — Die gemeinsamen Marktordnungen für Zucker zeichneten sich bis dahin durch ihre Preisstützungsregelungen und die Zuteilung von Quoten aus. Das 1967 mit der GMO für Zucker geschaffene Quotenregime ermöglichte es zudem, relativ hohe Preise beizubehalten, ohne Überschüsse zu produzieren. Das Quotenregime sollte ursprünglich lediglich vorübergehenden Charakter haben und im Jahr 1975 auslaufen, wurde jedoch mehrmals verlängert. Es wurde später flexibler gestaltet, um eine Quotenerhöhung zugunsten leistungsfähigerer Zuckerproduzenten zu ermöglichen. Vgl. Olmi, G., *Politique agricole commune*, Brüssel 1991, S. 173; Priebe, R., in: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I, Art. 34 EGV, Randnr. 57 (39. Ergänzungslieferung, Stand Juli 2009).

8 — Zu den Hintergründen dieser Reform der GMO für Zucker vgl. Swinbank, A., „EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change", *Journal of World Trade* 2009, S. 603 bis 620. Für eine Analyse der allgemeinen Leitlinien der Reform im Vergleich zur bis dahin geltenden Zuckermarktordnung vgl. Michel, J./Merten-Lentz, K., „La réforme du marché du sucre communautaire", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2005, S. 671 bis 676; Barents, R., „De zure smaak van Europese suiker", *NTER* 2005, S. 228 bis 235.

B — *Erste Vorlagefrage*

41. Mit seiner ersten Vorlagefrage ersucht das vorlegende Gericht im Wesentlichen um Aufschluss darüber, auf welcher Grundlage die Produktionsabgabe gemäß Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 berechnet werden sollte.

42. Für die Berechnung der Produktionsabgabe nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 kommen, theoretisch betrachtet, vier unterschiedliche Bemessungsgrundlagen in Betracht, nämlich:

1. die den zuckererzeugenden Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftsjahr zugeteilte Zuckerquote (= die Zuckerquote im Sinne von Art. 7 der Verordnung Nr. 318/2006, erhöht um die zusätzliche Zuckerquote im Sinne von Art. 8 dieser Verordnung);

2. die den zuckererzeugenden Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftsjahr zugeteilte Zuckerquote nach Abzug des für dieses Wirtschaftsjahr festgestellten Rücknahmeprozentsatzes im Sinne von Art. 19 der Verordnung Nr. 318/2006. Bei dieser Berechnungsweise würde in einem ersten Schritt der Rücknahmeprozentsatz von der Zuckerquote abgezogen. In einem zweiten Schritt würde die daraus resultierende, um die Marktrücknahme bereinigte Zuckerquote als Bemessungsgrundlage für die Produktionsabgabe herangezogen. Die Bemessungsgrundlage entspräche somit der Produktionsschwelle im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 290/2007;

3. die Zuckermenge, die von den zuckererzeugenden Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftsjahr erzeugt worden ist, begrenzt durch die zugeteilte Zuckerquote (= der Quotenzucker im Sinne von Art. 2 Nr. 5 der Verordnung Nr. 318/2006);

4. die Zuckermenge, die von den zuckererzeugenden Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftsjahr erzeugt worden ist, begrenzt durch die Produktionsschwelle.

43. Die Zweifel des vorlegenden Gerichts hinsichtlich der Bestimmung der Bemessungsgrundlage für die Produktionsabgabe sowie die im Ergebnis stark divergierenden Antwortvorschläge der an diesem Vorabentscheidungsverfahren beteiligten Parteien sind auf den ungenauen Wortlaut von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 zurückzuführen. Dabei legen insbesondere die Überschrift „Produktionsabgabe“ sowie die Festsetzung dieser Abgabe auf „12,00 EUR pro Tonne Quotenzucker“ in Abs. 2 dieser Bestimmung eine Berechnungsweise nahe, bei der auf die im betreffenden Wirtschaftsjahr tatsächlich erzeugten Zuckermengen abgestellt wird. Der Wortlaut von Abs. 1 und Abs. 3 von Art. 16 knüpft hingegen unzweideutig an die für das betreffende Wirtschaftsjahr zugeteilten Zuckerquoten an, die unabhängig von der tatsächlichen Produktion zu ermitteln sind. Dieser textliche Widerspruch findet sich ebenfalls in den meisten anderen Sprachfassungen von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 [9].

9 — Die Überschrift „Produktionsabgabe“ lautet auf Französisch „taxe à la production“, auf Slowenisch „Proizvodna dajatev“, auf Englisch „Production charge“, auf Dänisch „Produktionsafgift“, auf Spanisch „Canon de producción“ und auf Portugiesisch „Encargo de produção“. In diesen Sprachfassungen wird in Abs. 2 von Art. 16 auf den „sucre sous quota“, „kvotnega sladkorja“, „quota sugar“, „kvotesukker“, „azúcar de cuota“ und „açúcar de quota“ abgestellt, während in den Abs. 1 und 3 auf die „quota de sucre“ „kvote za sladkor“, „sugar quota“, „sukkerkvote“, „cuotas de azúcar“ und „quotas de açúcar“ Bezug genommen wird. In der niederländischen Fassung lautet die Überschrift zwar „Productieheffing“, anschließend wird jedoch in Abs. 2 — so wie auch in den Abs. 1 und 3 — der Begriff „suikerquotum“, nicht hingegen „quotumsuiker“ verwendet.

44. In Anbetracht dieses zweideutigen Wortlauts von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 kann vorliegend nur eine systematische und teleologische Auslegung zum Ziel führen. Denn im Rahmen der Auslegung von Gemeinschaftsrecht geht der Zweck einer unscharf formulierten Regelung ihrem Wortlaut vor [10].

45. Eine systematische und teleologische Auslegung von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 führt mich zu dem Ergebnis, dass nur eine Berechnungsweise, bei der die in einem bestimmten Wirtschaftsjahr zugeteilte Zuckerquote als Bemessungsgrundlage für die Produktionsabgabe herangezogen wird, mit dem Inhalt und den Zielen dieser Verordnung vereinbar ist.

46. Ein erstes wichtiges Indiz dafür, dass die Produktionsabgabe auf der Grundlage der den zuckererzeugenden Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftsjahr zugeteilten Zuckerquoten zu bestimmen ist, liefert Art. 16 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 318/2006. Nach dieser Bestimmung müssen die zuckererzeugenden Unternehmen die Produktionsabgabe spätestens Ende Februar des jeweiligen Wirtschaftsjahrs zahlen. In Anbetracht der Tatsache, dass das Wirtschaftsjahr gemäß Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 318/2006 am 1. Oktober eines bestimmten Jahres anfängt und am 30. September des folgenden Jahres endet, bedeutet dies, dass die Produktionsabgabe zu einem Zeitpunkt zu entrichten ist, zu dem der Zucker noch nicht erzeugt worden ist. Weil die Zuckermengen, die die betreffenden Unternehmen letztlich herstellen werden, zum Fälligkeitsdatum der Produktionsabgabe nicht mit Sicherheit ermittelt werden können, scheidet die Zuckermenge, die im Rahmen der — gegebenenfalls um die Marktrücknahme bereinigten — Zuckerquoten tatsächlich erzeugt worden ist, bereits aus rein praktischen Gründen als Bemessungsgrundlage für die Produktionsabgabe aus.

47. Darüber hinaus kommt in der Regelungssystematik von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 die Grundsatzentscheidung des Gemeinschaftsgesetzgebers deutlich zum Ausdruck, die „Produktionsabgabe“ auf die zugeteilte Zuckerquote und nicht auf die tatsächlich produzierte Zuckermenge erheben zu wollen.

48. In Abs. 1 von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 wird der Grundsatz festgeschrieben, dass eine Abgabe auf die „Zuckerquote“ erhoben wird, über die die zuckererzeugenden Unternehmen verfügen. In Abs. 2 wird die Höhe dieser Abgabe auf 12 Euro pro Tonne „Quotenzucker“ festgestellt. In Abs. 3 wird die praktische Ausgestaltung der Abgabenerhebung in dem Sinne konkretisiert, dass diese Abgabe spätestens Ende Februar des jeweiligen Wirtschaftsjahrs von den Mitgliedstaaten erhoben wird. Abs. 4 schließlich normiert die Möglichkeit, die Zuckerrüben- oder Zuckerrohrerzeuger oder Zichorienlieferanten an der Finanzierung dieser Abgabe zu beteiligen.

10 — In diesem Sinne auch Riesenhuber, K., *Europäische Methodenlehre*, Berlin 2006, S. 266, Randnr. 51.

49. Systematisch betrachtet enthält Abs. 1 von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 die Grundregel, dass ab dem Wirtschaftsjahr 2007/08 eine Abgabe auf die Zuckerquoten, über die die zuckererzeugenden Unternehmen verfügen, erhoben wird. In Abs. 2 wird diese Abgabe ihrer Höhe nach auf 12 Euro pro Tonne festgesetzt. Inhaltlich betrachtet liegt der Schwerpunkt von Abs. 2 demnach auf der Bestimmung der Abgabenhöhe — nämlich 12 Euro pro Tonne —, nicht hingegen auf der Bestimmung der — bereits in Abs. 1 festgestellten — Bemessungsgrundlage. Vor diesem Hintergrund ist die Verwendung des Begriffs „Quotenzucker" in Abs. 2 von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 eindeutig als ein Redaktionsversehen des Gemeinschaftsgesetzgebers zu werten, zumal in Abs. 3 dieser Bestimmung erneut auf die den Unternehmen zugeteilten Quoten abgestellt wird.

50. Ein Heranziehen der den Unternehmen zugeteilten Quoten als Bemessungsgrundlage und die daraus resultierende Entkopplung der von diesen Unternehmen zu zahlenden „Produktionsabgabe" von der tatsächlich erzeugten Zuckermenge entspricht ferner der produktionsentkoppelten Stützung der Einkommen der landwirtschaftlichen Erzeuger, die einen der zentralen Bausteine der Reform der GMO für Zucker darstellt [11]. Im Übrigen können diese Erzeuger gemäß Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 318/2006 von den zuckererzeugenden Unternehmen dazu aufgefordert werden, bis zu 50 % ihrer Produktionsabgabe zu übernehmen.

51. Vor diesem Hintergrund geht auch das von der Beschwerdeführerin und vom Königreich Spanien vorgetragene texthistorische Argument ins Leere, dass der Begriff „Produktionsabgabe" in den Grundverordnungen zur GMO für Zucker, die der geltenden vorangingen [12], stets im Sinne einer Abgabe für die im relevanten Bezugszeitraum produzierten Zuckermengen verwendet sein sollte. In Anbetracht der Tatsache, dass die GMO für Zucker mit der Verordnung Nr. 318/2006 eingehend reformiert und auf eine neue finanzielle Grundlage aufgebaut wurde, ist die gleichbleibende Bezeichnung der geschuldeten Abgabe als ein irreführendes Textrelikt der Vorgängerverordnungen zu werten, das somit keine inhaltlichen Rückschlüsse im Hinblick auf die Bestimmung der Bemessungsgrundlage der Abgabe erlaubt.

52. Für die Berechnung der Produktionsabgabe gemäß Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 muss demnach die den zuckererzeugenden Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftsjahr zugeteilte Zuckerquote zum Ausgangspunkt genommen werden. Zu klären bleibt jedoch, ob dabei der Rücknahmeprozentsatz im Sinne von Art. 19 dieser Verordnung berücksichtigt werden muss. In Anbetracht der Umgestaltung dieses Rücknahmeprozentsatzes

11 — Siehe Nrn. 39 f. dieser Schlussanträge.

12 — Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. L 178, S. 1, und Verordnung (EG) Nr. 2038/1999 des Rates vom 13. September 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. L 252, S. 1.

zu einer Produktionsschwelle in Art. 1 Abs. 2 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 290/2007 [13] stellt sich somit die Frage, ob im Rahmen der Berechnung der Produktionsabgabe der Rücknahmeprozentsatz von der Zuckerquote abgezogen werden muss, so dass im Ergebnis die einschlägige Produktionsschwelle die Bemessungsgrundlage der Produktionsabgabe darstellen würde.

53. Meiner Auffassung nach ist diese Frage zu verneinen.

54. Wie ich bereits in meinen Schlussanträgen vom 18. Februar 2009 in der Rechtssache Agrana Zucker hervorgehoben habe [14] und wie der Gerichtshof im Urteil vom 11. Juni 2009 in dieser Rechtssache bestätigt hat [15], kann eine Marktrücknahme keineswegs einer Quotenaufgabe im Sinne der Verordnung Nr. 320/2006 gleichgestellt werden. Werden nämlich die Mechanismen der Quotenaufgabe und der Marktrücknahme miteinander verglichen, so wird ersichtlich, dass sie sich sowohl in ihrer Funktionsweise als auch in ihrem Zweck grundlegend voneinander unterscheiden. Während Erstere die endgültige Aufgabe der Quote einschließlich des Abbaus bzw. der Stilllegung der Produktionsanlagen zum Inhalt hat, impliziert Letztere nur die vorübergehende Rücknahme der betroffenen Zuckermenge vom Markt, die Einlagerung oder den Absatz derselben außerhalb der Quoten.

55. Dieser Unterschied in der Funktionsweise geht auf den unterschiedlichen Regelungszweck der jeweils maßgeblichen Bestimmungen zurück. Die sozial- und umweltverträgliche Quotenaufgabe weniger wettbewerbsfähiger Zuckerproduzenten stellt eines der Mittel der mit der Verordnung Nr. 320/2006 bezweckten Umstrukturierung der Zuckerindustrie dar. Bei der Marktrücknahme handelt es sich dagegen um ein Instrument der Preisstützung, das laut Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 318/2006 und ihrem 22. Erwägungsgrund bezweckt, das strukturelle Gleichgewicht auf einem Preisniveau in der Nähe des Referenzpreises zu erhalten.

56. Weil die Marktrücknahme von Zucker gemäß dem von der Kommission festgesetzten Rücknahmeprozentsatz die Zuckerquoten der betroffenen Unternehmen als solche nicht berührt, enthält Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 weder einen textlichen noch einen systematischen Anhaltspunkt für die insbesondere von der Republik Litauen vertretene Auffassung, dass die um den Rücknahmeprozentsatz reduzierte Zuckerquote die Bemessungsgrundlage für die Produktionsabgabe gemäß Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 bilde.

57. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, dass Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006

13 — Art. 1 Abs. 2 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 290/2007 sieht im Wesentlichen vor, dass die Rücknahmeverpflichtung nur den Zucker betrifft, der über eine Produktionsschwelle hinaus produziert wird. Diese Produktionsschwelle wird dadurch berechnet, dass der Marktrücknahmeprozentsatz von der zugeteilten Zuckerquote abgezogen wird, was für das Wirtschaftsjahr 2007/08 im Normalfall eine Produktionsschwelle von 86,5 % der zugeteilten Zuckerquote ergab.

14 — Meine Schlussanträge vom 18. Februar 2009 in der Rechtssache Agrana Zucker (C-33/08, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Nrn. 40 ff.).

15 — Urteil vom 11. Juni 2009, Agrana Zucker (C-33/08, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 21 ff.).

dahin gehend auszulegen ist, dass auch der Teil der Zuckerquote, der infolge einer Marktrücknahme nach Art. 19 der Verordnung Nr. 318/2006 in Verbindung mit Art. 1 der Verordnung Nr. 290/2007 nicht ausgenützt werden kann, Teil der Bemessungsgrundlage der Produktionsabgabe zu sein hat.

