ARREST VAN HET HOF
VAN 1 FEBRUARI 1979 [1]

Giuseppe Bardi
tegen Azienda Agricola Paradiso
(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Pretore te Cecina)

„Gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector rundvlees"

Zaak 121/78

Samenvatting

Landbouw — Gemeenschappelijke ordening van de markten — Rundvlees — Jonge mestrunderen — Importcontingent met verminderde heffing — Begunstigden — Landbouwers — Begrip — Begripsomschrijving door de Lid-Staten — Beperking tot degenen die landbouw als hoofdberoep uitoefenen — Geoorloofdheid

(Verordening van de Commissie nr. 2902/77, artikel 1, lid 5, richtlijn van de Raad nr. 72/159)

Krachtens verordening nr. 2902/77 van de Commissie tot vaststelling van het aantal jonge mannelijke runderen dat in het eerste kwartaal van 1978 onder bijzondere voorwaarden mag worden ingevoerd, waren de betrokken Lid-Staten en met name de Italiaanse Republiek bevoegd om, in het kader van een beleid gericht op de verbetering van de veehouderijstructuur en van de rundvleesproduktie, binnen de groep van landbouwers categorieën begunstigden aan te wijzen die toegang hadden tot het invoercontingent jonge mannelijke runderen met gehele of gedeeltelijke schorsing van de heffing.

Het is in overeenstemming met de verplichtingen die voor de Lid-Staten voortvloeien uit richtlijn nr. 72/159 van de Raad betreffende de modernisering van landbouwbedrijven, dat dit voordeel wordt voorbehouden aan bedrijfshoofden die de landbouw als hoofdberoep uitoefenen.

In zaak 121/78,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Pretore te Cecina (Italië) in het aldaar aanhangig geding tussen

1 — Procestaal: Italiaans.

GIUSEPPE BARDI, landbouwer te Cecina/Livorno (Italië),

en

AZIENDA AGRICOLA PARADISO, landbouwmaatschappij, gevestigd te Castagneto Carducci/Donoratico,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de enkele bepalingen van de gemeenschapsregeling inzake de invoer onder speciale voorwaarden van jonge runderen uit derde landen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en de schriftelijke behandeling

Artikel 10, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB van 1968, L 148, blz. 24), voorziet in de toepassing van een heffing bij de invoer uit derde landen van kalveren en volwassen runderen in de zin van post 01.02 A II van het gemeenschappelijk douanetarief.

Bij verordening nr. 452/77 van 14 februari 1977 (PB van 1977, L 61, blz. 1) heeft de Raad verordening nr. 805/68 gewijzigd en onder meer artikel 13 opnieuw vastgesteld.

Artikel 13, lid 1, van verordening nr. 805/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 452/77, bepaalt dat de heffing die eventueel van toepassing is op jonge mannelijke runderen met een levend gewicht van ten hoogste 300 kg en bestemd om te worden gemest, geheel of gedeeltelijk kan worden geschorst, met inachtneming van de voorzieningssituatie inzake deze jonge runderen en de te verwachten ontwikkeling van de marktprijzen voor runderen in de Gemeenschap.

Te dien einde, aldus artikel 13, lid 2, stelt de Raad elk jaar vóór 1 december een op ramingen berustende balans op betreffende jonge mannelijke runderen die met gehele of gedeeltelijke schorsing van de heffing kunnen worden ingevoerd. In deze balans wordt enerzijds rekening gehouden met de hoeveelheden jonge mestrunderen die naar verwachting in de Gemeenschap beschikbaar zullen zijn, en anderzijds met de behoeften van de veehouders in de Gemeenschap.

Volgens artikel 13, lid 4, sub a, stelt de Commissie elk kwartaal de hoeveelheid vast die mag worden ingevoerd, en het percentage van de schorsing van de heffing.

De invoer met volledige of gedeeltelijke schorsing van de heffing wordt door artikel 13, lid 3, afhankelijk gesteld van de overlegging van een invoercertificaat, dat wordt afgegeven binnen de grenzen van de per kwartaal vastgestelde hoeveelheid.

De wijze van uitvoering van het stelsel van invoercertificaten is door de Commissie geregeld in verordening nr. 585/77, van 18 maart 1977 (PB van 1977, L 75, blz. 5).

Artikel 8 van verordening nr. 585/77 stelt het minimum aantal dieren waarop de certificaataanvraag betrekking moet hebben op 50 stuks, bepaalt welke gegevens op de aanvraag en op het certificaat moeten worden vermeld, en preciseert dat het percentage waarmee de heffing wordt verminderd, het percentage is dat is vastgesteld voor het kwartaal waarin de certificaataanvraag wordt ingediend.

Artikel 11 van de verordening heeft onder meer betrekking op de termijn waarbinnen certificaataanvragen moeten worden ingediend (lid 1), de door de Lid-Staten aan de Commissie te verstrekken inlichtingen (lid 2), de dag van afgifte van de certificaten (lid 3) en de vrijgave van de waarborg (lid 5); artikel 11, lid 8, bepaalt dat de aanvrager zich schriftelijk verbindt zelf tot het mesten over te gaan of daartoe onder zijn verantwoordelijkheid te doen overgaan.

Bij verordening nr. 612/77 van 24 maart 1977 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de bijzondere invoerregeling voor bepaalde jonge mannelijke mestrunderen (PB van 1977, L 77, blz. 18), heeft de Commissie bijzondere bepalingen vastgesteld om te waarborgen dat deze runderen de aangegeven bestemming bereiken.

Bij verordening nr. 1384/77 van 27 juni 1977 (PB van 1977, L 157, blz. 16) heeft de Commissie de verordeningen nrs. 585/77 en 612/77 gewijzigd. Artikel 11, lid 1, van verordening nr. 585/77 werd aangevuld met een bepaling dat de aanvrager van een invoercertificaat een natuurlijke of rechtspersoon moet zijn die een beroep uitoefent in de vee- en vleessector en is ingeschreven in een openbaar register van een Lid-Staat.

In artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2902/77 van 22 december 1977 (PB van 1977, L 338, blz. 12) heeft de Commissie het maximum aantal dieren dat met gehele of gedeeltelijke schorsing van de heffing kan worden ingevoerd, voor het tijdvak 1 januari — 31 maart 1978 vastgesteld op 50 000 jonge mannelijke mestrunderen met een levend gewicht van ten hoogste 300 kg; hiervan moesten tenminste 45 000 stuks in Italië worden ingevoerd en gemest.

Artikel 1, lid 2, van deze verordening stelt de heffing bij invoer van deze dieren vast op 50 % van de op de dag van invoer geldende heffing. Artikel 1, lid 5, eerste alinea, bepaalt dat binnen het aan Italië toegewezen aantal de invoercertificaten voor ten hoogste 30 000 dieren rechtstreeks aan landbouwers of landbouworganisaties kunnen worden afgegeven; daartoe worden, aldus de tweede alinea van dit lid, de categorieën van de aanvragers door deze Lid-Staat gespecificeerd in de in artikel 11, lid 2, van verordening (EEG) nr. 585/77 bedoelde mededeling.

Bij verordening nr. 345/78 van 20 februari 1978 houdende wijziging van verordening nr. 2902/77 (PB van 1978, L 49, blz. 9), heeft de Commissie het maximum aantal jonge runderen dat met schorsing van de heffing in de Gemeenschap kan worden ingevoerd, voor het eerste kwartaal van 1978 verhoogd van 50 000 tot 80 000 stuks (artikel 1, lid 1, verordening nr. 2902/77), het aan Italië voorbehouden aantal van 45 000 tot 72 000 stuks, en het aantal invoercertificaten dat in Italië rechtstreeks aan landbouwers of landbouworganisaties kon worden afgegeven, van 30 000 tot 48 000 (artikel 1, lid 5).

Op 20 februari 1978 verbond de Azienda Agricola Paradiso, een landbouwbedrijf in de vorm van een commanditaire vennootschap naar Italiaans recht, met landerijen te Castagneto Carducci/Donoratico, zich schriftelijk om 4 000 kg maïs, bestemd voor veevoeder, te kopen van Giuseppe Bardi, landbouwer te Cecina/Livorno. De order moest als vervallen worden beschouwd wanneer de Azienda geen invoercertificaat zou verkrijgen voor de invoer van 100 kalveren uit derde landen, overeenkomstig de geldende communautaire bepalingen.

Het Italiaanse ministerie van Buitenlandse handel, directoraat-generaal in- en uitvoer, bepaalde bij circulaire nr. 1/170.332 van 28 februari 1978 dat landbouwers die, overeenkomstig artikel 1, lid 5, van verordening nr. 2902/77, jonge mestrunderen met verminderde heffing wensten in te voeren, moesten verklaren dat zij voldeden aan de voorwaarden van artikel 12, eerste alinea, van wet nr. 153 van 9 mei 1975 houdende uitvoeringsbepalingen van de richtlijnen van de Raad van 17 april 1972 betreffende landbouwhervormingen (richtlijn nr. 72/159 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven, PB van 1972, L 96, blz. 1; richtlijn nr. 72/160 ter bevordering van de bedrijfsbeëindiging in de landbouw en de aanwending van cultuurgrond tot verbetering van de structuur, PB van 1972, L 96, blz. 9; en richtlijn nr. 72/161 betreffende de sociaal-economische voorlichting en scholing van personen die in de landbouw werkzaam zijn, PB van1972, L 96, blz. 15).

Ingevolge artikel 12, eerste alinea, van wet nr. 153 wordt degene die tenminste tweederde van zijn totale werktijd aan de landbouw wijdt en daarmee tenminste tweederde van zijn totale inkomen uit arbeid verdient, aangemerkt als landbouwer die de landbouw als hoofdberoep uitoefent.

Bij brief van 10 maart 1978 deelde de Azienda aan Bardi mee dat zij de bedoelde invoeraanvraag niet had ingediend, omdat zij niet voldeed aan de voorwaarden van de circulaire van 28 februari 1978, en dat de overeenkomst van 20 februari dientengevolge als vervallen moest worden beschouwd.

Bardi dagvaardde de Azienda op 12 april 1978 voor de Pretore te Cecina en vorderde nakoming van de overeenkomst.

Bij beschikking van 13 mei 1978 besloot de Pretore te Cecina de procedure met toepassing van artikel 177 EEG-Verdrag te schorsen totdat het Hof van Justitie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak zou hebben gedaan over de navolgende vragen:

1. Kunnen de nationale autoriteiten in het kader van de in artikel 13 van verordening (EEG) nr. 805/68 voorziene en nadien bij de verordeningen (EEG) nrs. 585/77 en 2902/77 uitgewerkte bijzondere invoerregeling voor jonge mannelijke mestrunderen, de toelatingsvoorwaarden naar eigen goeddunken aanvullen en afronden, met name door de afgifte van importcertificaten te beperken tot bepaalde, eenzijdig aangewezen categorieën van landbouwproducenten, of kennen voornoemde gemeenschapsbepalingen daarentegen aan alle natuurlijke en rechtspersonen die een landbouwbedrijf bezitten, inzonderheid aan de veehouders, het recht toe in elk geval aanvragen om importcertificaten in te dienen, zonder dat daartegenover enige discretionaire bevoegdheid van de nationale autoriteiten der Lid-Staten staat?
2. Ingeval het aan de Lid-Staten is overgelaten nadere, striktere toelatingsvoorwaarden in te voeren ten aanzien van de categorie van landbouwproducenten, kunnen dan de begunstigde subjecten door de nationale autoriteiten worden aangewezen door verwijzing naar de vereisten gesteld door deze autoriteiten bij de uitvoering van de gemeenschapsrichtlijnen tot modernisering van de landbouwstructuur (richtlijnen 72/159, 160, 161 EEG), dat wil zeggen in het kader van een soort overheidsoptreden dat geheel en al zelfstandig en onafhankelijk is van de instrumenten en doelstellingen betreffende de verhandeling van de afzonderlijke landbouwprodukten, waarbij de vereisten volstrekt geen verband houden met de werkelijke uitoefening van het veehoudersbedrijf en zonder rechtvaardiging talrijke veehouderijen, waaronder alle met een vennootschapsstructuur, uitsluiten?

De beschikking van de Pretore te Cecina is op 25 mei 1978 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 12 augustus 1978, door Giuseppe Bardi, verzoeker in het hoofdgeding, op 14 augustus, en door de regering van de Italiaanse Republiek op 28 augustus.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Wel heeft het verzoeker in het hoofdgeding en de Commissie verzocht bepaalde vragen schriftelijk te beantwoorden, aan welk verzoek binnnen de gestelde termijnen is voldaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Bardi, verzoeker in het hoofdgeding, herinnert aan de gemeenschapsregeling voor de invoer van jonge runderen uit derde landen met gehele of gedeeltelijke schorsing van de heffing, en stelt vervolgens dat de maatregelen van de Italiaanse regering volstrekt daarmee in strijd zijn: zowel voor het aanvragen als voor de afgifte van invoercertificaten worden daar-

bij aanvullende voorwaarden gesteld, die restrictiever en zuiver nationaal zijn.

a) De eerste vraag

Het stelsel van invoervergunningen wordt volledig beheerst door de verordeningen nrs. 585/77 en 612/77, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1384/77. De aanvrager moet een „natuurlijke- of rechtspersoon (zijn) die een beroep uitoefent in de vee- en vleessector en ingeschreven is in een openbaar register van een Lid-Staat" (artikel 11, lid 1, sub b, van verordening nr. 585/77, zoals gewijzigd bij artikel 5 van verordening nr. 1384/77). De voorwaarden die aan de aanvraag zelf worden gesteld, betreffen vooral de waarborg en de verklaringen en verbintenissen die de juiste bestemming moeten garanderen; zij zijn uitputtend in de gemeenschapsregeling geregeld. Uit deze regeling volgt dat de Lid-Staten geen enkele discretionaire of aanvullende bevoegdheid op wetgevend of bestuursrechtelijk gebied hebben, met uitzondering van de bevoegdheden met betrekking tot de inontvangstneming van aanvragen, de doorzending van mededelingen en de feitelijke afgifte van invoervergunningen.

De vraag doet zich voor of in deze toestand verandering is gekomen door verordening nr. 2902/77, die in artikel 1, lid 5, bepaalt dat binnen het aan Italië toegewezen aantal de invoercertificaten tot een zeker maximum aantal rechtstreeks aan landbouwers en landbouworganisaties kunnen worden afgegeven, en dat deze Lid-Staat daartoe in de in artikel 11, lid 2, van verordening nr. 585/77 bedoelde mededeling de categorieën van de aanvragers specificeert.

Artikel 1, lid 5, van verordening nr. 2902/77 moet worden bezien binnen het geheel van uitvoeringsmaatregelen van artikel 13 van verordening nr. 805/68; hierbij moet rekening worden gehouden met het algemene discriminatieverbod dat ten grondslag dient te liggen aan de toepassing van het bijzondere invoerstelsel. Met de bepaling dat de invoercertificaten rechtstreeks aan landbouwers kunnen worden afgegeven, wordt een afwijking van het beginsel van gelijke behandeling ingevoerd met het doel landbouwers een voorkeursbehandeling te geven; hieruit kan niet worden afgeleid dat aan de betrokken Lid-Staat een discretionaire bevoegdheid is toegekend.

De bepaling dat de Lid-Staat de categorieën van aanvragers specificeert, moet worden gezien in samenhang met de mededelingsplicht die in artikel 11, lid 2, van verordening nr. 585/77 aan de Lid-Staten wordt opgelegd. Het gaat hier om een extra informatie, die de Lid-Staat aan de Commissie moet meedelen: de „categorieën van aanvragers" moeten eenvoudigweg in de mededeling worden aangegeven, waarbij een scheiding moet worden aangebracht tussen aanvragers die „landbouwers" en zij die „traditionele handelaars" zijn. Het gaat dus geenszins om een aan de betrokken Lid-Staat gegeven bevoegdheid, maar om de verplichting, „in de in artikel 11, lid 2, van verordening nr. 585/77 bedoelde mededeling" een bepaalde specifieke informatie op te nemen.

Het woord „daartoe", in de tweede alinea van artikel 1, lid 5, van verordening nr. 2902/77, geeft aan dat dit nieuwe specifieke stukje informatie ten doel heeft, in het kader van een gemeenschapsregeling, de afgifte van invoercertificaten rechtstreeks aan landbouwers mogelijk te maken.

Wat de aard van de onderhavige gemeenschapsbepalingen betreft en de mate van bescherming die zij aan individuen bieden, kan worden vastgesteld dat hun normatieve inhoud zo volledig is, dat men op grond daarvan mag aannemen dat zij directe werking hebben.

Het zijn wettelijke bepalingen, dat wil zeggen primaire rechtsbronnen, die niet behoeven te worden gerecipieerd, die niet door de nationale autoriteiten kunnen worden gewijzigd of aangepast en in alle Lid-Staten volledig en op dezelfde wijze ten uitvoer moeten worden gelegd. De nationale autoriteiten kunnen slechts die uitvoerende en ordenende maatregelen treffen welke rechtstreeks of indirect door deze regelingen worden toegestaan, voor zover dit voor de tenuitvoerlegging ervan noodzakelijk is, zonder ooit inhoud en werking ervan te mogen veranderen. Dit geldt heel in het bijzonder op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, een sector waarin de Lid-Staten zowel al hun wetgevende als bestuursrechtelijke bevoegdheid aan de gemeenschapsinstellingen hebben overgedragen en zelf nog slechts een zuiver uitvoerende taak hebben met betrekking tot de op communautair niveau vastgestelde maatregelen.

b) De tweede vraag

Zo de communautaire regeling aan de Lid-Staten zou toestaan de strekking ervan te wijzigen of te beperken, dan zou deze bevoegdheid in ieder geval niet onbeperkt kunnen worden uitgeoefend.

In dit verband moge worden opgemerkt dat met betrekking tot de toepassing van het bijzondere invoerstelsel de uitdrukking „landbouwer" in artikel 1, lid 5, eerste alinea, van verordening nr. 585/77, doelt op iedere landbouwondernemer die zich nagenoeg uitsluitend met veeteelt bezighoudt. Bij de vaststelling van de subjectieve voorwaarden waaraan de indiener van een verzoek tot invoer moet voldoen, mag alleen deze definitie worden gebruikt.

De grenzen van een eventuele nationale bevoegdheid om de strekking van het begrip „landbouwer" te wijzigen, kunnen met name uit het arrest van het Hof van 13 juni 1978 (zaak 139/77, Denkavit) worden afgeleid. Zij worden bepaald door het gemeenschapsrecht en in het bijzonder door de onderhavige verordening; men behoort zich aan de letter en doelstelling daarvan te houden. In dit verband moet worden vastgesteld dat de ministeriële circulaire nr. 1/170.332 onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, daar zij geen rekening houdt met de door dat recht gestelde grenzen.

Door de indirecte verwijzing naar de gemeenschapsrichtlijnen wordt de toegang tot het bijzondere invoerstelsel voorbehouden aan ondernemers die de landbouw als hoofdberoep uitoefenen, dat wil zeggen tot eigenaren van levensvatbare bedrijven, die echter overheidssteun behoeven om hun eventuele groeivermogen te kunnen benutten. Deze uitkomst is onverenigbaar met de doelstellingen van het bijzondere invoerstelsel. De richtlijnen beantwoorden aan de eisen van de landbouwhervormingen en zijn maatregelen op lange termijn; zij vormen de structurele kant van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en onderscheiden zich door hun doel, de instrumenten die zij in werking stellen, en hun toepassingsgebied wezenlijk van maatregelen op het gebied van het markt- en prijsbeleid, ook al moeten zij daarmee geharmoniseerd worden. De verordeningen betreffende de handel in runderen en rundvlees daaren-

tegen zijn afgestemd op specifieke marktsituaties, die worden gekenmerkt door een overschot in de Gemeenschap als geheel en een ernstig tekort in Italië ten gevolge van de terugloop van het plaatselijk aanbod, veroorzaakt door de zwakke concurrentiepositie van het nationale produkt en de ongeïnteresseerdheid bij de fokkers. Juist vanwege deze plaatselijke verhoudingen heeft verordening nr. 2902/77 een stelsel ingevoerd waardoor inzonderheid Italië en de Italiaanse „landbouwers" worden begunstigd.

Dat de landbouwrichtlijnen los staan van de regeling van de veehandel, wordt onderstreept door het feit dat de aankoop van mestkalveren door genoemde richtlijnen rechtstreeks van de daarbij geregelde steunmaatregelen wordt uitgesloten (artikel 8, lid 1, sub b, tweede streepje, van richtlijn nr. 72/159).

De litigieuze ministeriële circulaire behoudt de communautaire voordelen dus voor aan bedrijven die nog onvoldoende tot ontwikkeling zijn gekomen, en onthoudt ze aan moderne efficiënte bedrijven die over het algemeen zeer gespecialiseerd zijn en daarom beter geschikt voor de veeteelt die de verordeningen nu juist wilden bevorderen om de Italiaanse veestapel op peil te brengen. Nu het onderscheid dat de circulaire maakt, niet objectief gerechtvaardigd is, voert zij aldus een discriminerende maatregel in.

De circulaire verwijst naar de gemeenschapsrichtlijnen langs de omweg van wet nr. 153/75; deze wet echter heeft op volkomen inadequate wijze uitvoering gegeven aan de richtlijnen.

De beperking die de ministeriële circulaire oplegt, is in strijd met de gemeenschapsregeling in de sector rundvlees.

De *regering van de Italiaanse Republiek* merkt op dat de aan het Hof gestelde vragen klaarblijkelijk geen verband houden met het hoofdgeding.

Artikel 1, lid 5, van verordening nr. 2902/77, zoals gewijzigd bij verordening nr. 345/78, verdeelt zelf het aan Italië toegewezen contingent (72 000 stuks) in twee delen: een eerste (48 000 stuks) dat rechtstreeks aan „landbouwers en landbouworganisaties" kan worden voorbehouden, en een tweede deel, tenminste gelijk aan een derde van het contingent, dat niet aan „deze categorie" kan worden voorbehouden. De gemeenschapsregeling kent rechtstreeks een zekere discretionaire uitvoerende bevoegdheid toe om het aan landbouwers en landbouworganisaties voorbehouden deel concreet vast te stellen en om de begrippen landbouwer en landbouworganisatie inhoud te geven, dat wil zeggen „de categorieën van aanvragers" te specificeren. Deze uitvoerende bevoegdheden zijn uitgeoefend in de ministeriële circulaire, die geheel in de geest is van de considerans van verordening nr. 2902/77, waarin het heet dat „de gedeeltelijke vermindering van de heffing met name bedoeld is als bijdrage tot verbetering van de veehouderijstructuur en van de rundvleesproduktie in Italië"; daarvoor is namelijk bevorderlijk dat de landbouwers rechtstreeks, zonder tussenkomst van derden, van het invoersysteem met schorsing van heffingen kunnen profiteren. De ministeriële circulaire beschouwt landbouwers die zich in hoofdzaak met landbouw bezighouden, als degenen van wie de beoogde verbetering van de veehouderijstructuur kan en moet worden verwacht. Wet nr. 153 van 9 mei 1975 stelt landbouwcoöperaties en verenigingen van landbouwers die elk

voor zich tenminste de helft van hun werktijd aan landbouw besteden en daarmee tenminste de helft van hun inkomen verdienen, met deze landbouwers gelijk. Het is volstrekt rechtmatig om een verbinding te leggen tussen de regeling van het bijzondere invoerstelsel en de regeling betreffende de modernisering en de verhoging van de produktiecapaciteit van de landbouwstructuren.

De Italiaanse regering stelt voor de vragen aldus te beantwoorden:

„Artikel 1, lid 5, van verordening nr. 2902/77, zoals gewijzigd bij verordening nr. 345/78, moet aldus worden verstaan, dat het de Italiaanse autoriteiten belast met de taak het begrip ‚landbouwers' te definiëren en de categorieën van de toegelaten aanvragers te specificeren, overeenkomstig de in de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 2902/77 vermelde doelstelling, en dat het vastknopen van het begrib ‚landbouwer' aan het begrip ‚landbouwer die de landbouw als hoofdberoep uitoefent', geheel strookt althans niet in strijd is met deze doelstelling."

De *Commissie* meent dat voor de feitelijke toepassing van een communautaire landbouwregeling die volledig noch uitputtend is, moet worden nagegaan welke betekenis, gelet op de doelstellingen van deze regeling, moet worden toegekend aan het in die regeling gebruikte, maar niet gedefinieerde begrip „landbouwer".

Uit de bepalingen van het Verdrag kan geen algemeen geldige definitie worden afgeleid; in de, overigens zeer heterogene, gemeenschapsregeling op het gebied van de landbouw is de definitie verre van uniform en verschilt naar gelang van de bijzondere doelen die met de verschillende gemeenschapsbepalingen worden nagestreefd.

Uit de considerans van verordening nr. 2902/77 volgt dat de invoer onder bijzondere voorwaarden zijn rechtvaardiging vindt in de noodzaak, rekening te houden met de behoeften van bepaalde gebieden in de Gemeenschap, die door een zeer groot tekort aan mestrunderen worden gekenmerkt — een tekort dat zich met name in Italië voordoet —, en dat de gedeeltelijke vermindering van de heffing met name is bedoeld als bijdrage tot verbetering van de veehouderijstructuur en de rundvleesproduktie in Italië. De bij de verordening vastgestelde maatregelen zijn dus bedoeld voor landbouwers die zich geheel of gedeeltelijk met de veeteelt bezighouden.

Aan verordening nr. 805/68 kan ook een meer nauwkeurige omschrijving worden ontleend van degenen die van de bijzondere invoerregeling gebruik kunnen maken: artikel 13, lid 2 (zoals gewijzigd bij verordening nr. 425/77), bepaalt dat de jaarlijkse, op ramingen berustende balans van de Raad zowel rekening houdt met het verwachte aanbod in de Gemeenschap als met de behoeften van de veehouders in de Gemeenschap.

In deze regeling is het aldaar gebezigde begrip „landbouwer" dus gelijk te stellen met het meer specifieke begrip „veehouder".

De Italiaanse autoriteiten hebben hieraan een nieuw element toegevoegd door de invoer op bijzondere voorwaarden voor te behouden aan degenen die deze activiteit als hoofdberoep bedrijven in de zin van wet nr. 153 van 9 mei 1975. Uit de rechtspraak van het Hof valt af te leiden dat een dergelijke nationale bepaling niet op de enkele grond dat zij iets toevoegt aan een rechtstreeks toepasselijke gemeenschapsregeling, moet worden geacht ongeldig te zijn; de eventuele ongeldigheid moet aan andere criteria worden getoetst, met name aan de doelstellingen van de gemeenschapsnorm.

Dat in deze norm een nadere omschrijving van het begrip „landbouwer" ontbreekt, is een gevolg van de omstandigheid dat het voor de gemeenschapswetgever uitermate moeilijk is, voldoende duidelijk inzicht te hebben in de situatie ter

plekke waar de gemeenschapsregeling moet werken. Daar de maatregel waar het om gaat, op de veehouders is afgestemd en beoogt het hun gemakkelijker te maken zich nieuwe dieren aan te schaffen, ten einde daarmee in de eerste plaats bij te dragen tot de verbetering van de veehouderijstructuur in Italië, moet men hem zien als een aanvullend instrument van structureel-economisch beleid met dezelfde doelstellingen als de richtlijnen nrs. 72/159, 72/160 en 72/161. De verwijzing naar de criteria van wet nr. 153, die een modernisering van de landbouwstructuren op basis van de richtlijnen beoogt, lijkt dan ook gerechtvaardigd.

Het feit dat de voordelen van deze structuurrichtlijnen zijn voorbehouden aan landbouwers die de landbouw als hoofdberoep uitoefenen, dat wil zeggen aan degenen die tenminste tweederde van hun totale arbeidstijd aan de landbouw besteden en hiermee tweederde van hun totale arbeidsinkomen verdienen, wordt gerechtvaardigd door de overweging dat de verbetering en de modernisering van de landbouwstructuren gepaard gaat met interventie in de essentiële sectoren van de landbouweconomie, die in staat zijn om, door een geëigend gebruik van de hun toegekende bijzondere voorrechten, de verwezenlijking van deze doelstellingen voldoende te verzekeren.

Door veehouders voor wie dit beroep een volkomen bijkomstige bezigheid vormt en die hun inkomsten in hoofdzaak uit andere bronnen verwerven, uit te sluiten van het recht op invoer met schorsing van de heffing, sluit de litigieuze circulaire aan bij de visie die in het algemeen als uitgangspunt voor de verbetering en modernisering van de landbouwstructuur is genomen; in de meer beperkte context van de veehouderijstructuur bevestigt de circulaire de filosofie en de beginselen die aan het beleid op dit gebied ten grondslag liggen.

De Commissie stelt derhalve voor de vragen te beantwoorden als volgt:

„Het is niet onverenigbaar met het algemene en afgeleide gemeenschapsrecht dat een Lid-Staat bij de concrete toepassing van een gemeenschapsregel begrippen zoals ‚landbouwer', waarvan de inhoud in het algemene en afgeleide gemeenschapsrecht open is gelaten, nader omschrijft met inachtneming van de doelstellingen van die regel."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 29 november 1978 hebben Giuseppe Bardi, verzoeker in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door E. Cappelli, advocaat te Rome; de Italiaanse Republiek, ten deze vertegenwoordigd door F. Favara, avvocato dello Stato; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door G. Berardis, lid van de juridische dienst, mondelinge opmerkingen gemaakt en op vragen van het Hof geantwoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 17 januari 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 13 mei 1978, ingekomen bij het Hof op 27 mei 1978, heeft de Pretore te Cecina krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee vragen gesteld over de uitlegging van verordening nr. 2902/77 van de Commissie van 22 december 1977 tot vaststelling van het aantal jonge mannelijke runderen dat in het eerste kwartaal van 1978 onder bijzondere voorwaarden mag worden ingevoerd (PB van 1977, L 338, blz. 12), in samenhang, enerzijds, met artikel 13 van verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, zoals gewijzigd bij verordening nr. 425/77 van de Raad van 14 februari 1977 (PB van 1977, L 61, blz.1), en met verordening nr. 585/77 van de Commissie van 18 maart 1977 inzake het stelsel van invoer- en uitvoercertificaten in deze sector (PB van 1977, L 75, blz. 5), en, anderzijds, met de richtlijnen van de Raad van 17 april 1972 betreffende verschillende structurele vraagstukken op het gebied van de landbouw, en met name met richtlijn nr. 72/159 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven (PB van 1972, L 96, blz. 1).

2 Blijkens het dossier heeft verzoeker in het hoofdgeding, Giuseppe Bardi, bedrijfsleider van een landbouwbedrijf in de gemeente Cecina (provincie Livorno), op 20 februari 1978 een overeenkomst gesloten met de commanditaire vennootschap Azienda Agricola Paradiso (hierna te noemen: Azienda), een bedrijf in de gemeente Donoratico (provincie Livorno), dat zich met rundveefokkerij bezighoudt, tot levering aan laatstgenoemde van 4 000 kg
3 maïs voor veevoeder. In deze onvereenkomst werd gestipuleerd „dat de or-
der als vervallen moet worden beschouwd wanneer het voor partij Azienda
4 onmogelijk mocht blijken om, uit hoofde van de geldende EEG-verordeningen, een vergunning te krijgen voor de invoer van 100 kalveren uit derde landen." Bij brief van 10 maart 1978 heeft Azienda Bardi doen weten dat de
5 order van 20 februari 1978 als vervallen moest worden beschouwd, daar haar was meegedeeld dat zij geen aanvraag kon indienen voor invoer van kalveren uit Oosteuropese landen, zulks vanwege het bepaalde in een circulaire van

het ministerie van Buitenlandse handel van 28 februari 1978. Verzoeker heeft vervolgens Azienda gedagvaard voor de Pretura en nakoming van de overeenkomst alsmede afname van de bestelde 4 000 kg maïs gevorderd.

6 Uit de betogen van partijen voor de Pretore en de aan het Hof verstrekte inlichtingen blijkt dat de kalveren die Azienda had willen kopen en voor het mesten waarvan zij de 4 000 kg maïs bij Bardi had besteld, hadden moeten worden ingevoerd in het kader van een bij verordening nr. 2902/77 aan Ita-
7 lië toegewezen invoercontingent met verminderde heffing. Azienda heeft blijkbaar geen aanvraag bij de bevoegde autoriteiten ingediend, daar zij het op grond van circulaire nr. 1/170.332 van 28 februari 1978 van het ministerie van Buitenlandse handel al bij voorbaat uitgesloten achtte dat zij zou behoren tot degenen die van dat invoercontingent gebruik konden maken.

8 Volgens die circulaire immers is de import tegen verminderde heffing voorbehouden aan landbouwers die voldoen aan de voorwaarden genoemd in artikel 12, eerste alinea, van wet nr. 153 van 9 mei 1975 houdende uitvoeringsbepalingen van de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende landbouwhervormingen (Gazzetta Ufficiale 1975, blz. 3298). De verwijzing in de circulaire naar deze wettelijke bepaling had tot gevolg dat
9 de toegang tot het betrokken invoercontingent werd voorbehouden aan individuele ondernemers die persoonlijk het grootste deel van hun arbeidstijd aan de landbouw besteden, een voorwaarde waaraan Azienda niet voldoet
10 daar haar rechtsvorm die van een exploitatiemaatschappij is. Partijen in het hoofdgeding zijn het erover eens, dat een circulaire van het ministerie van Buitenlandse handel de kring van ondernemers die gebruik kunnen maken van de gunstige regeling van verordening nr. 2902/77, niet rechtsgeldig aldus
11 kon beperken. Verzoeker leidt hieruit af, dat Azienda te zijnen opzichte nog ten volle aan haar contractuele verplichtingen is gebonden.

12 Met het oog op dit geschil meent de Pretore dat de uitkomst van het bij hem aanhangige geding afhangt van de uitlegging van zekere bepalingen van gemeenschapsrecht. Zijns inziens moet worden vastgesteld of het mogelijk in strijd is met de letter en de geest van de gemeenschapsbepalingen betreffende
13 het onderhavige bijzondere invoerstelsel, dat de bij verordening nr. 2902/77 aan alle landbouwers toegekende voordelen worden beperkt tot degenen die de landbouw „als hoofdberoep" uitoefenen.

14 Teneinde hierover klaarheid te krijgen heeft de Pretore het Hof twee vragen gesteld, die luiden als volgt:

„1. Kunnen de nationale autoriteiten in het kader van de in artikel 13 van verordening (EEG) nr. 805/68 voorziene en nadien bij de verordeningen (EEG) nrs. 585/77 en 2902/77 uitgewerkte bijzondere invoerregeling voor jonge mannelijke mestrunderen, de toelatingsvoorwaarden naar eigen goeddunken aanvullen en afronden, met name door de afgifte van importcertificaten te beperken tot bepaalde, eenzijdig aangewezen categorieën van landbouwproducenten, of kennen voornoemde gemeenschapsbepalingen daarentegen aan alle natuurlijke en rechtspersonen die een landbouwbedrijf bezitten, inzonderheid aan de veehouders, het recht toe in elk geval aanvragen om importcertificaten in te dienen, zonder dat daartegenover enige discretionaire bevoegdheid van de nationale autoriteiten der Lid-Staten staat?

2. Ingeval het aan de Lid-Staten is overgelaten nadere, striktere toelatingsvoorwaarden in te voeren ten aanzien van de categorie van landbouwproducenten, kunnen dan de begunstigde subjecten door de nationale autoriteiten worden aangewezen door verwijzing naar de vereisten gesteld door deze autoriteiten bij de uitvoering van de gemeenschapsrichtlijnen tot modernisering van de landbouwstructuur (richtlijnen 72/159, 160, 161 EEG), dat wil zeggen in het kader van een soort overheidsoptreden dat geheel en al zelfstandig en onafhankelijk is van de instrumenten en doelstellingen betreffende de verhandeling van de afzonderlijke landbouwprodukten, waarbij de vereisten volstrekt geen verband houden met de werkelijke uitoefening van het veehoudersbedrijf en zonder rechtvaardiging talrijke veehouderijen, waaronder alle met een vennootschapsstructuur, uitsluiten?"

15 Volgens artikel 13, lid 1, van verordening nr. 805/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 425/77, kan de heffing die van toepassing is op invoer van jonge mannelijke mestrunderen, overeenkomstig de bepalingen van dat artikel geheel of gedeeltelijk worden geschorst, met inachtneming van de voorzieningssituatie op de markt en de te verwachten prijsontwikkeling. Lid 2 van
16 dit artikel bepaalt, dat de Raad jaarlijks een op ramingen berustende balans opstelt betreffende jonge mannelijke runderen die onder de in lid 1 vastgestelde begunstigende regeling kunnen worden ingevoerd, terwijl lid 4 ten
17 slotte bepaalt, dat de uitvoeringsbepalingen van het genoemde stelsel worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 27 van die verordening, dat wil zeggen door de Commissie volgens de zogenoemde procedure van het „Comité van beheer".

18 Voor de onderhavige periode zijn de modaliteiten van het begunstigende stelsel vastgesteld bij verordening nr. 2902/77 van de Commissie, in de vorm van een vermindering van de heffing met 50 %. Volgens de vijfde overwe-
19 ging van de considerans van deze verordening was deze vermindering met name bedoeld „als bijdrage tot verbetering van de veehouderijstructuur en van de rundvleesproduktie in Italië." Dezelfde overweging verduidelijkt nog,
20 dat dit doel kan worden bereikt door bij de afgifte van certificaten die recht geven op invoer onder deze bijzondere regeling, „prioriteit te verlenen aan landbouwers of landbouworganisaties." Bij artikel 1, lid 1, van dezelfde ver-
21 ordening is het invoercontingent vastgesteld op ten hoogste 50 000 jonge mannelijke runderen, waarvan er tenminste 45 000 in Italië moesten worden
22 ingevoerd en gemest. Lid 5 van dit artikel preciseert dat, binnen het aan Italië toegewezen aantal, invoercertificaten voor ten hoogste 30 000 dieren rechtstreeks aan landbouwers of landbouworganisaties kunnen worden afgegeven en dat deze Lid-Staat daartoe „de categorieën van aanvragers specificeert."

23 Uit al deze teksten blijkt dat het stelsel van invoer met verminderde heffing in de eerste plaats was bedoeld om Italië in de onderhavige periode in staat te stellen haar veehouderijstructuur en rundvleesproduktie te verbeteren; daartoe was aan deze Lid-Staat uitdrukkelijk de bevoegdheid toegekend om de categorieën van landbouwers die van deze maatregel gebruik konden ma-
24 ken, te specificeren. Hieruit volgt dat de Italiaanse autoriteiten bevoegd waren om de toegang tot het invoercontingent voor te behouden aan landbouwbedrijven waarvan zij de ontwikkeling wilden bevorderen in de zin van de wet van 9 mei 1975, welke de doelstellingen van de gemeenschapsrichtlijnen van 17 april 1972 betreffende de hervorming van de landbouwstructuur
25 beoogt te verwezenlijken. In het bijzonder dient te worden gewezen op de artikelen 1, 2 en 3 van richtlijn nr. 72/159, waaruit blijkt dat de Lid-Staten zich hebben verbonden een selectieve regeling in te voeren ter aanmoediging van landbouwbedrijven, waarbij nu juist voorrang wordt gegeven aan die be-
26 drijven waarvan het bedrijfshoofd landbouw als hoofdberoep uitoefent. Deze verbintenis vindt zijn neerslag in de artikelen 11 en 12 van de Italiaanse wet nr. 153 van 9 mei 1975, waarnaar in de circulaire van 28 februari 1978 wordt verwezen.

27 Op de vragen moet derhalve worden geantwoord dat krachtens verordening nr. 2902/77 van de Commissie van 22 december 1977, de betrokken Lid-Staten en meer in het bijzonder de Italiaanse Republiek bevoegd waren om, in het kader van een beleid gericht op de verbetering van de veehouderijstructuur en van de rundvleesproduktie, binnen de groep van landbouwers categorieën begunstigden aan te wijzen die toegang hadden tot het invoercontingent jonge mannelijke runderen met gehele of gedeeltelijke schorsing van de heffing, en dat het in overeenstemming is met de verplichtingen die voor de Lid-Staten voortvloeien uit richtlijn nr. 72/159 van de Raad van 17 april 1972 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven, dat dit voordeel wordt voorbehouden aan bedrijfshoofden die de landbouw als hoofdberoep uitoefenen.

Kosten

28 De kosten door de regering van de Italiaanse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen.

29 Ten aanzien van partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de Pretore te Cecina over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

Uitspraak doende op de door de Pretore te Cecina bij beschikking van 13 mei 1978 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Krachtens verordening nr. 2902/77 van de Commissie van 22 december 1977 tot vaststelling van het aantal jonge mannelijke runderen dat in het eerste kwartaal van 1978 onder bijzondere voorwaarden mag worden ingevoerd, waren de betrokken Lid-Staten en met name de Italiaanse Republiek bevoegd om, in het kader van een beleid gericht op de verbetering van de veehouderijstructuur en van de rundvleesproduktie, binnen de groep van landbouwers categorieën begunstigden aan te wijzen die toegang hadden tot het invoercontingent jonge mannelijke runderen met gehele of gedeeltelijke schorsing van de heffing.

Het is in overeenstemming met de verplichtingen die voor de Lid-Staten voortvloeien uit richtlijn nr. 72/159 van de Raad van 17 april 1972 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven, dat dit voordeel wordt voorbehouden aan bedrijfshoofden die de landbouw als hoofdberoep uitoefenen.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op een februari negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

Voor de president

J. Mertens de Wilmars

Kamerpresident