DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)
9. januar 1997 *

I sag C-255/95,

angående en anmodning, som Consiglio di Stato (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

S. Agri SNC,

Agricola Veneta Sas

mod

Regione Veneto,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 93, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1760/87 af 15. juni 1987 (EFT L 167, s. 1), begge ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1094/88 af 25. april 1988 (EFT L 106, s. 28), samt af Kommissionens forordning (EØF) nr. 4115/88 af 21. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med støtte til ekstensivering af produktionen (EFT L 361, s. 13),

har

* Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne C. Gulmann og J.-P. Puissochet (refererende dommer),

generaladvokat: M. B. Elmer
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— S. Agri SNC og Agricola Veneta Sas ved advokat Wilma Viscardini Donà, Padova

— den italienske regering ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, Oscar Fiumara

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Laura Pignataro og James Macdonald Flett, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. september 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. oktober 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 21. marts 1995, indgået til Domstolen den 24. juli 1995, har Consiglio di Stato i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 93, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1760/87 af 15. juni 1987 (EFT L 167, s. 1), begge ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1094/88 af 25. april 1988 (EFT L 106, s. 28), samt af Kommissionens forordning (EØF) nr. 4115/88 af 21. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med støtte til ekstensivering af produktionen (EFT L 361, s. 13).

2 I henhold til forordning nr. 797/85, som ændret, skulle medlemsstaterne indføre en støtteordning med henblik på at tilskynde til ekstensivering af produktionen inden for visse sektorer, hvor der er overskudsproduktion, herunder oksekødssektoren, idet det i forordningen nærmere præciseres, at ekstensivering består i en nedsættelse på mindst 20% i mindst fem år af produktionen af det pågældende produkt, uden at kapaciteten for andre overskudsprodukter øges.

3 I artikel 1b, stk. 3, i forordning nr. 797/85, som ændret, bestemmes det, at medlemsstaterne fastsætter betingelserne for ydelse af støtten, navnlig bestemmelserne vedrørende nedsættelse af produktionen for de forskellige produkter. Med hensyn til oksekød kan medlemsstaterne bestemme, at antallet af kvægenheder skal nedsættes med mindst 20%. De fastsætter også støttebeløbet, referenceperioden for

den pågældende produktion med henblik på beregning af nedsættelsen samt den forpligtelse, som støttemodtageren skal indgå, navnlig med henblik på en overvågning af, om produktionen rent faktisk nedsættes.

4 I forordning nr. 4115/88 har Kommissionen fastsat gennemførelsesbestemmelserne for ordningen med støtte til ekstensivering af produktionen. I forordningens artikel 4, stk. 1, bestemmes det, at producenten nedsætter produktionen efter bestemmelser, som medlemsstaterne fastsætter, i forhold til landbrugsbedriftens normale produktion forstået som gennemsnittet af de årlige produktioner i en referenceperiode. Medlemsstaterne kan bl. a. fastsætte en »kvantitativ« metode på grundlag af de rent faktisk nedsatte mængder ifølge artikel 6. I forordningens artikel 4, stk. 2, præciseres det, at den referenceperiode, som medlemsstaterne skal fastsætte, skal gøre det muligt at fastslå den pågældende bedrifts normale årlige produktion, der kan udgøre et pålideligt grundlag for beregningen af nedsættelsen.

5 I artikel 6 i forordning nr. 4115/88 hedder det, at i tilfælde af anvendelse af den »kvantitative« metode beregnes nedsættelsen af produktionen med mindst 20% på den enkelte bedrift for hvert produkt, der berøres af forpligtelsen, ud fra bedriftens samlede produktion af dette produkt. I tilfælde af anvendelse af denne metode bestemmes det i forordningens artikel 7 bl. a., at produktionsnedsættelsen kan foretages ved en tilsvarende nedsættelse af det antal dyr, der udgør besætningen.

6 Til gennemførelse af ovennævnte forordninger valgte Italien som referenceperiode for produkter fra opdrætning produktionsårene 1986/1987 og 1987/1988. Da den nye ordning først trådte i kraft i 1990, kunne den periode, hvor producenterne forpligtede sig til at nedsætte deres produktion (herefter »forpligtelsesperioden«), først begynde at løbe i 1990. Efter de italienske bestemmelser er der imidlertid taget hensyn til de svingninger i produktionen i opadgående eller nedadgående retning, der har kunnet indtræde mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af forpligtelsesperioden. I tilfælde af anvendelse af den kvantitative metode er det således navnlig fastsat, at såfremt antallet af dyr er faldet i den mellemliggende

periode, kan opdrætteren ikke få udbetalt støtte, når det antal dyr, som besætningen skal nedsættes med i forpligtelsesperioden, er mindre end 20% af det antal dyr, der er opdrættet i referenceperioden.

7 Sagsøgerne i hovedsagerne, S. Agri SNC og Agricola Veneta Sas, indgav ansøgninger til Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova (det regionale landbrugsinspektorat i Padova, herefter »inspektoratet«) om støtte til ekstensivering af produktionen af oksekød.

8 Ved afgørelser af 18. marts 1991 afviste inspektoratet ansøgningerne med den begrundelse, at henset til de væsentlige nedsættelser af antallet af dyr, selskaberne allerede havde gennemført i perioden mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af deres forpligtelsesperiode, var den yderligere reduktion af deres besætninger i det første år af forpligtelsesperioden alt i alt mindre end 20% af antallet af opdrættede dyr i referenceperioden.

9 For Tribunale amministrativo regionale del Veneto bestred de to selskaber, at inspektoratets afslag var lovlige. Selskaberne gjorde navnlig gældende, at ved beregningen af den produktionsnedsættelse, som producenten forpligter sig til at gennemføre, skal der efter fællesskabsbestemmelserne udelukkende lægges den referenceperiode til grund, som medlemsstaten har fastsat, mens der ikke skal tages hensyn til de svingninger i produktionen, der er indtrådt i den mellemliggende periode.

10 Ved to domme af 12. september 1992 afviste Tribunale amministrativo regionale del Veneto de sager, de to selskaber havde anlagt, idet de fandtes at være anlagt for sent. Til prøvelse af de nævnte to domme iværksatte selskaberne appel til Consiglio di Stato.

11 Consiglio di Stato som domsmyndighed fandt, at tvistens afgørelse afhang af en fortolkning af en række bestemmelser i Rådets forordning nr. 797/85, som ændret, og i Kommissionens forordning nr. 4115/88, udsatte sagen, og har forelagt følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Er det foreneligt med fællesskabsretten, navnlig med artikel 1b, stk. 3, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 797/85[1] af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet, som blev indsat ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1094/88 af 25. april 1988, og med artikel 4, stk. 1 og 2, artikel 7 og artikel 10, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 4115/88 af 21. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med støtte til ekstensivering af produktionen, at der efter en national bestemmelse — såfremt der tidsmæssigt er et interval mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af forpligtelsesperioden — ikke alene tages hensyn til produktionen (antal kvægenheder) i referenceperioden sammenlignet med den produktion, der skal gennemføres i forpligtelsesperioden, men også til svingninger i produktionen, der er indtrådt i den nævnte mellemliggende periode?

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

12 Med de forelagte spørgsmål ønsker den nationale ret reelt oplyst, om artikel 1b, stk. 3, litra c), i forordning nr. 797/85, som ændret, og artikel 4, stk. 1 og 2, i

forordning nr. 4115/88 skal fortolkes således, at i tilfælde af, at produktionen er blevet nedsat i perioden mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af forpligtelsesperioden, kan en medlemsstat i alle tilfælde gøre ydelse af støtte til ekstensivering betinget af, at den produktion, der gennemføres i den mellemliggende periode, i forpligtelsesperioden nedsættes med mindst 20% i forhold til produktionen i referenceperioden.

13 Den italienske regering og Kommissionen har foreslået, at dette spørgsmål besvares bekræftende. De har nærmere anført, at det fremgår af de fællesskabsretlige bestemmelser, at i medfør af den forpligtelse, producenten udtrykkeligt har indgået, skal produktionsnedsættelsen ske i forpligtelsesperioden. Kommissionen har også anført, at formålet med de fællesskabsretlige bestemmelser tilsiger, at modtagerne af støtte til ekstensivering leverer en egentlig modydelse i form af, at deres produktion faktisk nedsættes i det fastsatte omfang i den pågældende periode.

14 Ifølge sagsøgerne i hovedsagerne fremgår det derimod klart af de pågældende bestemmelser, at produktionsnedsættelsen på mindst 20% udelukkende skal ses i forhold til den produktion, der er gennemført i den referenceperiode, som medlemsstaterne har fastsat, men at der ikke skal tages hensyn til svingninger i produktionen, der er indtrådt i den mellemliggende periode. Såfremt denne periode lægges til grund, vil det efter sagsøgernes opfattelse være ensbetydende med, at den referenceperiode, de italienske myndigheder har fastsat, og som de er forpligtet til at anvende, i praksis vil blive ændret.

15 Dette sidste synspunkt må tiltrædes.

16 Det bemærkes således, at det i artikel 1b, stk. 3, litra c), i forordning nr. 797/85, som ændret, bestemmes, at medlemsstaterne fastsætter referenceperioden for den pågældende produktion med henblik på beregning af nedsættelsen. Det fremgår desuden af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 4115/88, sammenholdt med bestemmel-

sens stk. 2, at referenceperioden navnlig skal gøre det muligt at fastslå den pågældende bedrifts normale årlige produktion, der kan udgøre et pålideligt grundlag for beregningen af nedsættelsen, og at producenten nedsætter sin produktion i forhold til sin produktion i den pågældende periode. Heraf følger, at produktionsnedsættelsen skal ske på grundlag af en sammenligning mellem produktionen i forpligtelsesperioden og den gennemsnitlige produktion i referenceperioden.

17 Den fortolkning, den italienske regering og Kommissionen går ind for, indebærer imidlertid, at produktionsnedsættelsen ikke beregnes i forhold til bedriftens normale produktion, således som den er fastsat i referenceperioden, men i forhold til produktionen i den mellemliggende periode, og at den således beregnede nedsættelse under alle omstændigheder skal andrage 20% af produktionen i referenceperioden. Efter en sådan ordning vil referenceperioden kun blive taget i betragtning ved opgørelsen af produktionsnedsættelsens omfang.

18 Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at der såvel i artikel 1b, stk. 3, litra d), i forordning nr. 797/85, som ændret, som i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 4115/88 omtales producentens forpligtelse til faktisk at nedsætte sin produktion. Heraf følger nødvendigvis, at en sådan nedsættelse skal være et resultat af selve forpligtelsen, og at den skal ske, efter at forpligtelsen er indgået.

19 Hertil bemærkes imidlertid, at der i de omtvistede forordninger ikke omtales nogen periode mellem referenceperioden, som den er fastsat af den berørte medlemsstat, og det tidspunkt, hvor producenten indgår sin forpligtelse. Som generaladvokaten har påpeget i punkt 23 i sit forslag til afgørelse, synes forordningerne skrevet ud fra den forudsætning, at forpligtelsesperioden, hvor producenten skal nedsætte sin produktion, ligger i umiddelbar forlængelse af den referenceperiode, der lægges til grund ved beregningen af nedsættelsen. Selv om produktionsnedsættelsen således forudsættes at indtræde efter den indgåede forpligtelse, kan det ikke heraf udledes, at nedsættelsen ikke i noget tilfælde kan indtræde tidligere, hverken helt eller delvis.

20 Ifølge Kommissionen er dens fortolkning imidlertid i overensstemmelse med ordningens formål, som er at tilskynde til ekstensivering, idet der for producenter, som forpligter sig til faktisk at nedsætte deres produktion, samtidig er fastsat en godtgørelse, der afhænger af det indkomsttab, de lider som følge af ekstensiveringen. En sådan ordning forudsætter fra støttemodtagernes side en egentlig modydelse i form af, at de i det fastsatte omfang faktisk nedsætter deres produktion i overensstemmelse med og efter indgåelsen af forpligtelsen. En producent, hvis produktion f.eks. allerede er faldet med 20% i den mellemliggende periode, og som blot forpligter sig til at opretholde det nye produktionsniveau med virkning fra forpligtelsens indgåelse, leverer imidlertid ikke en hertil svarende modydelse.

21 Hertil bemærkes, at ekstensivering, som omhandlet i den fællesskabsretlige ordning, består i, at en bedrift i en periode på mindst fem år nedsætter sin normale produktion, og at formålet med den fastsatte støtteordning er at tilskynde til ekstensivering og herved begrænse produktionsoverskuddene på landbrugsområdet. Ordningens formål nås imidlertid også, såfremt en opdrætter, som f.eks. har fået slået 20% af sine dyr ned i den mellemliggende periode, forpligter sig til at opretholde det nye produktionsniveau i hele den periode, hans forpligtelse omfatter. Såfremt han ikke havde indgået en sådan forpligtelse og leveret en sådan modydelse, ville der være formodning for, at han i det mindste ville have forsøgt at nå op på sit normale produktionsniveau i stedet for at fastholde produktionen på et niveau, der er lavere end hans kapacitet.

22 Kommissionen har også gjort gældende, at en italiensk producent, hvis produktion har været nedsat i den mellemliggende periode på grund af de tilfælde af mund- og klovsyge, der viste sig i Italien i 1988 og 1989, af den grund kunne have været omfattet af en erstatningsordning, der delvis finansieres af Fællesskabet i henhold til Rådets beslutning af 21. december 1976 om Fællesskabets finansiering af visse veterinære aktioner af hastende karakter (EFT 1977 L 26, s. 78). Det ville derfor ikke være rimeligt, at en sådan producent på grund af den samme nedsættelse af hans produktion eventuelt også kunne være omfattet af ordningen med støtte til ekstensivering.

23 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 34 i sit forslag til afgørelse, tager denne argumentation ikke højde for, at formålene med de to støtteordninger er forskellige. Mens formålet med den første ordning er at kompensere det tab, en producent lider, såfremt besætningen rammes af en kvægsygdom, og at han i givet fald kan genanskaffe sin besætning, sikre fortsættelsen af sin bedrift og opretholde sin indkomst, er formålet med den anden ordning, at producenterne får udbetalt en støtte og herved tilskyndes til at nedsætte deres bedrifts normale produktion. En producent, som får udbetalt erstatning i henhold til den første ordning, og som giver afkald på at genanskaffe hele sin besætning og i fem år forpligter sig til at opretholde besætningen på et niveau svarende til 80% af, hvad den var før epidemien, er i samme situation som en producent, som har været forskånet for kvægsygdommen, og som forpligter sig til, mod at få udbetalt en støtte til ekstensivering, at sælge 20% af sit kvæg og at opretholde besætningen på dette nye niveau i et tilsvarende tidsrum.

24 På baggrund af det anførte må de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 1b, stk. 3, litra c), i forordning nr. 797/85, som ændret, og artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 4115/88 skal fortolkes således, at i tilfælde af, at produktionen er blevet nedsat i perioden mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af forpligtelsesperioden, kan en medlemsstat ikke i noget tilfælde gøre ydelse af støtte til ekstensivering betinget af, at den produktion, der gennemføres i den mellemliggende periode, i forpligtelsesperioden nedsættes med mindst 20% i forhold til produktionen i referenceperioden.

Sagens omkostninger

25 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Consiglio di Stato ved kendelse af 21. marts 1995, for ret:

Artikel 1b, stk. 3, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1760/87 af 15. juni 1987, begge ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1094/88 af 25. april 1988, og artikel 4, stk. 1 og 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 4115/88 af 21. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med støtte til ekstensivering af produktionen skal fortolkes således, at i tilfælde af, at produktionen er blevet nedsat i perioden mellem udløbet af referenceperioden og begyndelsen af forpligtelsesperioden, kan en medlemsstat ikke i noget tilfælde gøre ydelse af støtte til ekstensivering betinget af, at den produktion, der gennemføres i den mellemliggende periode, i forpligtelsesperioden nedsættes med mindst 20% i forhold til produktionen i referenceperioden.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. januar 1997.

R. Grass
Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida
Formand for Tredje Afdeling