FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 15. oktober 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Tribunale amministrativo regionale per il Veneto har forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af visse bestemmelser om ordningen med fællesskabsstøtte til fremme af ekstensivering af produktionen af overskudsprodukter. Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem Antonio Lante og Regionen Veneto, hvorunder spørgsmålet er, om Lante er berettiget til den nævnte støtte.

Jeg skal herefter først nævne de relevante fællesskabsbestemmelser og den måde, hvorpå de er blevet gennemført i Italien. Efter en kort beskrivelse af tvisten i hovedsagen skal jeg herefter gå over til en gennemgang af de præjudicielle spørgsmål.

De relevante retsregler

2. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1760/87 af 15. juni 1987 [1] pålagde *Rådet* medlemsstaterne pligt til at indføre en ordning med henblik på fremme (bl.a.) af ekstensivering af produktionen i visse sektorer præget af overskud, herunder oksekødssektoren. Med henblik herpå indsatte man artikel 1a og artikel 1b i Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 [2]. Ved forordning (EØF) nr. 1094/88 af 25. april 1988 [3] tilpassede Rådet den støtteordning, der var indført ved forordning (EØF) nr. 1760/87, uden heri at foretage væsentlige ændringer (se ellevte betragtning til forordning nr. 1094/88). I medfør af forordning (EØF) nr. 1094/88 blev reglerne om ekstensivering af produktionen samlet i en ny artikel 1b i forordning nr. 797/85, der er den eneste artikel i afsnit II »Ekstensivering af produktionen« [4].

I medfør af artikel 1b, *stk. 1*, i forordning (EØF) nr. 797/85 indfører medlemsstaterne en ordning med støtte til ekstensivering i forbindelse med overskudsprodukter, dvs. produkter, for hvilke der ikke systematisk på fællesskabsplan findes normale ikke-subventionerede afsætningsmuligheder.

Artikel 1b, *stk. 2*, i forordning nr. 797/85 beskriver, hvad der betragtes som ekstensivering, nemlig »en nedsættelse med mindst

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Om ændring af forordningerne (EØF) nr. 797/85, (EØF) nr. 270/79, (EØF) nr. 1360/78 og (EØF) nr. 355/77 vedrørende landbrugsstrukturerne og tilpasningen af landbruget til den nye markedssituation samt vedrørende bevarelse af landbrugsegnene (EFT 1987 L 167, s. 1).

2 — Forordning om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT 1985 L 93, s. 1).

3 — Om ændring af forordning nr. 797/85 og nr. 1760/87 for så vidt angår nedlæggelse af agerjord samt ekstensivering og omstilling af produktionen (EFT 1988 L 106, s. 28).

4 — Ved forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15.7.1991 (EFT L 218, s. 1) udstedte Rådet en kodificeret udgave af forordning nr. 797/85. På tidspunktet for sagens omstændigheder havde forordning nr. 2328/91 imidlertid endnu ikke retsvirkning.

20% i mindst fem år af produktionen af det pågældende produkt, uden at kapaciteten for andre overskudsprodukter øges«. I medfør af artikel 1b, *stk. 3*, i forordning nr. 797/85 fastsætter medlemsstaterne

»a) betingelserne for ydelse af støtten, navnlig bestemmelserne vedrørende nedsættelse af produktionen for de forskellige produkter. For at foretage den i stk. 2 omhandlede produktionsnedsættelse kan det med hensyn til oksekød bestemmes, at antallet af kvægenheder nedsættes med mindst 20%. for så vidt angår vin kan det bestemmes, at hektarudbyttet nedsættes med mindst 20% ...

b) støttebeløbet på grundlag af den forpligtelse, som støttemodtageren har indgået, og i forhold til indkomsttabet, samt betalingsformen

c) referenceperioden for den pågældende produktion med henblik på beregning af nedsættelsen

d) den forpligtelse, som støttemodtageren skal indgå, navnlig med henblik på en overvågning af, om produktionen rent faktisk nedsættes«.

Med artikel 1b, *stk. 6*, i forordning (EØF) nr. 797/85 tildeles Kommissionen endelig kompetence til at fastsætte gennemførelsesbestemmelserne.

3. Med hjemmel heri fastsatte *Kommissionen* med forordning (EØF) nr. 4115/88 af 21. december 1988 [5] reglerne for gennemførelsen af ordningen med støtte til ekstensivering vedrørende produktionen.

Artikel 2, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 4115/88 fastsætter, at de produkter, der er omfattet af en støtte til ekstensivering af produktionen, er anført i bilag I. Bilag I nævner bl.a. oksekød.

Ifølge *artikel 4, stk. 1*, i forordning (EØF) nr. 4115/88 kan medlemsstaterne fastsætte følgende to metoder med henblik på at nedsætte produktionen, nemlig en »kvantitativ metode« eller en »produktionsteknisk metode«.

Artikel 7 i forordning (EØF) nr. 4115/88 bestemmer, at i tilfælde af anvendelse af den »kvantitative metode« for oksekød kan produktionsnedsættelsen foretages ved en tilsvarende nedsættelse af det antal dyr, der udgør besætningen. I så tilfælde skal medlemsstaterne sikre sig, at de dyr, der er omfattet af nedsættelsen, slagtes eller definitivt udføres til tredjelande. De skal ligeledes påse, at den resterende besætning ikke bliver genstand for en produktionsintensivering.

Endelig bestemmer *artikel 10, stk. 3*, i forordning (EØF) nr. 4115/88, at producenten i

5 — EFT 1988 L 361, s. 13.

tilfælde af ekstensivering af opdrætningen forpligter sig til at

»— produktionskapaciteten, bl.a. bygninger, anlæg og fast udstyr, der frigøres ved ekstensiveringen, hverken anvendes af landbrugeren eller tredjepersoner til forøgelse af de i bilag I omhandlede produktioner eller svine- eller fjerkræproduktionen

— foderarealet fortsat anvendes til foder til dyrene på bedriften«.

4. I *Italien* blev de ovennævnte bestemmelser gennemført ved ministeriel bekendtgørelse nr. 34 af 8. februar 1990 [6]. Bekendtgørelsen fastsætter, at alle landbrugsproducenter, som frembringer de produkter, der opregnes i bilag I til forordning (EØF) nr. 4115/88, kommer i betragtning til støtten til ekstensivering af produktionen. Desuden bestemmes det (bl.a.), at regionerne skal forestå den konkrete gennemførelse af tildeling af støtten.

I cirkulære nr. 24486 af 5. september 1990, som bl.a. er rettet til regionerne, gav det italienske Landbrugsministerium en række præciseringer vedrørende den nærmere gennemførelse. Ifølge ministeriet vil zootekniske opdrætninger uden jord ikke komme i betragtning ved tildeling af støtten. Navnlig kan producenter, som driver bedrift med kvægopdrætning på industrielt niveau, ikke betragtes som landbrugsbedrifter som forudsat i forordning (EØF) nr. 797/85. Kun kvægopdrættere, der har tilstrækkelige foderarealer, kan komme i betragtning i forbindelse med støtteforanstaltningerne, og i påkommende tilfælde skal forholdet mellem antallet af dyr og foderarealet ifølge cirkulæret fastsættes under hensyntagen til de herskende lokale forhold.

For Regionen Veneto's vedkommende blev gennemførelsesforanstaltningerne fastsat ved Regionalrådets beslutning nr. 4258 af 19. juli 1990.

I overensstemmelse med nævnte ministerialcirkulære besluttede Regionalrådet at afvise at yde støtte til opdrætninger uden jord og til bedrifter, på hvilke besætningen opdrættes med foder, hvoraf mindre end en fjerdedel hidrører fra tilliggendet.

De præjudicielle spørgsmål og deres besvarelse

5. Lante ejer en bedrift med intensiv zootekniske opdrætning af kvæg i Provinsen Verona. Regionen Veneto afslog at yde ham støtte til ekstensivering af hans oksekødsproduktion med den begrundelse, at besætningen opdrættes med foder, hvoraf mindre end en fjerdedel hidrører fra bedriftens jorder. Lante anlagde sag til prøvelse af afslaget ved Tribunale amministrativo regionale per il Veneto. Da nævnte ret fandt, at dens afgørelse afhang af, hvorledes de relevante fællesskabsbestemmelser skal fortolkes, har den forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

6 — GURI nr. 48 af 27.2.1990.

»1) Skal artikel 1b, stk. 3, litra a), i forordning (EØF) nr. 1094/88 fortolkes således, at medlemsstaterne — i den retsakt, ved hvilken de fastsætter betingelserne for støtte til ekstensivering af produktionen, og som vedtages efter de herom gældende regler i den enkelte stats ret — kan udelukke bestemte former for virksomhed, såsom den såkaldte 'intensive' zootekniske opdrætning (altså opdrætning, som ikke foretages i forbindelse med et landbrugsareal), fra at opnå støtte, da denne støtteform må antages udelukkende at tilkomme egentlige landbrugsbedrifter?

Der spørges videre: Er en sådan fortolkning berettiget under hensyntagen til de almindelige formål med den politik vedrørende landbrugsstrukturerne, der forfølges ved forordning (EØF) nr. 797/85 (med senere ændringer og udvidelser) samt af de aktuelle retningslinjer for den fælles landbrugspolitik, således som de fremgår af fællesskabslovgivningen, når henses til, at fællesskabsretten ikke ses at indeholde en generel ensartet definition af begrebet landbrugsbedrift (Domstolens dom af 28.2.1978 i sag 85/77), og til, at artikel 2 og bilag I til Kommissionens forordning nr. 4115/88 fastsætter, at produktet 'oksekød' er støtteberettiget?

2) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, spørges tillige: Kan artikel 10, stk. 3, anden tankestreg, i forordning (EØF) nr. 4115/88 — ifølge hvilken foderarealet fortsat skal anvendes til foder til dyrene på bedriften — fortolkes således, at der for besætninger, hvor dyrene er blevet opdrættet med foder, hvoraf mindre end en fjerdedel stammer fra tilliggendet, ikke kan opnås den støtte til ekstensivering af produktionen, der nærmere er fastsat i nævnte forordning nr. 4115/88?«

6. Med de præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret afklaret, om fællesskabsbestemmelserne vedrørende ekstensivering af produktionen af overskudsprodukter, navnlig artikel 1b, stk. 3, litra a), i forordning (EØF) nr. 797/85 og artikel 10, stk. 3, anden tankestreg, i forordning (EØF) nr. 4115/88 tillader, at en medlemsstat kan nægte at yde støtten til en bedrift med zooteknisk opdrætning af kvæg, som enten (første spørgsmål) ikke har rådighed over jord eller (andet spørgsmål) har rådighed over landbrugsjord, hvorpå der frembringes mindre end en fjerdedel af dyrenes foder. Spørgsmålenes væsentligste indhold er, om medlemsstaterne kan betinge ydelsen af støtte til en zooteknisk opdrætning af kvæg af, at støttemodtageren selv skal producere en del af dyrenes foder.

7. Ved besvarelsen af dette spørgsmål bør det først konstateres, at medlemsstaterne ud fra en samlet læsning af artikel 1b, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 797/85, artikel 2, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 4115/88 og bilag I til sidstnævnte forordning har pligt til at indføre en ordning med støtte til ekstensivering

af produktionen af oksekød. Det fremgår imidlertid af artikel 1b, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 797/85, at medlemsstaterne imidlertid har en vis skønsmargen; de skal således selv fastsætte en række betingelser, hvori indgår følgende: »a) betingelserne for ydelse af støtten, navnlig bestemmelserne vedrørende nedsættelse af produktionen for de forskellige produkter«.

Jeg vil herefter undersøge, hvor langt denne bemyndigelse til medlemsstaterne rækker, herunder navnlig spørgsmålet, om bemyndigelsen indebærer, at en medlemsstat fra ordningens anvendelsesområde kan udelukke kvægopdrættere, som ikke selvstændigt producerer foder. Før jeg går over til min undersøgelse, skal jeg bemærke, at de pågældende forordninger ikke indeholder nogen *udtrykkelig* bestemmelse herom. Ganske vist er visse bestemmelser klart blevet formuleret ud fra den forudsætning, at der skal foreligge landbrugsbedrifter med jord [7]. Forordningerne centrerer sig imidlertid om nedsættelsen af produktionen af overskudsprodukter, som ordningen finder anvendelse på, og blandt hvilke oksekødet indgår [8]. Med henblik herpå foretages der ingen sondring mellem produktionen fra zootekniske opdrætninger med landbrugsjord og produktionen fra zootekniske opdrætninger uden jord. Det fremgår i øvrigt af Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål til den, at de elleve andre medlemsstater ikke har foretaget denne sondring. Forordningernes regler giver derfor intet udtrykkeligt svar vedrørende spørgsmålet, om støtteordningen er anvendelig på bedrifter med zooteknisk opdrætning uden jord.

8. Når nu de pågældende forordninger ikke indeholder noget udtrykkeligt svar, må det undersøges, om forordningerne indeholder sådanne oplysninger, at man forudsætningsvis kan udlede et svar på spørgsmålet om, hvor langt den medlemsstaterne tildelte kompetence til gennemførelsen rækker. En første oplysning i den henseende kan findes i den sætningsdel af selve artikel 1b, stk. 3, der er citeret ovenfor; som eksempel på betingelser, der skal fastsættes af medlemsstaterne, nævner bestemmelsen »bestemmelserne vedrørende nedsættelsen af produktionen for de forskellige produkter«. Den følgende sætning tilføjer, at med hensyn til oksekød kan den omtalte produktionsnedsættelse søges opnået ved at nedsætte antallet af kvægenheder med mindst 20%.

Der findes også en anden oplysning i gennemførelsesforordning nr. 4115/88. Ifølge ordlyden til tredje betragtning in fine »[tilkommer] det medlemsstaterne at vælge den eller de metoder, der egner sig for de lokale produktionsforhold«.

Det fremgår af disse oplysninger, at medlemsstaternes kompetence må bedømmes som begrænset og som havende teknisk

7 — Således definerer artikel 1b, stk. 2, i forordning nr. 797/85 »ekstensivering« som en nedsættelse af produktionen »uden at kapaciteten for andre overskudsprodukter øges. En sådan forøgelse er dog tilladt i forhold til en eventuel udvidelse af bedriftens udnyttede landbrugsareal«. Samme tankegang kan anvendes i forhold til artikel 10, stk. 3, i gennemførelsesforordning (EØF) nr. 4115/88, som bestemmer, at producenten i tilfælde af ekstensivering af opdrætningen forpligter sig til, at »foderarealet fortsat anvendes til foder til dyrene på bedriften«.

8 — Jf. artikel 1b, stk. 2 og 3, litra a), i forordning nr. 797/85 og artikel 2, 3, 4 og 7 i forordning nr. 4115/88 samt bilag I til denne forordning.

karakter. Kompetencen angår den praktiske gennemførelse af støtteordningen, og den er tilpasset de lokale forhold, ligesom den ganske særligt angår den konkrete måde, hvorpå produktionen skal begrænses. Jeg kan heri ikke se, at denne kompetence indeholder en bemyndigelse, som tillader medlemsstaterne at indskrænke kredsen af ledelsesberettigede, hvorved der især sker en udelukkelse af kvægopdrættere, der ikke råder over egen foderproduktion.

9. At medlemsstaterne i princippet ikke er kompetente til at begrænse kredsen af støttemodtagere, bekræftes i øvrigt ved artikel 4, stk. 3, i samme gennemførelsesforordning, i hvilken det nævnes, at Kommissionen på begrundet ansøgning fra en medlemsstat kan tillade medlemsstaterne »at fastsætte særlige betingelser for ydelse af støtte«. Nævnte bestemmelse giver medlemsstaterne en specifik retsfastsættelseskompetence via bemyndigelse fra Kommissionen i det tilfælde, hvor ekstensiveringen allerede er blevet virkeliggjort i visse områder. Efter min opfattelse fremgår det tillige af denne bestemmelse, at medlemsstaterne, bortset fra dette særlige tilfælde, og her da kun efter bemyndigelse fra Kommissionen, ikke har kompetence til at begrænse omfanget af tildeling af ydelsen ved at pålægge særlige betingelser eller på anden måde ændre omfanget.

10. Af de ovenstående betragtninger udleder jeg, at den kompetence, der er tildelt medlemsstaterne ved artikel 1b, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 797/85, ikke tillader medlemsstaterne at betinge tildeling af ekstensiveringsstøtte af, at den ansøgende kvægopdrætningsvirksomhed selv skal frembringe en del af dyrenes foder [9].

Forslag til afgørelse

11. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

»Bestemmelsen i artikel 1b i forordning (EØF) nr. 797/85, som affattet ved forordning (EØF) nr. 1094/88, hjemler ikke mulighed for, at medlemsstaterne kan gøre støtte til ekstensivering af produktionen af oksekød betinget af, at støttemodtageren selv fremstiller en del af foderet.«

9 — Jeg finder det ikke nyttigt tillige at gå ind i de af den italienske regering formulerede argumenter vedrørende det hensigtsmæssige i, at fællesskabsordningen for ekstensivering bedre bør tilpasses forholdene for de zootekniske opdrætninger uden jord. Konkret er der tale om argumenter, som bør forelægges fællesskabslovgiveren og ikke Domstolen under en retssag.