URTEIL DES GERICHTSHOFES (Dritte Kammer)
9. Januar 1997 *

In der Rechtssache C-255/95

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom italienischen Consiglio di Stato in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

S. Agri SNC,

Agricola Veneta Sas

gegen

Regione Veneto

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur (ABl. L 93, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1760/87 des Rates vom 15. Juni 1987 (ABl. L 167, S. 1), beide in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 des Rates vom 25. April 1988 (ABl. L 106, S. 28), sowie der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 der Kommission vom 21. Dezember 1988 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung (ABl. L 361, S. 13)

erläßt

* Verfahrenssprache: Italienisch.

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida, der Richter C. Gulmann und J.-P. Puissochet (Berichterstatter),

Generalanwalt: M. B. Elmer
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der S. Agri SNC und der Agricola Veneta Sas, vertreten durch Rechtsanwältin Wilma Viscardini Donà, Padua,

— der italienischen Regierung, vertreten durch Professor Umberto Leanza, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato Oscar Fiumara,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Laura Pignataro und James Macdonald Flett, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Beteiligten in der Sitzung vom 12. September 1996,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 24. Oktober 1996,

folgendes

Urteil

1 Der Consiglio di Stato hat mit Beschluß vom 21. März 1995, beim Gerichtshof eingegangen am 24. Juli 1995, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur (ABl. L 93, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1760/87 des Rates vom 15. Juni 1987 (ABl. L 167, S. 1), beide in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 des Rates vom 25. April 1988 (ABl. L 106, S. 28), sowie der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 der Kommission vom 21. Dezember 1988 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung (ABl. L 361, S. 13) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Durch die Verordnung Nr. 797/85 n. F. wurde den Mitgliedstaaten die Pflicht zur Einführung einer Beihilferegelung als Anreiz für die „Extensivierung" der Produktion in einigen durch Überschüsse gekennzeichneten Sektoren, u. a. dem Rindfleischsektor, auferlegt, wobei als „Extensivierung" die Verringerung der Produktion des betreffenden Erzeugnisses um mindestens 20 % während mindestens fünf Jahren, ohne die Kapazitäten für andere Überschußerzeugnisse zu erhöhen, gilt.

3 Nach Artikel 1b Absatz 3 der Verordnung Nr. 797/85 n. F. legen die Mitgliedstaaten die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe, insbesondere die Einzelheiten der Produktionsverringerung bei den verschiedenen Erzeugnissen, fest. Bei Rindfleisch können sie einen Abbau der Viehbestände um mindestens 20 % vorsehen. Sie legen ferner die Höhe der Beihilfe, den Bezugszeitraum für die Berech-

nung der Produktionsverringerung je nach Erzeugnis sowie die vom Empfänger einzugehende Verpflichtung, insbesondere im Hinblick auf die Kontrolle, ob die Produktion tatsächlich verringert wurde, fest.

4 In der Verordnung Nr. 4115/88 hat die Kommission die Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die „Extensivierung" der Erzeugung festgelegt. Artikel 4 Absatz 1 dieser Verordnung sieht vor, daß die Produktionssenkung durch den Erzeuger nach den Bestimmungen der Mitgliedstaaten unter Zugrundelegung der normalen Jahreserzeugung des Landwirtschaftsbetriebs entsprechend dem Durchschnitt in einem Bezugszeitraum erfolgt. Die Mitgliedstaaten können u. a. eine „quantitative Methode" auf der Grundlage der tatsächlichen mengenmäßigen Verringerung gemäß Artikel 6 vorsehen. Nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung muß der von den Mitgliedstaaten zu bestimmende Bezugszeitraum die Feststellung der normalen Jahreserzeugung als zuverlässige Grundlage für die Berechnung der Produktionssenkung ermöglichen.

5 Artikel 6 der Verordnung Nr. 4115/88 bestimmt, daß bei Anwendung der „quantitativen Methode" die Produktionssenkung des Landwirtschaftsbetriebs um mindestens 20 % einzeln für alle von der Verpflichtung betroffenen Erzeugnisse ausgehend von deren gesamter Erzeugung im Betrieb berechnet wird. Nach Artikel 7 der Verordnung kann die Produktionssenkung bei Anwendung der „quantitativen Methode" unter anderem durch einen entsprechenden Abbau des betrieblichen Viehbestands erfolgen.

6 Aufgrund der vorstehenden Verordnungen hat Italien als Bezugszeitraum für Zuchterzeugnisse die Wirtschaftsjahre 1986/87 und 1987/88 festgelegt. Da die Neuregelung erst 1990 eingeführt wurde, konnte der Zeitraum, in dem die Erzeuger die Verpflichtung zur Verringerung ihrer Produktion übernehmen (im folgenden: Verpflichtungszeitraum), jedoch erst in diesem Jahr beginnen. Die italienische Regelung trägt allerdings den Produktionssteigerungen oder -verringerungen, die eventuell zwischen dem Ende des Bezugszeitraums und dem Beginn des Verpflichtungszeitraums eingetreten sind, Rechnung. Bei Anwendung der quantitativen Methode sieht sie insbesondere vor, daß im Falle eines Rückgangs des Viehbestands innerhalb dieses Zwischenzeitraums dem Züchter keine Beihilfe gewährt werden kann, wenn die im Verpflichtungszeitraum vorgesehene Senkung des

Viehbestands gegenüber dem im Bezugszeitraum gehaltenen Bestand weniger als 20 % beträgt.

7 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, die Firmen S. Agri SNC und Agricola Veneta Sas, beantragten beim Ispettorato regionale per l'Agricoltura (Regionales Aufsichtsamt für die Landwirtschaft) Padua Beihilfen für die „Extensivierung" der Erzeugung von Rindern.

8 Mit Bescheiden vom 18. März 1991 lehnte das Ispettorato diese Anträge mit der Begründung ab, in Anbetracht der von den Klägerinnen im Zeitraum zwischen dem Ende des Bezugszeitraums und dem Beginn ihres Verpflichtungszeitraums vorgenommenen erheblichen Verringerungen des Viehbestands sei die nachträgliche Verringerung ihres Viehbestands im ersten Verpflichtungsjahr insgesamt niedriger als 20 % des im Bezugszeitraum gehaltenen Viehbestands gewesen.

9 Die beiden Klägerinnen haben die ablehnenden Bescheide des Ispettorato beim Tribunale amministrativo regionale del Veneto als rechtswidrig angefochten. Sie machten insbesondere geltend, nach der Gemeinschaftsregelung dürfe die Berechnung der Verringerung der Erzeugung, zu der sich der Erzeuger verpflichte, nur auf den vom Mitgliedstaat festgelegten Bezugszeitraum gestützt werden, ohne daß den in der Zwischenzeit eingetretenen Veränderungen in der Erzeugung Rechnung getragen werde.

10 Gegen die beiden Urteile des Tribunale amministrativo regionale del Veneto vom 12. September 1992, mit denen die Klagen der beiden Firmen wegen Verspätung als unzulässig abgewiesen worden waren, legten diese Berufung beim Consiglio di Stato ein.

11 Der Consiglio di Stato — in seiner Funktion als Rechtsprechungsorgan — gelangte zu der Auffassung, daß die Entscheidung über den Rechtsstreit von der Auslegung mehrerer Vorschriften der Verordnung Nr. 797/85 des Rates n. F. und der Verordnung Nr. 4115/88 der Kommission abhänge; er hat das Verfahren daher ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

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

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

12 Mit diesen Fragen möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen geklärt wissen, ob Artikel 1b Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung Nr. 797/85 n. F. und Artikel 4

Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 4115/88 dahin auszulegen sind, daß sie es einem Mitgliedstaat im Falle eines in dem Zeitraum zwischen dem Ende des Bezugszeitraums und dem Beginn des Verpflichtungszeitraums eingetretenen Produktionsrückgangs erlauben, die Gewährung der Beihilfe für die „Extensivierung" in jedem Falle davon abhängig zu machen, daß die im Zwischenzeitraum erzielte Erzeugung während des Verpflichtungszeitraums in Höhe von mindestens 20 % der Erzeugung im Bezugszeitraum verringert wird.

13 Die italienische Regierung und die Kommission schlagen vor, diese Frage zu bejahen. Ihrer Auffassung nach ergibt sich aus der Gemeinschaftsregelung, daß die Verringerung der Erzeugung entsprechend der vom Erzeuger ausdrücklich eingegangenen Verpflichtung im Verpflichtungszeitraum erfolgen muß. Die Kommission macht weiter geltend, die Zielsetzung der Gemeinschaftsregelung verlange, daß die Empfänger der Beihilfen für die „Extensivierung" eine tatsächliche Gegenleistung in Form einer tatsächlichen Verringerung ihrer Erzeugung im vorgesehenen Ausmaß in diesem Zeitraum erbrächten.

14 Nach Ansicht der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens ergibt sich aus der streitigen Regelung dagegen eindeutig, daß die Produktionsverringerung um mindestens 20 % ausschließlich durch einen Vergleich mit der im — von den Mitgliedstaaten festgelegten — Bezugszeitraum erzielten Produktion zu bestimmen sei, ohne daß den im Zwischenzeitraum eingetretenen Produktionsänderungen Rechnung getragen werde. Die Berücksichtigung dieses Zeitraums würde im übrigen praktisch auf eine Änderung des von den italienischen Behörden festgelegten Bezugszeitraums hinauslaufen, den diese jedoch wahren müßten.

15 Der letztgenannten Auffassung ist zu folgen.

16 Nach Artikel 1b Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung Nr. 797/85 n. F. bestimmen die Mitgliedstaaten nämlich entsprechend der betroffenen Erzeugung den Bezugszeitraum für die Berechnung der Produktionsverringerung. Ferner ergibt sich aus Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4115/88 in Verbindung mit Absatz 2, daß

der Bezugszeitraum insbesondere die Feststellung der normalen Jahreserzeugung des fraglichen Betriebes als zuverlässige Grundlage für die Berechnung der Produktionssenkung ermöglichen soll und daß diese Senkung durch den Erzeuger entsprechend seiner Erzeugung in diesem Bezugszeitraum erfolgt. Daraus folgt, daß die Produktionsverringerung sich aus einem Vergleich zwischen der im Verpflichtungszeitraum erzielten Produktion und der durchschnittlichen Erzeugung im Bezugszeitraum ergeben muß.

17 Die von der italienischen Regierung und der Kommission vertretene Auffassung läuft jedoch darauf hinaus, daß die Produktionsverringerung nicht auf die normale Erzeugung des Landwirtschaftsbetriebs, wie sie sich aus dem Bezugszeitraum ergibt, bezogen wird, sondern auf die im Zwischenzeitraum erzielte Produktion, wobei die so berechnete Verringerung auch noch 20 % der Erzeugung des Bezugszeitraums erreichen muß. Bei diesem System wird auf den Bezugszeitraum nur noch abgestellt, um den Umfang der Produktionsverringerung zu messen.

18 Die Kommission macht allerdings geltend, sowohl Artikel 1b Absatz 3 Buchstabe d der Verordnung Nr. 797/85 n. F. als auch Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4115/88 nähmen auf die Verpflichtung des Erzeugers, seine Produktion tatsächlich zu verringern, Bezug. Daraus folge notwendig, daß diese Verringerung sich aus der Verpflichtung selbst ergeben und nach dem Eingehen dieser Verpflichtung erfolgen müsse.

19 Die fraglichen Verordnungen enthalten jedoch keinen Hinweis auf einen Zwischenzeitraum, der die Zeit zwischen dem — von dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegten — Bezugszeitraum und dem Zeitpunkt, zu dem der Erzeuger seine Verpflichtungserklärung abgibt, umfassen würde. Wie der Generalanwalt in Nummer 23 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, ist nach dem Wortlaut dieser Verordnungen vielmehr anzunehmen, daß sie davon ausgehen, daß der Verpflichtungszeitraum, in dem der Erzeuger seine Produktion verringern muß, unmittelbar an den Bezugszeitraum anschließt, der dazu dient, diese Verringerung zu berechnen. Zwar bedeutet dies grundsätzlich, daß die Produktionsverringerung der eingegangenen Verpflichtung nachfolgt, doch läßt sich daraus nicht entnehmen, daß die Verringerung niemals — ganz oder teilweise — vorher erfolgen kann.

20 Die Kommission ist allerdings der Auffassung, ihre Auslegung entspreche der Zielsetzung der Regelung, die „Extensivierung" zu fördern und dabei zugunsten des Erzeugers, der sich verpflichte, seine Produktion tatsächlich zu verringern, einen Ausgleich vorzusehen, der sich nach dem auf diese „Extensivierung" zurückgehenden Einkommensverlust richte. Diese Regelung verlange von seiten der Beihilfeempfänger eine echte Gegenleistung in Form einer tatsächlichen Verringerung ihrer Erzeugung in dem vorgesehenen Umfang, in Übereinstimmung mit ihrer Verpflichtung und im Anschluß an diese. Ein Erzeuger, dessen Produktion z. B. schon im Zwischenzeitraum um 20 % zurückgegangen sei und der sich lediglich verpflichte, sein neues Produktionsniveau nach Eingehen dieser Verpflichtung beizubehalten, nehme keine vergleichbare Anstrengung auf sich.

21 Hierzu ist festzustellen, daß es sich bei der „Extensivierung" im Sinne der Gemeinschaftsregelung um die Verringerung der normalen Erzeugung eines Landwirtschaftsbetriebs während eines Zeitraums von mindestens fünf Jahren handelt und daß die durch diese Regelung eingeführte Beihilferegelung mit der Förderung der „Extensivierung" eine Begrenzung der Agrarüberschüsse bezweckt. Das Ziel dieser Regelung wird jedoch auch erreicht, wenn ein Züchter, bei dem z. B. 20 % der Tiere während des Zwischenzeitraums geschlachtet wurden, sich verpflichtet, sein neues Produktionsniveau während seines gesamten Verpflichtungszeitraums beizubehalten. Wenn er nämlich nicht diese Verpflichtung eingegangen wäre und diese Leistung zugesagt hätte, spricht alles dafür, daß dieser Erzeuger zumindest versucht hätte, sein normales Produktionsniveau wieder zu erreichen, statt dasjenige beizubehalten, bei dem seine Kapazitäten nicht ausgelastet sind.

22 Die Kommission hat ferner vorgetragen, ein italienischer Erzeuger, dessen Erzeugung während des Zwischenzeitraums aufgrund der in den Jahren 1988 und 1989 in Italien aufgetretenen Fälle von Maul- und Klauenseuche verringert worden sei, könnte dadurch in den Genuß einer — teilweise von der Gemeinschaft auf der Grundlage der Entscheidung 77/97/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 über die gemeinschaftliche Finanzierung bestimmter dringender Veterinärmaßnahmen (ABl. 1977, L 26, S. 78) finanzierten — Entschädigungsregelung gekommen sein. Es wäre daher abwegig, wenn dieser Erzeuger gegebenenfalls auch noch aufgrund dieser Verringerung seiner Produktion in den Genuß der Regelung über die Beihilfen für die „Extensivierung" käme.

23 Wie der Generalanwalt in Nummer 34 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, verkennt dieses Vorbringen die unterschiedlichen Zielsetzungen der beiden Beihilferegelungen. Während die erste die Verluste ausgleichen soll, die einem Erzeuger entstehen, der von einer Viehseuche betroffen ist, und ihm gegebenenfalls den Wiederaufbau seines Viehbestands ermöglichen soll, der das Unterpfand für den Fortbestand seines Betriebes und die Erhaltung seiner Einkünfte ist, besteht das Ziel der zweiten darin, die Erzeuger gegen Gewährung einer Beihilfe zur Verringerung der normalen Erzeugung ihres Betriebes anzuregen. Somit befindet sich ein Erzeuger, dem eine Beihilfe aufgrund der ersten Regelung gewährt wird und der darauf verzichtet, seinen Viehbestand ganz wiederherzustellen, und sich verpflichtet, diesen in Höhe von 80 % des Bestandes vor dem Auftreten der Seuche einzufrieren, in derselben Lage wie der von der Maul- und Klauenseuche verschont gebliebene Erzeuger, der sich gegen eine Beihilfe für die „Extensivierung" verpflichtet, 20 % seines Viehbestands zu verkaufen und diesen während eines entsprechenden Zeitraums auf seiner neuen Höhe einzufrieren.

24 Aufgrund all dessen ist dem vorlegenden Gericht zu antworten, daß Artikel 1b Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung Nr. 797/85 n. F. und Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 4115/88 dahin auszulegen sind, daß sie es einem Mitgliedstaat im Falle eines in dem Zeitraum zwischen dem Ende des Bezugszeitraums und dem Beginn des Verpflichtungszeitraums eingetretenen Produktionsrückgangs nicht erlauben, die Gewährung der Beihilfe für die „Extensivierung" in jedem Falle davon abhängig zu machen, daß die im Zwischenzeitraum erzielte Erzeugung während des Verpflichtungszeitraums in Höhe von mindestens 20 % der Erzeugung im Bezugszeitraum verringert wird.

Kosten

25 Die Auslagen der italienischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

auf die ihm vom Consiglio di Stato mit Beschluß vom 21. März 1995 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Artikel 1b Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1760/87 des Rates vom 15. Juni 1987, beide in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 des Rates vom 25. April 1988, und Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 der Kommission vom 21. Dezember 1988 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung sind dahin auszulegen, daß sie es einem Mitgliedstaat im Falle eines in dem Zeitraum zwischen dem Ende des Bezugszeitraums und dem Beginn des Verpflichtungszeitraums eingetretenen Produktionsrückgangs nicht erlauben, die Gewährung der Beihilfe für die „Extensivierung" in jedem Falle davon abhängig zu machen, daß die im Zwischenzeitraum erzielte Erzeugung während des Verpflichtungszeitraums in Höhe von mindestens 20 % der Erzeugung im Bezugszeitraum verringert wird.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Januar 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Dritten Kammer

J. C. Moitinho de Almeida