DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
27. november 1997 *

I sag C-356/95,

angående en anmodning, som Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Matthias Witt

mod

Amt für Land- und Wasserwirtschaft,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 3, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181, s. 12),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm, og dommerne R. Schintgen, G. F. Mancini (refererende dommer), J. L. Murray og G. Hirsch,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Matthias Witt ved advokat H. A. Marquardt, Oldenburg

— den tyske regering ved afdelingschef E. Röder og ekspeditionssekretær B. Kloke, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved K.-D. Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. maj 1997 af Matthias Witt, af den tyske regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. juni 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 27. oktober 1995, indgået til Domstolen den 21. november 1995, har Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht i medfør af EF-traktatens

artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 3, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181, s. 12, herefter »forordningen«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Matthias Witt og Amt für Land- und Wasserwirtschaft om størrelsen af den godtgørelse, der tilkommer førstnævnte som producent af markafgrøder.

Fællesskabsbestemmelserne

3 Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1765/92 fastsætter, at Fællesskabets planteproducenter kan ansøge om godtgørelse på de i dette afsnit fastsatte betingelser.

4 Artikel 2, stk. 2, er sålydende:

»Godtgørelsen fastsættes pr. hektar og differentieres regionalt.

Godtgørelsen ydes for det areal, hvor der dyrkes markafgrøder, og som ikke overstiger et regionalt basisareal. Dette fastlægges som det gennemsnitlige antal hektarer, eller hvor der blev udtaget areal af produktionen i overensstemmelse med denne forordning, eller som var braklagt i henhold til en offentligt finansieret ordning i 1989, 1990 og 1991. En region betyder i denne forbindelse en medlemsstat eller en region i medlemsstaten, alt efter den pågældende medlemsstats valg.

Når der ikke ansøges om støtte for et areal i henhold til denne forordning, men arealet anvendes som begrundelse for en ansøgning om støtte i henhold til forordning (EØF) nr. 805/68, fratrækkes dette areal i det regionale basisareal for den pågældende periode.«

5 Artikel 2, stk. 3, bestemmer, at en medlemsstat i stedet for en ordning med regionale basisarealer kan anvende en ordning med individuelle basisarealer på hele sit område.

6 I medfør af artikel 2, stk. 5, første afsnit, ydes godtgørelsen under en generel ordning, som alle producenter kan tilslutte sig, eller en forenklet ordning, som mindre producenter kan tilslutte sig. Samme stykkes andet afsnit bestemmer, at producenter, der ansøger om godtgørelsen under den generelle ordning, pålægges en forpligtelse til at udtage en del af arealet på deres bedrift af produktionen, og får en godtgørelse for denne forpligtelse.

7 Forordningens artikel 2, stk. 6, er sålydende:

»Hvis der er tale om et regionalt basisareal, og når summen af de individuelle arealer, for hvilke der ansøges om støtte i henhold til ordningen for producenter af markafgrøder og udtagning efter denne ordning samt udtagning i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15. juli 1991 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 218, s. 1), overstiger det regionale basisareal, anvendes følgende foranstaltning i den pågældende region:

— inden for samme produktionsår nedsættes det støtteberettigede areal pr. producent proportionalt for de forskellige former for støtte i henhold til dette afsnit

— i det følgende produktionsår skal producenten under den almindelige ordning uden godtgørelse foretage ekstraordinær udtagning. Ekstraordinær udtagning skal procentvis svare til den procentdel, hvormed det regionale basisareal er overskredet. Dette gælder ud over udtagningskravene i artikel 7.«

8 Ifølge artikel 3, stk. 1, første afsnit, udarbejder hver medlemsstat en regionaliseringsplan, der indeholder kriterierne for oprettelsen af særskilte produktionsregioner. De anvendte kriterier skal være hensigtsmæssige, objektive og tilstrækkeligt fleksible til at gøre det muligt at afgrænse specifikke homogene områder af minimumsstørrelse og tage højde for særlige strukturelle forhold, der påvirker udbyttet, som f.eks. jordens frugtbarhed, herunder om nødvendigt forskellen mellem vandede og ikke-vandede arealer. Disse regioner må ikke overskride grænserne til de i artikel 2, stk. 2, nævnte regionale basisarealer.

