SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER
vom 24. Oktober 1996 *

Einleitung

1. In der vorliegenden Rechtssache hat der italienische Consiglio di Stato dem Gerichtshof einige Fragen nach der Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften über Beihilfen für die Extensivierung der Erzeugung von landwirtschaftlichen Überschußerzeugnissen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Die Grundverordnung

2. Durch die Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur [1], geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1760/87 des Rates vom 15. Juni 1987 [2] und durch die Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 des Rates vom 25. April 1988 [3], (nachstehend: Grundverordnung) wurde eine Regelung über Investititionsbeihilfen für Landwirtschaftsbetriebe eingeführt, die eine Senkung der Produktionskosten, eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen oder eine Produktionsumstellung ermöglichen.

3. Die Grundverordnung enthält u. a. folgende Vorschriften:

„TITEL 01

Stillegung von Ackerflächen

Artikel 1a

(1) Die Mitgliedstaaten führen eine Beihilferegelung zur Förderung der Stillegung von Ackerflächen ein.

(2) Die Beihilfe zur Stillegung kann für alle Ackerflächen unabhängig vom Erzeugnis gewährt werden, sofern sie während eines zu bestimmenden Bezugszeitraums tatsächlich bestellt wurden. Von der Regelung sind die Flächen ausgeschlossen, die Erzeugnissen gewidmet sind, für die keine gemeinsame Marktorganisation gilt.

* Originalsprache: Dänisch.
1 — ABl. L 93, S. 1.
2 — ABl. L 167, S. 1.
3 — ABl. L 106, S. 28.

(3) Die stillgelegten Flächen müssen mindestens 20 % der unter Absatz 2 fallenden Ackerflächen des betreffenden Betriebes ausmachen ...

TITEL 02

Extensivierung der Erzeugung

(4) Die Mitgliedstaaten legen folgendes fest:

Artikel 1b

...

(1) Die Mitgliedstaaten führen eine Beihilferegelung zur Extensivierung bei Überschußerzeugnissen ein. Als Überschußerzeugnisse gelten Erzeugnisse, für die es auf Gemeinschaftsebene systematisch keine normalen, nicht subventionierten Absatzmärkte gibt.

b) den Bezugszeitraum nach Absatz 2;

...

c) die vom Beihilfeempfänger einzugehende Verpflichtung, insbesondere im Hinblick auf die Kontrolle, ob die Ackerfläche — gemessen an der Gesamtfläche — tatsächlich verringert wurde.

(2) Als Extensivierung gilt die Verringerung der Produktion des betreffenden Erzeugnisses um mindestens 20 % während mindestens fünf Jahren, ohne die Kapazitäten für andere Überschußerzeugnisse zu erhöhen. Eine solche Erhöhung ist jedoch im Verhältnis zu einer Ausweitung der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Betriebes zulässig.

...

(3) Die Mitgliedstaaten legen folgendes fest:

a) die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe, insbesondere die Einzelheiten der Produktionsverringerung bei den verschiedenen Erzeugnissen. Zur Produktionsverringerung nach Absatz 2 kann bei Rindfleisch ein Abbau der Viehbestände um mindestens 20 % ... vorgesehen werden;

b) ...

c) den Bezugszeitraum für die Berechnung der Produktionsverringerung je nach Erzeugnis;

d) die vom Empfänger einzugehende Verpflichtung, insbesondere im Hinblick auf die Kontrolle, ob die Produktion tatsächlich verringert wurde."

Die Durchführungsverordnung

4. Nach Artikel 2 in Verbindung mit Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 der Kommission vom 21. Dezember 1988 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung [4] (nachstehend: Durchführungsverordnung) fällt Rindfleisch unter die Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung.

Die Durchführungsverordnung enthält ferner folgende für die vorliegende Rechtssache einschlägige Vorschriften:

„Artikel 3

(1) Zur Erfüllung des Anspruchs auf Beihilfe für die Extensivierung muß sich der Erzeuger verpflichten, die Produktion eines oder mehrerer in Anhang I aufgeführter Erzeugnisse effektiv zu senken ...

4 — ABl. L 361, S. 13.

Artikel 4

(1) Die Produktionssenkung durch den Erzeuger erfolgt nach den Bestimmungen der Mitgliedstaaten unter Zugrundelegung der normalen Jahreserzeugung des Landwirtschaftsbetriebs entsprechend dem Durchschnitt in einem Bezugszeitraum.

Die Bestimmungen der Mitgliedstaaten können die beiden folgenden Methoden vorsehen:

— ‚quantitative Methode' auf der Grundlage der tatsächlichen mengenmäßigen Verringerung gemäß Artikel 6,

— ...

(2) Der von den Mitgliedstaaten zu bestimmende Bezugszeitraum muß die Feststellung der normalen Jahreserzeugung als zuverlässige Grundlage für die Berechnung der Produktionssenkung und gegebenenfalls die Überprüfung der Auswirkungen der Umstellung auf weniger intensive Produktionsweisen ermöglichen.

Die Höhe der normalen Jahreserzeugung des Landwirtschaftsbetriebs wird anhand der betriebswirtschaftlichen Unterlagen festgestellt; bei Anwendung der ‚produktionstechnischen Methode' kann sie pauschal anhand geeigneter technischer Kriterien für die einzelnen Produktionszweige ermittelt werden.

...

Artikel 6

(1) Bei Anwendung der ‚quantitativen Methode' wird die Produktionssenkung des Landwirtschaftsbetriebs um mindestens 20 % einzeln für alle von der Verpflichtung betroffenen Erzeugnisse ausgehend von deren gesamter Erzeugung im Betrieb berechnet.

...

