

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 26. juni 1997 *

1. Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht¹ har forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder², særlig artikel 3, stk. 1, første afsnit.

bevilgede Amt für Land- und Wasserwirtschaft, sagsøgte i hovedsagen, ham godtgørelser for korn, oliefrø samt proteinafgrøder samt for udtagning af arealer med et beløb på 73 323,93 DM.

Nærmere bestemt søges det afklaret, hvilke beføjelser medlemsstaterne har, når de udarbejder den regionaliseringsplan, der er omhandlet i denne bestemmelse. Spørgsmålet har stor praktisk betydning, da denne plan er afgørende ikke alene for ydelsen af den støtte til markafgrøder eller jordudtagning, som producenterne får udbetalt i medfør af den ved forordning nr. 1765/92 fastsatte ordning, men også for støttens størrelse.

3. Da Witt's klage over denne afgørelse blev afvist, anlagde han sag ved Verwaltungsgericht med påstand om, at afgørelsen skulle annulleres, og sagsøgte tilpligtes at betale ham 11 961 DM som supplerende godtgørelse.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

2. Matthias Witt, som er sagsøger i hovedsagen, er landmand i Schleswig-Holstein i Tyskland. For produktionsåret 1993/94

4. Til støtte for påstanden gjorde Witt gældende, at han *umiddelbart* i henhold til forordningen havde krav på en større godtgørelse end den, han havde fået bevilget, og hævdede, at hver enkelt medlemsstat i medfør af forordningen havde pligt til at udarbejde en regionaliseringsplan under hensyntagen til særlige strukturelle forhold, der påvirker udbyttet, som f.eks. jordens frugtbarhed. Witt anførte, at kun en inddeling af regionerne efter naturlige områder eller efter gode og mindre gode jorder ville opfylde forordningens krav.

* Originalsprog: fransk.

1 — Herefter »Oberverwaltungsgericht«.

2 — EFT L 181, s. 12, herefter »forordningen« eller »den omtvistede forordning«.

5. Sagsøgte nedlagde påstand om frifindelse under henvisning til, at medlemsstaterne har et vidt skøn, og til, at naturlige områder retligt set ikke kan afgrænses i forhold til hinanden.

6. Ved dom af 6. oktober 1994 frifandt Verwaltungsgesicht sagsøgte.

7. Den 18. november 1994 ankede sagsøgeren sagen til Oberverwaltungsgericht, som fandt, at afgørelsen af tvisten afhænger af, om den omtvistede afgørelse er forenelig med forordningens artikel 3, stk. 1, første afsnit. Da retten er i tvivl om fortolkningen af denne bestemmelse, har den 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?»

Retsregler

Fællesskabsbestemmelserne

8. I 1992 var den fælles landbrugspolitik genstand for en dybtgående reform, som bl.a. omfattede indførelse eller ændring af en række støtteordninger for markafgrøder eller udtagning af arealer. Reformen havde i det væsentlige to mål. For det første at få kontrol over stigningen i udgifterne til den fælles

landbrugspolitik og for det andet at undgå overproduktion gennem en bedre ligevægt mellem udbud og efterspørgsel.

9. Forordning nr. 1765/92, som trådte i kraft med virkning fra produktionsåret 1993/94, er led i denne reform og indfører en ny støtteordning for producenter af visse markafgrøder på grundlag af ovennævnte principper. Støtteordningen har således til formål at forhindre overproduktion, sikre landbrugerne en indkomst svarende til deres hidtidige indkomst samt en bedre ligevægt mellem udbud og efterspørgsel på verdensmarkedet for markafgrøder ³.

10. For at nå disse mål erstattede fællesskabslovgiver de tidligere prisstøtteordninger, som gennem forskellige interventionsmekanismer holdt priserne på et kunstigt højt niveau, med nye ordninger byggende på principperne om udbudskontrol og prisnedsættelser samt en direkte støtte til landbrugere ⁴.

11. Den første konkrete konsekvens af landbrugspolitikens reform var en delvis (for korn) eller fuldstændig (for oliefrø,

proteinafgrøder og olichør) adskillelse mellem *markedspolitikken* og indkomstpolitikken. Således blev de administrative støttepriser sat væsentligt ned for korn og helt afskaffet for oliefrø, proteinafgrøder og olichør, hvis producentpriser nu helt *afhænger af verdensmarkedspriserne* ⁵. Reformen medførte for det andet en radikal ændring af principperne for ydelse af støtte til markafgrøder. *Indkomstpolitikken* går nu i det væsentlige ud på at yde direkte støtte i form af godtgørelser, hvis størrelse *afhænger af størrelsen af og udbyttet i de forskellige regioner i Fællesskabet* ⁶. *Arealudtagning* er i princippet en forudsætning for udbetaling af godtgørelser ⁷.

12. Der er fastsat to typer støtteordninger for producenter af markafgrøder, nemlig en »generel ordning« for producenterne og en »forenklet ordning«, som kun gælder for mindre producenter ⁸. Hvad angår den generelle ordning kommer fællesskabslovgivers ønske om at gøre det til en absolut betingelse for ydelse af godtgørelser, at en del af arealerne udtages, klart til udtryk ⁹. Derimod stilles der ikke noget krav til mindre producenter om arealudtagning ¹⁰.

3 — Anden betragtning til den omtvistede forordning.

4 — A.st.

5 — Punkt 17 i Kommissionens indlæg.

6 — Femte betragtning til den omtvistede forordning.

7 — A.st., trettonde betragtning. Ved »godtgørelse« skal forstås en »støtte til markafgrøder eller arealudtagning«.

8 — A.st., ellevte og tolvte betragtning, samt artikel 8.

9 — A.st., trettende og fjortende betragtning.

10 — A.st., sekstende betragtning, samt artikel 2, stk. 5.

13. Forordningens afsnit I vedrører godtgørelsen.

produktionsårene fra 1986/87 til 1990/91, idet der ses bort fra det år, hvor udbyttet var størst, og det år, hvor udbyttet var lavest ¹².

14. Artikel 2 og 3 indeholder en udtømmende opregning af de *generelle regler* for ydelsen af godtgørelsen.

18. I forordningens artikel 3, stk. 2, første afsnit, hedder det nemlig:

15. Således bestemmes det i artikel 2, at godtgørelsen fastsættes pr. hektar og »differentieres regionalt« (stk. 2, første afsnit) eller »fastlægges individuelt« (stk. 3).

»For hver enkelt produktionsregion skal medlemsstaten 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« ¹³.

16. Medlemsstaterne skal vælge mellem disse to ordninger, og de har altid mulighed for senere at ændre deres valg (stk. 4).

19. Ovennævnte produktionsregioner oprettes af hver enkelt medlemsstat efter den generelle fremgangsmåde i artikel 3, stk. 1, første afsnit, hvori bestemmes:

17. Konkret ydes de »regionalt differentierede« godtgørelser ¹¹ således alene for et areal og et gennemsnitligt udbytte pr. hektar, der er fastsat for hver produktionsregion. Dette gennemsnitlige udbytte pr. hektar beregnes på grundlag af udbyttet for

»Hver medlemsstat udarbejder en regionaliseringsplan, der indeholder kriterierne for oprettelsen af særskilte produktionsregioner. De anvendte kriterier skal være hensigtsmæssige, objektive og tilstrækkeligt fleksible til at

11 — Det er denne mulighed, Forbundsrepublikken Tyskland har valgt.

12 — Disse udbytter benævnes også »historiske udbytter«.

13 — Mine fremhævelser.

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»¹⁴.

20. Kommissionens rolle i forbindelse med udarbejdelsen af regionaliseringsplanerne er i henhold til artikel 3, stk. 4, at gennemgå planerne og sikre sig, »at hver enkelt plan er baseret på relevante, objektive kriterier og er i overensstemmelse med de foreliggende oplysninger. 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»¹⁵. På grundlag af denne bestemmelse tager Kommissionen aktivt del i fastsættelsen af de arealer, hvortil der kan ydes de ved den omtvistede forordning indførte godtgørelser.

De nationale bestemmelser

21. § 3, stk. 1, i Verordnung über eine Stützungsregelung für Erzeuger be-

stimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (Kulturpflanzen-Ausgleichszahlungs-Verordnung) (anordning om støtteordning for producenter af visse markafgrøder) af 3. december 1992¹⁶ definerer hver delstat som et regionalt basisareal.

22. Den yderligere inddeling af basisarealerne i produktionsregioner for høsten i produktionsåret 1993/94 blev overladt til hver delstats kompetente myndigheder. Listen over disse regioner er indeholdt i bilaget til § 3, stk. 2, i KVO (herefter »den anførte nationale bestemmelse«).

23. Arealet for basisregionen og produktionsregionen er det samme i Schleswig-Holstein.

24. I en skrivelse af 16. juli 1992 til forbundsministeren for ernæring, land- og skovbrug forklarede Schleswig-Holstein's minister for ernæring, landbrug, skovbrug og fiskeri dette med, at »det ikke er muligt at foretage en yderligere opdeling i henhold til forordningens artikel 3, stk. 1, ... da der ikke foreligger juridisk holdbare kriterier her-

14 — Mine fremhævelser.

15 — Mine fremhævelser.

16 — BGBl. 1992 I, s. 1991, herefter »KVO«.

for«¹⁷. Da det var umuligt at foretage en opdeling efter de specifikke kriterier i ovennævnte artikel 3, stk. 1, valgte de kompetente regionale myndigheder at oprette produktionsregionen i denne delstat efter et objektivi-
tetskriterium, nemlig delstaten Schleswig-Holstein's administrative grænser.

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 [har] ret til at oprette særskilte produktionsregioner uden at angive de herfor anvendte 'kriterier'«.

25. Den 4. august 1992 fremsendte forbundsministeren for ernæring, land- og skovbrug den tyske regionaliseringsplan til Kommissionen ledsaget af 37 sider forklaringer fra delstaterne.

28. I denne bestemmelse fastsættes det udtrykkeligt, at hver medlemsstat udarbejder en regionaliseringsplan, der indeholder kriterierne for oprettelsen af særskilte produktionsregioner.

26. Kommissionen har ikke fundet noget at udsætte på denne plan. Ifølge Kommissionen svarer de hektarudbytter, der er fastsat for de forskellige delstater, til de statistiske oplysninger, såvel på delstatsplan som på forbundsplan¹⁸.

29. Bestemmelsens ordlyd er klar. Såfremt en medlemsstat har valgt en ordning med regionalt differentierede godtgørelser¹⁹, skal medlemsstaten udarbejde en regionaliseringsplan med angivelse af kriterierne for oprettelsen af særskilte produktionsregioner.

Besvarelse af spørgsmålene

Første spørgsmål

27. Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om »en medlemsstat

30. Domstolen bør således tilsyneladende besvare det første præjudicielle spørgsmål benægtende, hvorefter det vil være unødvendigt at besvare det andet spørgsmål, som forudsætter en bekræftende besvarelse af det første.

¹⁷ — Punkt 8 i Kommissionens indlæg.

¹⁸ — Punkt 9 i Kommissionens indlæg.

¹⁹ — Se punkt 15-19 i dette forslag til afgørelse.

31. Det forekommer mig imidlertid, at formålet med dette første spørgsmål er mere præcist, end spørgsmålets formulering lader formode.

32. Den nationale ret har nemlig anført, at der næppe er tvivl om, at selve affattelsen af artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1765/92 forpligter medlemsstaterne til at angive de kriterier, på grundlag af hvilke de har oprettet de forskellige produktionsregioner²⁰.

33. Endvidere synes den nationale ret at antage, at Kommissionen vitterligt har fået tilsendt regionaliseringsplanen med en redegørelse for de valg, Forbundsrepublikken Tyskland har foretaget ved opdelingen af de regionale basisarealer i produktionsregioner²¹, og at de kompetente tyske myndigheder faktisk har lagt visse kriterier til grund for planens udarbejdelse. I denne sag drejer det sig om et fuldstændig objektivt og ubestrideligt kriterium, nemlig delstatens territoriale grænser²². Og det er netop valget af dette kriterium, der er genstand for den nationale rets andet præjudicielle spørgsmål²³.

34. Dette indebærer, at Domstolen ved nøje at holde sig til spørgsmålets ordlyd risikerer at give den nationale ret oplysninger, som

ikke medvirker til afgørelse af tvisten, idet Domstolen derved besvarer et spørgsmål, som den nationale ret allerede kender svaret på.

35. Imidlertid viser en grundigere analyse af forelæggelseskendelsens grunde efter min opfattelse, at dette første spørgsmål også kan opfattes på en anden måde.

36. Efter at have foretaget de to ovennævnte konstateringer²⁴ tilføjer den nationale ret nemlig, at de pågældende kriterier ikke er angivet i bilaget til den anfægtede nationale bestemmelse, og at det netop er denne manglende angivelse i bilaget, der får retten til at tvivle på, at forordningens artikel 3, stk. 1, er anvendt rigtigt²⁵.

37. Det må heraf udledes²⁶, at den nationale ret med dette spørgsmål helt nøjagtig ønsker at vide, om en medlemsstats kriterier for oprettelsen af de forskellige produktionsregioner kun skal angives i den regionaliseringsplan, som Kommissionen skal gennemgå, og om forordningen som følge heraf tillader, at disse kriterier ikke angives i de

20 — Punkt II, afsnit 9, i forelæggelseskendelsen.

21 — A.st., punkt I, afsnit 5.

22 — Se punkt 24 i dette forslag til afgørelse.

23 — Se punkt 46 ff. i dette forslag til afgørelse.

24 — Nemlig at fællesskabsbestemmelsen er helt klar, og at der er udarbejdet en regionaliseringsplan på grundlag af visse kriterier, som retten sætter spørgsmålstegn ved.

25 — Punkt II, afsnit 5, 6 og 9, i forelæggelseskendelsen.

26 — Indlæggene fra Forbundsrepublikken Tyskland og sagsøgeren synes at pege i samme retning.

ationale bestemmelser til gennemførelse af fællesskabsretten.

eget initiativ eller efter anmodning fra Kommissionen i henhold til proceduren i stk. 1 til 4»²⁹.

38. Jeg finder, at den nationale rets spørgsmål kan besvares på grundlag af den omtvistede forordnings artikel 3, stk. 3, 4 og 5.

39. I stk. 3 hedder det, at »medlemsstaterne forelægger deres regionaliseringsplan for Kommissionen senest den 1. august 1992 ...«²⁷.

40. I stk. 4 bestemmes det, 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 ... 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«²⁸.

41. I stk. 5 fastsættes følgende: »Regionaliseringsplanen kan ændres af medlemsstaten på

42. Det fremgår af ordlyden af disse stykker, at regionaliseringsplanen er beregnet for Kommissionen, og at angivelsen af de kriterier, som medlemsstaterne skal fastsætte, alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at kontrollere, med hvilken hjemmel medlemsstaterne har oprettet de forskellige produktionsregioner.

43. Denne fortolkning bekræftes af femte betragtning til den omtvistede forordning, der lyder således:

»... godtgørelserne bør afspejle de specifikke strukturelle karakteristika, der influerer på udbytte, og det bør overlades medlemsstaterne at udarbejde en regionaliseringsplan baseret på objektive kriterier; der bør fastlægges et ensartet gennemsnitligt udbytte i regionaliseringsplanerne; i planerne tages der hensyn til gennemsnitsudbyttet i de enkelte regioner i en given periode; der bør fastsættes en særlig procedure for behandlingen af disse planer på fællesskabsplan«.

27 — Mine fremhævelser.

28 — A.st.

29 — A.st.

44. Derimod indeholder den omtvistede forordning ingen bestemmelse, der forpligter medlemsstaterne til i de nationale gennemførelsesbestemmelser at angive kriterierne for udarbejdelsen af regionaliseringsplanen.

45. Det fremgår af det ovenfor anførte, at dette spørgsmål må besvares bekræftende.

Andet spørgsmål

46. Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om en medlemsstat kan fastlægge hele området for hvert »regionalt basisareal« som »produktionsregion«. Retten ønsker endvidere oplyst, hvornår der kræves en yderligere opdeling af de regionale basisarealer i flere produktionsregioner.

I virkeligheden går den nationale rets spørgsmål ud på, hvilke skønsebeføjelser medlemsstaterne har, når de opretter produktionsregionerne.

47. De kompetente myndigheder i Schleswig-Holstein har begrundet den manglende opdeling af denne »region« i forskel-

lige produktionsregioner og det nøjagtige sammenfald mellem det regionale basisareal og produktionsregionen med, at der ikke foreligger troværdige statistikker over de historiske udbytter i delstatens forskellige naturlige områder. Derfor er Schleswig-Holstein's administrative grænser valgt som kriterium, fordi det har den fordel dels, at det er objektivt, dels, at der foreligger pålidelige statistikker over såvel det dyrkede og det braklagte areal som de gennemsnitlige historiske udbytter af de forskellige markafgrøder.

48. Sagsøgeren har bestridt denne påstand under henvisning til, at der også foreligger troværdige statistikker over det gennemsnitlige udbytte pr. hektar af markafgrøderne i de forskellige naturlige områder³⁰ for de år, der er tale om. I retsmødet har Witt's advokat fremlagt dokumenter, der angiveligt beviser denne påstand. Forbundsrepublikken Tyskland bestrider påstanden.

49. Efter min opfattelse henhører gennemgangen af disse dokumenter under den nationale rets kompetence. Desuden mener jeg ikke, at medlemsstaten, selv om de nævnte statistikker findes, automatisk forpligtes til at opdele Schleswig-Holstein i forskellige produktionsregioner.

30 — Nemlig Marsch, Geest, Ostholsteinische Hügelland.

50. Det fremgår nemlig af bestemmelsernes ordlyd og den omtvistede forordnings formål, at medlemsstaterne har et vidt skøn ved oprettelsen af produktionsregionerne.

51. Det eneste præcise og klart forpligtende kriterium, der er fastsat, findes i artikel 3, stk. 1, sidste punktum, hvor det hedder: »Disse regioner må ikke overskride grænserne til de i artikel 2, stk. 2, nævnte regionale basisarealer«. Omvendt fremgår det af en analyse af artiklens stk. 4, at de øvrige angivelser i samme stykke ikke er bindende³¹.

52. I stk. 4 hedder det nemlig udtrykkeligt, at Kommissionen alene skal sikre sig, at regionaliseringsplanen er »baseret på relevante, objektive kriterier og er i overensstemmelse med de foreliggende oplysninger«.

53. Derimod fører manglende overholdelse af de øvrige tidligere nævnte kriterier³² ikke nødvendigvis til en sanktion fra Kommissionens side.

54. I samme stykkes andet punktum hedder det blot, at »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«³³.

55. Hertil kommer, at mit forslag til fortolkning af disse bestemmelser er helt i overensstemmelse med målene for den reform af den fælles landbrugspolitik, der blev gennemført i 1992. Som tidligere anført³⁴ har fællesskabslovgiver ønsket at adskille markedspolitikken fra indkomstpolitikken. Endvidere har fællesskabslovgiver ønsket at gøre retten til den støtte, der ydes producenter af visse markafgrøder, afhængig af det udbytte, der opnås i en given region i en bestemt periode³⁵. Og Schleswig-Holstein's regionaliseringsplan opfylder netop disse forpligtelser.

56. Afslutningsvis skal jeg bemærke, at det vide skøn, medlemsstaterne råder over, når de opretter produktionsregionerne, alene begrænses af den udtrykkelige forpligtelse til dels at begrunde deres valg ved at fremlægge bevis for, at de har lagt relevante, objektive kriterier, som er i overensstemmelse med de foreliggende oplysninger, til grund³⁶, dels ikke i deres regionaliseringsplaner at medtage

31 — Jf. punkt 19 i dette forslag til afgørelse.

32 — A.st.

33 — Mine fremhævelser.

34 — Se punkt 11 i dette forslag til afgørelse.

35 — Se punkt 17 i dette forslag til afgørelse.

36 — Artikel 3, stk. 1 og 4, som er omhandlet i henholdsvis punkt 19 og 40.

produktionsregioner, der overskrider grænserne til de regionale basisarealer ³⁷.

traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, når reglerne er udstedt på grundlag af objektive kriterier, der er valgt for at sikre, at den fælles ordning som helhed fungerer tilfredsstillende» ³⁹.

57. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at den regionaliseringsplan, der er udarbejdet af Schleswig-Holstein's myndigheder, har påført ham et indtægtstab, hvilket ikke ville have været tilfældet, såfremt myndighederne var gået ud fra de statistikker over de historiske udbytter af de forskellige markafgrøder, som fandtes for de tre store naturlige områder i delstaten ³⁸. Ifølge sagsøgeren ville de af ham påberåbte kriterier have været mere relevante.

58. Det er ubestrideligt, at gennemførelsen af reformen af den fælles landbrugspolitik har kunnet påvirke producenterne forskelligt, når de tages hver for sig, og det er slet ikke umuligt, at Witt i denne sag har lidt et indtægtstab som følge af Tysklands gennemførelse af den omtvistede forordning. Domstolen har dog tidligere i en sag om annullation af den omtvistede forordning fastslået, at man må affinde sig med disse uomgælelige konsekvenser, da »... det som led i landbrugspolitikken er nødvendigt at udstede fælles regler, som kan have forskellige virkninger for producenterne, afhængig af produktionens individuelle beskaffenhed eller de lokale forhold. Dette kan dog ikke betragtes som en ulovlig forskelsbehandling efter

59. Det kan derimod ikke bestrides, at det administrative kriterium, der er valgt af Schleswig-Holstein's regionale myndigheder, er objektivt, og at de af de tyske myndigheder fremlagte statistikker over de historiske udbytter i denne region er troværdige. Ingen har i øvrigt bestridt disse to forhold. Følgelig må jeg konkludere, at Forbundsrepublikken Tyskland har opfyldt de forpligtelser, der er fastsat i den omtvistede forordnings artikel 3, stk. 1, 3 og 4.

60. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det andet spørgsmål som følger: Artikel 3, stk. 1, skal fortolkes således, at en produktionsregion kan omfatte hele området for et regionalt basisareal, og at kriterier som f.eks. kriteriet om »strukturelle forhold, der påvirker udbyttet«, som indebærer en yderligere opdeling af de regionale basisarealer i flere produktionsregioner med forskellige gennemsnitsudbytter af kornafgrøder, kun er berettiget, såfremt dette kriterium er mere relevant.

37 — Artikel 3, stk. 1, sidste punktum.

38 — Eksistensen af disse statistikker bestrides af Forbundsrepublikken Tyskland, og Kommissionen har anført, at den ikke har kendskab til disse statistikker.

39 — Dom af 14.7.1994, sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, præmis 25.

Forslag til afgørelse

61. I betragtning af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, der er forelagt af Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, således:

- »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 skal fortolkes således, at den tillader medlemsstaterne at oprette særskilte produktionsregioner uden at angive de herfor anvendte 'kriterier' i de nationale gennemførelsesbestemmelser til fællesskabsretten.

- 2) Ovennævnte artikel 3, stk. 1, første afsnit, skal i en sag som den foreliggende fortolkes således, at en medlemsstat, som ikke har fastlagt hele sit nationale område som regionalt basisareal i henhold til ovennævnte forordnings artikel 2, stk. 2, andet afsnit, men alene de forskellige dele af dette område, også kan udpege det regionale basisareal som produktionsregion uden yderligere opdeling. Valget af kriteriet om de 'særlige strukturelle forhold, der påvirker udbyttet', som indebærer en yderligere opdeling af de regionale basisarealer i flere produktionsregioner med forskellige gennemsnitsudbytter af kornafgrøder, er kun berettiget, såfremt dette kriterium er mere relevant.«