C — *Zweite Vorlagefrage*

1. Gerügter Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot

58. Mit seiner zweiten Vorlagefrage bittet das vorlegende Gericht um Aufschluss darüber, ob die Berechnung und Erhebung der Produktionsabgabe nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 auf der Grundlage der abstrakt zugeteilten Zuckerquote mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist. Zur Beantwortung dieser Frage werde ich zunächst den Prüfungsmaßstab, der im Rahmen der Prüfung eines angeblichen Verstoßes gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot im Bereich der GAP anzulegen ist, erörtern. Anschließend werde ich untersuchen, ob die produktionsentkoppelte Gestaltung der Abgabe nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 als ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot zu werten ist.

a) Prüfungsmaßstab

59. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, dürfen die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei zu beachten ist, dass dann, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und dass die verursachten Nachteile nicht gegenüber den angestrebten Zielen unangemessen sein dürfen [16].

60. Im Rahmen der richterlichen Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist demnach im Prinzip von einem dreistufigen Prüfungsschema auszugehen [17], bei welchem 1. die Geeignetheit, 2. die Erforderlichkeit

16 — Urteile Agrana Zucker (in Fn. 15 angeführt, Randnr. 31), vom 7. September 2006, Spanien/Rat (C-310/04, Slg. 2006, I-7285, Randnr. 97), vom 12. Juli 2001, Jippes u. a. (C-189/01, Slg. 2001, I-5689, Randnr. 81), vom 5. Oktober 1994, Crispoltoni u. a. (C-133/93, C-300/93, C-362/93, Slg. 1994, I-4863, Randnr. 41), und vom 13. November 1990, Fedesa u. a. (C-331/88, Slg. 1990, I-4023, Randnr. 13).

17 — Vgl. zu diesem dreistufigen Prüfungsschema: Simon, D., „Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes", *Petites affiches* 2009, n° 46, S. 17, 20 ff. Laut diesem Autor bilden allerdings die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der verfolgten Ziele und die der subjektiven Beweggründe für den Erlass der betreffenden Maßnahme in manchen Urteilen zwei zusätzliche Kontrollstufen.

und 3. die Angemessenheit der betreffenden Maßnahme zu kontrollieren sind [18].

61. Wenngleich die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch im Bereich der GAP mehrfach bestätigt worden ist, hebt der Gerichtshof zugleich in nunmehr ständiger Rechtsprechung hervor, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber in diesem Bereich über ein weites Ermessen verfügt, und folgert daraus, dass sich die gerichtliche Kontrolle der Beachtung dieses Grundsatzes im Bereich der GAP auf die Prüfung zu beschränken hat, ob die betreffende Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, nicht offensichtlich ungeeignet ist [19].

62. Nach ständiger Rechtsprechung geht es bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Bereich der GAP somit nicht darum, ob die vom Gesetzgeber erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche Maßnahme war, sondern darum, ob sie offensichtlich ungeeignet war [20].

63. Diese vom Gerichtshof vollzogene Einschränkung der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf eine Kontrolle der offensichtlichen Ungeeignetheit der betreffenden Maßnahme ist keine Besonderheit des Bereichs der GAP, sondern gilt nach ständiger Rechtsprechung in all jenen Bereichen, in denen vom Gesetzgeber politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt werden und in denen er komplexe Prüfungen durchführen muss, für welche ihm somit ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu gewähren ist [21].

64. Wie ich bereits an anderer Stelle ausgeführt habe [22], überzeugt mich diese Rechtsprechung und insbesondere die in ihr vollzogene Reduktion der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf eine bloße Geeignetheitsprüfung nicht. Meines Erachtens führt eine solche strukturelle Reduktion der dreistufigen Verhältnismäßigkeitsprüfung auf eine einstufige Geeignetheitskontrolle zu einer

18 — In manchen Urteilen beschränkt der Gerichtshof sich freilich auf die Feststellung, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die von einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sein müssen und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen dürfen. Insoweit es in diesen Urteilen typischerweise nicht auf die Angemessenheit der zu prüfenden Maßnahmen ankam, erlauben sie nicht die Schlussfolgerung, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach einem zweistufigen Prüfungsschema, ohne Berücksichtigung der Angemessenheit der betreffenden Maßnahme, zu erfolgen hat.

19 — Urteile Agrana Zucker (in Fn. 15 angeführt, Randnr. 32), vom 14. Mai 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio u. a. (C-34/08, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 76), Spanien/Rat (in Fn. 16 angeführt, Randnr. 98), vom 23. März 2006, Unitymark und North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, Slg. 2006, I-2689, Randnr. 57), vom 16. März 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Slg. 2006, I-2619, Randnr. 54), Jippes u. a. (in Fn. 16 angeführt, Randnr. 82), Crispoltoni u. a. (in Fn. 16 angeführt, Randnr. 42), Fedesa u. a. (in Fn. 16 angeführt, Randnr. 14) und vom 11. Juli 1989, Schräder (265/87, Slg. 1989, 2237, Randnr. 22).

20 — Urteile Agrana Zucker (in Fn. 15 angeführt, Randnr. 33), Spanien/Rat (in Fn. 16 angeführt, Randnr. 99) und Jippes u. a. (in Fn. 16 angeführt, Randnr. 83).

21 — Vgl. die Urteile vom 7. Juli 2009, S.P.C.M. u. a. (C-558/07, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 42), vom 12. Juli 2005, Alliance for Natural Health u. a. (C-154/04 und C-155/04, Slg. 2005, I-6451, Randnr. 52), vom 14. Dezember 2004, Arnold André (C-434/02, Slg. 2004, I-11825, Randnr. 46) und Swedish Match (C-210/03, Slg. 2004, I-11893, Randnr. 48), sowie vom 10. Dezember 2002, British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco (C-491/01, Slg. 2002, I-11453, Randnr. 123). Vgl. auch Urteil vom 8. Februar 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Slg. 2000, I-675, Randnr. 53).

22 — Vgl. meine Schlussanträge vom 3. März 2009 in der Rechtssache Azienda Agricola Disarò Antonio u. a. (in Fn. 19 angeführt, Nrn. 61 ff.).

allzu weitgehenden Aushebelung des dem Primärrecht zuzurechnenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

65. Als Ausgangspunkt für die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Bereich der GAP ist davon auszugehen, dass die richterliche Kontrolle einer Maßnahme des Gemeinschaftsgesetzgebers durch sein weites Ermessen nicht ausgeschlossen wird [23].

66. Gegen den vom Gerichtshof verfolgten Ansatz, die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Bereich der GAP auf eine Geeignetheitsprüfung zu beschränken, ist insbesondere einzuwenden, dass die Voraussetzungen der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit nicht Ausdruck der Abstufung eines und desselben Gedankens sind. Vielmehr haben die Prüfung der Erforderlichkeit und der Angemessenheit einer Maßnahme im Vergleich zur Geeignetheit eine eigenständige und für den Individualschutz wesentliche Bedeutung. Erst im Rahmen der Erforderlichkeit und der Angemessenheit werden das vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgte Ziel und die betroffenen Rechte des Einzelnen „ins Verhältnis gesetzt". Wird nur die Geeignetheit einer Maßnahme geprüft, handelt es sich somit nicht um eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit, sondern lediglich um eine objektive Ermessenskontrolle ohne individualschützende Komponente [24].

67. So wird gerade am Beispiel des vorliegenden Sachverhalts deutlich, dass eine Reduktion der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf eine bloße Geeignetheitsprüfung der vom Gemeinschaftsgesetzgeber erlassenen Maßnahme unter Umständen *de facto* zu einer Aufgabe jeglicher praktischen Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der betroffenen Maßnahmen führt.

23 — Vgl. meine Schlussanträge vom 3. März 2009 in der Rechtssache Azienda Agricola Disarò Antonio u. a. (in Fn. 19 angeführt, Nr. 61) sowie vom 18. Februar 2009 in der Rechtssache Agrana Zucker (in Fn. 15 angeführt, Nr. 51). Vgl. auch die Schlussanträge von Generalanwältin Sharpston vom 14. Juni 2007 in der Rechtssache Zuckerfabrik Jülich (C-5/06, Slg. 2008, I-3231, Nr. 65) sowie die Schlussanträge von Generalanwältin Kokott vom 10. März 2009 in der Rechtssache S.P.C.M. u. a. (C-558/07, in Fn. 21 angeführt, Nrn. 69 ff.), in denen zu Recht hervorgehoben wird, dass auch in den Bereichen, in denen komplexe technische und/oder politische Entscheidungen zu treffen sind und dem Gemeinschaftsgesetzgeber somit ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zusteht, eine Prüfung vorzunehmen ist, ob es offensichtlich weniger belastende Maßnahmen mit gleicher Wirksamkeit gibt und ob die getroffenen Maßnahmen offensichtlich außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Andernfalls würde das dem Primärrecht zuzurechnende Prinzip der Verhältnismäßigkeit seiner praktischen Wirksamkeit beraubt.

24 — Vgl. meine Schlussanträge vom 3. März 2009 in der Rechtssache Azienda Agricola Disarò Antonio u. a. (in Fn. 19 angeführt, Nr. 63). Vgl. hierzu auch von Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, S. 391, 396, der darauf hinweist, dass eine solche Vorgehensweise den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu einer Ermessenskontrolle verkommen lässt.

68. Ausweislich des 19. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 318/2006 ist die Produktionsabgabe eingeführt worden, um zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der GMO für Zucker beizutragen. Weil die Produktionsabgabe ihrem Wesen nach einen Zufluss von Finanzmitteln an die Gemeinschaft impliziert, ist eine solche Abgabe *per se* geeignet, das vom Gemeinschaftsgesetzgeber gesetzte Ziel zu erreichen, und zwar unabhängig von der gewählten Bemessungsgrundlage dieser Abgabe. Demnach kommt es für die Verhältnismäßigkeitsprüfung in einem Fall wie dem vorliegenden gerade auf die Prüfung der Erforderlichkeit und der Angemessenheit der vom Gemeinschaftsgesetzgeber erlassenen Produktionsabgabe an.

69. Darüber hinaus ist zu betonen, dass der Gerichtshof im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung von Gemeinschaftsmaßnahmen in Bereichen, in denen vom Gesetzgeber politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt werden und in denen er komplexe Prüfungen durchführen muss, trotz seiner prinzipiellen Stellungnahme zur Einschränkung dieser Prüfung auf eine Kontrolle der offensichtlichen Ungeeignetheit der betreffenden Maßnahmen dennoch regelmäßig Elemente der Erforderlichkeit und der Angemessenheit der zu kontrollierenden Maßnahmen berücksichtigt [25].

70. Meiner Auffassung nach sind somit auch die Maßnahmen des Gemeinschaftsgesetzgebers im Bereich der GAP grundsätzlich einer dreistufigen Prüfung der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit) zu unterziehen. Weil es jedoch nicht die Rolle des Gerichtshofs sein darf, die sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Entscheidungen des Gemeinschaftsgesetzgebers im Bereich der GAP durch eigene Entscheidungen zu ersetzen, ist die dreistufige Verhältnismäßigkeitsprüfung in diesem Bereich darauf zu beschränken, ob unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative des Gemeinschaftsgesetzgebers die betreffende Maßnahme offensichtlich ungeeignet, offensichtlich nicht erforderlich oder

25 — Vgl. nur Urteile Agrana Zucker (in Fn. 15 angeführt, Randnr. 42), British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco (in Fn. 21 angeführt, Randnrn. 126 ff.) und Emesa Sugar (in Fn. 21 angeführt, Randnrn. 54 ff.). Vgl. ebenfalls Koch, O., *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 2003, S. 212, der hervorhebt, dass fast sämtliche Urteile, in denen der Gerichtshof die Prüfung scheinbar auf die „Ungeeignetheit" reduziert habe, eine Auseinandersetzung mit etwaigen Alternativmaßnahmen und zum Teil ausführliche Begründungen enthielten, warum diese Maßnahmen nicht vorzugswürdig seien. Der Begriff der „offensichtlichen Ungeeignetheit" sei demnach lediglich als Synonym für eine reduzierte Kontrolldichte im Rahmen der mehrstufigen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu verstehen. In diesem Sinne auch Kischel, U., „Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof", *EuR* 2000, S. 380, 398 ff., der hervorhebt, dass der Gerichtshof seiner eigenen Formulierung, nach der die Verhältnismäßigkeitskontrolle in den einschlägigen Bereichen auf eine Prüfung der offensichtlichen Ungeeignetheit zu beschränken sei, nicht denjenigen Sinn gebe, den sie auf den ersten Blick zu haben scheine. Aus den betreffenden Entscheidungen gehe hingegen deutlich hervor, dass das Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers nicht die Verhältnismäßigkeit auf offensichtliche Ungeeignetheit beschränke, sondern die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit insgesamt auf offensichtliche Fehler begrenze.

offensichtlich nicht angemessen war [26]. Auf diese Weise kann der Respekt des politischen Ausgestaltungsspielraums des Gemeinschaftsgesetzgebers gewährleistet werden, ohne dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in diesem Bereich jede praktische Relevanz zu nehmen.

71. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, dass bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Bereich der GAP ein dreistufiger Prüfungsmaßstab mit reduzierter Kontrolltiefe anzulegen ist. Im Rahmen des vorliegenden Ausgangsverfahrens ist demnach insbesondere zu kontrollieren, ob die Erhebung der Produktionsabgabe und die produktionsentkoppelte Festsetzung ihrer Bemessungsgrundlage im Hinblick auf die vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Ziele als offensichtlich ungeeignet, offensichtlich nicht erforderlich oder offensichtlich unangemessen erscheinen.

b) Prüfung der Verhältnismäßigkeit

72. Ausweislich des 19. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 318/2006 ist die Produktionsabgabe eingeführt worden, um zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der GMO für Zucker beizutragen. Aus den bereits oben genannten Gründen ergibt sich, dass sowohl die Erhebung der Produktionsabgabe als auch die Feststellung der Höhe der Abgabe auf der Grundlage der zugeteilten Zuckerquote, ohne Berücksichtigung der gegebenenfalls einschlägigen Produktionsschwellen und entsprechenden Marktrücknahmen, nicht offensichtlich ungeeignet zur Erreichung dieses Ziels sind [27].

73. Weiter vermag ich keine Anhaltspunkte dafür zu erkennen, dass die Erhebung der Produktionsabgabe und die Berechnung dieser Abgabe aufgrund der zugeteilten Zuckerquote offensichtlich nicht erforderlich gewesen sind.

74. Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn sie unter mehreren für die Erreichung des verfolgten Ziels geeigneten Maßnahmen diejenige ist, die am wenigsten belastend für das betroffene Interesse oder das betroffene Rechtsgut ist [28].

75. Unstrittig dürfte sein, dass es dem Gemeinschaftsgesetzgeber im Prinzip freisteht, die zuckererzeugenden Unternehmen mittels einer Produktionsabgabe an der Finanzierung der GMO für Zucker zu beteiligen. Strittig ist hingegen, ob die konkrete Ausgestaltung dieser Abgabe und insbesondere deren Berechnung auf der — produktionsentkoppelten — Grundlage der zugeteilten Zuckerquoten für die Erreichung dieses Ziels erforderlich war.

26 — Vgl. meine Schlussanträge vom 3. März 2009 in der Rechtssache Azienda Agricola Disarò Antonio u. a. (in Fn. 19 angeführt, Nrn. 62 ff.).

27 — Siehe Nrn. 67 f. dieser Schlussanträge.

28 — Urteil Schräder (in Fn. 19 angeführt, Randnr. 21).

76. Mit der Entkopplung von Berechnungsgrundlage und Produktion hat der Gemeinschaftsgesetzgeber seine Absicht zum Ausdruck gebracht, die Beteiligung der zuckererzeugenden Unternehmen an der Finanzierung der GMO für Zucker in dem Sinne zu gestalten, dass dieser finanzielle Beitrag über mehrere Jahre hinweg in einem gleichbleibenden Verhältnis zu den Zuckerquoten gehalten und zugleich bereits während des jeweils laufenden Wirtschaftsjahrs eingefordert werden kann. Vor dem Hintergrund des weiten Ermessens, das dem Gemeinschaftsgesetzgeber in diesem Bereich zusteht, können diese konkrete Ausgestaltung der Abgabe und die damit einhergehende Notwendigkeit, die Berechnungsgrundlage produktionsentkoppelt zu definieren, nicht unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit der Maßnahme beanstandet werden.

77. Eine weitere Reihe von Argumenten bezüglich der behaupteten Nichterforderlichkeit der produktionsentkoppelten Abgabe im Sinne von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 betrifft das konkrete Verhältnis zwischen den Ausgaben der Gemeinschaft im Rahmen der GMO für Zucker und deren Einnahmen aus dieser Produktionsabgabe. In diesem Zusammenhang wird insbesondere vorgetragen, dass die Einnahmen aus der Produktionsabgabe die zu deckenden Ausgaben überstiegen.

78. Ausweislich des 19. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 318/2006 wurde die Produktionsabgabe eingeführt, um die zuckererzeugenden Unternehmen an der Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der GMO für Zucker zu beteiligen.

79. Falls sich herausstellen sollte, dass die Modalitäten der Produktionsabgabe in einer solchen Weise festgesetzt wurden, dass die Einkünfte der Gemeinschaft aus dieser Abgabe die damit zu finanzierenden Ausgaben im Regelfall überschreiten, wären sie als offensichtlich nicht erforderlich und demnach unverhältnismäßig zu qualifizieren.

80. In diesem Zusammenhang darf allerdings nicht übersehen werden, dass sich das weite Ermessen, über das der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der GAP verfügt und das eine begrenzte gerichtliche Kontrolle seiner Ausübung impliziert, nach ständiger Rechtsprechung nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten bezieht [29].

81. Die Ausgaben der Gemeinschaft infolge der Reform des Zuckersektors wurden von der Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 14. Juli 2004 [30] auf etwa 1 540 Mio. Euro im Jahr beziffert, womit diese jährlichen Kosten

29 — Vgl. Urteile Spanien/Rat (in Fn. 16 angeführt, Randnr. 121), vom 25. Oktober 2001, Italien/Rat (C-120/99, Slg. 2001, I-7997, Randnr. 44), vom 5. Oktober 1999, Spanien/Rat (C-179/95, Slg. 1999, I-6475, Randnr. 29), vom 19. Februar 1998, NIFPO und Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Slg. 1998, I-681, Randnrn. 41 f.), vom 29. Februar 1996, Kommission/Rat (C-122/94, Slg. 1996, I-881, Randnr. 18), und vom 29. Oktober 1980, Roquette Frères/Rat (138/79, Slg. 1980, 3333, Randnr. 25).

30 — Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft für Europa durch die Reform der GAP — Reformvorschläge für den Zuckersektor, KOM (2004) 499 endg., S. 12 f.

dem Status-quo-Szenario entsprächen. Die Kosten der für den Zuckersektor vorgeschlagenen neuen Maßnahmen, unter denen die produktionsentkoppelte Direktzahlung an die Erzeuger das Hauptelement bilde, würden durch die Einsparungen aufgewogen, die sich durch die erhebliche Verringerung der Ausgaben für Ausfuhrerstattungen sowie durch die Abschaffung der an die Chemie- und Pharmaindustrie gewährten Produktionserstattungen und der Raffinationsbeihilfe ergäben. Wenn die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen im Zuckersektor voll umgesetzt seien, würden die Mittelrahmen für die direkte Einkommensstützung mit jährlichen Kosten in Höhe von 1 340 Mio. Euro zu Buche schlagen, während die Ausgaben für Ausfuhrerstattungen für Zucker in unverändertem Zustand und für Zucker in Verarbeitungserzeugnissen auf jeweils rund 100 Mio. Euro geschätzt würden. In ihrem — leicht abgeänderten — Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker [31] hob die Kommission erneut die Ausgabenneutralität der vorgeschlagenen Reform hervor. Als wichtigster Kostenpunkt wurden auch an dieser Stelle die entkoppelten Direktzahlungen an die Erzeuger hervorgehoben, für die sich die Kosten auf nunmehr 1 542 Mio. Euro pro Wirtschaftsjahr belaufen würden.

82. Aus dem von der Beschwerdeführerin als Anlage beigefügten Vermerk des Rates vom 3. November 2005 mit tabellarischer Übersicht der finanziellen Auswirkungen der Reform des Zuckersektors geht darüber hinaus hervor, dass auch der Rat ab dem Wirtschaftsjahr 2007/08 mit Ausgaben zwischen 1 550 und 1 600 Mio. Euro rechnete, wobei die Kosten für die direkte Einkommensstützung ebenfalls mit 1 542 Mio. Euro pro Wirtschaftsjahr veranschlagt wurden.

83. Bei einem Vergleich dieser geschätzten Ausgaben mit den finanziellen Auswirkungen der Produktionsabgabe gemäß Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 wird unmittelbar deutlich, dass diese Abgabe ihrer Gesamthöhe nach sehr weit hinter den geschätzten jährlichen Ausgaben der Gemeinschaft im Zuckersektor zurückbleibt [32]. Vor diesem Hintergrund erweist sich auch ein Verweis auf das Urteil vom 8. Mai 2008, Zuckerfabrik Jülich [33], als nicht sachdienlich. In jenem Urteil hat sich der Gerichtshof nämlich gegen eine Auslegung der — damals anwendbaren — Produktionsabgabe entschieden, die die Gefahr in sich bergen würde, dass die

31 — KOM(2005) 263 endg., 5. Punkt der Begründung.

32 — Gemäß Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 318/2006 wird die Produktionsabgabe festgesetzt auf 12 Euro pro Tonne Zucker- bzw. Inulinsirupquote und auf 6 Euro pro Tonne Isoglucosequote. In Anhang III dieser Verordnung werden die nationalen und regionalen Quoten auf insgesamt maximal 17 440 537 Tonnen für Zucker, 507 680 Tonnen für Isoglucose und 320 718 Tonnen für Inulinsirup festgesetzt. In Anhang IV werden die zusätzlichen Zuckerquoten auf insgesamt maximal 1 100 000 Tonnen für Zucker und 103 000 Tonnen für Isoglucose festgelegt. Damit beträgt die maximal von allen zuckererzeugenden Unternehmen zu leistende Produktionsabgabe mathematisch etwa 230 Mio Euro, und zwar ohne Berücksichtigung der mittlerweile erfolgten Quotenaufgaben.

33 — C-5/06 und C-23/06 bis C-36/06, Slg. 2008, I-3231.

geschuldeten Abgaben an die Gemeinschaft die zu deckenden Ausgaben übersteigen könnten.

84. In diesem Zusammenhang ist auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Produktionsabgabe diene nicht der Finanzierung der direkten Einkommensstützung und übersteige folglich die verbliebenen Ausgaben der Gemeinschaft im Rahmen der GMO für Zucker, entschieden zurückzuweisen. Ungeachtet der Frage, ob die Ausgaben der Gemeinschaft für die produktionsentkoppelten Direktzahlungen an die Erzeuger im Zuckersektor haushaltsrechtlich als „Ausgaben im Rahmen der GMO für Zucker" einzuordnen sind, geht aus der Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 318/2006 unzweideutig hervor, dass der Schwerpunkt der Gemeinschaftsausgaben im Zuckersektor nunmehr ganz überwiegend auf diese Direktzahlungen gelegt werden sollte. Vor diesem Hintergrund ist die im 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 318/2006 zum Ausdruck gebrachte Zielsetzung der Produktionsabgabe in dem Sinne zu deuten, dass diese Abgabe ihrer Höhe nach ebenfalls als Beitrag zur Finanzierung der Ausgaben für die produktionsentkoppelten Direktzahlungen gedacht war.

85. In Anbetracht dieser Überlegungen sind die Erhebung der Produktionsabgabe und die Berechnung dieser Abgabe auf der Grundlage der zugeteilten Zuckerquote meiner Meinung nach nicht offensichtlich nicht erforderlich für die Erreichung des vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Ziels, von den zuckererzeugenden Unternehmen einen Beitrag zur Finanzierung der Ausgaben der Gemeinschaft im Zuckersektor zu verlangen.

86. Schließlich liegt auch kein offensichtlich unangemessenes Verhältnis zwischen den verfolgten Zielen und den verursachten Nachteilen vor.

87. In diesem Zusammenhang wird vor allem beanstandet, dass eine Berechnung der Produktionsabgabe auf der Grundlage der zugeteilten Zuckerquote dazu führe, dass die Abgabe teilweise auf faktisch nicht existenten Zucker erhoben werde, wenn — wie im Ausgangsverfahren — die Produktion die Produktionsschwelle nicht überschreite. Wenn hingegen Quotenzucker über die Produktionsschwelle hinaus produziert würde, würde dieser im Falle einer Überführung als Quotenzucker in das nächste Wirtschaftsjahr zweimal mit der gleichen Abgabe belastet. Im Falle einer Umqualifizierung zu Industriezucker sei die gleichbleibende Produktionsabgabe unverhältnismäßig hoch.

88. Diese Argumente überzeugen mich nicht.

89. Gemeinsames Merkmal dieser Argumente ist, dass sie die Folgen der Erhebung der Abgabe ausschließlich im Verhältnis zu

dem von der Marktrücknahme betroffenen Quotenzucker hervorheben. Damit gehen sie jedoch an dem Umstand vorbei, dass die Produktionsabgabe vom Gemeinschaftsgesetzgeber in Ausübung seines weiten Ermessens als produktionsunabhängige Quotenabgabe konzipiert wurde. Die Angemessenheit dieser Abgabe kann demnach nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass auf die Folgen dieser Abgabe im Verhältnis zu einer relativ kleinen Unterkategorie des Quotenzuckers — nämlich dem von der Marktrücknahme betroffenen — abgestellt wird. Die Angemessenheitsprüfung hat vielmehr unter Berücksichtigung aller Vor- und Nachteile der produktionsunabhängigen Quotenabgabe im Kontext der Gesamtsystematik dieser Regelung zu erfolgen.

90. Indem der Gemeinschaftsgesetzgeber die zugeteilte Zuckerquote als Bemessungsgrundlage für die Produktionsabgabe herangezogen hat, hat er ein Abgabensystem eingeführt, in welchem die Abgaben auch bei unvollständiger Ausschöpfung der Zuckerquote auf der Grundlage der gesamten Zuckerquote erhoben werden. Auslöser für eine solche unvollständige Ausschöpfung der Zuckerquote können nicht nur eine Fehlernte, sonstige Schwierigkeiten oder eine freie wirtschaftliche Entscheidung des zuckererzeugenden Unternehmens sein, sondern auch eine Kommissionsentscheidung, mit der für ein bestimmtes Wirtschaftsjahr eine Marktrücknahme von Zucker angeordnet wird.

91. Wenn ein zuckererzeugendes Unternehmen seine Zuckerquote nicht vollständig ausschöpfen kann oder darf, wird es weniger Zucker zum entsprechenden Marktpreis absetzen bzw. über den Verkauf an die nationalen Interventionsstellen [34] verwerten können. Weil sich die Abgabe an der Quote und nicht an den tatsächlich abgesetzten Zuckermengen orientiert, bleibt sie auch bei sinkenden Einkünften der zuckererzeugenden Unternehmen aus dem Verkauf ihres Zuckers konstant.

92. Wenngleich dieser Umstand durchaus einen finanziellen Nachteil für die zuckererzeugenden Unternehmen darstellen kann, steht er nicht in einem offensichtlich unangemessenen Verhältnis zu den vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Zielen, die zuckererzeugenden Unternehmen mittels eines im Voraus zu leistenden, weitestgehend konstanten Beitrags an der Finanzierung der GMO für Zucker zu beteiligen.

93. Im Rahmen dieser Interessenabwägung darf insbesondere nicht aus dem Auge verloren werden, dass mit der Reform der GMO für Zucker auch die produktionsentkoppelte Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen ausgeweitet wurde [35]. Im Gesamtzusammenhang der GMO für Zucker entspricht die

34 — Gemäß Art. 18 Abs. 2 der Verordnung Nr. 318/2006 beläuft sich der Interventionspreis für Quotenzucker auf 80 % des für das folgende Wirtschaftsjahr geltenden Referenzpreises. Diese Interventionsmöglichkeit ist sowohl zeitlich auf die Wirtschaftsjahre 2006/07 bis 2009/10 als dem Umfang nach auf eine Gesamtmenge von 600 000 Tonnen je Wirtschaftsjahr für die Gemeinschaft beschränkt.

35 — Siehe Nr. 40 dieser Schlussanträge.

produktionsentkoppelte Abgabe nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 demnach ohne Weiteres der Grundausrichtung der Reform der GMO für Zucker.

94. Darüber hinaus zeigt eine zahlenmäßige Analyse der Auswirkungen der Nichtausschöpfung der Zuckerquote auf das Verhältnis zwischen der von den zuckererzeugenden Unternehmen geschuldeten Abgabe und deren Einkünften aus dem Absatz von Quotenzucker deutlich, dass die Unveränderlichkeit der Abgabe auch im Ergebnis nicht zu einer unangemessen hohen Belastung für diese Unternehmen führt. So geht aus den eigenen Berechnungen der Beschwerdeführerin hervor, dass sogar in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem von der Kommission ein einschneidender Marktrücknahmeprozentsatz von 13,5 % festgestellt worden ist, die Abgabe bei voller Ausnutzung der Produktionsschwelle im Verhältnis zu dem auf den Markt gebrachten Quotenzucker, rein rechnerisch, lediglich von 12 Euro pro Tonne auf 13,87 Euro pro Tonne ansteigt. Unter Berücksichtigung des Referenzpreises von 631,90 Euro pro Tonne im Wirtschafjahr 2007/08 — den es durch diese Marktrücknahme gerade zu sichern galt — impliziert der so bezifferte Anstieg der Abgabe pro Tonne auf den Markt gebrachten Quotenzucker keine unangemessene Belastung der zuckererzeugenden Unternehmen, zumal diese gemäß Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 318/2006 die Zuckerrüben- oder Zuckerrohrerzeuger oder Zichorienlieferanten auffordern können, bis zu 50 % der betreffenden Produktionsabgabe zu übernehmen [36].

95. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, dass sowohl die Erhebung als auch die Berechnung der Produktionsabgabe nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 auf der Grundlage der abstrakt zugeteilten Zuckerquote im Hinblick auf das mit dieser Abgabe verfolgte Ziel und unter Berücksichtigung des dem Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der GAP zustehenden weiten Ermessens weder als offensichtlich ungeeignet noch als offensichtlich nicht erforderlich oder offensichtlich unangemessen erscheint. Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 ist demnach mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar.

2. Gerügter Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot

a) Fehlen einer ausdrücklichen Klarstellung des gerügten Verstoßes im Vorabentscheidungsersuchen

96. Wenngleich das vorlegende Gericht mit seiner zweiten Vorlagefrage den Gerichtshof ausdrücklich um Aufschluss über die Vereinbarkeit von Art. 16 der Verordnung

36 — In der mündlichen Verhandlung hat die Beschwerdeführerin im Übrigen bestätigt, dass sie diese Möglichkeit, die Landwirte an der Finanzierung der Produktionsabgabe zu beteiligen, ausgeübt hat.

Nr. 318/2006 mit dem aus Art. 34 EG abzuleitenden Diskriminierungsverbot ersucht, enthält der Vorlagebeschluss keine ausdrückliche Analyse oder Darstellung der Umstände bzw. Bedenken, die das vorlegende Gericht zu dieser Frage veranlasst haben. Vor diesem Hintergrund sind weder der Rat noch die Kommission auf die Frage eingegangen, ob die produktionsentkoppelte Berechnung und Erhebung der Produktionsabgabe gemäß Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen könnte.

97. Meines Erachtens darf diese Frage im Rahmen des vorliegenden Verfahrens dennoch nicht unberücksichtigt bleiben.

98. An erster Stelle ist hervorzuheben, dass die Darstellung der Standpunkte und Argumente des Beschwerdegegners im Vorlagebeschluss einen entscheidenden Hinweis auf die Bedenken des vorlegenden Gerichts in Bezug auf eine mögliche Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes enthält. Das vorlegende Gericht führt insbesondere aus, nach Auffassung des Beschwerdegegners sei es „im Ergebnis unbefriedigend, … wenn ein Unternehmen Quotenzucker nur bis zum Erreichen einer Produktionsschwelle, die davon abhängig sei, in welchem Mitgliedstaat er seinen Sitz habe, produzieren dürfe, die Produktionsabgabe jedoch unabhängig davon für die gesamte, ihm zugeteilte Quote zu bezahlen sei". Aus dieser Darstellung folgt unmittelbar, dass sogar der Beschwerdegegner des Ausgangsverfahrens die Existenz eines Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nahegelegt hat, der sich daraus ergebe, dass die Produktionsschwellen regionale Unterschiede aufwiesen, die Produktionsabgaben jedoch ohne Berücksichtigung der Produktionsschwellen auf der Grundlage der gesamten zugeteilten Zuckerquote berechnet würden.

99. Bei verständiger Würdigung der im Vorlagebeschluss enthaltenen Informationen könnte sich nach Auffassung des vorlegenden Gerichts ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot folglich insbesondere daraus ergeben, dass die Produktionsschwellen gemäß Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 290/2007 regional differenziert festgestellt, die Produktionsabgaben nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 jedoch auf der Grundlage der Zuckerquote und demnach produktionsunabhängig ermittelt werden, so dass die Produktionsabgabenlast der Unternehmen je nach Nationalität unterschiedlich ausfallen könnte. In ihren schriftlichen Erklärungen haben die Beschwerdeführerin sowie die Republik Litauen im Ergebnis die gleichen Bedenken geäußert [37].

100. In Anbetracht der obigen Überlegungen halte ich es für sachdienlich, trotz der fehlenden Klarstellungen im Vorabentscheidungsersuchen auch die Frage nach einem eventuellen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot im Rahmen des vorliegenden Vorabentscheidungsverfahrens zu behandeln. Dazu werde ich zunächst den Prüfungsmaßstab, der im Rahmen der Prüfung eines angeblichen Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot im Bereich der GAP anzulegen ist, erörtern. Anschließend werde ich

37 — Siehe Nr. 33 dieser Schlussanträge.

untersuchen, ob die produktionsentkoppelte Ausgestaltung der Abgabe nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 in Kombination mit der regionalen Ausdifferenzierung der Produktionsschwellen gemäß Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 290/2007 als ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot zu werten ist.

b) Prüfungsmaßstab

101. Nach ständiger Rechtsprechung untersagt das in Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG niedergelegte Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft, vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte gleichzubehandeln, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre [38].

102. Eine unterschiedliche Behandlung ist gerechtfertigt, wenn sie auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruht, d. h., wenn sie im Zusammenhang mit einem rechtlich zulässigen Ziel steht, das mit der in Rede stehenden Regelung verfolgt wird, und wenn diese unterschiedliche Behandlung in angemessenem Verhältnis zu dem mit der betreffenden Behandlung verfolgten Ziel steht [39].

103. Ich bin bereits oben darauf eingegangen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der GAP nach ständiger Rechtsprechung über ein weites Ermessen verfügt [40]. Dieses Ermessen ist auch im Rahmen des Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG zu berücksichtigen [41].

104. Insofern festgestellt werden sollte, dass eine Gemeinschaftsmaßnahme im Bereich der GAP zu einer Ungleichbehandlung von Erzeugern des gleichen Produkts in verschiedenen Mitgliedstaaten führt, hat sich die gerichtliche Kontrolle der Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes somit im Grunde auf die Prüfung zu beschränken, ob die unterschiedliche Behandlung einen ausreichenden Zusammenhang zu einem rechtlich zulässigen Ziel aufweist und nicht in einem offensichtlich unangemessenen Verhältnis zu diesem Ziel steht.

38 — Der Gerichtshof befindet in ständiger Rechtsprechung, dass das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot in Art. 34 Abs. 2 EG ein spezifischer Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes ist, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört; vgl. nur Urteile Agrana Zucker (in Fn. 15 angeführt, Randnr. 46) und vom 11. Juli 2006, Franz Egenberger (C-313/04, Slg. 2006, I-6331, Randnr. 33).

39 — Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine (C-127/07, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 47 mit weiteren Nachweisen).

40 — Siehe Nrn. 61 ff. dieser Schlussanträge.

41 — Vgl. Urteil Unitymark und North Sea Fishermen's Organisation (in Fn. 19 angeführt, Randnr. 57). Vgl. dazu auch Groussot, X., *General Principles of Community Law*, Groningen 2006, S. 167 ff.; Thiele, G., in Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3. Aufl., München 2007, Art. 34 EGV, Randnr. 57; Barents, R., „Recent developments in community case law in the field of agriculture", *CML Rev.* 1997, S. 811, S. 840 ff.

c) Prüfung des gerügten Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot

105. Gemäß Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 wird die Produktionsabgabe in Höhe von 12 Euro pro Tonne auf die gesamte Zuckerquote erhoben, die einem zuckererzeugenden Unternehmen zugeteilt worden ist. Demnach ist auch der Teil der Zuckerquote, der infolge einer Marktrücknahme nach Art. 19 der Verordnung Nr. 318/2006 in Verbindung mit Art. 1 der Verordnung Nr. 290/2007 nicht ausgenutzt werden kann, Teil der Bemessungsgrundlage dieser Abgabe [42].

106. In Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 290/2007 wird der Marktrücknahmeprozentsatz für das Wirtschaftsjahr 2007/08 auf 13,5 % festgesetzt. In Art. 1 Abs. 2 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 290/2007 erfolgt eine Umgestaltung dieses Rücknahmeprozentsatzes zu einer Produktionsschwelle [43]. In Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 290/2007 wird diese Produktionsschwelle anschließend regional ausdifferenziert, indem die zuckererzeugenden Unternehmen in den Mitgliedstaaten, deren einzelstaatliche Zuckerquote infolge der Quotenaufgabe im Rahmen der Verordnung Nr. 320/2006 ab dem 1. Juli 2006 zu mindestens 50 % freigesetzt wurde, von der Marktrücknahme ausgenommen werden. Für die Mitgliedstaaten, deren einzelstaatliche Zuckerquote infolge der Quotenaufgabe ab dem 1. Juli 2006 zu weniger als 50 % freigesetzt wurde, wird der in Abs. 1 vorgesehene Prozentsatz nach Maßgabe der freigesetzten Quoten verringert.

107. Infolge dieser regionalen Ausdifferenzierung wurde der Rücknahmeprozentsatz für das Wirtschaftsjahr 2007/08 für Spanien auf 10,53 %, für Schweden auf 10,26 %, für die Tschechische Republik auf 7,29 %, für Ungarn auf 6,21 %, für die Slowakei auf 4,32 % und für Finnland auf 3,24 % gesenkt, während er für Griechenland, Italien und Portugal vollständig entfiel [44]. Diese Senkung des Rücknahmeprozentsatzes führte zu einer entsprechenden Erhöhung der in diesen Mitgliedstaaten anwendbaren Produktionsschwellen.

108. In Anbetracht dieser Zahlen steht fest, dass die regionale Ausdifferenzierung des Marktrücknahmeprozentsatzes im Ergebnis dazu geführt hat, dass die Höhe, in der die zuckererzeugenden Unternehmen ihre Zuckerquote im Wirtschaftsjahr 2007/08 ausschöpfen durften, u. a. davon abhing, in welchem Mitgliedstaat sie ansässig waren. Die Produktionsabgabe nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 wurde hingegen gemeinschaftsweit einheitlich auf der Grundlage der zugeteilten Zuckerquote erhoben, ungeachtet des einschlägigen Marktrücknahmeprozentsatzes und der entsprechenden Produktionsschwelle.

