

Verwaltungsgerichtshof

Zl. EU 2010/0001-1

(2010/17/0016)

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Gruber und die Hofräte Dr. Holeschovsky, Dr. Köhler, Dr. Zens und Dr. Zehetner als Richter, im Beisein der Schriftführerin MMag. Gold, in der Beschwerdesache der A GmbH in W, vertreten durch Schwartz und Huber-Medek Rechtsanwälte OEG in 1010 Wien, Stubenring 2, gegen den Bescheid des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 10. Dezember 2009, Zl. BMLFUW-LE.2.2.1.7/0083-III/11/2009, betreffend Vorschreibung der 2. Tranche des befristeten Umstrukturierungsbetrages für das Wirtschaftsjahr 2008/2009, den

B e s c h l u s s

gefasst:

Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden gemäß Art. 267 AEUV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 11 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 vom 28. Februar 2006, Seite 42, dahin zu verstehen, dass der in Abs. 2 dieses Artikels vorgesehene befristete Umstrukturierungsbetrag für Zucker und Inulinsirup für das Wirtschaftsjahr 2008/2009 in der Höhe von € 113,30 je Tonne der Quote jedenfalls und in voller Höhe auch dann vorzuschreiben ist, wenn es durch dessen Zahlung zu einem (erheblichen) Überschuss im Umstrukturierungsfonds kommen würde und ein weiterer Anstieg des Finanzierungsbedarfs ausgeschlossen erscheint?

(9. Juni 2010)

2. Für den Fall der Bejahung der Frage 1:

Verstößt Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 in diesem Fall gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, weil diese Bestimmung mit dem befristeten Umstrukturierungsbeitrag eine allgemeine Steuer einführen könnte, die nicht auf die Finanzierung von Ausgaben begrenzt wäre, die den Adressaten der Steuer zu Gute kommen?

B e g r ü n d u n g :

1. Sachverhalt:

Zunächst kann diesbezüglich auf den Sachverhalt verwiesen werden, der dem Ersuchen um Vorabentscheidung des Verwaltungsgerichtshofes zugrunde lag, der Gegenstand des Urteiles des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 11. Juni 2009, C-33/08, *AGRANA Zucker I*, war.

Mit Bescheid vom 28. September 2009 (in der Fassung des Berichtigungsbescheides vom 13. Oktober 2009) schrieb nunmehr der Vorstand für den Geschäftsbereich I der Agrarmarkt Austria (AMA) der im verwaltungsgerichtlichen Verfahren beschwerdeführenden Partei die zweite Tranche des befristeten Umstrukturierungsbetrages für das Wirtschaftsjahr 2008/2009 in der Höhe von € 15.908.561,77 zur Zahlung vor.

Gegen diesen Bescheid erhob die beschwerdeführende Partei binnen offener Frist Berufung, welche mit dem Bescheid der im verwaltungsgerichtlichen Verfahren belangten Behörde, des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, vom 10. Dezember 2009 als unbegründet abgewiesen wurde.

Begründend führte die belangte Behörde im angefochtenen Bescheid im Wesentlichen aus, dass der Regelungsgehalt des Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 vollkommen klar und eindeutig sei, weswegen "leider" kein Spielraum für die von der beschwerdeführenden Partei angestrebte teleologische Interpretation

(teleologische Reduktion) bestehe. Art. 11 leg. cit. lege fest, wer bis wann und in welcher Höhe die nach Quote und Wirtschaftsjahr festgelegten Beträge einzuzahlen habe. Mangels diesbezüglichen Interpretationsspielraumes könnten daran weder die durch die beschwerdeführende Partei herangezogenen Erwägungsgründe 2, 4 und 7 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006, noch die Ausführungen des EuGH in seinem Urteil vom 11. Juni 2009, C-33/08, *AGRANA Zucker I*, im Hinblick auf einen Haushaltsausgleich etwas ändern.

Der eindeutige Wortlaut dieser Bestimmung - so die belangte Behörde weiter - lasse weder eine (nur) vorläufige Erhebung der zweiten Tranche des Umstrukturierungsbetrages für das Wirtschaftsjahr 2008/2009 zu, noch eine Endabrechnung des Umstrukturierungsfonds nach Abschluss der Umstrukturierungsmaßnahmen, wobei unter Zugrundelegung des Grundsatzes des Haushaltsausgleiches zwischen Einnahmen und Ausgaben bei Vorliegen eines Einnahmenüberschusses keine zweite Tranche mehr zu erheben wäre. Für die Anwendung einer teleologischen Reduktion fehle schlicht die Voraussetzung, habe doch der Normsetzer damit jedenfalls auch beabsichtigt, über den Weg befristeter Umstrukturierungsbeträge allfällige Mehreinnahmen im Vergleich zu den zu finanzierenden Ausgaben für Umstrukturierungsmaßnahmen für sämtliche aus dem EGFL zu finanzierenden Ausgaben zur Verfügung zu stellen (vgl. Art. 1 Abs. 3 zweiter Unterabsatz leg. cit.). Hätte der Rat davon Abweichendes, wie einen tatsächlichen Ausgleich zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des Umstrukturierungsfonds während der vier betroffenen Wirtschaftsjahre gewollt, hätte er dies in der Verordnung auch entsprechend sprachlich zum Ausdruck gebracht oder bringen müssen.

Der beschwerdeführenden Partei sei (jedoch) zuzustimmen, dass sich auch anhand der Befristung der Umstrukturierungsregelung und der Umstrukturierungsmaßnahmen die Zweckbindung der Einnahmen des Umstrukturierungsfonds zeige. Daraus ergebe sich, dass der Zweck an einen bestimmten zeitlichen Horizont gebunden sei. Im Hinblick auf diese Zweckbindung

sei davon auszugehen, dass dieser Zweck mit der Finanzierung aller Ausgaben nach Art. 1 Abs. 2 leg. cit. als erfüllt anzusehen sei. Dies ergebe sich auch klar aus Art. 1 Abs. 3 zweiter Unterabsatz. Während der Dauer der Zweckbindung seien durch die Einnahmen des Umstrukturierungsfonds nur die in den Art. 3, 6, 7, 8 und 9 leg. cit. vorgesehenen Maßnahmen zu finanzieren. Nur in diesem Zeitraum würde eine Verwendung dieser Mittel für andere Ausgaben zu einem Unterlaufen der Zweckbindung führen. Insofern sei daher der beschwerdeführenden Partei zuzustimmen; eine dauerhafte Zweckbindung (wovon die beschwerdeführende Partei ausgehe), liege jedoch nicht vor.

Das Erfordernis einer teleologischen Reduktion des Art. 11 leg. cit. könne somit nicht mit einer Zweckbindung begründet werden; ebenso wenig könne die vorhandene Zweckbindung, weil zeitlich befristet, zur Begründung der Ablehnung einer endgültigen Festsetzung des Betrages für die zweite Tranche dienen. Dass die Höhe des nach Art. 11 leg. cit. zu zahlenden Umstrukturierungsbetrags nicht unbedingt mit der Höhe der tatsächlich auf Grund der entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 geleisteten Ausgaben korrespondieren müsse, ergebe sich eben aus Art. 1 Abs. 3 zweiter Unterabsatz dieser Verordnung. Diesbezüglich liege jedoch tatsächlich ein "gewisser Widerspruch" zur Aussage des EuGH in seinem Urteil vom 11. Juni 2009 im Hinblick auf einen Haushaltsausgleich vor; ein ausgeglichener Haushalt zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Umstrukturierungsfonds während des Umstrukturierungszeitraums spreche klar gegen einen allfällig dem EGFL zuzuweisenden Einnahmenüberschuss. Es werde daher - so die belangte Behörde in der Begründung ihres Bescheides weiter - angeregt, diese Problematik zum Gegenstand einer Vorlage zu machen.

Soweit jedoch die beschwerdeführende Partei einen Verstoß des Art. 11 leg. cit. gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu erkennen glaube, weil die Modalitäten der Beitragserhebung für die Erreichung der mit der Erhebung dieses Betrages verfolgten Ziele als ungeeignet anzusehen seien, sei zu bemerken, dass das vorgesehene Beitragserhebungsverfahren als grundsätzlich durchaus

übliches Verfahren zur Erhebung von agrarischen Abgaben anzusehen sei. Jedoch sei die Frage der Vereinbarkeit dieses Artikels mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geeignet, gleichfalls zum Thema einer Vorlage gemacht zu werden.

2. Das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof:

Die beschwerdeführende Partei bekämpft den Bescheid der belangten Behörde vom 10. Dezember 2009 vor dem Verwaltungsgerichtshof wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes und Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften.

Die beschwerdeführende Partei führt vor dem Verwaltungsgerichtshof entscheidungswesentlich aus, der EuGH habe in seinem Urteil vom 11. Juni 2009, C-33/08, *AGRANA Zucker I*, in Randnr. 36 bestätigt, dass der befristete Umstrukturierungsbetrag nach Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 gemäß Art. 1 Abs. 3 Unterabsatz 1 *leg. cit.* und dem Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 eine "zweckgebundene Einnahme" im Sinne der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 165/2002, sei; der einzige Zweck sei die Selbstfinanzierung der nach der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 vorgesehenen Umstrukturierungsmaßnahmen. Nach der zutreffenden teleologischen Auslegung des Art. 11 der genannten Verordnung habe somit die Erhebung des Umstrukturierungsbetrages dann zu unterbleiben, wenn die aus der Erhebung dieses Betrages erzielten Einnahmen offensichtlich nicht mehr benötigt würden, um Umstrukturierungsmaßnahmen nach der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 zu finanzieren. Dies sei für die Erhebung der zweiten Tranche des Umstrukturierungsbetrages für das Wirtschaftsjahr 2008/2009 aber nachweislich der Fall, da die Erhebung dieser Tranche zu einer evidenten Überdotierung des Umstrukturierungsfonds führen würde.

Die beschwerdeführende Partei beruft sich zur Stützung ihrer Ansicht auf den zweiten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 320/2006, welcher vorsehe, dass

zur Finanzierung der Umstrukturierungsmaßnahmen in der Zuckerindustrie ein befristeter Umstrukturierungsfonds eingerichtet werde; diese Umstrukturierungsmaßnahmen sollten - so der vierte Erwägungsgrund der genannten Verordnung - durch die Erhebung befristeter Beträge von den Zucker-, Isoglukose- und Inulinsirup-Erzeugern finanziert werden. Da sich diese Beiträge von den im Rahmen der Gemeinsamen Marktordnung für Zucker üblichen Abgaben unterscheiden, sollten die betreffenden Einnahmen als "zweckgebundene Einnahmen" angesehen werden. Im siebten Erwägungsgrund der erwähnten Verordnung schließlich werde hervorgehoben, dass die zeitliche Erstreckung der Einzahlung des befristeten Umstrukturierungsbetrags in den Umstrukturierungsfonds eine zeitliche Streckung der Auszahlung der Umstrukturierungsbeihilfe nach sich ziehe.

Gemäß Art. 1 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 würden die Ausgaben für die in den Art. 3, 6, 7, 8 und 9 der Verordnung vorgesehenen Umstrukturierungsmaßnahmen aus dem Umstrukturierungsfonds finanziert werden; dies heiße, dass die für die Durchführung der Umstrukturierungsmaßnahmen erforderlichen finanziellen Mittel aus dem befristeten Umstrukturierungsfonds stammten. Gemäß Art. 1 Abs. 3 der erwähnten Verordnung werde der befristete Umstrukturierungsbetrag als zweckgebundene Einnahme dem Umstrukturierungsfonds zugewiesen.

Art. 18 Abs. 2 der Verordnung (EG) 1605/2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften bestimme, dass auch in Basisrechtsakten eine Zweckbindung festgelegt werden könne, also in den Basisrechtsakten vorgesehenen Einnahmen bestimmte Ausgaben zugewiesen werden könnten. Die Regelung des Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 sei in diesem Sinne zu verstehen, wenn der befristete Umstrukturierungsbetrag als zweckgebundene Einnahme dem Umstrukturierungsfonds zur Durchführung der Umstrukturierungsmaßnahme, also der Ausgaben aus dem befristeten Umstrukturierungsfonds, zugewiesen werde. Die Mittel des befristeten

Umstrukturierungsfonds - also die eingehobenen befristeten Umstrukturierungsbeträge - dürften mithin nur für die in Art. 3 (Umstrukturierungsbeihilfen) - Art. 6 (Diversifizierungsbeihilfen), Art. 7 (zusätzliche Diversifizierungsbeihilfen), Art. 8 (befristete Beihilfen für Vollzeitraffinerien) und Art. 9 (befristete Beihilfen für bestimmte Mitgliedstaaten) der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 genannten Ausgaben verwendet werden (vgl. Art. 1 Abs. 2 leg. cit.).

Die Zweckbindung der Einnahmen aus dem befristeten Umstrukturierungsbetrag zeige sich schließlich an der Befristung der Umstrukturierungsregelung und der Umstrukturierungsmaßnahmen; der befristete Umstrukturierungsbetrag solle eben der Finanzierung der zeitlich befristeten Umstrukturierungsmaßnahmen dienen.

Folge dieser - nach Ansicht der beschwerdeführenden Partei - strengen Zweckbindung sei, dass die betreffenden Einnahmen (hier der befristete Umstrukturierungsbetrag) als Sondervermögen ausschließlich für die zugewiesenen Ausgaben (hier die Umstrukturierungsmaßnahmen) verwendet werden dürften. Für andere als die zugewiesenen Ausgaben dürfe der befristete Umstrukturierungsbetrag demnach nicht herangezogen werden, da sonst die normierte Zweckbindung unterlaufen würde.

Nichts anderes ergebe sich aus der Zuweisung der nach Finanzierung der Umstrukturierungsmaßnahmen noch im Umstrukturierungsfonds vorhandenen Beträge an den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) nach Art. 1 Abs. 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006. Durch die Vorschrift werde die ursprüngliche Zweckbindung des Sondervermögens - entgegen der offensichtlich von der belangten Behörde vertretenen Ansicht - nicht beseitigt. Es handle sich bei dieser Bestimmung um eine "formelle Zuweisungsnorm ohne materiellen Regelungsgehalt". Denn würde die Zuweisung der Überschüsse die ursprüngliche Zweckbindung auflösen, wäre die Qualifizierung des Umstrukturierungsbetrages als zweckgebundene Einnahme ad absurdum geführt und ohne jegliche praktische Wirksamkeit. Eine solche Auslegung könne deshalb nicht

dem Willen des Normsetzers entsprechen. Soweit Überschüsse an den EGFL zugewiesen würden, müssten diese deshalb den Zuckerunternehmen rückerstattet werden.

Auf Grund der Zweckdienung des Umstrukturierungsbetrages sei Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 teleologisch dahingehend zu reduzieren, dass die Zuckerunternehmen nicht zur Zahlung der zweiten Tranche des befristeten Umstrukturierungsbetrages für das Wirtschaftsjahr 2008/2009 heranzuziehen seien, sofern und soweit dadurch evident Überschüsse im Umstrukturierungsfonds entstünden, weil diese Beträge offensichtlich nicht zur Finanzierung der Umstrukturierung erforderlich seien.

Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 lege von seinem Regelungsgehalt her die Modalitäten der Festsetzung des befristeten Umstrukturierungsbetrages fest, er enthalte aber keine Regelung, wie zu verfahren sei, wenn die Erhebung einer Tranche des Umstrukturierungsbetrages mangels Finanzierungsbedarfs offensichtlich nicht erforderlich sei. Diese Nichtregelung sei eine planwidrige Regelungslücke: Hätte der Rat den Finanzierungsbedarf für die Umstrukturierung des Europäischen Zuckermarktes bei der Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 gekannt, hätte er die Abgabensätze des Umstrukturierungsbetrages von vornherein auf den anfallenden Finanzierungsbedarf abgestimmt. Andernfalls wäre die haushaltsrechtliche Qualifizierung des Umstrukturierungsbetrages als zweckgebundene Einnahme so wie die Zweckwidmung des Umstrukturierungsbetrags im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 nicht erklärbar. Diese planwidrige Regelungslücke sei über eine einschränkende Auslegung des Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 zu schließen.

Gegenwärtig bestehe ein evidenter Einnahmeüberschuss des Umstrukturierungsfonds, wobei jedoch ein weiterer Anstieg des Finanzierungsbedarfs ausgeschlossen sei. Schon nach der Bezahlung der ersten Tranche des befristeten Umstrukturierungsbetrages für das

Wirtschaftsjahr 2008/2009 habe ein deutlicher Überschuss in Höhe von € 14,4 Millionen bestanden; bereits dieser Überschuss habe den Finanzierungsbedarf aller beantragten Umstrukturierungsmaßnahmen überstiegen. Mit der nunmehrigen Vorschreibung der zweiten Tranche für das Wirtschaftsjahr 2008/2009 käme es sogar zu einem finalen Überschuss von rund 640 Millionen Euro im Umstrukturierungsfonds (hiezuv verweist die beschwerdeführende Partei auf die Präsentation der Kommission im Verwaltungsausschuss Zucker vom 14. Jänner 2010). Weder die schon nach der ersten Tranche des befristeten Umstrukturierungsbetrages im Umstrukturierungsfonds enthaltenen Überschüsse noch die mit der nunmehrigen Vorschreibung der zweiten Tranche des befristeten Umstrukturierungsbetrags entstehenden Überschüsse seien erforderlich, um alle beantragten Umstrukturierungsmaßnahmen finanzieren zu können. Die Erhebung der zweiten Tranche des Umstrukturierungsbetrages für das Wirtschaftsjahr 2008/2009 habe daher zu unterbleiben.

Mit ähnlicher Begründung wendet sich die beschwerdeführende Partei dagegen, dass die zweite Tranche des befristeten Umstrukturierungsbetrages für das Wirtschaftsjahr 2008/2009 (bereits) endgültig festgesetzt werde. Die diesbezüglichen Ausführungen lassen sich dahin zusammenfassen, dass die aus der Erhebung des Umstrukturierungsbetrages eingenommenen Mittel als Sondervermögen ausschließlich für die zugewiesenen Ausgaben zu verwenden seien und daher die Festsetzung der zweiten Tranche - sollte es zu dieser überhaupt kommen - jedenfalls unter dem Vorbehalt erfolgen müssten, dass eine endgültige Festsetzung erst nach Maßgabe der im Rahmen von Art. 1 Abs. 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 zu erstellenden Endabrechnung des Umstrukturierungsfonds nach Abschluss der Umstrukturierungsmaßnahmen erfolgen könne.

Die beschwerdeführende Partei führt weiters vor dem Verwaltungsgerichtshof aus, dass - sollte die Erhebung der zweiten Tranche des Umstrukturierungsbetrages für das Wirtschaftsjahr 2008/2009 nicht auf Grund der von ihr angestrebten teleologischen Auslegung des Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 gänzlich

zu unterbleiben haben oder die endgültige Festlegung des Umstrukturierungsbetrages nicht nach Maßgabe der Endabrechnung zum Umstrukturierungsfonds zu modifizieren sein, Art. 11 der genannten Verordnung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße. Zweck des Umstrukturierungsbetrages sei nach dem Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006, die Erzeuger nach dem Grundsatz der Selbstfinanzierung zur Tragung der Kosten heranzuziehen, die durch die in dieser Verordnung vorgesehenen Umstrukturierungsmaßnahmen entstünden. Insofern dürften Umstrukturierungsbeträge nicht erhoben werden, wenn sie offensichtlich ungeeignet seien, die aus diesem Erwägungsgrund hervorgehenden Zielsetzung zu erreichen. Dies sei aber für diejenigen Beträge der Fall, die nicht für die Finanzierung von Umstrukturierungsmaßnahmen erforderlich seien. Infolge der erheblichen Überdotierung des Umstrukturierungsfonds bestünde in diesem Zusammenhang (auch) ein evidenter Verstoß gegen das Übermaßverbot.

Schließlich bestünde keine Kompetenz der Europäischen Union für die Erhebung einer generellen Steuer, die nicht zur Finanzierung von Maßnahmen der Umstrukturierung des Europäischen Zuckermarktes verwendet werde. Für den Erlass einer allgemeinen Steuer - eine solche wäre nach den geschilderten Voraussetzungen die Erhebung des Umstrukturierungsbetrages ab der zweiten Tranche des Wirtschaftsjahres 2008/2009 - fehle dem Unionsgesetzgeber eine Kompetenzgrundlage, soweit sie nicht durch die Finanzierung derjenigen Ausgaben begrenzt sei, die wiederum den Adressaten der Abgabe zugute kämen.

Sollte jedoch Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 im Sinne der belangten Behörde zu verstehen sein, wäre er auch wegen Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift rechtswidrig. In diesem Falle würde nämlich die Begründungspflicht nach Art. 296 AEUV verletzt worden sein, weil aus den Erwägungsgründen nicht klar und eindeutig zum Ausdruck komme, dass eben keine Zweckbindung des Umstrukturierungsbetrages bestehen solle, sondern eine Finanzierung sonstiger Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik beabsichtigt sei.

Die belangte Behörde hat in ihrer Gegenschrift vor dem Verwaltungsgerichtshof im Wesentlichen auf ihre im angefochtenen Bescheid zum Ausdruck gebrachte Rechtsansicht verwiesen. Ergänzend sei jedoch anzumerken, dass es zwar vermutlich auf Basis von Art. 1 Abs. 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 zu einer Endabrechnung des Umstrukturierungsfonds kommen werde, dies jedoch nur um auf dieser Basis einen allfälligen Einnahmenüberschuss festzustellen und dem EGFL zuzuweisen. Keineswegs könne aus diesem Umstand auf die Vorläufigkeit der Erhebung der Umstrukturierungsbeträge geschlossen werden. Es werde aber (nach wie vor) eine Befassung des Gerichtshofs der Europäischen Union für zweckmäßig erachtet.

Festzuhalten ist, dass die belangte Behörde der Tatsachenbehauptung der beschwerdeführenden Partei, es seien bereits vor Vorschreibung der gegenständlichen zweiten Tranche des befristeten Umstrukturierungsbetrages genügend Geldmittel im dafür vorgesehenen Fonds vorhanden gewesen, damit sämtliche Umstrukturierungsziele erreicht werden könnten, nicht entgegen getreten ist und auch im Verwaltungsverfahren keine andere Feststellung getroffen hat.

3. Die Voraussetzungen für die Vorlage nach Art. 267 AEUV:

A Vorbemerkung

Mit der Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, 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 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 hat der Gemeinschaftsgesetzgeber eine einschneidende Reform der

Europäischen Zuckermarktordnung eingeleitet. Mit dieser Neuregelung ist ein seit nahezu 40 Jahren weitgehend unverändertes System in die generelle Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik einbezogen worden.

Ziel dieser Reform 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 2006/2007 bis 2009/2010 im Vergleich zum Interventionspreis um insgesamt 36% gesenkt wird. Dieser Referenzpreis sollte (wirtschaftlich) 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 (vgl. auch die Schlussanträge der Generalanwältin *Trstenjak* vom 21. Jänner 2010 in der Rechtssache C-365/08, Randnr. 38 f).

B Zu den Vorlagefragen

Mit der oben erwähnten Verordnung Nr. 318/2006 wurde unter anderem eine als "Produktionsabgabe" bezeichnete Abgabe eingeführt. Diese sollte zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisation für Zucker beitragen (vgl. den 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 318/2006).

Diesbezüglich hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 20. Mai 2010, C-365/08, *AGRANA Zucker II*, ausgeführt (Randnrn. 37 und 38):

"37. Es steht fest, dass die Einnahmen aus der Produktionsabgabe für jedes Wirtschaftsjahr sehr viel niedriger sind als der Gesamtbetrag dieser Ausgaben.

38. Somit unterscheidet sich die Produktionsgabe von der Maßnahme, um die es in der Rechtssache ging, in der das Urteil *Zuckerfabrik Jülich und andere* ergangen ist, mit dem der Gerichtshof entschieden hat, dass die Art der Berechnung der in den Randnrn. 57 bis 60 dieses Urteils untersuchten Abgaben über das hinausging, was zur Erreichung des Zwecks der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 178, S. 1) erforderlich war, der darin bestand, die Erzeuger nach dem Grundsatz der Selbstfinanzierung auf gerechte und wirksame Art zur vollen Tragung

der durch den Absatz der überschüssigen Gemeinschaftserzeugung entstehenden Kosten heranzuziehen."

Hinsichtlich der den Gegenstand des vorliegenden Falles bildenden befristeten Umstrukturierungsregelung entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in seinem Urteil vom 11. Juni 2009, C-33/08, *AGRANA Zucker I*, in den Randnrn. 34 bis 40 jedoch ausgeführt wie folgt:

"34. Im vorliegenden Kontext war der Rat, wie sich aus dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 320/2006 ergibt, der Auffassung, dass, um die Gemeinschaftsregelung für die Zuckererzeugung und den Zuckerhandel mit den internationalen Erfordernissen in Einklang zu bringen und die künftige Wettbewerbsfähigkeit des Sektors sicher zu stellen, eine grundlegende Umstrukturierung notwendig ist, bei der unrentable Erzeugungskapazitäten in der Gemeinschaft deutlich abgebaut werden. Zu diesem Zweck legte er mit dieser Verordnung eine getrennte und autonome befristete Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie in der Gemeinschaft fest.

35. Im Rahmen dieser befristeten Regelung wird mit der Verordnung Nr. 320/2006, wie in ihrem fünften Erwägungsgrund ausgeführt ist, den Zuckerunternehmen mit der geringsten Produktivität eine Umstrukturierungsbeihilfe als wirtschaftlicher Anreiz zur Aufgabe ihrer Quotenerzeugung geboten. Zu diesem Zweck sieht die Verordnung in ihrem Art. 3 eine Umstrukturierungsbeihilfe vor, die vier Wirtschaftsjahre - 2006/07 bis 2009/10 - lang gezahlt werden und es ermöglichen soll, die Erzeugung soweit zu reduzieren, dass in der Gemeinschaft ein Marktgleichgewicht erreicht wird.

36. Zur Finanzierung der in der Verordnung Nr. 320/2006 vorgesehenen Umstrukturierungsmaßnahmen richtete der Rat einen befristeten Umstrukturierungsfonds ein und beschloss insbesondere, wie im vierten Erwägungsgrund dieser Verordnung ausgeführt, dass diese Maßnahme durch die Erhebung befristeter Beträge von der Zucker-, Isoglukose- und Inulinsirup-Erzeugern finanziert werden, denen die Umstrukturierung letztlich zu Gute kommt. Die betreffenden Einnahmen werden als 'zweckgebundene Einnahmen' im Sinne der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248, S. 1) angesehen.

37. Der in Art. 11 der Verordnung vorgesehene befristete Betrag dient somit dem Ziel der Selbstfinanzierung der befristeten Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie in der Gemeinschaft durch die Erzeuger, was einen Haushaltsausgleich zwischen den Ausgaben und den Einnahmen während der vier betroffenen Wirtschaftsjahre voraussetzt.

38. Die Kommission hat in Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichtshofs eine Aufstellung über die vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben des befristeten Umstrukturierungsfonds im Zeitraum 2007-2013 sowie die Bilanz für das Wirtschaftsjahr 2006/07 vorgelegt. Daraus geht zum einen hervor, dass die vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben über einen Zeitraum von drei Jahren ausgeglichen sind, wobei ein im Wirtschaftsjahr 2006/07 erzielter Überschuss zur Finanzierung der für die Folgejahre vorgesehenen Ausgaben bestimmt ist, und zum anderen, dass die am Ende des ersten Wirtschaftsjahrs festgestellten Ausgaben deutlich höher als vorgesehen waren.

39. Diese Angaben bestätigen, dass die Festsetzung des vom Zuckererzeuger zu zahlenden befristeten Betrags auf der Grundlage der ihm zugeteilten Quote und nicht auf der Grundlage der ihm nach der Marktrücknahme eines Teils dieser Quote zur tatsächlichen Vermarktung verfügbaren Quote nicht offensichtlich ungeeignet ist, um das in Randnr. 34 des vorliegenden Urteils beschriebene Ziel der Verordnung Nr. 320/2006 zu erreichen.

40. Hierin unterscheidet sich die fragliche Maßnahme von derjenigen in der Rechtssache, in der das Urteil *Zuckerfabrik Jülich und andere* ergangen ist, mit dem der Gerichtshof entschieden hat, dass die Art der Berechnung der in den Randnrn. 57 bis 60 dieses Urteils untersuchten Abgabe über das hinausgeht, was zur Erreichung des Zwecks der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 178, S. 1) erforderlich ist, der darin bestand, die Erzeuger nach dem Grundsatz der Selbstfinanzierung auf gerechte, aber wirksame Art zur vollen Tragung der Kosten heranzuziehen, die durch den Absatz der überschüssigen Gemeinschaftserzeugnis entstehen."

Ausgehend von der im vorliegenden Verfahren unwidersprochenen und von der beschwerdeführenden Partei mit den angeschlossenen Unterlagen belegten Tatsachenbehauptung, wonach die Finanzierung der Umstrukturierungsmaßnahmen bereits voll gewährleistet sei - und somit von einer anderen Tatsachengrundlage als der EuGH in dem eben zitierten Urteil -, vermag der Verwaltungsgerichtshof die im vorliegenden Verfahren aufgeworfenen Rechtsfragen nicht ohne weiteres anhand der anzuwendenden Normen und der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union zu beantworten.

Im Hinblick auf das Parteilvorbringen möchte der vorliegende Gerichtshof mit seiner ersten Frage vor allem geklärt wissen, ob Bedenken gegen die Gültigkeit der auszulegenden Bestimmung bestehen, die eine allenfalls einschränkende Auslegung derselben erfordern und ob dies mit dem Wortlaut der Bestimmung in

Einklang zu bringen ist. Die Frage 2 zielt darauf ab, ob dann, wenn Bedenken gegen die Gültigkeit der auszulegenden Bestimmung bestehen, eine diesen Rechnung tragende Interpretation jedoch nicht möglich ist, die Bedenken derart stark sind, dass die Gültigkeit der heranzuziehenden Bestimmung verneint werden muss.

W i e n , am 9. Juni 2010