FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 17. JANUAR 1979 [1]

Høje Ret.

Artikel 13 i forordning nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179; org.ref. JO L 148 af 28. 6. 1968, s. 24), som ændret ved forordning nr. 425/77 (EFT L 61 af 5. 3. 1977, s. 1), bestemmer, at den importafgift, der måtte gælde for ungtyre til opfedning med en levende vægt på 300 kg eller derunder, kan 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 fastlægger Rådet hvert år inden 1. december en skønsmæssig opgørelse over antallet af ungtyre, som kan indføres i henhold til den nævnte ordning. Ved forvaltningskomitéproceduren fastlægges pr. kvartal den mængde, der kan indføres, og importafgiftens suspensionssats. De importlicenser, der er nødvendige for importerne, udstedes inden for rammerne af den kvartalsmæssigt fastlagte mængde.

Kommissionen har med henblik herpå udstedt forskellige gennemførelsesforordninger. Artikel 11 i forordning nr. 585/77, som ændret ved forordning nr. 1384/77 (EFT L 157 af 28. 6. 1977, s. 16) bestemmer, at licensansøgninger kan indgives af fysiske eller juridiske personer, som udøver erhvervsvirksomhed inden for »kvæg- og kødsektoren«, og som er officielt registreret i en medlemsstat. Artikel 3 i forordning nr. 612/77 (EFT L 77 af 25. 3. 1977, s. 18) bestemmer, at der ved fastlæggelsen af det antal, der i hvert kvartal kan indføres »kan tages hensyn til forsyningsbehovene i visse områder af Fællesskabet«.

For perioden fra 1. januar til 31. marts 1978 blev den maksimale mængde ungtyre til opfedning med en levende vægt på højst 300 kg, der er nævnt i artikel 13 i forordning nr. 805/68, ved Kommissionens forordning nr. 2902/77 (EFT L 338 af 28. 12. 1977, s. 12) fastsat —til 50 000 stk. Desuden bestemte denne forordning, at mindst 45 000 stk. heraf skal indføres til og opfedes i Italien, og at importafgiften nedsættes med 50 %. I forordningens artikel 1, stk. 5, hedder det herefter:

»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.

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.«

Det skal desuden nævnes, at forordning nr. 2902/77 blev ændret ved forordning nr. 345/78 (EFT L 49 af 21. 2. 1978, s. 9). Dennes artikel 1, stk. 1, bestemmer:

1 — Oversat fra tysk.

»I artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2902/77 forhøjes antallet 50 000 stk. og 45 000 stk. med henholdsvis 30 000 stk. og 27 000 stk.«

Artiklens tredje stykke bestemte desuden:

»I artikel 1, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 2902/77 forhøjes antallet 30 000 stk. med 18 000 stk.«

Med henblik på den mængde, der er forbeholdt Italien, bestemte et cirkulære af 28. februar 1978 fra det italienske ministerium for udenrigshandel, at som landbrugsproducenter i den i forordning nr. 2902/77 forudsatte betydning kan kun anses personer, der opfylder betingelserne i den italienske lov af 9. maj 1975 til gennemførelse af Rådets direktiver af 17. april 1972, 72/159 (EFT 1972 II, s. 312; org.ref. JO L 96 af 23. 4. 1972, s. 1) 72/160 (EFT 1972 II, s. 320; org.ref. JO L 96, s. 9) og 72/161 (EFT 1972 II, s. 326; org.ref. JO L 96, s. 15). Ifølge cirkulæret kom — bortset fra andelsselskaber — kun personer i betragtning, som havde landbrug som hovederhverv, idet de mindst skulle anvende to tredjedele af deres arbejdstid på landbrugsvirksomhed og mindst skulle opnå to tredjedele af deres arbejdsindtægter herfra.

Sagsøger i hovedsagen, der især producerer foderstoffer, har åbenbart i slutningen af februar 1978 indgået aftale med sagsøgte i hovedsagen, der som kommanditselskab især driver avlsvirksomhed med hornkvæg og kalve, om levering af en bestemt mængde majs. Bestillingen skulle bortfalde, hvis køber ikke fik importlicens til 100 kalve. Den 10. marts 1978 meddelte køber sagsøger, at køber anså bestillingen som bortfaldet, idet den nævnte ophævende betingelse var opfyldt. Den kompetente stedlige myndighed havde nemlig meddelt køber, at denne ikke kunne få importlicens, idet køber er et selskab, og idet de i cirkulæret fra det italienske ministerium for udenrigshandel anførte betingelser heller ikke opfyldtes af selskabets deltagere eller direktører. Derfor indgav køber ingen ansøgning om tildeling af importlicenser.

Sagsøger mener, at fællesskabsretten udtømmende regulerer importordningen; ifølge denne ret har enhver landbrugsproducent ret til at få tildelt en importlicens. På dette område har medlemsstaterne derimod kun få organisatoriske opgaver og kan navnlig ikke opstille yderligere begrænsende betingelser for kategorierne af ansøgere. Da dette er sket i det nævnte cirkulære, må det anses for retsstridigt og uvirksomt. Når sagsøgte således under hensyntagen til det ministerielle cirkulære har undladt at indgive en ansøgning, må dette bedømmes som en fejl, som sagsøgte er ansvarlig for. Sagsøger har derfor anlagt sag ved Pretura di Cecina med påstand om opfyldelse af købekontrakten og om aftagelse af den aftalte levering.

Ved kendelse af 13. maj 1978 har Pretura udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

a) 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?

b) 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 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?

Til disse spørgsmål skal jeg fremsætte følgende forslag til afgørelse:

1. Den italienske regering har i sit skriftlige indlæg givet udtryk for den opfattelse, at det er særdeles tvivlsomt, om de af Pretura stillede spørgsmål overhovedet er af relevans for den for denne ret verserende sag.

Disse betænkeligheder kan ikke uden videre afvises. Ifølge ordlyden af den i hovedsagen omtvistede kontrakt skulle bestillingen navnlig anses for bortfaldet, hvis køber ikke kunne få importlicens til 100 kalve fra tredjelande efter de gældende fællesskabsbestemmelser. Da der efter den almindelige ordning uden videre kunne ansøges om importlicenser, og da det ikke klart fremgår, at kontraktparterne lagde afgørende vægt på import med *nedsat* afgift, ses det ikke rigtigt, hvorfor den forelæggende ret for at kunne afgøre sagen skulle behøve en fortolkning af fællesskabsretten og navnlig en bedømmelse af den særlige allerede beskrevne importordning. Det må på den anden side ganske vist erkendes, at afgørelsen af dette spørgsmål afhænger af fortolkningen af den omtvistede kontrakt og dermed af bedømmelsen af et nationalretligt spørgsmål, som Domstolen principielt afholder sig fra at pådømme. Da der desuden næppe kan være tale om en åbenbar fejlfortolkning fra den nationale rets side og dermed om en klart forkert

bedømmelse af relevansen for afgørelsen, vil jeg ikke foreslå Domstolen at afvise anmodningen om præjudiciel afgørelse på grund af manglende opfyldelse af betingelserne i EØF-traktatens artikel 177.

2. Hvad angår Pretura di Cecina's spørgsmål skal jeg først henvise til de forskellige opfattelser hos de i sagen deltagende.

Ifølge sagsøger er det af betydning, at det drejer sig om spørgsmål vedrørende handelen med tredjelande inden for rammerne af en særlig markedsordning og om en særlig importordning, som Kommissionen selv administrerer. I en sådan situation taler alt for, at den fællesskabsordning, som foreskriver en fællesskabsprocedure for tildeling af licenser, anses for udtømmende, og at medlemsstaterne ikke har nogen yderligere skønsmæssig beføjelse til at afgrænse den berettigede personkreds. Hvem der er berettiget fremgår derfor principielt af artikel 11 i forordning nr. 585/77, hvorefter den pågældende skal være beskæftiget inden for »kvæg- og kødsektoren«. Når artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 2902/77 i et vist omfang tilgodeser landbrugsproducenter, skal dette med henblik på ordningens særlige formål — forbedring af avlsstrukturerne og af oksekødproduktionen — forstås således, at enhver kvægavler har ret til at deltage i ordningen. Da der kun tilkommer medlemsstaterne organisatoriske beføjelser, kan det i hvert fald ikke udledes af artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 2902/77, som kun angår indholdet af den underretning, som medlemsstaterne skal give Kommissionen, at medlemsstaterne herved forudsætningsvis er blevet indrømmet bestemte definitionsbeføjelser.

Heroverfor forsvarer den italienske regering den opfattelse, at artikel 11 i forordning nr. 585/77 kun indeholder minimumsbetingelser for adgangen til den særlige importordning. Italien har desuden ved artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 2902/77, hvori det bestemmes, at »kategorierne af ansøgere« skal specificeres i den i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 585/77 anførte underretning, udtrykkeligt fået tildelt en skønsmæssig beføjelse til at definere de i foregående stykke nævnte »landbrugsproducenter«. Ved udøvelsen af denne beføjelse har Italien taget hensyn til målene for den pågældende ordning, som de fremgår af præamblen til forordning nr. 2902/77. Da der her tales om en forbedring af den italienske avlsstruktur og oksekødproduktion, har Italien således med rette kunnet begrænse sit indgreb til de kategorier af producenter, gennem hvem der kunne forventes en forbedring af strukturerne. Følgelig er henvisningen i det omtvistede ministerielle cirkulære til definitionerne i den italienske lov til gennemførelse af fællesskabsdirektiverne 72/159, 72/160 og 72/161 lovlig.

Kommissionen går ikke helt så vidt. Den mener dog, at fællesskabsordningen ikke er tilstrækkelig præcis; derfor må kredsen af berørte fastsættes under hensyntagen til ordningens formål. Herefter kan det anføres, at der med udtrykket »landbrugsproducenter« menes de bedrifter, som beskæftiger sig med kvægavl og osekødproduktion og derfor

kan medvirke til at afhjælpe forsyningsvanskelighederne. Da der desuden i betragtningerne til forordning nr. 2902/77 udtrykkelig tales om forbedring af *avlsstrukturerne* og af oksekødproduktionen i Italien, og da forordningen dermed udgør et økonomisk-politisk middel, kan det ikke kritiseres, at den mest begunstigede medlemsstat i overensstemmelse med de nævnte strukturpolitiske rådsdirektiver som kriterie har valgt begrebet producenter med landbrug som hovederhverv.

3. Jeg finder det derfor hensigtsmæssigt med henblik på bedømmelsen af disse forskellige opfattelser ud fra indlæggene fra de i sagen deltagende, at henvise til de principper i den hidtidige retspraksis, som kan være til hjælp ved afgørelsen af den foreliggende sag.

I retspraksis er der tendens til på områder, som er omfattet af til dels meget detaljerede markedsordninger, principielt ikke at anse statslige foranstaltninger for ulovlige, også selv om de går ud over de rent organisatoriske og kun gennemførende handlinger. Det afgørende spørgsmål er snarere, om der kan konstateres en modstrid med fællesskabsordningens mål, og om dens funktion bringes i fare. Der kan i denne forbindelse — som Kommissionen har gjort — henvises til dommene i sagerne 60/75 (Carmine Antonio Russo mod Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo, dom af 22. 1. 1976, Sml. 1976, s. 45), 65/75 (Riccardo Tasca, dom af 26. 2. 1976, Sml. 1976 s. 291), 3, 4 og 6/76 (Cornelis Kramer, dom af 17. 7. 1976, Sml. 1976, s. 1279) og 50/76 (Amsterdam Bulb B.V. mod Produktschap voor Siergewassen (dom af 2. 2. 1977, Sml. 1977, s. 137)).

Det er således også vigtigt, at det i dommen i sag 131/73 (straffesag mod Giulio og Adriano Grosoli, dom af 12. 12. 1973, Sml. 1973, s. 1555), som navnlig sagsøger har påberåbt sig, med henblik på anvendelsen af et fællesskabstoldkontingent for frosset oksekød ikke blot blev betonet, at alene Fællesskabets institutioner er kompetente til at træffe afgørelse om den økonomiske anvendelse af det indførte kød, men at det også blev fastslået, at fællesskabsinstitutionerne kan tillade medlemsstater at anvende kontingentet ud fra egne interesser. Dersom dette ikke er tilfældet, må medlemsstaterne dog ikke indføre betingelser vedrørende anvendelsen, »der forfølger økonomisk-politiske mål, som ikke er nævnt i de af Fællesskabet fastsatte bestemmelser«.

Herudover skal nævnes to domme, hvori det drejede sig om de i bestemte fællesskabsforordninger anvendte begrebet »landbrugsbedrift« og »landbrug«. I dommen i sag 85/77 (selskabet Azienda avicola Sant'Anna mod Istituto nazionale delle previdenza sociale og Servizio contributi agricoli unificati, dom af 28. 2. 1978, Sml. 1978, s. 527) hedder det, at det er umuligt af traktatens bestemmelser eller af den afledte fællesskabsret at udlede en ensartet, generel fællesskabsdefinition af begrebet »landbrugsbedrift«; det tilkommer i givet fald fællesskabsinstitutionerne at fastlægge en sådan definition med henblik på den af traktaten udledte ordning. På tilsvarende måde blev det i dommen i sag 139/77 (Denkavit Futtermittel GmbH mod Finanzamt Warendorf, dom af 13. 6.

1978, Sml. 1978, s. 1317) fremhævet, at begrebet »landbrug« ikke er præcist afgrænset i traktaten og derfor skal præciseres i den afledte ret, og at der ved fortolkningen skal tages hensyn til ordningens mål og system. En forskellig behandling af forskellige sektorer alt efter den valgte definition er ikke udelukket; det er dog en betingelse, at den støttes på objektive kriterier.

4. Det kan således fastholdes, at medlemsstaterne også på områder med en særdeles detaljeret fælles markedsordning ikke nødvendigvis kun har rent organisatoriske og gennemførende beføjelser, men at de også kan have en vis materielretlig handlemargen. Denne behøver ikke at være udtrykkeligt angivet, men kan i givet fald fremgå forudsætningsvis af anvendelsen af ubestemte begreber i forbindelse med angivelsen af formålene med en vis ordning.

Det er ifølge den nævnte retspraksis klart, at det er afgørende for løsningen af det her foreliggende spørgsmål, i hvilken sammenhæng forordning nr. 2902/77 blev udstedt, samt — bortset fra dens ordlyd — dens formål, som navnlig fremgår af dens betragtninger.

Det er derfor væsentligt, at den særlige importordning efter forordning nr. 2902/77 især skulle komme Italien til gode. Der er tale om en regionalpolitisk foranstaltning, som frem for alt blev truffet for at afhjælpe underskuddet i Italien af ungtyre; dette underskud skyldes de særlige geografiske forhold i dette land, som bevirker, at kvægavl i større omfang er undtagelsen fra hovedreglen.

Det er desuden klart, at forordning nr. 2902/77, for så vidt som den ved artikel 1, stk. 5, tilsigter at begunstige landbrugsproducenter, sigter til kvægavlerne. I denne forbindelse kan der henvises til ordningens formål, som fremgår af betragtningerne til forordningen; herudover er den allerede nævnte årlige oversigt — som Rådet i henhold til artikel 13 i forordning nr. 805/68 skal udarbejde, og hvori der hentydes til kvægavlernes behov — af interesse.

Jeg mener dog ligesom Kommissionen og den italienske regering, at dette ikke er de eneste forhold, der er af betydning for fortolkningen, og at de ikke retfærdiggør den slutning, at det er meningen med ordningen at give enhver kvægavler ret til at indgive en særlig ansøgning om licens. Det må nemlig ikke overses, at det ifølge betragtningerne til forordning nr. 2902/77 ikke alene drejer sig om en forbedring af oksekødproduktionen, men tillige om en forbedring af avlsstrukturerne i Italien. Jeg mener, at Kommissionen har ret, når den under henvisning til disse betragtninger — og ikke så meget på grundlag af forordningens artikel 1, stk. 5, andet afsnit, hvor der tales om at specificere kategorierne af ansøgere — slutter, at Italien, som er den medlemsstat, der er stærkest interesseret, har en vis beføjelse til yderligere at fastlægge reglen. Hvad angår de strukturpolitiske krav har medlemsstaterne naturligvis et bedre kendskab end fællesskabslovgiver. Det kan siges, at Fællesskabet på områder, hvor det drejer sig om indvirkning på strukturerne, efter sagens natur ikke har mulighed for at foretage den nødvendige præcisering, hvorfor direktivet jo også her hovedsagelig

anvendes som et instrument til med bindende kraft at fastlægge området og overlade valget af mål og midler til medlemsstaterne.

Kommer man således til det resultat, at det af ordningens formålsbestemmelse og af de i denne forbindelse anvendte begreber kan udledes, at Italien har en beføjelse til nærmere at fastlægge begrebet »landbrugsproducent«, kan der principielt heller ikke indvendes noget imod, at der til dette formål blev henvist til en lov til gennemførelse af direktiver, som ligeledes forfølger strukturpolitiske formål. Det kan næppe betragtes som stridende mod foranstaltningens mål, at der således skete en begunstigelse af bedrifter, som har behov for støtte, men som desuden kan anses for at have udviklingsmuligheder. Det må snarere betegnes som fuldt ud berettiget, når en foranstaltning, som den der er truffet i artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 2902/77, der kun vedrører en brøkdel af den umiddelbart mulige import, hvilket ikke bør glemmes, begrænses til bedrifter, som ikke kun beskæftiger sig sekundært med landbruget, og af hvilke der kan forventes de bedste strukturpolitiske resultater.

5. Efter denne principielle konstatering må det dog stadig overvejes, om nogle af de indvendinger, som sagsøger har fremsat under retsforhandlingerne mod Kommissionens således begrundede standpunkt, tvinger til en anden opfattelse. Dette er efter min mening — hvis jeg må sige det straks — ikke tilfældet.

Det blev som bekendt gjort gældende, at de strukturpolitiske direktiver, som den italienske regering har henvist til — som det fremgår af femårsplanerne — vedrører reformer på lang sigt og en ændring af bedrifternes størrelse, hvorimod det ved den her relevante særlige importordning drejer sig om markedspolitik, altså om en kortfristet fjernelse af underskuddet af kvæg til opfedning. Det er her tilstrækkeligt at henvise til den omstændighed, at forordning nr. 2902/77 klart ikke er en væsentlig strukturpolitisk foranstaltning, og at der i præamblen snarere tales om en *medvirken* til en forbedring af avlsstrukturerne og oksekødproduktionen i Italien. »Medvirken« til strukturpolitiske bestræbelser kan sikkert også ske ved foranstaltninger med kortfristede virkninger, navnlig når de træffes gentagne gange. Den i forordning nr. 2902/77 hjemlede aktion kan derfor utvivlsomt ikke siges at være strukturpolitisk uhensigtsmæssig.

Det blev desuden gjort gældende, at det er tvivlsomt, om den italienske lov af 9. maj 1975, hvis definition er afgørende, har gennemført de gentagne gange nævnte strukturpolitiske rådsdirektiver korrekt. Sagsøger henviser i denne forbindelse til, at artikel 8, stk. 1, litra b), i direktiv 72/159 bestemmer, at der ikke kan ydes støtte til køb af kalve til kalvekødproduktion, og mener, at den nævnte italienske lovs manglende hensyntagen til selskaber er uforenelig med artikel 5 i direktiv 72/159. Herved opstår spørgsmålet, om der inden for en procedure efter artikel 177 kan foretages en prøvelse af de forelagte spørgsmål, om hvilke Kommissionen ikke har givet udtryk for, at den nævnte tvivl er velfunderet, og at der er grund til at gennemføre en retssag til konstatering af traktatkrænkelse. Det må desuden bemærkes til sagsøgers tvivl, at det i det foreliggende

tilfælde drejer sig om de af Fællesskabet selv indførte importlettelser, og at der i artikel 5 tales om en sammenslutning af driftsledere i den i artiklerne 2 og 3 forudsatte betydning, hvormed der altså næppe uden videre kan være ment selskaber.

Endelig har sagsøger, navnlig under henvisning til dommen i sag 139/77 og nødvendigheden af at overholde forbudet mod forskelsbehandling, også givet udtryk for, at ordningen efter cirkulæret af 28. februar 1978, som har udsondret en særlig gruppe landbrugsproducenter, ikke var forenelig hermed. Det må dog ikke glemmes, at der ikke foreligger nogen forskelsbehandling, når undtagelser synes at være objektivt berettiget. Det må utvivlsomt gælde i det foreliggende tilfælde. Jeg skal endnu en gang henvise til betragtningerne til forordning nr. 2902/77, hvor der tales om en medvirken til en strukturel forbedring af oksekødproduktionen i Italien. Det må herefter antages, at en udvælgelse af de begunstigede ud fra et strukturpolitisk synspunkt er i overensstemmelse med forordningens formål, så meget desto mere som der tilstræbes en sådan afgrænsning af den kreds af personer, som kan indgive ansøgning, og som også anses for hensigtsmæssig i de strukturpolitiske fællesskabsdirektiver.

6. Af alle disse grunde bør de af Pretura di Cecina stillede spørgsmål efter min opfattelse besvares således:

De italienske myndigheder kunne inden for rammerne af den særlige importordning for ungtyre til opfedning, som er foreskrevet i artikel 13 i forordning nr. 805/68 og yderligere reguleret i forordningerne nr. 585/77 og 2902/77, specificere kategorierne af ansøgere efter artikel 1 i forordning nr. 2902/77 under hensyntagen til ordningens formålsbestemmelse. I denne forbindelse var det berettiget at henvise til de krav, der var stillet i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsdirektiverne om modernisering af landbrugsstrukturerne (direktiverne 72/159, 72/160 og 72/161).