42 — Siehe Nr. 57 dieser Schlussanträge.

43 — Siehe Fn. 13 dieser Schlussanträge.

44 — Anhang der Verordnung Nr. 290/2007.

109. Aus diesen Feststellungen folgt unmittelbar, dass der Teil der von den Unternehmen zu entrichtenden Produktionsabgabe, der dem einer präventiven Marktrücknahme unterliegenden Teil ihrer Quote entsprach, im Wirtschaftsjahr 2007/08 unterschiedlich hoch war, je nachdem, in welchem Mitgliedstaat die Unternehmen ansässig waren [45]. Insoweit sind Unternehmen, die sich möglicherweise in der gleichen Lage befanden, aber in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig waren, bei der Festsetzung der Produktionsabgabe nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 unterschiedlich behandelt worden.

110. Es bleibt jedoch zu prüfen, ob diese Ungleichbehandlung auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruhte, d. h., ob mit ihr ein rechtlich zulässiges Ziel verfolgt wurde und ob sie in angemessenem Verhältnis zu diesem Ziel stand.

111. Zur Verantwortung der regional unterschiedlichen Ausdifferenzierung des Marktrücknahmeprozentsatzes und der entsprechenden Produktionsschwellen wird im achten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 290/2007 zunächst hervorgehoben, dass die Zwänge im Zusammenhang mit der Marktrücknahme ernsthafte wirtschaftliche Auswirkungen auf die Unternehmen in den Mitgliedstaaten haben können, die besondere Anstrengungen im Rahmen der mit der Verordnung Nr. 320/2006 eingeführten Umstrukturierungsregelung gemacht haben. Sodann wird erläutert, dass eine solche Auswirkung dem Ziel selbst dieser Regelung und der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker widersprechen würde, die Lebens- und Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors zu gewährleisten.

112. Bei verständiger Würdigung der im achten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 290/2007 enthaltenen Erklärungen soll mit der Senkung des Marktrücknahmeprozentsatzes und der entsprechenden Anhebung der Produktionsschwellen in einzelnen Mitgliedstaaten den von diesen Mitgliedstaaten für die endgültige Aufgabe von Quoten unternommenen Anstrengungen Rechnung getragen werden. Weil diese nationale Quotenaufgabe und die daraus folgenden Umstrukturierungen nach der — aus dem achten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 290/2007 ersichtlichen — Einschätzung der Kommission zu einem nationalen wirtschaftlichen Umfeld führten, in dem eine uneingeschränkte Anwendung des Marktrücknahmemechanismus und der entsprechenden Produktionsschwellen die Lebens- und Wettbewerbsfähigkeit der verbliebenen zuckererzeugenden Unternehmen — und demnach auch der Zuckerrübenerzeuger [46] — bedrohen würde, wurden der Marktrücknahmeprozentsatz in Art. 1 Abs. 2

45 — Zu dieser Feststellung der ungleichen Behandlung in Hinblick auf den Teil der von der Marktrücknahme betroffenen Zuckerquote, der eine Abgabe unterliegt, vgl. Urteil Agrana Zucker (in Fn. 15 angeführt, Randnr. 49).

46 — In diesem Zusammenhang wird ebenfalls im 35. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 318/2006 hervorgehoben, dass die Zuckerrübenerzeuger in Mitgliedstaaten mit erheblich reduzierten Zuckerquoten besonders große Anpassungsschwierigkeiten haben würden, wobei die gemeinschaftliche Übergangsbeihilfe für Zuckerrübenerzeuger nicht ausreichen würde, um die Schwierigkeiten der Zuckerrübenerzeuger in vollem Umfang zu beheben. Vor diesem Hintergrund sei den Mitgliedstaaten, die ihre Quote um über 50 % gesenkt hätten, die Genehmigung zu erteilen, Zuckerrübenerzeugern im Anwendungszeitraum der gemeinschaftlichen Übergangsbeihilfe staatliche Beihilfen zu gewähren.

Buchst. c der Verordnung Nr. 290/2007 für die betroffenen Mitgliedstaaten — und demnach im Ergebnis für die dort ansässigen zuckererzeugenden Unternehmen — gesenkt und dadurch die Produktionsschwellen erhöht.

113. In Anbetracht der sich im Rahmen der Reform des Zuckersektors ergebenden strukturellen Anpassungsschwierigkeiten, mit denen sich die zuckererzeugenden Unternehmen in einzelnen Mitgliedstaaten konfrontiert sehen, kommt die Kommission mit der regional unterschiedlichen Festsetzung des Rücknahmeprozentsatzes für das Wirtschaftsjahr 2007/08 somit im Ergebnis der primärrechtlichen Vorgabe gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. a EG nach, bei der Gestaltung der GAP die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu berücksichtigen, die sich u. a. aus den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt.

114. In Anbetracht dieser Überlegungen komme ich zu dem Ergebnis, dass mit der regional unterschiedlichen Ausdifferenzierung des Marktrücknahmeprozentsatzes und der entsprechenden Produktionsschwellen und der daraus folgenden unterschiedlichen Behandlung von zuckererzeugenden Unternehmen, die sich möglicherweise in der gleichen Lage befinden, aber in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind, ein rechtlich zulässiges Ziel verfolgt wurde.

115. Meines Erachtens steht die Ungleichbehandlung auch nicht in einem offensichtlich unangemessenen Verhältnis zu dem damit verfolgten Ziel.

116. In dieser Hinsicht ist insbesondere hervorzuheben, dass der Rücknahmeprozentsatz in Anwendung von Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 290/2007 nach Maßgabe der freigesetzten Quoten verringert wurde, wobei die Marktrücknahme nur in den Mitgliedstaaten vollständig entfiel, deren einzelstaatliche Zuckerquote zu mindestens 50 % freigesetzt wurde. Gerade diese variable Ausgestaltung der regionalen Abstufung des Rücknahmeprozentsatzes und der entsprechenden Produktionsschwellen ist ein deutlicher Hinweis auf den ausgewogenen Charakter dieser Regelung, wobei nur die zuckererzeugenden Unternehmen in den Mitgliedstaaten, in denen der Abbau von Zuckererzeugungskapazitäten mit über 50 % besonders ausgeprägt war und der Zuckersektor sich folglich entsprechend im Umbruch befand, vollständig von der Marktrücknahme befreit wurden.

117. In Anbetracht des Ermessens, das der Kommission im Rahmen der Ausgestaltung des Marktrücknahmemechanismus unter Berücksichtigung der spezifischen Merkmale der einzelnen Wirtschaftsjahre einzuräumen ist, kann ich folglich keine Anhaltspunkte für einen möglichen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot erkennen.

118. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, dass die Feststellung der Produktionsabgabe nach Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 auf der Grundlage der zugeteilten Zuckerquote, trotz der regionalen Ausdifferenzierung des Marktrücknahmemechanismus und der sich daraus ergebenden Ungleichbehandlung von Unternehmen,

die sich möglicherweise in der gleichen Lage befanden, aber in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig waren, keinen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz begründet.

119. Aus alledem folgt, dass ein Verstoß gegen das aus Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG abzuleitende Diskriminierungsverbot zu verneinen ist.

VII — Ergebnis

120. Angesichts der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Verwaltungsgerichtshofs wie folgt zu antworten:

„1. Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker ist dahin gehend auszulegen, dass auch der Teil der Zuckerquote, der infolge einer präventiven Marktrücknahme nach Art. 19 der Verordnung Nr. 318/2006 in Verbindung mit Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 290/2007 der Kommission vom 16. März 2007 zur Festsetzung des in Art. 19 der Verordnung Nr. 318/2006 des Rates genannten Prozentsatzes für das Wirtschaftsjahr 2007/08 nicht ausgenützt werden kann, Teil der Bemessung der Produktionsabgabe zu sein hat.

2. Die Prüfung der zweiten Frage hat nichts ergeben, was geeignet wäre, die Gültigkeit von Art. 16 der Verordnung Nr. 318/2006 zu berühren."