DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 27 november 1997 *

I mål C-356/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Matthias Witt

och

Amt für Land- und Wasserwirtschaft,

angående tolkningen av artikel 3.1 första stycket i rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 181, s. 12),

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden H. Ragnemalm samt domarna R. Schintgen, G. F. Mancini (referent), J. L. Murray och G. Hirsch,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Matthias Witt, genom advokaten H. A. Marquardt, Oldenburg,

— Förbundsrepubliken Tysklands regering, genom E. Röder, Ministerialrat vid förbundsekonomiministeriet, och B. Kloke, Oberregierungsrat vid samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom K.-D. Borchardt, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att Matthias Witt, Tysklands regering och kommissionen har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 15 maj 1997,

och efter att den 26 juni 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht har, genom beslut av den 27 oktober 1995, vilket inkom till domstolen den 21 november samma år, med stöd

av artikel 177 i EG-fördraget begärt förhandsavgörande av två frågor rörande tolkningen av artikel 3.1 första stycket i rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 181, s. 12, nedan kallad förordningen).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan, å ena sidan, Matthias Witt och, å andra sidan, Amt für Land- und Wasserwirtschaft angående beloppet av de kompensationsbetalningar som han har rätt till i egenskap av producent av jordbruksgrödor.

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 I artikel 2.1 i förordning nr 1765/92 föreskrivs att gemenskapens producenter av jordbruksgrödor får ansöka om kompensationsbetalning enligt de villkor som fastställs i första avdelningen i förordningen.

4 Av artikel 2.2 framgår följande:

"Kompensationsbetalningen skall fastställas per hektar och differentieras regionalt.

Kompensationsbetalningen beviljas för den areal där jordbruksgrödor odlas eller som tas ur bruk i enlighet med artikel 7 i denna förordning, och som inte överstiger en regional basareal. Denna fastställs som det genomsnittliga antal hektar inom regionen där jordbruksgrödor odlas eller, i tillämpliga fall, som låg i träda enligt ett offentligt finansierat program under 1989, 1990 och 1991. Med en region avses i detta sammanhang en medlemsstat eller en region inom en medlemsstat, alltefter den berörda medlemsstatens eget val.

Om en areal inte är föremål för en ansökan om stöd enligt denna förordning men ligger till grund för en ansökan om stöd enligt förordning (EEG) nr 805/68, skall nämnda areal dras av från den regionala basarealen för perioden i fråga."

5 I artikel 2.3 föreskrivs att en medlemsstat får tillämpa ett individuellt basarealsystem för hela sitt territorium i stället för ett system med regionala basarealer.

6 Av artikel 2.5 följer att kompensationsbetalningen skall beviljas enligt ett generellt program som är tillgängligt för alla producenter, eller ett förenklat program som är tillgängligt för små producenter. I andra stycket i samma paragraf stadgas att producenter som ansöker om kompensationsbetalning enligt det generella programmet är skyldiga att ta en del av den areal som deras jordbruksföretag omfattar ur produktion och att de skall få ersättning för detta åtagande.

7 I artikel 2.6 i förordningen föreskrivs följande:

"Om det rör sig om en regional basareal och om summan av de individuella arealer för vilka stöd söks enligt programmet för producenter av jordbruksgrödor, inbegripet arealuttag enligt samma program, och det markuttag som föreskrivs i rådets förordning (EEG) nr 2328/91 av den 15 juli 1991 om förbättring av jordbrukstrukturernas effektivitet [EGT L 218, s. 1], överstiger den regionala basarealen gäller följande för den berörda regionen:

— För samma regleringsår skall den stödberättigade arealen per producent minskas i motsvarande grad för alla de stöd som beviljas i enlighet med denna avdelning.

— För påföljande regleringsår skall producenter som omfattas av det generella programmet, utan ersättning, göra ett särskilt uttag av mark. Procentsatsen för särskilt uttag skall vara lika med den procentsats med vilken den regionala basarealen har överskridits. Detta gäller utöver de krav på uttag som anges i artikel 7."

8 Av artikel 3.1 första stycket framgår att varje medlemsstat skall utarbeta en regionaliseringsplan som innehåller kriterier för upprättandet av särskilda produktionsregioner. De kriterier som används skall vara relevanta, objektiva och tillräckligt flexibla för att avgränsa specifika homogena områden av minimistorlek och göra det möjligt att beakta särskilda faktorer som påverkar avkastningen, till exempel jordens bördighet, samt vid behov skillnaden mellan bevattnade och icke-bevattnade arealer. Dessa regioner får inte överskrida gränserna för de regionala basarealer som nämns i artikel 2.2.

9 I artikel 3.2 föreskrivs att medlemsstaten för varje produktionsregion skall lämna närmare upplysningar om arealer med och avkastningar för spannmål, oljeväxter och proteingrödor i regionen under femårsperioden 1986/87—1990/91. Genomsnittsavkastningarna för spannmål och om möjligt oljeväxter skall beräknas separat för varje region, varvid året med den högsta och året med den lägsta avkastningen utesluts.

10 Enligt artikel 3.3 skall medlemsstaterna lämna in sin regionaliseringsplan till kommissionen senast den 1 augusti 1992 tillsammans med all tillgänglig bakgrundsdokumentation.

11 I artikel 3.4 stadgas att kommissionen skall granska de regionaliseringsplaner som medlemsstaterna lämnar in och säkerställa att varje plan baseras på relevanta och objektiva kriterier och att den överensstämmer med tillgängliga upplysningar om tidigare år. Kommissionen får invända mot planer som inte är förenliga med ovan-

nämnda kriterier, särskilt vad avser en medlemsstats genomsnittsavkastning. I så fall skall medlemsstaten justera planen efter samråd med kommissionen.

12 Av artikel 4.1 framgår att kompensationsbetalningen för spannmål skall beräknas genom att grundbeloppet per ton multipliceras med den genomsnittsavkastning för spannmål som fastställs i regionaliseringsplanen för den berörda regionen. Grundbeloppen för regleringsåren mellan åren 1993 och 1996 anges i andra punkten i samma artikel.

13 I artikel 5.1 fastställs hur kompensationsbetalningen per hektar för oljeväxter skall beräknas.

14 I artikel 7.1 föreskrivs slutligen att kravet på uttag för varje producent som ansöker om kompensationsbetalning enligt det generella programmet fastställs enligt följande:

"— för en regional basareal ... till en andel av hans areal med de berörda jordbruksgrödorna för vilken en ansökan lämnats in, och som tagits ur bruk, i enlighet med denna förordning,

— för en individuell basareal, till en procentuell minskning av hans aktuella basareal."

De nationella bestämmelserna

15 I artikel 3.1 i Verordnung über eine Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen av den 3 december 1992 (förordning avseende stöd till producenter av vissa jordbruksgrödor, *BGBl.* I, s. 1991, nedan kallad KVO) fastställs att varje tysk delstat skall utgöra en regional basareal.

16 Enligt artikel 3.2 finns en förteckning över produktionsregionerna för skörden under regleringsåret 1993/1994 i en bilaga till KVO. Av nämnda bilaga följer att delstaten Schleswig-Holstein utgör en produktionsregion som har en genomsnittsskörd av spannmål om 68,1 dt per hektar. Dessutom är den regionala basarealen och produktionsregionen identiska såvitt avser Schleswig-Holstein.

Tvisten i målet vid den nationella domstolen

17 Matthias Witt är jordbrukare i delstaten Schleswig-Holstein. Han begärde kompensationsbetalning för spannmål, oljeväxter och proteingrödor samt för arealuttag av Amt für Land- und Wasserwirtschaft.

18 Genom beslut av den 18 november 1993 tillerkände Amt für Land- und Wasserwirtschaft Matthias Witt kompensationsbetalning med ett belopp om 73 323,93 DM avseende regleringsåret 1993/1994.

19 Med anledning av att hans klagomål lämnades utan bifall genom beslut av den 4 mars 1994, besvärade Matthias Witt sig vid Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht den 5 april 1994, varvid han gjorde gällande att han, genom en direkt tillämpning av förordningen, hade rätt till ytterligare kompensationsbetalning motsvarande ett belopp om 11 961 DM. Enligt honom hade det ålegat varje medlemsstat att, enligt artikel 3.1 i förordningen, utarbeta en regionaliseringsplan, i vilken kriterierna för upprättandet av de olika produktionsregionerna skulle ha formulerats med hänsyn till de särskilda faktorer som påverkar avkastningen, såsom jordens bördighet. Dessa mål har inte införlivats på ett korrekt sätt i KVO. Följaktligen tar inte den regionaliseringsplan som avser Schleswig-Holstein i dess helhet hänsyn till de skillnader i bördighet som förekommer mellan olika naturligt avgränsade områden (Marsch, Geest och Ostholsteinisches Hügelland). Indelningen i skilda regioner är nämligen betydelselös om den inte avspeglar de områden som kännetecknas av olika särdrag, vilka påverkar avkastningen. Det hade följaktligen varit riktigt att göra indelningen i produktionsregioner i förhållande till olika naturligt avgränsade områden eller att indelningen hade skett på grundval av områden med ogynnsamma respektive icke ogynnsamma förutsättningar.

20 Amt für Land- und Wasserwirtschaft yrkade att Matthias Witts begäran skulle avslås. Amt für Land- und Wasserwirtschaft gjorde i första hand gällande att kommissionen inte framfört någon invändning mot den tyska regionaliseringsplanen. Vidare skulle inte de olika betydande avkastningar som fastställts för Schleswig-Holstein ha ändrats om man hade gjort en sådan indelning som föreslås av sökanden. Endast en fastställelse av skördarna i de enskilda fallen skulle ha varit riktig. Slutligen har Amt für Land- und Wasserwirtschaft erinrat om det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har för att dra upp riktlinjerna för tilldelningen av subventioner och konstaterat att mycket noggranna undersökningar till slut hade resulterat i att det är rättsligt omöjligt att särskilja naturligt avgränsade områden sinsemellan.

21 Genom dom av den 6 oktober 1994 ogillade Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht talan, varvid i huvudsak anfördes att Matthias Witts begäran om ytterligare tilläggsbetalning om 11 961 DM saknade grund. Den 18 november 1994 överklagade Matthias Witt domen vid Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht.

Tolkningsfrågorna

22 Med anledning av att utgången av tvisten vid den nationella domstolen beror av tolkningen av artikel 3.1 första stycket i förordningen förklarade den nationella domstolen målet vilande och hänsköt följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Har en medlemsstat enligt artikel 3.1 första stycket i rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor rätt att avgränsa en produktionsregion utan att ange härför tillämpliga 'kriterier'?

2) Om fråga 1 besvaras jakande: Har en medlemsstat, som enligt artikel 2.2 andra stycket tredje meningen i nämnda förordning inte utsett hela sitt territorium till regional basareal utan — i likhet med Förbundsrepubliken Tyskland — endast delar av detta territorium, en principiell rätt att, enligt artikel 3.1 första stycket i förordningen, utse hela det område som upptas av respektive regionala basareal till produktionsregion med enhetlig genomsnittsavkastning av spannmål? När är det under sådana omständigheter nödvändigt att till följd av 'särskilda faktorer som påverkar avkastningen, till exempel jordens bördighet' företa en ytterligare uppdelning av de regionala basarealerna i produktionsregioner med varierande genomsnittsavkastning av spannmål?"

Den första frågan

23 Med sin första fråga vill den nationella domstolen i huvudsak veta huruvida artikel 3.1 första stycket i förordningen ålägger medlemsstaterna att, då de upprättar produktionsregionerna, ange de kriterier som tillämpats med anledning härav i de bestämmelser som införlivar förordningen.

24 Matthias Witt gör i detta avseende gällande att även om medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning i samband med att förordningen införlivas så har de i varje fall inte rätt att bortse ifrån sådana avgörande kriterier som, till exempel, jordens bördighet.

25 Den tyska regeringen är däremot av den uppfattningen att artikel 3.1 första stycket i förordningen inte innehåller någon bestämmelse som anger huruvida och på vilket sätt medlemsstaterna är skyldiga att i de nationella bestämmelser som genomför förordningen motivera på vilken grund produktionsregionerna upprättats.

26 Enligt kommissionen medför överföring av kompetensen att upprätta produktionsregioner till medlemsstaterna med nödvändighet att de behöriga organen i dessa stater ges ett väsentligt utrymme för skönsmässig bedömning. I varje fall har Förbundsrepubliken Tyskland i förevarande fall tillämpat ett objektivt kriterium, nämligen Schleswig-Holsteins territorium.

27 Det skall i detta sammanhang noteras att, även om varje medlemsstat enligt artikel 3.1 första stycket skall utarbeta en regionaliseringsplan, vilken skall läggas till grund för beräkningen av kompensationsbetalningar och som anger kriterierna för hur de olika produktionsregionerna upprättats, så följer det klart och tydligt av tredje punkten i samma artikel att det är kommissionen som är mottagare av nämnda regionaliseringsplan och att dess syfte är att ge kommissionen möjlighet att försäkra sig om att varje plan grundas på relevanta och objektiva kriterier och att den överensstämmer med tillgängliga upplysningar om tidigare år.

28 Såvitt avser den tyska regionaliseringsplanen framgår det av kommissionens yttrande att den tillställdes kommissionen den 4 augusti 1992 av förbundsministern för livsmedel, jordbruk och skog, tillsammans med förklaringar på 37 sidor som lämnats av delstaterna i överensstämmelse med artikel 3.3 i förordningen. I samband med granskningen av nämnda plan försäkrade sig kommissionen om att den svarade mot de krav som uppställs i artikel 3.1 och, i synnerhet, att den grundades på relevanta och objektiva kriterier.

29 Dessutom kan det, i överensstämmelse med vad generaladvokaten noterar i punkt 44 i sitt förslag till avgörande, konstateras att förordningen inte innehåller någon bestämmelse som ålägger medlemsstaterna att, i de nationella lagstiftningar som genomför förordningen, ange de kriterier som tillämpats då regionaliseringsplanerna utarbetats.

30 Under dessa omständigheter skall den första frågan besvaras så, att artikel 3.1 första stycket i förordningen inte ålägger medlemsstaterna att i de nationella lagstiftningar som genomför förordningen ange vilka kriterier som tillämpats när produktionsregionerna upprättats.

Den andra frågan

31 Med sin andra fråga vill den nationella domstolen i huvudsak veta om artikel 3.1 första stycket i förordningen skall tolkas så, att en medlemsstat, som enligt artikel 2.2 andra stycket tredje meningen i nämnda förordning inte har valt hela sitt territorium till regional basareal utan endast de olika delarna av detta territorium, kan upprätta hela det område som utgörs av respektive regional basareal som produktionsregion eller om, i vissa fall, de särskilda strukturella särdrag som påverkar avkastningen gör det nödvändigt att utföra en tilläggsklassificering av de regionala basarealerna i olika produktionsregioner.

32 Såvitt avser den första delen av frågan framgår det med tydlighet, först och främst av förordningens systematik samt av dess ändamål, att medlemsstaterna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att upprätta produktionsregionerna. Utövandet av denna behörighet att göra skönsmässiga bedömningar innefattar i synnerhet en möjlighet för medlemsstaterna att, med anledning av beräkningen av kompensationsbetalningar, i enlighet med artikel 2.2 i förordningen, välja hela sitt eget territorium eller delar av detta såsom regional basareal.

33 Det skall därefter konstateras att medlemsstaterna, enligt artikel 3.3 och 3.4, är skyldiga att till grund för sina val lägga relevanta och objektiva kriterier som överensstämmer med tillgängliga upplysningar om tidigare år samt att de skall tillförsäkra att deras planer överensstämmer med genomsnittsavkastningen för ifrågavarande medlemsstat.

34 Slutligen får inte, enligt artikel 3.1 första stycket, de produktionsregioner som de upprättar överskrida gränserna för de regionala basarealer som nämns i artikel 2.2 i förordningen.

35 Det är emellertid ovedersägligt att när, som i det aktuella målet vid den nationella domstolen, det förvaltningsrättsliga kriterium som tillämpats för att upprätta en produktionsregion utmynnar i att densamma sammanfaller med hela den regionala basarealens yta kan dess objektivitet inte ifrågasättas. Dessutom medför valet av denna indelning oundvikligen att produktionsregionen Schleswig-Holstein inte kan överskrida nämnda regionala arealer.

36 Vad beträffar den andra delen av frågan, vilken närmare bestämt går ut på att få svar på huruvida de särskilda strukturella särdrag som påverkar avkastningen kräver att det sker en tilläggsklassificering av de regionala basarealerna i olika produktionsregioner på grundval av till exempel jordens bördighet, gör den tyska regeringen gällande att det inte var möjligt att företa en indelning av delstaten Schleswig-Holstein på grundval av naturligt avgränsade områden och samtidigt beakta nämnda kriterium med anledning av avsaknaden av juridiskt grundade kriterier.

37 Matthias Witt har motsatt sig dessa uppgifter genom att göra gällande att det även finns tillförlitlig statistik över genomsnittsavkastningarna av jordbruksgrödor per

hektar i de olika naturligt avgränsade regionerna för referensåren. Vid den muntliga förhandlingen gav Matthias Witt in handlingar som, enligt hans mening, styrker detta påstående.

38 Kommissionen anser också att beräkningen av de historiska avkastningarna förutsätter att tillförlitlig statistik finns tillgänglig och konstaterar att de genomsnittsavkastningar som anges i den tyska regionaliseringsplanen motsvaras av dem som kommissionen hade tillgång till.

39 Det kan i detta sammanhang konstateras att, såsom kommissionen har framhållit vid den muntliga förhandlingen, de kriterier som anges i artikel 3.1 i förordningen slår fast den allmänna rättsliga ram som gäller vid upprättandet av produktionsregionerna och att medlemsstaterna, vid utövandet av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning på detta område, kan beakta andra kriterier, såsom i vilken utsträckning en lösning är praktiskt tillämpbar och att en region är densamma för alla grödor.

40 Såvitt avser frågan huruvida tillförlitliga uppgifter finns tillgängliga, skall det, som generaladvokaten anför i punkterna 49 och 51 i sitt förslag till avgörande, konstateras att det faktum att det finns sådan statistik inte automatiskt tvingar medlemsstaten att indela delstaten i olika produktionsregioner, eftersom det enda specifika kriterium som föreskrivs i artikel 3.1 är att "[d]essa regioner [inte får] överskrida gränserna för de regionala basarealer som nämns i artikel 2.2". Av det sagda följer att den statistik som förebringats av Matthias Witt vid den muntliga förhandlingen saknar relevans för att besvara den andra fråga som ställts av den nationella domstolen.

41 Det skall således konstateras att artikel 3.1 första stycket i förordningen skall tolkas så, att en medlemsstat som, i enlighet med artikel 2.2 andra stycket, tredje meningen i nämnda förordning, inte har valt hela sitt territorium till regional basareal utan de olika delarna av detta territorium, kan fastställa att varje regional bas-

areals yta skall utgöra en produktionsregion samt att de olika särskilda strukturella särdrag som påverkar avkastningen inte medför någon skyldighet att vidta en tilläggsklassificering av de regionala basarealerna i olika produktionsregioner.

Rättegångskostnader

42 De kostnader som har förorsakats den tyska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden 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 (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 27 oktober 1995 ställts av Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht — följande dom:

1) Artikel 3.1 första stycket i rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor ålägger inte medlemsstaterna att i de nationella lagstiftningar som genomför förordningen ange vilka kriterier som tillämpats när produktionsregionerna upprättats.

2) **Artikel 3.1 första stycket i förordning nr 1765/92 skall tolkas så, att en medlemsstat som, i enlighet med artikel 2.2 andra stycket, tredje meningen i nämnda förordning, inte har valt hela sitt territorium till regional basareal, utan de olika delarna av detta territorium, kan fastställa att varje regional basareals totala yta skall utgöra en produktionsregion samt att de olika särskilda strukturella särdrag som påverkar avkastningen inte medför någon skyldighet att vidta en tilläggsklassificering av de regionala basarealerna i olika produktionsregioner.**

Ragnemalm Schintgen

Mancini Murray Hirsch

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 november 1997.

R. Grass H. Ragnemalm

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen