DOMSTOLENS DOM
AF 1. FEBRUAR 1979 [1]

Giuseppe Bardi mod Azienda Agricola Paradiso (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Pretura di Cecina)

»Fælles markedsordning for oksekød«

Sag 121/78

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — oksekød — kalve bestemt til opfedning — importkontingent med nedsat importafgift — berettigede — landbrugsproducenter — begreb — medlemsstaternes definition — begrænsning til producenter med landbrug som hovederhverv — tilladelighed

(Kommissionens forordning nr. 2902/77, art. 1, stk. 5, Rådets direktiv 72/159)

I medfør af Kommissionens forordning nr. 2902/77 af 22. december 1977 om fastsættelse af den mængde ungtyre, der kan indføres på særlige betingelser i første kvartal af 1978, havde de pågældende medlemsstater beføjelse til, inden for rammerne af en politik til forbedring af avlsstrukturerne og oksekødproduktionen, blandt landbrugsproducenterne at specificere de kategorier, som drager fordel af importkoningentet for ungtyre med hel eller delvis suspension af importafgiften.

Den omstændighed, at denne fordel forbeholdes landbrugsproducenter, der udøver landbrugsvirksomhed som hovederhverv, er i overensstemmelse med medlemsstaternes forpligtelser efter Rådets direktiv 72/159 af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter.

I sag 121/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Pretura di Cecina (Italien) er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

1 — Processprog: Italiensk.

GIUSEPPE BARDI, landmand, Cecina, Livorno (Italien)

og

AZIENDA AGRICOLA PARADISO, Castagneto Carducci — Donoratico,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af visse bestemmelser i fællesskabsordningen med indførsel af ungtyre fra tredjelande på særlige betingelser,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, som er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179; org.ref. JO L 148, s. 24) bestemmer i artikel 10, stk. 1, andet afsnit, at der i samhandelen med tredjelande opkræves en importafgift ved indførsel til Fællesskabet af kalve og voksent kvæg henhørende under position 01.02 A II i den fælles toldtarif.

Den 14. februar 1977 udstedte Rådet forordning nr. 425/77 (EFT L 61, s. 1), som ændrede forordning nr. 805/68 og især gav den en ny artikel 13.

Ifølge artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 805/68, som ændret ved forordning nr. 425/77, kan den importafgift, der måtte gælde for ungtyre til opfedning med en levende vægt på 300 kg eller derunder, suspenderes helt eller delvis, under hensyn til situationen for så vidt angår forsyningerne med sådant ungkvæg og til den forventede udvikling i markedspriserne for hornkvæg i Fællesskabet.

I dette øjemed bestemmer artikel 13, stk. 2, at Rådet hvert år inden den 1. december fastlægger en skønsmæssig opgørelse over antallet af ungtyre, som kan indføres med hel eller delvis suspension af importafgiften. I denne opgørelse tages der hensyn dels til de til opfedning bestemte stykker ungkvæg, der forventes at være til rådighed i Fællesskabet, dels til behovet hos Fællesskabets kvægavlere.

Ifølge artikel 13, stk. 4, litra a), fastlægger Kommissionen hvert kvartal den mængde, der kan indføres, og importafgiftens suspensionssats.

Indførsel med hel eller delvis suspension af importafgiften er efter artikel 13, stk. 3, betinget af fremlæggelse af en importlicens, der udstedes inden for det for hvert kvartal fastsatte kvantum.

Gennemførelsesbestemmelserne til importlicensordningen blev udstedt af Kommissionen ved forordning nr. 585/77 af 18. marts 1977 (EFT L 75, s. 5).

Artikel 8 i forordning nr. 585/77 bestemmer, at licensansøgningen skal omfatte mindst 50 dyr, foreskriver, hvilke påtegninger licensansøgningen og selve licensen skal være forsynet med, og præciserer, at den procentsats, hvormed importafgiften nedsættes, er den, der er fastsat for det kvartal, i hvilket licensansøgningen er indleveret.

Forordningens artikel 11 vedrører især fristen for indgivelse af licensansøgninger (stk. 1), medlemsstaternes underretning til Kommissionen (stk. 2), datoen for udstedelsen af licenserne (stk. 3) og frigivelsen af sikkerhedsstillelsen (stk. 6); artikel 11, stk. 8, bestemmer, at ansøgeren forpligter sig skriftligt til at gennemføre eller på eget ansvar at lade gennemføre opfedningen.

Kommissionen har ved forordning nr. 612/77 af 24. marts 1977 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser for den særlige importordning for visse ungtyre, bestemt til opfedning (EFT L 77, s. 18), udstedt særlige bestemmelser for at sikre, at de pågældende ungtyre ikke anvendes til et andet formål end bestemt.

Kommissionen har ved forordning nr. 1384/77 af 27. juni 1977 (EFT L 157, s. 16) ændret forordning nr. 585/77 og 612/77. Artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 585/77 er blevet suppleret, navnlig ved en bestemmelse, hvorefter ansøgeren om en importlicens skal være en fysisk eller juridisk person, som udøver erhvervsvirksomhed inden for kvæg- og kødsektoren, og som er officielt registreret i en medlemsstat.

Kommissionen har i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2902/77 af 22. december 1977 (EFT L 338, s. 12) for perioden fra 1. januar til 31. marts 1978 fastsat den maksimale mængde dyr, der kan indføres med hel eller delvis suspension af importafgiften, til 50 000 stk. ungtyre til opfedning med en levende vægt på højst 300 kg, hvoraf mindst 45 000 stk. skal indføres til og opfedes i Italien.

Ifølge forordningens artikel 1, stk. 2, er den afgift, der opkræves ved indførsel af disse dyr, lig med den afgift, der var gældende på dagen for indførselen, nedsat med 50 %.

Ifølge forordningens artikel 1, stk. 5, første afsnit, kan importlicenserne inden for den mængde, der er forbeholdt Italien, udstedes direkte til landbrugsproducenterne eller deres faglige organisationer, indtil antallet 30 000 dyr er opnået; artiklens stk. 2, bestemmer: »Til dette formål specificerer den nævnte medlemsstat kategorierne af ansøgere i den i artikel 11, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 585/77 anførte underretning«.

Ved forordning nr. 345/78 af 20. februar 1978 om ændring af forordning nr. 2902/77 (EFT L 49, s. 9) har Kommissionen forhøjet den maksimale mængde ungtyre, der kan indføres med suspension af importafgiften til Fællesskabet, fra 50 000 til 80 000 stk., for det første kvartal af 1978 (artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2902/77), fra 45 000 til 72 000 stk. for den mængde, der er forbeholdt Italien, og fra 30 000 til 48 000 stk. for det antal importlicenser, der i Italien kan udstedes direkte til landbrugsproducenterne eller deres faglige organisationer (artikel 1, stk. 5).

Ved skrivelse af 20. februar 1978 forpligtede Azienda Agricola Paradiso — som driver landbrug i form af et simpelt kommanditselskab efter italiensk ret, og hvis jorder er beliggende ved Castagneto Carducci, Donoratico — sig til af Giuseppe Bardi, landmand i Cecina, Livorno, at aftage 40 dobbeltcentner majs til dyrefoder. Bestillingen skulle anses for bortfaldet, hvis Azienda ikke fik importlicens til 100 kalve hidrørende fra tredjelande efter de gældende fællesskabsforordninger.

Ved cirkulære nr. 1/170.332 af 28. februar 1978 har det italienske ministerium for udenrigshandel, generaldirektoratet for import og eksport, bestemt, at de landbrugsproducenter, som ønsker at indføre ungtyre til opfedning med nedsættelse af importafgiften, i henhold til artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 2902/77, skal godtgøre at opfylde betingelserne i artikel 12, stk. 1, i lov nr. 153 af 9. maj 1975 om gennemførelse af Rådets direktiver (af 17. 4. 1972) om landbrugsreformen (direktiv 72/159 om modernisering af landbrugsbedrifter, EFT 1972 II, s. 312; org.ref. JO L 96, s. 1; direktiv 72/160 om støtte til ophør af landbrugsvirksomhed og til anvendelse af udnyttet landbrugsareal til strukturforbedringsformål, EFT 1972 II, s. 320; org.ref. JO L 96, s. 9; direktiv 72/161 om social og erhvervsmæssig vejledning og om faglige kvalifikationer hos de personer, som arbejder i landbruget (EFT 1972 II, s. 326; org.ref. JO L 96, s. 15).

Ifølge artikel 12, stk. 1, i lov nr. 153 anses en person for at have landbrug som hovederhverv, dersom han anvender mindst to tredjedele af sin samlede arbejdstid på landbrugsvirksomhed og opnår mindst to tredjedele af sine samlede arbejdsindtægter fra denne virksomhed.

Ved skrivelse af 10. marts 1978 meddelte Aziende Bardi, at det ikke havde indgivet anmodning om import af kalvene, eftersom firmaet ikke opfyldte betingelserne i cirkulæret, og at kontrakten af 20. februar følgelig måtte anses for bortfaldet.

Bardi anlagde den 12. april 1978 sag ved Pretura di Cecina mod Azienda Agricola Paradiso med påstand om opfyldelse af aftalen.

Pretura di Cecina har ved kendelse af 13. maj 1978 udsat sagen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 og har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1. Kan de nationale myndigheder inden for rammerne af den særlige importordning for ungtyre, bestemt til opfedning, som er indeholdt i artikel 13 i forordning (EØF) nr. 805/68 og yderligere reguleret ved forordningerne (EØF) nr. 585/77 og 2902/77, supplere og skønsmæssigt udfylde importbetingelserne, navnlig ved kun at udstede importlicenser til bestemte persongrupper, som udvælges ensidigt blandt landbrugsproducenterne, eller giver de nævnte fællesskabsretlige bestemmelser alle fysiske og juridiske personer, som er indehavere af landbrugsbedrifter, herunder dem, der beskæftiger sig med opdræt, ret til i alle tilfælde at anmode om en importlicens uden at kunne mødes med den indsigelse, at medlemsstaternes nationale myndigheder har visse skønsmæssige beføjelser?

2. Såfremt det er tilladt medlemsstaterne at indføre yderligere og mere restriktive betingelser for at give landbrugsproducenterne adgang til import, kan de nationale myndigheders udvælgelse af de berettigede personer da ske under hensyntagen til de krav, som er opstillet af disse myndigheder til gennemførelse af fællesskabsdirektiverne vedrørende moderniseringen af landbrugsstrukturerne (direktiverne 72/159, 160, 161/EØF), altså en slags offentlig intervention, der, hvad angår midler og mål, er helt autonom og uafhængig af området for afsætning af forskellige landbrugsprodukter, hvilke krav imidlertid savner enhver forbindelse med den egentlige opdrættervirksomhed, og som uberettiget kan medføre udelukkelse af talrige opdrætterforetagender, herunder alle dem, der er organiseret som selskaber?

Kendelsen fra Pretura di Cecina blev registreret på Domstolens justitskontor den 25. maj 1978.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg henholdsvis den 12. august 1978 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, den 14. august af sagsøger i hovedsagen, Giuseppe Bardi, og den 28. august af regeringen for Den italienske Republik.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog opfordret sagsøger i hovedsagen og Kommissionen til skriftligt at besvare visse spørgsmål. Opfordringen er blevet efterkommet inden for den fastsatte frist.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Sagsøger i hovedsagen, *Giuseppe Bardi,* anfører efter at have redegjort for fællesskabsordningen med indførsel af ungtyre fra tredjelande med hel eller delvis suspension af importafgiften, at den italienske regerings foranstaltninger fuldt ud strider mod denne: De stiller yderligere betingelser, der er mere restriktive og af rent national karakter, såvel for

udstedelsen af importlicenserne som for indgivelsen af licensansøgninger.

a) Vedrørende det første spørgsmål

Forordning nr. 585/77 og 612/77, som ændret ved forordning nr. 1384/77, regulerer udtømmende importlicenssystemet. Hvad angår de subjektive betingelser for indgivning af licensansøgninger skal ansøgeren være »en fysisk eller juridisk person, som udøver erhvervsvirksomhed inden for kvæg- og kødsektoren, og som er officielt registreret i en medlemsstat« (artikel 11, stk. 1, litra b) i forordning nr. 585/77, som ændret ved artikel 5 i forordning nr. 1384/77). De objektive betingelser for ansøgningen, især vedrørende sikkerhedsstillelsen, erklæringerne og forpligtelserne, som skal sikre opfyldelsen af det virkelige formål, reguleres udtømmende af fællesskabsordningen. Det fremgår af denne, at medlemsstaterne ikke har nogen skønsmæssig beføjelse eller yderligere kompetence, hverken på det retsanordnende eller administrative plan, bortset fra modtagelse af licensansøgninger, videregivelse af oplysninger og den materielle udstedelse af importlicenser.

Herefter opstår der det spørgsmål, om denne situation er blevet ændret ved forordning nr. 2902/77, hvis artikel 1, stk. 5, bestemmer, at inden for den mængde, der er forbeholdt Italien, kan importlicenserne udstedes direkte til landbrugsproducenterne eller deres faglige organisationer indtil et vist antal dyr er nået, og at den nævnte medlemsstat til dette formål specificerer kategorierne af ansøgere i den i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 585/77 anførte underretning.

Artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 2902/77 skal ses i sammenhæng med hele systemet af gennemførelsesregler til artikel 13 i forordning nr. 805/68; den skal undersøges ud fra det generelle forbud mod forskelsbehandling, som ligger til grund for anvendelsen af den særlige importordning. Ved at foreskrive at importlicenserne udstedes direkte til landbrugsproducenterne, hjemler den en undtagelse fra lighedsprincippet, som går ud på at give landbrugsproducenterne en forrang; der kan ikke heraf udledes nogen anerkendelse af en skønsmæssig beføjelse for den pågældende medlemsstat.

Den bestemmelse, hvorefter medlemsstaten »specificerer ... kategorierne af ansøgere«, bør være forbundet med medlemsstaternes pligt til at give underretning efter artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 585/77. Dette er en yderligere oplysning i underretningen, som medlemsstaten skal meddele Kommissionen: »Kategorierne af ansøgere« skal ganske enkelt angives heri, idet der sondres mellem ansøgere, der er »landbrugsproducenter«, og dem, der er »almindelige handlende«. Der kan derfor ikke være tale om nogen ret for den pågældende medlemsstat, men om en pligt til at oplyse et bestemt særligt element inden for rammerne af »den i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 585/77 anførte underretning«.

Udtrykket »til dette formål«, som indleder artikel 1, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 2902/77, betyder, at den nye særlige oplysning netop har til formål at muliggøre, at importlicenserne inden for rammerne af en fællesskabsprocedure udstedes direkte til landbrugsproducenterne.

Det må med hensyn til de omhandlede fællesskabsreglers art og den grad af beskyttelse, de giver private, fastslås, at deres retsanordnende indholds fuldstændige karakter tillader, at de betragtes som umiddelbart gældende.

Der er tale om fællesskabsbestemmelser, dvs. primære retskilder, som ikke kræver nogen gennemførelsesforanstaltninger, ikke må ændres eller tilpasses af de nationale myndigheder og skal anvendes fuldt ud og ensartet i alle medlemsstaterne. De nationale myndigheder kan kun træffe de gennemførelses- og organisationsforanstaltninger, som disse forordninger tillader direkte eller indirekte i det omfang, det er nødvendigt til deres anvendelse, og kan aldrig ændre deres indhold og virkninger. Dette gælder især inden for den fælles landbrugspolitik, hvor medlemsstaterne har overført enhver såvel lovgivningsmæssig som administrativ kompetence til Fællesskabets institutioner, og kun kan gennemføre de foranstaltninger, der er truffet på fællesskabsplan.

b) Vedrørende det andet spørgsmål

Selv om det antages, at fællesskabsordningen tillod medlemsstaterne at ændre eller indskrænke dens rækkevidde, ville denne ret i hvert fald ikke kunne udøves uindskrænket.

Det må i dette øjemed fastslås, at udtrykket »landbrugsproducent« i artikel 1, stk. 5, første afsnit, i forordning nr. 2902/77, jf. artikel 11, stk. 1, litra b) i forordning nr. 585/77, ved anvendelsen af den særlige importordning omfatter enhver erhvervsdrivende inden for landbruget, som mere eller mindre udelukkende beskæftiger sig med kvægavl. Kun denne definition bør kunne anvendes ved fastlæggelsen af de subjektive betingelser, som kræves opfyldt ved indgivelsen af importansøgninger.

Grænserne for udøvelsen af den eventuelle ret til på nationalt plan at ændre rækkevidden af begrebet »landbrugsproducent« fremgår især af Domstolens dom af 13. juni 1978 i sag 139/77 (Denkavit). Disse er sat af fælleskabsretten og navnlig af den omhandlede ordning: Dennes ordlyd og mål er afgørende. Det må i denne henseende fastslås, at det ministerielle cirkulære nr. 1/170.332 ikke tager hensyn til de af fællesskabsretten satte grænser, og at det følgelig er uforeneligt med fællesskabsretten.

Den indirekte henvisning til fællesskabsdirektiverne medfører, at adgangen til at benytte den særlige importordning begrænses til producenter med landbrug som hovederhverv, dvs. til ejere af landbrug med udviklingsmuligheder, som har behov for offentlig støtte for at kunne udnytte disse eventuelle muligheder. Denne løsning er ikke forenelig med formålet med den særlige importordning. Direktiverne opfylder kravene i landbrugsreformen og er langsigtede foranstaltninger; de udgør den fælles landbrugspolitiks strukturelle side og er vidt forskellige hvad angår formål, benyttede midler, og anvendelsesområde, fra markeds- og prispolitiske foranstaltninger, selv om de skal harmoniseres med disse. Forordningerne vedrørende

handelen med okser og oksekød angår særlige markedssituationer med overskudsproduktion inden for hele Fællesskabet og et alvorligt italiensk underskud, der skyldes nedgang i det lokale udbud på grund af det nationale produkts ringe konkurrenceevne og kvægavlernes manglende interesse. Forordning nr. 2902/77 har netop grundet denne lokale situation indført en særlig ordning for Italien og for dette lands »landbrugsproducenter«.

Landbrugsdirektivernes selvstændighed i forhold til forordningen om handelen med okser understreges ved, at de førstnævnte direkte udelukker den heri hjemlede støtte til køb af slagtekalve (artikel 8, stk. 1, litra b), anden tankestreg i direktiv 72/159).

Det omvistede ministerielle cirkulære forbeholder imidlertid fællesskabsfordelene for de bedrifter, som endnu ikke er tilstrækkeligt udviklede, og nægter at give dem til virksomheder, der er moderne og effektive, generelt stærkt specialiserede og således mere egnede til at foretage den avl, som forordningerne netop tilsigter at begunstige for at opnå en forøgelse af den samlede italienske kvægbestand. Cirkulæret indfører således en forskelsbehandling, idet den sondring, den drager, ikke har nogen objektiv berettigelse.

Cirkulæret henviser til fællesskabsdirektiverne i henhold til lov nr. 153/75; denne har imidlertid tillagt direktiverne en fuldstændig uhensigtsmæssig anvendelse.

Den ved det ministerielle cirkulære pålagte begrænsning er i modstrid med fællesskabsordningen for oksekød.

Den italienske regering anfører, at de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, klart er irrelevante i forhold til hovedsagens problemer.

Artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 2902/77, som ændret ved forordning nr. 345/78, har selv direkte delt den mængde, der er forbeholdt Italien (72 000 dyr), i to dele: Den første del på 48 000 dyr kan forbeholdes »landbrugsproducenterne« og »deres faglige organisationer«, den anden, som mindst udgør en tredjedel af mængden, kan ikke forbeholdes denne »kategori«. Ved selve fællesskabsreglerne har de italienske myndigheder direkte fået tildelt bestemte skønsmæssige gennemførelsesbeføjelser for konkret at fastlægge den del, der skal forbeholdes landbrugsproducenterne og deres faglige organisationer, og for konkret at udforme begreberne landbrugsproducenter og faglige organisationer, dvs. for at specificere »kategorierne af ansøgere«. Disse gennemførelsesbeføjelser er blevet udøvet gennem det ministerielle cirkulære i overensstemmelse med betragtningerne til forordning nr. 2902/77, hvorefter »afgiftens delvise nedsættelse især [skal] medvirke til en forbedring af avlsstrukturerne og af oksekødproduktionen i Italien«; det er i denne henseende hensigtsmæssigt, at producenterne uden tredjemænds mellemkomst direkte kan drage fordel af importordningen med suspension af importafgiften. Ifølge det ministerielle cirkulære er det de landbrugsproducenter, som har landbrug som hovederhverv, der kan og bør forventes at gennemføre den tilsigtede forbedring af avlsstrukturerne. Lov nr. 153 af 9 maj 1975 ligestiller ovennævnte landbrugsproducenter med landbrugsandelsselskaber og sammenslutninger af landmænd, som mindst

anvender halvdelen af deres arbejdstid på landbrugsvirksomhed og får mindst halvdelen af deres indtægt herfra. Det er fuldt ud lovligt at forbinde den særlige importordning med ordningen for modernisering og forbedring af landbrugsstrukturernes ydeevne.

De stillede spørgsmål bør besvares således:

Artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 2902/77, som ændret ved forordning nr. 345/78, skal fortolkes således, at den overlader det til de italienske myndigheder at fastlægge begrebet »landbrugsproducenter« og at specificere de kategorier af ansøgere, som anerkendes i overensstemmelse med formålet i den femte betragtning til forordning nr. 2902/77, og at den opfylder eller i det mindste ikke strider mod det formål, der går ud på at knytte begrebet »landbrugsproducenter« til begrebet landbrugsproducenter »med landbrug som hovederhverv«.

Kommissionen mener, at det med henblik på den konkrete gennemførelse af en ikke fuldstændig og udtømmende fælles landbrugsordning bør undersøges, hvilken betydning der under hensyntagen til ordningens formål bør gives begrebet »landbrugsproducent«, som ordningen benytter uden at definere det.

Der kan ikke udledes nogen generel definition af traktatens bestemmelser; i de i øvrigt meget heterogene fællesskabsregler om landbruget er definitionen langt fra ensartet, men varierer alt efter de mål, der forfølges med de forskellige fællesskabsregler.

Det fremgår af betragtningerne til forordning nr. 2902/77, at import på særlige betingelser retfærdiggøres ved nødvendigheden af at tage hensyn til forsyningsbehovene i visse områder i Fællesskabet, der kendetegnes ved et meget udpræget underskud af hornkvæg til opfedning; disse behov har især ytret sig i Italien, og den delvise nedsættelse af afgiften skal især medvirke til en forbedring af avlsstrukturerne og af oksekødproduktionen i Italien. De i forordningen hjemlede foranstaltninger er således bestemt for de landbrugsproducenter, som fuldt ud eller delvis er beskæftiget med kvægavl.

Forordning nr. 805/68 foreslår også, at der sker en nærmere fastlæggelse af, hvem der skal nyde godt af den særlige importordning: Forordningens artikel 13, stk. 2, (ændret ved forordning nr. 425/77) bestemmer, at Rådets skønsmæssige årlige opgørelse tager hensyn dels til de til opfedning bestemte stykker ungkvæg, der forventes at være til rådighed i Fællesskabet, dels til behovet hos Fællesskabets kvægavlere.

Begrebet »landbrugsproducenter« efter denne ordning svarer således til det mere præcise begreb »kvægavlere«.

De italienske myndigheder har tilføjet et nyt element ved at forbeholde de særlige importbetingelser for producenter med landbrug som hovederhverv i den betydning, der forudsættes i lov nr. 153 af 9. maj 1975. Det fremgår af Domstolens praksis, at en sådan national bestemmelse ikke kan betragtes som ulovlig, alene fordi den indeholder tilføjelser til en umiddelbart gyldig fællesskabsordning; dens eventuelle ulovlighed bør undersøges ud fra andre kriterier, især fællesskabsreglens formål.

Den omstændighed, at fællesskabsreglen ikke har fastlagt grænserne for begrebet landbrugsproducent, skyldes fællesskabslovgivers yderst ringe mulighed for tilstrækkelig nøjagtigt at kende situa-

tionen på det område, hvor fællesskabsordningen skal udfolde sine virkninger. Da der er tale om en foranstaltning til fordel for kvægavlerne for at give dem mulighed for lettere at få forsyninger især med henblik på en forbedring af avlsstrukturerne i Italien, bør den betragtes som et supplerende økonomisk-socialpolitisk middel med samme formål som direktiverne 72/159, 72/160 og 72/161. De italienske myndigheders henvisning til kriterierne i lov nr. 153 om modernisering af landbrugsstrukturerne efter disse direktivers retningslinjer er således beretiget.

Det forhold, at fordelene efter strukturdirektiverne er forbeholdt producenter med landbrug som hovederhverv, dvs. dem, der anvender mindst to tredjedele af deres samlede arbejdstid på landbruget og opnår mindst to tredjedele af derers samlede arbejdsindtægter fra denne virksomhed, retfærdiggøres ved den betragtning, at forbedringen og moderniseringen af landbrugstrukturerne forudsætter et indgreb i de nøglesektorer i landbrugsøkonomien, som med tilstrækkelig sikkerhed kan sikre opnåelsen af disse mål gennem en hensigtsmæssig anvendelse af de særlige betingelser herfor.

Ved at udelukke suspension af importafgiften for de »kvægavlere«, som kun har landbrug som bierhverv, og som har deres hovedindtægter ved anden virksomhed, er det omtvistede cirkulære i overensstemmelse med den gældende opfattelse med hensyn til forbedring og modernisering af landbrugsstrukturerne i almindelighed og bekræfter den filosofi og de principper, som ligger til grund for disse handlinger inden for det mere begrænsede område for kvægavlen.

De spørgsmål, der er forelagt Domstolen, bør besvares således:

Den omstændighed, at en medlemsstat ved den konkrete gennemførelse af en fællesskabsregel og under hensyn til dennes formål fastlægger begreber som »landbrugsproducent«, hvis indhold står åbent efter den almindelige og afledte fællesskabsret, er ikke uforenelig med denne ret.

III — Mundtlige forhandlinger

Sagsøger i hovedsagen, Giuseppe Bardi, repræsenteret af advokat Emilio Cappelli, Rom, Den italienske Republik, repræsenteret af Franco Favara, avvocato dello Stato og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Guido Berardis, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 29. november 1978.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 17. januar 1979.

Præmisser

1 Ved kendelse af 13. maj 1978, indgået til Domstolen den 27. s.m., har Pretura di Cecina i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Kommissionens forordning nr. 2902/77 af 22. december 1977 om fastsættelse af den mængde ungtyre, der kan indføres på særlige betingelser i første kvartal af 1978 (EFT L 338, s. 12), dels i forbindelse med artikel 13 i Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød, som ændret ved Rådets forordning nr. 425/77 af 14. februar 1977 (EFT L 61, s. 1), dels i forbindelse med Kommissionens forordning nr. 585/77 af 18. marts 1977 om ordningen med import- og eksportlicenser for oksekød (EFT L 75, s. 5), og dels i forbindelse med Rådets direktiver af 17. april 1972 om forskellige strukturelle spørgsmål inden for landbruget, især direktiv 72/159 om modernisering af landbrugsbedrifter (EFT 1972 II, s. 312; org.ref. JO L 96, s. 1).

2 Det fremgår af sagsakterne, at sagsøger i hovedsagen, Giuseppe Bardi, som driver en landbrugsvirksomhed i kommunen Cecina (provinsen Livorno) den 20. februar 1978 indgik en kontrakt med kommanditselskabet Azienda Agricola Paradiso (herefter benævnt »Azienda«), der driver kvægavl, og hvis virksomhed er beliggende i kommunen Donoratico (provinsen Livorno), om levering til det nævnte firma af 40 dobbeltcentner majs til dyrefoder;

3 det bestemmes i kontrakten, at bestillingen skal »anses for bortfaldet, hvis Azienda ikke får importlicens til 100 kalve hidrørende fra tredjelande efter de gældende fællesskabsforordninger«;

4 ved skrivelse af 10. marts 1978 meddelte Azienda Bardi, at bestillingen af 20. februar 1978 måtte anses for bortfaldet, idet selskabet var blevet informeret om, at det som følge af bestemmelserne i et cirkulære fra ministeriet for udenrigshandel af 28. februar 1978 ikke kunne indgive ansøgning om importlicens for kalve hidrørende fra Østeuropa;

5 sagsøger har herefter anlagt sag mod Azienda ved Pretura med påstand om opfyldelse af kontrakten og følgelig om aftagelse af de bestilte 40 dobbelcentner majs;

6 det fremgår af parternes indlæg for Pretura og de for Domstolen afgivne oplysninger, at de kalve, som Azienda havde haft til hensigt at købe, og til hvis opfedning selskabet havde bestilt 40 dobbelcentner majs hos Bardi, skulle have været importeret inden for rammerne af et importkontingent med nedsat importafgift, som Italien havde fået tildelt ved forordning nr. 2902/77;

7 Azienda synes ikke at have indgivet nogen ansøgning af denne art til de kompetente myndigheder, men har på forhånd anset sig som udelukket fra kredsen af berettigede efter det nævnte importkontingent på grund af cirkulære nr. 1/170.332 af 28. februar 1978 fra ministeriet for udenrigshandel;

8 ifølge dette cirkulære er importen med nedsat afgift forbeholdt de landbrugsproducenter, som opfylder betingelserne i artikel 12, stk. 1, i lov nr. 153 af 9. maj 1975 om gennemførelse af direktiverne fra Rådet for De europæiske Fællesskaber om landbrugsreformen (Gazzetta Ufficiale 1975, s. 3298);

9 cirkulærets henvisning til denne lovbestemmelse bevirker, at muligheden for at drage fordel af det pågældende importkontingent forbeholdes de producenter, som anvender størstedelsen af deres arbejdstid på landbrugsvirksomhed, hvilken betingelse Azienda ikke kunne opfylde, da det retligt set er et selskab;

10 det er ubestridt mellem parterne, at et cirkulære fra ministeriet for udenrigshandel ikke på denne måde gyldigt kan begrænse antallet af producenter, som kan drage fordel af ordningen efter forordning nr. 2902/77;

11 sagsøger udleder heraf, at den forpligtelse, Azienda har påtaget sig over for ham, stadig består fuldt ud.

12 Stillet over for denne tvist mener Pretura, at afgørelsen af den sag, den har fået forelagt, bør ske ved fortolkning af visse fællesskabsretlige bestemmelser;

13 det skal efter rettens opfattelse afgøres, om det strider mod ånden og ordlyden af fællesskabsbestemmelserne om den pågældende særlige importordning, at kun »producenter med landbrug som hovederhverv« i den betydning, der forudsættes i artikel 12, stk. 1, i lov nr. 153 af 9. maj 1975, kan opnå de fordele, som forordning nr. 2902/77 hjemler alle landbrugsproducenter;

14 Pretura har med henblik på at få opklaret denne tvivl forelagt Domstolen følgende to spørgsmål:

1. Kan de nationale myndigheder inden for rammerne af den særlige importordning for ungtyre, bestemt til opfedning, som er indeholdt i artikel 13 i forordning (EØF) nr. 805/68 og yderligere reguleret ved forordningerne (EØF) nr. 585/77 og 2902/77, supplere og skønsmæssigt udfylde importbetingelserne, navnlig ved kun at udstede importlicenser til bestemte persongrupper, som udvælges ensidigt blandt landbrugsproducenterne, eller giver de nævnte fællesskabsretlige bestemmelser alle fysiske og juridiske personer, som er indehavere af landbrugsbedrifter, herunder dem, der beskæftiger sig med opdræt, ret til i alle tilfælde at anmode om en importlicens uden at kunne mødes med den indsigelse, at medlemsstaternes nationale myndigheder har visse skønsmæssige beføjelser?

2. Såfremt det er tilladt medlemsstaterne at indføre yderligere og mere restriktive betingelser for at give landbrugsproducenterne adgang til import, kan de nationale myndigheders udvælgelse af de berettigede personer da ske under hensyntagen til de krav, som er opstillet af disse myndigheder ved gennemførelsen af fællesskabsdirektiverne vedrørende moderniseringen af landbrugsstrukturerne (direktiverne 72/159, 160, 161/EØF), altså en slags offentlig intervention, der, hvad angår midler og mål, er helt autonom og uafhængig af området for afsætning af forskellige landbrugsprodukter, hvilke krav imidlertid savner enhver forbindelse med den egentlige opdrættervirksomhed, og som uberettiget kan medføre udelukkelse af talrige opdrætterforetagender, herunder alle dem, der er organiseret som selskaber?

15 Ifølge ordlyden af artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 805/68, som ændret ved forordning nr. 425/77, kan den importafgift, der gælder for ungtyre til opfedning, på de i denne artikel fastsatte betingelser suspenderes helt eller delvis, under hensyn til situationen for så vidt angår forsyningerne med sådant ungkvæg og til den forventede udvikling i markedspriserne;

16 ifølge artiklens stk. 2, fastlægger Rådet hvert år en skønsmæssig opgørelse over antallet af ungtyre, som kan indføres i henhold til den i stk. 1, fastsatte ordning;

17 artiklens stk. 4, bestemmer endelig, at gennemførelsesbestemmelserne til den pågældende ordning fastlægges efter fremgangsmåden i artikel 27 i samme forordning, dvs. af Kommissionen efter den såkaldte »forvaltningskomitéprocedure«;

18 for den her relevante periode findes gennemførelsesbestemmelserne til den pågældende fordelagtige ordning i Kommissionens forordning nr. 2902/77, hvorefter importafgiften nedsættes med 50 %;

19 ifølge den femte betragtning i denne forordnings præambel skal afgiftsnedsættelsen især »medvirke til en forbedring af avlsstrukturerne og af oksekødproduktionen i Italien«;

20 det præciseres i samme betragtning, at dette mål kan nås »ved at forbeholde landbrugsproducenterne eller deres faglige sammenslutninger« fortrinsret til at få udstedt licenser, der giver adgang til denne særlige importordning;

21 forordningens artikel 1, stk. 1, fastsætter importkontingentet til maksimalt 50 000 stk. ungtyre, hvoraf mindst 45 000 stk. skal indføres til og opfedes i Italien;

22 det bestemmes i artiklens stk. 5, at »inden for den mængde, der er forbeholdt Italien, kan importlicenserne udstedes direkte til landbrugsproducenterne eller deres faglige organisationer, indtil antallet 30 000 dyr er nået« og at »[den nævnte medlemsstat] til dette formål specificerer ... kategorierne af ansøgere«;

23 det fremgår af alle disse bestemmelser, at importordningen med nedsat afgift i den relevante periode først og fremmest skulle gøre det muligt for Italien at forbedre avlsstrukturerne og oksekødproduktionen, og at denne medlemsstat i denne henseende udtrykkeligt blev bemyndiget til at specificere kategorierne af producenter, der kan drage fordel af foranstaltningen;

24 de italienske myndigheder havde derfor beføjelse til at forbeholde dette importkontingent for de landbrugsbedrifter, hvis udvikling de ønskede at fremme i den betydning, der forudsættes i loven af 9. maj 1975 til gennemførelse i Italien af formålene i fællesskabsdirektiverne af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsstrukturerne;

25 der skal især henvises til artiklerne 1, 2 og 3 i direktiv 72/159, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne har forpligtet sig til at indføre en selektiv støtteordning for landbrugsbedrifter ved netop at give de landbrugsbedrifter forrang, hvis driftsleder udøver landbrugsvirksomhed som hovederhverv;

26 denne forpligtelse er blevet opfyldt ved artiklerne 11 og 12 i den italienske lov nr. 153 af 9. maj 1975, som der henvises til i cirkulæret af 28. februar 1978;

27 de forelagte spørgsmål bør derfor besvares således, at i medfør af Kommissionens forordning nr. 2902/77 af 22. december 1977 havde de pågældende medlemsstater, herunder navnlig Den italienske Republik, beføjelse til, inden for rammerne af en politik til forbedring af avlsstrukturerne og oksekødproduktionen, blandt landbrugsproducenterne at specificere de kategorier, som drager fordel af importkontingentet for ungtyre med hel eller delvis suspension af importafgiften, og den omstændighed, at denne fordel forbeholdes landbrugsbedrifter, der udøver landbrugsvirksomhed som hovederhverv, er i overensstemmelse med meldemsstaternes forpligtelser efter Rådets direktiv 72/159 af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter.

Vedrørende sagsomkostningerne

28 De udgifter, der er afholdt af regeringen for Den italienske Republik og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

29 da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for Pretura di Cecina, tilkommer det denne ret at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Pretura di Cecina ved kendelse af 13. maj 1978, for ret:

I medfør af Kommissionens forordning nr. 2902/77 af 22. december 1977 om fastsættelse af den mængde ungtyre, der kan indføres på særlige betingelser i første kvartal af 1978, havde de pågældende medlemsstater, herunder navnlig Den italienske Republik, beføjelse til, inden for rammerne af en politik til forbedring af avlsstrukturerne og oksekødproduktionen, blandt landbrugsproducenterne at specificere de kategorier, som drager fordel af importkontingentet for ungtyre med hel eller delvis suspension af importafgiften.

Den omstændighed, at denne fordel forbeholdes landbrugsproducenter, der udøver landbrugsvirksomhed som hovederhverv, er i overensstemmelse med medlemsstaternes forpligtelser efter Rådets direktiv 72/159 af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. februar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

For præsidenten
J. Mertens de Wilmars