9 Ifølge artikel 3, stk. 2, skal medlemsstaten for hver enkelt produktionsregion give nærmere oplysninger om arealerne med og udbyttet af korn, oliefrø og proteinafgrøder i den pågældende region i femårsperioden 1986/87-1990/91. Der beregnes et gennemsnitligt kornudbytte og om muligt oliefrøudbytte for hver enkelt region, idet året med det største og året med det laveste udbytte i den pågældende periode udelukkes.

10 Efter artikel 3, stk. 3, skal medlemsstaterne forelægge deres regionaliseringsplan for Kommissionen senest den 1. august 1992 sammen med al foreliggende dokumentation.

11 Forordningens artikel 3, stk. 4, bestemmer, at Kommissionen gennemgår de af medlemsstaterne forelagte regionaliseringsplaner og sikrer sig, at hver enkelt plan er baseret på relevante, objektive kriterier og er i overensstemmelse med de foreliggende oplysninger om tidligere år. Kommissionen kan rejse indvendinger mod

planer, der ikke er forenelige med de ovennævnte kriterier, især medlemsstaternes gennemsnitsudbytte. I så fald skal planerne justeres af de pågældende medlemsstater, efter at de har rådført sig med Kommissionen.

12 Forordningens artikel 4, stk. 1, bestemmer, at beregningen af godtgørelsen for korn foretages ved, at grundbeløbet pr. ton multipliceres med det gennemsnitlige kornudbytte, der er fastslået i regionaliseringsplanen for den pågældende region. Grundbeløbet for produktionsårene mellem 1993 og 1996 fastsættes i artikel 4, stk. 2.

13 Artikel 5, stk. 1, i forordningen fastsætter, hvorledes godtgørelsen pr. hektar beregnes for oliefrø.

14 Endelig bestemmer artikel 7, stk. 1, at jordudtagningskravet for hver producent, der ansøger om godtgørelse under den generelle ordning, fastsættes:

»— for et regionalt basisareal som nævnt i artikel 2, stk. 2 og 4, som en andel af hans arealer med markafgrøder for hvilke, der er indgivet begæring, og som er udtaget i henhold til denne forordning

— i tilfælde af et individuelt basisareal, som en procentvis nedsættelse af hans relevante basisareal.«

De nationale bestemmelser

15 § 3, stk. 1, i Verordnung über eine Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen af 3. december 1992 (anordning om støtteordning for producenter af visse markafgrøder, BGBl. I, s. 1991, herefter »KVO«) definerer hver delstat i Forbundsrepublikken Tyskland som et regionalt basisareal.

16 I medfør af § 3, stk. 2, er produktionsregionerne for produktionsåret 1993/94 opført i bilaget til KVO. Ifølge nævnte bilag er delstaten Schleswig-Holstein en produktionsregion, der har et gennemsnitligt kornudbytte på 68,1 tons pr. hektar. Desuden er arealet for basisregionen og produktionsregionen det samme i Schleswig-Holstein.

Tvisten i hovedsagen

17 Matthias Witt er landmand i Schleswig-Holstein. Han indgav ansøgning om godtgørelser for korn, proteinafgrøder, oliefrø samt for udtagning af arealer til Amt für Land- und Wasserwirtschaft.

18 Ved afgørelse af 18. november 1993 bevilgede Amt für Land- und Wasserwirtschaft Witt for produktionsåret 1993/94 godtgørelser med et beløb på 73 323,93 DM.

19 Efter at Witt's klage herover var blevet afvist ved klageafgørelse af 4. marts 1994, anlagde han sag den 5. april 1994 ved Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, hvorunder han gjorde gældende, at han umiddelbart i henhold til forordningen havde krav på en supplerende godtgørelse på 11 961 DM. Ifølge Witt skal hver medlemsstat i medfør af forordningens artikel 3, stk. 1, udarbejde en regionaliseringsplan, hvori der ved fastsættelsen af kriterierne for oprettelse af de særskilte produktionsregioner skal tages hensyn til særlige strukturelle forhold, der påvirker udbyttet, som f.eks. jordens frugtbarhed. Disse mål er ikke blevet korrekt gennemført i KVO; følgelig var der intetsteds i den regionaliseringsplan, der omfatter Schleswig-Holstein, taget hensyn til de forskellige frugtbarhedsgrader mellem de naturlige områder (Marsch, Geest, Ostholsteinisches Hügelland). En regionaliseringsplan har ifølge Witt kun mening, såfremt der heri tages hensyn til forskelle i områderne, der påvirker udbyttet. Der burde således være foretaget en inddeling af produktionsregionerne efter naturlige områder eller efter gode og mindre gode jorder.

20 Amt für Land- und Wasserwirtschaft har nedlagt påstand om frifindelse. For det første har sagsøgte gjort gældende, at Kommissionen ikke havde rejst indvendinger mod den tyske regionaliseringsplan. For det andet, at de forskellige udbytter, som blev konstateret i Schleswig-Holstein, ikke ville være blevet ændret, selv om man havde foretaget en nuanceret opdeling på den af sagsøgeren anførte måde. Det mest korrekte ville til syvende og sidst have været en individuel fastsættelse af udbyttet. Endelig har den tyske regering henvist til, at medlemsstaterne har et vidt skøn ved udformningen af støtteordningen, ligesom indgående undersøgelser ifølge regeringen har vist, at naturlige områder retligt set ikke kan afgrænses i forhold til hinanden.

21 Ved dom af 6. oktober 1994 frifandt Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht sagsøgte. Retten udtalte i det væsentlige, at der ikke var grundlag for at tildele Witt den ansøgte supplerende godtgørelse på 11 961 DM. Den 18. november 1994 ankede Witt sagen til Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht.

De præjudicielle spørgsmål

22 Da retten fandt, at afgørelsen af tvisten i hovedsagen afhænger af fortolkningen af forordningens artikel 3, stk. 1, første afsnit, har den udsat sagen og forelagt Domstolen nedenstående præjudicielle spørgsmål:

»1) Har en medlemsstat ifølge artikel 3, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder ret til at oprette særskilte produktionsregioner uden at angive de herfor anvendte 'kriterier'?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende, spørges: Har en medlemsstat, der ifølge artikel 2, stk. 2, andet afsnit, tredje punktum, i den nævnte forordning har fastlagt ikke det samlede statsområde, men — som Forbundsrepublikken Tyskland — kun dele heraf som regionale basisarealer, principielt ret til at bestemme, at et hvilket som helst regionalt basisareal ifølge artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordningen ligeledes oprettes som en produktionsregion med et ensartet gennemsnitligt kornudbytte? I hvilke tilfælde kræver 'særlige strukturelle forhold, der påvirker udbyttet, som f.eks. jordens frugtbarhed' i den anførte udgangssituation en yderligere opdeling af de enkelte regionale basisarealer i flere produktionsregioner med forskellige gennemsnitlige kornudbytter?«

Første spørgsmål

23 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om forordningens artikel 3, stk. 1, første afsnit, pålægger medlemsstaterne — når de opretter produktionsregionerne — at angive de herfor anvendte kriterier i bestemmelserne til gennemførelse af nævnte forordning.

24 Witt har herom gjort gældende, at selv om medlemsstaterne har en vis skønsmargen ved gennemførelsen af forordningen, har de dog ikke ret til at se bort fra afgørende kriterier, såsom jordens frugtbarhed.

25 Den tyske regering mener derimod, at forordningens artikel 3, stk. 1, første afsnit, ikke indeholder nogen bestemmelse, der angiver, om og hvorledes medlemsstaterne materielt skal begrunde den måde, hvorpå de i deres nationale bestemmelser til gennemførelse af forordningen opretter produktionsregionerne.

