DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)
den 9 januari 1997 *

I mål C-255/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Consiglio di Stato (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga målen mellan

S. Agri SNC,

Agricola Veneta Sas

och

Regione Veneto,

angående tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 797/85 av den 12 mars 1985 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet (EGT L 93, s. 1), i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1760/87 av den 15 juni 1987 (EGT L 167, s. 1), båda ändrade genom rådets förordning (EEG) nr 1094/88 av den 25 april 1988 (EGT L 106, s. 28), samt kommissionens förordning (EEG) nr 4115/88 av den 21 december 1988 om tillämpningsföreskrifter avseende stödordningen för främjande av extensifiering av produktionen (EGT L 361, s. 13; vid översättningen fanns ingen svensk version av dessa fyra rättsakter att tillgå),

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.C. Moitinho de Almeida samt domarna C. Gulmann och J.-P. Puissochet (referent),

generaladvokat: M.B. Elmer,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— S. Agri SNC och Agricola Veneta Sas, genom advokaten Wilma Viscardini Donà, Padua,

— Italiens regering, genom professor Umberto Leanza, chef för avdelningen för diplomatiska tvister, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, biträdd av Oscar Fiumara, avvocato dello Stato,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Laura Pignataro och James Macdonald Flett, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits av parterna vid sammanträdet den 12 september 1996,

och efter att den 24 oktober 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Consiglio di Stato har genom beslut av den 21 mars 1995, som inkom till domstolens kansli den 24 juli samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avseende två frågor om tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 797/85 av den 12 mars 1985 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet (EGT L 93, s. 1), i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1760/87 av den 15 juni 1987 (EGT L 167, s. 1), båda ändrade genom rådets förordning (EEG) nr 1094/88 av den 25 april 1988 (EGT L 106, s. 28), samt kommissionens förordning (EEG) nr 4115/88 av den 21 december 1988 om tillämpningsföreskrifter avseende stödordningen för främjande av extensifiering av produktionen (EGT L 361, s. 13).

2 Enligt förordning nr 797/85 i dess ändrade lydelse skall medlemsstaterna införa en stödordning i syfte att uppmuntra "extensifiering" av produktionen i de sektorer där det finns ett produktionsöverskott, i synnerhet inom sektorn för nötkött. I förordningen preciseras att med extensifiering avses en minskning med minst 20 procent, under en period av minst 5 år, av produktionen av den berörda produkten, utan att kapaciteten för andra överskottsprodukter ökas.

3 Enligt artikel 1b.3 i förordning nr 797/85 i dess ändrade lydelse skall medlemsstaterna fastställa villkoren för beviljande av stöd och i synnerhet villkoren för minskning av produktionen. Vad gäller nötkött får medlemsstaterna föreskriva att antalet djurenheter skall minskas med minst 20 procent. Medlemsstaterna skall även fastställa stödbeloppet, den berörda produktionens referensperiod, i syfte att beräkna

minskningen, och det åtagande som skall ingås av stödmottagaren, särskilt i syfte att kontrollera att produktionen faktiskt har minskats.

4 Kommissionen har i förordning nr 4115/88 föreskrivit tillämpningsbestämmelser avseende en stödordning för extensifiering av produktionen. I artikel 4.1 i denna förordning föreskrivs att producenten skall minska sin produktion, i enlighet med bestämmelser som fastställs av medlemsstaterna, i förhållande till jordbruksföretagets normala produktion som följer av den genomsnittliga årsproduktionen under en referensperiod. Medlemsstaterna kan bland annat föreskriva en "kvantitativ" metod på grundval av de kvantiteter som rent faktiskt har minskats i enlighet med artikel 6. I artikel 4.2 i förordningen preciseras att det med hjälp av den referensperiod som medlemsstaterna skall fastställa skall vara möjligt att fastställa det berörda företagets normala årliga produktionsnivå, som kan utgöra en tillförlitlig grund för beräkningen av minskningen.

5 I artikel 6 i förordning nr 4115/88 föreskrivs att när den "kvantitativa" metoden används, skall minskningen om minst 20 procent av jordbruksföretagens produktion för varje produkt som berörs av åtagandet beräknas utifrån företagets samlade produktion av dessa produkter. När denna metod används, föreskrivs i artikel 7 i förordningen bland annat att produktionsminskningen kan företas genom att antalet djur i besättningen minskas i motsvarande mån.

6 Republiken Italien har med tillämpning av de ovannämnda förordningarna fastställt att regleringsåren 1986-1987 och 1987-1988 skall vara referensperioder för produkter för uppfödning. Eftersom den nya ordningen inte genomfördes förrän år 1990, har den period under vilken producenterna har åtagit sig att minska sin produktion (nedan kallad åtagandeperioden) emellertid inte kunnat börja löpa förrän detta år. I de italienska bestämmelserna beaktas emellertid de produktionssvängningar uppåt eller nedåt som kan ha inträffat mellan utgången av referensperioden och början av åtagandeperioden. När den kvantitativa metoden används, föreskrivs bland annat i de italienska bestämmelserna att om antalet djurenheter

har minskat under denna mellanperiod, kan uppfödaren inte få stöd om den föreskrivna minskningen av antalet djurenheter under åtagandeperioden visar sig vara mindre än 20 procent av antalet djurenheter som fötts upp under referensperioden.

7 Företagen S. Agri SNC och Argicola Veneta Sas, sökande vid den nationella domstolen, ingav en ansökan till Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova (regionala jordbruksinspektionen i Padua, nedan kallad jordbruksinspektionen) i syfte att beviljas stöd till extensifiering av nötköttsproduktion.

8 Genom beslut av den 18 mars 1991 avslog jordbruksinspektionen ansökningarna med motiveringen att dessa företag redan hade minskat antalet djurenheter väsentligt under perioden mellan utgången av referensperioden och början av företagens åtagandeperiod, vilket medförde att den senare minskningen av deras besättningar under det första åtagandeåret sammanlagt varit mindre än 20 procent av antalet djurenheter som fötts upp under referensperioden.

9 De två företagen väckte då talan vid Tribunale amministrativo regionale del Veneto och hävdade att jordbruksinspektionens avslagsbeslut var lagstridigt. De gjorde i synnerhet gällande att det följer av gemenskapens bestämmelser att den produktionsminskning som producenten har åtagit sig att genomföra enbart skall beräknas i förhållande till den referensperiod som medlemsstaten har fastställt utan att svängningar i produktionen under mellantiden beaktas.

10 Eftersom Tribunale amministrativo regionale del Veneto genom två beslut av den 12 september 1992 fastslog att de två företagens talan inte kunde prövas i sak på grund av att talan inte hade väckts i tid, överklagade företagen dessa beslut till Consiglio di Stato.

11 Consiglio di Stato, i egenskap av domstol, ansåg att tvistens lösning beror på hur bestämmelserna i rådets förordning nr 797/85, i dess ändrade lydelse, och i kommissionens förordning nr 4115/88 skall tolkas och vilandeförklarade därför målet och ställde 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) nr 4115/88 av den 21 december 1988 om tillämpningsbestämmelser avseende stödordningen för att främja extensifiering 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 av besättningen som det faktiskt förutses en minskning av under åtagandeperioden, om antalet sådana djurenheter är mindre än 20 procent av det genomsnittliga antalet djur som har fötts upp under referensperioden)?"

12 Genom dessa frågor vill den nationella domstolen i huvudsak veta om artikel 1b.3 c i förordning nr 797/85 i dess ändrade lydelse och artikel 4.1 och 4.2 i

förordning nr 4115/88 skall tolkas på så sätt att en medlemsstat med stöd av dessa bestämmelser, i de fall då produktionen under perioden mellan utgången av referensperioden och början av åtagandeperioden har minskat, under alla förhållanden kan kräva att den under mellantiden uppnådda produktionen under åtagandeperioden skall minskas med minst 20 procent av produktionen under referensperioden för att stöd skall kunna beviljas till extensifiering.

13 Den italienska regeringen och kommissionen har gjort gällande att denna fråga skall besvaras jakande. Det framgår nämligen enligt dem av gemenskapens bestämmelser att produktionsminskningen skall äga rum under åtagandeperioden enligt det åtagande som producenten uttryckligen har ingått. Kommissionen har även gjort gällande att det framgår av målsättningen med gemenskapens bestämmelser att mottagare som erhåller stöd till extensifiering skall utföra en motprestation genom att med föreskrivna andelar rent faktiskt minska produktionen under denna period.

14 Enligt sökandena vid den nationella domstolen framgår det tvärtom tydligt av de aktuella bestämmelserna att produktionsminskningen med minst 20 procent enbart skall fastställas genom en jämförelse med den produktion som uppnåtts under referensperioden, som fastställts av medlemsstaterna, utan att svängningar i produktionen som inträffat under mellanperioden beaktas. Enligt dessa företag medför den omständigheten att mellanperioden beaktas i praktiken att den referensperiod som fastställts av de italienska myndigheterna ändras, trots att dessa är skyldiga att respektera den.

15 Den sistnämnda tolkningen skall godtas.

16 Det framgår nämligen av artikel 1b.3 c i förordning nr 797/85 i dess ändrade lydelse att medlemsstaterna skall fastställa referensperioden för den berörda produkten, i syfte att beräkna minskningen. Det framgår vidare av artikel 4.1 jämförd med artikel 4.2 i förordning nr 4115/88 att det med hjälp av referensperioden skall

kunna gå att fastställa det berörda jordbruksföretagets normala årliga produktionsnivå som i sin tur skulle kunna utgöra en tillförlitlig grund för beräkningen av minskningen och att denna minskning skall genomföras av producenten i förhållande till dennes produktion under denna period. Härav följer att produktionsminskningen skall fastställas genom en jämförelse mellan den produktion som uppnåtts under åtagandeperioden och den genomsnittliga produktionen under referensperioden.

17 Den italienska regeringens och kommissionens tolkning medför emellertid att produktionsminskningen inte beräknas på grundval av jordbruksföretagets normala produktion fastställd med hjälp av referensperioden, utan på grundval av den produktion som uppnåtts under mellanperioden, medan den på detta sätt uträknade minskningen likväl måste uppgå till 20 procent av produktionen under referensperioden. I en sådan ordning beaktas sålunda endast referensperioden för att bedöma omfattningen av produktionsminskningen.

18 Kommissionen har emellertid gjort gällande att det både i artikel 1b.3 d i förordning nr 797/85, i dess ändrade lydelse, och i artikel 3.1 i förordning nr 4115/88 hänvisas till producentens åtagande att rent faktiskt minska sin produktion. Härav måste följa att denna minskning skall följa av åtagandet i sig och inträffa efter undertecknandet.

19 I förordningarna i fråga finns emellertid inga bestämmelser om en mellanperiod som löper mellan referensperioden, som skall fastställas av den berörda medlemsstaten, och tidpunkten då producenten undertecknade sitt åtagande. Som generaladvokaten har påpekat i punkt 23 i sitt förslag till avgörande verkar det av lydelsen av dessa förordningar snarare följa att utgångspunkten är att åtagandeperioden, under vilken producenten skall minska sin produktion, inträder direkt efter referensperioden som är avsedd för beräkningen av denna minskning. Om detta antagande emellertid innebär att produktionsminskningen skall inträffa efter åtagandets undertecknande, kan slutsatsen härav inte vara att denna minskning aldrig, helt eller delvis, kan inträffa tidigare.

20 Kommissionen anser emellertid att deras tolkning ligger i linje med bestämmelsernas målsättning, som är att uppmuntra extensifiering genom att, till förmån för producenter som åtar sig att rent faktiskt minska sin produktion, utge ersättning motsvarande inkomstförlusten till följd av denna extensifiering. Denna ordning innebär för stödmottagarnas del att de måste utföra en verklig motprestation genom att rent faktiskt minska sin produktion med de föreskrivna andelarna i enlighet med och efter sina åtaganden. En producent vars produktion exempelvis har minskat med 20 procent redan under mellanperioden och som bara åtar sig att bibehålla sin nya produktionsnivå till följd av detta åtagande skulle inte anses utföra en sådan prestation.

21 I detta hänseende skall det påpekas att enligt gemenskapens bestämmelser avses med extensifiering en minskning, för en period av minst 5 år, av ett jordbruksföretags normala produktion och att den stödordning som införts genom dessa bestämmelser syftar till att begränsa överskott inom jordbrukssektorn genom att uppmuntra extensifiering. Målsättningen med dessa bestämmelser är emellertid även uppfylld om en uppfödare som exempelvis har slaktat 20 procent av sin djurbesättning under mellanperioden åtar sig att bibehålla sin nya produktionsnivå under hela den period som omfattas av hans åtagande. Om han inte hade undertecknat detta åtagande och gått med på denna prestation, förefaller det troligt att denna producent åtminstone skulle försöka återgå till sin normala produktionsnivå i stället för att bibehålla en produktionsnivå som understiger hans kapacitet.

22 Kommissionen har även gjort gällande att en italiensk producent vars produktion har minskat under mellanperioden på grund av den mul-och klövsjuka som drabbade Italien under åren 1988 och 1989 av detta skäl skulle kunna ha haft möjlighet till ersättning enligt den ordning som delvis finansierades av gemenskapen med stöd av rådets beslut 77/97/EEG av den 21 december 1976 om gemenskapens finansiering av vissa veterinära åtgärder av brådskande karaktär (EGT L 26, 1977, s. 78; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Det skulle således vara oskäligt om denna producent i sådana fall, för samma produktionsminskning, även skulle kunna utnyttja stödordningen avseende "extensifiering".

23 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 34 i sitt förslag till avgörande beaktas vid framförandet av det argumentet inte att de två stödordningarna har olika målsättningar. Medan den första avser att ersätta en producents förluster till följd av en epizooti och hjälpa honom att ersätta hans besättning för att han skall kunna driva verksamheten vidare och bibehålla sina inkomster, är syftet med den andra att uppmuntra producenter att i utbyte mot ett stöd minska företagens normala produktion. Således befinner sig en producent som erhåller bidrag enligt den första ordningen och som avstår från att ersätta sin besättning och som dessutom åtar sig att under fem år bibehålla denna på 80 procent av nivån före epidemin i samma situation som en producent som inte drabbats av epidemin och som åtar sig att i utbyte mot "extensifieringsstöd" sälja 20 procent av sina djur och att bibehålla antalet på denna nya nivå under samma tidsperiod.

24 Med anledning av det ovan anförda blir svaret till den nationella domstolen att artikel 1b.3 c i förordning nr 797/85 i dess ändrade lydelse och artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 4115/88 skall tolkas på så sätt att en medlemsstat inte med stöd av dessa bestämmelser, i de fall då produktionen under perioden mellan utgången av referensperioden och början av åtagandeperioden har minskat, under alla förhållanden kan kräva att den under mellantiden uppnådda produktion under åtagandeperioden skall minskas med minst 20 procent av produktionen under referensperioden för att stöd skall kunna beviljas till "extensifiering".

Rättegångskostnader

25 De kostnader som har förorsakats den italienska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen),

— angående de frågor som genom beslut av den 21 mars 1995 förts vidare av Consiglio di Stato — följande dom:

Artikel 1b.3 c i rådets förordning (EEG) nr 797/85 av den 12 mars 1985 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet, i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1760/87 av den 15 juni 1987, båda ändrade genom rådets förordning (EEG) nr 1094/88 av den 25 april 1988, samt artikel 4.1 och 4.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 4115/88 av den 21 december 1988 om tillämpningsföreskrifter avseende stödordningen för främjande av extensifiering av produktionen skall tolkas på så sätt att en medlemsstat inte med stöd av dessa bestämmelser, i de fall då produktionen under perioden mellan utgången av referensperioden och början av åtagandeperioden har minskat, under alla förhållanden kan kräva att den under mellantiden uppnådda produktion under åtagandeperioden skall minskas med minst 20 procent av produktionen under referensperioden för att stöd skall kunna beviljas till extensifiering.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 januari 1997.

R. Grass
Justitiesekreterare

J.C. Moitinho de Almeida
Ordförande på tredje avdelningen