Artikel 7

Bei Anwendung der ‚quantitativen Methode' in der Fleischrinderhaltung kann die Produktionssenkung durch einen entsprechenden Abbau des betrieblichen Viehbestands erfolgen. In diesem Falle stellen die Mitgliedstaaten sicher, daß

— die vom Bestandsabbau betroffenen Tiere geschlachtet oder endgültig in ein Drittland ausgeführt werden;

— der verbleibende Viehbestand nicht einer Intensivierung der Produktion unterzogen wird.

Artikel 9

(1) In seinem Beihilfeantrag macht der Erzeuger die notwendigen Angaben über ...

b) für die von der Extensivierung betroffenen Erzeugnisse

— bei Anwendung der ‚quantitativen Methode' die durchschnittliche Jahreserzeugung des Betriebes

— ...

(2) Im Falle der Extensivierung der Viehhaltung gibt der Antragsteller ferner an:

— die durchschnittliche Zusammenstellung des Bestandes an Rauhfutterfressern und dessen jährlichen Futterbedarf im Bezugszeitraum,

— die Durchschnittsmenge von zugekauftem Futter im Bezugszeitraum.

(3) Dem Beihilfeantrag sind beizufügen:

— die wirtschaftlichen oder technischen Angaben, anhand derer die durchschnittliche Erzeugung nach Absatz 1 Buchstabe b) erster Gedankenstrich ermittelt wurde, oder behelfsweise eine genaue Veranschlagung dieser Erzeugung;

— die schriftliche Verpflichtung des Erzeugers gemäß Artikel 10, vorbehaltlich der Bewilligung der Beihilfe.

Artikel 10

(1) Der Erzeuger verpflichtet sich, unter Berücksichtigung der von den Mitgliedstaaten festgelegten Bestimmungen

— entweder bei Anwendung der ‚quantitativen Methode' die Produktion der von der Extensivierung betroffenen Erzeugnisse gegenüber der Jahreserzeugung des Bezugszeitraums um mindestens 20 % senken;

— oder ...“

Das nationale Recht

5. Um die genannten Gemeinschaftsvorschriften durchzuführen und sie den nationalen Gegebenheiten anzupassen, erließ das italienische Ministerium für Land- und Forstwirtschaft das Dekret Nr. 34 vom 8. Februar 1990 [5] (nachstehend: Dekret).

Nach Artikel 2 Absätze 1 und 2 des Dekrets kann die Beihilfe zur Extensivierung der Produktion auf Antrag allen landwirtschaftlichen Erzeugern gewährt werden, die die in Anhang I der Durchführungsverordnung aufgezählten Erzeugnisse anbauen. Die Erzeuger müssen sich hierzu verpflichten, die Produktion eines oder mehrerer Erzeugnisse für einen Zeitraum von fünf Jahren effektiv zu verringern.

Artikel 4 Absatz 6 des Dekrets bestimmt, daß bei Anwendung der in Artikel 4 der Durchführungsverordnung vorgesehenen quantitativen Methode die Produktionssenkung für jedes Erzeugnis, auf das sich die Verpflichtung zur Produktionssenkung bezieht, mindestens 20 % der von dem betreffenden Betrieb im Bezugszeitraum erzielten Gesamtproduktion dieses Erzeugnisses betragen muß.

5 — GURI, allgemeine Beilage Nr. 48 vom 27. 2. 1990.

Nach Artikel 5 Absätze 1 und 3 des Dekrets umfaßt der bei der Überprüfung der Durchführung der Extensivierung zugrunde zu legende Bezugszeitraum für Erzeugnisse der Viehhaltung die Wirtschaftsjahre 1986/87 und 1987/88. Der Verpflichtungszeitraum kann nicht vor dem Wirtschaftsjahr 1989/90 beginnen.

6. Mit Rundschreiben Nr. 245 vom 5. September 1990 (nachstehend: Rundschreiben) hat das Ministerium für Landwirtschaft und Forsten die Anwendung der Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung näher geregelt. So enthält das Rundschreiben u. a. Vorschriften über die im Zeitraum zwischen dem Bezugszeitraum (Wirtschaftsjahre 1986/87 und 1987/88) und dem Beginn des Verpflichtungszeitraums (Wirtschaftsjahre 1989/90) eingetretenen Produktionsänderungen. Im folgenden wird dieser Zeitraum, der aus dem Wirtschaftsjahr 1988/89 besteht, als „Zwischenzeitraum" bezeichnet.

Nach dem Rundschreiben muß sich der Beihilfeempfänger verpflichten, die jährliche Produktion während eines Zeitraums von fünf Jahren um mindestens 20 % gegenüber der durchschnittlichen Produktion im Bezugszeitraum zu verringern. Der Viehbestand während und am Ende jedes Verpflichtungsjahrs darf daher auf keinen Fall gegenüber dem Viehbestand im Bezugszeitraum zunehmen. Nur Senkungen des Viehbestands sind zulässig.

Das Rundschreiben bestimmt ferner, daß eine Erhöhung des Viehbestands im Zwischenzeitraum den Beihilfeanspruch des Erzeugers nicht berührt, da eine Verpflichtung zur Verringerung des Viehbestands gegenüber dem durchschnittlichen Viehbestand im Bezugszeitraum besteht. Im Falle einer Verringerung des Viehbestands im Zwischenzeitraum hat der Züchter jedoch keinen Anspruch auf Beihilfe, wenn die spätere, im Verpflichtungszeitraum eintretende Verringerung sich auf weniger als 20 % des Viehbestands im Bezugszeitraum beläuft.

7. Wie sich aus den Akten ergibt, hat die italienische Regierung im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Rundschreibens bei der Kommission angefragt, ob diese Auslegung der Vorschriften zutreffend sei. Die Kommission hat die italienische Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften schriftlich bestätigt.

