FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

fremsat den 24. oktober 1996 *

Indledning

1. Consiglio di Stato, Italien, har i denne sag forelagt Domstolen nogle præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Fællesskabets regler om støtte til ekstensivering af produktion af overskudsprodukter inden for landbrugssektoren.

Grundforordningen

2. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet [1], som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1760/87 af 15. juni 1987 [2] og Rådets forordning (EØF) nr. 1094/88 af 25. april 1988 [3], (herefter »grundforordningen«) er der indført en ordning med støtte til landbrugsbedrifter til investeringer, der gør det muligt at nedsætte produktionsomkostningerne og forbedre leve- og arbejdsvilkårene, eller som tager sigte på en omstilling af produktionen.

3. Grundforordningen indeholder bl. a. følgende bestemmelser:

»AFSNIT 01

Nedlæggelse af agerjord

Artikel 1a

1. Medlemsstaterne indfører en støtteordning, som skal tilskynde til nedlæggelsen af agerjord.

2. Al agerjord uanset afgrøde kan omfattes af en støtte til nedlæggelse, såfremt jorden rent faktisk er blevet dyrket i en referenceperiode, der skal fastsættes. Udelukket fra nævnte ordning er jord udlagt med afgrøder, for hvilke der ikke gælder en fælles markedsordning.

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 93, s. 1.

2 — EFT L 167, s. 1.

3 — EFT L 106, s. 28.

3. Den agerjord, der tages ud af produktion, skal mindst udgøre 20% af den pågældende bedrifts agerjord som omhandlet i stk. 2 ...

AFSNIT 02

Ekstensivering af produktionen

4. Medlemsstaterne fastsætter:

Artikel 1b

...

1. Medlemsstaterne indfører en ordning med støtte til ekstensivering i forbindelse med overskudsprodukter. Som overskudsprodukter betragtes produkter, for hvilke der ikke systematisk på fællesskabsplan findes normale ikke subventionerede afsætningsmuligheder.

b) den i stk. 2 omhandlede referenceperiode

c) den forpligtelse, som støttemodtageren skal indgå navnlig med henblik på en overvågning af, om det dyrkede areal rent faktisk reduceres på bedriften som helhed.

...

2. Som ekstensivering betragtes en nedsættelse med mindst 20% i mindst fem år af produktionen af det pågældende produkt, uden at kapaciteten for andre overskudsprodukter øges. En sådan forøgelse er dog tilladt i forhold til en eventuel udvidelse af bedriftens udnyttede landbrugsareal.

...

3. Medlemsstaterne fastsætter:

a) betingelserne for ydelse af støtten, navnlig bestemmelserne vedrørende nedsættelse af produktionen for de forskellige produkter. For at foretage den i stk. 2 omhandlede produktionsnedsættelse kan det med hensyn til oksekød bestemmes, at antallet af kvægenheder nedsættes med mindst 20% ...

b) ...

c) referenceperioden for den pågældende produktion med henblik på beregning af nedsættelsen

d) den forpligtelse, som støttemodtageren skal indgå, navnlig med henblik på en overvågning af, om produktionen rent faktisk nedsættes.«

Gennemførelsesforordningen

4. Kommissionens forordning (EØF) nr. 4115/88 af 21. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med støtte til ekstensivering af produktionen [4] (herefter »gennemførelsesforordningen«) angiver i artikel 2, jf. bilag I, at oksekød er omfattet af ordningen med støtte til ekstensivering af produktionen.

Gennemførelsesforordningen indeholder endvidere følgende bestemmelser af betydning for denne sag:

»*Artikel 3*

1. For at kunne modtage støtte til ekstensivering skal producenten underskrive en forpligtelse om rent faktisk at nedsætte produktionen af et eller flere af de i bilag I nævnte produkter ...

4 — EFT L 361, s. 13.

Artikel 4

1. Producenten nedsætter produktionen efter bestemmelser, som medlemsstaterne fastsætter, i forhold til landbrugsbedriftens normale produktion forstået som gennemsnittet af de årlige produktioner i en referenceperiode.

De bestemmelser, som medlemsstaterne skal fastsætte, kan omfatte følgende metoder:

— en 'kvantitativ' metode på grundlag af de rent faktisk nedsatte mængder ifølge artikel 6 og/eller

— ...

2. Den referenceperiode, som medlemsstaterne skal fastsætte, skal gøre det muligt at fastslå den pågældende bedrifts normale årlige produktion, der kan udgøre et pålideligt grundlag for beregning af nedsættelsen, og i givet fald kontrollere virkningerne af produktionens omstilling til et mindre intensivt system.

Landbrugsbedriftens normale årlige produktion konstateres på grundlag af de tekniske og økonomiske driftsbøger; den kan anslås skønsmæssigt på grundlag af passende tekniske kriterier for de forskellige produktionssektorer i tilfælde af anvendelse af den 'produktionstekniske' metode.

Artikel 6

1. I tilfælde af anvendelse af den 'kvantitative' metode beregnes nedsættelsen af produktionen med mindst 20% på den enkelte bedrift for hvert produkt, der berøres af forpligtelsen, ud fra bedriftens samlede produktion af dette produkt.

...

Artikel 7

b) for produkter, der er omfattet af ekstensiveringen:

I tilfælde af anvendelse af den 'kvantitative' metode for oksekød kan produktionsnedsættelsen foretages ved en tilsvarende nedsættelse af det antal dyr, der udgør besætningen. I så tilfælde sikrer medlemsstaterne sig, at

— i tilfælde af anvendelse af den 'kvantitative' metode, bedriftens årlige gennemsnitsproduktion

— ...

— de dyr, der er omfattet af nedsættelsen, slagtes eller definitivt udføres til tredjelande

2. Ved ekstensivering af animalske produktioner skal ansøgeren endvidere angive følgende:

— den resterende besætning ikke bliver genstand for en produktionsintensivering.

— den grovfoderædende besætnings gennemsnitlige sammensætning i referenceperioden og dens årlige foderbehov

Artikel 9

— den gennemsnitlige mængde foder, der opkøbes uden for bedriften i referenceperioden.

1. Producenten skal i støtteansøgningen angive ...

3. Støtteansøgningen vedlægges:

— de tekniske eller økonomiske data, på grundlag af hvilke den i stk. 1, litra b), første led, omhandlede gennemsnitsproduktion bliver fastslået, eller i mangel af disse oplysninger en detaljeret vurdering af den gennemsnitlige produktion

— den forpligtelse, som producenten har underskrevet for at opnå støtte ifølge artikel 10.

Artikel 10

1. Producenten forpligter sig til på basis af medlemsstaternes bestemmelser:

— enten at nedsætte produktionen af det eller de produkter, der berøres af ekstensiveringen, med mindst 20% i forhold til den årlige produktion i referenceperioden i tilfælde af anvendelse af den 'kvantitative' metode

— eller ...«

Den nationale lovgivning

5. Til gennemførelse af de nævnte fællesskabsretlige bestemmelser og med henblik på at tilpasse dem til nationale forhold har det italienske Land- og Skovbrugsministerium udstedt dekret nr. 34 af 8. februar 1990 [5] (herefter »dekretet«).

Efter dekretets artikel 2, stk. 1 og 2, kan der efter ansøgning ydes støtte til ekstensivering af produktionen til alle producenter, som dyrker de produkter, der er opregnet i bilag I til gennemførelsesforordningen. Producenterne skal i den forbindelse forpligte sig til faktisk at nedsætte produktionen af et eller flere produkter i en periode på fem år.

I dekretets artikel 4, stk. 6, er det fastsat, at når den kvantitative metode til nedsættelse af produktionen anvendes, jf. artikel 4 i gennemførelsesforordningen, skal nedsættelsen af produktionen af hvert enkelt af de produkter, som forpligtelsen vedrører, andrage mindst 20% af den pågældende bedrifts samlede produktion af det pågældende produkt i referenceperioden.

5 — GURI, almindeligt tillæg nr. 48 af 27.2.1990.

Dekretets artikel 5, stk. 1 og 3, fastsætter for husdyrbrugsprodukter den referenceperiode, der skal anvendes med hensyn til kontrollen med gennemførelsen af ekstensiveringen, til produktionsårene 1986/87 og 1987/88. Begyndelsen af forpligtelsesperioden kan tidligst indtræde i produktionsåret 1989/90.

6. Ved cirkulære nr. 245 af 5. september 1990 (herefter »cirkulæret«) har Land- og Skovbrugsministeriet fastsat en række nærmere regler om anvendelse af ordningen med støtte til produktionsekstensivering. Cirkulæret indeholder således bl. a. regler vedrørende svingninger i produktionen i den periode, der ligger mellem den fastsatte referenceperiode (produktionsårene 1986/87 og 1987/88) og begyndelsen af forpligtelsesperioden (produktionsåret 1989/90). I det følgende anvendes udtrykket mellemperioden som betegnelse for denne periode, der således udgøres af produktionsåret 1988/89.

Efter cirkulæret skal støttemodtageren forpligte sig til i en periode på fem år at nedsætte den årlige produktion med mindst 20% i forhold til den gennemsnitlige produktion i referenceperioden. Antallet af husdyr i løbet af og ved afslutningen af hvert enkelt produktionsår, som forpligtelsen vedrører, kan derfor under ingen omstændigheder forhøjes i forhold til det antal dyr, besætningen omfattede i referenceperioden. Det er kun nedsættelser af antallet af husdyr, der er lovlige.

Cirkulæret fastsætter endvidere, at forhøjelser af antallet af dyr til opdrætning i mellemperioden ikke påvirker en producents ret til støtte, idet der er pligt til at nedsætte antallet af dyr i forhold til det gennemsnitlige antal dyr i besætningen i referenceperioden. I tilfælde af en nedsættelse af antallet af dyr til opdrætning i mellemperioden har opdrætteren imidlertid ikke ret til støtte, såfremt den yderligere nedsættelse af antallet af dyr, som sker i forpligtelsesperioden, viser sig at være mindre end 20% i forhold til antallet af dyr i referenceperioden.

7. Det fremgår af sagen, at den italienske regering i forbindelse med udarbejdelsen af cirkulæret forespurgte Kommissionen, om denne fortolkning af reglerne var korrekt. Kommissionen anerkendte ved en note den italienske udlægning af fællesskabsreglerne.

Sagens faktiske omstændigheder

8. Bedrifterne S. AGRI SNC (herefter »AGRI«) og Agricola Veneta SAS (herefter

»VENETA«) ansøgte den 31. marts 1990 Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova om støtte til ekstensivering af deres produktioner, som består i kvægopdræt.

9. Størrelsen af de to bedrifters produktion i de relevante produktionsår fremgår af nedenstående skema, hvor forskellige former for kvæg er omregnet til storkreaturer.

Antal storkreaturer	Gennemsnit i referenceperioden	Mellemperioden	1. år af forpligtelsesperioden
AGRI	868,42	529,30	459,95
VENETA	1 124,15	507,63	441,72

10. Årsagen til de store nedsættelser af produktionen i mellemperioden var for begge bedrifters vedkommende, at Italien i produktionsåret 1988/89 var stærkt plaget af mund- og klovesyge. AGRI's og VENETA's besætninger var ikke selv direkte ramt af mund- og klovesyge, men bedrifterne måtte nedsætte produktionen, da efterspørgslen efter kød fra Veneto-regionen faldt på grund af mund- og klovesyge i denne region.

11. Ispettorato regionale dell'agricoltura di Padova meddelte ved afgørelser af 18. marts 1991 AGRI og VENETA afslag på selskabernes ansøgninger om støtte til ekstensivering af opdrætning under henvisning til, at den nedsættelse, der skete i løbet af det første år af forpligtelsesperioden, uanset den nedsættelse af antallet af dyr, der allerede var gennemført i mellemperioden, udgjorde mindre end 20% i forhold til det gennemsnitlige antal opdrættede dyr pr. år i referenceperioden.

De præjudicielle spørgsmål

12. AGRI og VENETA har anlagt sag til prøvelse af disse afgørelser, og de verserer nu for Consiglio di Stato, der ved kendelse af 21. marts 1995 har udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det foreneligt med fællesskabsretten, navnlig med artikel 1b, stk. 3, litra c), i

[grundforordningen] og med artikel 4, stk. 1 og 2, artikel 7 og artikel 10, stk. 1, i [gennemførelsesforordningen], at der efter en national bestemmelse — såfremt der tidsmæssigt er et interval mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af forpligtelsesperioden — ikke alene tages hensyn til produktionen (antal kvægenheder) i referenceperioden sammenlignet med den produktion, der skal gennemføres i forpligtelsesperioden, men også til svingninger i produktionen, der er indtrådt i den nævnte mellemliggende periode?

2) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, er det da foreneligt med ovennævnte fællesskabsretlige bestemmelser, at det i en national bestemmelse er fastsat, at der i tilfælde af, at der er sket en nedsættelse af antallet af kvægenheder under opdrætning i perioden mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af forpligtelsesperioden, ikke alene ikke kan ydes støtte for de pågældende dyr, men at de heller ikke medregnes ved beregningen af de 20%, som er mindstesatsen for produktionsnedsættelsen mellem referenceperioden og forpligtelsesperioden, og som er betingelsen for, at der kan ydes støtte (hvilket navnlig indebærer, at der heller ikke ydes støtte for de dyr, som besætningen faktisk skal reducere med i forpligtelsesperioden, såfremt antallet heraf er mindre end 20% af det gennemsnitlige antal dyr, der er opdrættet i referenceperioden)?«

13. Med de stillede spørgsmål anmoder den nationale ret i realiteten Domstolen om at tage stilling til, om de nævnte bestemmelser i grundforordningen og gennemførelsesforordningen skal fortolkes således, at det er den gennemsnitlige produktion i referenceperioden eller produktionen i mellemperioden, der skal nedsættes, for at der kan ydes støtte til ekstensivering til en producent.

Proceduren for Domstolen

14. AGRI og VENETA har anført, at en national bestemmelse, som i tilfælde af et interval mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af forpligtelsesperioden ikke blot tager hensyn til størrelsen af produktionen i referenceperioden sammenlignet med den produktion, der skal gennemføres i forpligtelsesperioden, men også tager hensyn til svingninger i produktionen, som er opstået i løbet af mellemperioden, ved vurderingen af, om der kan ydes støtte til ekstensivering, ikke kan anses for at være i overensstemmelse med fællesskabsretten.

15. Den italienske regering er af den opfattelse, at de relevante fællesskabsbestemmelser må fortolkes således, at der ikke alene skal tages hensyn til størrelsen af produktionen i referenceperioden sammenlignet med den produktion, der skal gennemføres i forpligtelsesperioden, men også til svingninger i produktionen, der er opstået i mellemperioden. Er produktionen blevet nedsat i løbet af

mellemperioden, kan der således kun ydes støtte til ekstensivering, såfremt den allerede nedsatte produktion nedsættes yderligere.

16. Kommissionen har anført, at fællesskabsbestemmelserne må fortolkes således, at der skal tages hensyn til nedsættelser i produktionen, der er indtrådt i mellemperioden, i forbindelse med vurderingen af, i hvilket omfang en producent har ret til støtte, idet nedsættelsen skal være en følge af, at producenten har forpligtet sig til nedsættelsen, og være en modydelse for udbetaling af støtten. Det må derfor kræves, at producenten rent faktisk ved forpligtelsesperiodens indtræden nedsætter sin produktion med 20% i forhold til produktionen i referenceperioden.

Stillingtagen

17. Domstolen har i dom af 14. januar 1993 [6] præciseret medlemsstaternes kompetence i relation til ordningen om støtte til ekstensivering og udtalt, at:

»I så henseende bemærkes, at de omtvistede fællesskabsbestemmelser begrænser medlemsstaternes kompetence til spørgsmål af teknisk karakter, men ikke tillader dem at begrænse kredsen af støtteberettigede. Kompetencen gælder således kun den praktiske anvendelse af støtteordningen, dvs. tilpasningen til de lokale forhold og ganske særligt de konkrete metoder til at nedsætte produktionen.«

Medlemsstaterne skal således ved administrationen af ordningen med støtte til ekstensivering holde sig strikt til den kompetence, der er tildelt dem i henhold til fællesskabsbestemmelserne. De enkelte medlemsstaters myndigheder har ikke mulighed for at indføre andre kriterier for tildeling af støtte end dem, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne.

18. Efter grundforordningens artikel 1b, stk. 2 og 3, litra c), er betingelserne for, at en producent kan modtage støtte til ekstensivering, at han i en periode på mindst 5 år nedsætter sin produktion af det pågældende produkt med mindst 20% af produktionen i en referenceperiode, som fastsættes af medlemsstaterne.

19. Der skal således for at være berettiget til støtte for det første være tale om en »nedsættelse« (jf. grundforordningens artikel 1b, stk. 2). Dette understreges i gennemførelsesforordningen gennem udtryksmåden »rent faktisk at nedsætte« (artikel 3, stk. 1) og »de rent faktisk nedsatte mængder« (artikel 4, stk. 1, 2. afsnit, 1. led). Ved anvendelsen af den kvantitative metode for oksekød kan produktionsnedsættelsen ske ved »en tilsvarende nedsættelse af det antal dyr, der udgør

6 — Sag C-190/91, Lante, Sml. I, s. 67.

besætningen«, men i så fald skal medlemsstaterne ikke blot sikre sig, at de pågældende dyr slagtes eller definitivt udføres til tredjeland, men tillige, at »den resterende besætning ikke bliver genstand for en produktionsintensivering« (artikel 7). De citerede formuleringer understreger efter min opfattelse, at det afgørende er, at produktionen rent faktisk er nedsat i forpligtelsesperioden, og at dette kan kontrolleres.

Disse formuleringer viser efter min opfattelse, at kontrollen med, at der rent faktisk er sket den krævede nedsættelse i forpligtelsesperioden, skal foregå ved at sammenholde den faktiske produktion i forpligtelsesperioden med den hidtidige normalproduktion, altså den gennemsnitlige produktion i referenceperioden.

For at give myndighederne et sikkert grundlag for at beregne den krævede nedsættelse skal producenten i forbindelse med sin ansøgning om ekstensiveringsstøtte angive en række oplysninger om bedriftens situation. Det følger således af gennemførelsesforordningens artikel 9, at producenten skal angive bedriftens årlige gennemsnitsproduktion i referenceperioden, den grovfoderædende besætnings gennemsnitlige sammensætning i referenceperioden og dens årlige foderbehov samt den gennemsnitlige mængde foder, der opkøbes uden for bedriften i referenceperioden. Endelig skal støtteansøgningen vedlægges de tekniske eller økonomiske data, på grundlag af hvilke gennemsnitsproduktionen bliver fastslået, og den forpligtelse, som producenten har underskrevet for at opnå støtte. Ved at sammenholde alle disse oplysninger med hinanden kan det kontrolleres, at oplysningerne om produktionen i referenceperioden er korrekte.

20. Der skal endvidere være tale om en nedsættelse »med mindst 20% i mindst 5 år« af produktionen af det pågældende produkt (jf. grundforordningens artikel 1b, stk. 2). Medlemsstaterne fastsætter »referenceperioden for den pågældende produktion med henblik på beregning af nedsættelsen« (jf. grundforordningens artikel 1b, stk. 3, litra c)). Dette uddybes i gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 1, hvorefter nedsættelsen af produktionen skal ske »i forhold til landbrugsbedriftens normale produktion forstået som gennemsnittet af de årlige produktioner i en referenceperiode«. Efter artikel 4, stk. 2, skal den referenceperiode, som medlemsstaterne skal fastsætte, »gøre det muligt at fastslå den pågældende bedrifts normale årlige produktion, der kan udgøre et pålideligt grundlag for beregning af nedsættelsen, og i givet fald kontrollere virkningerne af produktionens omstilling til et mindre intensivt system.«

21. Det, der skal nedsættes med den således beregnede mængde, er »produktionen af det pågældende produkt« (jf. grundforordningens artikel 1b, stk. 2). Dette udtryk er ikke ganske klart. Ud fra sammenhængen, jf. ordene »nedsætte ... med 20% ...«, må man

kunne slutte, at udtrykket »produktionen af det pågældende produkt« henviser til noget kvantitativt, altså til noget, som kan måles. Men hvordan måler man en produktion af oksekød? Der findes mig bekendt ikke noget produktionsbarometer, der kan angive en producents øjeblikkelige produktion af oksekød. Selv om en sagkyndig meget muligt kan udøve et kvalificeret skøn over, hvor stor en produktion en given besætning vil producere i løbet af en vis periode, er et sådant skøn som andre prognoser behæftet med en vis usikkerhed, f.eks. den usikkerhed, der kan være knyttet til, at der opstår en smitsom sygdom i besætningen. Ved anvendelsen af den kvantitative metode — der må ses som en forenklet metode til gennemførelse af den faktiske nedsættelse af produktionen — anviser gennemførelsesforordningens artikel 7 da også som foran anført, at der ikke blot skal ske en nedsættelse af antallet af dyr i besætningen, men at medlemsstaterne tillige skal sikre sig, at den resterende besætning ikke gøres til genstand for en produktionsintensivering i forpligtelsesperioden, hvilket må forudsætte en kontrol af de faktiske forhold i forpligtelsesperioden.

22. Så vidt jeg kan se, er der således ikke andre anvendelige målemetoder for »produktionen af det pågældende produkt« end at undersøge, hvor mange stykker kvæg, *der rent faktisk er leveret til slagtning i løbet af en vis periode*. Denne periode må således være en allerede forløbet periode og ikke en fremtidig periode, således som forpligtelsesperioden vil være det, når producenten påtager sig forpligtelsen og skal foretage de handlinger eller undladelser, der medfører nedsættelsen. Noget andet er, at man i løbet af forpligtelsesperioden og ved dens udløb kan foretage en kontrol af, at produktionen i forpligtelsesperioden rent faktisk har haft den nedsatte størrelse, som producenten har forpligtet sig til.

23. Forordningerne synes skrevet ud fra den forudsætning, at der ikke er nogen mellemperiode mellem referenceperioden og forpligtelsesperioden. Forordningerne »passer til« den normale situation, hvor medlemsstaterne fastsætter en referenceperiode, som er udtryk for den normale produktion, hvor producenten leverer oplysninger om sin produktion i denne referenceperiode, hvor myndighederne i medlemsstaten på dette grundlag beregner den krævede nedsættelse, og hvor producenten ved forpligtelsesperiodens indtræden nedsætter sin produktion, som på dette tidspunkt under normale forhold kvantitativt vil være nogenlunde den samme som i referenceperioden. Beregningen af nedsættelsens størrelse og kontrollen med, at nedsættelsen faktisk sker, volder i normalsituationen ingen vanskeligheder. I normalsituationen kan der endvidere ikke være nogen tvivl om, at udtrykket »produktionen« henviser til den gennemsnitlige produktion i referenceperioden. Der kan i den forbindelse være grund til at understrege, at forordningerne i samtlige de tilfælde, hvor de ikke blot anvender udtrykket »produktionen«, men kvalificerer dette udtryk nærmere, anvender udtryk, som henviser til referenceperioden gennem udtrykkene »den normale produktion«, »den normale årlige produktion«, »gennemsnitsproduktionen« og »produktionen i referenceperioden«.

24. Den gennemsnitlige årlige produktion, som en bedrift har haft i en fastsat referenceperiode omfattende flere produktionsår, vil kunne tænkes at være misvisende, f.eks. hvis produktionen i et eller flere af de år, der indgår i referenceperioden, har været unormalt lav på grund af naturkatastrofer, parasitangreb eller sygdom i besætningen. Medlemsstaterne må efter min opfattelse i disse tilfælde være berettigede og efter omstændighederne tillige forpligtede til at fastsætte regler om, at der skal bortses fra sådanne år i referenceperioden, eller at andre perioder end referenceperioden skal tages i betragtning, hvis produktionen i alle de år, der indgår i referenceperioden, har været unormalt lav på grund af ekstraordinære omstændigheder. Den italienske regering har i øvrigt gennemført sådanne bestemmelser, idet der i dekretets artikel 5, stk. 2, er indsat en regel om, at der ses bort fra den fastsatte referenceperiode i de tilfælde, hvor der i denne periode har været naturkatastrofer, parasitangreb eller sygdom i besætningen, som har medført en væsentlig nedgang i produktionen.

25. Udtrykket »produktionen af det pågældende produkt« i grundforordningens artikel 1b, stk. 2, må således i de tilfælde, som forordningen går ud fra, er de normale, og hvor udløbet af referenceperioden umiddelbart efterfølges af begyndelsen af forpligtelsesperioden, antages at henvise til den faktiske produktion i referenceperioden, eventuelt justeret for år med unormalt lav produktion på grund af ekstraordinære omstændigheder.

26. Det må herefter undersøges, om det gør nogen forskel, at der i en medlemsstat er indskudt en mellemperiode mellem referenceperiodens udløb og forpligtelsesperiodens begyndelse.

27. Der foreligger ingen oplysninger om, hvorfor den italienske regering ikke medtog produktionsåret 1988/89 som en del af referenceperioden. Havde den gjort det, ville problemet med en mellemperiode ikke være opstået, og det ville som nævnt have været muligt at bortse fra et unormalt produktionsår for producenter, der var berørt af ekstraordinære omstændigheder. Efter gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 2, har medlemsstaterne pligt til at fastsætte referenceperioden på en sådan måde, at man herigennem kan fastslå den enkelte bedrifts »normale årlige produktion, der kan udgøre et pålideligt grundlag for beregning af nedsættelsen, og i givet fald kontrollere virkningerne af produktionens omstilling til et mindre intensivt system«. På denne baggrund kan man næppe bortse fra muligheden af, at Den Italienske Republik generelt har anset produktionsåret 1988/89 for at være et unormalt produktionsår, således at referenceperioden ville have været misvisende for, hvad der er den normale produktion, hvis 1988/89 var indgået i denne. Dette finder også støtte i oplysningerne om, at der netop i 1988/89 var en epidemi med mund- og klovesyge, som var baggrunden for, at AGRI og VENETO netop i denne periode måtte nedsætte produktionen på grund af stærkt faldende efterspørgsel.

28. Efter min opfattelse kan det forhold, at der indskydes en mellemperiode, som endog efter det oplyste var præget af unormal lav produktion, ikke gøre nogen forskel for fortolkningen af udtrykket »produktionen«. Den faktiske produktion, som myndighederne har oplysninger om, og som de kan kontrollere, er korrekte, er fortsat alene den faktiske produktion i referenceperioden. Der er ingen holdepunkter i forordningerne for, at mellemperioden skal tillægges nogen som helst betydning for beregningerne, tværtimod fremgår det tydeligt af bestemmelsen i gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 1, at *nedsættelsen* af produktionen skal ske *i forhold til* landbrugsbedriftens normale produktion forstået som gennemsnittet af *de årlige produktioner i referenceperioden.*

Jeg ser intet holdepunkt i forordningerne for at indlægge en sådan begrænsning i støtteordningen. Den reelle virkning af en sådan anvendelse af reglerne ville — stik imod hele ordningens opbygning — være, at det ikke var en bedrifts normalproduktion (antallet af dyr opdrættet i referenceperioden, som medlemsstaterne skal sørge for, er udtryk for den normale tilstand), der nedsættes, men i givet fald en unormalt lav produktion (antallet af dyr opdrættet i en unormal mellemperiode). Kommissionens og den italienske regerings standpunkt indebærer således i realiteten, at det reelt bliver produktionen i mellemperioden, dvs. i den konkrete sag produktionsåret 1988/89, der skal nedsættes, og ikke produktionen i referenceperioden, uanset at det er denne, som efter medlemsstatens opfattelse er udtryk for den normale produktion. Realiteten i Kommissionens og den italienske regerings standpunkt er således, at man gør situationen i den (unormale) mellemperiode til udgangspunktet for beregningen og endog føjer spot til skade ved at kræve, at en unormalt lav produktion nedsættes med 20% af den normale (højere) produktion.

29. Kommissionens og den italienske regerings udlægning af reglerne i en situation som den foreliggende med en mellemperiode bevirker, at såfremt en producent i en mellemperiode rent faktisk allerede har nedsat sin produktion i forhold til produktionen i referenceperioden, kan han ikke modtage støtte for at opretholde denne nedsættelse i forpligtelsesperioden. Selv om producenten således rent faktisk producerer 20% mindre oksekød i hele forpligtelsesperioden i forhold til produktionen i referenceperioden, skulle han efter denne fortolkning være uberettiget til at få støtte, idet produktionen på tidspunktet for forpligtelsesperiodens indtræden ikke nedsættes yderligere.

30. Man kan også efterprøve Kommissionens standpunkt ved at undersøge den omvendte situation, hvor produktionen i mellemperioden forudsættes at være unormalt høj. Under den mundtlige forhandling har Kommissionen således svaret, at en producent, som i referenceperioden har produceret gennemsnitligt 100 storkreaturer pr. produktionsår, og som i mellemperioden har forhøjet produktionen til 150 storkreaturer, vil være berettiget til støtte, blot han nedsætter produktionen i forpligtelsesperioden til 130 storkreaturer. Det forekommer mig, at

en sådan forståelse af reglerne ikke blot ville forspilde formålet med ekstensiveringsordningen, men tillige ville åbne for åbenlyse og uacceptable omgåelsesmuligheder. Den italienske producent, som vil snyde systemet og i forpligtelsesperioden opretholde sin normalproduktion (i referenceperioden) på 100 storkreaturer og samtidig modtage støtte fra EF, ville så blot skulle sørge for at sætte produktionen op til 120 i løbet af mellemperioden. Det kan ikke være rigtigt! Der er i øvrigt ingen holdepunkter i forordningerne for, at nedsættelse og forhøjelse i mellemperioden skulle være undergivet forskellige regler, således som efter det italienske cirkulære.

31. Det må endvidere fremhæves, at formålet med ordningen med støtte til ekstensivering er at tilpasse produktionen af i dette tilfælde oksekød til markedet, idet der er en overskudsproduktion af oksekød. Et krav om, at det er produktionen i et enkelt tilfældigt produktionsår, hvor størrelsen af denne produktion i en enkelt region eller en enkelt medlemsstat på grund af forskellige omstændigheder netop dette år kan tænkes at være unormalt stor eller lille, der skal nedsættes, er ikke i overensstemmelse med dette formål. For at opnå det ønskede resultat må det nødvendigvis være bedrifternes normale produktion, der skal reguleres. Herved sikrer man også en ligelig behandling ikke blot af de enkelte producenter, men også af producenterne i de forskellige medlemsstater. Man kunne f.eks. forestille sig den situation, hvor oksekødsproduktionen i en enkelt medlemsstat i et produktionsår, der udgør en mellemperiode, kun har udgjort 40% af den normale produktion på grund af en smitsom sygdom. Et krav om, at producenterne i denne medlemsstat skulle nedsætte deres i forvejen lave produktion i mellemperioden med 20% af normalproduktionen i referenceperioden, ville føre til, at producenter i den pågældende medlemsstat for at modtage ekstensiveringsstøtte skulle nedsætte deres produktion til 20% af det normale, mens producenter i andre medlemsstater kunne få samme støtte mod blot at nedsætte deres produktion til 80% af den normale produktion. Der ville således med en sådan fortolkning ske en åbenbar forskelsbehandling af producenterne i de forskellige medlemsstater.

32. Kommissionen har til støtte for, at svingninger, der er indtrådt i perioden mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af forpligtelsesperioden, kan tages i betragtning ved vurderingen af, om en producent har ret til støtte, anført, at der er en tæt sammenhæng mellem retten til støtte og forpligtelsen til på baggrund af den indgåede aftale at nedsætte produktionen i forpligtelsesperioden. Det må derfor efter Kommissionens opfattelse nøje kontrolleres, at producenten ved forpligtelsesperiodens indtræden reducerer sin faktiske produktion med 20%. Kommissionen har således anført, at hvis en producent allerede har nedsat sin produktion med f.eks. 20% i mellemperioden, må det kræves, at han ved forpligtelsesperiodens indtræden yderligere nedsætter sin produktion med 20% af produktionen i referenceperioden for at kunne modtage støtte. Ellers ville der efter Kommissionens opfattelse ikke længere være tale om, at producenten på baggrund af den indgåede aftale leverer en modydelse til gengæld for den udbetalte støtte.

33. Jeg er ikke enig heri. Ekstensivering i den forstand, der følger af de fællesskabsretlige bestemmelser, betyder en nedsættelse af en bedrifts *normale produktion* i mindst 5 år på baggrund af en præcis indgået aftale til gengæld for udbetaling af en støtte. Hvis man fulgte Kommissionens standpunkt, ville der for det første ikke være tale om en nedsættelse af normalproduktionen. Men dernæst er det forhold, at den pågældende producent i en kortere periode forud for indtrædelsen af forpligtelsesperioden midlertidigt har nedsat sin produktion af den ene eller den anden årsag, ikke til hinder for, at producenten yder noget til gengæld for sin støtte: Hvis ikke han havde indgået aftalen om ekstensivering, ville han jo, så snart det var muligt, igen have forhøjet sin produktion til det normale niveau eller eventuelt et endnu højere niveau, så han kunne tjene det samme som eller mere end før. Formålet med ordningen med støtte til ekstensivering er således opnået: Nemlig at udbetale et beløb til producenten, der sætter ham i stand til i en periode at holde et lavere produktionsniveau, og derved forhindre overskudsproduktion. Producenten leverer sin modydelse for præmien ved at opretholde den nedsatte produktion.

34. Det har under sagen været fremført, at det skulle være urimeligt, såfremt en producent, hvis nedsættelse af produktionen i mellemperioden f.eks. skyldes mund- og klovesyge i besætningen, allerede har modtaget støtte til køb af en ny besætning til erstatning for den, der er tilintetgjort, yderligere kan modtage støtte til ekstensivering, blot han nøjes med at holde en produktion, der er 20% lavere end i referenceperioden, og altså undlader genanskaffelse af den del af den tidligere besætning, som vil modsvare de 20%. Jeg ser imidlertid ikke noget stødende heri. Der er tale om to forskellige ordninger. Den ene har til formål at kompensere producentens tab ved at blive ramt af en kvægsygdom, der kræver tilintetgørelse af den besætning, der er grundlaget for producentens produktion og dermed den pågældendes indtægt. Alt andet lige vil producenten være interesseret i at genanskaffe anlægsaktiverne, altså besætningen, så han kan sikre sig en fortsat drift og således opretholde sine indtægter herfra. Den anden ordning har til formål at give producenten støtte mod at producere mindre end tidligere.

En producent, der tilfældigvis udsættes for sygdom i besætningen og må lade denne slå ned, modtager f.eks. 100 000 ECU, der formentlig mere eller mindre vil svare til besætningens, altså anlægsaktivernes, værdi. En tilsvarende landmand, der har en rask besætning, vil derfor også have anlægsaktiver til en værdi af 100 000 ECU. Når begge producenter har reduceret besætningen til 80% af den tidligere produktion, henholdsvis har foretaget tilsvarende genanskaffelse, har de med den anførte fortolkning begge anlægsaktiver i form af besætning til 80 000 ECU foruden de 20 000 ECU i kassebeholdningen, der modsvarer værdien af den besætning, der ikke længere indgår i produktionen. På driftssiden giver den reducerede besætning sig ligeledes i begge tilfælde udslag i, at de indtægter, som produktionen kaster af sig, er 20% lavere end tidligere, men til gengæld

modtager begge den samme støtte, der skal gøre det muligt for dem fortsat at have rimelige indtægter fra bedriften.

Med denne fortolkning behandles de to producenter således fuldstændig ligeligt, hvilket ikke ville være tilfældet med den af Kommissionen hævdede fortolkning.

35. At det er bedriftens normalproduktion, der skal nedsættes, understøttes i øvrigt også af den lidt klarere formulering af reglerne i grundforordningen om nedlæggelse af agerjord. Det følger således af artikel 1a, *stk.* 2, at al agerjord kan omfattes af en støtte til nedlæggelse, såfremt *jorden rent faktisk er blevet dyrket i en referenceperiode*, der skal fastsættes. Af artikel 1a, stk. 3, fremgår, at den agerjord, der skal tages ud af produktion, mindst skal udgøre 20% af den pågældende bedrifts *agerjord som omhandlet i stk.* 2. Denne formulering gør det klart, at det er den jord, der er dyrket i referenceperioden, som skal nedsættes, og ikke jord, der måtte være dyrket på noget som helst andet tidspunkt.

36. De stillede spørgsmål må herefter efter min opfattelse besvares med, at bestemmelserne i grundforordningens artikel 1b, stk. 3, litra c), og bestemmelserne i gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 1 og 2, artikel 7 og artikel 10, stk. 1, skal fortolkes således, at en oksekødsproducent, der allerede har nedsat sin produktion i en periode, der ligger mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af forpligtelsesperioden, er berettiget til støtte, såfremt hans produktion i forpligtelsesperioden rent faktisk er 20% lavere end den gennemsnitlige produktion i referenceperioden.

Forslag til afgørelse

37. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare de stillede spørgsmål således:

Bestemmelserne i artikel 1b, stk. 3, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet, som blev indsat ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1094/88 af 25. april 1988, og bestemmelserne i artikel 4, stk. 1 og 2, artikel 7 og artikel 10, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 4115/88 af 21. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med støtte til ekstensivering af produktionen skal fortolkes således, at

en oksekødsproducent, der allerede har nedsat sin produktion i en periode, der ligger mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af forpligtelsesperioden, er berettiget til støtte, såfremt hans produktion i forpligtelsesperioden rent faktisk er 20% lavere end den gennemsnitlige produktion i referenceperioden.