FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 24 oktober 1996 *

Inledning

1. Consiglio di Stato, Italien, har i förevarande fall begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande angående tolkningen av gemenskapens regler om stöd till extensifiering av överskottsproduktion inom jordbrukssektorn.

Grundförordningen

2. Genom rådets förordning (EEG) nr 797/85 av den 12 mars 1985 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet [1], som ändrats genom rådets förordning (EEG) nr 1760/87 av den 15 juni 1987 [2] och rådets förordning (EEG) nr 1094/88 av den 25 april 1988 [3] (nedan kallad grundförordningen), har det införts en ordning för stöd till jordbruksföretagen till investeringar genom vilka produktionskostnaderna kan minskas och levnads-och arbetsvillkoren kan förbättras eller som tar sikte på en omställning av produktionen.

3. I grundförordningen finns bland annat följande bestämmelser:

"AVSNITT 01

Uttag av åkermark

Artikel 1a

1. Medlemsstaterna skall införa en stödordning som syftar till att uppmuntra till att åkermark tas ur bruk.

2. Stödet får beviljas för allt uttag av åkermark, oavsett vilken gröda som odlas, förutsatt att marken verkligen har odlats under en referensperiod som skall fastställas. Mark där sådana grödor odlas som inte omfattas av en gemensam organisation av marknaden skall inte omfattas av stödet.

* Originalspråk: danska.

1 — EGT L 93, s. 1.

2 — EGT L 167, s. 1.

3 — EGT L 106, s. 28.

3. Den åkermark som tas ur produktion skall utgöra minst 20 procent av åkermarken, enligt punkt 2, i det berörda företaget ...

AVSNITT 02

Extensifiering av produktionen

4. Medlemsstaterna skall fastställa följande:

Artikel 1b

...

1. Medlemsstaterna skall införa en stödordning för att främja extensifiering för överskottsprodukter. Med överskottsprodukter avses produkter för vilka det inte stadigvarande på gemenskapsnivå finns några normala osubventionerade avsättningsmöjligheter.

b) den referensperiod som avses i punkt 2.

c) det åtagande som skall ingås av stödmottagaren, särskilt vad gäller kontroll av att den areal som brukas faktiskt har minskats för företaget som helhet.

...

2. Med extensifiering avses en minskning med minst 20 procent för en period av minst 5 år av produktionen av den berörda produkten, utan att kapaciteten för andra överskottsprodukter ökas. Dock skall en sådan ökning tillåtas i den utsträckning som företagets utnyttjade jordbruksareal ökas.

...

3. Medlemsstaterna skall fastställa följande:

a) Villkoren för beviljande av stöd, inklusive villkoren för minskning av produktionen av de olika produkterna. Vad gäller nötkött får det föreskrivas, i syfte att uppnå den produktionsminskning som avses i punkt 2, att antalet djurenheter skall minskas med minst 20 procent ...

b) ...

c) Referensperioden för den ifrågavarande produktionen, i syfte att beräkna minskningen.

d) Det åtagande som skall ingås av stödmottagaren, särskilt i syfte att kontrollera att produktionen faktiskt har minskats."

Tillämpningsförordningen

4. I kommissionens förordning (EEG) nr 4115/88 av den 21 december 1988 om tillämpningsbestämmelser beträffande stödordningen för att främja extensifiering av produktionen [4] (nedan kallad tillämpningsförordningen) anges i artikel 2 och bilaga I att nötkött omfattas av stödordningen för att främja extensifiering av produktionen.

I tillämpningsförordningen finns vidare följande bestämmelser som är av betydelse i förevarande fall:

"Artikel 3

1. För att kunna mottaga stöd till extensifiering skall producenten underteckna ett åtagande att rent faktiskt minska produktionen av en eller flera av de produkter som anges i bilaga I ...

4 — EGT L 361, s. 13.

Artikel 4

1. Producenten skall minska produktionen, enligt bestämmelser som fastställs av medlemsstaterna, i förhållande till jordbruksföretagens normala produktion, det vill säga den genomsnittliga årsproduktionen under en referensperiod.

De bestämmelser som skall fastställas av medlemsstaterna kan omfatta följande metoder:

— en 'kvantitativ' metod på grundval av de rent faktiskt minskade mängderna enligt artikel 6 och/eller

— ...

2. Genom den referensperiod som skall fastställas av medlemsstaterna skall det vara möjligt att fastställa det berörda företagets normala årsproduktion, som kan utgöra en pålitlig grund vid beräkningen av minskningen, och i ett visst fall att kontrollera verkningarna av produktionens omställning till ett mindre intensivt system.

Jordbruksföretagens normala årsproduktion fastställs på grundval av de tekniska och ekonomiska driftshandlingarna. När den 'produktionstekniska' metoden används, kan årsproduktionen beräknas skönsmässigt på grundval av passande tekniska kriterier för de olika produktionssektorerna.

Artikel 6

1. När den 'kvantitativa' metoden används, beräknas produktionsminskningen om minst 20 procent för det enskilda företaget för varje produkt som berörs av åtagandet utifrån företagets samlade produktion av denna produkt.

...

Artikel 7

När den 'kvantitativa' metoden används för nötkött, kan produktionsminskningen företas genom att det antal djur som besättningen utgörs av minskas i motsvarande mån. I sådana fall skall medlemsstaterna försäkra sig om att

— de djur som omfattas av minskningen slaktas eller exporteras slutgiltigt till tredje land,

— den resterande besättningen inte blir föremål för en produktionsintensifiering.

Artikel 9

1. Producenten skall i stödansökan uppge ...

b) för produkter som omfattas av extensifieringen:

— När den 'kvantitativa' metoden används, företagets genomsnittliga årsproduktion.

— ...

2. Vid extensifiering av animalisk produktion skall sökanden vidare uppge följande:

— den växtätande besättningens genomsnittliga sammansättning under referensperioden och besättningens årliga foderbehov,

— den genomsnittliga mängd foder som köps in utanför företaget under referensperioden.

3. Stödansökan skall åtföljas av:

— de tekniska eller ekonomiska data på grundval av vilka den genomsnittliga produktion som avses i punkt 1 b första meningen har fastställts, eller om dessa upplysningar inte föreligger, en detaljerad värdering av den genomsnittliga produktionen,

— det åtagande som producenten har undertecknat för att erhålla stöd i enlighet med artikel 10.

Artikel 10

1. Producenten åtar sig att i enlighet med medlemsstaternas bestämmelser:

— antingen minska produktionen av den eller de produkter som berörs av extensifieringen med minst 20 procent i förhållande till årsproduktionen under referensperioden när den 'kvantitativa' metoden används

— eller ..."

Den nationella lagstiftningen

5. För att genomföra de ovannämnda gemenskapsrättsliga bestämmelserna och i syfte att anpassa dem till nationella förhållanden har det italienska jord-och skogsbruksministeriet utfärdat dekret nr 34 av den 8 februari 1990 [5] (nedan kallat dekretet).

Enligt artikel 2.1 och 2.2 i dekretet kan det efter ansökan beviljas stöd till extensifiering av produktionen till alla producenter som odlar de produkter som anges i bilaga I till tillämpningsförordningen. Producenterna skall därtill åta sig att rent faktiskt minska produktionen av en eller flera produkter under en period av fem år.

I artikel 4.6 i dekretet föreskrivs att när den kvantitativa metoden används för att minska produktionen, se artikel 4 i tillämpningsförordningen, skall produktionsminskningen för var och en av de produkter som berörs av åtagandet uppgå till minst 20 procent av det berörda företagets samlade produktion av den berörda produkten under referensperioden.

5 — *GURI*, allmänt tillägg nr 48 av den 27 februari 1990.

Beträffande husdjursavelsprodukter fastställs i artikel 5 första och tredje styckena i dekretet att produktionsåren 1986/87 och 1987/88 skall utgöra referensperiod vid kontrollen av att extensifieringen genomförs. Åtagandeperioden kan tidigast påbörjas produktionsåret 1989/90.

6. I cirkulär nr 245 av den 5 september 1990 (nedan kallat cirkuläret) har jord-och skogsbruksministeriet föreskrivit en rad bestämmelser om hur ordningen för stöd till extensifiering av produktionen skall användas. Cirkuläret innehåller således bland annat bestämmelser om svängningar i produktionen under den period som ligger mellan den fastställda referensperioden (produktionsåren 1986/87 och 1987/88) och början av åtagandeperioden (produktionsåret 1989/90). Hädanefter används uttrycket mellanperioden för att beteckna denna period som således utgörs av produktionsåret 1988/89.

Enligt cirkuläret skall stödmottagaren åta sig att under en period av fem år minska årsproduktion med minst 20 procent av den genomsnittliga produktionen under referensperioden. Antalet husdjur under och vid slutet av varje enskilt produktionsår som åtagandet berör kan därför under inga omständigheter höjas i förhållande till det antal djur som besättningen omfattade under referensperioden. Det är endast tillåtet att minska antalet husdjur.

I cirkuläret föreskrivs vidare att höjningar av antalet djur för uppfödning under mellanperioden inte påverkar en producents rätt till stöd, eftersom det föreligger en skyldighet att minska antalet djur i förhållande till det genomsnittliga antalet djur i besättningen under referensperioden. Om antalet djur för uppfödning minskas under mellanperioden, har uppfödaren emellertid inte rätt till stöd om den ytterligare minskning av antalet djur som sker under åtagandeperioden visar sig vara mindre än 20 procent i förhållande till antalet djur under referensperioden.

7. Det framgår av handlingarna i målet att den italienska regeringen när cirkuläret utarbetades frågade kommissionen om det var korrekt att tolka bestämmelserna på detta sätt. Kommissionen godkände genom en skrivelse den italienska tolkningen av gemenskapsbestämmelserna.

De faktiska omständigheterna

8. Företagen S. Agri SNC (nedan kallat Agri) och Agricola Veneta Sas (nedan kallat

Veneta) ansökte den 31 mars 1990 vid Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova om stöd till extensifiering av sin produktion som består av kreatursuppfödning.

9. Storleken på de två företagens produktion under de relevanta produktionsåren framgår av nedanstående schema, i vilket olika kategorier av kreatur har omräknats till vuxna djur.

Antal vuxna djur	Genomsnitt under referensperioden	Mellanperioden	Åtagande-periodens första år
Agri	868,42	529,30	459,95
Veneta	1124,15	507,63	441,72

10. Orsakerna till de stora produktionsminskningarna under mellanperioden var för båda företagens vidkommande att Italien under produktionsåret 1988/89 var svårt drabbat av mul-och klövsjuka. Agris och Venetas besättningar drabbades inte direkt av mul-och klövsjukan, men företagen var tvungna att minska produktionen då efterfrågan på kött från Venetoregionen föll på grund av mul-och klövsjuka i denna region.

11. Ispettorato regionale dell'agricoltura di Padova meddelade den 18 mars 1991 att Agri och Veneta fått avslag på sina ansökningar om stöd till extensifiering av uppfödning med hänvisning till att den minskning som hade skett under åtagandeperiodens första år, oavsett den minskning av antalet djur som redan hade genomförts under mellanperioden, var mindre än 20 procent i förhållande till det genomsnittliga antalet uppfödda djur per år under referensperioden.

Begäran om förhandsavgörande

12. Agri och Veneta väckte talan mot dessa beslut och talan är nu under behandling vid Consiglio di Stato, som genom beslut av den 21 mars 1995 har vilandeförklarat målet och hänskjutit följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:

"1. Är en nationell bestämmelse i vilken det, i händelse av ett tidsmässigt intervall mellan

utgången av referensperioden och början av åtagandeperioden, inte bara tas hänsyn till produktionen (antalet djurenheter) under referensperioden i förhållande till den förväntade produktionen under åtagandeperioden, utan även till svängningar i produktionen som inträffar under denna mellanperiod, förenlig med gemenskapsrätten och i synnerhet med artikel 1b.3 c i rådets förordning (EEG) nr 797/85 av den 12 mars 1985 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet som infördes genom artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 1094/88 av den 25 april 1988 och med artikel 4.1 och 4.2, artikel 7 och artikel 10.1 i kommissionens förordning (EEG) 4115/88 av den 21 december 1988 om tillämpningsbestämmelser avseende stödordningen för att främja existensifiering av produktionen?

2. Om föregående fråga besvaras jakande, är det då förenligt med ovannämnda gemenskapsrättsliga bestämmelser att det i en nationell bestämmelse är fastställt att, för det fall antalet djurenheter som har fötts upp har minskats under perioden mellan utgången av referensperioden och början av åtagandeperioden, dessa djurenheter inte enbart undantas från stöd utan att det även anges att de skall undantas från beräkningen av den minst 20-procentiga produktionsnedsättningen mellan referensperioden och åtagandeperioden, vilket är ett villkor för att få stöd (och som i synnerhet innebär att stöd inte heller kan utbetalas för de djurenheter som besättningen faktiskt skall minskas med under åtagandeperioden, om antalet sådana djurenheter är mindre än 20 procent av det genomsnittliga antalet djur som har fötts upp under referensperioden)?"

13. Genom dessa frågor vill den nationella domstolen att domstolen skall ta ställning till om det enligt de ovannämnda bestämmelserna i grundförordningen och tillämpningsförordningen är den genomsnittliga produktionen under referensperioden eller produktionen under mellanperioden som skall minskas för att det skall kunna utges stöd till extensifiering till en producent.

Förfarandet vid domstolen

14. Agri och Veneta har anfört att en nationell bestämmelse i vilken man — i händelse av ett intervall mellan utgången av referensperioden och början av åtagandeperioden — inte enbart tar hänsyn till storleken på produktionen under referensperioden jämfört med den produktion som skall erhållas under åtagandeperioden utan även till svängningar i produktionen som har uppstått under mellanperioden vid bedömningen av om stöd kan beviljas till extensifiering inte är förenlig med gemenskapsrätten.

15. Den italienska regeringen är av den uppfattningen att de relevanta gemenskapsbestämmelserna skall tolkas så, att man inte enbart skall ta hänsyn till produktionens storlek under referensperioden jämfört med den produktion som skall erhållas under åtagandeperioden utan även till svängningar i produktionen som uppstått under mellanpe-

rioden. Om produktionen har minskat under mellanperioden, kan stöd till extensifiering således endast beviljas om den redan minskade produktionen minskas ytterligare.

16. Kommissionen har anfört att gemenskapsbestämmelserna skall tolkas så, att man skall ta hänsyn till produktionsminskningar som har inträffat under mellanperioden vid bedömningen av i vilken omfattning en producent har rätt till stöd, eftersom minskningen skall följa av att producenten har åtagit sig att genomföra minskningen och vara en motprestation för utbetalningen av stödet. Det krävs därför att producenten vid åtagandeperiodens början rent faktiskt minskar sin produktion med 20 procent i förhållande till produktionen under referensperioden.

Bedömning

17. Domstolen har i dom av den 14 januari 1993 [6] preciserat medlemsstaternas behörighet med avseende på ordningen för stöd till extensifiering och har fastslagit följande:

"Det skall i detta hänseende påpekas att de omtvistade gemenskapsrättsliga bestämmelserna innebär att medlemsstaternas behörighet begränsas till frågor av teknisk karaktär. Medlemsstaterna har dock inte rätt att enligt dessa bestämmelser begränsa kretsen av stödberättigade. Behörigheten avser således endast stödordningens praktiska tillämpning, det vill säga anpassningen till de lokala förhållandena och i synnerhet de konkreta metoderna för att minska produktionen."

Medlemsstaterna skall således vid administrationen av ordningen med stöd till extensifiering strikt hålla sig till den behörighet som de har tilldelats enligt gemenskapens bestämmelser. Enskilda medlemsstaters myndigheter har inte möjlighet att införa andra kriterier för att tilldela stöd än de som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna.

18. Enligt artikel 1b.2 och 1b. 3 c i grundförordningen krävs för att en producent skall kunna ta emot stöd till extensifiering att han under en period av minst 5 år minskar sin produktion av den berörda produkten med minst 20 procent av produktionen under en referensperiod som fastställs av medlemsstaterna.

19. För att det skall föreligga rätt till stöd skall det för det första vara fråga om en "minskning" (se artikel 1b.2 i grundförordningen). Detta understryks i tillämpningsförordningen genom uttrycket "rent faktiskt minska" (artikel 3.1) och "de rent faktiskt minskade mängderna" (artikel 4.1 andra stycket första strecksatsen). När den kvantitativa metoden används för nötkött kan

6 — Mål C-190/91, Lantc (Rec. 1993, s. I-67).

produktionsminskningen ske genom "en motsvarande minskning av det antal djur som besättningen utgörs av", men i så fall skall medlemsstaterna inte bara försäkra sig om att de berörda djuren slaktas eller exporteras slutgiltigt till tredje land utan även att "den resterande besättningen inte blir föremål för en produktionsintensifiering" (artikel 7). De återgivna formuleringarna bekräftar enligt min uppfattning att huvudsaken är att produktionen rent faktiskt har minskat under åtagandeperioden och att minskningen kan kontrolleras.

20. Det skall vidare vara fråga om en minskning "med minst 20 procent för en period av minst 5 år" av produktionen av den berörda produkten (se artikel 1b.2 i grundförordningen). Medlemsstaterna skall fastställa "referensperioden för den berörda produkten, i syfte att beräkna minskningen" (se artikel 1b.3 c i grundförordningen). Detta behandlas närmare i artikel 4.1 i tillämpningsförordningen, enligt vilken produktionsminskningen skall ske "i förhållande till jordbruksföretagens normala produktion, det vill säga den genomsnittliga årsproduktionen under en referensperiod". Enligt artikel 4.2 skall det genom den referensperiod som skall fastställas av medlemsstaterna "vara möjligt att fastställa det berörda företagets normala årsproduktion, som kan utgöra en pålitlig grund för beräkningen av minskningen, och i ett visst fall kontrollera verkningarna av produktionens omställning till ett mindre intensivt system".

Enligt min mening framgår det av dessa formuleringar att kontrollen av att den minskning som krävs under åtagandeperioden rent faktiskt har skett skall ske genom att man jämför den faktiska produktionen under åtagandeperioden med den hittillsvarande normala produktionen, det vill säga den genomsnittliga produktionen under referensperioden.

För att myndigheterna skall ha en pålitlig grund vid beräkningen av den minskning som krävs skall producenten i samband med sin ansökan om stöd till extensifiering tillhandahålla en rad upplysningar om företagets situation. Det följer således av artikel 9 i tillämpningsförordningen att producenten skall uppge företagets genomsnittliga årsproduktion under referensperioden, den grovfoderätande besättningens genomsnittliga sammansättning under referensperioden och besättningens årliga foderbehov och den genomsnittliga mängd foder som köps in utanför företaget under referensperioden. Slutligen skall stödansökan innehålla de tekniska eller ekonomiska data på grundval av vilka den genomsnittliga produktionen har beräknats och det åtagande som producenten har undertecknat för att få stöd. Genom att jämföra alla dessa uppgifter med varandra går det att kontrollera om uppgifterna om produktionen under referensperioden är korrekta.

21. Det är således "produktionen av den berörda produkten" som skall minskas med den beräknade mängden (se artikel 1b.2 i grundförordningen). Detta uttryck är inte särskilt tydligt. Från sammanhanget, i synnerhet orden "minska ... med 20 procent ...", kan

man dra slutsatsen att uttrycket "produktionen av den berörda produkten" avser något kvantitativt, alltså något som kan mätas. Men hur mäter man produktionen av nötkött? Det finns mig veterligt inte någon produktionsbarometer med vilken det går att mäta en producents aktuella produktion av nötkött. Även om det är mycket möjligt att en sakkunnig kan göra en kvalificerad uppskattning av hur stor produktion en viss besättning kommer att ge under en viss period, är en sådan uppskattning liksom andra prognoser förenade med en viss osäkerhet, exempelvis den osäkerhet som uppstår i samband med att besättningen drabbas av en smittsam sjukdom. När den kvantitativa metoden används — som skall ses som en förenklad metod för att genomföra den faktiska produktionsminskningen — föreskrivs i artikel 7 i tillämpningsförordningen då även, som ovan har anförts, inte bara att antalet djur i besättningen skall minskas utan även att medlemsstaterna skall försäkra sig om att den övriga besättningen inte blir föremål för en produktionsintensifiering under åtagandeperioden, vilket förutsätter att de faktiska förhållandena under åtagandeperioden kontrolleras.

22. Vad jag kan se föreligger det således inga andra användbara mätmetoder för "produktionen av den berörda produkten" än att undersöka hur många djur *som rent faktiskt har levererats till slakt under en viss period.* Denna period skall således vara en redan förfluten period och inte en framtida period, vilket åtagandeperioden är när producenten gör åtagandet och skall företa de åtgärder eller göra de underlåtelser som medför minskningen. En annan sak är att man under åtagandeperioden och vid dennas utgång kan kontrollera att produktionen under åtagandeperioden rent faktiskt har minskat i den omfattning som producenten har åtagit sig.

23. Förordningarna verkar vara skrivna med den utgångspunkten att det inte föreligger någon mellanperiod mellan referensperioden och åtagandeperioden. Förordningarna är "anpassade till" den normala situationen då medlemsstaterna fastställer en referensperiod, som är ett uttryck för den normala produktionen, då producenten lämnar uppgifter om sin produktion under denna referensperiod, då myndigheterna i medlemsstaten på denna grund beräknar den minskning som krävs och då producenten vid åtagandeperiodens inträde minskar sin produktion, som vid denna tidpunkt under normala förhållanden kvantitativt kommer att vara ungefär densamma som under referensperioden. Beräkningen av minskningens storlek och kontrollen av att minskningen verkligen sker innebär i normala fall inga svårigheter. I normalsituationen är det vidare otvivelaktigt så, att uttrycket "produktionen" avser den genomsnittliga produktionen under referensperioden. Det kan i detta sammanhang vara värt att påpeka att man i förordningarna, i samtliga fall då man inte bara använder uttrycket "produktionen" utan även preciserar detta uttryck närmare, även använder sig av uttryck som hänvisar till referensperioden genom uttrycken "den normala produktionen", "den normala årsproduktionen", "den genomsnittliga produktionen" och "produktionen under referensperioden".

24. Ett företags genomsnittliga årsproduktion under en fastställd referensperiod som omfattar flera produktionsår kan tänkas vara missledande, exempelvis om produktionen under ett eller flera av de år som ingår i referensperioden har varit onormalt låg på grund av naturkatastrofer, parasitangrepp eller sjukdom i besättningen. Medlemsstaterna skall enligt min uppfattning i dessa fall ha rätt, och beroende på omständigheterna vara skyldiga, att föreskriva att sådana år inte skall beaktas under referensperioden eller att andra perioder än referensperioden skall beaktas då produktionen under alla de år som ingår i referensperioden har varit onormalt låg på grund av extraordinära omständigheter. Den italienska regeringen har för övrigt infört sådana bestämmelser, eftersom det i artikel 5.2 i dekretet finns en bestämmelse om att den fastställda referensperioden inte skall beaktas i de fall då det under denna period har inträffat naturkatastrofer, parasitangrepp eller sjukdom i besättningen som har medfört att produktionen har minskat väsentligt.

25. Uttrycket "produktionen av den berörda produkten" i artikel 1b.2 i grundförordningen skall således, i de fall som enligt förordningen är de normala och då referensperiodens utgång omedelbart efterföljs av åtagandeperiodens början, antas avse den faktiska produktionen under referensperioden, eventuellt justerat med avseende på år med onormalt låg produktion på grund av extraordinära omständigheter.

26. Det skall sedan undersökas om det har någon betydelse att det i en medlemsstat har inskjutits en mellanperiod mellan referensperiodens utgång och åtagandeperiodens början.

27. Det finns inga uppgifter om varför den italienska regeringen inte tog med produktionsåret 1988/89 som en del av referensperioden. Hade den gjort det, skulle problemet med mellanperioden inte ha uppstått och det skulle som nämnts ha varit möjligt att bortse från ett onormalt produktionsår för producenter som berördes av extraordinära omständigheter. Enligt artikel 4.2 i tillämpningsförordningen är medlemsstaterna skyldiga att fastställa referensperioden på ett sådant sätt att man härigenom kan fastställa det enskilda företagets "normala årsproduktion som kan utgöra en pålitlig grund för beräkningen av minskningen och i ett visst fall kontrollera verkningarna av produktionens omställning till ett mindre intensivt system". Mot denna bakgrund kan man knappast bortse från möjligheten att Republiken Italien allmänt har ansett produktionsåret 1988/89 vara ett onormalt produktionsår, vilket innebär att referensperioden skulle ha varit missvisande för vad som var den normala produktionen om år 1988/89 hade ingått i referensperioden. Detta stöds även av uppgifterna om att det var just under året 1988/89 som en mul-och klövsjukeepidemi härjade och som föranledde Agri och Veneto att under denna period minska produktionen på grund av starkt fallande efterfrågan.

28. Enligt min uppfattning kan det förhållandet att det har inskjutits en mellanperiod, som enligt uppgift präglades av onormalt låg produktion, inte ha någon betydelse vid tolkningen av uttrycket "produktionen". Den faktiska produktion som myndigheterna har uppgifter om och som de kan kontrollera är även i fortsättningen enbart den faktiska produktionen under referensperioden. I förordningarna finns inget stöd för att mellanperioden skall anses ha någon som helst betydelse vid beräkningarna. Tvärtom framgår det tydligt av artikel 4.1 i tillämpningsförordningen att *minskningen* av produktionen skall ske *i förhållande till* jordbruksföretagens normala produktion, det vill säga genomsnittet av *årsproduktionen under referensperioden.*

29. Kommissionens och den italienska regeringens tolkning av bestämmelserna, i en situation som den aktuella då det föreligger en mellanperiod, innebär att om en producent under en mellanperiod rent faktiskt redan har minskat sin produktion i förhållande till produktionen under referensperioden, kan han inte motta stöd för att vidmakthålla denna minskning under åtagandeperioden. Även om producenten således rent faktiskt producerar 20 procent mindre nötkött under hela åtagandeperioden i förhållande till produktionen under referensperioden, skulle han enligt denna tolkning inte ha rätt till stöd, eftersom produktionen vid tidpunkten för åtagandeperiodens inträde inte minskade ytterligare.

Jag kan inte finna något stöd i förordningarna för en sådan begränsning i stödordningen. Den faktiska följden av att bestämmelserna tillämpas på detta sätt skulle i strid med hela ordningens uppbyggnad vara att det inte var ett företags normala produktion (antalet djur som uppföds under den referensperiod som medlemsstaterna skall tillse utgör det normala förhållandet) som skall minskas, utan i ett visst fall en onormalt låg produktion (antalet djur som uppföds under en onormal mellanperiod). Kommissionens och den italienska regeringens ståndpunkt innebär således att det i realiteten blir produktionen under mellanperioden, det vill säga i förevarande fall under produktionsåret 1988/89, som skall minskas och inte produktionen under referensperioden, oavsett att det är denna som enligt medlemsstatens uppfattning ger uttryck för den normala produktionen. Följden av kommissionens och den italienska regeringens ståndpunkt är alltså att det är situationen under den (onormala) mellanperioden som blir utgångspunkt vid beräkningen och att det dessutom krävs att en onormalt låg produktion skall minskas med 20 procent av den normala (högre) produktionen.

30. Man kan också prova kommissionens ståndpunkt genom att undersöka den omvända situationen, då produktionen under mellanperioden antas vara onormalt hög. Under den muntliga förhandlingen har kommissionen således uppgivit att en producent som under referensperioden i genomsnitt har producerat 100 vuxna djur per produktionsår och som under mellanperioden har höjt produktionen till 150 vuxna djur har rätt till stöd om han bara minskar produktionen under åtagandeperioden till 130 vuxna djur.

En sådan tolkning av bestämmelserna skulle enligt min mening inte bara strida mot syftet med extensifieringsordningen, utan även ge möjlighet till uppenbara och oacceptabla kringåtgärder. Den italienska producent som vill lura systemet och under åtagandeperioden bibehålla sin normalproduktion (under referensperioden) på 100 vuxna djur samtidigt som han erhåller stöd från EG skulle bara behöva höja produktionen till 120 djur under mellanperioden. Det kan inte vara riktigt! Det finns för övrigt inget stöd i förordningarna för att olika bestämmelser skall gälla för minskningar och höjningar under mellanperioden såsom är fallet enligt det italienska cirkuläret.

31. Det skall vidare framhållas att syftet med ordningen med stöd till extensifiering är att anpassa produktionen av, i detta fall, nötkött till marknaden, eftersom det råder en överskottsproduktion av nötkött. Ett krav på att det är produktionen under ett särskilt tillfälligt produktionsår — då storleken på denna produktion i en enskild region eller en enskild medlemsstat på grund av olika omständigheter just detta år kan tänkas vara onormalt stor eller liten — som skall minskas överensstämmer inte med detta syfte. För att uppnå det önskade resultatet måste det vara företagens normala produktion som skall regleras. Härvid säkras också en likabehandling inte bara av de enskilda producenterna, utan även av producenterna i de olika medlemsstaterna. Man kan exempelvis föreställa sig den situationen att nötköttsproduktionen i en enskild medlemsstat under ett produktionsår, som utgör en mellanperiod, endast har utgjort 40 procent av den normala produktionen på grund av en smittsam sjukdom. Ett krav på att producenterna i denna medlemsstat skall minska sin redan låga produktion under mellanperioden med 20 procent av normalproduktionen under referensperioden skulle medföra att producenter i den berörda medlemsstaten måste minska sin produktion till 20 procent av den normala produktionen för att erhålla existensiferingsstöd, medan producenter i andra medlemsstater skulle få samma stöd genom att bara minska sin produktion till 80 procent av den normala produktionen. Följden av en sådan tolkning blir således att producenterna i de olika medlemsstaterna behandlas uppenbart olika.

32. Kommissionen har till stöd för att svängningar som har inträffat under perioden mellan utgången av referensperioden och början av åtagandeperioden kan beaktas vid bedömningen av om en producent har rätt till stöd anfört, att det föreligger ett nära samband mellan rätten till stöd och åtagandet att mot bakgrund av det ingångna avtalet minska produktionen under åtagandeperioden. Det är därför enligt kommissionens uppfattning tillräckligt att kontrollera att producenten vid åtagandeperiodens början reducerar sin faktiska produktion med 20 procent. Kommissionen har således anfört att om en producent redan har minskat sin produktion med exempelvis 20 procent under mellanperioden måste han vid åtagandeperiodens början minska sin produktion med ytterligare 20 procent av produktionen under referensperioden för att kunna erhålla stöd. Annars är det enligt kommissionen inte längre så, att producenten mot bakgrund av det ingångna avtalet tillhandahållit en motprestation i utbyte mot det utbetalda stödet.

33. Jag håller inte med om detta. Extensifiering i den mening som följer av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna innebär att ett företags *normala produktion* skall minskas under minst 5 år till följd av ett visst avtal som har ingåtts i utbyte mot utbetalning av stöd. Om man accepterar kommissionens ståndpunkt, skulle det för det första inte vara fråga om en minskning av den normala produktionen. Dessutom är det förhållandet att den berörda producenten under en kortare period före åtagandeperiodens början har minskat sin produktion av ett eller annat skäl inte till hinder för att producenten tillhandahåller något som motprestation för sitt stöd: Om han inte hade ingått avtal om extensifiering, skulle han ju, så snart det var möjligt, än en gång ha höjt sin produktion till normal nivå eller eventuellt till en ännu högre nivå, så att han kunde tjäna lika mycket eller mera än förut. Syftet med ordningen med stöd till extensifiering har således uppnåtts: Nämligen att utbetala ett belopp till producenten som möjliggör för honom att under en period hålla en lägre produktionsnivå och därvid förhindra överskottsproduktion. Producenten tillhandahåller sin motprestation för ersättningen genom att bibehålla den minskade produktionen.

34. Det har i målet gjorts gällande att det skulle vara orimligt att en producent — vars produktionsminskning under mellanperioden exempelvis beror på mul-och klövsjuka i besättningen och som för detta redan har erhållit stöd för att köpa en ny besättning för att ersätta den som gått förlorad — kan erhålla ytterligare stöd till extensifiering bara han nöjer sig med att hålla en produktion som är 20 procent lägre än under referensperioden och alltså underlåta att återanskaffa den del av den tidigare besättningen som motsvarar de 20 procenten. Jag kan emellertid inte se något stötande i detta. Det är fråga om två olika ordningar. Den ena har till syfte att kompensera producentens förluster, som har uppkommit på grund av att han drabbats av en kreaturssjukdom som innebär att man måste tillintetgöra den besättning som utgör grunden i producentens produktion och därmed den dennes intäkt. Producenten är dock intresserad av att återanskaffa anläggningstillgångarna, det vill säga besättningen, så att han kan försäkra sig om fortsatt drift och således bibehållna intäkter därifrån. Den andra ordningen har till syfte att ge producenten stöd i utbyte mot att han producerar mindre än tidigare.

En producent som tillfälligt drabbas av sjukdom i besättningen och som måste slakta den erhåller exempelvis 100 000 ecu, som troligen mer eller mindre motsvarar besättningens, det vill säga anläggningstillgångarnas, värde. En motsvarande jordbrukare som har en frisk besättning har därför också anläggningstillgångar till ett värde av 100 000 ecu. När båda producenterna har reducerat besättningen till 80 procent av den tidigare produktionen, eller i motsvarande mån har gjort en återanskaffning, har båda, enligt den anförda tolkningen, anläggningstillgångar i form av besättningar som uppgår till ett värde av 80 000 ecu, förutom de 20 000 ecu i kassabehållning som motsvarar värdet på den besättning som inte längre ingår i produktionen. På driftssidan medför den reducerade besättningen likaledes i båda fall att avkastningen till följd av produktionen är 20 procent lägre än tidigare, men i gengäld erhåller

båda samma stöd, med hjälp av vilket de även fortsättningsvis får rimliga intäkter från företaget.

Genom denna tolkning behandlas de två producenterna således fullständigt lika, vilket inte är fallet genom den tolkning som kommissionen har hävdat.

35. Att det är företagets normala produktion som skall minskas stöds för övrigt även av den lite tydligare formuleringen av bestämmelserna i grundförordningen om uttag av åkermark. Det följer således av artikel 1a.2 att stöd får beviljas för allt uttag av åkermark, förutsatt att *marken verkligen har odlats under en referensperiod* som skall fastställas. Av artikel 1a.3 framgår att den åkermark som skall tas ur produktion skall utgöra minst 20 procent av *åkermarken, enligt punkt 2*, i det berörda företaget. Det framgår tydligt av denna formulering att det är den mark som odlas under referensperioden som skall minskas, och inte mark som har kunnat odlas under någon annan tidpunkt.

36. De ställda frågorna skall därför enligt min uppfattning besvaras på så sätt att artikel 1b.3 c i grundförordningen och artikel 4.1 och 4.2, artikel 7 samt artikel 10.1 i tillämpningsförordningen skall tolkas så, att en nötköttsproducent som redan har minskat sin produktion under en period som ligger mellan utgången av referensperioden och början av åtagandeperioden har rätt till stöd, förutsatt att hans produktion under åtagandeperioden rent faktiskt är 20 procent lägre än den genomsnittliga produktionen under referensperioden.

Förslag till avgörande

37. Jag föreslår därför att domstolen skall besvara de ställda frågorna på följande sätt:

Artikel 1b.3 c i rådets förordning (EEG) nr 797/85 av den 12 mars 1985 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet, som infördes genom artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 1094/88 av den 25 april 1988, och artikel 4.1 och 4.2, artikel 7 samt artikel 10.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 4115/88 av den 21 december 1988 om tillämpningsbestämmelser beträffande stödordningen för att främja

extensifiering av produktionen skall tolkas så, att en nötköttsproducent som redan har minskat sin produktion under en period som ligger mellan utgången av referensperioden och början av åtagandeperioden har rätt till stöd, förutsatt att hans produktion under åtagandeperioden rent faktiskt är 20 procent lägre än den genomsnittliga produktionen under referensperioden.