SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 15. Oktober 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto hat dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen zur Auslegung bestimmter Vorschriften der zur Förderung der Extensivierung der Produktion von Überschußerzeugnissen von der Gemeinschaft erlassenen Beihilferegelung vorgelegt. Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen Antonio Lante und der Region Venetien, in dem es darum geht, ob Herr Lante diese Beihilferegelung zu seinen Gunsten in Anspruch nehmen kann.

Zunächst möchte ich die einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts benennen und darlegen, wie sie in Italien durchgeführt worden sind. Im Anschluß an eine kurze Beschreibung des Ausgangsrechtsstreits werde ich dann die Vorlagefragen untersuchen.

Rechtlicher Rahmen

2. Mit seiner Verordnung (EWG) Nr. 1760/87 vom 15. Juni 1987 [1] verpflichtete der Rat die Mitgliedstaaten, eine Beihilferegelung einzuführen, und u. a. die Extensivierung der Erzeugung auf bestimmten einen Überschuß aufweisenden Sektoren, darunter dem Rindfleischsektor, zu fördern. Zu diesem Zweck wurden in die Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 [2] die Artikel 1a und 1b eingefügt. Mit seiner Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 vom 25. April 1988 [3] gestaltete der Rat das mit der Verordnung (EWG) Nr. 1760/87 eingeführte Beihilfesystem um, ohne es jedoch entscheidend zu ändern (siehe die elfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1094/88). Die Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 faßte die Bestimmungen über die Extensivierung der Erzeugung in einem neuen *Artikel 1b* der Verordnung Nr. 797/85 zusammen, der den einzigen Artikel von Titel 02 („Extensivierung der Erzeugung") bildet [4].

Nach Artikel 1b *Absatz 1* der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 führen die Mitgliedstaaten eine Beihilferegelung zur Extensivierung bei Überschußerzeugnissen ein, d. h. bei Erzeugnissen, für die es auf Gemeinschaftsebene systematisch keine normalen, nicht subventionierten Absatzmärkte gibt.

Artikel 1b *Absatz 2* der Verordnung Nr. 797/85 definiert als Extensivierung „die Verringerung der Produktion des betreffenden

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Verordnung zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 797/85, (EWG) Nr. 270/79, (EWG) Nr. 1360/78 und (EWG) Nr. 355/77 im Bereich der Agrarstrukturen und zur Anpassung der Landwirtschaft an die neuen Marktgegebenheiten sowie zur Erhaltung des ländlichen Raums (ABl. 1987, L 167, S. 1).

2 — Verordnung zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur (ABl. 1985, L 93, S. 1).

3 — Verordnung zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 797/85 und Nr. 1760/87 hinsichtlich der Stillegung von Ackerflächen und der Extensivierung und Umstellung der Erzeugung (ABl. 1988, L 106, S. 28).

4 — Mit seiner Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 vom 15. Juli 1991 (ABl. L 218, S. 1) hat der Rat eine kodifizierte Fassung der Verordnung Nr. 797/85 erstellt. Im Zeitraum des dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Sachverhalts war die Verordnung Nr. 2328/91 jedoch noch nicht anwendbar.

Erzeugnisses um mindestens 20 % während mindestens fünf Jahren, ohne die Kapazitäten für andere Überschußerzeugnisse zu erhöhen".

Gemäß Artikel 1b *Absatz 3* der Verordnung Nr. 797/85 legen die Mitgliedstaaten folgendes fest:

„a) die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe, insbesondere die Einzelheiten der Produktionsverringerung bei den verschiedenen Erzeugnissen. Zur Produktionsverringerung nach Absatz 2 kann bei Rindfleisch ein Abbau der Viehbestände um mindestens 20 % ... vorgesehen werden;

b) die Höhe der Beihilfe entsprechend der vom Empfänger eingegangenen Verpflichtung und den Einkommensverlusten sowie die Art der Beihilfezahlung;

c) den Bezugszeitraum für die Berechnung der Produktionsverringerung je nach Erzeugnis;

d) die vom Empfänger einzugehende Verpflichtung, insbesondere im Hinblick auf die Kontrolle, ob die Produktion tatsächlich verringert wurde."

Schließlich ermächtigt Artikel 1b *Absatz 6* der Verordnung Nr. 797/85 die Kommission, Durchführungsbestimmungen zu erlassen.

3. Aufgrund der letztgenannten Bestimmung legte die Kommission mit der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 vom 21. Dezember 1988 [5] die Bestimmungen zur Durchführung der Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung fest.

Nach *Artikel 2 Absatz 1* der Verordnung Nr. 4115/88 kommen die in Anhang I aufgeführten Erzeugnisse für die Gewährung von Beihilfe zur Extensivierung der Erzeugung in Betracht. Anhang I erwähnt u. a. Rindfleisch.

