Gemeinschaft im Hinblick auf die Reform der Agrarstruktur festgelegten Kriterien im ganzen gesehen genügen, im übrigen jedoch entsprechend dem innerstaatlichen Recht jedes Mitgliedstaats ausgestaltet sind.

Daraus ergibt sich, daß diese Richtlinie keine besonderen Verpflichtungen hinsichtlich der Eröffnung von Klagemöglichkeiten gegen die im Rahmen der nationalen Ausführungsbestimmungen getroffenen Verwaltungsentscheidungen mit sich bringt; diese Frage richtet sich vielmehr weiterhin nach dem innerstaatlichen Recht des einzelnen Mitgliedstaats.

In der Rechtssache 152/79

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von dem in der Grafschaft Sligo (Irland) tagenden High Court on Circuit in dem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

KEVIN LEE, Sligo,

gegen

LANDWIRTSCHAFTSMINISTER

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Richtlinie 72/159/EWG des Rates vom 17. April 1972 über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe (ABl. L 96, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. O'Keeffe und A. Touffait, der Richter J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans und O. Due,

Generalanwalt: J. P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

a) Die einschlägigen Rechtsvorschriften

Nach der Richtlinie 72/159 [1], ergänzt durch die Richtlinie 75/268 [2], sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine selektive Regelung zur Förderung entwicklungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe einzuführen, die darauf abzielt, die Bewirtschaftung und Entwicklung dieser Betriebe unter rationellen Bedingungen zu begünstigen (Art. 1). Als entwicklungsfähig im Sinne dieser Richtlinie gelten landwirtschaftliche Betriebe, deren Inhaber bestimmte Voraussetzungen erfüllt. Unter anderem muß er die Landwirtschaft als Hauptberuf betreiben, ausreichende berufliche Fähigkeiten besitzen und einen Betriebsentwicklungsplan aufstellen (Art. 2 und 4), der zeigen soll, daß bei Abschluß der sich modernisierende Betrieb in der Lage ist, zumindest ein Arbeitseinkommen zu erbringen, das dem in außerlandwirtschaftlichen Berufen in dem betreffenden Gebiet erzielten Einkommen vergleichbar ist.

Zu den übrigen sich für die Mitgliedstaaten aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen gehören unter anderem die Errichtung eines Systems zur Förderung der Buchführung in landwirtschaftlichen Betrieben (Art. 11), die Gewährung einer zu beantragenden Starthilfe für Betriebshelferdienste sowie Zusammenschlüsse für die rationellere gemeinschaftliche Nutzung landwirtschaftlicher Investitionsgüter oder für die gemeinschaftliche Bewirtschaftung (Art. 12) und die Einführung eines Systems von Beihilfen für Bewässerungs- und Flurbereinigungsmaßnahmen (Art. 13).

Im übrigen besteht eine Beschränkung für Beihilfen der Mitgliedstaaten, welche die in der Richtlinie vorgesehenen übersteigen. In einigen Fällen sind Beihilfen ganz untersagt (Art. 14).

In Irland wurde die Richtlinie durch eine vom Landwirtschafts- und Fischereiminister am 1. Februar 1974 erlassene Regelung über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe („Farm Modernization Scheme") ausgeführt.

b) Sachverhalt

Der Rechtsmittelkläger im Ausgangsverfahren, Kevin Lee, ist Büroangestellter bei der Firma Ag-Tech Refinery, Ballisodare, und betreibt die Landwirtschaft im Nebenberuf.

Er beantragte beim Landwirtschaftsminister nach dem Farm Modernization Scheme und der Richtlinie 72/159 eine Beihilfe von 420 IRL für Arbeiten zur Anlage eines Wasserversorgungssystems.

Der Landwirtschaftsminister gewährte lediglich einen Betrag von 15 IRL mit der Begründung, die von Lee durchgeführten Arbeiten stünden nicht ausschließlich im Zusammenhang mit der Modernisierung

1 — ABl. L 96, S. 1; englische Fassung: Official Journal, Special Edition, 1972 II, S. 324.

2 — ABl. L 128, S. 1.

landwirtschaftlicher Betriebe, da sie vor allem darauf abzielten, eine Reihe von Baugrundstücken für die Errichtung von Wohnhäusern mit Wasser zu versorgen.

Im Januar 1978 erhob Lee gegen den Landwirtschaftsminister Klage vor dem Circuit Court der Grafschaft Sligo. Der Landwirtschaftsminister machte in diesem Verfahren unter anderem geltend, das Gericht sei für die Entscheidung der von Lee erhobenen Klage nicht zuständig, da das irische Farm Modernization Scheme vorsehe, daß die Entscheidung des Ministers über alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit dieser Regelung und mit Arbeiten, die unter diese Regelung fielen, endgültig sei (Part VII Section 12 des „Farm Modernization Scheme").

Der Circuit Court wies die Klage am 28. April 1978 ab. Lee legte Rechtsmittel zum High Court on Circuit ein. Dieses Gericht hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 4. April 1979 die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Bezieht sich die Ratsrichtlinie 72/159/EWG, insbesondere in ihren Artikeln 13 und 14, ausschließlich auf die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe für landwirtschaftliche Zwecke oder gilt sie auch für die Erschließung von Land zur Errichtung von Wohnhäusern für Personen, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind?

2. Läuft eine Bestimmung wie die in dem vom irischen Landwirtschaftsminister erlassenen Farm Modernization Scheme vom 1. Februar 1974, wonach ‚die Entscheidung des Ministers über alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit dieser Regelung und mit Arbeiten, die unter diese Regelung fallen, ... endgültig [ist]', den Bestimmungen der Ratsrichtlinie 72/159/EWG zuwider?"

Der Vorlagebeschluß ist am 1. Oktober 1979 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschluß der Ersten Kammer vom 23. Januar 1980 hat der Gerichtshof dem Rechtsmittelkläger im Hauptverfahren nach Artikel 104 § 3 der Verfahrensordnung im Rahmen des Armenrechts eine Beihilfe bewilligt, um es ihm zu erleichtern, sich vertreten zu lassen.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben der Rechtsmittelkläger im Ausgangsverfahren, Kevin Lee, vertreten durch Barrister at Law Mary Robinson im Beistand der Solicitors Adrian P. Bourke & Co., der irische Landwirtschaftsminister, Rechtsmittelbeklagter im Ausgangsverfahren, vertreten durch Chief State Solicitor Louis J. Dockery als Bevollmächtigten im Beistand von Barrister at Law Harold A. Whelehan, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Bevollmächtigten Hendrik Bronkhorst und Mary Minch vom Juristischen Dienst der Kommission, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

Zum Sachverhalt

Der Berufungskläger im Ausgangsverfahren, *Kevin Lee,* trägt zunächst zum Sachverhalt vor, 1972 habe er einen kleinen landwirtschaftlichen Betrieb gekauft, der aus zwei Grundstücken von 11 und 4 Acre Größe bestanden habe. Der vorliegende Rechtsstreit betreffe nur das Grundstück von 4 Acre.

Er habe den Antrag auf Gewährung einer Beihilfe für die Wasserversorgung für das Grundstück von 4 Acre zur gleichen oder ungefähr zur gleichen Zeit gestellt wie den Antrag auf Gewährung einer Beihilfe für die Bodenverbesserung der beiden Grundstücke seines Betriebs. Nachdem das Landwirtschaftsministerium erklärt habe, keine Kenntnis vom ursprünglichen Antrag zu besitzen, habe er seinen Antrag am 9. Mai 1976 erneut gestellt und als Beweis eine Abschrift seines dahin gehenden Schreibens vorgelegt. 1975 seien die Bodenverbesserungsarbeiten auf den beiden Grundstücken durchgeführt und sei eine Wasserstelle auf dem kleineren Grundstück angelegt worden. Nach Bohrungen habe er in 280 Fuß Tiefe Wasser gefunden.

Er habe dem Landwirtschaftsministerium Quittungen vorgelegt, aus denen hervorgehe, daß die Bohrkosten und die Kosten der Installierung einer unterirdischen Leitung zu einer oberirdischen Viehtränke etwa 1 400 IRL betragen hätten. Er habe für die Schaffung der Wasserversorgung eine Beihilfe nach dem Scheme in Höhe von 30 % dieser Gesamtkosten beantragt; auf dieser Grundlage habe er vor dem Circuit Court seine Klage auf Zahlung von 420 IRL erhoben.

Zu der Zeit, als er die Bohrarbeiten durchgeführt sowie eine Pumpe und eine Zuleitung zu der auf seinem Grund gelegenen Tränke installiert habe, habe er auf dem Gelände ebenfalls einen Wasservorratsbehälter aufgestellt und eine T-Verzweigung an der Hauptleitung zur Tränke angebracht. Er habe dies deshalb getan, weil er eine allgemeine Baulanderschließungsgenehmigung für zwei auf dem 4-Acre-Grundstück gelegene Grundstücke für die Errichtung von privaten Wohnhäusern beantragt habe und die Grundstücke als erschlossenes Bauland mit Wasserversorgung habe verkaufen wollen. Er habe die beiden Grundstücke verkauft und eine Baugenehmigung für ein drittes Grundstück erhalten. Die drei Grundstücke grenzten aneinander und machten insgesamt etwa 1,5 Acre des 4-Acre-Grundstücks aus. Der Rest des Grundstücks werde als Weideland landwirtschaftlich genutzt, und das Vieh habe Zugang zu der zu diesem Zweck angelegten Tränke. Seinen Ausführungen zufolge beantragte Lee eine Beihilfe für die Einrichtung einer Wasserversorgung, weil er für sein landwirtschaftliches 4-Acre-Grundstück eine Wasserstelle benötigt habe, ohne die er das Grundstück nicht als Weideland hätte nutzen können.

Den Vorratsbehälter und die T-Verzweigung zur Versorgung der Wohnhäuser mit Wasser habe er auf seine Kosten installiert; die entsprechenden Beträge seien nicht in den Rechnungen enthalten, die er zur Stützung seines Antrags auf Beihilfe nach dem Scheme für einen bestimmten Prozentsatz der Kosten für die Einrichtung der Wasserversorgung vorgelegt habe.

Am 17. August 1977 habe ihm das Landwirtschaftsministerium aufgrund des Scheme einen Betrag von 15 IRL als Beihilfe zu den Kosten für die Verlängerung der unterirdischen Leitung ab der Westgrenze des Grundstücks und für die Anlegung der Tränke gewährt. Die gewährte Beihilfe habe sich weder auf die bei der Wassersuche entstandenen Bohrkosten noch auf die Kosten für die Installierung einer Pumpe erstreckt. Lee habe die Beihilfe daher mit der Begründung zurückgewiesen, sie sei den von ihm durchgeführten Arbeiten in keiner Weise angemessen; diese Arbeiten seien erforderlich gewesen, um die Versorgung des landwirtschaftlich genutzten Teils seines Geländes mit Wasser sicherzustellen. Das Landwirtschaftsministerium habe den angebotenen Betrag daraufhin

von 15 auf 26 IRL angehoben, sei jedoch bei seiner Auffassung geblieben, daß der Hauptanteil der durchgeführten Arbeiten der Versorgung von Baugrundstücken für private Wohnhäuser mit Wasser gedient habe.

Der *Landwirtschaftsminister*, Berufungsbeklagter im Ausgangsverfahren, schildert den Sachverhalt des Rechtsstreits, soweit er ihn für unstreitig hält.

— Im November 1974 habe Lee eine Baugenehmigung ffür die Errichtung von drei freistehenden Wohnhäusern auf dem erwähnten Teil des 4 Acre großen Grundstücks beantragt.

— Diese Baugenehmigung sei ihm im Februar 1975 erteilt worden; seitdem habe er zwei der Baugrundstücke verkauft, auf denen heute Wohnhäuser stünden.

— Im Februar 1975 habe Lee beim örtlichen Chief Agricultural Officer seine Aufnahme in das Förderungsprogramm nach dem Farm Modernization Scheme beantragt. Diesem Antrag sei stattgegeben worden, und man habe Lee als unter Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 72/159 fallenden Betriebsinhaber eingestuft.

— Die Richtigkeit dieser Einstufung sei im vorliegenden Verfahren nicht streitig. Damit habe der Antragsteller das Recht erworben, eine Beihilfe nach Part IV des Farm Modernization Scheme zu beantragen, nach dem der Landwirtschaftsminister als freiwillige Maßnahme gemäß Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 72/159 bestimmte Beihilfen für Betriebsinhaber gewähren könne, die nicht in den Genuß der aufgrund der obligatorischen Bestimmungen der Richtlinie erlassenen Förderungsmaßnahmen kommen könnten. Der Antragsteller betreibe die Landwirtschaft nicht im Hauptberuf und erziele einen bedeutenden Teil seines Einkommens aus anderen Tätigkeiten.

— Nach seiner Aufnahme in das Förderungsprogramm habe Lee beim Minister eine Beihilfe für Bodenverbesserungsarbeiten auf seinen beiden Grundstücken beantragt; außerdem habe er zwei getrennte Anträge auf Gewährung einer Beihilfe für Arbeiten zur Versorgung des 4-Acre-Grundstücks mit Wasser gestellt; der erste dieser Anträge sei nicht beschieden und durch den zweiten ersetzt worden. Letzterer habe zur vorliegenden Klage geführt. Es sei darauf hinzuweisen, daß der Antrag erst gestellt worden sei, nachdem Lee die Genehmigung zur Errichtung von Wohnhäusern erhalten habe.

— Dem Antrag sei nur insoweit stattgegeben worden, als er sich auf die Gewährung einer Beihilfe für die Wasserversorgung für das 4-Acre-Grundstück, d. h. für den Anschluß des Weidelands an die Wasserstelle und für die Einrichtung einer Tränke, bezogen habe; im übrigen sei der Antrag mit der Begründung zurückgewiesen worden, die vom Antragsteller mit dem Ziel durchgeführten Arbeiten, seine Grundstücke mit Wasser zu versorgen, dienten landwirtschaftsfremden Zwecken, nämlich der Anlage einer Wasserversorgung für Baugrundstücke, auf denen drei freistehende Wohnhäuser errichtet werden sollten und die der Antragsteller verkaufen wolle. Mindestens zwei dieser Baugrundstücke seien inzwischen verkauft worden; auf ihnen seien Wohnhäuser von Personen errichtet worden, die sich nicht der landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens des Berufungsklägers im Ausgangsverfahren widmeten.

— Das vorliegende Ersuchen um Vorabentscheidung nach Artikel 177 EWG-Vertrag gehe auf den Umstand zurück, daß die Wasserstelle, für deren Anlage der Berufungskläger im Ausgangsverfahren eine Beihilfe nach dem Farm Modernization Scheme begehre, für die Versorgung dieser Wohnhäuser genutzt werde.

Zur ersten Frage

Lee führt aus, der Antrag beziehe sich auf Brunnenbohrarbeiten, die er in der Absicht durchgeführt habe, ein Grundstück mit einer Wasserstelle zu versehen, das landwirtschaftlichen Zwecken habe dienen sollen; *später* habe er einen Teil dieses Wassers durch Anbringung einer T-Verzweigung abgezweigt und auf eigene Kosten einen Vorratsbehälter aufgestellt, so daß er etwa 35 % des Geländes als Bauland für die Errichtung von Wohnhäusern habe verkaufen können.

Nach Ansicht des Berufungsklägers im Ausgangsverfahren sollte sich der Gerichtshof bei seiner Auslegung der Ratsrichtlinie 72/159 nicht nur dazu äußern, ob diese Richtlinie ausschließlich die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe für landwirtschaftliche Zwecke betreffe, sondern auch darüber befinden, ob eine Person, die eine Beihilfe für ein landwirtschaftliches Grundstück beantragt habe, nicht *später* einen Teil dieses Grundstücks für den Bau von Wohnhäusern erschließen könne, die von nicht in der Landwirtschaft tätigen Personen bewohnt werden sollten.

Nach Ansicht des *Landwirtschaftsministers* ist die erste Frage zu verneinen.

Keine der Bestimmungen oder der Begründungserwägungen der Richtlinien 72/159 und 73/131 könne dahin ausgelegt werden, daß die Gewährung von Zuschüssen oder Beihilfen für den Bau von Wohnhäusern oder für deren Anschluß an öffentliche Versorgungsnetze zulässig sei.

Die *Kommission* äußert sich im gleichen Sinne. Die betreffenden Modernisierungsarbeiten könnten nur dann berücksichtigt werden, wenn sie sich auf landwirtschaftliche Betriebe bezögen.

Nach Artikel 14 der Richtlinie 72/159 fielen „Betriebsgebäude" nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung. Artikel 14 könne sich damit erst recht nicht auf private Wohnhäuser beziehen.

Zur zweiten Frage

Nach Ansicht von *Lee* stellt sich die Frage, ob die Ausführung einer Richtlinie durch eine Verwaltungsregelung, deren Durchführung vollkommen in das Ermessen der Verwaltung gestellt sei, eine ordnungsgemäße und angemessene Ausführung dieser Richtlinie und Verwirklichung der Rechte darstelle, die sie, sei es auch mittelbar, für die einzelnen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft begründe.

Insoweit bestehe ein Unterschied zwischen dem Status einer Person, die eine rein administrative Regelung mit einer Klausel in Anspruch zu nehmen suche, wonach „die Entscheidung des Ministers über alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Regelung und den Arbeiten, die unter diese Regelung fallen, ... endgültig [ist]", und einer Person, die einen Anspruch auf eine Vergünstigung nach einer aufgrund von Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen erlassenen Regelung geltend mache, in denen die Kriterien und Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Regelung festgelegt seien. Selbst wenn man davon ausgehe, daß jene in der Regelung enthaltene Klausel die von der irischen Rechtsprechung definierte Zuständigkeit der irischen Gerichte nicht völlig entfallen lassen könne, nehme sie, wenn sie nach irischem Recht überhaupt eine Wirkung habe, dem Berufungskläger doch die Rechte, die ihm das Gemeinschaftsrecht mittelbar zuerkenne.

Auch wenn der Klausel keine rechtliche Wirkung zukomme, sei sie doch aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts im übrigen deshalb angreifbar, weil sie sich in der Praxis dahin auswirken könne, den einzelnen zustehende Rechte zu nehmen oder sie davon abzuhalten, diese Rechte geltend zu machen.

Es gehe darum, ob die durch eine Richtlinie eingeräumten Rechte durch die in einem Mitgliedstaat zur Ausführung dieser Richtlinie gewählte Methode zunichte gemacht werden könnten. Dies sei eine andere Frage als die nach der unmittelbaren Wirkung der Ratsrichtlinie 72/159; sie betreffe nämlich die Auslegung der Tragweite der den einzelnen vom Gemeinschaftsrecht eingeräumten Rechte, da es Ziel einer Richtlinie des Rates sei, den einzelnen durch die Ausführung der betreffenden Richtlinie in den Mitgliedstaaten bestimmte Rechte zu gewährleisten.

Nach Ansicht des Berufungsklägers im Ausgangsverfahren ist diese Frage zu verneinen.

Demzufolge stelle sich das Problem, wie eine nationale Maßnahme nach dem Gemeinschaftsrecht zu beurteilen sei, welche die Rechte beseitige oder beschränke, die den einzelnen durch die Ratsrichtlinie gesichert werden sollten.

Lee ist der Ansicht, er sei für den Fall, daß die zur Ausführung der Richtlinie 72/159 erlassene Regelung tatsächlich fehlerhaft sein sollte — sei es, weil sie ihm und anderen Betroffenen die Rechte nicht einräume, die ihnen die Richtlinie habe sichern wollen, sei es, weil sie die ihnen durch diese Richtlinie eingeräumten Rechte ganz oder teilweise beseitige — nach den Regeln des Gemeinschaftsrechts Inhaber unmittelbarer Rechte, die er vor den irischen Gerichten ungeachtet des Wortlauts jener in der Regelung enthaltenen Klausel geltend machen können müsse.

Im Ergebnis schlägt er dem Gerichtshof vor, die gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

„1. Die Richtlinie 72/159 des Rates und insbesondere ihre Artikel 13 und 14 betreffen, soweit sie sich auf Beihilfeanträge beziehen, ausschließlich die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe für landwirtschaftliche Zwecke; ist jedoch nach einer in Ausführung der Ratsrichtlinien erlassenen nationalen Regelung ein Antrag gestellt oder einem solchen stattgegeben worden, so ist es dem Antragsteller durch den Wortlaut dieser Ratsrichtlinie nicht völlig verwehrt, einen kleinen Teil des Geländes, für das Beihilfe gewährt worden ist, für andere landwirtschaftliche Zwecke zu verkaufen, wie etwa den Bau von Wohnhäusern, die von nicht in der Landwirtschaft tätigen Personen bewohnt werden sollen.

2. Die Richtlinie 72/159 des Rates ist von den Mitgliedstaaten so auszuführen, daß die Rechte, die sie nach dem Gemeinschaftsrecht geschaffen hat und die sie für die einzelnen in den Mitgliedstaaten hat sichern wollen, durch die zur Ausführung der Richtlinie in einem bestimmten Mitgliedstaat gewählte Methode nicht beschnitten oder beseitigt werden."

Der *Landwirtschaftsminister* führt aus, die Richtlinien 72/159 und 73/131 beließen den Mitgliedstaaten nach Artikel 189 EWG-Vertrag einen sehr weiten Ermessensspielraum bei der Wahl der Form und der Mittel (vgl. dritte Begründungserwägung der Richtlinie 72/159).

Im Einklang mit diesen Bestimmungen habe sich Irland dafür entschieden, den ihm aus der Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen durch den Erlaß einer Verwaltungsregelung durch den Landwirtschaftsminister nachzukommen.

Diese Regelung entspreche Artikel 7 der Richtlinie 72/159. Der Landwirtschaftsminister sei die für die Durchführung dieser Regelung und die Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinien verantwortliche Stelle. Part VII Section 12 der Regelung sehe vor, daß „die Entscheidung des Ministers über alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit dieser Regelung und mit Arbeiten, die unter diese Regelung fallen, . . . endgültig [ist]".

Der Landwirtschaftsminister bestreitet jedoch nicht, daß die Nichteinführung der in den Richtlinien vorgeschriebenen Regelung und die Nichteinhaltung der entsprechenden Bestimmungen der Richtlinien eine gegen ihn gerichtete Klage vor den irischen Gerichten möglich machen würden. Er sei gleichfalls verpflichtet, bei der im Einklang mit den Richtlinien stehenden Durchführung der Regelung die allgemeinen Rechtsgrundsätze („rules of natural justice") und die Vorschriften der Verfassung zu beachten. Im vorliegenden Verfahren sei nicht geltend gemacht worden, daß diese Grundsätze oder Vorschriften verletzt worden seien.

Dagegen falle es nicht in die Zuständigkeit eines irischen Gerichts, über die Begründetheit eines nach dieser Regelung gestellten Beihilfeantrags zu entscheiden; ebensowenig könne das Gericht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Ministers setzen.

Nach Ansicht des Landwirtschaftsministers ist die zweite Frage daher zu verneinen.

Die *Kommission* führte aus, die Richtlinie des Rates über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe müsse von den Mitgliedstaaten durch Maßnahmen ausgeführt werden, die für die einzelnen Rechte begründeten, welche diese vor Gericht geltend machen könnten. Diese Schlußfolgerung ergebe sich aus den Zielen und dem Wortlaut der Richtlinie.

Unter diesen Umständen stelle sich die Frage, durch welche Klagemöglichkeiten diese Rechte geschützt werden müßten. Hierzu verweist die Kommission auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes (EuGH 16. Dezember 1976 — Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland, 33/76 — Slg. 1976, 1989, und Comet/Produktschap voor Siergewassen, 45/76 — Slg. 1976, 2043). Im Urteil in der Rechtssache Rewe habe der Gerichtshof folgendes ausgeführt: „Die Aufgabe, den Rechtsschutz zu gewährleisten, der sich für den Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergibt, obliegt entsprechend dem in Artikel 5 EWG-Vertrag ausgesprochenen Grundsatz der Mitwirkungspflicht den innerstaatlichen Gerichten. Mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf diesem Gebiet sind deshalb die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten; dabei dürfen freilich diese Bedingungen nicht ungünstiger gestaltet werden als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen."

Die ordnungsgemäße Ausführung der betreffenden Richtlinie setze voraus, daß durch die nationalen Ausführungsmaßnahmen bestimmte Rechte geschaffen würden; zur Durchsetzung dieser durch die Richtlinie mittelbar geschaffenen Rechte müßten somit die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen normalen Klagewege beschritten werden können. Um die Ziele der Richtlinie zu erreichen und um den sich aus ihr ergebenden Verpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen, müßten die Mitgliedstaaten eine Lage schaffen, aus der den Bürgern Rechte erwüchsen, zu deren Durchsetzung die in den einzelnen Mitgliedstaa-

ten vorgesehenen normalen, wie auch immer gearteten, Klagemöglichkeiten zur Verfügung stehen müßten. Diese durch das Gemeinschaftsrecht unmittelbar oder mittelbar begründeten Rechte müßten für die Bürger auf dem Klageweg durchsetzbar sein. Bestünden solche Klagemöglichkeiten nicht, gefährde dies nicht nur die Ziele der Richtlinie, sondern mache es auch unmöglich, bei der Anwendung der Richtlinie und der zu ihrer Ausführung erlassenen staatlichen Maßnahmen auf die Angehörigen verschiedener Mitgliedstaaten oder auch ein und desselben Mitgliedstaats den nötigen Grad von Einheitlichkeit zu erreichen. Nach den Artikeln 5 und 7 EWG-Vertrag sei ein gewisses Maß an Einheitlichkeit bei der Ausführung einer Richtlinie auch dann vorgeschrieben, wenn dieser grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung zukomme. Unter Bezugnahme auf die angeführten Urteile vertritt die Kommission daher die Auffassung, hinsichtlich des Rechtsschutzes, den die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Ausführung der betreffenden Richtlinie sicherzustellen hätten, sei auf dasselbe Kriterium abzustellen, das in jenen beiden Rechtssachen berücksichtigt worden sei; es komme darauf an, daß die Verfahren, die zum Schutz der sich aus den nationalen Ausführungsmaßnahmen ergebenden Rechte der Bürger vorgesehen seien, nicht ungünstiger ausgestaltet sein dürften als gleichartige Verfahren, die rein nationale Maßnahmen beträfen, durch die den Bürgern bestimmte Rechte eingeräumt werden sollten.

Nach Ansicht der Kommission wollten die zuständigen irischen Behörden mit dem Erlaß des „Farm Modernization Scheme" bestimmte Rechte für die Personen begründen, die den Bedingungen und Definitionen der Regelung entsprächen. Die irische Modernisierungsregelung genüge somit den genannten gemeinschaftsrechtlichen Kriterien.

Der Kommission zufolge wird die Bestimmung, nach der die Entscheidung des Ministers endgültig ist, von den irischen Gerichten dahin ausgelegt, daß sie keine etwa vorher bestehende Klagemöglichkeit ausschließt. Unter diesen Umständen sei die betreffende Bestimmung mit der Richtlinie vereinbar.

Die Kommission schlägt dem Gerichtshof daher vor, die Fragen des High Court wie folgt zu beantworten:

„1. Die Richtlinie 72/159 über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe und insbesondere ihre Artikel 13 und 14 beziehen sich ausschließlich auf die Entwicklung von Betrieben für landwirtschaftliche Zwecke und betreffen nicht die Förderung von Wohnhäusern.

2. Die Richtlinie 72/159 ist durch nationale Maßnahmen auszuführen, die für die einzelnen Rechte begründen, welche durch die im nationalen Recht bestehenden normalen Klagemöglichkeiten geschützt sein müssen. Eine Bestimmung des nationalen Rechts, durch die normale Klagemöglichkeiten ganz oder teilweise ausgeschlossen werden, ist mit der Richtlinie unvereinbar."

III — Mündliche Verhandlung

Der Berufungskläger im Ausgangsverfahren, vertreten durch Barrister M. Robinson, die Berufungsbeklagte im Ausgangsverfahren, vertreten durch Barrister H. Whelehan, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Bevollmächtigten H. Bronkhorst und M. Minch, haben in der Sitzung vom 13. Februar 1980 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 20. März vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschluß vom 4. April 1979, beim Gerichtshof eingegangen am 1. Oktober 1979, hat der irische High Court dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 72/159 des Rates vom 17. April 1972 über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe (ABl. L 96, S. 1) vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit, in dem es um einen Antrag auf eine Beihilfe zu Bewässerungsarbeiten nach dem „Farm Modernization Scheme" (Regelung zur Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe) geht; diese Regelung war vom irischen Landwirtschafts- und Fischereiminister in Ausführung der vorerwähnten Richtlinie 72/159 und der Richtlinie 73/131 des Rates vom 15. Mai 1973 zu der Ausrichtungsprämie nach Artikel 10 der Richtlinie 72/159 (ABl. L 153, S. 24) erlassen worden.

3 Das innerstaatliche Gericht hält die Auslegung der Richtlinie 72/159, insbesondere ihrer Artikel 13 und 14, für erforderlich, um die Vereinbarkeit der irischen Ausführungsregelung mit dieser Richtlinie beurteilen zu können.

Zur ersten Frage

4 Die erste Frage geht dahin, ob sich die Ratsrichtlinie 72/159, insbesondere in ihren Artikeln 13 und 14, ausschließlich auf die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe für landwirtschaftliche Zwecke bezieht oder ob sie auch für die Erschließung von Land zur Errichtung von Wohnhäusern für Personen gilt, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind.

5 Nach ihren ersten beiden Begründungserwägungen ist es Ziel der Richtlinie 72/159, zur Reform der Agrarstruktur als eines wesentlichen Bestandteils der Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik beizutragen. Gemäß Artikel 1 führen die Mitgliedstaaten zur Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für eine merkliche Verbesserung der Einkommen sowie der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft eine selektive Regelung zur Förderung entwicklungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe ein, die darauf abzielt, die Bewirtschaftung und Entwicklung dieser Betriebe unter rationellen Bedingungen zu begünstigen.

6 Artikel 13 sieht die Förderung von Flurbereinigungs- und Bewässerungsmaßnahmen zur Modernisierung von Betrieben vor, welche die in Artikel 2 der Richtlinie genannten Voraussetzungen erfüllen. Diese Voraussetzungen betreffen den Betriebsinhaber, der die Landwirtschaft als Hauptberuf betreiben und ausreichende berufliche Fähigkeiten besitzen muß, die Buchführung und den Entwicklungsplan des Betriebs sowie dessen Arbeitseinkommen. Artikel 14 Absatz 2 der Richtlinie betrifft die landwirtschaftlichen Betriebe, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, denen die Mitgliedstaaten aber dennoch bestimmte Beihilfen gewähren können. So ist in Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 2 Buchstabe a, den die Parteien des Ausgangsverfahrens für die im vorliegenden Fall einschlägige Bestimmung halten, vorgesehen, daß die Mitgliedstaaten für einen bestimmten Zeitraum Übergangsbeihilfen an Betriebsinhaber gewähren können, die das in der Richtlinie festgesetzte Arbeitseinkommen nicht erreichen und auch die Rente noch nicht erhalten können, die in der Richtlinie 72/160 des Rates vom 17. April 1972 über die Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung (ABl. L 96, S. 9) vorgesehen ist.

7 Aus diesen Bestimmungen geht hervor, daß die Richtlinie 72/159 im allgemeinen und ihre Artikel 13 und 14 im besonderen sich nur auf die Bodenentwicklung für landwirtschaftliche Zwecke im Rahmen einer Reform der Agrarstruktur beziehen und auf Wasserversorgungsarbeiten im Hinblick auf die Errichtung von Wohnhäusern keine Anwendung finden können.

8 Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß sich die Richtlinie 72/159 und insbesondere ihre Artikel 13 und 14 ausschließlich auf die Entwicklung der Betriebe zu landwirtschaftlichen Zwecken beziehen.

9 Es ist Sache des innerstaatlichen Gerichts zu entscheiden, ob durch die Wasserversorgungsarbeiten, die den Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits bilden, in erster Linie der Wasseranschluß von Wohnhäusern hergestellt werden sollte oder ob ein Teil dieser Arbeiten die Modernisierung eines landwirtschaftlichen Betriebs betraf.

Zur zweiten Frage

10 Nach Part VII Section 12 des irischen „Farm Modernization Scheme" ist „die Entscheidung des Ministers über alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit dieser Regelung und mit Arbeiten, die unter diese Regelung fallen, ... endgültig" („shall be final"). Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob eine derartige Bestimmung der Richtlinie 72/159 zuwiderläuft.

11 Den Ausführungen der Parteien des Ausgangsverfahrens und der Kommission vor dem Gerichtshof zufolge steht eine Vorschrift von der Art der genannten Section 12 nach irischem Recht der Wahrnehmung von Klagemöglichkeiten zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Ministers nicht entgegen. Es ist jedoch nicht Sache des Gerichtshofes, im Rahmen der ihm gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zufallenden Aufgabe das innerstaatliche Recht eines Mitgliedstaats auszulegen. Die Vorlagefrage ist somit dahin zu verstehen, daß mit ihr Auskunft darüber begehrt wird, welche Verpflichtungen sich aus der Richtlinie für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Klagemöglichkeiten für Personen ergeben, die die Gewährung von Vergünstigungen nach dieser Richtlinie beantragt haben.

12 Nach Artikel 189 EWG-Vertrag ist die Richtlinie für den Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt ihm jedoch die Wahl der Form und der Mittel. Die Beantwortung der vom vorlegenden Gericht gestellten Frage hängt somit davon ab, welches Ziel mit der Richtlinie 72/159 erreicht werden soll. Zu diesem Zweck ist anhand einer Untersuchung der Vorschriften und der Zielsetzungen dieser Richtlinie zu ermitteln, ob das mit ihr angestrebte Ziel die Eröffnung von Klagemöglichkeiten gegen Entscheidungen der Verwaltung über die Gewährung der in der Richtlinie vorgesehenen Vergünstigungen einschließt.

13 Die Richtlinie 72/159 betrifft die Gewährung finanzieller Anreize zur Verbesserung der strukturellen Voraussetzungen in der Landwirtschaft durch die Mitgliedstaaten. Nach ihrem Titel I sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine selektive Regelung zur Förderung entwicklungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe einzuführen, deren Inhaber einen Entwicklungsplan aufgestellt hat, der den in der Richtlinie niedergelegten Voraussetzungen entspricht. Den einzelnen Mitgliedstaaten bleibt es in gewissen Grenzen überlassen, bestimmte Anforderungen zu definieren, von denen der Anwendungsbereich dieser selektiven Regelung abhängt, wie etwa den Begriff des hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers oder das Erfordernis ausreichender beruflicher

Fähigkeiten. Gemäß Artikel 7 benennen die Mitgliedstaaten die mit der Prüfung der Anträge und der Genehmigung der Entwicklungspläne beauftragten Stellen und legen das Prüfungs- und Genehmigungsverfahren fest. Titel II der Richtlinie betrifft andere Maßnahmen zugunsten landwirtschaftlicher Betriebe; nach den Vorschriften dieses Titels sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bestimmte Förderungs- oder Beihilfesysteme einzuführen, und befugt, bestimmte Übergangs- oder Sonderbeihilfen zu gewähren. In Titel III schließlich ist vorgesehen, daß bestimmte Ausgaben der Mitgliedstaaten im Rahmen der in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen durch den EAGFL erstattungsfähig sind; bei der Übermittlung ihrer zur Ausführung der Richtlinie erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften haben die Mitgliedstaaten die Zusammenhänge zu erläutern, die auf regionaler Ebene zwischen der betreffenden Maßnahme und den wirtschaftlichen und agrarstrukturellen Verhältnissen bestehen.

14 Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß es Sache der Mitgliedstaaten selbst ist, das von der Gemeinschaft beabsichtigte Vorgehen auf der Grundlage einer gemeinschaftlichen Konzeption auszuführen und unter den von der Gemeinschaft festgesetzten Bedingungen selbst zu bestimmen, inwieweit dieses Vorgehen in bestimmten Gebieten verstärkt oder auf gewisse Gebiete konzentriert werden muß.

15 Unter diesen Umständen und in Ermangelung entgegenstehender Hinweise in den Bestimmungen der Richtlinie ist diese dahin zu verstehen, daß sie die Mitgliedstaaten verpflichtet oder gegebenenfalls ermächtigt, Regelungen zu erlassen oder beizubehalten, die den von der Gemeinschaft im Hinblick auf die Reform der Agrarstruktur festgelegten Kriterien im ganzen gesehen genügen, im übrigen jedoch entsprechend dem innerstaatlichen Recht jedes Mitgliedstaats ausgestaltet sind.

16 Daraus ergibt sich, daß die Richtlinie 72/159 keine besonderen Verpflichtungen hinsichtlich der Eröffnung von Klagemöglichkeiten gegen die im Rahmen der nationalen Ausführungsbestimmungen getroffenen Verwaltungsentscheidungen mit sich bringt; diese Frage richtet sich vielmehr weiterhin nach dem innerstaatlichen Recht des einzelnen Mitgliedstaats.

17 Daher ist auf die zweite Frage zu antworten, daß die Ausführung der Richtlinie 72/159 für die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, keine besonderen Verpflichtungen mit sich bringt, Klagemöglichkeiten für Personen zu eröffnen, die die Gewährung von Vergünstigungen nach dieser Richtlinie beantragt haben.

Kosten

18 Die Auslagen der Kommission, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom irischen High Court mit Beschluß vom 4. April 1979 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Richtlinie 72/159 des Rates vom 17. April 1972 und insbesondere ihre Artikel 13 und 14 beziehen sich ausschließlich auf die Entwicklung der Betriebe zu landwirtschaftlichen Zwecken.**

2. **Die Ausführung der Richtlinie 72/159 bringt für die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, keine besonderen Verpflichtungen mit sich, Klagemöglichkeiten für Personen zu eröffnen, die die Gewährung von Vergünstigungen nach dieser Richtlinie beantragt haben.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Mai 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher