kriterier, Fællesskabet har fastsat for ændringen af landbrugsstrukturerne, men som i øvrigt gennemføres i overensstemmelse med hver enkelt medlemsstats nationale ret.

Heraf følger, at det nævnte direktiv ikke indebærer særlige forpligtelser til at stille retsmidler til rådighed over for afgørelser, som træffes inden for rammerne af de til gennemførelsen af direktivet indførte nationale bestemmelser, men at dette problem må løses efter hver enkelt medlemsstats nationale ret.

I sag 152/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af High Court on Circuit, County of Sligo (Irland), er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

KEVIN LEE, Sligo,

og

LANDBRUGSMINISTERIET

at opnå præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 72/159 af 17. april 1972 (EFT 1972 II, s. 312) om modernisering af landbrugsbedrifter,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans og O. Due,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

a) Retsforskrifter

Ifølge direktiv 72/159 [1], som er suppleret ved direktiv 75/268 [2], skal medlemsstaterne indføre en selektiv støtteordning for landbrugsbedrifter med udviklingsmuligheder, som har til formål under nærmere angivne betingelser at fremme disse bedrifters virksomhed og udvikling (artikel 1). I henhold til direktivet anses en landbrugsbedrift for at have udviklingsmuligheder, såfremt driftslederen opfylder bestemte betingelser: han skal navnlig udøve landbrugsvirksomhed som hovederhverv, være i besiddelse af tilstrækkelig faglig dygtighed og opstille en udviklingsplan for virksomheden (artiklerne 2 og 4), hvorved det påvises, at den landbrugsbedrift, der er under modernisering, ved planens afslutning mindst vil kunne frembringe en arbejdsindkomst svarende til den, som kan opnås ved ikke-landbrugsmæssig beskæftigelse i samme område.

Blandt de øvrige forpligtelser, direktivet pålægger medlemsstaterne, er forligtelsen til at indføre en støtteordning til fremme af regnskabsføring i landbrugsbedrifter (artikel 11), til efter anmodning at yde en igangsætningsstøtte til anerkendte grupper, som har til formål at nå frem til et samarbejde mellem bedrifterne, en mere rationel fælles udnyttelse af landbrugsmateriellet eller en fælles drift (artikel 12), og til at indføre støtteordninger til overrislingsarbejder og sammenlægning af jordarealer (artikel 13).

Desuden er der sat grænser for den støtte fra medlemsstaterne, som overstiger den i direktivet hjemlede. I visse tilfælde forbyder direktivet bestemte former for støtte (artikel 14).

I Irland er direktivet gennemført ved Farm Modernization Scheme, som blev udstedt af ministeren for landbrug og fiskeri den 1. februar 1974.

b) Faktiske omstændigheder

Kevin Lee, appellanten i hovedsagen, arbejder som kontorfunktionær hos Ag-Tech Refinery i Ballisodare, og driver landbrug på deltid.

Han har indgivet ansøgning til landbrugsministeriet om en støtte på 420 IRL efter Farm Modernization Scheme og direktiv 72/159, for arbejde udført i forbindelse med installering af et vandforsyningsanlæg.

Landbrugsministeriet har kun bevilget 15 IRL med den begrundelse, at det af Lee udførte arbejde ikke udelukkende angår udvikling eller modernisering af land-

1 — EFT 1972 II, s. 312.
2 — EFT L 128, 1975, s. 1.

brugsbedrifter, men hovedsagelig vandforsyning til en række parceller, hvorpå der skal opføres beboelsesejendomme.

Lee har i 1978 anlagt sag mod landbrugsministeriet ved Circuit Court of the County of Sligo. Landbrugsministeriet har for denne ret bl.a. gjort gældende, at retten ikke har den nødvendige kompetence til at afgøre den af Lee anlagte sag, da den irske Farm Modernization Scheme bestemmer, at ministerens afgørelse om ethvert spørgsmål vedrørende ordningen eller arbejder, foretaget i henhold til denne ordning, er endelig (Section 12 i afsnit VII i »Farm Modernization Scheme«).

