ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)
9 januari 1997 *

In zaak C-255/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Consiglio di Stato (Italië), in het aldaar aanhangig geding tussen

S. Agri SNC,

Agricola Veneta Sas

en

Regione Veneto,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur (PB 1985, L 93, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1760/87 van de Raad van 15 juni 1987 (PB 1987, L 167, blz. 1), beide gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1094/88 van de Raad van 25 april 1988 (PB 1988, L 106, blz. 28), alsmede van verordening (EEG) nr. 4115/88 van de Commissie van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van de steunregeling voor de extensivering van de produktie (PB 1988, L 361, blz. 13),

wijst

* Procestaal: Italiaans.

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, C. Gulmann en J.-P. Puissochet (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. B. Elmer
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— S. Agri SNC en Agricola Veneta Sas, vertegenwoordigd door W. Viscardini Donà, advocaat te Padua,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de afdeling diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Pignataro en J. Macdonald Flett, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van partijen, ter terechtzitting van 12 september 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 oktober 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 21 maart 1995, ingekomen bij het Hof op 24 juli daaraanvolgend, heeft de Consiglio di Stato krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur (PB 1985, L 93, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1760/87 van de Raad van 15 juni 1987 (PB 1987, L 167, blz. 1), beide gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1094/88 van de Raad van 25 april 1988 (PB 1988, L 106, blz. 28), alsmede van verordening (EEG) nr. 4115/88 van de Commissie van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van de steunregeling voor de extensivering van de produktie (PB 1988, L 361, blz. 13).

2 Verordening nr. 797/85, zoals gewijzigd, heeft de Lid-Staten verplicht een steunregeling in te voeren, ter bevordering van de „extensivering" van de productie in bepaalde sectoren waarin overschotten optreden, onder meer in de sector rundvlees, waarbij als „extensivering" wordt beschouwd de vermindering van de productie van het betrokken product met ten minste 20 % gedurende ten minste vijf jaar, zonder verhoging van de productiecapaciteit voor andere overschotproducten.

3 Ingevolge artikel 1 ter, lid 3, van verordening nr. 797/85, zoals gewijzigd, stellen de Lid-Staten de voorwaarden voor toekenning van de steun vast, en met name de regels inzake de beperking van de productie. Wat de rundvleesproductie betreft, kunnen zij bepalen dat het aantal vee-eenheden met ten minste 20 % moet worden verminderd. Tevens bepalen zij het steunbedrag, de referentieperiode voor de

berekening van de productieverlaging naar gelang van het product, alsmede de door de begunstigde aan te gane verbintenis, inzonderheid met het oog op de verificatie dat de productie werkelijk wordt verlaagd.

4 Bij verordening nr. 4115/88 heeft de Commissie de bepalingen ter uitvoering van de steunregeling voor de „extensivering" van de productie vastgesteld. Artikel 4, lid 1, van deze verordening bepaalt, dat de producent zijn productie op de door de Lid-Staten bepaalde wijze moet verminderen ten opzichte van de als normale productie aangemerkte gemiddelde jaarlijkse productie van zijn landbouwbedrijf over een referentieperiode. De Lid-Staten kunnen onder meer een „kwantitatieve methode" voorschrijven, gebaseerd op de effectieve vermindering van de geproduceerde hoeveelheden overeenkomstig het bepaalde in artikel 6. Artikel 4, lid 2, van de verordening bepaalt, dat door de Lid-Staten een zodanige referentieperiode moet worden vastgesteld, dat een normale jaarlijkse productie van het betrokken bedrijf kan worden bepaald die als betrouwbare grondslag voor de berekening van productievermindering kan worden gehanteerd.

5 Bij toepassing van de „kwantitatieve methode" wordt volgens artikel 6 van verordening nr. 4115/88, de vermindering van de productie van het landbouwbedrijf met ten minste 20 % voor elk van de producten waarvoor de verbintenis geldt, berekend op basis van de totale hoeveelheden die van het betrokken product op het bedrijf worden voortgebracht. Volgens artikel 7 van de verordening mag, bij toepassing van de „kwantitatieve methode", de productie worden verminderd door een overeenkomstige verlaging van het aantal vee-eenheden van het beslag.

6 Op grond van voornoemde verordeningen heeft Italië, voor wat veeteeltproducten betreft, de landbouwjaren 1986/1987 en 1987/1988 als referentieperiode gekozen. Aangezien de nieuwe regeling eerst in 1990 werd ingevoerd, kon de periode waarvoor de producenten zich verbinden hun productie te verminderen (hierna: „verbintenisperiode") evenwel eerst vanaf dat jaar gaan lopen. In de Italiaanse regeling wordt echter rekening gehouden met op- of neerwaartse productieschommelingen, die zich tussen het einde van de referentieperiode en het begin van de verbintenisperiode hebben kunnen voordoen. Bij toepassing van de kwantitatieve methode is in het bijzonder bepaald, dat wanneer het aantal vee-eenheden in de loop van deze tussenliggende periode is verminderd, de producent niet voor steun

in aanmerking komt, wanneer de vermindering die gedurende de verbintenisperiode moet plaatsvinden, minder eenheden blijkt te omvatten dan 20 % van het gedurende de referentieperiode gehouden aantal eenheden.

7 De vennootschappen S. Agri SNC en Agricola Veneta Sas, verzoeksters in het hoofdgeding, dienden bij de Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova (hierna: „de inspectie") aanvragen in ter verkrijging van steun voor de „extensivering" van de runderproductie.

8 Bij beschikkingen van 18 maart 1991 wees de inspectie deze aanvragen af op grond dat, rekening houdend met de aanzienlijke verminderingen van het aantal veeeenheden die deze ondernemingen reeds in de periode tussen het einde van de referentieperiode en het begin van de verbintenisperiode hadden doorgevoerd, de latere vermindering van hun veestapel gedurende het eerste jaar van hun verbintenis in totaal minder had bedragen dan 20 % van het aantal gedurende de referentieperiode gehouden vee-eenheden.

9 Voor het Tribunale amministrativo regionale del Veneto vochten beide vennootschappen de wettigheid van de afwijzende beschikkingen van de inspectie aan. In het bijzonder betoogden zij, dat de communautaire regelgeving voorschreef dat bij de berekening van de productievermindering waartoe de producent zich verbindt, uitsluitend van de door de Lid-Staat bepaalde referentieperiode mag worden uitgegaan, zonder dat rekening wordt gehouden met productieschommelingen in de tussenliggende periode.

10 Nadat het Tribunale amministrativo regionale del Veneto bij twee vonnissen van 12 september 1992 de beroepen van beide vennootschappen niet-ontvankelijk had verklaard wegens termijnoverschrijding, stelden verzoeksters tegen deze vonnissen hoger beroep in voor de Consiglio di Stato.

11 Van oordeel dat voor de oplossing van het geschil de uitlegging nodig was van verschillende bepalingen van verordening nr. 797/85 van de Raad, zoals gewijzigd, en van verordening nr. 4115/88 van de Commissie, heeft de Consiglio di Stato, afdeling rechtspraak, besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Is met het gemeenschapsrecht — inzonderheid met artikel 1 ter, lid 3, sub c, van verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, ingevoegd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1094/88 van de Raad van 25 april 1988, alsmede de artikelen 4, leden 1 en 2, 7 en 10, lid 1, van verordening (EEG) nr. 4115/88 van de Commissie van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van de steunregeling voor de extensivering van de produktie — verenigbaar, een nationale bepaling die, ingeval er enige tijd verstrijkt tussen het einde van de referentieperiode en het begin van de periode waarvoor de verbintenis geldt, niet alleen rekening houdt met de productie (aantal vee-eenheden) gedurende de referentieperiode ten opzichte van die welke gedurende de verbintenisperiode moet plaatsvinden, maar ook met de productieschommelingen gedurende die tussenliggende periode?

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

12 Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 1 ter, lid 3, sub c, van verordening nr. 797/85, zoals gewijzigd, en artikel 4, leden 1 en

2, van verordening nr. 4115/88 aldus moeten worden uitgelegd, dat zij een Lid-Staat toestaan om, in geval van daling van de productie gedurende de periode tussen het einde van de referentieperiode en het begin van de verbintenisperiode, aan toekenning van de steun voor „extensivering" hoe dan ook de voorwaarde te verbinden, dat de gedurende de tussenliggende periode behaalde productie in de loop van de verbintenisperiode wordt verminderd met een hoeveelheid die overeenkomt met ten minste 20 % van de gedurende de referentieperiode geproduceerde hoeveelheid.

13 De Italiaanse regering en de Commissie geven in overweging, deze vraag bevestigend te beantwoorden. Volgens hen vloeit uit de communautaire regeling voort, dat de productievermindering moet plaatsvinden in de verbintenisperiode, uit hoofde van de door de producent uitdrukkelijk aangegane verbintenis. De Commissie merkt tevens op, dat het doel van de communautaire regeling gebiedt dat de ontvangers van de „extensiveringssteun" een werkelijke tegenprestatie bieden in de vorm van een daadwerkelijke productievermindering in deze periode, in de voorgeschreven proporties.

14 Volgens verzoeksters in het hoofdgeding daarentegen volgt uit de betrokken regeling duidelijk, dat de productievermindering van ten minste 20 % alleen moet worden beoordeeld door vergelijking met de productie in de referentieperiode, zoals die door de Lid-Staten is vastgesteld, zonder dat rekening wordt gehouden met productieschommelingen gedurende de tussenliggende periode. Neemt men deze laatste periode in aanmerking, aldus verzoeksters, dan komt dat in de praktijk neer op een wijziging van de door de Italiaanse autoriteiten vastgestelde referentieperiode, die deze nochtans moeten eerbiedigen.

15 Deze laatste uitlegging is juist.

16 Artikel 1 ter, lid 3, sub c, van verordening nr. 797/85, zoals gewijzigd, bepaalt immers, dat de Lid-Staten de referentieperiode voor de berekening van de productieverlaging vaststellen naar gelang van het product. Bovendien blijkt uit artikel 4, lid 1, juncto lid 2, van verordening nr. 4115/88, dat de Lid-Staten een zodanige

referentieperiode moeten vaststellen, dat een normale jaarlijkse productie van het betrokken bedrijf kan worden bepaald die als betrouwbare grondslag voor de berekening van de productievermindering kan worden gehanteerd, en dat de producent zijn productie ten opzichte van zijn productie gedurende die periode moet verminderen. Hieruit volgt, dat de productievermindering moet blijken uit vergelijking tussen de productie gedurende de verbintenisperiode en de gemiddelde productie gedurende de referentieperiode.

17 De door de Italiaanse regering en de Commissie voorgestane uitlegging komt erop neer, dat de productievermindering niet wordt afgemeten aan de normale productie van het bedrijf, zoals die wordt bepaald door de referentieperiode, maar aan de productie gedurende de tussenliggende periode, met dien verstande dat de aldus berekende vermindering ook nog 20 % van de productie van de referentieperiode moet uitmaken. Volgens deze benadering wordt de referentieperiode alleen nog in aanmerking genomen om de omvang van de productievermindering te meten.

18 De Commissie betoogt niettemin, dat zowel artikel 1 ter, lid 3, sub d, van verordening nr. 797/85, zoals gewijzigd, als artikel 3, lid 1, van verordening nr. 4115/88 spreken van de verbintenis van de producent om zijn productie effectief te verminderen. Daaruit vloeit haars inziens noodzakelijkerwijs voort, dat die vermindering uit de verbintenis zelf moet voortvloeien en na het aangaan ervan haar beslag moet krijgen.

19 De betrokken verordeningen maken evenwel nergens melding van een tussenliggende periode, gelegen tussen de referentieperiode zoals die door de betrokken Lid-Staat is vastgesteld, en het tijdstip waarop de producent zijn verbintenis aangaat. Zoals de advocaat-generaal in punt 23 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is blijkens de bewoordingen van deze verordeningen veeleer uitgegaan van de veronderstelling, dat de verbintenisperiode, gedurende welke de producent zijn productie moet verminderen, onmiddellijk volgt op de referentieperiode die voor de berekening van die vermindering dient. Ofschoon dit impliceert, dat de productievermindering na de aangegane verbintenis zal plaatsvinden, mag daaruit niet worden afgeleid, dat deze vermindering nooit geheel of ten dele in een eerder stadium mag plaatsvinden.

20 De Commissie meent evenwel dat haar uitlegging beantwoordt aan het doel van de regeling, die de „extensivering" beoogt aan te moedigen, maar tevens een compensatie biedt aan de producent die zich ertoe verbindt zijn productie effectief te verminderen, welke compensatie afhankelijk is van de aan deze „extensivering" toe te schrijven inkomstenderving. Deze regeling verlangt van de zijde van de ontvangers van de steun een werkelijke tegenprestatie in de vorm van een effectieve vermindering van hun productie, in de voorgeschreven proporties, overeenkomstig de door hen aangegane verbintenis en te verwezenlijken na die verbintenis. Een producent wiens productie bijvoorbeeld reeds gedurende de tussenliggende periode met 20 % is verminderd, en die zich er enkel toe verbindt om zijn nieuwe productieniveau vanaf het moment van zijn verbintenis te handhaven, levert geen vergelijkbare inspanning.

21 In dit verband zij eraan herinnerd, dat de „extensivering" in de zin van de communautaire regeling inhoudt, dat de normale productie van een bedrijf voor een periode van ten minste vijf jaar wordt verminderd, en dat de met deze regeling ingevoerde steunregeling, door bevordering van deze „extensivering", de landbouwoverschotten beoogt te beperken. Dit doel van de regeling wordt eveneens bereikt wanneer een veehouder, van wie 20 % van de dieren bijvoorbeeld gedurende de tussenliggende periode zijn geslacht, zich ertoe verbindt om zijn nieuwe productieniveau gedurende de gehele door de verbintenis bestreken periode te handhaven. Wanneer hij deze verbintenis immers niet was aangegaan en zich deze inspanning niet had getroost, is er alle reden om aan te nemen dat die producent ten minste zou hebben getracht op zijn normale productieniveau terug te komen in plaats van onder zijn productiecapaciteit te blijven.

22 De Commissie betoogt voorts, dat een Italiaanse producent wiens productie gedurende de tussenliggende periode zou zijn verminderd door de mond- en klauwzeer die zich in Italië in 1988 en 1989 heeft voorgedaan, uit dien hoofde in aanmerking zou kunnen komen voor schadeloosstelling die gedeeltelijk door de Gemeenschap wordt gefinancierd op basis van beschikking 77/97/EEG van de Raad van 21 december 1976 inzake de financiering door de Gemeenschap van bepaalde dringende acties op veterinair gebied (PB 1977, L 26, blz. 78). Het zou daarom onredelijk zijn, wanneer die producent in voorkomend geval op grond van dezelfde productievermindering eveneens in aanmerking zou komen voor de steunregeling voor „extensivering".

23 Zoals de advocaat-generaal in punt 34 van zijn conclusie opmerkt, gaat dit argument eraan voorbij, dat de twee steunregelingen elk een verschillende doelstelling hebben. Terwijl de eerste regeling beoogt compensatie te bieden voor de verliezen die een producent lijdt als gevolg van een epizoötie en hem in voorkomend geval in staat moet stellen zijn veestapel weer op te bouwen, waardoor de voortzetting van zijn bedrijf en behoud van zijn inkomsten worden gewaarborgd, heeft de tweede regeling tot doel, de producenten aan te moedigen om in ruil voor steun de normale productie van hun bedrijf te verminderen. Daarom bevindt de producent die een schadeloosstelling uit hoofde van de eerste regeling ontvangt, die afziet van wederopbouw van zijn gehele veestapel en zich voor vijf jaar verbindt om die veestapel op 80 % van het niveau van vóór de epidemie te houden, zich in dezelfde situatie als de producent die niet door de epizoötie is getroffen en die zich in ruil voor een „extensiveringssteun" ertoe verbindt om 20 % van zijn vee af te stoten en zijn veestapel gedurende een zelfde periode op het nieuwe niveau te houden.

24 Gelet op deze overwegingen moet aan de verwijzende rechter worden geantwoord, dat artikel 1 ter, lid 3, sub c, van verordening nr. 797/85, zoals gewijzigd, en artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 4115/88 aldus moeten worden uitgelegd, dat zij een Lid-Staat niet toestaan om in geval van een productiedaling in de periode gelegen tussen het einde van de referentieperiode en het begin van de periode waarvoor de verbintenis geldt, aan toekenning van steun voor „extensivering" hoe dan ook de voorwaarde te verbinden, dat de gedurende de tussenliggende periode gerealiseerde productie in de loop van de periode waarvoor de verbintenis geldt, wordt verminderd met een hoeveelheid die overeenkomt met ten minste 20 % van de productie gedurende de referentieperiode.

Kosten

25 De kosten door de Italiaanse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

uitspraak doende op de door de Consiglio di Stato bij beschikking van 21 maart 1995 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 1 ter, lid 3, sub c, van verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1760/87 van de Raad van 15 juni 1987, beide gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1094/88 van de Raad van 25 april 1988, alsmede artikel 4, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 4115/88 van de Commissie van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van de steunregeling voor de extensivering van de produktie, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij een Lid-Staat niet toestaan om in geval van een productiedaling in de periode gelegen tussen het einde van de referentieperiode en het begin van de periode waarvoor de verbintenis geldt, aan toekenning van steun voor „extensivering" hoe dan ook de voorwaarde te verbinden, dat de gedurende de tussenliggende periode gerealiseerde productie in de loop van de periode waarvoor de verbintenis geldt, wordt verminderd met een hoeveelheid die overeenkomt met ten minste 20 % van de productie gedurende de referentieperiode.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 januari 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Derde kamer

J. C. Moitinho de Almeida