Nach *Artikel 4 Absatz 1* der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 können die Mitgliedstaaten zwei Methoden für die Produktionssenkung vorsehen, nämlich eine „quantitative Methode" oder eine „produktionstechnische Methode".

In *Artikel 7* der Verordnung Nr. 4115/88 heißt es, daß bei Anwendung der „quantitativen Methode" in der Fleischrinderhaltung die Produktionssenkung durch einen entsprechenden Abbau der Zahl der die Herde bildenden Vieheinheiten erfolgen kann. In diesem Fall haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, daß die vom Bestandsabbau betroffenen Tiere geschlachtet oder endgültig in ein Drittland ausgeführt werden. Sie haben weiterhin dafür Sorge zu tragen, daß der verbleibende Viehbestand nicht einer Intensivierung der Produktion unterzogen wird.

Schließlich bestimmt *Artikel 10 Absatz 3* der Verordnung Nr. 4115/88, daß sich der

5 — ABl. 1988, L 361, S. 13.

Erzeuger im Falle der Extensivierung der Viehhaltung dazu verpflichten muß, daß

„— durch die Extensivierung freigewordene Produktionskapazitäten, insbesondere Gebäude, Geräte und Anlagen weder von ihm selbst noch von Dritten zur Steigerung der Produktion der Erzeugnisse in Anhang I oder der Schweine- und Geflügelhaltung benutzt werden;

— die Futterflächen ausschließlich für die Versorgung des Viehbestands des Betriebes genutzt werden".

4. In *Italien* wurden die vorgenannten Bestimmungen durch das Ministerialdekret Nr. 34 vom 8. Februar 1990 [6] durchgeführt. Nach diesem Dekret kommen alle Landwirte, die in Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 aufgeführte Erzeugnisse produzieren, für die Gewährung der Beihilfe zu Extensivierung der Erzeugung in Betracht. Außerdem wird dort u. a. bestimmt, daß die Regionen mit der konkreten Durchführung der Beihilfegewährung beauftragt sind.

Mit seinem u. a. an die Regionen gerichteten Rundschreiben Nr. 24486 vom 5. September 1990 nahm das italienische Landwirtschaftsministerium eine Reihe von Klarstellungen bezüglich der Modalitäten der Durchführung vor. Dem Ministerium zufolge kommen flächenunabhängige Viehhaltungen für die Gewährung der Beihilfe nicht in Betracht. Insbesondere könnten Erzeuger, die Viehzucht auf industrieller Ebene betreiben, nicht als landwirtschaftliche Betriebe im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 angesehen werden. Nur Viehhalter, die über eine ausreichende Futterfläche verfügten, kämen als Beihilfeempfänger in Betracht, wobei das Verhältnis zwischen Vieheinheit und Futterfläche nach dem Rundschreiben unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten festzusetzen ist.

In der Region Venetien wurden die Durchführungsmaßnahmen durch Entscheidung Nr. 4258 der Giunta vom 19. Juli 1990 festgelegt. In Einklang mit dem vorerwähnten Rundschreiben beschloß die Giunta, die Beihilferegelung nicht auf flächenunabhängige sowie auf solche Viehhaltungen anzuwenden, in denen der Viehbestand zu weniger als einem Viertel mit von eigenen Flächen stammendem Futter ernährt wird.

Die Vorlagefragen und ihre Beantwortung

5. Herr Lante betreibt eine intensive Rindviehhaltung in der Provinz Verona. Die Region Venetien lehnte es ab, ihm Beihilfe zur Extensivierung seiner Rindfleischerzeugung zu gewähren, weil sein Viehbestand zu weniger als einem Viertel mit von den Flächen seines Betriebs stammendem Futter ernährt wird. Wegen dieser Weigerung erhob Herr Lante Klage vor dem Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto. Da dieses Gericht der Ansicht ist, seine Entscheidung hänge von der Auslegung der betroffenen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts ab, hat es dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

6 — GURI Nr. 48 vom 27. Februar 1990.

1) Ist Artikel 1b Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 dahin auszulegen, daß er es den Mitgliedstaaten — bei der Festlegung der Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe für die Extensivierung der Erzeugung nach den eigenen Modalitäten des nationalen öffentlichen Rechts — erlaubt, bestimmte Gruppen von Betrieben, beispielsweise die sogenannten „Intensiv-Viehhaltungen" (d. h. solche, die nicht in Verbindung mit landwirtschaftlichen Flächen betrieben werden), in der Annahme, diese Beihilfeart sei ausschließlich für landwirtschaftliche Betriebe bestimmt, von der Gewährung der Beihilfe auszuschließen?

Ist diese Auslegung zulässig, wenn man die mit der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 (und ihren späteren Änderungen und Ergänzungen) verfolgten allgemeinen Ziele der Agrarstrukturpolitik, die derzeitigen Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik, wie sie sich aus der Gemeinschaftsregelung ergeben, sowie die Tatsache berücksichtigt, daß der Gemeinschaftsrechtsordnung keine allgemeine und einheitliche Definition des landwirtschaftlichen Betriebs entnommen werden kann (Urteil des Gerichtshofes vom 28. Februar 1978 in der Rechtssache 85/77), und wenn man schließlich die Tatsache bedenkt, daß nach Artikel 2 und Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 der Kommission die streitige Beihilfe für das Erzeugnis „Rindfleisch" gewährt wird?

2) Falls die vorhergehende Frage zu bejahen ist: Kann Artikel 10 Absatz 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88, wonach die Futterflächen ausschließlich für die Versorgung des Viehbestands des Betriebes genutzt werden dürfen, dahin ausgelegt werden, daß Viehhaltungen, bei denen das Vieh mit Futter gefüttert wird, das zu weniger als einem Viertel auf betriebseigenen Flächen gewonnen wird, keine Beihilfe für die Extensivierung der Erzeugung erhalten können, zu der die Durchführungsbestimmungen in dieser Verordnung Nr. 4115/88 festgelegt worden sind?

6. Mit diesen Fragen möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Extensivierung der Produktion der Überschußerzeugnisse, insbesondere die Artikel 1b Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 und 10 Absatz 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88, es einem Mitgliedstaat gestatten, Betreiber von Rindviehhaltungen, die entweder nicht über eigene Flächen verfügen (erste Frage) oder Flächen besitzen, auf denen weniger als ein Viertel des für die Ernährung des Viehbestands verwendeten Futters produziert wird (zweite Frage), die Gewährung der Beihilfe zu verweigern. Im wesentlichen laufen diese Fragen darauf hinaus, ob die Mitgliedstaaten die Gewährung von Beihilfe davon abhängig machen dürfen, daß der Empfänger selbst einen Teil des für sein Vieh benötigten Futters erzeugt.

7. Zur Beantwortung dieser Fragen ist zunächst festzustellen, daß die Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 1b Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4115/88 sowie des Anhangs I der letztgenannten Verordnung verpflichtet sind, eine Beihilferegelung zur Extensivierung der Erzeugung von Rindfleisch einzuführen. Wie

aus Artikel 1b Absatz 3 der Verordnung Nr. 797/85 hervorgeht, wird den Mitgliedstaaten jedoch ein gewisser Beurteilungsspielraum belassen: Sie haben nämlich selbst eine Reihe von Faktoren festzulegen, zu denen „a) die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe, insbesondere die Einzelheiten der Produktionsverringerung bei den verschiedenen Erzeugnissen" gehören.

Ich werde im folgenden untersuchen, wie weit diese Ermächtigung der Mitgliedstaaten geht, und insbesondere prüfen, ob sie die Befugnis der Mitgliedstaaten umfaßt, Viehhalter, die nicht über eine eigene Futtererzeugung verfügen, vom Anwendungsbereich der Regelung auszuschließen. Zuvor möchte ich darauf hinweisen, daß die in Rede stehenden Verordnungen keine *ausdrückliche* Bestimmung in diesem Sinne enthalten. Sicherlich wurden bei der Abfassung einiger Bestimmungen eindeutig nur die flächengebundenen landwirtschaftlichen Betriebe ins Auge gefaßt [7]. Kernpunkt der Verordnungen ist jedoch die Verringerung der Produktion derjenigen Überschußerzeugnisse, auf die die Regelung Anwendung findet und zu denen Rindfleisch gehört [8]. Hierbei wird nicht zwischen der Produktion durch flächengebundene Viehhaltungen einerseits und flächenunabhängige Viehhaltungen andererseits unterschieden. Wie im übrigen aus der Antwort der Kommission auf die Frage des Gerichtshofes hervorgeht, haben die elf anderen Mitgliedstaaten keine solche Unterscheidung getroffen. Die Bestimmungen der betroffenen Verordnungen enthalten daher keine ausdrückliche Antwort, was die Anwendbarkeit der Beihilferegelung auf flächenungebundene Viehhaltungen betrifft.

8. Da die in Rede stehenden Verordnungen keine ausdrückliche Antwort liefern, ist zu prüfen, ob ihnen Hinweise entnommen werden können, die die Frage nach dem Umfang der den Mitgliedstaaten verliehenen Durchführungsbefugnisse implizit beantworten. Ein erster Hinweis in dieser Richtung kann in dem oben wiedergegebenen Satzteil von Artikel 1b Absatz 3 selbst gefunden werden: Als Beispiel für die Bedingungen, die von den Mitgliedstaaten festzulegen sind, erwähnt diese Vorschrift „die Einzelheiten der Produktionsverringerung bei den verschiedenen Erzeugnissen". Im nächsten Satz heißt es, daß die angestrebte Produktionsverringerung, was Rindfleisch betrifft, durch Abbau der Viehbestände um mindestens 20 % angestrebt werden könne.

Einen anderen Hinweis finden wir in der Durchführungsverordnung Nr. 4115/88 der Kommission. In deren dritter Begründungserwägung heißt es am Ende: „Die Mitgliedstaaten sollten die Methoden nach den örtlichen Produktionsbedingungen festlegen."

Aus diesen Hinweisen geht hervor, daß die Befugnis der Mitgliedstaaten beschränkt und auf technische Fragen ausgerichtet ist. Sie

7 — So versteht Artikel 1b Absatz 2 der Verordnung Nr. 797/85 unter „Extensivierung" eine Verringerung der Produktion, „ohne die Kapazitäten für andere Überschußerzeugnisse zu erhöhen". Weiter heißt es dort: „Eine solche Erhöhung ist jedoch im Verhältnis zu einer Ausweitung der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Betriebs zulässig." Gleiche Überlegungen lassen sich zu Artikel 10 Absatz 3 der Durchführungsverordnung Nr. 4115/88 anstellen, wo es heißt, daß sich der Erzeuger im Falle der Extensivierung der Viehhaltung zu verpflichten hat, „daß ... die Futterflächen ausschließlich für die Versorgung des Viehbestands des Betriebs genutzt werden".

8 — Siehe die Artikel 1b Absätze 2 und 3 Buchstabe a der Verordnung Nr. 797/85 und 2, 3, 4 und 7 der Verordnung Nr. 4115/88 sowie Anhang I dieser Verordnung.

betrifft die den örtlichen Gegebenheiten anzupassende praktische Anwendung der Beihilferegelung, im besonderen die konkrete Art und Weise, in der die Produktion zu beschränken ist. Ich sehe im Rahmen dieser Befugnisse keine Ermächtigung der Mitgliedstaaten, den Kreis der Beihilfeempfänger einzuschränken, insbesondere durch Ausschluß derjenigen Rindviehhaltungen, die nicht selbst Futtermittel erzeugen.

9. Daß die Mitgliedstaaten nicht grundsätzlich befugt sind, den Kreis der Empfänger einzuschränken, wird im übrigen durch Artikel 4 Absatz 3 dieser Durchführungsverordnung bestätigt, wo es heißt, daß die Kommission „auf begründeten Antrag eines Mitgliedstaats ... Sonderbedingungen zur Gewährung der Beihilfe in Gebieten mit bereits extensiven Produktionsweisen zulassen [kann]". Diese Bestimmung verleiht den Mitgliedstaaten eine besondere, auf einer Ermächtigung durch die Kommission beruhende Regelungsbefugnis für den Fall, daß die Extensivierung in bestimmten Gebieten bereits verwirklicht wurde. Meines Erachtens folgt aus dieser Bestimmung wiederum, daß die Mitgliedstaaten, abgesehen von diesem besonderen Fall, in dem sie überdies einer Ermächtigung durch die Kommission bedürfen, nicht befugt sind, den Anwendungsbereich der Beihilfegewährung durch die Auferlegung besonderer Bedingungen einzuschränken oder ihn in sonstiger Weise zu ändern.

10. Aus all diesen Überlegungen ziehe ich den Schluß, daß die den Mitgliedstaaten durch Artikel 1b Absatz 3 der Verordnung Nr. 797/85 verliehene Befugnis nicht die Erlaubnis umfaßt, die Gewährung der Extensivierungsbeihilfe davon abhängig zu machen, daß die betreffende Rinderhaltung einen Teil des Futters für ihre Tiere selbst erzeugt [9].

Ergebnis

11. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, die Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

Artikel 1b der Verordnung Nr. 797/85 in der Fassung der Verordnung Nr. 1094/88 erlaubt es den Mitgliedstaaten nicht, die Gewährung der Beihilfe zur Extensivierung der Rindfleischerzeugung davon abhängig zu machen, daß der Empfänger einen Teil des Futters für seinen Viehbestand selbst erzeugt.

9 — Ich halte es nicht für notwendig, näher auf das Vorbringen der italienischen Regierung einzugehen, daß es angezeigt wäre, die von der Gemeinschaft getroffene Extensivierungsregelung besser an die Lage der flächenunabhängigen Viehhaltungen anzupassen. Es handelt sich hier um Argumente, die dem Gemeinschaftsgesetzgeber vorgetragen werden müssen, nicht aber dem Gerichtshof im Rahmen eines Rechtsstreits.