Sachverhalt

8. Die Landwirtschaftsbetriebe S. AGRI SNC und Agricola Veneta SAS (nachstehend:

Klägerinnen) stellten am 31. März 1990 beim Ispettorato regionale per l'agricoltura Padua einen Antrag auf Beihilfe für die Extensivierung ihrer Erzeugung auf dem Gebiet der Viehzucht.

9. Der Umfang der Produktion der beiden Betriebe in den maßgeblichen Wirtschaftsjahren eribt sich aus folgender Tabelle, in der die verschiedenen Viehkategorien in Großvieheinheiten umgerechnet wurden.

Zahl der Großvieheinheiten	Durchschnitt im Bezugszeitraum	Zwischenzeitraum	1. Jahr des Verpflichtungszeitraums
AGRI	868,42	529,30	459,95
VENETA	1124,15	507,63	441,72

10. Die starken Produktionsrückgänge im Zwischenzeitraum waren bei beiden Betrieben dadurch verursacht, daß Italien im Wirtschaftsjahr 1988/89 sehr unter der Maul- und Klauenseuche zu leiden hatte. Die Bestände der Klägerinnen waren von der Maul- und Klauenseuche nicht unmittelbar betroffen, doch mußten die Betriebe die Produktion zurücknehmen, da die Nachfrage nach Fleisch aus der Region Venetien wegen der dort herrschenden Maul- und Klauenseuche zurückgegangen war.

11. Mit Bescheiden vom 18. März 1991 lehnte das Ispettorato die von den Klägerinnen gestellten Anträge auf Beihilfen für die Extensivierung der Viehzucht mit der Begründung ab, die Verringerung ihres Viehbestands im ersten Verpflichtungsjahr habe — bei Nichtberücksichtigung der im Zwischenzeitraum bereits vorgenommenen Verringerungen des Viehbestands — weniger als 20 % des durchschnittlichen jährlichen Viehbestands im Bezugszeitraum betragen.

Die Vorlagefragen

12. Die Klägerinnen haben gegen diese Bescheide Klage erhoben; diese Streitigkeiten sind nunmehr beim Consiglio di Stato anhängig, der das Verfahren mit Beschluß vom 21. März 1995 ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

1. Ist eine nationale Vorschrift, die im Fall eines Zeitabstands zwischen dem Ende

des Bezugszeitraums und dem Beginn des Verpflichtungszeitraums nicht nur die Erzeugung (Viehbestand) im Bezugszeitraum im Verhältnis zu der angestrebten Erzeugung im Verpflichtungszeitraum berücksichtigt, sondern auch Produktionsschwankungen, die in dem genannten dazwischenliegenden Zeitraum eingetreten sind, mit dem Gemeinschaftsrecht — insbesondere mit dem durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 des Rates vom 25. April 1988 eingeführten Artikel 1b Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur sowie mit den Artikeln 4 Absätze 1 und 2, 7 und 10 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 der Kommission vom 21. Dezember 1988 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung — vereinbar?

2. Falls Frage 1 bejaht wird: Ist eine nationale Vorschrift, die im Fall einer in dem Zeitraum zwischen dem Ende des Bezugszeitraums und dem Beginn des Verpflichtungszeitraums eingetretenen Verringerung des Viehbestands nicht nur den Ausschluß der Beihilfe für diese Tiere vorsieht, sondern auch, daß diese nicht in die Berechnung der Produktionsverringerung um mindestens 20 % zwischen dem Bezugszeitraum und dem Verpflichtungszeitraum einfließen, die Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe ist (insbesondere mit der Folge, daß die Beihilfe auch nicht für die Tiere beansprucht werden kann, deren tatsächlicher Abbau im Verpflichtungszeitraum vorgesehen ist, wenn dadurch die Verringerung weniger als 20 % des durchschnittlichen Viehbestands im Bezugszeitraum ausmacht), mit den genannten Gemeinschaftsvorschriften vereinbar?

13. Mit diesen Fragen ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof praktisch um Stellungnahme dazu, ob die genannten Vorschriften der Grundverordnung und der Durchführungsverordnung dahin auszulegen sind, daß es die durchschnittliche Produktion im Bezugszeitraum oder die Produktion im Zwischenzeitraum ist, die gesenkt werden muß, damit einem Erzeuger eine Beihilfe für die Extensivierung gewährt werden kann.

Verfahren vor dem Gerichtshof

14. Die Klägerinnen haben vorgetragen, eine nationale Vorschrift, die im Falle eines Zwischenzeitraums zwischen dem Ablauf des Bezugszeitraums und dem Beginn des Verpflichtungszeitraums nicht bloß auf den Umfang der Produktion im Bezugszeitraum, verglichen mit der im Verpflichtungszeitraum einzuhaltenden Produktion, abstelle, sondern auch die im Zwischenzeitraum eingetretenen Produktionsänderungen bei der Entscheidung berücksichtige, ob eine Extensivierungsbeihilfe gewährt werden könne, sei nicht als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar anzusehen.

15. Die italienische Regierung vertritt die Auffassung, die fraglichen Gemeinschaftsvorschriften seien dahin auszulegen, daß nicht allein auf den Umfang der Produktion im Bezugszeitraum, verglichen mit der im Verpflichtungszeitraum einzuhaltenden Produktion, abzustellen sei, sondern auch auf die im Zwischenzeitraum eingetretenen Produktionsänderungen. Wenn die Produktion

im Zwischenzeitraum zurückgegangen sei, könne Extensivierungsbeihilfe daher nur gewährt werden, wenn die bereits verringerte Produktion weiter verringert werde.

16. Nach Auffassung der Kommission sind die Gemeinschaftsvorschriften dahin zu verstehen, daß bei der Entscheidung darüber, in welchem Umfang ein Erzeuger Anspruch auf Beihilfe habe, die im Zwischenzeitraum eingetretenen Produktionsverringerungen zu berücksichtigen seien, da die Verringerung eine Folge der Verpflichtung des Erzeugers zur Verringerung und eine Gegenleistung für die Auszahlung der Beihilfe sein müsse. Daher müsse verlangt werden, daß der Erzeuger tatsächlich seine Produktion bei Beginn des Verpflichtungszeitraums um 20 % gegenüber der Produktion im Bezugszeitraum verringere.

Stellungnahme

17. Der Gerichtshof hat im Urteil vom 14. Januar 1993 [6] die Befugnisse der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Regelung über die Extensivierungsbeihilfe präzisiert und festgestellt:

„Die genannten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften beschränken die Befugnisse der Mitgliedstaaten auf technische Fragen und gestatten es diesen nicht, den Kreis der Empfänger zu bestimmen. Diese Befugnisse betreffen lediglich die praktische Durchführung der Beihilferegelung, d. h. die Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten und insbesondere die konkreten Modalitäten der Verringerung der Erzeugung."

Die Mitgliedstaaten haben somit bei der Anwendung der Regelung über die Extensivierungsbeihilfe strikt die ihnen durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumten Befugnisse einzuhalten. Die Behörden der verschiedenen Mitgliedstaaten dürfen für die Gewährung der Beihilfe keine anderen als die gemeinschaftsrechtlich festgesetzten Kriterien einführen.

18. Gemäß Artikel 1b Absätze 2 und 3 Buchstabe b der Grundverordnung ist Voraussetzung dafür, daß ein Erzeuger Extensivierungsbeihilfe erhält, daß er für eine Dauer von mindestens fünf Jahren seine Produktion des betreffenden Erzeugnisses um mindestens 20 % der Produktion in einem von den Mitgliedstaaten festzulegenden Bezugszeitraum verringert.

19. Voraussetzung für einen Beihilfeanspruch ist daher zunächst einmal eine „Verringerung" (Artikel 1b Absatz 2 der Grundverordnung). Dies wird in der Durchführungsverordnung durch die Formulierungen „effektiv zu senken" (Artikel 3 Absatz 1) und „tatsächliche mengenmäßige Verringerung" (Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 erster Spiegelstrich) unterstrichen. Bei

6 — Rechtssache C-190/91 (Lante, Slg. 1993, I-67).

Anwendung der quantitativen Methode für Rindfleisch kann die Produktionssenkung durch „einen entsprechenden Abbau des betrieblichen Viehbestands" erfolgen, doch müssen die Mitgliedstaaten in diesem Fall nicht nur sicherstellen, daß die betroffenen Tiere geschlachtet oder endgültig in ein Drittland ausgeführt werden, sondern auch, daß „der verbleibende Viehbestand nicht einer Intensivierung der Produktion unterzogen wird" (Artikel 7). Die zitierten Formulierungen unterstreichen meiner Auffassung nach, daß es entscheidend darauf ankommt, daß die Produktion tatsächlich im Verpflichtungszeitraum verringert wird und daß dies kontrolliert werden kann.

20. Des weiteren muß eine Verringerung der Produktion des betreffenden Erzeugnisses „um mindestens 20 % während mindestens fünf Jahren" vorliegen (Artikel 1b Absatz 2 der Grundverordnung). Die Mitgliedstaaten legen „den Bezugszeitraum für die Berechnung der Produktionsverringerung je nach Erzeugnis" fest (Artikel 1b Absatz 3 Buchstabe c der Grundverordnung). Vertieft wird diese Regelung durch Artikel 4 Absatz 1 der Durchführungsverordnung, wonach die Produktionssenkung „unter Zugrundelegung der normalen Jahreserzeugung des Landwirtschaftsbetriebs entsprechend dem Durchschnitt in einem Bezugszeitraum" erfolgt. Nach Artikel 4 Absatz 2 muß der von den Mitgliedstaaten zu bestimmende Bezugszeitraum „die Feststellung der normalen Jahreserzeugung als zuverlässige Grundlage für die Berechnung der Produktionssenkung und gegebenenfalls die Überprüfung der Auswirkungen der Umstellung auf weniger intensive Produktionsweisen ermöglichen".

Diese Formulierungen zeigen meiner Auffassung nach, daß die Kontrolle, ob die erforderliche Verringerung im Verpflichtungszeitraum tatsächlich erfolgt ist, durch einen Vergleich der tatsächlichen Produktion im Verpflichtungszeitraum mit der bisherigen normalen Produktion, d. h. der durchschnittlichen Produktion im Bezugszeitraum, vorzunehmen ist.

Um den Behörden eine sichere Grundlage für die Berechnung der erforderlichen Verringerung zu verschaffen, hat der Erzeuger seinem Antrag auf Extensivierungsbeihilfe eine Reihe von Angaben über die Situation seines Betriebes beizufügen. Nach Artikel 9 der Durchführungsverordnung muß er die durchschnittliche Jahreserzeugung des Betriebes im Bezugszeitraum, die durchschnittliche Zusammenstellung des Bestandes an Rauhfutterfressern und dessen jährlichen Futterbedarf im Bezugszeitraum sowie die Durchschnittsmenge von zugekauftem Futter im Bezugszeitraum angeben. Dem Beihilfeantrag sind schließlich die wirtschaftlichen oder technischen Angaben, anhand derer die durchschnittliche Erzeugung ermittelt wurde, und die vom Erzeuger zwecks Erlangung der Beihilfe eingegangene Verpflichtung beizufügen. Durch Gegenüberstellung dieser Angaben kann überprüft werden, ob die Angaben über die Erzeugung im Bezugszeitraum zutreffend sind.

21. Zu verringern um die derart berechnete Menge ist die „Produktion des betreffenden Erzeugnisses" (Artikel 1b Absatz 2 der Grundverordnung). Dieser Ausdruck ist nicht ganz klar. Dem Zusammenhang, vgl. die Formulierung „Verringerung ... um ... 20 % ...", läßt sich entnehmen, daß der Aus-

druck „Produktion des betreffenden Erzeugnisses" einen quantitativen Bezug hat, sich also auf etwas Meßbares bezieht. Wie läßt sich jedoch eine Produktion von Rindfleisch messen? Mir ist kein Produktionsbarometer bekannt, das die Rindfleischproduktion eines Erzeugers in einem bestimmten Augenblick angeben könnte. Selbst wenn ein Sachverständiger durchaus eine zuverlässige Schätzung des Umfangs der von einem gegebenen Bestand innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu erwartenden Produktion vornehmen kann, ist eine solche Schätzung ebenso wie andere Prognosen mit einer gewissen Unsicherheit behaftet, z. B. der Unsicherheit, die sich daraus ergeben kann, daß der Bestand von einer ansteckenden Krankheit befallen wird. Bei Anwendung der quantitativen Methode — die als vereinfachte Methode zur Durchführung der tatsächlichen Verringerung der Produktion anzusehen ist — muß nach Artikel 7 der Durchführungsverordnung nicht nur ein Abbau des betrieblichen Viehbestands erfolgen, sondern die Mitgliedstaaten müssen zugleich sicherstellen, daß der verbleibende Viehbestand nicht einer Intensivierung der Produktion unterzogen wird, wozu es notwendigerweise einer Kontrolle der tatsächlichen Verhältnisse im Verpflichtungszeitraum bedarf.

22. Soweit mir bekannt, gibt es also keine andere praktizierbare Methode zur Berechnung der „Produktion des betreffenden Erzeugnisses" als die Prüfung, wieviel Stück Vieh *tatsächlich innerhalb eines bestimmten Zeitraums geschlachtet wurden.* Dieser Zeitraum muß also ein bereits vergangener Zeitraum und nicht ein zukünftiger Zeitraum sein, wie dies beim Verpflichtungszeitraum in dem Augenblick der Fall wäre, in dem der Erzeuger die Verpflichtung eingeht und die mit der Verringerung verbundenen Handlungen oder Unterlassungen vornehmen muß. Dies hat nichts damit zu tun, daß während des Verpflichtungszeitraums und bei dessen Ablauf überprüft werden kann, ob die Erzeugung im Verpflichtungszeitraum tatsächlich in dem Umfang verringert worden ist, zu dem sich der Erzeuger verpflichtet hat.

23. Bei der Abfassung der Verordnungen scheint davon ausgegangen worden zu sein, daß es keinen Zwischenzeitraum zwischen dem Bezugszeitraum und dem Verpflichtungszeitraum gibt. Die Verordnungen sind auf den Normalfall „zugeschnitten", in dem die Mitgliedstaaten einen Bezugszeitraum festsetzen, der die normale Produktion wiedergibt, der Erzeuger Angaben über ihre Produktion in diesem Bezugszeitraum liefert, die Behörden der Mitgliedstaaten auf dieser Grundlage die erforderliche Verringerung berechnen und der Erzeuger mit Beginn des Verpflichtungszeitraums seine Produktion, die in diesem Zeitpunkt unter normalen Bedingungen mehr oder weniger denselben Umfang hätte wie diejenige des Bezugszeitraums, verringert. Die Berechnung des Umfangs der Verringerung und die Kontrolle, daß die Verringerung tatsächlich erfolgt, begegnet im Normalfall keinen Schwierigkeiten. Im Normalfall kann es auch keinerlei Zweifel geben, daß der Begriff „Produktion" auf die durchschnittliche Produktion im Bezugszeitraum verweist. In diesem Zusammenhang mag der Hinweis angebracht sein, daß die Verordnungen in allen Fällen, in denen sie nicht nur den Begriff „Produktion/Erzeugung" verwenden, sondern diesen Ausdruck näher qualifizieren, Ausdrücke verwenden, die auf den Bezugszeitraum verweisen, wie die Ausdrücke „die normale Erzeugung", „die normale Jahreserzeugung", „die durchschnittliche Erzeugung" und „die Erzeugung des Bezugszeitraums".

24. Die durchschnittliche Jahreserzeugung eines Betriebes in einem bestimmten Bezugszeitraum, der mehrere Wirtschaftsjahre umfaßt, könnte als irreführend angesehen werden, z. B. wenn die Erzeugung in einem oder mehreren der vom Bezugszeitraum umfaßten Jahre aufgrund von Naturkatastrophen, Parasitenbefall oder Krankheiten des Bestandes unnormal niedrig war. In diesen Fällen müssen die Mitgliedstaaten meiner Auffassung nach befugt und unter Umständen auch verpflichtet sein, Vorschriften aufzustellen, durch die die Berücksichtigung solcher Jahre während des Bezugszeitraums ausgeschlossen wird, oder andere Zeiträume als den Bezugszeitraum zu berücksichtigen, wenn die Erzeugung in allen Jahren, die der Bezugszeitraum umfaßt, aufgrund außergewöhnlicher Umstände unnormal niedrig war. Die italienische Regierung hat im übrigen solche Vorschriften eingeführt: Artikel 5 Absatz 2 des Dekrets enthält eine Vorschrift, nach der der gewählte Bezugszeitraum nicht berücksichtigt wird, wenn Naturkatastrophen, Parasitenbefall oder Krankheiten des Viehbestands zu einem erheblichen Produktionsrückgang geführt haben.

25. Der Begriff „Produktion des betreffenden Erzeugnisses" in Artikel 1b Absatz 2 der Grundverordnung ist daher in den Fällen, die die Verordnung als Normalfall ansieht und in denen der Beginn des Verpflichtungszeitraums unmittelbar an das Ende des Bezugszeitraums anschließt, so zu verstehen, daß er auf die tatsächliche Produktion im Bezugszeitraum verweist, gegebenenfalls berichtigt um Jahre mit unnormal niedriger Produktion aufgrund außergewöhnlicher Umstände.

26. Sodann ist zu prüfen, ob eine Änderung eintritt, wenn in einem Mitgliedstaat zwischen Ende des Bezugszeitraums und Beginn des Verpflichtungszeitraums ein Zwischenzeitraum eingeschoben wird.

27. Es liegen keine Angaben darüber vor, warum die italienische Regierung das Wirtschaftsjahr 1988/89 nicht in den Bezugszeitraum einbezogen hat. Wenn sie dies getan hätte, wäre das Problem eines Zwischenzeitraums gar nicht entstanden, und es wäre, wie gesagt, möglich gewesen, ein unnormales Wirtschaftsjahr für Erzeuger, die von außergewöhnlichen Umständen betroffen waren, nicht zu berücksichtigen. Nach Artikel 4 Absatz 2 der Durchführungsverordnung müssen die Mitgliedstaaten den Bezugszeitraum so festsetzen, daß hierdurch „die Feststellung der normalen Jahreserzeugung [des einzelnen Betriebes] als zuverlässige Grundlage für die Berechnung der Produktionssenkung und gegebenenfalls die Überprüfung der Auswirkungen der Umstellung auf weniger intensive Produktionsweisen" ermöglicht wird. Unter diesen Umständen ist nicht auszuschließen, daß die Italienische Republik das Wirtschaftsjahr 1988/89 ganz allgemein als unnormales Wirtschaftsjahr angesehen hat, so daß der Bezugszeitraum ein irreführendes Bild der normalen Produktion gegeben hätte, wenn er das Wirtschaftsjahr 1988/89 umfaßt hätte. Diese Annahme findet eine Stütze in den Informationen, daß gerade im Jahr 1988/89 eine Maul- und Klauenseucheepidemie geherrscht hat, durch die die Klägerinnen gerade in diesem Zeitraum gezwungen waren, ihre Produktion aufgrund einer stark gefallenen Nachfrage zu senken.

28. Meiner Auffassung nach kann der Umstand, daß ein Zwischenzeitraum eingeschoben wird, der, soweit bekannt, durch eine unnormal niedrige Erzeugung gekennzeichnet war, keinen Unterschied für die Auslegung des Begriffes „Produktion/Erzeugung" machen. Die tatsächliche Produktion, über die den Behörden Angaben zur Verfügung stehen und die sie auf ihre Richtigkeit überprüfen können, ist und bleibt alleine die tatsächliche Produktion im Bezugszeitraum. Die Verordnungen enthalten keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß dem Zwischenzeitraum irgendeine Bedeutung für die Berechnungen beizumessen wäre; vielmehr ergibt sich aus Artikel 4 Absatz 1 der Durchführungsverordnung, daß die Produktions*senkung unter Zugrundelegung* der normalen *Jahreserzeugung* des Landwirtschaftsbetriebs entsprechend dem Durchschnitt *im Bezugszeitraum* erfolgen soll.

29. Die von der Kommission und der italienischen Regierung vertretene Auslegung der Vorschriften in einem Fall, der wie hier einen Zwischenzeitraum aufweist, führt dazu, daß ein Erzeuger, der in einem Zwischenzeitraum seine Produktion tatsächlich im Verhältnis zur Produktion im Bezugszeitraum gesenkt hat, keine Beihilfe für die Beibehaltung dieser Verringerung während des Verpflichtungszeitraums erhalten kann. Selbst wenn der Erzeuger damit tatsächlich während des Verpflichtungszeitraums 20 % weniger Rindfleisch als im Bezugszeitraum erzeugt, hätte er nach dieser Auslegung keinen Beihilfeanspruch, da die bei Beginn des Verpflichtungszeitraums erreichte Produktion nicht weiter verringert wird. Ich kann den Verordnungen keinen Anhaltspunkt dafür entnehmen, der eine solche Einschränkung in der Beihilferegelung begründen würde. Die tatsächliche Wirkung einer derartigen Anwendung der Vorschriften würde — entgegen dem Sinn und dem Zweck der Regelung — dahin gehen, daß nicht die normale Erzeugung eines Betriebes (Zahl der im Bezugszeitraum, der von den Mitgliedstaaten so festgelegt werden soll, daß er den Normalzustand wiedergibt, gehaltenen Tiere) verringert wird, sondern gegebenenfalls eine unnormal niedrige Erzeugung (Zahl der in einem unnormalen Zwischenzeitraum gehaltenen Tiere). Die Auffassung der Kommission und der italienischen Regierung führt daher de facto dazu, daß in Wirklichkeit die Produktion im Zwischenzeitraum, d. h. im vorliegenden Fall im Wirtschaftsjahr 1988/89, verringert werden soll und nicht die Produktion im Bezugszeitraum, obwohl dies nach Auffassung der Mitgliedstaaten diejenige ist, die die normale Erzeugung wiedergibt. Die Auffassung der Kommission und der italienischen Regierung führt somit dazu, daß die Situation im (unnormalen) Zwischenzeitraum zum Ausgangspunkt für die Berechnung gemacht wird und, um das Maß vollzumachen, verlangt wird, eine unnormal niedrige Erzeugung um 20 % der normalen (höheren) Erzeugung zu verringern.

30. Die Auffassung der Kommission läßt sich auch durch eine Gegenprobe anhand der umgekehrten Situation prüfen, in der die Produktion im Zwischenzeitraum unnormal hoch ist. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission hierauf geantwortet, daß ein Erzeuger, der im Bezugszeitraum durchschnittlich 100 Großvieheinheiten je Wirtschaftsjahr erzeugt und im Zwischenzeitraum die Produktion auf 150 Großvieheinheiten erhöht hat, beihilfeberechtigt wäre, sofern er seine Erzeugung

im Verpflichtungszeitraum auf 130 Großvieheinheiten verringerte. Mir scheint, daß eine solche Auslegung der Regeln nicht nur den Zweck der Extensivierungsregelung verfehlen würde, sondern darüber hinaus offensichtliche und inakzeptable Umgehungsmöglichkeiten eröffnen würde. Der italienische Erzeuger, der die Regelung umgehen und im Verpflichtungszeitraum seine normale Erzeugung (des Bezugszeitraums) von 100 Großvieheinheiten beibehalten, aber gleichzeitig die Gemeinschaftsbeihilfe erhalten will, braucht nur dafür zu sorgen, daß die Produktion während des Zwischenzeitraums auf 120 gesteigert wird. Dies kann nicht richtig sein! Die Verordnungen enthalten im übrigen keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß für die Verringerung und Heraufsetzung im Zwischenzeitraum unterschiedliche Regeln gelten sollten, wie dies nach dem italienischen Rundschreiben der Fall war.

31. Sodann ist darauf hinzuweisen, daß die Regelung über die Extensivierungsbeihilfe eine Anpassung der Erzeugung von, im vorliegenden Fall, Rindfleisch an den Markt bezweckt, da es eine Überschußproduktion von Rindfleisch gibt. Mit diesem Ziel wäre es nicht vereinbar, wenn man verlangte, daß die Produktion in einem einzigen Wirtschaftsjahr, in dem der Umfang dieser Produktion in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Mitgliedstaat aufgrund verschiedener Umstände gerade anormal hoch oder niedrig ist, verringert werden soll. Um das gewünschte Ergebnis zu erreichen, muß notwendigerweise die normale Erzeugung der Betriebe geregelt werden. Dadurch wird auch eine Gleichbehandlung nicht bloß der einzelnen Erzeuger, sondern ebenso der Erzeuger in den verschiedenen Mitgliedstaaten gewährleistet. Es läßt sich z. B. der Fall vorstellen, daß die Rindfleischproduktion in einem bestimmten Mitgliedstaat in einem Wirtschaftsjahr, das in einen Zwischenzeitraum fällt, aufgrund einer ansteckenden Krankheit nur 40 % der normalen Erzeugung ausgemacht hat. Wollte man verlangen, daß die Erzeuger in diesem Mitgliedstaat ihre im Zwischenzeitraum schon niedrige Produktion um 20 % der normalen Erzeugung des Bezugszeitraums verringern, würde dies dazu führen, daß die Erzeuger in dem betreffenden Mitgliedstaat ihre Erzeugung auf 20 % der normalen Erzeugung verringern müßten, um Extensivierungsbeihilfe zu erhalten, während die Erzeuger in anderen Mitgliedstaaten dieselbe Beihilfe erhalten könnten, wenn sie ihre Erzeugung auf 80 % der normalen Erzeugung verringern würden. Eine solche Auslegung würde somit zu einer offensichtlichen Ungleichbehandlung der Erzeuger in den verschiedenen Mitgliedstaaten führen.

32. Die Kommission hat zur Stützung ihrer Auffassung, daß im Zeitraum zwischen Ende des Bezugszeitraums und Beginn des Verpflichtungszeitraums eingetretene Veränderungen bei der Prüfung, ob ein Erzeuger beihilfeberechtigt ist, berücksichtigt werden könnten, vorgetragen, es bestehe ein enger Zusammenhang zwischen dem Beihilfeanspruch und der Verpflichtung zur Verringerung der Erzeugung im Verpflichtungszeitraum aufgrund der getroffenen Vereinbarung. Nach Auffassung der Kommission ist daher sorgfältig zu prüfen, ob der Erzeuger mit Beginn des Verpflichtungszeitraums seine tatsächliche Erzeugung um 20 % senkt. Wenn ein Erzeuger seine Erzeugung im Zwischenzeitraum bereits um z. B. 20 % verringert habe, müsse verlangt werden, daß er seine Erzeugung mit Beginn des Verpflichtungszeitraums um weitere 20 % der Erzeugung im Bezugszeitraum verringere, um beihilfeberechtigt zu sein. Anderenfalls ließe sich nicht mehr sagen, daß der Erzeuger aufgrund der getroffenen Vereinbarung eine Gegenleistung für die gewährte Beihilfe erbringe.

33. Ich kann dem nicht zustimmen. Extensivierung im Sinne der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften bedeutet Verringerung der *normalen Erzeugung* eines Betriebes über mindestens fünf Jahre aufgrund einer konkret eingegangenen Verpflichtung als Gegenleistung für die Gewährung einer Beihilfe. Wollte man der Kommission folgen, ginge es zunächst einmal nicht um eine Verringerung der normalen Erzeugung. Darüber hinaus schließt jedoch der Umstand, daß der betreffende Erzeuger seine Produktion in einem kürzeren Zeitraum vor Beginn des Verpflichtungszeitraums bereits aus dem einen oder anderen Grunde verringert hat, nicht aus, daß er eine Gegenleistung für seine Beihilfe erbringt: Wenn er sich nicht zur Extensivierung verpflichtet hätte, hätte er seine Erzeugung ja so schnell wie möglich wieder auf das normale oder womöglich auf ein noch höheres Niveau gesteigert, um dasselbe wie vorher oder mehr als vorher zu verdienen. Damit ist der Zweck der Regelung über die Extensivierungsbehilfe erreicht, nämlich dem Erzeuger einen bestimmten Betrag zu zahlen, der ihn in die Lage versetzt, über eine bestimmte Zeit ein niedrigeres Produktionsniveau beizubehalten und damit die Produktion von Überschüssen zu verhindern. Der Erzeuger erbringt seine Gegenleistung für die Prämie dadurch, daß er die verringerte Erzeugung beibehält.

34. Im Verfahren ist vorgetragen worden, es wäre unbillig, wenn ein Erzeuger, bei dem die Produktionsverringerung im Zwischenzeitraum z. B. auf Maul- und Klauenseuche in seinem Bestand zurückgehe und der bereits eine Beihilfe für den Kauf eines neuen Bestandes als Ersatz für den vernichteten bekommen habe, darüber hinaus Extensivierungsbeihilfe erhalten könnte, nur weil er sich mit einer Erzeugung begnüge, die 20 % niedriger als im Bezugszeitraum sei, und damit auf die Wiederanschaffung des Teils des früheren Bestandes, der diesen 20 % entspreche, verzichte. Ich sehe darin jedoch nichts Anstößiges. Es handelt sich um zwei verschiedene Regelungen. Die eine soll die Verluste des Erzeugers ausgleichen, der von einer Viehseuche betroffen wird, die die Vernichtung des Bestandes erforderlich macht, der die Grundlage für die Produktion des Erzeugers und damit für dessen Einkünfte ist. Unter normalen Bedingungen wird der Erzeuger ein Interesse an der Wiederanschaffung der Aktiva des Betriebes, also des Bestandes, haben, um die Fortsetzung des Betriebes und damit seine weiteren Einnahmen aus diesem sicherzustellen. Die andere Regelung soll dem Erzeuger eine Beihilfe gewähren, damit er weniger als zuvor produziert.

Ein Erzeuger, dessen Bestand zufällig von einer Seuche betroffen ist und der diesen schlachten lassen muß, erhält z. B. 100 000 ECU, die wahrscheinlich mehr oder weniger dem Wert des Bestandes, also der Betriebsaktiva, entsprechen. Ein vergleichbarer Landwirt, der einen gesunden Bestand hat, verfügt somit ebenso über Betriebsaktiva im Werte von 100 000 ECU. Wenn beide Erzeuger ihren Bestand auf 80 % der früheren Erzeugung verringert bzw. eine entsprechende Wiederanschaffung vorgenommen haben, verfügen sie demnach beide über Betriebsaktiva in Form eines Bestandes im Werte von 80 000 ECU, abgesehen von dem Kassenbestand in Höhe von 20 000 ECU, der dem Wert des Bestandes entspricht, der nicht mehr Bestandteil der Erzeugung ist. Aus der Sicht des Betriebes führt der verringerte Bestand in beiden Fällen dazu, daß die Einkünfte, die die Erzeugung abwirft, 20 % niedriger sind als zuvor; zum Ausgleich

erhalten beide jedoch dieselbe Beihilfe, die ihnen weiterhin angemessene Einnahmen aus dem Betrieb ermöglichen soll.

Nach dieser Auffassung werden die beiden Erzeuger also völlig gleichbehandelt, was bei der von der Kommission vertretenen Auffassung nicht der Fall wäre.

35. Eine Bestätigung dafür, daß es die normale Erzeugung des Betriebes ist, die verringert werden soll, findet sich im übrigen in der etwas klareren Formulierung der Vorschriften der Grundverordnung über die Stillegung von Ackerflächen. Nach Artikel 1a Absatz 2 kann die Beihilfe zur Stillegung für alle Ackerflächen gewährt werden, sofern *sie während eines* zu bestimmenden *Bezugszeitraums tatsächlich bestellt wurden*. Nach Artikel 1a Absatz 3 müssen die stillgelegten Flächen mindestens 20 % der *unter Absatz 2 fallenden Ackerflächen* des betreffenden Betriebes ausmachen. Diese Formulierung macht klar, daß es die im Bezugszeitraum bestellten Ackerflächen sind, die verringert werden sollen, und nicht Ackerflächen, die etwa zu irgendeinem anderen Zeitpunkt bestellt wurden.

36. Die Vorlagefragen sind daher meiner Auffassung nach in der Weise zu beantworten, daß Artikel 1b Absatz 3 Buchstabe c der Grundverordnung sowie Artikel 4 Absätze 1 und 2, Artikel 7 und Artikel 10 Absatz 1 der Durchführungsverordnung dahin auszulegen sind, daß ein Rindfleischerzeuger, der seine Erzeugung bereits in einem Zeitraum zwischen dem Ende des Bezugszeitraums und dem Beginn des Verpflichtungszeitraums verringert hat, Anspruch auf die Beihilfe hat, wenn seine Erzeugung im Verpflichtungszeitraum tatsächlich 20 % niedriger als die durchschnittliche Erzeugung im Bezugszeitraum ist.

Entscheidungsvorschlag

37. Ich schlage dem Gerichtshof demgemäß vor, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

Artikel 1b Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur, eingefügt durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 des Rates vom 25. April 1988, sowie Artikel 4 Absätze 1 und 2, Artikel 7 und Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 der Kommission vom 21. Dezember 1988 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung

sind dahin auszulegen, daß ein Rindfleischerzeuger, der seine Erzeugung bereits in einem Zeitraum zwischen dem Ende des Bezugszeitraums und dem Beginn des Verpflichtungszeitraums verringert hat, Anspruch auf die Beihilfe hat, wenn seine Erzeugung im Verpflichtungszeitraum tatsächlich 20 % niedriger als die durchschnittliche Erzeugung im Bezugszeitraum ist.