Den 28. april 1978 har Circuit Court frifundet landbrugsministeriet. Lee har appelleret sagen til High Court on Circuit. Denne ret har ved kendelse af 4. april 1979 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Vedrører Rådets direktiv 72/159, og navnlig artiklerne 13 og 14, udelukkende udviklingen af landbrugsbedrifter til landbrugsmæssige formål, eller omfatter direktivet også byggemodning af landbrugsjord med henblik på opførelse af beboelsesejendomme til personer, som ikke er aktivt beskæftiget med landbrug?

2. Er en bestemmelse som den, der er indført af den irske landbrugsminister den 1. februar 1974 i Farm Modernization Scheme, og hvorefter 'ministerens afgørelse om ethvert spørgsmål vedrørende ordningen eller arbejder, foretaget i henhold hertil, er endelig' i strid med bestemmelserne i Rådets direktiv 72/159?«

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolen den 1. oktober 1979.

Ved kendelse, afsagt den 23. januar 1980 af første afdeling, har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 104, stk. 3, besluttet at bevilge appellanten i hovedsagen fri proces til hjælp til udgifterne ved dennes repræsentation.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Lee, appellanten i hovedsagen, ved Mary Robinson, Barrister at Law, instrueret af Adrian P. Bourke & Co., Solicitors, af det irske landbrugsministerium, indstævnte i hovedsagen, ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery, som befuldmægtiget, bistået af Harold A. Whelehan, Barrister at Law, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Hendrik Bronkhorst og Mary Minch, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

De faktiske omstændigheder

Kevin Lee, appellanten i hovedsagen, har først fremført anbringender vedrørende tvistens faktiske omstændigheder. Han købte i 1972 en lille landbrugsbedrift med to grundstykker, et på 11 acres og et andet på 4 acres. Nærværende sag angår kun grundstykket på 4 acres.

Lee har anført, at ansøgningen om støtte til vandforsyning af grundstykket på 4 acres blev indgivet samtidig med eller omtrent samtidig med ansøgningen om støtte til jordforbedring af de to grundstykker, som hans bedrift består af. Da landbrugsministeriet erklærede ikke at have noget kendskab til den første ansøgning, indgav han atter ansøgning den 9. maj 1976 og fremsendte som bevis en kopi af den første skrivelse. Jordforbedringsarbejderne på de to grundstykker og installeringen af et vandforsyningsanlæg på grundstykket på 4 acres blev udført i 1975. Lee borede efter vand og fandt en kilde i 280 fods dybde. Han fremsendte kvitteringer til landbrugsministeriet, som viste, at de samlede boreomkostninger og omkostningerne ved installering af et underjordisk rør til et vandingstrug til kvæget androg cirka 1 400 IRL. I støtte til vandforsyning efter ordningen anmodede Lee om 30 % af de samlede omkostninger, og det var herom, han anlagde sag ved Circuit Court til betaling af 420 IRL.

Resten af grundstykket udnyttes til landbrugsmæssige formål, bl.a. græsning, og kvæget har adgang til det med henblik herpå installerede vandingstrug. Lee havde ønsket og anmodet om støtte til installering af vand, fordi han havde brug for et vandingssted på sit grundstykke på 4 acres, idet han ellers ikke kunne benytte det til græsning.

Vandreservoiret og forbindelsesrøret i T-form, som forsynede de private beboelsesejendomme med vand, betalte han selv udgifterne til, og de var ikke omfattet af de regninger, som han havde vedlagt ansøgningen efter ovennævnte ordning om støtte til en vis procentdel af omkostningerne ved installering af vand.

På det tidspunkt, hvor Lee borede efter vand og installerede en pumpe og en rørledning til vandingstruget på sin jord, installerede han også en vandbeholder, der skulle tjene som reservoir, og indsatte en forbindelse i T-form på rørledningen, som førte til vandingstruget. Det gjorde han, fordi han havde ansøgt om en generel byggetilladelse for to parceller med henblik på opførelse af private beboelsesejendomme på grundstykket på 4 acres, og fordi han ønskede at sælge dem som byggemodnede parceller med ordnede vej- og vandforsyningsforhold. Han solgte de to parceller og opnåede byggetilladelse for en tredje. De tre parceller ligger sammen og udgør i alt 1,5 acres af grundstykket på 4 acres.

Den 17. august 1977 fik Lee tilsagn fra landbrugsministeriet om støtte i henhold til ordningen på et beløb på 15 IRL, svarende til en procentdelomkostningerne ved udvidelsen af den underjordiske rørledning fra grundstykkets vestlige side og omkostningerne ved installering af vandingstruget. Støtten omfattede hverken boreomkostningerne eller omkostningerne ved installering af en pumpe, hvorfor Lee afslog støtten med den begrundelse, at den stod i fuldstændig misforhold til de af ham udførte arbejder, som han fastholdt var nødvendige for at sikre vandforsyningen til den del af hans jord, som blev anvendt til landbrug. Herefter forhøjede landbrugsministeriet det tilbudte beløb fra 15 til

26 IRL, men fastholdt, at størstedelen af arbejdet var blevet udført for at forsyne de parceller, som var beregnet til private beboelsesejendomme, med vand.

Landbrugsministeriet, indstævnte i hovedsagen, har fremlagt en række oplysninger om baggrunden for sagen, der efter ministeriets skøn vedrører spørgsmål, hvorom der ikke er tvist.

— I november 1974 ansøgte Lee om en byggetilladelse med henblik på opførelse af tre beboelsesejendomme på den nævnte del af grundstykket på 4 acres.

— Han blev meddelt byggetilladelse i februar 1975 og har siden solgt to af de parceller, hvorpå der nu eksisterer beboelsesejendomme.

— I februar 1975 ansøgte Lee den lokale Chief Agricultural Officer om at blive tilsluttet ordningen med modernisering af landbrugsbedrifter. Ansøgningen blev imødekommet, og Lee blev klassificeret som driftsleder, jf. artikel 14, stk. 2, litra a), i direktiv 72/159.

— Rigtigheden af denne klassificering er ikke bestridt i den foreliggende sag. Lee var derfor berettiget til at ansøge om støtte i henhold til afsnit IV i Farm Modernization Scheme, i medfør af hvilken landbrugsministeren, som en frivillig foranstaltning truffet i henhold til artikel 14, stk. 2, litra a), i direktiv 72/159, har udstedt bestemmelser om ydelse af visse former for støtte til driftsledere, som ikke var berettiget til de støtteforanstaltninger, som var indført i henhold til direktivets bindende bestemmelser. Ansøgeren udøver ikke landbrugsvirksomhed som hovederhverv og oppebærer en væsentlig del af sine indtægter fra anden beskæftigelse.

— Efter at være blevet tilsluttet ordningen indgav ansøgeren anmodning til ministeriet om støtte til jordforbedringsarbejder på to parceller på sin ejendom; han indgav endvidere to særskilte ansøgninger om støtte til vandforsyning til grundstykket på 4 acres, hvoraf den første forblev ubesvaret og derefter afløst af den anden. Det er sidstnævnte ansøgning, der har ført til den foreliggende sag. Det skal bemærkes, at den først blev indgivet, efter at ansøgeren havde opnået en byggetilladelse med henblik på opførelse af beboelsesejendomme.

— Bortset fra den del af Lee's ansøgning om støtte til vandforsyning til grundstykket på 4 acres, der vedrørte græsningsarealets tilslutning til vandforsyningsanlægget og installeringen af et vandingstrug, blev ansøgningen afslået med den begrundelse, at de arbejder, ansøgeren har udført med henblik på at forsyne sin jord med vand, tjente private og ikke landbrugsmæssige formål, nemlig installering af vand på de parceller, som var bestemt til opførelse af tre uafhængige beboelsesejendomme, som ansøgeren ville sælge. Mindst to af disse parceller er siden hen blevet solgt, og der er blevet opført beboelsesejendomme af personer, som ikke udøver landbrugsvirksomhed på Lee's jord.

— Den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse i henhold til EØF-traktatens artikel 177 skyldes den omstændighed, at det vandforsyningsanlæg, som appellanten i hovedsagen har rejst krav om støtte til i henhold til Farm Modernization Scheme, anvendes til at forsyne disse beboelsesejendomme med vand.

Det første spørgsmål

Lee anfører, at ansøgningen vedrørte borearbejder, som han udførte med henblik på at forsyne et grundstykke, der skulle bruges til landbrugsmæssige formål, med et vandforsyningsanlæg, og at det først var *senere*, at han bortledte en del af dette vand ved at indsætte et forbindelsesrør i T-form og på egne omkostninger installere et vandreservoir, således at han senere kunne sælge omkring 35 % af jorden til opførelse af beboelsesejendomme.

Ifølge Lee bør Domstolen ved fortolkningen af Rådets direktiv 72/159 ikke blot angive, om direktivet udelukkende vedrører udviklingen af landbrugsbedrifter til landbrugsmæssige formål, men også om en person, der ansøger om støtte til landbrugsjord, *senere* kan byggemodne en del af grunden til opførelse af beboelsesejendomme til personer. som ikke er aktivt beskæftiget med landbrug.

Efter *landbrugsministeriets* opfattelse skal det første spørgsmål besvares benægtende.

Ingen af bestemmelserne eller betragtningerne til direktiverne 72/159 og 73/131 kan fortolkes således, at der kan ydes tilskud eller støtte til opførelse af beboelsesejendomme eller til at tilslutte disse til offentligt forsyningsnet.

Kommissionen har samme opfattelse af disse spørgsmål. De pågældende moderniseringsarbejder er kun omfattet af ordningen, såfremt de vedrører landbrugsbedrifter.

Ifølge artikel 14 i direktiv 72/159 falder »avlsbygninger« ikke ind under bestemmelsens anvendelsesområde. Dette betyder så meget mere, at artikel 14 heller ikke omfatter private beboelsesejendomme.

Det andet spørgsmål

Ifølge *Lee* drejer spørgsmålet sig om, hvorvidt en metode til gennemførelse af et direktiv, som har form af en administrativ ordning, hvis gennemførelse fuldt ud er overladt til administrationens skøn, er en hensigtsmæssig og adækvat gennemførelse af et direktiv og de rettigheder, som dette, om end indirekte, afføder for private i Fællesskabets medlemsstater.

Der er her en forskel mellem, på den ene side, stillingen for en person, som ansøger om ydelser efter en rent administrativ ordning, der indeholder en bestemmelse om, at »ministerens afgørelse om ethvert spørgsmål vedrørende ordningen eller arbejder, foretaget i henhold hertil, er endelig«, og på den anden side stillingen for en person, som hævder en ret til en ydelse efter en ordning, som er indført ved en ved lov eller administrativt fastsat bestemmelse, hvori de nødvendige kriterier og betingelser for at rejse krav efter ordningen er fastsat. Selv om det antages, at ovennævnte bestemmelse i ordningen ikke helt kan fortrænge de irske retters kompetence efter gældende irsk retspraksis, berøver bestemmelsen, såfremt den har nogen virkning efter irsk ret, Lee de rettigheder, som indirekte tilkommer ham efter fællesskabsretten.

Selv om bestemmelsen ikke havde nogen retlig virkning, ville den i øvrigt kunne anfægtes efter fællesskabsretten, fordi den i praksis kunne berøve private deres rettigheder, eller afskrække dem fra at gøre rettighederne gældende.

Spørgsmålet er, om de rettigheder, som et direktiv afføder, kan ophæves gennem den metode, som anvendes til gennemførelse af direktivet i en medlemsstat. Dette er et andet spørgsmål, end hvorvidt Rådets direktiv 72/159 har direkte virkning; det kræver en fortolkning af rækkevidden af de rettigheder, som fællesskabsretten tillægger private, eftersom et af Rådet udstedt direktiv har til formål at sikre private visse rettigheder via gennemførelsen af det pågældende direktiv i medlemsstaterne.

Efter Lee's opfattelse må dette spørgsmål besvares benægtende.

Spørgsmålet er altså, hvilken virkning en national foranstaltning, der ophæver eller indskrænker de rettigheder, som ifølge Rådets direktiv skal sikres private, har efter fællesskabsretten.

Lee anfører, at såfremt den ordning, der er indført til gennemførelse af direktiv 72/159, er mangelfuld — enten fordi den ikke tillægger Lee og andre berørte personer de rettigheder, som de skal sikres ifølge direktivet, eller fordi den helt eller delvis ophæver de rettigheder, som er tillagt dem ved dette direktiv — må han efter fællesskabsretten have direkte rettigheder, som han kan gøre gældende ved de irske retter, uanset ordlyden af den overfornævnte bestemmelse i ordningen.

Lee foreslår sammenfattende, at Domstolen besvarer de forelagte spørgsmål således:

»1) Rådets direktiv 72/159, og navnlig artiklerne 13 og 14, vedrører udelukkende udviklingen af landbrugsbedrifter til landbrugsmæssige formål, for så vidt angår ansøgninger om støtte, men når der er indgivet eller efterkommet en ansøgning i henhold til en national ordning, som er indført til gennemførelse af Rådets direktiv, er ansøgeren ikke ifølge det nævnte direktiv fra Rådet fuldstændig afskåret fra at sælge en lille del af det grundstykke, hvortil der er ydet støtte, til andet end landbrugsmæssige formål, såsom opførelse af beboelsesejendomme til andre end i landbruget beskæftigede personer.

2) Rådets direktiv 72/159 skal gennemføres i medlemsstaterne på en sådan måde, at de rettigheder, direktivet afføder efter fællesskabsretten, og som ifølge direktivet skal sikres private i medlemsstaterne, ikke indskrænkes eller ophæves på grund af den metode, der anvendes til gennemførelse af direktivet i en bestemt medlemsstat.«

Landbrugsministeriet gør gældende, at direktiverne 72/159 og 73/131 ifølge traktatens artikel 189 overlader medlemsstaterne et vidtgående skøn med hensyn til valg af form og middel (jf. den tredje betragtning til direktiv 72/159).

I overensstemmelse med disse bestemmelser har Irland besluttet at opfylde sine forpligtelser efter direktivet ved at indføre en administrativ ordning, udstedt af landbrugsministeriet. Denne ordning

opfylder artikel 7 i direktiv 72/159. Landbrugsministeren er ansvarlig for ordningens forvaltning og overholdelsen af direktivets bestemmelser. Section 12 i ordningens afsnit VII bestemmer, at »ministerens afgørelse om ethvert spørgsmål vedrørende ordningen eller arbejder, foretaget i henhold hertil, er endelig«.

Landbrugsministeriet bestrider imidlertid ikke, at der ville have været grundlag for en retssag mod det ved de irske retter, såfremt det havde undladt at indføre den ved direktiverne foreskrevne ordning og ikke havde overholdt direktivernes bestemmelser. Det er ligeledes forpligtet til, ved administrationen af ordningen i overensstemmelse med direktiverne, at iagttage de almindelige retsgrundsætninger (»principles of natural justice«) og de principper, der gælder ifølge forfatningen. Det er ikke i det foreliggende tilfælde blevet gjort gældende, at disse regler skulle være overtrådt.

En irsk ret har her imidlertid ingen kompetence til at træffe afgørelse vedrørende en ansøgning om støtte indgivet i henhold til ordningen; den har heller ikke kompetence til at sætte sit eget skøn i stedet for ministeriets.

Landbrugsministeriet mener derfor, at det andet spørgsmål må besvares benægtende.

Kommissionen anfører, at Rådets direktiv om modernisering af landbrugsbedrifter skal gennemføres af medlemsstaterne ved foranstaltninger, som skaber rettigheder for private, som disse kan gøre gældende ved de nationale retter. Dette resultat udleder Kommissionen af direktivets formål og ordlyd.

Under disse omstændigheder opstår det spørgsmål, hvilke retsmidler der bør være tilgængelige til beskyttelse af disse rettigheder. Kommissionen henviser herved til Domstolens retspraksis (dom af 16. 12. 1976, Rewe-Zentralfinanz eG og Rewe-Zentrale AG mod Landwirtschaftskammer für das Saarland, sag 33/76, Sml. 1976, s. 1989, og dom af 16. 12. 1976, Comet BV mod Produktschap voor Siergewassen, sag 45/76, Sml. 1976, s. 2043). I Rewe-sagen fastslog Domstolen, at »det er . . . i medfør af det i traktatens artikel 5 angivne princip om samarbejde de nationale retter, der skal sikre den retsbeskyttelse, som for de retsundergivne følger af den direkte virkning af fællesskabsrettens bestemmelser; i mangel af fællesskabsbestemmelser på dette område tilkommer det derfor hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte procesreglerne for sagsanlæg til sikring af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning afføder for de retsundergivne, idet disse regler dog ikke kan være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål«.

Da visse rettigheder skal skabes ved nationale foranstaltninger, truffet til gennemførelse af det pågældende direktiv, såfremt dette skal gennemføres korrekt, mener Kommissionen, at disse ved direktivet indirekte skabte rettigheder må kunne håndhæves ved hjælp af de normale retsmidler efter national lovgivning. For at nå direktivets mål og fuldt ud opfylde de forpligtelser, det stiller, skal medlemsstaterne skabe en situation, som giver private rettigheder,

til hvis gennemførelse de normale retsmidler i hver enkelt medlemsstat, hvordan disse end måtte være udformet, står til rådighed. De således efter fællesskabsretten direkte eller indirekte skabte rettigheder må kunne gennemtvinges retligt. Hvis der ikke fandtes sådanne retsmidler, ville det ikke blot bringe direktivets mål i fare, men det ville desuden være umuligt at opnå den nødvendige grad af ensartethed ved anvendelsen af direktivet og de nationale gennemførelsesforanstaltninger, såvel mellem statsborgre fra forskellige medlemsstater som mellem statsborgere inden for samme medlemsstat. Ifølge EØF-traktatens artikel 5 og 10 er en vis grad af ensartethed nødvendig efter fællesskabsretten ved anvendelse af et direktiv, selv om dette principielt ikke har direkte virkning. Kommissionen mener derfor — den henviser herved til Domstolens domme i ovennævnte sager — at der med hensyn til graden af retsbeskyttelse, som medlemsstaterne skal sikre ved gennemførelsen af det pågældende direktiv, må anvendes samme kriterium som i disse to sager, nemlig, at procesreglerne til beskyttelse af de rettigheder, der er tillagt private ved nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet, ikke må være mindre fordelagtige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål, som vedrører rent nationale foranstaltninger, men som er udstedt med henblik på at tillægge private rettigheder.

Ifølge Kommissionen har de kompetente irske myndigheder ved indførelsen af »Farm Modernization Scheme« villet skabe visse rettigheder for de personer, som opfylder de i ordningen fastlagte betingelser og definitioner. Den irske Farm Modernization Scheme opfylder altså de i fællesskabsretten fastsatte kriterier.

Kommissionen mener, at bestemmelsen om, at ministerens afgørelse er endelig af de irske retter fortolkes på en sådan måde, at den ikke, ej heller delvis ophæver nogen retsmidler, som ellers ville have eksisteret. Under disse forhold er den pågældende bestemmelse forenelig med direktivet.

Sammenfattende foreslår Kommissionen, at Domstolen besvarer de af High Court forelagte spørgsmål således:

»1. Direktiv 72/159 om modernisering af landbrugsbedrifter, og navnlig artiklerne 13 og 14, vedrører udelukkende udviklingen af landbrugsbedrifter til landbrugsmæssige formål og omfatter ikke byggemodning med henblik på opførelse af beboelsesejendomme.

2. Direktiv 72/159 skal gennemføres ved nationale foranstaltninger, der skaber rettigheder for private, som skal beskyttes af de i national ret eksisterende normale retsmidler. Enhver national bestemmelse, som medfører, at de normale retsmidler helt eller delvis udelukkes, er uforenelig med direktivet.«

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 13. februar 1980 er der afgivet mundtlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen ved M. Robinson, barrister, sagsøgte i hovedsagen ved H. Whelehan, barrister, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved H. Bronkhorst og M. Minch, som befuldmægtigede.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. marts 1980.

Præmisser

1 Ved kendelse af 4. april 1979, indgået til Domstolen den 1. oktober 1979, har High Court of Ireland i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 72/159 af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter (EFT 1972 II, s. 312).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en retssag vedrørende en ansøgning om støtte for arbejde udført i forbindelse med installering af et vandforsyningsanlæg i henhold til »Farm Modernization Scheme« (ordning om modernisering af landbrugsbedrifter), som er udstedt af det irske ministerium for landbrug og fiskeri i medfør af ovennævnte direktiv 72/159 samt Rådets direktiv 73/131 af 15. maj 1973 om den i artikel 10 i direktiv 72/159 nævnte omstillingspræmie (EFT L 153, s. 24).

3 Den nationale ret har skønnet, at en fortolkning af direktiv 72/159, og navnlig dettes artikel 13 og 14, er nødvendig for at retten kan afgøre, om bestemmelserne i den irske gennemførelsesordning er forenelige med direktivet.

Det første spørgsmål

4 Det første spørgsmål er, om direktiv 72/159, og navnlig artiklerne 13 og 14, udelukkende vedrører udviklingen af landbrugsbedrifter til landbrugsmæssige formål, eller om direktivet også omfatter byggemodning af landbrugsjord med henblik på opførelse af beboelsesejendomme til personer, som ikke er aktivt beskæftiget med landbrug.

5 Ifølge de to første betragtninger til direktiv 72/159 har direktivet til formål at bidrage til en ændring af landbrugsstrukturerne, som er et grundelement i udviklingen af den fælles landbrugspolitik. Artikel 1 forpligter medlemsstaterne til, med henblik på at skabe de strukturelle betingelser for en mærkbar forbedring af indkomsten og af arbejds- og produktionsvilkårene i landbruget, at indføre en selektiv støtteordning for landbrugsbedrifter med udviklingsmuligheder, som har til formål på rationelle betingelser at fremme disse bedrifters virksomhed og udvikling.

6 Formålet med direktivets artikel 13 er at fremme overrislingsarbejder og sammenlægning af jordarealer med henblik på modernisering af landbrugsbedrifter, som opfylder betingelserne i direktivets artikel 2. Disse betingelser angår driftsledere, som skal udøve landbrugsvirksomhed som hovederhverv, være i besiddelse af tilstrækkelig faglig dygtighed, føre et regnskab og opstille en udviklingsplan for virksomheden samt have en arbejdsindkomst fra bedriften. Direktivets artikel 14, stk. 2, vedrører landbrugsbedrifter, som ikke opfylder disse betingelser, men som medlemsstaterne ikke desto mindre kan yde visse former for støtte. Det bestemmes således i artikel 14, stk. 2, andet afsnit, litra a), som parterne i hovedsagen mener finder anvendelse i nærværende sag, at medlemsstaterne i en vis periode kan yde midlertidig støtte til driftsledere, som ikke er i stand til at opnå den i direktivet fastsatte arbejdsindkomst, og som endnu ikke kan drage fordel af de godtgørelser, der er fastsat i Rådets direktiv 72/160 af 17. april 1972 om støtte til ophør af landbrugsvirksomhed og til anvendelse af udnyttet landbrugsarel til strukturforbedringsformål (EFT 1972 II, s. 320).

7 Det fremgår af disse bestemmelser, at direktiv 72/159 i almindelighed, og artiklerne 13 og 14 i særdeleshed, kun omfatter byggemodning til landbrugsmæssige formål inden for rammerne af en ændring af landbrugsstrukturerne og ikke kan finde anvendelse på installering af vandforsyningsanlæg, der er udført med henblik på opførelse af beboelsesejendomme.

8 Det første spørgsmål må derfor besvares således, at direktiv 72/159, og navnlig artiklerne 13 og 14, udelukkende vedrører udviklingen af landbrugsbedrifter til landbrugsmæssige formål.

9 Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om installeringen af et vandforsyningsanlæg, som er hovedsagens genstand, i det væsentlige blev udført til brug for beboelsesejendomme, eller om en del af disse arbejder angik moderniseringen af en landbrugsbedrift.

Det andet spørgsmål

10 Section 12 i afsnit VII i den irske »Farm Modernization Scheme« bestemmer, at »ministerens afgørelse om ethvert spørgsmål vedrørende ordningen eller arbejder, foretaget i henhold hertil, er endelig« (»shall be final«). Det andet spørgsmål fra den nationale ret er, om en sådan bestemmelse er i strid med direktiv 72/159.

11 Ifølge de oplysninger, som parterne i hovedsagen og Kommissionen har fremlagt for Domstolen, er en bestemmelse, som den ovennævnte Section 12 efter irsk ret ikke til hinder for anvendelsen af nogen retsmidler til efterprøvelse af lovligheden af ministerens afgørelse. Det tilkommer imidlertid ikke Domstolen inden for rammerne af den funktion, den er pålagt at udøve i henhold til traktatens artikel 177, at fortolke en medlemsstats nationale ret. Spørgsmålet må derfor forstås således, at det ønskes afklaret, hvilke forpligtelser direktivet pålægger medlemsstaterne med hensyn til at stille retsmidler til rådighed for personer, som gør krav på de i direktivet omhandlede fordele.

12 Ifølge traktatens artikel 189 er et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål bindende for den medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til staten af bestemme form og midler for gennemførelsen. Svaret på det spørgsmål, den nationale ret har forelagt, afhænger derfor af, hvilket resultat der forfølges med direktiv 72/159. Ved besvarelsen må der følgelig foretages en undersøgelse af direktivets bestemmelser og formål med henblik på at afgøre, om det resultat, som direktivet forfølger, indebærer, at der skal stilles retsmidler til rådighed over for administrative afgørelser, hvorved der ydes eller meddeles afslag på de i direktivet omhandlede fordele.

13 Direktiv 72/159 vedrører de økonomiske incitamenter, som medlemsstaterne yder med henblik på at forbedre landbrugets strukturelle betingelser. Ifølge direktivets afsnit I skal medlemsstaterne indføre en selektiv støtteordning for landbrugsbedrifter med udviklingsmuligheder, hvis driftsleder har opstillet en udviklingsplan, som opfylder de i direktivet fastsatte betingelser. De enkelte medlemsstater kan inden for visse grænser fastsætte bestemte krav, der fastlægger anvendelsesområdet for denne selektive ordning, som f.eks. betingelsen om, at driftslederen skal udøve landbrugsvirksomhed som hovederhverv eller betingelsen om tilstrækkelig faglig dygtighed. Ifølge artikel 7

udpeger medlemsstaterne de myndigheder, som dels skal behandle ansøgninger, som indgives af personer, der ønsker at udnytte de fastsatte støtteforanstaltninger, og dels skal godkende udviklingsplanerne; medlemsstaterne fastlægger desuden undersøgelses- og godkendelsesproceduren. Direktivets afsnit II vedrører andre foranstaltninger til støtte for landbrugsbedrifter; bestemmelserne i dette afsnit forpligter medlemsstaterne til at indføre visse støtteordninger og bemyndiger medlemsstaterne til at yde en midlertidig eller særlig støtte. Endelig bestemmes det i afsnit III, at visse af de udgifter, som er afholdt af medlemsstaterne inden for rammerne af de i direktivet fastsatte foranstaltninger, kan refunderes af EUGFL; medlemsstaterne skal ved forelæggelse af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, som de har udstedt til gennemførelse af direktivet, give oplysning om sammenhængen på regionalt plan mellem den pågældende foranstaltning på den ene side og den økonomiske situation og de landbrugsstrukturelle forhold på den anden side.

14 Det fremgår af disse bestemmelser, at det tilkommer medlemsstaterne selv, på grundlag af de opfattelser, som er rådende i Fællesskabet, at gennemføre de af Fællesskabet forudsete foranstaltninger og, på de af Fællesskabet fastsatte betingelser, selv at bestemme, i hvilket omfang disse foranstaltninger skal intensiveres eller koncentreres i bestemte områder.

15 Under disse forhold og i mangel af modstående holdepunkter i direktivets bestemmelser, må dette forstås således, at det forpligter eller, i påkommende tilfælde, bemyndiger medlemsstaterne til at indføre eller opretholde ordninger, som generelt opfylder de kriterier, Fællesskabet har fastsat for ændringen af landbrugsstrukturerne, men som i øvrigt gennemføres i overensstemmelse med hver enkelt medlemsstats nationale ret.

16 Heraf følger, at direktiv 72/159 ikke indebærer særlige forpligtelser til at stille retsmidler til rådighed over for administrative afgørelser, som træffes inden for rammerne af de til gennemførelsen af direktivet indførte nationale bestemmelser, men at dette problem må løses efter hver enkelt medlemsstats nationale ret.

17 Det andet spørgsmål må derfor besvares således, at gennemførelsen af direktiv 72/159 ikke indebærer særlige forpligtelser for de medlemsstater, som direktivet er rettet til, til at stille retsmidler til rådighed for personer, der gør krav på de i direktivet omhandlede fordele.

Sagens omkostninger

18 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af High Court of Ireland ved kendelse af 4. april 1979, for ret:

1. **Rådets direktiv 72/159 af 17. april 1972, og navnlig artiklerne 13 og 14, vedrører udelukkende udviklingen af landbrugsbedrifter til landbrugsmæssige formål.**

2. **Gennemførelsen af direktiv 72/159 indebærer ikke særlige forpligtelser for de medlemsstater, som direktivet er rettet til, til at stille retsmidler til rådighed for personer, der gør krav på de i direktivet omhandlede fordele.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. maj 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident