CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. B. ELMER van 24 oktober 1996 *

Inleiding

1. In de onderhavige zaak stelt de Consiglio di Stato het Hof van Justitie prejudiciële vragen over de uitlegging van de gemeenschapsbepalingen inzake de steun voor de extensivering van overschotproducties in de landbouw.

De basisverordening

2. Bij verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur [1], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1760/87 van de Raad van 15 juni 1987 [2] en verordening (EEG) nr. 1094/88 van de Raad van 25 april 1988 [3] (hierna: „basisverordening"), is een steunregeling ingevoerd voor landbouwbedrijven ter bevordering van investeringen, waardoor de productiekosten kunnen worden verlaagd en de levens- en arbeidsomstandigheden verbeterd, of waardoor de productie kan worden omgeschakeld.

3. De basisverordening bevat onder meer de volgende bepalingen:

„TITEL 01

Uit produktie nemen van bouwland

Artikel 1 bis

1. De Lid-Staten voeren een steunregeling in ter bevordering van het uit produktie nemen van bouwland.

2. Alle bouwland, ongeacht de aard van het produkt dat erop is geteeld, komt in aanmerking voor de steun, op voorwaarde dat het gedurende een nader te bepalen referentieperiode effectief is bebouwd. Grond die is gebruikt voor teelten waarvoor geen gemeenschappelijke marktordening geldt, is van de regeling uitgesloten.

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — PB 1985, L 93, blz. 1.

2 — PB 1987, L 167, blz. 1.

3 — PB 1988, L 106, blz. 28.

3. Het uit produktie genomen bouwland moet ten minste 20 % van de oppervlakte van het in lid 2 bedoelde bouwland van het betrokken bedrijf uitmaken.

TITEL 02

Extensivering van de produktie

4. De Lid-Staten stellen vast:

Artikel 1 ter

a) (...)

1. De Lid-Staten voeren een steunregeling in ter bevordering van de extensivering van de produktie voor overschotprodukten. Als overschotprodukten worden de produkten aangemerkt die op communautair vlak niet systematisch normaal kunnen worden afgezet zonder subsidiëring.

b) de in lid 2 bedoelde referentieperiode;

(...)

c) de door de begunstigde aan te gane verbintenis, met name om te kunnen nagaan of op het gehele bedrijf de bebouwde oppervlakte werkelijk is beperkt.

2. Als extensivering wordt beschouwd de vermindering van de produktie van het betrokken produkt met ten minste 20 % gedurende ten minste vijf jaar, zonder verhoging van de produktiecapaciteit voor andere overschotprodukten. Een dergelijke verhoging kan echter wel worden toegestaan naar rata van een eventuele toeneming van de oppervlakte cultuurgrond van het bedrijf.

(...)

3. De Lid-Staten stellen vast:

a) de voorwaarden voor toekenning van de steun, en met name de regels inzake de beperking van de produktie voor de diverse produkten. Met het oog op de in lid 2 bedoelde produktievermindering voor rundvlees kan worden bepaald dat het aantal vee-eenheden met ten minste 20 % moet worden verminderd (...)

b) (...)

c) de referentieperiode voor de berekening van de produktieverlaging naar gelang van het produkt;

d) de inhoud van de door de begunstigde aan te gane verbintenis, met name om te kunnen nagaan of de produktie werkelijk wordt verlaagd."

De uitvoeringsverordening

4. Verordening (EEG) nr. 4115/88 van de Commissie van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van de steunregeling voor de extensivering van de produktie [4] (hierna: „uitvoeringsverordening"), bepaalt in artikel 2 juncto bijlage I, dat rundvlees behoort tot de producten waarvoor steun voor extensivering van de productie wordt verleend.

De uitvoeringsverordening bevat bovendien de volgende bepalingen die voor de onderhavige zaak relevant zijn:

„Artikel 3

1. Om voor extensiveringssteun in aanmerking te komen moet de producent de verbintenis aangaan om de produktie van een of meer in bijlage I vermelde produkten effectief te verminderen (...)

4 — PB 1988, L 361, blz. 13.

Artikel 4

1. De producent moet zijn produktie op de door de Lid-Staten bepaalde wijze verminderen ten opzichte van de als normale produktie aangemerkte gemiddelde jaarlijkse produktie van zijn landbouwbedrijf over een referentieperiode.

De Lid-Staten kunnen de volgende twee methoden van produktievermindering voorschrijven:

— een ‚kwantitatieve methode', gebaseerd op de effectieve vermindering van de geproduceerde hoeveelheden overeenkomstig het bepaalde in artikel 6 en/of

— (...)

2. Door de Lid-Staten moet een zodanige referentieperiode worden vastgesteld dat een normale jaarlijkse produktie van het betrokken bedrijf kan worden bepaald die als betrouwbare grondslag voor de berekening van de produktievermindering kan worden gehanteerd, en, in voorkomend geval, voor het evalueren van het effect van de omschakeling op een minder intensief produktiesysteem.

De normale jaarlijkse produktie van het landbouwbedrijf wordt geconstateerd op basis van technische en economische beheersdocumenten; zij kan forfaitair worden geraamd aan de hand van voor de respectieve produktiesectoren geschikte technische criteria bij toepassing van de ‚produktietechnisch georiënteerde' methode.

(...)

Artikel 6

1. Bij toepassing van de ‚kwantitatieve' methode wordt de vermindering van de produktie van het landbouwbedrijf met ten minste 20 % voor elk van de produkten waarvoor de verbintenis geldt, berekend op basis van de totale hoeveelheden die van het betrokken produkt op het bedrijf worden voortgebracht.

(...)

Artikel 7

Bij toepassing van de ‚kwantitatieve' methode in de rundvleessector mag de produktie worden verminderd door een overeenkomstige verlaging van het aantal veeeenheden van het beslag.

In dat geval moeten de Lid-Staten:

— zich ervan vergewissen dat het betrokken aantal dieren wordt geslacht of definitief naar een derde land wordt geëxporteerd,

— erop toezien dat de produktie met het resterende beslag niet wordt geïntensifieerd.

Artikel 9

1. In hun steunaanvraag moeten de producenten (...) vermelden (...)

b) voor de teelten waarvan de produktie wordt geëxtensiveerd:

— bij toepassing van de ‚kwantitatieve' methode, de gemiddelde jaarlijkse produktie van het bedrijf,

— (...)

2. Bij extensivering van de dierlijke produktie verstrekt de steunaanvrager bovendien de volgende gegevens:

— de gemiddelde samenstelling van zijn graasveebestand in de referentieperiode en de jaarlijkse voederbehoefte,

— de gemiddelde hoeveelheid aangekocht voeder in de referentieperiode.

3. De steunaanvraag dient vergezeld te gaan van:

— de technische of economische gegevens aan de hand waarvan de in lid 1, onder b, eerste streepje, bedoelde gemiddelde produktie is bepaald of, als die gegevens ontbreken, een gedetailleerde raming van de gemiddelde produktie;

— de door de producent overeenkomstig artikel 10 en onder voorbehoud van toekenning van steun ondertekende verbintenis.

Artikel 10

1. De producent verbindt zich ertoe, volgens de methoden vastgesteld door de Lid-Staten:

— hetzij, bij toepassing van de ‚kwantitatieve' methode, de produktie van het produkt.of de produkten waarop de extensivering betrekking heeft met ten minste 20 % te verminderen ten opzichte van de jaarlijkse produktie in de referentieperiode;

— hetzij (...)"

De nationale wetgeving

5. Om voornoemde gemeenschapsbepalingen uit te voeren en op de nationale situatie af te stemmen, heeft het Italiaanse Ministerie van Land- en Bosbouw decreet nr. 34 van 8 februari 1990 [5] vastgesteld (hierna: „decreet").

Ingevolge artikel 2, leden 1 en 2, van dit decreet kunnen alle landbouwproducenten die producten telen welke in bijlage I van de verordening van de Commissie worden genoemd, en die zich ertoe verbinden de productie van een of meer van die producten gedurende een periode van vijf jaar effectief te verminderen, op hun verzoek steun verkrijgen voor de extensivering van de productie.

Artikel 4, lid 6, van het decreet bepaalt, dat bij toepassing van de in artikel 4 van de verordening van de Commissie bedoelde kwantitatieve methode van productievermindering, voor elk van de producten waarvoor de verbintenis geldt, de productievermindering ten minste 20 % moet bedragen ten opzichte van de totale hoeveelheid die gedurende de referentieperiode van het betrokken product op het bedrijf is voortgebracht.

5 — *GURI*, gewoon supplement nr. 48, van 27 februari 1990.

Artikel 5, leden 1 en 3, van het decreet bepaalt dat de voor de controle op de uitvoering van de extensivering te hanteren referentieperiode voor de veeteeltproductie bestaat uit de landbouwjaren 1986/1987 en 1987/1988. De periode waarvoor de verbintenis geldt, kan niet aanvangen vóór het landbouwjaar 1989/1990.

6. Bij circulaire nr. 245 van 5 september 1990 (hierna: „circulaire") heeft het Ministerie van Land- en Bosbouw een aantal bepalingen vastgesteld voor de uitvoering van de steunregeling ter extensivering van de productie. De circulaire bevat, onder meer, voorschriften met betrekking tot schommelingen in het aantal eenheden gedurende de periode gelegen tussen het einde van de referentieperiode (landbouwjaar 1986/1987 en 1987/1988) en de aanvang van de verbintenisperiode (landbouwjaar 1989/1990). Hierna zal ik de periode, bestaande uit het landbouwjaar 1988/1989, als tussenperiode aanduiden.

Volgens de circulaire moet de ontvanger van de steun zich voor een periode van vijf jaar verbinden om de jaarlijkse productie te verminderen met ten minste 20 % ten opzichte van de gemiddelde productie in de referentieperiode. Daarom mag het aantal dieren tijdens en aan het einde van elk landbouwjaar waarvoor de verbintenis geldt, in geen geval hoger zijn dan het aantal dieren dat hij tijdens de referentieperiode bezat. Alleen vermindering van het aantal dieren is toegestaan.

De circulaire preciseert voorts, dat wanneer in de tussenperiode het aantal dieren wordt verhoogd, dit niet van invloed is op het recht op steun, met dien verstande dat de vermindering van het aantal dieren moet worden berekend ten opzichte van het gemiddelde bestand in de referentieperiode. Wanneer de belanghebbende het aantal dieren in de tussenliggende periode heeft verminderd, heeft hij geen recht op steun wanneer die vermindering minder bedraagt dan 20 % ten opzichte van het aantal dieren in de referentieperiode.

7. Blijkens het dossier heeft de Italiaanse regering bij de opstelling van de circulaire bij de Commissie nagevraagd of deze uitlegging van de gemeenschapsregels correct was. De Commissie heeft daarop de juistheid van de uitlegging die de Italiaanse autoriteiten aan de gemeenschapsregels gaven, in een nota bevestigd.

De feiten

8. Op 31 maart 1990 dienden de ondernemingen S. Agri SNC (hierna: „Agri") en

Agricola Veneta Sas (hierna: „Veneta") een aanvraag in bij het Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova ter verkrijging van steun voor extensivering van hun veeteeltproductie.

9. De omvang van de productie van beide bedrijven in het relevante landbouwjaar blijkt uit het onderstaande schema, waarin verschillende veesoorten zijn samengebracht onder de noemer „volwassen vee-eenheden".

Volwassen vee-eenheden	Gemiddelde in de referentieperiode	Tussenliggende periode	Eerste jaar van de verbintenisperiode
Agri	868,42	529,30	459,95
Veneta	1 124,15	507,63	441,72

10. De aanzienlijke daling van de productie in de tussenperiode moet voor beide bedrijven worden toegeschreven aan het feit, dat in het landbouwjaar 1988/1989 in Italië een mond- en klauwzeerepidemie heerste. De veestapels van Agri en Veneta bleven voor deze ziekte gespaard, maar beide ondernemingen moesten hun productie verminderen, omdat de mond- en klauwzeerepidemie die zich in Veneto voordeed, de vraag naar rundvlees in die streek had doen afnemen.

11. Bij beschikkingen van 18 maart 1991 deelde het Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova aan Agri en Veneta mede, dat hun aanvragen voor steun voor extensivering van hun productie waren afgewezen, op grond dat de vermindering in de loop van het eerste jaar van de verbintenisperiode, bij uitsluiting van de reeds gedurende de tussenliggende periode doorgevoerde vermindering van het aantal eenheden, minder bedroeg dan 20 % ten opzichte van de gemiddelde jaarlijkse productie in de referentieperiode.

De prejudiciële vragen

12. Het beroep dat Agri en Veneta tegen deze beschikkingen hebben ingesteld, is thans aanhangig voor de Consiglio di Stato, die bij beschikking van 21 maart 1995 de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

„1) Is met het gemeenschapsrecht — inzonderheid met artikel 1 ter, lid 3, sub c,

van verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, ingevoegd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1094/88 van de Raad van 25 april 1988, alsmede de artikelen 4, leden 1 en 2, 7 en 10, lid 1, van verordening (EEG) nr. 4115/88 van de Commissie van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van de steunregeling voor de extensivering van de produktie — verenigbaar een nationale bepaling die, ingeval er enige tijd verstrijkt tussen het einde van de referentieperiode en het begin van de periode waarvoor de verbintenis geldt, niet alleen rekening houdt met de productie (aantal vee-eenheden) gedurende de referentieperiode ten opzichte van die welke gedurende de verbintenisperiode moet plaatsvinden, maar ook met de productieschommelingen gedurende die tussenliggende periode?

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, is dan met de aldaar genoemde gemeenschapsregeling verenigbaar, een nationale bepaling volgens welke, ingeval het aantal vee-eenheden afneemt in de periode tussen het einde van de referentieperiode en het begin van de periode waarvoor de verbintenis geldt, niet alleen geen steun wordt verleend voor het aantal eenheden waarmee het beslag is afgenomen, maar deze eenheden ook in mindering kunnen worden gebracht voor de berekening van de productievermindering met ten minste 20 % tussen de referentieperiode en de periode waarvoor de verbintenis geldt, een vereiste voor toekenning van de steun (hetgeen inzonderheid tot gevolg heeft dat er geen recht op steun bestaat voor het aantal eenheden waarmee het beslag zal worden verminderd in de periode waarvoor de verbintenis geldt, indien dat aantal minder bedraagt dan 20 % van het gemiddeld aantal vee-eenheden die in de referentieperiode werden gehouden)?"

13. Met deze vragen wenst de nationale rechter in wezen een uitspraak van het Hof over de vraag, of genoemde bepalingen van de basisverordening en de uitvoeringsverordening aldus moeten worden uitgelegd, dat de gemiddelde productie in de referentieperiode dan wel de productie in de tussenliggende periode moet worden verminderd, wil een producent recht hebben op toekenning van extensiveringssteun.

De procedure voor het Hof

14. Agri en Veneta noemen onverenigbaar met het gemeenschapsrecht een nationale bepaling die, in geval van een tussenperiode tussen het einde van de referentieperiode en het begin van de verbintenisperiode, niet volstaat met een vergelijking tussen de omvang van de productie gedurende de referentieperiode en de in de verbintenisperiode te realiseren productie, maar ook in de tussenperiode optredende productieschommelingen in aanmerking neemt voor de beoordeling, of recht op extensiveringssteun bestaat.

15. Volgens de Italiaanse regering moeten de relevante gemeenschapsbepalingen aldus worden uitgelegd, dat niet alleen rekening moet worden gehouden met de omvang van de productie in de referentieperiode in vergelijking met de in de verbintenisperiode te realiseren productie, maar ook met produc-

tieschommelingen die zich in de tussenperiode voordoen. Wanneer de productie in de loop van de tussenperiode is verminderd, kan dus alleen extensiveringssteun worden toegekend als de reeds verminderde productie nog verder wordt verminderd.

16. Volgens de Commissie moeten de gemeenschapsbepalingen aldus worden uitgelegd, dat rekening moet worden gehouden met productiedalingen die zich in de tussenperiode hebben voorgedaan, voor de beoordeling of en in hoeverre een producent recht heeft op steun, omdat de vermindering moet voortvloeien uit de verplichting die de producent op zich heeft genomen, en een tegenprestatie moet zijn voor betaling van de steun. Daarom moet worden verlangd, dat de producent bij het intreden van de verbintenisperiode zijn productie daadwerkelijk met 20 % vermindert ten opzichte van de productie in de referentieperiode.

Standpuntbepaling

17. In zijn arrest van 14 januari 1993 [6] heeft het Hof de bevoegdheid van de Lid-Staten op het gebied van de steunregeling voor extensivering aldus nader omschreven:

„Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat de betrokken communautaire bepalingen de bevoegdheid van de Lid-Staten beperken tot zaken van technische aard en hun niet toestaan de kring van begunstigden te bepalen. Die bevoegdheid betreft immers slechts de toepassing in de praktijk van de steunregeling, dat wil zeggen de aanpassing ervan aan de plaatselijke omstandigheden en, meer in het bijzonder, de concrete regels voor de produktievermindering."

De Lid-Staten moeten zich dus bij de uitvoering van de steunregeling voor extensivering strikt houden aan de bevoegdheid die de gemeenschapsbepalingen hun toedelen. De autoriteiten van de afzonderlijke Lid-Staten kunnen toekenning van de steun niet doen afhangen van andere criteria dan in de gemeenschapsregeling zijn voorzien.

18. Volgens artikel 1 ter, leden 2 en 3, sub c, van de basisverordening moet de producent, om voor de steun voor extensivering in aanmerking te komen, zich voor een periode van ten minste vijf jaar verbinden om de productie van het betrokken product te verminderen met ten minste 20 % ten opzichte van de productie die werd gerealiseerd over een door de Lid-Staat vast te stellen referentieperiode.

19. Voor recht op steun moet dus in de eerste plaats sprake zijn van een „vermindering" (zie artikel 1 ter, lid 2). Dit wordt in de uitvoeringsverordening bevestigd met de bewoordingen „effectief te verminderen" (artikel 3, lid 1) en „effectieve vermindering" (artikel 4, lid 1, tweede alinea, eerste streepje). Bij toepassing van de kwantitatieve

6 — Zaak C-190/91, Lante, Jurispr. 1993, blz. I-67.

methode kan de productie in de rundvleessector worden verminderd „door een overeenkomstige verlaging van het aantal veeeenheden van het beslag", in welk geval de Lid-Staten zich niet alleen ervan moeten vergewissen dat het betrokken aantal dieren wordt geslacht of definitief naar een derde land wordt geëxporteerd, maar ook erop moeten toezien dat de productie met het resterende beslag niet wordt geïntensiveerd (artikel 7). Deze formulering onderstreept naar mijn mening, dat het erom gaat dat de productie in de verbintenisperiode daadwerkelijk wordt verminderd en dat die vermindering te controleren is.

Met deze formulering wordt naar mijn mening bedoeld, dat om na te gaan of in de verbintenisperiode de nodige vermindering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, de daadwerkelijke productie in de verbintenisperiode moet worden vergeleken met de vroegere normale productie, dat wil zeggen de gemiddelde productie over de referentieperiode.

Om de autoriteiten in staat te stellen de vereiste vermindering op betrouwbare wijze vast te stellen, moet de producent bij zijn aanvraag om extensiveringssteun voor een aantal gegevens met betrekking tot de situatie van het bedrijf verstrekken. Blijkens artikel 9 van de uitvoeringsverordening immers moet de producent vermelden: de gemiddelde jaarlijkse productie van het bedrijf, de gemiddelde samenstelling van zijn graasveebestand in de referentieperiode en de jaarlijkse voederbehoefte, alsmede de gemiddelde hoeveelheid aangekocht voer in de referentieperiode. Ten slotte moet de steunaanvraag vergezeld gaan van de technische en economische gegevens aan de hand waarvan de gemiddelde productie is bepaald, en de door de producent ondertekende verbintenis ter verkrijging van de steun. Door onderlinge vergelijking van al deze gegevens kan worden gecontroleerd of de gegevens omtrent de productie in de referentieperiode juist zijn.

20. Vervolgens moet sprake zijn van een vermindering „met ten minste 20 % gedurende ten minste vijf jaar" van de productie van het betrokken product (artikel 1 ter, lid 2, van de basisverordening). De Lid-Staten bepalen „de referentieperiode voor de berekening van de produktieverlaging naar gelang van het produkt" (artikel 1 ter, lid 3, sub c, basisverordening). Dit wordt nader gepreciseerd in artikel 4, lid 1, van de uitvoeringsverordening, volgens hetwelk de producent zijn productie moet verminderen „ten opzichte van de als normale produktie aangemerkte gemiddelde jaarlijkse produktie van zijn landbouwbedrijf over een referentieperiode". Volgens het tweede lid van deze bepaling moet door de Lid-Staten „een zodanige referentieperiode worden vastgesteld dat een normale jaarlijkse produktie van het betrokken bedrijf kan worden bepaald die als betrouwbare grondslag voor de berekening van de produktievermindering kan worden gehanteerd, en, in voorkomend geval, voor het evalueren van het effect van de omschakeling op een minder intensief produktiesysteem".

21. Wat in de aldus berekende mate moet worden verminderd, is de „produktie van het betrokken produkt" (artikel 1 ter, lid 2, basisverordening). Deze uitdrukking is niet

geheel duidelijk. Uit de context, dat wil zeggen de woorden „vermindering (...) met 20 % (...)", zou men kunnen opmaken, dat de woorden „produktie van het betrokken produkt" op iets kwantitatiefs betrekking hebben, dat wil zeggen iets meetbaars. Maar hoe kan men productie van rundvlees meten? Voor zover mij bekend, bestaat er geen instrument dat de rundvleesproductie van een producent op een gegeven tijdstip aanwijst. Ook al is een deskundige wellicht in staat te beoordelen, hoe groot de productie van een gegeven veestapel over een bepaalde periode zal zijn, dan blijft aan een dergelijke beoordeling, evenals aan elke andere prognose, enige onzekerheid kleven, bijvoorbeeld door de mogelijkheid van ziekten onder de veestapel. Bij gebruik van de kwantitatieve methode — te zien als een vereenvoudigde methode ter bereiking van de daadwerkelijke vermindering van de productie — bepaalt artikel 7 van de uitvoeringsverordening, zoals reeds gezegd, niet alleen dat het aantal dieren van het beslag moet verminderen, maar bovendien dat de Lid-Staten zich ervan moeten vergewissen, dat het resterende beslag niet wordt gebruikt om de productie in de verbintenisperiode te intensiveren, hetgeen kan impliceren dat gedurende de verbintenisperiode controle wordt uitgeoefend op de feitelijke situatie.

22. Ik zie geen andere bruikbare methode om de „produktie van het betrokken produkt" te meten, dan door na te gaan hoeveel vee-eenheden in de loop van een zekere periode naar de slachtbank zijn geleid. Dat moet dus een reeds verstreken periode zijn en niet een in de toekomst gelegen periode, zoals de verbintenisperiode, waarvoor de producent zich verbindt en gedurende welke hij het nodige moet doen of nalaten om tot vermindering te komen. Iets anders is, dat gedurende de verbintenisperiode en na afloop daarvan kan worden gecontroleerd of de productie in de verbintenisperiode daadwerkelijk is verminderd in de omvang waartoe de producent zich had verbonden.

23. Bij de redactie van de verordeningen schijnt ervan te zijn uitgegaan, dat er tussen de referentieperiode en de verbintenisperiode niet nog een tussenperiode is gelegen. Dat gaat goed in de normale situatie, waarin de Lid-Staten een referentieperiode vaststellen die de normale productie weergeeft, waarin de producent gegevens verschaft over zijn productie in die referentieperiode, waarin de autoriteiten in de lid-Staten op die grondslag de vereiste vermindering berekenen, en waarin de producent bij het begin van de verbintenisperiode zijn productie vermindert, die onder normale omstandigheden op dat tijdstip in kwantitatief opzicht gelijk zou moeten zijn aan die in de referentieperiode. De berekening van de vermindering en de controle dat die vermindering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, leveren in normale omstandigheden geen moeilijkheden op. In een normale situatie kan er bovendien geen twijfel over bestaan, dat het woord „productie" betrekking heeft op de gemiddelde productie over de referentieperiode. In dit verband is het dienstig erop te wijzen, dat overal in de verordeningen waar het woord productie niet op zich wordt gebruikt, maar nader wordt gespecificeerd, termen worden gebruikt die naar de referentieperiode verwijzen, middels uitdrukkingen als „de normale produktie", „de jaarlijkse normale produktie", „de gemiddelde produktie" en „de produktie in de referentieperiode".

24. Het is denkbaar dat de gemiddelde jaarlijkse productie van een bedrijf in de loop van een vastgestelde referentieperiode die meerdere landbouwjaren omvat, misleidend is, bijvoorbeeld wanneer gedurende een of meerdere jaren waaruit de referentieperiode bestaat, de productie abnormaal laag is geweest door natuurrampen, parasieten of ziekten onder het vee. In zulke gevallen zouden de Lid-Staten het recht of zelfs de verplichting moeten hebben, al naar de omstandigheden, om te regelen dat zulke jaren niet in de referentieperiode worden begrepen of dat andere perioden in aanmerking moeten worden genomen dan de referentieperiode, wanneer de productie door buitengewone omstandigheden abnormaal laag is geweest in alle jaren die de referentieperiode uitmaken. De Italiaanse regering heeft zulke bepalingen overigens ook ingevoerd, want artikel 5, lid 2, van het decreet bepaalt, dat de vastgestelde referentieperiode buiten beschouwing blijft wanneer zich in die perioden natuurrampen hebben voorgedaan, of de gewassen of de veestapel onder parasieten of ziekten te lijden hebben gehad, en de productie daardoor aanmerkelijk is gedaald.

25. Aangenomen moet daarom worden dat de uitdrukking „produktie van het betrokken produkt" in artikel 1 ter, lid 2, van de basisverordening betrekking heeft op de feitelijke productie in de referentieperiode, eventueel aangepast voor jaren met een abnormaal lage productie wegens buitengewone omstandigheden, in het geval waar de verordening van uitgaat, dat wil zeggen wanneer onmiddellijk na het einde van de referentieperiode de verbintenisperiode begint.

26. Onderzocht moet dus worden of het verschil maakt, wanneer er in een Lid-Staat een tussenperiode is tussen het einde van de referentieperiode en het begin van de verbintenisperiode.

27. Er is geen verklaring voor gegeven, waarom de Italiaanse regering het landbouwjaar 1988/1989 niet in de referentieperiode heeft opgenomen. Was dat gebeurd, dan had het probleem met de tussenperiode zich niet voorgedaan, en zou het zoals gezegd, mogelijk zijn geweest een abnormaal landbouwjaar als gevolg van buitengewone omstandigheden buiten beschouwing te laten. Ingevolge artikel 4, lid 2, van de uitvoeringsverordening moet door de Lid-Staten een zodanige referentieperiode worden vastgesteld, dat „een normale jaarlijkse produktie van het betrokken bedrijf kan worden bepaald die als betrouwbare grondslag voor de berekening van de produktievermindering kan worden gehanteerd, en, in voorkomend geval voor het evalueren van het effect van de omschakeling op een minder intensief produktiesysteem". Op die grond mag men de mogelijkheid niet uitsluiten, dat de Italiaanse Republiek het landbouwjaar 1988/1989 in het algemeen heeft aangemerkt als een abnormaal landbouwjaar, zodat de referentieperiode een misleidend beeld zou hebben gegeven van de normale productie, wanneer dat jaar daarin was opgenomen. Hiervoor is ook steun te vinden in het gegeven, dat juist in het jaar 1988/1989 een mond- en klauwzeerepidemie heerste, waardoor Agri en Veneto juist in die periode door een sterke teruggang van de vraag tot een lagere productie waren gedwongen.

28. Mijns inziens kan de aanwezigheid van een tussenperiode die, naar ons is medegedeeld, door een abnormaal lage productie werd gekenmerkt, niet van invloed zijn op de uitlegging van het begrip „productie". De werkelijke productie waarvan de autoriteiten op de hoogte zijn en die zij op haar juistheid willen controleren, blijft nog steeds de werkelijke productie in de referentieperiode. Niets in de verordening wijst erop, dat de tussenperiode van enigerlei invloed is op de berekening: integendeel, uit artikel 4, lid 1, van de uitvoeringsverordening blijkt duidelijk, dat *de vermindering* van de productie moet geschieden *ten opzicht van* de als normale productie aangemerkte gemiddelde *jaarlijkse productie over een referentieperiode.*

29. De uitlegging die de Commissie en de Italiaanse regering in geval van een tussenperiode als in casu aan de bepalingen geven, impliceert, dat zodra een producent in de tussenperiode zijn productie reeds daadwerkelijk heeft verminderd ten opzichte van de productie in de referentieperiode, hij geen steun meer kan verkrijgen wanneer hij dat verminderde niveau gedurende de verbintenisperiode handhaaft. Zelfs wanneer de producent dus gedurende de gehele verbintenisperiode daadwerkelijk 20 % minder rundvlees produceert ten opzichte van de productie in de referentieperiode, zou hij volgens deze uitlegging geen recht hebben op steun, wanneer zijn productie bij het begin van de verbintenisperiode niet nog verder is verminderd.

In de verordening kan ik geen aanknopingspunt vinden voor een dergelijke beperking van de steunregeling. Het werkelijke resultaat van een dergelijke hantering van de regels zou — regelrecht in strijd met de opzet van de hele regeling — zijn, dat het niet meer de normale productie van het bedrijf is (aantal gedurende referentieperiode gehouden dieren, waarbij de Lid-Staten erop moeten toezien, dat dit de normale toestand weergeeft) die wordt verminderd, maar in sommige gevallen een abnormaal lage productie (aantal gedurende een abnormale tussenperiode gehouden dieren). Het standpunt van de Commissie en de Italiaanse regering houdt dus feitelijk in, dat het in werkelijkheid de productie gedurende de tussenperiode is die moet worden verminderd, dus in casu van het landbouwjaar 1988/1989, en niet de productie gedurende de referentieperiode, hoewel die laatste periode naar opvatting van de Lid-Staat de normale productie weergeeft. Het werkelijke gevolg van de zienswijze van de Commissie en de Italiaanse regering is dus, dat de situatie in de (abnormale) tussenperiode tot uitgangspunt werd gemaakt voor de berekening, hetgeen nog wordt verergerd met het vereiste dat een abnormaal lage productie wordt verminderd met 20 % van de normale (hogere) productie.

30. Men kan het standpunt van de Commissie op zijn houdbaarheid testen door van het omgekeerde geval uit te gaan, dat wil zeggen van de veronderstelling dat de productie in de tussenperiode abnormaal hoog was. Ter terechtzitting heeft de Commissie hierop geantwoord, dat een producent die gedurende de referentieperiode gemiddeld 100 volwassen runderen heeft geproduceerd, en die in de tussenperiode zijn productie heeft verhoogd tot 150 volwassen runderen, recht heeft op steun, wanneer hij zijn productie

gedurende de verbintenisperiode tot 130 volwassen runderen vermindert. Het komt mij voor, dat een dergelijke uitlegging van de regeling niet alleen het doel van de extensiveringsregeling miskent, maar bovendien de weg opent voor evidente en onacceptabele omzeilingsmogelijkheden. De Italiaanse producent die het systeem wil omzeilen en gedurende de verbintenisperiode zijn normale productie (van de referentieperiode) wil handhaven op 100 volwassen eenheden en tegelijkertijd de EG-steun wil ontvangen, hoeft er slechts voor te zorgen, dat zijn productie aan het einde van de tussenperiode is opgevoerd tot 120 eenheden. Dat kan niet de bedoeling zijn! De verordening biedt overigens geen aanknopingspunten voor de stelling, dat verminderingen en verhogingen gedurende de tussenperiode aan verschillende regels zijn onderworpen, zoals in de Italiaanse circulaire wel het geval is.

31. Voorts moet worden opgemerkt, dat de regeling voor extensiveringssteun tot doel heeft de productie, in dit geval van rundvlees, af te stemmen op de markt, waarop zich overproductie voordoet. Een vereiste dat de vermindering betrekking moet hebben op een enkel landbouwjaar dat toevalligerwijze in een bepaalde regio of Lid-Staat abnormaal hoog of laag is uitgevallen als gevolg van uiteenlopende omstandigheden, beantwoordt niet aan dit doel. Om het gewenste resultaat te bereiken, moet het noodzakelijkerwijze de normale productie van het bedrijf zijn die moet worden gereguleerd. Hiermee wordt niet alleen een gelijke behandeling van de individuele producenten, maar ook van de producenten in de verschillende Lid-Staten verzekerd. Men kan zich bijvoorbeeld de situatie indenken, dat de rundvleesproductie in een bepaalde Lid-Staat in een als tussenperiode geldend landbouwjaar 40 % bedroeg van de normale productie, als gevolg van een epizoötie. Het vereiste dat de producenten in die Lid-Staat hun reeds lagere productie van de tussenperiode nog eens verminderen met 20 % van de normale productie gedurende de referentieperiode, zou ertoe leiden, dat de producenten in de betrokken Lid-Staat alleen extensiveringssteun kunnen ontvangen wanneer zij de productie verminderen tot 20 % van de normale productie, terwijl de producenten in andere Lid-Staten de steun reeds verkrijgen wanneer zij hun eigen productie verminderen tot 80 % van de normale productie. Een dergelijke uitlegging houdt dus een evidente ongelijke behandeling in van de producenten in de verschillende Lid-Staten.

32. De Commissie voert als argument voor haar stelling aan, dat schommelingen in de periode tussen het einde van de referentieperiode en het begin van de verbintenisperiode in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of de producent recht heeft op steun, en dat er een nauw verband bestaat tussen het recht op steun en de verplichting om de productie overeenkomstig de aangegane verbintenis te verminderen. Het is daarom haars inziens nodig om precies te controleren of de betrokkene zijn werkelijke productie aan het einde van de verbintenisperiode met 20 % heeft verminderd. De Commissie stelt, dat wanneer de productie in de tussenperiode reeds met 20 % is verminderd, het recht op steun eerst ontstaat bij een verdere vermindering van 20 % ten opzichte van de productie gedurende de referentieperiode, die aan het begin van de verbintenisperiode moet plaatsvinden. Anders, aldus nog steeds de Commissie, kan niet worden gezegd dat de producent overeenkomstig de door hem aangegane verbintenis een tegenprestatie levert voor de door hem ontvangen steun.

33. Ik ben het niet eens met deze zienswijze. Extensivering in de betekenis die uit de communautaire bepalingen volgt, houdt in een vermindering van de *normale productie* van een bedrijf voor ten minste vijf jaar op grond van een nauwkeurig gemaakte afspraak als tegenprestatie voor betaling van steun. Zou men het standpunt van de Commissie volgen, dan zou er in de eerste plaats geen sprake meer zijn van vermindering van de normale productie. Maar het feit dat de betrokken producent gedurende een kortere periode voor het begin van de verbintenisperiode zijn productie om enige reden voorlopig heeft verminderd, betekent bovendien niet, dat hij geen tegenprestatie levert voor de ontvangen steun: wanneer hij de verbintenis tot extensivering niet was aangegaan, zou hij immers zo snel mogelijk zijn productie weer verhogen tot het normale niveau of wellicht een nog hoger niveau, om evenveel of meer dan voorheen te kunnen verdienen. Aan het doel van de steunregeling voor extensivering is dus voldaan: er wordt een bedrag betaald aan de producent, waardoor deze in staat is om gedurende een periode een lager productieniveau te handhaven, waardoor overproductie wordt tegengegaan. De producent levert een tegenprestatie voor de premie door een lagere productie te handhaven.

34. In deze zaak is aangevoerd, dat het ongerijmd zou zijn wanneer een producent die in de tussenperiode zijn productie heeft verminderd wegens bijvoorbeeld een mond- en klauwzeerepidemie onder de veestapel, na subsidie te hebben ontvangen voor de aankoop van een nieuwe veestapel ter vervanging van het verloren gegane vee, daarna ook nog steun kan ontvangen voor extensivering, enkel wanneer hij genoegen neemt met een 20 % lagere productie dan in de referentieperiode, en er ook van afziet om dat deel van zijn vroegere veestapel dat met die 20 % overeenkomt, aan te vullen. Ik zie hierin echter niets verontrustends. Het gaat om twee verschillende regelingen. De ene heeft tot doel om producenten te compenseren voor verliezen die hij lijdt door ziekten onder het vee die nopen tot vernieting van de veestapel, die de basis is voor de productie en dus voor het inkomen van de betrokkenen. Onder normale omstandigheden zal de producent er belang bij hebben zijn bedrijfskapitaal, dat wil zeggen zijn veestapel, te vervangen om de voortzetting van zijn bedrijf en handhaving van de daaruit gewonnen inkomsten te verzekeren. De tweede regeling beoogt daarentegen de producent steun te verlenen in ruil voor een vermindering van zijn productie.

Een producent die wordt getroffen door ziekte onder zijn veestapel en de dieren moet laten afmaken, ontvangt bijvoorbeeld 100 000 ECU, hetgeen meer of minder overeenkomt met de waarde van de veestapel, dat wil zeggen zijn bedrijfskapitaal. Een landbouwer in gelijke omstandigheden wiens veestapel gezond is, zal daarom ook een bedrijfskapitaal hebben met een waarde van 100 000 ECU. Wanneer beide producenten hun veestapel hebben teruggebracht respectievelijk aangevuld tot 80 % van hun vroegere productie, hebben beide volgens de

hierboven voorgestane uitlegging een bedrijfskapitaal (de veestapel) met een waarde van 80 000 ECU en daarnaast 20 000 ECU in kas, overeenkomend met de waarde van het vee dat uit de productie is gehaald. Vanuit bedrijfsoogpunt betekent de verminderde veestapel in beide gevallen, dat de opbrengst van de productie 20 % minder bedraagt dan voorheen, maar ter compensatie ontvangen beiden dezelfde steun die hen in staat stelt een redelijk inkomen uit hun bedrijf te halen.

Met deze uitlegging worden beide producenten dus volledig gelijk behandeld, hetgeen niet het geval zou zijn bij de door de Commissie verdedigde uitlegging.

35. Dat het de normale productie van het bedrijf is die moet worden verminderd, wordt overigens ook bevestigd door de wat duidelijker formulering van de bepalingen in de basisverordening met betrekking tot onttrekking van landbouwgrond aan de landbouwproductie. Blijkens artikel 1 bis, lid 2, komt bouwland in aanmerking voor extensiveringssteun, op voorwaarde *dat het gedurende een nader te bepalen referentieperiode effectief is bebouwd.* Uit artikel 1 bis, lid 3, blijkt, dat het uit de productie genomen bouwland ten minste 20 % van de oppervlakte van het *in lid 2 bedoelde bouwland* van het betrokken bedrijf moet uitmaken. Deze formulering maakt duidelijk, dat het de grond is die gedurende de referentieperiode is bebouwd, die moet worden verminderd, en niet de grond die op enig ander moment kan zijn bebouwd.

36. De gestelde vragen moeten daarom naar mijn mening aldus worden beantwoord, dat het bepaalde in artikel 1 ter, lid 3, sub c, van de basisverordening en artikel 4, leden 1 en 2, artikel 7 en artikel 10, lid 1, van de uitvoeringsverordening aldus moeten worden uitgelegd, dat een vleesproducent die zijn productie reeds heeft verminderd gedurende een periode tussen de afloop van de referentieperiode en de aanvang van de verbintenisperiode, recht heeft op steun, wanneer zijn productie in de verbintenisperiode daadwerkelijk 20 % lager is dan de gemiddelde productie in de referentieperiode.

Conclusie

37. Het bepaalde in artikel 1 ter, lid 3, sub c, van verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, ingevoegd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1094/88 van de Raad van 25 april 1988, en artikel 4, leden 1 en 2, artikel 7 en artikel 10, lid 1,

van verordening (EEG) nr. 4115/88 van de Commissie van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van de steunregeling voor de extensivering van de produktie, moeten aldus worden uitgelegd, dat een vleesproducent die zijn productie reeds heeft verminderd gedurende een periode tussen de afloop van de referentieperiode en de aanvang van de verbintenisperiode, recht heeft op steun, wanneer zijn productie in de verbintenisperiode daadwerkelijk 20 % lager is dan de gemiddelde productie in de referentieperiode.