26 Efter Kommissionens opfattelse medfører den kompetencedelegation, der er foretaget til fordel for medlemsstaterne med henblik på oprettelse af produktionsregionerne, nødvendigvis, at staternes kompetente organer indrømmes en betydelig skønsmargen. Under alle omstændigheder baserede Forbundsrepublikken Tyskland sig konkret på et objektivt kriterium, dvs. Schleswig-Holstein's område.

27 Herved bemærkes, at selv om enhver medlemsstat i medfør af forordningens artikel 3, stk. 1, første afsnit, skal udarbejde en regionaliseringsplan, som skal være grundlaget for beregningen af godtgørelsen, og som skal indeholde kriterierne for oprettelsen af de forskellige produktionsregioner, fremgår det klart af samme artikels stk. 3, at adressaten for den nævnte regionaliseringsplan er Kommissionen, og at formålet hermed er at gøre det muligt for Kommissionen at sikre sig, at hver enkelt plan er baseret på relevante, objektive kriterier og er i overensstemmelse med de foreliggende oplysninger.

28 Vedrørende den tyske regionaliseringsplan fremgår det af Kommissionens bemærkninger, at planen blev tilstillet Kommissionen den 4. august 1992 af det tyske Ministerium for Ernæring, Land- og Skovbrug, ledsaget af 37 sider med forklaringer afgivet af delstaterne i overensstemmelse med forordningens artikel 3, stk. 3. Ved gennemgangen af nævnte plan sikrede Kommissionen sig, at den opfyldte kravene i artikel 3, stk. 1, herunder navnlig, at planen var baseret på relevante, objektive kriterier.

29 Desuden må det, som generaladvokaten har anført i punkt 44 i forslaget til afgørelse, fastslås, at forordningen ikke indeholder nogen bestemmelse med krav om, at medlemsstaterne i de nationale gennemførelsesbestemmelser angiver de kriterier, der er blevet lagt til grund ved udarbejdelsen af regionaliseringsplanen.

30 Under disse omstændigheder må det første spørgsmål besvares med, at forordningens artikel 3, stk. 1, første afsnit, ikke pålægger medlemsstaterne, når disse opretter produktionsregioner, i bestemmelserne til gennemførelse af nævnte forordning at angive de herfor anvendte kriterier.

Andet spørgsmål

31 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningens artikel 3, stk. 1, første afsnit, skal fortolkes således, at en medlemsstat, som i overensstemmelse med forordningens artikel 2, stk. 2, andet afsnit, tredje punktum, ikke har fastlagt det samlede statsområde, men kun dele heraf som regionale basisarealer, kan fastlægge hele området for hvert regionalt basisareal som produktionsregion, eller om de særlige strukturelle forhold, der påvirker udbyttet, kræver en yderligere opdeling af de regionale basisarealer i flere produktionsregioner.

32 Vedrørende spørgsmålets første del fremgår det for det første klart af forordningens opbygning og af dens formål, at medlemsstaterne har et vidt skøn ved fastlæggelsen af produktionsregionerne. Udøvelsen af skønnet indebærer bl.a. muligheden for, at medlemsstaterne efter forordningens artikel 2, stk. 2, kan fastlægge deres nationale område eller de forskellige dele af dette område som regionalt basisareal med henblik på beregning af godtgørelsen.

33 For det andet bemærkes, at medlemsstaterne efter artikel 3, stk. 3 og 4, har pligt til at basere deres valg på relevante, objektive kriterier i overensstemmelse med de foreliggende oplysninger, og at de skal sikre sig, at deres planer er forenelige med gennemsnitsudbyttet i den pågældende medlemsstat.

34 Endelig fremgår det af artikel 3, stk. 1, første afsnit, at de produktionsregioner, som de opretter, ikke må overskride grænserne til de i artikel 2, stk. 2, nævnte regionale basisarealer.

35 Det er imidlertid ubestrideligt, at når det administrative kriterium for at oprette en produktionsregion fører til, således som det er tilfældet i hovedsagen, at denne falder sammen med hele det regionale basisareal, kan dets objektivitet ikke betvivles. Desuden indebærer valget af denne udpegning uundgåeligt, at produktionsregionen Schleswig-Holstein ikke kan overskride grænserne til de nævnte regionale arealer.

36 Hvad angår spørgsmålets anden del — som nærmere vedrører spørgsmålet, om særlige strukturelle forhold, der påvirker udbyttet, som f.eks. jordens frugtbarhed, kræver en yderligere opdeling af de regionale basisarealer i flere produktionsregioner — har den tyske regering gjort gældende, at det ikke var muligt at afgrænse delstaten Schleswig-Holstein på grundlag af de naturlige områder ved at tage hensyn til det nævnte kriterium, da der ikke forelå juridisk holdbare kriterier.

37 Witt har bestridt disse oplysninger og anført, at der også foreligger troværdig statistik vedrørende det gennemsnitlige udbytte pr. hektar af markafgrøderne i de

forskellige naturlige regioner i løbet af referenceårene. I retsmødet har Witt fremlagt dokumenter, som ifølge ham beviser denne påstand.

38 Også Kommissionen finder, at beregningen af de tidligere udbytter forudsætter eksistensen af en troværdig statistik, men anfører, at de gennemsnitlige udbytter, som opgives i den tyske regionaliseringsplan, svarede til dem, den var i besiddelse af.

39 Herom må det fastslås, således som Kommissionen har fremhævet i retsmødet, at de i forordningens artikel 3, stk. 1, nævnte kriterier opstiller den generelle retlige ramme for oprettelse af produktionsregionerne, og at medlemsstaterne på grundlag af det vide skøn, de herved har, kan tage hensyn til andre kriterier, såsom praktiske administrative hensyn i forbindelse med en given løsning eller den homogene karakter af en region i relation til samtlige markafgrøder.

40 Med hensyn til spørgsmålet om troværdige oplysninger må det, som generaladvokaten har bemærket i punkt 49 og 51 i forslaget til afgørelse, fastslås, at eksistensen af troværdige tal ikke automatisk tvinger medlemsstaten til at opdele den pågældende delstat i flere produktionsregioner, eftersom det eneste præcise kriterium, der er angivet i artikel 3, stk. 1, er, at »disse regioner [ikke] må overskride grænserne til de i artikel 2, stk. 2, nævnte regionale basisarealer«. Heraf følger, at den af Witt i retsmødet fremlagte statistik ikke er relevant for besvarelsen af den nationale rets andet spørgsmål.

41 Det må følgelig fastslås, at forordningens artikel 3, stk. 1, første afsnit, skal fortolkes således, at en medlemsstat, som i henhold til nævnte forordnings artikel 2, stk. 2, andet afsnit, tredje punktum, ikke har fastlagt hele sit nationale område som regionalt basisareal, men alene de forskellige dele af dette område, kan udpege hele

området for det enkelte regionale basisareal som produktionsregion, og at de særlige strukturelle forhold, der påvirker udbyttet, ikke kræver en yderligere opdeling af de regionale basisarealer i flere produktionsregioner.

Sagens omkostninger

42 De udgifter, der er afholdt af den tyske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht ved kendelse af 27. oktober 1995, for ret:

1) Artikel 3, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder pålægger ikke medlemsstaterne, når disse opretter produktionsregioner, i bestemmelserne til gennemførelse af nævnte forordning at angive de herfor anvendte kriterier.

2) **Artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1765/92 skal fortolkes således, at en medlemsstat, som i henhold til nævnte forordnings artikel 2, stk. 2, andet afsnit, tredje punktum, ikke har fastlagt hele sit nationale område som regionalt basisareal, men alene de forskellige dele af dette område, kan udpege hele området for det enkelte regionale basisareal som produktionsregion, og at de særlige strukturelle forhold, der påvirker udbyttet, ikke kræver en yderligere opdeling af de regionale basisarealer i flere produktionsregioner.**

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. november 1997.

R. Grass H. Ragnemalm

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling