ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAEL B. ELMER
της 24ης Οκτωβρίου 1996 *

Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση, το ιταλικό Consiglio di Stato έχει υποβάλει στο Δικαστήριο ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία κανόνων του κοινοτικού δικαίου σχετικών με την εκτατικοποίηση της παραγωγής πλεονασματικών προϊόντων στον τομέα της γεωργίας.

Ο βασικός κανονισμός

2. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 797/85 του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 1985, για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των γεωργικών διαρθρώσεων [1], όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1760/87 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουνίου 1987 [2], και από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1094/88 του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988 [3] (στο εξής: βασικός κανονισμός), έχει θεσπίσει υπέρ των γεωργικών εκμεταλλεύσεων ένα σύστημα ενισχύσεων για τις επενδύσεις που επιτρέπουν τη μείωση του κόστους παραγωγής και τη βελτίωση των συνθηκών ζωής και εργασίας ή που σκοπούν στη μετατροπή της παραγωγής.

3. Ο βασικός κανονισμός περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις ακόλουθες διατάξεις:

«Τίτλος 01

Παύση της καλλιέργειας αρόσιμων γαιών

Άρθρο 1α

1. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν ένα καθεστώς ενισχύσεων που προορίζεται να ενθαρρύνει την παύση της καλλιέργειας αρόσιμων γαιών.

2. Όλες οι αρόσιμες γαίες μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ενίσχυσης για παύση της καλλιέργειας χωρίς διάκριση ως προς τις καλλιέργειες, υπό τον όρο ότι οι γαίες έχουν πραγματικά καλλιεργηθεί κατά τη διάρκεια μιας περιόδου αναφοράς, η οποία πρόκειται να καθοριστεί. Εξαιρούνται από το εν λόγω καθεστώς οι γαίες στις οποίες καλλιεργούνται είδη τα οποία δεν υπάγονται σε κοινή οργάνωση αγοράς.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η δανική.

1 — ΕΕ L 93, σ. 1.

2 — ΕΕ L 167, σ. 1.

3 — ΕΕ L 106, σ. 28.

3. Οι αρόσιμες γαίες που αποσύρονται από την παραγωγή πρέπει να αντιστοιχούν τουλάχιστον στο 20 % των αναφερομένων στην παράγραφο 2 αρόσιμων γαιών της οικείας εκμετάλλευσης (...).

Τίτλος 02

Εκτατικοποίηση της παραγωγής

Άρθρο 1β

4. Τα κράτη μέλη καθορίζουν:

1. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν καθεστώς ενισχύσεων που προορίζεται για την εκτατικοποίηση της καλλιέργειας των πλεονασματικών προϊόντων. Ως πλεονασματικά προϊόντα θεωρούνται τα προϊόντα για τα οποία δεν υπάρχουν, κατά τρόπο συστηματικό σε κοινοτικό επίπεδο, κανονικές δυνατότητες διάθεσης μη επιδοτούμενης.

(...)

β) την περίοδο αναφοράς που αναφέρεται στην παράγραφο 2·

(...)

γ) την υποχρέωση που θα αναλάβει ο δικαιούχος, προκειμένου ιδίως να εξακριβώνεται ότι, επί του συνόλου της εκμετάλλευσης, η καλλιεργούμενη έκταση έχει όντως μειωθεί.

2. Ως εκτατικοποίηση νοείται η μείωση της παραγωγής του συγκεκριμένου προϊόντος τουλάχιστον κατά 20 %, χωρίς να αυξάνεται το δυναμικό της παραγωγής άλλων πλεονασματικών προϊόντων, κατά τη διάρκεια μιας περιόδου τουλάχιστον πέντε ετών. Ωστόσο, η αύξηση αυτή επιτρέπεται κατ' αναλογία μιας ενδεχόμενης αύξησης της χρησιμοποιούμενης γεωργικής έκτασης της εκμετάλλευσης.

(...)

3. Τα κράτη μέλη καθορίζουν:

α) τους όρους χορήγησης της ενίσχυσης και ιδίως τους τρόπους μείωσης της παραγωγής για τα διάφορα προϊόντα. Προκειμένου για τη μείωση της παραγωγής, που αναφέρεται στην παράγραφο 2, για μεν το βόειο κρέας είναι δυνατό να προβλεφθεί ότι ο αριθμός των ζώων πρέπει να μειωθεί κατά τουλάχιστον 20 % (...)·

β) (...)

γ) την περίοδο αναφοράς ανάλογα με τη συγκεκριμένη παραγωγή για τον υπολογισμό της μείωσης·

δ) την υποχρέωση που θα αναλάβει ο δικαιούχος προκειμένου ιδίως να εξακριβώνεται ότι η παραγωγή έχει όντως μειωθεί.»

Ο κανονισμός εφαρμογής

4. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 4115/88 της Επιτροπής, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, περί καθορισμού των λεπτομερειών εφαρμογής του καθεστώτος ενισχύσεων στην εκτατικοποίηση της παραγωγής [4] (στο εξής: κανονισμός εφαρμογής), αναφέρει στο άρθρο 2, σε συνδυασμό με το παράρτημα I, ότι το βόειο κρέας καλύπτεται από το σύστημα των ενισχύσεων για την εκτατικοποίηση της παραγωγής.

Ο κανονισμός εφαρμογής περιλαμβάνει και τις ακόλουθες διατάξεις οι οποίες ασκούν επιρροή εν προκειμένω:

«*Άρθρο 3*

1. Προκειμένου να τύχει της ενίσχυσης στην εκτατικοποίηση, ο παραγωγός πρέπει να αναλάβει την υποχρέωση να μειώσει πραγματικά την παραγωγή ενός ή περισσοτέρων εκ των προϊόντων, που αναφέρονται στο παράρτημα I. (...)

4 — ΕΕ L 361, σ. 13.

Άρθρο 4

1. Η μείωση της παραγωγής εξασφαλίζεται από το γεωργό σύμφωνα με τις λεπτομέρειες που ορίζουν τα κράτη μέλη, σε σχέση με τη συνήθη παραγωγή της γεωργικής του εκμετάλλευσης που προκύπτει από τον μέσο όρο της ετήσιας παραγωγής κατά τη διάρκεια μιας περιόδου αναφοράς.

Στις λεπτομέρειες εφαρμογής που θα εγκρίνουν τα κράτη μέλη δύνανται να προβλέπονται οι δύο ακόλουθες μέθοδοι:

— μία "ποσοτική" μέθοδος με βάση τις ποσότητες που μειώθηκαν πραγματικά σύμφωνα με το άρθρο 6

ή/και

— (...).

2. Η περίοδος αναφοράς, η οποία ορίζεται από τα κράτη μέλη, θα πρέπει να επιτρέπει τον καθορισμό του επιπέδου της συνήθους ετήσιας παραγωγής της εν λόγω εκμετάλλευσης, που θα χρησιμεύσει ως αξιόπιστη βάση για τον υπολογισμό της μείωσης και να αντικατοπτρίζει, ενδεχόμενα, τις συνέπειες της μετατροπής της παραγωγής προς ένα λιγότερο εντατικό σύστημα.

Το επίπεδο της ετήσιας συνήθους παραγωγής της γεωργικής εκμετάλλευσης διαπιστώνεται με βάση έγγραφα διαχείρισης τεχνικής και οικονομικής φύσης· είναι δυνατόν να εκτιμάται βάσει των κατάλληλων τεχνικών κριτηρίων για τους διαφόρους τομείς της παραγωγής σε περίπτωση εφαρμογής της μεθόδου "τεχνικές παραγωγής".

(...)

Άρθρο 6

1. Στην περίπτωση εφαρμογής "ποσοτικής" μεθόδου, η μείωση της παραγωγής κατά 20 % τουλάχιστον, για κάθε μεμονωμένη γεωργική εκμετάλλευση, υπολογίζεται, για κάθε προϊόν που αφορά η ανάληψη υποχρέωσης, σε σχέση με το σύνολο της παραγωγής της εκμετάλλευσης που παράγει τα εν λόγω προϊόντα.

(...)

Άρθρο 7

Σε περίπτωση εφαρμογής της "ποσοτικής" μεθόδου στον τομέα του βοείου κρέατος, η μείωση της παραγωγής δύναται να πραγματοποιείται μέσω της αντίστοιχης μείωσης του αριθμού των ζώων που αποτελούν την αγέλη.

Στην περίπτωση αυτή, τα κράτη μέλη:

— φροντίζουν για τη σφαγή των ζώων τα οποία αφορά η μείωση ή για την οριστική εξαγωγή τους σε τρίτες χώρες,

— μεριμνούν ώστε τα υπόλοιπα ζώα της αγέλης να μην αποτελέσουν το αντικείμενο εντατικοποίησης της παραγωγής.

Άρθρο 9

1. Στην αίτηση για τη χορήγηση ενίσχυσης ο παραγωγός αναφέρει:

(...)

β) για τα προϊόντα που αποτελούν το αντικείμενο εκτατικοποίησης:

— σε περίπτωση εφαρμογής της "ποσοτικής" μεθόδου, τη μέση ετήσια παραγωγή της εκμετάλλευσης,

— (...).

2. Στην περίπτωση εκτατικοποίησης στην κτηνοτροφική παραγωγή, ο αιτών αναφέρει επίσης:

— τη μέση σύνθεση του χορτοφάγου ζωικού κεφαλαίου, κατά την περίοδο αναφοράς καθώς και τις ετήσιες ανάγκες διατροφής του,

— τις μέσες ποσότητες ζωοτροφών που αγοράστηκαν εκτός της εκμετάλλευσης κατά την περίοδο αναφοράς.

3. Η αίτηση για τη χορήγηση ενίσχυσης συνοδεύεται από:

— τα στοιχεία τεχνικής ή οικονομικής φύσης με βάση τα οποία ορίστηκε η μέση παραγωγή που αναφέρεται στην παράγραφο 1, στοιχείο β, ΄ πρώτη περίπτωση, ή, ελλείψει των εν λόγω στοιχείων, μια λεπτομερή εκτίμηση της εν λόγω μέσης παραγωγής.

— την ανάληψη υποχρέωσης από τον παραγωγό, με την επιφύλαξη της χορήγησης της ενίσχυσης, σύμφωνα με το άρθρο 10.

Άρθρο 10

1. Ο παραγωγός αναλαμβάνει την υποχρέωση σε συνάρτηση με τις λεπτομέρειες εφαρμογής που καθορίζονται από τα κράτη μέλη:

— είτε να μειώσει, κατά 20 % τουλάχιστον σε σχέση με το ετήσιο επίπεδο παραγωγής της περιόδου αναφοράς, την παραγωγή του ή των προϊόντων τα οποία αφορά η εκτατικοποίηση στην περίπτωση εφαρμογής της "ποσοτικής" μεθόδου.

— είτε (...).»

Η εθνική νομοθεσία

5. Κατ' εφαρμογήν των ανωτέρω διατάξεων του κοινοτικού δικαίου και με σκοπό την προσαρμογή τους στην κατάσταση στην Ιταλία, ο Ιταλός Υπουργός Γεωργίας και Δασών εξέδωσε την απόφαση 34 της 8ης Φεβρουαρίου 1990 [5] (στο εξής: απόφαση).

Κατά το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, της αποφάσεως, όλοι οι παραγωγοί που καλλιεργούν τα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι του κανονισμού εφαρμογής μπορούν να λάβουν, κατόπιν αιτήσεώς τους, ενίσχυση για την εκτατικοποίηση της παραγωγής. Προς τούτο, οι παραγωγοί πρέπει να αναλάβουν την υποχρέωση να μειώσουν πράγματι την παραγωγή ενός ή περισσοτέρων προϊόντων επί πέντε έτη.

Το άρθρο 4, παράγραφος 6, της αποφάσεως προβλέπει ότι, σε περίπτωση εφαρμογής της ποσοτικής μεθόδου μειώσεως της παραγωγής (βλ. το άρθρο 4 του κανονισμού εφαρμογής), η μείωση της παραγωγής κάθε προϊόντος που καλύπτεται από την υποχρέωση πρέπει να αντιστοιχεί τουλάχιστον στο 20 % της συνολικής παραγωγής, από την ενδιαφερόμενη εκμετάλλευση, του συγκεκριμένου προϊόντος κατά την περίοδο αναφοράς.

5 — *GURI* (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας), τακτικό παράρτημα αριθ. 48 της 27ης Φεβρουαρίου 1990.

Το άρθρο 5, πρώτο και τρίτο εδάφιο, της αποφάσεως καθόρισε, όσον αφορά τα κτηνοτροφικά προϊόντα, ότι η περίοδος αναφοράς που πρέπει να χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της μειώσεως της παραγωγής και τον έλεγχο της εφαρμογής της εκτατικοποιήσεως αποτελείται από τις περιόδους εμπορίας 1986-87 και 1987-88. Η περίοδος που καλύπτεται από την υποχρέωση δεν μπορεί να αρχίσει πριν από την περίοδο εμπορίας 1989-90.

6. Με την εγκύκλιο αριθ. 245 της 5ης Σεπτεμβρίου 1990 (στο εξής: εγκύκλιος), ο Ιταλός Υπουργός Γεωργίας και Δασών καθόρισε σειρά κανόνων εφαρμογής του συστήματος των ενισχύσεων για την εκτατικοποίηση της παραγωγής. Συγκεκριμένα, η εγκύκλιος περιέχει, μεταξύ άλλων, κανόνες σχετικά με τη διακύμανση της παραγωγής κατά την περίοδο που περιλαμβάνεται μεταξύ της περιόδου αναφοράς (περίοδος εμπορίας 1986-87 και 1987-88) και της ενάρξεως της καλυπτομένης από την υποχρέωση περιόδου (περίοδος εμπορίας 1989-90). Στο εξής θα χρησιμοποιώ την έκφραση «ενδιάμεση περίοδος» για την περίοδο αυτή, η οποία, όπως προελέχθη, αποτελείται από την περίοδο εμπορίας 1988-89.

Κατά την εγκύκλιο, ο δικαιούχος της ενισχύσεως αναλαμβάνει την υποχρέωση να μειώσει επί πέντε έτη την ετήσια παραγωγή του τουλάχιστον κατά το 20 % της μέσης παραγωγής κατά την περίοδο αναφοράς. Συνεπώς, ο αριθμός των ζώων της αγέλης κατά και μέχρι το τέλος κάθε καλυπτομένης από την υποχρέωση περιόδου εμπορίας δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να αυξηθεί σε σχέση με τον αριθμό των ζώων που αποτελούσαν το ζωικό κεφάλαιο κατά την περίοδο αναφοράς. Μόνον η μείωση του αριθμού των ζώων της αγέλης είναι θεμιτή.

Η εγκύκλιος προβλέπει επί πλέον ότι η αύξηση του αριθμού των ζώων της κτηνοτροφικής εκμεταλλεύσεως κατά την ενδιάμεση περίοδο δεν θίγει το δικαίωμα του παραγωγού για την ενίσχυση, καθότι αυτός έχει υποχρέωση να μειώσει τον αριθμό των ζώων σε σχέση με τον μέσο αριθμό των ζώων που περιλαμβάνονταν στο ζωικό κεφάλαιο κατά την περίοδο αναφοράς. Εντούτοις, σε περίπτωση μειώσεως του αριθμού των ζώων της κτηνοτροφικής εκμεταλλεύσεως κατά την ενδιάμεση περίοδο, ο κτηνοτρόφος δεν δικαιούται ενισχύσεως αν η επελθούσα κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως περαιτέρω μείωση του αριθμού των ζώων αποδεικνύεται κατώτερη του 20 % του αριθμού των ζώων κατά την περίοδο αναφοράς.

7. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι, κατά την επεξεργασία της εγκυκλίου, η Ιταλική Κυβέρνηση διαβουλεύθηκε με την Επιτροπή για να πληροφορηθεί αν η ανωτέρω ερμηνεία των κανόνων είναι βάσιμη. Η Επιτροπή δέχθηκε με ένα σημείωμα την εκ μέρους της Ιταλικής Κυβερνήσεως ερμηνεία των κανόνων του κοινοτικού δικαίου.

Τα πραγματικά περιστατικά

8. Οι γεωργικές εκμεταλλεύσεις S. Agri SNC (στο εξής: Agri) και Agricola Veneta

Sas (στο εξής: Veneta) υπέβαλαν στις 31 Μαρτίου 1990 στο Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova αίτηση ενισχύσεως για την εκτατικοποίηση της παραγωγής τους που συνίσταται στην εκτροφή βοοειδών.

9. Το μέγεθος του ζωικού κεφαλαίου των δύο εκμεταλλεύσεων κατά τις ασκούσες επιρροή περιόδους εμπορίας εμφαίνεται στον κατωτέρω πίνακα, ο οποίος ομαδοποιεί τις διάφορες κατηγορίες βοοειδών υπό τον γενικό όρο αριθμός των εκτρεφομένων ζώων.

Αριθμός των εκτρεφομένων ζώων από την	Μέσος όρος κατά την περίοδο αναφοράς	Ενδιάμεση περίοδος	Πρώτος έτος της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως
Agri	868,42	529,30	459,95
Veneta	1 124,15	507,63	441,72

10. Η σημαντική μείωση της παραγωγής κατά την ενδιάμεση περίοδο οφειλόταν, και στις δύο περιπτώσεις, σε επιδημία αφθώδους πυρετού, στην Ιταλία κατά την περίοδο εμπορίας 1988-89. Το ζωικό κεφάλαιο της Agri και της Veneta δεν επλήγη το ίδιο από τον αφθώδη πυρετό, αλλά οι εκμεταλλεύσεις αυτές αναγκάστηκαν να μειώσουν την παραγωγή τους, δεδομένου ότι η ζήτηση βοείου κρέατος στην περιοχή του Veneto είχε πέσει λόγω του αφθώδους πυρετού στην περιοχή αυτή.

11. Με αποφάσεις της 18ης Μαρτίου 1991, το Ispettorato regionale dell'agricoltura di Padova πληροφόρησε την Agri και τη Veneta για την απόρριψη των αιτήσεών τους περί χορηγήσεως ενισχύσεως για την εκτατικοποίηση της κτηνοτροφικής παραγωγής, ισχυριζόμενο ότι η μείωση που επήλθε κατά το πρώτος έτος της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως, μη λαμβανομένης υπόψη της ήδη γενομένης κατά την ενδιάμεση περίοδο μειώσεως του αριθμού των ζώων της αγέλης, αντιπροσώπευε λιγότερο από το 20 % του μέσου ετησίου αριθμού των εκτραφέντων κατά την περίοδο αναφοράς ζώων.

Τα προδικαστικά ερωτήματα

12. Η προσφυγή που η Agri και η Veneta άσκησαν κατά των αποφάσεων αυτών εκκρεμεί τώρα ενώπιον του Consiglio di Stato, το οποίο, με διάταξη της 21ης Μαρτίου 1995, αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Συμβιβάζεται προς την κοινοτική έννομη τάξη, και ειδικότερα προς το άρθρο 1β, παράγραφος 3, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΟΚ) 797/85 του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 1985, για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των γεωργικών διαρθρώσεων, όπως αυτό

θεσπίστηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1094/88 του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988, καθώς και προς τα άρθρα 4, παράγραφοι 1 και 2, 7 και 10, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 4115/88 της Επιτροπής, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, περί καθορισμού των λεπτομερειών εφαρμογής του καθεστώτος ενισχύσεων στην εκτατικοποίηση της παραγωγής, εθνική διάταξη η οποία, εφόσον μεσολαβεί ενδιάμεσος χρόνος μεταξύ του τέλους της περιόδου αναφοράς και της ενάρξεως της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως, λαμβάνει υπόψη όχι μόνο την πραγματοποιηθείσα παραγωγή (αριθμό των ζώων της αγέλης) κατά την περίοδο αναφοράς, σε σχέση με αυτή που πρέπει να πραγματοποιηθεί κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως, αλλά και τις διακυμάνσεις της παραγωγής που έλαβαν χώρα κατά την ανωτέρω ενδιάμεση περίοδο;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως επί του προηγουμένου ερωτήματος, συμβιβάζεται προς την προαναφερθείσα κοινοτική ρύθμιση εθνική διάταξη προβλέπουσα, σε περίπτωση μειώσεως των ζώων της κτηνοτροφικής παραγωγής κατά την ενδιάμεση περίοδο μεταξύ του τέλους της περιόδου αναφοράς και της ενάρξεως της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως, όχι μόνο τη μη χορήγηση της ενισχύσεως για τα εν λόγω ζώα αλλά και τον μη συνυπολογισμό τους για τον σκοπό υπολογισμού της ελάχιστης ποσοστιαίας μειώσεως κατά 20 % της παραγωγής μεταξύ της περιόδου αναφοράς και της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως που συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση της ενισχύσεως (με συνέπεια ειδικότερα τη μη καταβολή της ενισχύσεως για τα ζώα για τα οποία προβλέπεται η μείωση κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως, όταν ο αριθμός τους είναι κατώτερος του 20 % του μέσου αριθμού των εκτραφέντων κατά την περίοδο αναφοράς ζώων);»

13. Με τα ερωτήματα αυτά, το εθνικό δικαστήριο ζητεί στην πραγματικότητα από το Δικαστήριο να εκτιμήσει αν τα άρθρα του βασικού κανονισμού και του κανονισμού εφαρμογής που παραθέτει πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι η παραγωγή που πρέπει να μειωθεί για να μπορέσει ο παραγωγός να λάβει την ενίσχυση για την εκτατικοποίηση είναι η μέση παραγωγή κατά την περίοδο αναφοράς ή η παραγωγή κατά την ενδιάμεση περίοδο.

Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

14. Η Agri και η Veneta ισχυρίστηκαν ότι μια εθνική διάταξη, η οποία, όταν μεσολαβεί χρονικό διάστημα μεταξύ του τέλους της περιόδου αναφοράς και της ενάρξεως της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως, δεν περιορίζεται να λάβει υπόψη, για να εκτιμηθεί αν μπορεί να χορηγηθεί η ενίσχυση για την εκτατικοποίηση, τον όγκο της παραγωγής κατά την περίοδο αναφοράς συγκρινόμενο με τον όγκο της παραγωγής κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως, αλλά λαμβάνει υπόψη και τις διακυμάνσεις της παραγωγής κατά την ενδιάμεση περίοδο, δεν μπορεί να θεωρηθεί σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο.

15. Η Ιταλική Κυβέρνηση φρονεί ότι οι εν λόγω κοινοτικές διατάξεις έχουν την έννοια ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όχι μόνον ο όγκος της παραγωγής κατά την περίοδο αναφοράς, συγκρινόμενος με τον όγκο που πρέπει να έχει η παραγωγή κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως, αλλά και οι διακυμάνσεις της παραγωγής κατά την ενδιάμεση περίοδο. Έτσι, σε περίπτωση μειώσεως της παραγωγής κατά την ενδιά-

μεση περίοδο, η ενίσχυση για την εκτατικοποίηση δεν μπορεί να χορηγηθεί παρά μόνον αν έγινε νέα μείωση της ήδη μειωμένης παραγωγής.

16. Η Επιτροπή εξέθεσε ότι οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι, για να εκτιμηθεί αν ο παραγωγός δικαιούται της ενισχύσεως, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι μειώσεις της παραγωγής που επήλθαν κατά την ενδιάμεση περίοδο, δεδομένου ότι η μείωση πρέπει να αποτελεί συνέπεια της υποχρεώσεως που ανέλαβε ο παραγωγός να μειώσει την παραγωγή του και το αντάλλαγμα για την καταβολή της ενισχύσεως. Συνεπώς, πρέπει να απαιτείται ως προϋπόθεση ότι κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως, ο παραγωγός έχει πράγματι μειώσει την παραγωγή του κατά το 20 % της παραγωγής της περιόδου αναφοράς.

Η άποψή μου

17. Με απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1993 [6], το Δικαστήριο διευκρίνισε την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά το σύστημα των ενισχύσεων για την εκτατικοποίηση και έκρινε ότι:

«Επ' αυτού, διαπιστώνεται ότι οι επίμαχες κοινοτικές διατάξεις περιορίζουν την αρμοδιότητα των κρατών μελών στα ζητήματα τεχνικού χαρακτήρα και δεν τους επιτρέπουν να προσδιορίζουν τον κύκλο των δικαιούχων. Η αρμοδιότητά τους αυτή αφορά μόνο την πρακτική εφαρμογή του συστήματος ενισχύσεως, δηλαδή την προσαρμογή του στις τοπικές συνθήκες, και ειδικότερα τους συγκεκριμένους τρόπους μειώσεως της παραγωγής.»

Επομένως, όταν τα κράτη μέλη διαχειρίζονται το σύστημα ενισχύσεων για την εκτατικοποίηση, πρέπει να κινούνται αυστηρώς εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που τους απονέμουν οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Δεν επιτρέπεται στις αρχές των διαφόρων κρατών μελών να εισαγάγουν, για τη χορήγηση της ενισχύσεως, άλλα κριτήρια εκτός αυτών που έχουν καθοριστεί στο κοινοτικό δίκαιο.

18. Κατά το άρθρο 1β, παράγραφοι 2 και 3, στοιχείο γ', του βασικού κανονισμού, οι προϋποθέσεις για να μπορέσει ο παραγωγός να λάβει την ενίσχυση για την εκτατικοποίηση είναι να μειώσει επί πέντε έτη την παραγωγή του τουλάχιστον κατά το 20 % της παραγωγής μιας περιόδου αναφοράς που καθορίζεται από τα κράτη μέλη.

19. Έτσι, για την κτήση του δικαιώματος προς ενίσχυση, πρέπει πρώτα να υφίσταται «μείωση» (βλ. το άρθρο 1β, παράγραφος 2, του βασικού κανονισμού). Ακριβώς αυτό υπογραμμίζουν στον κανονισμό εφαρμογής οι εκφράσεις «να μειώσει πραγματικά» (άρθρο 3, παράγραφος 1) και «ποσότητες που μειώθηκαν πραγματικά» (άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίπτωση). Σε περίπτωση εφαρμογής της ποσοτικής μεθόδου για το βόειο κρέας, η μείωση της παραγωγής μπορεί να γίνει μέσω της «αντίστοιχης μείωσης του αριθμού των ζώων που αποτελούν την αγέλη»,

6 — Υπόθεση C-190/91, Lanic (Συλλογή 1993, σ. I-67).

αλλά τότε τα κράτη μέλη θα πρέπει όχι μόνο να εξασφαλίσουν τη σφαγή των συγκεκριμένων ζώων ή την οριστική εξαγωγή τους προς τρίτες χώρες, αλλά και να φροντίσουν «ώστε τα υπόλοιπα ζώα της αγέλης να μην αποτελέσουν το αντικείμενο εντακτικοποίησης της παραγωγής» (άρθρο 7). Κατά την άποψή μου, οι εκφράσεις αυτές υπογραμμίζουν ότι το κρίσιμο στοιχείο είναι η πραγματική μείωση της παραγωγής κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως, καθώς και η δυνατότητα ελέγχου της μειώσεως αυτής.

20. Επί πλέον, πρέπει να πρόκειται περί μειώσεως «τουλάχιστον κατά 20 %, (...) κατά τη διάρκεια μιας περιόδου τουλάχιστον πέντε ετών», της παραγωγής του συγκεκριμένου προϊόντος (βλ. το άρθρο 1β, παράγραφος 2, του βασικού κανονισμού). Τα κράτη μέλη καθορίζουν «την περίοδο αναφοράς ανάλογα με τη συγκεκριμένη παραγωγή για τον υπολογισμό της μείωσης» (άρθρο 1β, παράγραφος 3, στοιχείο γ', του βασικού κανονισμού). Λεπτομερέστεροι κανόνες εισάγονται με το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού εφαρμογής, κατά το οποίο η μείωση της παραγωγής πρέπει να γίνει «σε σχέση με τη συνήθη παραγωγή της γεωργικής (...) εκμετάλλευσης που προκύπτει από το μέσο όρο της ετήσιας παραγωγής κατά τη διάρκεια μιας περιόδου αναφοράς». Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, η περίοδος αναφοράς που επρόκειτο να καθοριστεί από τα κράτη μέλη «πρέπει να επιτρέπει τον καθορισμό του επιπέδου της συνήθους ετήσιας παραγωγής της εν λόγω εκμετάλλευσης που θα χρησιμεύσει ως αξιόπιστη βάση για τον υπολογισμό της μείωσης και να αντικατοπτρίζει, ενδεχομένως, τις συνέπειες της μετατροπής της παραγωγής προς ένα λιγότερο εντατικό σύστημα.»

Κατά την άποψή μου, οι εκφράσεις αυτές δείχνουν ότι ο έλεγχος του αν η αναγκαία μείωση πράγματι επιτεύχθηκε κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως πρέπει να συνίσταται στη σύγκριση της πραγματικής παραγωγής κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως με τη μέχρι τότε συνήθη παραγωγή, δηλαδή τη μέση παραγωγή κατά την περίοδο αναφοράς.

Για να παρασχεθεί στις αρχές ασφαλής βάση υπολογισμού της επιβαλλομένης μειώσεως, ο παραγωγός πρέπει να επισυνάψει στην αίτησή του περί χορηγήσεως ενισχύσεως για την εκτατικοποίηση σειρά πληροφοριακών στοιχείων ως προς την κατάσταση της εκμεταλλεύσεως. Ειδικότερα, από το άρθρο 9 του κανονισμού εφαρμογής προκύπτει ότι ο κτηνοτρόφος πρέπει να αναφέρει τη μέση ετήσια παραγωγή της εκμεταλλεύσεως κατά την περίοδο αναφοράς, τη μέση σύνθεση του χορτοφάγου ζωικού κεφαλαίου και τις ανάγκες διατροφής του κατά την ίδια περίοδο, καθώς και τη μέση ποσότητα ζωοτροφών που αγοράστηκαν εκτός της εκμεταλλεύσεως κατά την ανωτέρω περίοδο. Τέλος, η αίτηση για τη χορήγηση ενισχύσεως πρέπει να συνοδεύεται από τα στοιχεία τεχνικής ή οικονομικής φύσεως βάσει των οποίων καθορίζεται η μέση παραγωγή και από την υποχρέωση που αναλαμβάνει ο παραγωγός για να λάβει την ενίσχυση. Με την αντιπαραβολή όλων αυτών των στοιχείων είναι δυνατόν να ελεγχθεί αν είναι ακριβή τα δεδομένα ως προς την παραγωγή, κατά την περίοδο αναφοράς.

21. Η κατά τα ανωτέρω υπολογιζομένη μείωση πρέπει να γίνει επί «της παραγωγής του συγκεκριμένου προϊόντος» (βλ. το άρθρο 1β, παράγραφος 2, του βασικού κανονισμού). Η έκφραση αυτή δεν είναι εντελώς σαφής. Τα συμφραζόμενα, ιδίως δε ο όρος «μείωση κατά 20 % τουλάχιστον», επιτρέπουν το συμπέρασμα ότι η έκφραση «παραγωγή του συγκεκριμένου προϊόντος»

παραπέμπει σε μια ποσοτική έννοια, δηλαδή σε κάτι που μπορεί να μετρηθεί. Αλλά πώς να μετρήσει κανείς την παραγωγή βοείου κρέατος; Εξ όσων γνωρίζω, δεν υφίσταται κάποιο βαρόμετρο της παραγωγής που να μπορεί να δείξει, σε δεδομένο χρονικό σημείο, την παραγωγή ενός κτηνοτρόφου σε βόειο κρέας. Ακόμη και αν ένας ειδικός μπορεί κατά πάσα πιθανότητα να προβεί σε έγκυρη εκτίμηση του όγκου της παραγωγής που ελήφθη από συγκεκριμένη αγέλη κατά ορισμένη περίοδο, μια τέτοια εκτίμηση, όπως οι προβλέψεις, ενέχει κάποια αβεβαιότητα, π.χ. λόγω του κινδύνου προσβολής της αγέλης από επιζωοτία. Εξάλλου, όπως προανέφερα, το άρθρο 7 του κανονισμού εφαρμογής δείχνει σαφώς ότι σε περίπτωση εφαρμογής της ποσοτικής μεθόδου — η οποία πρέπει να θεωρείται ως απλοποιημένη μέθοδος πραγματικής μειώσεως της παραγωγής — η μείωση του αριθμού των ζώων της αγέλης δεν είναι επαρκής, αλλά τα κράτη μέλη πρέπει επί πλέον να εξασφαλίσουν ότι η υπόλοιπη αγέλη δεν θα καταστεί κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως αντικείμενο εντατικοποιήσεως της παραγωγής, πράγμα που κατ' ανάγκην συνεπάγεται έλεγχο της πραγματικής καταστάσεως κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως.

22. Έτσι, εξ όσων γνωρίζω, δεν υφίσταται άλλη μέθοδος υπολογισμού δυναμένη να χρησιμοποιηθεί για την «παραγωγή του συγκεκριμένου προϊόντος» παρά μόνον η εξακρίβωση του αριθμού των βοοειδών *που πράγματι ήχθησαν στο σφαγείο κατά ορισμένη περίοδο*. Συνεπώς, πρέπει να πρόκειται για περίοδο που έχει ήδη παρέλθει και όχι για μέλλουσα περίοδο, όπως είναι η περίοδος ισχύος της υποχρεώσεως κατά το χρονικό σημείο που ο παραγωγός αναλαμβάνει μια υποχρέωση και που οφείλει να προβεί σε πράξεις ή παραλείψεις για να μειώσει την παραγωγή του. Τούτο δεν έχει καμία σχέση με τη δυνατότητα ελέγχου, κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως και κατά τη λήξη της περιόδου αυτής, αν κατά την περίοδο αυτή, η παραγωγή πράγματι μειώθηκε στις αναλογίες για τις οποίες δεσμεύτηκε ο παραγωγός.

23. Νομίζω ότι οι κανονισμοί διατυπώθηκαν με βάση την υπόθεση ότι δεν υφίσταται ενδιάμεση περίοδος μεταξύ της περιόδου αναφοράς και της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως. Οι κανονισμοί «αντιστοιχούν» στη συνήθη κατάσταση, όπου τα κράτη μέλη καθορίζουν μια περίοδο αναφοράς που αντικατοπτρίζει τη συνήθη παραγωγή και όπου ο παραγωγός παρέχει πληροφοριακά στοιχεία επί της παραγωγής του κατά την περίοδο αναφοράς, όπου οι αρχές των κρατών μελών υπολογίζουν επ' αυτής της βάσεως την επιβαλλομένη μείωση και όπου ο παραγωγός μειώνει από την έναρξη της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως την παραγωγή του, η οποία, σε εκείνο το χρονικό σημείο, είναι, φυσιολογικά, λίγο πολύ η ίδια με την παραγωγή του κατά την περίοδο αναφοράς. Ο υπολογισμός του ποσού της μειώσεως και ο έλεγχος του αν πράγματι έγινε η μείωση αυτή δεν πρέπει φυσιολογικά να δημιουργούν προβλήματα. Επί πλέον, υπό φυσιολογικές συνθήκες, δεν χωρεί αμφιβολία ότι η έκφραση «παραγωγή» αφορά τη μέση παραγωγή κατά την περίοδο αναφοράς. Επ' αυτού, ίσως έχει ενδιαφέρον να υπογραμμιστεί το εξής: σε όλες τις περιπτώσεις όπου οι κανονισμοί δεν χρησιμοποιούν απλώς τον όρο «παραγωγή», αλλά διευκρινίζουν την έννοια αυτή, γίνεται χρήση εκφράσεων που παραπέμπουν στην περίοδο αναφοράς όπως «η συνήθης παραγωγή», «η συνήθης ετήσια παραγωγή», «η μέση παραγωγή» και «η παραγωγή κατά την περίοδο αναφοράς».

24. Είναι πιθανό η μέση ετήσια παραγωγή μιας εκμεταλλεύσεως κατά μια ορισμένη περίοδο αναφοράς, η οποία περιλαμβάνει διάφορες περιόδους εμπορίας, να είναι παραπλανητική, αν π.χ. η παραγωγή κατά ένα ή περισσότερα έτη μεταξύ των ετών που συνιστούν την περίοδο αναφοράς ήταν ασυνήθιστα χαμηλή λόγω φυσικών καταστροφών, παρασίτων ή ασθενειών του ζωικού κεφαλαίου. Κατά την άποψή μου, σε τέτοιες περιπτώσεις τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν το δικαίωμα, ή ακόμη, αναλόγως των περιστάσεων, την υποχρέωση, να θεσπίσουν κανόνες αποκλείοντες τον συνυπολογισμό τέτοιων ετών στην περίοδο αναφοράς ή να λάβουν υπόψη άλλες περιόδους και όχι την περίοδο αναφοράς, όταν η παραγωγή καθ' όλα τα έτη της περιόδου αναφοράς ήταν ασυνήθιστα χαμηλή λόγω εξαιρετικών συνθηκών. Άλλωστε, η Ιταλική Κυβέρνηση θέσπισε τέτοιες διατάξεις, καθόσον το άρθρο 5, παράγραφος 2, της αποφάσεως περιλαμβάνει κανόνα που προβλέπει ότι η επιλεγείσα περίοδος αναφοράς δεν θα λαμβάνεται υπόψη στις περιπτώσεις όπου φυσικές καταστροφές, παράσιτα ή ασθένειες του ζωικού κεφαλαίου έπληξαν τους παραγωγούς κατά την περίοδο αυτή και προκάλεσαν σημαντική πτώση της παραγωγής.

25. Έτσι, στις περιπτώσεις όπου ο βασικός κανονισμός θεωρεί φυσιολογικές και όπου το τέλος της περιόδου αναφοράς ακολουθείται αμέσως από την έναρξη της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως πρέπει να θεωρηθεί ότι η περιεχόμενη στο άρθρο 1β, παράγραφος 2, του βασικού κανονισμού έκφραση «παραγωγή του συγκεκριμένου προϊόντος» αφορά την πραγματική παραγωγή κατά την περίοδο αναφοράς, προσαρμοσμένη ενδεχομένως αναλόγως των ετών ασυνήθιστα χαμηλής παραγωγής λόγω εξαιρετικών συνθηκών.

26. Στη συνέχεια, πρέπει να εξεταστεί αν η κατάσταση είναι διαφορετική όταν, σε ένα κράτος μέλος, μια ενδιάμεση περίοδος παρεμβάλλεται μεταξύ του τέλους της περιόδου αναφοράς και της ενάρξεως της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως.

27. Δεν διαθέτω κανένα πληροφοριακό στοιχείο ως προς τους λόγους για τους οποίους η Ιταλική Κυβέρνηση δεν συμπεριέλαβε την περίοδο εμπορίας 1988-89 στην περίοδο αναφοράς. Αν το είχε πράξει, δεν θα υφίστατο το πρόβλημα της ενδιάμεσης περιόδου και θα ήταν δυνατό, όπως προελέχθη, να μη ληφθεί υπόψη για τους παραγωγούς που αντιμετώπισαν εξαιρετικές συνθήκες μια περίοδος ασυνήθιστης παραγωγής. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού εφαρμογής, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να ορίσουν μια περίοδο αναφοράς που να επιτρέπει τον καθορισμό του επιπέδου της συνήθους ετήσιας παραγωγής κάθε εκμεταλλεύσεως «που θα χρησιμεύσει ως αξιόπιστη βάση για τον υπολογισμό της μείωσης και να αντικατοπτρίζει, ενδεχόμενα, τις συνέπειες της μετατροπής της παραγωγής προς ένα λιγότερο εντατικό σύστημα». Υπό τις συνθήκες αυτές, είναι δύσκολο να αποκλειστεί το ενδεχόμενο ότι η Ιταλική Δημοκρατία θεώρησε γενικώς την περίοδο εμπορίας 1988-89 ως ασυνήθη περίοδο, οπότε η περίοδος αναφοράς θα έδιδε παραπλανητική εικόνα της συνήθους παραγωγής αν περιελάμβανε την περίοδο εμπορίας 1988-89. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται και από τις πληροφορίες περί επιδημίας, ακριβώς κατά την περίοδο εμπορίας 1988-89, αφθώδους πυρετού, η οποία ανάγκασε την Agri και τη Veneta, ειδικά κατά την περίοδο αυτή, να μειώσουν την παραγωγή τους λόγω σημαντικής πτώσεως της ζητήσεως.

28. Κατά την άποψή μου, μια ενδιάμεση περίοδος, η οποία μάλιστα, εξ όσων γνωρίζω, χαρακτηρίζεται από ασυνήθιστα χαμηλή παραγωγή, δεν μπορεί να επηρεάσει την ερμηνεία της εκφράσεως «παραγωγή». Η πραγματική παραγωγή, σχετικά με την οποία οι αρχές διαθέτουν πληροφοριακά στοιχεία, των οποίων την ακρίβεια μπορούν να ελέγξουν, παραμένει η πραγματική παραγωγή κατά την περίοδο αναφοράς και μόνον αυτή. Δεν υπάρχει τίποτε στους κανονισμούς που να επιτρέπει τον ισχυρισμό ότι για τους υπολογισμούς πρέπει να αποδοθεί οποιαδήποτε σημασία στην ενδιάμεση περίοδο· αντιθέτως, από τις διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού προκύπτει αναμφίβολα ότι η *μείωση* της παραγωγής πρέπει να γίνει *σε σχέση* με τη συνήθη παραγωγή της γεωργικής εκμεταλλεύσεως που προκύπτει από *τον μέσο όρο της ετήσιας παραγωγής κατά την περίοδο αναφοράς*.

29. Κατά την ερμηνεία που η Επιτροπή και η Ιταλική Κυβέρνηση δίδουν στους εν λόγω κανόνες σε περιπτώσεις που περιλαμβάνουν, όπως εν προκειμένω, μια ενδιάμεση περίοδο, ο παραγωγός, αν ήδη κατά την ενδιάμεση περίοδο έχει πράγματι μειώσει την παραγωγή του σε σχέση με αυτήν της περιόδου αναφοράς, δεν μπορεί να λάβει την ενίσχυση με τη διατήρηση της μειώσεως αυτής κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως. Έτσι, ακόμη και αν ο παραγωγός παράγει πράγματι καθ' όλη την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως 20 % λιγότερο βόειο κρέας σε σχέση με την παραγωγή του κατά την περίοδο αναφοράς, η ερμηνεία αυτή του απαγορεύει να λάβει την ενίσχυση, δεδομένου ότι η παραγωγή του δεν υπέστη επι πλέον μείωση κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως.

Καμμία διάταξη των κανονισμών δεν επιτρέπει έναν τέτοιο περιορισμό στο σύστημα ενισχύσεων. Το πραγματικό αποτέλεσμα μιας τέτοιας εφαρμογής των κανόνων θα ήταν — σε πλήρη αντίθεση με τη δομή του συστήματος — ότι η μείωση θα γινόταν όχι επί της συνήθους παραγωγής μιας εκμεταλλεύσεως (αριθμός των εκτραφέντων ζώων κατά την περίοδο αναφοράς, για τον οποίο τα κράτη μέλη πρέπει να βεβαιωθούν ότι αντικατοπτρίζει τη συνήθη κατάσταση), αλλά, ενδεχομένως, επί μιας ασυνήθιστα χαμηλής παραγωγής (αριθμός των εκτραφέντων ζώων κατά μια ενδιάμεση ασυνήθιστη περίοδο). Έτσι, η άποψη της Επιτροπής και της Ιταλικής Κυβερνήσεως καταλήγει στην πράξη στο να είναι η παραγωγή κατά την ενδιάμεση περίοδο, δηλαδή εν προκειμένω κατά την περίοδο εμπορίας 1988-89, αυτή που πρέπει να μειωθεί, και όχι η παραγωγή κατά την περίοδο αναφοράς, παρ' όλον ότι αυτή είναι που, αναλόγως του κράτους μέλους, αντιπροσωπεύει τη συνήθη παραγωγή. Έτσι, η άποψη της Επιτροπής και της Ιταλικής Κυβερνήσεως καταλήγει στο να λαμβάνεται ως σημείο αφετηρίας του υπολογισμού η κατάσταση κατά την ενδιάμεση (ασυνήθιστη) περίοδο και καθιστά τα πράγματα ακόμη χειρότερα με το να απαιτεί να μειωθεί η ασυνήθιστα χαμηλή παραγωγή κατά το 20 % της συνήθους (υψηλότερης) παραγωγής.

30. Για να αξιολογηθεί η άποψη της Επιτροπής, θα μπορούσε κανείς να εξετάσει και την αντίστροφη κατάσταση, όπου η παραγωγή κατά την ενδιάμεση περίοδο είναι καθ' υπόθεσιν ασυνήθιστα υψηλή. Έτσι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή έδωσε την απάντηση ότι ο παραγωγός, που παρήγαγε 100 ζώα κατά μέσο όρο ανά περίοδο εμπορίας κατά την περίοδο αναφοράς και που αύξησε την παραγωγή του κατά την ενδιάμεση περίοδο σε 150 ζώα, θα δικαιούται ενισχύσεως, αρκεί να μειώσει την αγέλη του σε 130 ζώα κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως.

Μου φαίνεται ότι μια τέτοια ερμηνεία των κανόνων όχι μόνο προδίδει τον στόχο της εκτατικοποιήσεως, αλλά και παρέχει τη δυνατότητα τελέσεως προδήλων και απαραδέκτων παραβάσεων. Έτσι, θα ήταν αρκετό για τον Ιταλό παραγωγό που θα ήθελε να καταστρατηγήσει το σύστημα και να διατηρήσει, κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως, τη συνήθη παραγωγή του (κατά την περίοδο αναφοράς) των 100 βοοειδών, λαμβάνοντας συγχρόνως την κοινοτική ενίσχυση, να φροντίσει να αυξήσει την παραγωγή του σε 120 ζώα κατά την ενδιάμεση περίοδο. Αυτό δεν μπορεί να είναι σωστό! Εξάλλου, δεν υπάρχει τίποτε στους κανονισμούς που να επιτρέπει τον ισχυρισμό ότι η μείωση ή η αύξηση κατά την ενδιάμεση περίοδο πρέπει να υπόκεινται σε διαφορετικούς κανόνες, όπως αυτούς που περιέχονται στην ιταλική εγκύκλιο.

31. Επί πλέον, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι ο στόχος του συστήματος ενισχύσεων για την εκτατικοποίηση συνίσταται στην προσαρμογή, εν προκειμένω, της παραγωγής βοείου κρέατος στις ανάγκες της αγοράς, καθότι υφίσταται υπερπαραγωγή βοείου κρέατος. Το να απαιτηθεί να γίνει η μείωση επί της παραγωγής κατά μία και μοναδική περίοδο εμπορίας, κατά την οποία η παραγωγή έτυχε λόγω διαφόρων περιστατικών να είναι ασυνήθιστα υψηλή ή χαμηλή σε ορισμένη περιοχή ή ορισμένο κράτος μέλος, δεν στοιχεί με τον στόχο αυτόν. Για να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα, πρέπει κατ' ανάγκην η ρύθμιση να αφορά τη συνήθη παραγωγή της εκμεταλλεύσεως. Έτσι, εξασφαλίζεται και η ισότητα μεταχειρίσεως, όχι μόνο για τους διάφορους παραγωγούς, αλλά και για τους παραγωγούς στα διάφορα κράτη μέλη. Πράγματι, μπορούμε να φανταστούμε μια περίπτωση όπου, κατά μια περίοδο εμπορίας που αποτελεί ενδιάμεση περίοδο, η παραγωγή βοείου κρέατος ανέρχεται, σε ένα κράτος μέλος, μόλις στο 40 % της συνήθους παραγωγής, λόγω επιζωοτίας. Αν απαιτηθεί από τους παραγωγούς του κράτους αυτού να μειώσουν την ήδη χαμηλή παραγωγή της ενδιάμεσης περιόδου κατά 20 % της συνήθους παραγωγής της περιόδου αναφοράς, το αποτέλεσμα θα ήταν ότι οι παραγωγοί του εν λόγω κράτους μέλους θα ήταν υποχρεωμένοι, για να λάβουν την ίδια ενίσχυση, να μειώσουν την παραγωγή τους στο 20 % της συνήθους παραγωγής, ενώ θα ήταν αρκετό για τους παραγωγούς των άλλων κρατών μελών να μειώσουν την παραγωγή τους στο 80 % της συνήθους. Η ερμηνεία αυτή θα ήταν δηλαδή γενεσιουργός προδήλων διακρίσεων μεταξύ των παραγωγών των διαφόρων κρατών μελών.

32. Προς στήριξη της απόψεώς της ότι οι διακυμάνσεις που σημειώθηκαν κατά την περίοδο μεταξύ του τέλους της περιόδου αναφοράς και της ενάρξεως της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως μπορούν να ληφθούν υπόψη για να κριθεί αν ένας παραγωγός δικαιούται ενισχύσεως, η Επιτροπή επικαλέστηκε τον στενό σύνδεσμο του δικαιώματος ενισχύσεως με την ανειλημμένη υποχρέωση μειώσεως της παραγωγής κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως. Αυτός είναι ο λόγος που, κατά την Επιτροπή, πρέπει να ελέγχεται επακριβώς αν ο παραγωγός μείωσε κατά την έναρξη της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως την πραγματική του παραγωγή κατά 20 %. Ειδικότερα, η Επιτροπή υποστήριξε ότι, αν ένας παραγωγός έχει ήδη μειώσει την παραγωγή του, π.χ. κατά 20 %, κατά την ενδιάμεση περίοδο, πρέπει να απαιτείται, για να μπορέσει αυτός να λάβει την ενίσχυση, να μειώσει ακόμη την παραγωγή του, κατά την έναρξη της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως, κατά το 20 % της παραγωγής κατά την περίοδο αναφοράς. Στην αντίθετη περίπτωση, κατά την Επιτροπή, δεν θα μπορεί πλέον να λεχθεί ότι ο παραγωγός παρέχει, με την υποχρέωσή του, αντάλλαγμα για την ενίσχυση που του καταβλήθηκε.

33. Δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή. Η εκτατικοποίηση υπό την έννοια των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου είναι μια μείωση, επί τουλάχιστον πέντε έτη, της *συνήθους παραγωγής* μιας εκμεταλλεύσεως, βάσει συγκεκριμένης υποχρεώσεως, ανειλημμένης σε αντάλλαγμα της καταβολής ενισχύσεως. Πρώτον, η άποψη της Επιτροπής δεν επιτρέπει να γίνεται λόγος περί μειώσεως της συνήθους παραγωγής. Επί πλέον, το γεγονός ότι ο περί ου πρόκειται παραγωγός μείωσε προσωρινώς την παραγωγή του, για τον ένα ή τον άλλο λόγο, εντός μιας βραχείας περιόδου πριν από την έναρξη της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως δεν τον εμποδίζει καθόλου να προβεί σε μια παροχή, σε αντάλλαγμα της ενισχύσεως που λαμβάνει: αν δεν είχε αναλάβει την υποχρέωση εκτατικοποιήσεως, θα είχε, το συντομότερο δυνατό, αυξήσει ξανά την παραγωγή του στο σύνηθες επίπεδο ή ενδεχομένως σε ακόμη υψηλότερο επίπεδο, με αποτέλεσμα να έχει τα ίδια ή σημαντικότερα οφέλη σε σχέση με αυτά που είχε προηγουμένως. Έτσι, επιτυγχάνεται ο στόχος του συστήματος της ενισχύσεως για την εκτατικοποίηση: καταβάλλεται στον παραγωγό ένα ορισμένο χρηματικό ποσό που θα του παράσχει κατά μια περίοδο τη δυνατότητα να διατηρήσει ένα χαμηλότερο επίπεδο παραγωγής και να αποφύγει κατά τον τρόπο αυτόν την παραγωγή πλεονασμάτων. Ο παραγωγός παρέχει το αντάλλαγμά του για την ενίσχυση διατηρώντας μειωμένη την παραγωγή.

34. Στο πλαίσιο της διαδικασίας, υποστηρίχθηκε ότι θα ήταν παράλογο ένας παραγωγός, του οποίου η μείωση της παραγωγής κατά την ενδιάμεση περίοδο οφειλόταν π.χ. σε επιδημία αφθώδους πυρετού που έπληξε το ζωικό του κεφάλαιο και ο οποίος έχει ήδη λάβει ενίσχυση για την αγορά νέου ζωικού κεφαλαίου σε αντικατάσταση του απολεσθέντος, να μπορεί επιπλέον να λάβει ενίσχυση για εκτατικοποίηση, περιορίζοντας απλώς την παραγωγή του σε επίπεδο κατώτερο κατά 20 % του επιπέδου της περιόδου αναφοράς, παραλείποντας δηλαδή να αγοράσει το μέρος που αντιστοιχεί στο 20 % του παλαιού ζωικού κεφαλαίου. Δεν βλέπω τίποτε το συνταρακτικό σ' αυτό. Πρόκειται για δύο διαφορετικά συστήματα. Το ένα έχει ως στόχο να αντισταθμίσει τις απώλειες του παραγωγού που επλήγη από επιζωοτία η οποία έκανε θραύση στο ζωικό κεφάλαιο που αποτελεί τη βάση της παραγωγής του, και συνεπώς του εισοδήματός του. Υπό φυσιολογικές συνθήκες, ο κτηνοτρόφος θα έχει συμφέρον να ανασυστήσει το ενεργητικό της εκμεταλλεύσεώς του, δηλαδή το κοπάδι του, έτσι ώστε να μπορέσει να εξασφαλίσει τη διατήρηση της εκμεταλλεύσεώς του, και συνεπώς, των εισοδημάτων του. Το άλλο σύστημα σκοπεί να παράσχει στον παραγωγό μια ενίσχυση για να παράγει λιγότερο απ' ό,τι προηγουμένως.

Ένας παραγωγός που βρίσκεται κατά τύχην αντιμέτωπος με μια ασθένεια των ζώων της αγέλης του και πρέπει να τα σφάξει εισπράττει π.χ. 100 000 ECU, τα οποία, κατά το μάλλον ή ήττον, αντιστοιχούν στην αξία της αγέλης, δηλαδή του ενεργητικού της εκμεταλλεύσεώς του. Ένας παρόμοιος παραγωγός του οποίου η αγέλη βρίσκεται σε καλή κατάσταση υγείας έχει και αυτός μια εκμετάλλευση αξίας 100 000 ECU. Όταν οι δύο αυτοί παραγωγοί μειώσουν την αγέλη τους στο 80 % της προηγούμενης παραγωγής, ή όταν ο ένας μειώσει την αγέλη και ο άλλος αντικαταστήσει τα ζώα στην αναλογία αυτή, τότε κατά την ανωτέρω ερμηνεία διαθέτουν και οι δύο ζωικό κεφάλαιο αξίας 80 000 ECU και μετρητά ποσού 20 000 ECU, τα οποία αντιστοιχούν στην αξία των ζώων που δεν περιλαμβάνονται πλέον στην παραγωγή. Από τη σκοπιά της εκμεταλλεύσεως, η μείωση της αγέλης έχει και στις δύο περιπτώσεις τη συνέπεια ότι τα εισοδήματα που αποφέρει η παραγωγή είναι κατά 20 % κατώτερα των προηγουμένων εισοδημάτων,

αλλά και οι δύο παραγωγοί λαμβάνουν σε αντάλλαγμα την ίδια ενίσχυση, η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να έχουν λογικά εισοδήματα από την εκμετάλλευσή τους.

Έτσι, με την ερμηνεία αυτή, οι δύο παραγωγοί τυγχάνουν ακριβώς της αυτής μεταχειρίσεως, πράγμα που δεν θα συνέβαινε με την ερμηνεία που υποστηρίζει η Επιτροπή.

35. Άλλωστε, το γεγονός ότι η παραγωγή που πρέπει να μειωθεί είναι η συνήθης παραγωγή μιας εκμεταλλεύσεως επιβεβαιώνεται και από την κάπως σαφέστερη διατύπωση των διατάξεων του βασικού κανονισμού που αφορούν την απόσυρση αροσίμων γαιών. Ειδικότερα, από το άρθρο 1α, παράγραφος 2, προκύπτει ότι όλες οι αρόσιμες γαίες μπορούν να καταστούν αντικείμενο ενισχύσεως για εκτατικοποίηση, *υπό την προϋπόθεση ότι έχουν πράγματι καλλιεργηθεί κατά μια περίοδο αναφοράς* που πρόκειται να καθοριστεί. Από την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου προκύπτει ότι οι αρόσιμες γαίες που πρέπει να αποσυρθούν πρέπει να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 20 % των αναφερομένων *στην παράγραφο 2* αροσίμων γαιών της οικείας εκμεταλλεύσεως. Η διατύπωση αυτή δείχνει σαφώς ότι πρέπει να μειωθεί η γη που καλλιεργήθηκε κατά την περίοδο αναφοράς και όχι η γη που καλλιεργήθηκε κατά οποιοδήποτε άλλο χρονικό διάστημα.

36. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο πρέπει, κατά την άποψή μου, να δοθεί στα προδικαστικά ερωτήματα η απάντηση ότι οι διατάξεις του άρθρου 1β, παράγραφος 3, στοιχείο γ', του βασικού κανονισμού και αυτές του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, και των άρθρων 7 και 10 του κανονισμού εφαρμογής πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι ο παραγωγός βοείου κρέατος που έχει ήδη μειώσει την παραγωγή του κατά την περίοδο που περιλαμβάνεται μεταξύ του τέλους της περιόδου αναφοράς και την ενάρξεως της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως δικαιούται να λάβει την ενίσχυση, εφόσον η παραγωγή του κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως είναι πράγματι κατώτερη κατά 20 % της μέσης παραγωγής του κατά την περίοδο αναφοράς.

Πρόταση

37. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα προδικαστικά ερωτήματα την ακόλουθη απάντηση:

«Οι διατάξεις του άρθρου 1β, παράγραφος 3, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΟΚ) 797/85 του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 1985, για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των γεωργικών διαρθρώσεων, το οποίο παρεμβλήθηκε στον κανονισμό αυτόν με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1094/88 του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988, και οι διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, και των άρθρων 7 και 10, παράγραφος 1, του κανονισμού

(ΕΟΚ) 4115/88 της Επιτροπής, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, περί καθορισμού των λεπτομερειών εφαρμογής του καθεστώτος ενισχύσεων στην εκτατικοποίηση της παραγωγής, πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι ο παραγωγός βοείου κρέατος που έχει ήδη μειώσει την παραγωγή του κατά την περίοδο που περιλαμβάνεται μεταξύ του τέλους της περιόδου αναφοράς και της ενάρξεως της περιόδου ισχύος της υποχρεώσεως δικαιούται να λάβει την ενίσχυση, εφόσον η παραγωγή του κατά την περίοδο ισχύος της υποχρεώσεως είναι πράγματι κατώτερη κατά 20 % της μέσης παραγωγής του κατά την περίοδο αναφοράς.»