CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN
van 15 oktober 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het Tribunale amministrativo regionale per il Veneto heeft het Hof een aantal vragen gesteld over de uitlegging van enkele bepalingen in verband met de communautaire steunregeling ter bevordering van de extensivering van de produktie van overschotprodukten. Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen A. Lante en de Regione Veneto omtrent de vraag of Lante aanspraak kan maken op voornoemde steunregeling.

Hierna zal ik eerst aanduiden welke de relevante communautaire bepalingen zijn en hoe zij in Italië werden uitgevoerd. Na een korte schets van het bodemgeschil onderzoek ik vervolgens de prejudiciële vragen.

Het rechtskader

2. Bij verordening (EEG) nr. 1760/87 van 15 juni 1987 [1] heeft de *Raad* aan de Lid-Staten de verplichting opgelegd een steunregeling in te voeren ter aanmoediging van (o. m.) de extensivering van de produktie in sommige sectoren met een overschot, waaronder de sector rundvlees. Daartoe werden de artikelen 1 bis en 1 ter ingevoegd in verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985. [2] Bij verordening (EEG) nr. 1094/88 van 25 april 1988 [3] heeft de Raad de bij verordening nr. 1760/87 ingestelde steunregeling omgewerkt zonder hieraan essentiële wijzigingen aan te brengen (zie de elfde considerans van verordening nr. 1094/88). Ingevolge verordening nr. 1094/88 werden de bepalingen met betrekking tot de extensivering van de produktie gegroepeerd in een nieuw artikel 1 ter van verordening nr. 797/85 dat het enige artikel is van de titel II „Extensivering van de produktie". [4]

Krachtens artikel 1 ter, *lid 1,* van verordening nr. 797/85 voeren de Lid-Staten een steunregeling in ter bevordering van de extensivering van de produktie voor overschotprodukten, dit zijn produkten die op communautair vlak niet systematisch normaal kunnen worden afgezet zonder subsidiëring.

Artikel 1 ter, *lid 2,* van verordening nr. 797/85 omschrijft wat als extensivering wordt beschouwd: „de vermindering van de

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — Verordening tot wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 797/85, (EEG) nr. 270/79, (EEG) nr. 1360/78 en (EEG) nr. 355/77 met betrekking tot de landbouwstructuur, de aanpassing van de landbouw aan de nieuwe marktsituatie en het behoud van het agrarisch landschap (PB 1987, L 167, blz. 1).

2 — Verordening betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur (PB 1985, L 93, blz. 1).

3 — Verordening tot wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 797/85 en (EEG) nr. 1760/87 voor wat betreft het uit produktie nemen van bouwland en de extensivering en de omschakeling van de produktie (PB 1988, L 106, blz. 28).

4 — Bij verordening (EEG) nr. 2328/91 van 15 juli 1991 (PB 1991, L 218, blz. 1) heeft de Raad een gecodificeerde versie van verordening nr. 797/85 opgesteld. Op het ogenblik van de feiten in het bodemgeschil was verordening nr. 2328/91 echter nog niet van toepassing.

produktie van het betrokken produkt met ten minste 20 % gedurende ten minste vijf jaar, zonder verhoging van de produktiecapaciteit voor andere overschotprodukten".

Krachtens artikel 1 ter, *lid 3*, van verordening nr. 797/85 stellen de Lid-Staten vast:

„a) de voorwaarden voor toekenning van de steun, en met name de regels inzake de beperking van de produktie voor de diverse produkten. Met het oog op de in lid 2 bedoelde produktievermindering voor rundvlees kan worden bepaald dat het aantal vee-eenheden met ten minste 20 % moet worden verminderd (...)

b) het steunbedrag, naar gelang van de door de begunstigde aangegane verbintenis en de omvang van het inkomensverlies, en de wijze van uitkering;

c) de referentieperiode voor de berekening van de produktieverlaging naar gelang van het produkt;

d) de inhoud van de door de begunstigde aan te gane verbintenis, met name om te kunnen nagaan of de produktie werkelijk wordt verlaagd."

Artikel 1 ter, *lid 6*, van verordening nr. 797/85 geeft ten slotte aan de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringsbepalingen vast te stellen.

3. Op grond van laatstgenoemde bepaling heeft de *Commissie*, bij verordening (EEG) nr. 4115/88 van 21 december 1988 [5], de bepalingen vastgesteld ter uitvoering van de steunregeling voor de extensivering van de produktie.

Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 4115/88 bepaalt dat de in bijlage I vermelde produkten in aanmerking komen voor steun voor de extensivering van de produktie. Bijlage I vermeldt onder meer rundvlees.

Krachtens *artikel 4, lid 1*, van verordening nr. 4115/88 kunnen de Lid-Staten de volgende twee methoden van produktievermindering voorschrijven: een „kwantitatieve methode" of een „produktietechnisch georiënteerde methode".

Artikel 7 van verordening nr. 4115/88 bepaalt dat bij toepassing van de „kwantatieve" methode in de rundvleessector, de produktie mag worden verminderd door een overeenkomstige verlaging van het aantal vee-eenheden van het beslag. In dat geval moeten de Lid-Staten zich ervan vergewissen dat het betrokken aantal dieren wordt geslacht of definitief naar een derde land wordt geëxporteerd. Zij moeten er dan eveneens op toezien dat de produktie met het resterende beslag niet wordt geïntensifieerd.

Artikel 10, lid 3, van verordening nr. 4115/88 bepaalt ten slotte dat de producent bij exten-

5 — PB 1988, L 361, blz. 13.

sivering van de veeteelt de volgende verbintenis moet aangaan:

„— de bij extensivering vrijkomende produktiecapaciteit, met name gebouwen, installaties en vaste outillage, [zal] noch door het bedrijfshoofd zelf, noch door derden worden gebruikt om de produktie van in bijlage I vermelde overschotprodukten of van varkens- of pluimveehouderijprodukten op te voeren;

— het voederareaal [zal] verder worden gebruikt voor de voedering van het veebeslag van het bedrijf".

4. In *Italië* werd aan de voornoemde bepalingen uitvoering gegeven bij ministerieel decreet nr. 34 van 8 februari 1990. [6] Daarin is bepaald dat alle landbouwproducenten die produkten telen opgesomd in bijlage I bij verordening nr. 4115/88, in aanmerking komen voor steun voor de extensivering van de produktie. Verder is bepaald dat (o. m.) de regio's met de concrete uitvoering van de steunverlening zijn belast.

Bij rondschrijven nr. 24486 van 5 september 1990 aan onder meer de regio's heeft het Italiaanse Ministerie van Landbouw een aantal verduidelijkingen over de uitvoeringsmodaliteiten verstrekt. Volgens het ministerie komen veehouderijen zonder grond niet voor steunverlening in aanmerking. Producenten die op industrieel vlak aan veeteelt doen, zouden namelijk niet als landbouwbedrijven in de zin van verordening nr. 797/85 kunnen worden aangemerkt. Alleen veehouders die over een voldoende voederareaal beschikken, zouden voor steunmaatregelen in aanmerking komen, waarbij de verhouding tussen vee-eenheden en voederareaal volgens het rondschrijven moet worden vastgesteld rekening houdend met de situaties op lokaal vlak.

Voor de Regione Veneto werden de uitvoeringsmaatregelen vastgesteld bij besluit nr. 4258 van de Giunta van 19 juli 1990.

Aansluitend bij voornoemd ministerieel rondschrijven heeft de Giunta beslist de steunregeling te weigeren aan bedrijven zonder landerijen evenals aan bedrijven waar de voedering van de veestapel voor minder dan een vierde van eigen landerijen afkomstig is.

De prejudiciële vragen en hun beantwoording

5. Lante bezit een intensieve rundveehouderij in de provincie Verona. De Regione Veneto heeft hem steun voor de extensivering van zijn rundvleesproduktie geweigerd omdat de voedering van de veestapel voor minder dan een vierde van de landerijen van zijn bedrijf afkomstig was. Lante heeft deze weigering bij het Tribunale amministrativo regionale per il Veneto aangevochten. Van oordeel dat zijn uitspraak afhankelijk is van de manier waarop de betrokken gemeenschapsbepalingen dienen te worden uitgelegd, heeft dit gerecht volgende vragen aan het Hof voorgelegd:

6 — GURI nr. 48 van 27.2.1990.

„1) Moet artikel 1 ter, lid 3, sub a, van verordening (EEG) nr. 1094/88 aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten — bij de vaststelling volgens de regels van hun eigen publiekrecht van de voorwaarden voor toekenning van steun voor de extensivering van de produktie — bepaalde categorieën van bedrijven, zoals bij voorbeeld de zogenoemde ‚intensieve' veehouderijen (dat wil zeggen veehouderijen zonder landbouwareaal), van die steun mogen uitsluiten op grond van de overweging dat dit soort steun uitsluitend voor landbouwbedrijven is bedoeld?

Is deze uitlegging aanvaardbaar gelet op de navolgende punten: de algemene doelstellingen van het beleid inzake de landbouwstructuur die door verordening (EEG) nr. 797/85 (zoals gewijzigd en aangevuld) worden nagestreefd, alsmede de huidige tendensen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zoals die uit de gemeenschapsregeling voortvloeien; het feit dat uit de gemeenschapsregeling onmogelijk een algemene en uniforme omschrijving van het begrip ‚landbouwbedrijf' kan worden afgelezen (arrest van het Hof van Justitie van 28 februari 1978 in zaak 84/77); het feit dat in artikel 2 van en in bijlage I bij verordening (EEG) nr. 4115/88 van de Commissie wordt bepaald, dat de betrokken steun wordt toegekend voor ‚rundvlees'?

2) Zo ja, moet artikel 10, lid 3, tweede streepje, van verordening (EEG) nr. 4115/88, waarin wordt bepaald dat het voederareaal verder moet worden gebruikt voor de voedering van het veebeslag van het bedrijf, dan aldus worden uitgelegd, dat veehouderijen waarin het vee wordt opgekweekt met voeder dat voor minder dan een vierde van de landerijen van het bedrijf zelf afkomstig is, niet in aanmerking komen voor de steun voor de extensivering van de produktie, waarvan de uitvoeringsbepalingen in dezelfde verordening (EEG) nr. 4115/88 zijn vastgesteld?"

6. De prejudiciële vragen strekken ertoe te vernemen of de communautaire bepalingen in verband met de extensivering van de produktie voor overschotprodukten, in het bijzonder artikel 1 ter, lid 3, sub a, van verordening nr. 797/85 en artikel 10, lid 3, tweede streepje, van verordening nr. 4115/88, een Lid-Staat toelaten steunverlening te weigeren aan de uitbater van een rundveehouderij die ofwel (eerste vraag) geen landerijen heeft ofwel (tweede vraag) landerijen heeft waarop minder dan een vierde van de voedering van de veestapel wordt geproduceerd. In wezen komen deze vragen hierop neer te weten of de Lid-Staten de toekenning van steun aan een rundveehouderij afhankelijk mogen maken van de voorwaarde dat de begunstigde een deel van het voeder voor de veestapel zelf produceert.

7. Bij de beantwoording van deze vraag moet vooreerst worden vastgesteld dat de Lid-Staten, krachtens artikel 1 ter, lid 1, van verordening nr. 797/85 juncto artikel 2, lid 1, en bijlage I van verordening nr. 4115/88, verplicht zijn een steunregeling in te voeren ter bevordering van de extensivering van de

produktie van rundvlees. Zoals blijkt uit artikel 1 ter, lid 3, van verordening nr. 797/85 wordt aan de Lid-Staten evenwel een zekere beoordelingsmarge gelaten: zij dienen namelijk zelf een aantal zaken vast te stellen, waaronder „a) de voorwaarden voor toekenning van de steun, en met name de regels inzake de beperking van de produktie voor de diverse produkten".

Ik onderzoek hierna hoe ruim deze machtiging aan de Lid-Staten moet worden opgevat, en meer bepaald of ze de mogelijkheid insluit voor een Lid-Staat om rundveehouders zonder eigen voederproduktie van de werkingssfeer van de regeling uit te sluiten. Vooraleer dit te doen wil ik er op wijzen dat de desbetreffende verordeningen geen *expliciete* bepaling daaromtrent bevatten. Weliswaar zijn sommige bepalingen duidelijk geschreven met enkel grondgebonden landbouwbedrijven voor ogen. [7] Centraal in de verordeningen staat evenwel de vermindering van de produktie voor overschotprodukten waarop de regeling van toepassing is, waaronder rundvlees. [8] Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen produktie door grondgebonden veehouderijen en door veehouderijen zonder grond. Uit het antwoord van de Commissie op de haar door het Hof gestelde vraag blijkt overigens dat de elf andere Lid-Staten dit onderscheid niet gemaakt hebben. De bepalingen van de betreffende verordeningen geven derhalve geen expliciet antwoord omtrent de toepasselijkheid van de steunregeling op veehouderijen zonder grond.

8. Nu de desbetreffende verordeningen geen expliciet antwoord bevatten, moet worden nagegaan of in die verordeningen aanduidingen kunnen worden gevonden die de vraag naar de omvang van de aan de Lid-Staten gegeven uitvoeringsbevoegdheid impliciet beantwoorden. Een eerste aanduiding daaromtrent is te vinden in de hierboven geciteerde zinsnede van artikel 1 ter, lid 3 zelf: als voorbeeld van door de Lid-Staten te bepalen voorwaarden, worden „de regels inzake de beperking van de produktie voor de diverse produkten" vermeld. De daarop volgende zin voegt eraan toe dat, wat rundvlees betreft, de beoogde produktievermindering kan worden nagestreefd door het aantal veeeenheden met ten minste 20 % te verminderen.

Een andere aanduiding vind ik in uitvoeringsverordening nr. 4115/88 van de Commissie. Het slot van de derde overweging luidt dat „het aan de Lid-Staten is te bepalen welke methode of methoden gezien de plaatselijke produktieomstandigheden als adequaat kan of kunnen worden beschouwd" om een produktievermindering te realiseren.

Uit deze aanduidingen komt de bevoegdheid van de Lid-Staten te voorschijn als beperkt en technisch gericht. Zij betreft de praktische

7 — Zo wordt in artikel 1 ter, lid 2, van verordening nr. 797/85 „extensivering" gedefinieerd als een produktievermindering „zonder verhoging van de produktiecapaciteit voor andere overschotprodukten. Een dergelijke verhoging kan echter wel worden toegestaan naar rata van een eventuele toeneming van de oppervlakte cultuurgrond van het bedrijf". Dezelfde bedenking kan worden gemaakt bij artikel 10, lid 3, van uitvoeringsverordening nr. 4115/88, waarin wordt bepaald dat bij extensivering van de veeteelt de producent de verbintenis moet aangaan dat „het voederareaal verder zal worden gebruikt voor de voedering van het veebestand van het bedrijf."

8 — Zie artikel 1 ter, leden 2 en 3, sub a, van verordening nr. 797/85, en de artikelen 2, 3, 4 en 7, en bijlage I van verordening nr. 4115/88.

uitwerking van de steunregeling, aangepast aan de plaatselijke situatie, en meer bepaaldelijk de concrete manier waarop de produktie moet worden beperkt. Een machtiging om de kring van begunstigden van steun in te perken door meer in het bijzonder rundveehouders zonder eigen voederproduktie uit te sluiten, kan ik daarin niet zien.

9. Dat de Lid-Staten niet de principiële bevoegdheid hebben om de kring van begunstigden te beperken wordt overigens bevestigd door artikel 4, lid 3, van dezelfde uitvoeringsverordening waarin staat dat de Commissie de Lid-Staten op gemotiveerd verzoek kan „machtigen om in gebieden waar nu reeds extensieve teelten of produktiesystemen worden toegepast, voor de toekenning van de steun specifieke voorwaarden vast te stellen". Deze bepaling geeft aan de Lid-Staten een bijzondere reglementeringsbevoegdheid, mits met machtiging door de Commissie, voor het geval dat extensivering reeds in bepaalde gebieden werd bereikt. Uit deze bepaling blijkt mijns inziens opnieuw, dat de Lid-Staten, buiten dat bijzondere geval en dan nog met machtiging door de Commissie, niet de bevoegdheid hebben om door het opleggen van specifieke voorwaarden de reikwijdte van de steunverlening te beperken of anderszins te wijzigen.

10. Uit het voorgaande leid ik af dat de aan de Lid-Staten in artikel 1 ter, lid 3, van verordening nr. 797/85 gegeven bevoegdheid een Lid-Staat niet toelaat aan de verlening van extensiveringssteun de voorwaarde te verbinden, dat de begunstigde rundveehouderij een deel van het voeder voor de veestapel zelf dient te produceren. [9]

Conclusie

11. Dienvolgens geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„Artikel 1 ter van verordening (EEG) nr. 797/85, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1094/88, laat de Lid-Staten niet toe steun voor de extensivering van de produktie van rundvlees afhankelijk te maken van de voorwaarde dat de begunstigde een deel van het voeder van de veestapel zelf produceert."

9 — Ik acht het niet nodig verder in te gaan op de argumenten van de Italiaanse regering betreffende de wenselijkheid om de communautaire extensiveringssteunregeling beter aan te passen aan de situatie van veehouderijen zonder grond. Dit zijn argumenten die aan de communautaire wetgever moeten worden voorgelegd en niet aan het Hof in het kader van een gerechtelijke procedure.