MONTE ARCOSU

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO
vom 30. März 2000 [1]

Rechtlicher Rahmen

1. Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur [2] (im Folgenden: Verordnung) lautet:

„Die Mitgliedstaaten definieren den Begriff ‚hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber' im Sinne dieser Verordnung.

Bei natürlichen Personen enthält diese Definition mindestens die Voraussetzung, dass der Anteil des Einkommens aus dem landwirtschaftlichen Betrieb am Gesamteinkommen des Betriebsinhabers mindestens 50 % beträgt und dass die für die Tätigkeiten außerhalb des Betriebs aufgewendete Arbeitszeit weniger als die Hälfte der Gesamtarbeitszeit des Betriebsinhabers ausmacht.

Im Fall anderer als natürlicher Personen definieren die Mitgliedstaaten diesen Begriff unter Berücksichtigung der in vorstehendem Unterabsatz angegebenen Kriterien."

2. Diese Bestimmung, deren Wortlaut auf Artikel 3 der Richtlinie 72/159/EWG des Rates vom 17. April 1972 über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe [3] zurückgeht, wird in Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur [4] in vollem Umfang wiederholt.

3. Artikel 13 des italienischen Gesetzes Nr. 153 vom 9. Mai 1975 sieht Folgendes vor:

„Die im vorliegenden Titel vorgesehenen Leistungen können außer natürlichen Personen den gemäß dem Genossenschaftsrecht errichteten landwirtschaftlichen Genossenschaften und den Verbänden von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe gewährt werden, die einen gemeinsamen Entwicklungsplan zur Umstrukturierung und Modernisierung auf betrieblicher oder überbetrieblicher Ebene und zur gemeinsamen Betriebsführung vorlegen, sofern die

1 — Originalsprache: Französisch.
2 — ABl. L 93, S. 1.
3 — ABl. L 96, S. 1.
4 — ABl. L 218, S. 1.

Mitglieder mindestens 50 % ihres Einkommens aus der Tätigkeit im Betrieb und der gemeinsamen Tätigkeit beziehen und mindestens 50 % ihrer Arbeitszeit für die Tätigkeit im Betrieb und für die gemeinsame Tätigkeit aufwenden. In jedem Fall müssen die Investitionen in einem betrieblichen oder überbetrieblichen Entwicklungsplan vorgesehen sein, und die Erfordernisse der landwirtschaftlichen Buchführung müssen erfüllt sein. Bei Teilpachtland werden die Leistungen dem Teilpächter oder ihm und dem Verpächter gemeinsam gewährt, sofern bei beiden die subjektiven Voraussetzungen vorliegen und sie die objektiven Voraussetzungen der Artikel 11 und 12 des vorliegenden Gesetzes erfüllen; die Teilpächter können den Betriebsentwicklungsplan auch ohne Einwilligung des Verpächters vorlegen. Wurde der Entwicklungsplan von der Region genehmigt, so kann er unabhängig von der Zustimmung des Verpächters durchgeführt werden, wobei der Teilpächter mit der Durchführung des Plans betraut wird und die Befugnisse für Verbesserungen erhält, die dem Pächter nach dem Gesetz Nr. 11 vom 11. Februar 1971 zustehen."

4. Artikel 2 des italienischen Ministerialdekrets vom 12. September 1985 lautet:

„Leistungsempfänger

(1) Folgende Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe können Interventionsleistungen nach Titel I der Verordnung in Anspruch nehmen, sofern sie die subjektiven Kriterien des Artikels 2 Absatz 1 der Verordnung erfüllen:

a) selbständige Landwirte als Eigentümer, Pächter oder Teilpächter mit oder ohne Einwilligung des Verpächters, Erbpächter sowie regelmäßig und auf Dauer im Betrieb mitarbeitende Familienmitglieder;

b) selbst bewirtschaftende Eigentümer, Nießbraucher und Pächter;

c) gemäß dem Genossenschaftsrecht errichtete landwirtschaftliche Genossenschaften;

d) Verbände der selbständigen Landwirte, Erbpächter, Teilpächter, regelmäßig und auf Dauer im Betrieb mitarbeitender Familienmitglieder, selbst bewirtschaftender Eigentümer, Nießbraucher und Pächter;

e) Personengesellschaften, die ihnen gehörende oder sonst ihnen unterstehende landwirtschaftliche Betriebe selbst verwalten. Die Auto-

nomen Regionen und Provinzen legen die Voraussetzungen für die Leistungsgewährung in den Grenzen des Artikels 6 der Verordnung fest.

(2) Die Merkmale eines hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes und der beruflichen Fähigkeiten nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b der Verordnung werden auf der Grundlage der regionalen Rechtsvorschriften bestimmt, die in Anwendung der Richtlinie 72/159/EWG ergangen sind. In Ermangelung solcher Vorschriften finden die Artikel 12 und 13 des Gesetzes Nr. 153 vom 9. Mai 1975 Anwendung.

(3) Die Genossenschaften im Sinne von Buchstabe c dieses Artikels, deren alleiniger Zweck in der Verwaltung landwirtschaftlicher Betriebe besteht, haben schon dann Anspruch auf Investitionsbeihilfen nach Titel I der Verordnung, wenn nur 20 % ihrer Mitglieder die vorgeschriebenen subjektiven Voraussetzungen erfüllen."

5. Nach dem Gesetz Nr. 17 der Region Sardinien vom 27. September 1992 war ein neues Register der hauptberuflich tätigen Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe zu schaffen, wobei die Kriterien für die Führung des Registers von der Giunta Regionale (Regionalrat) festzulegen waren.

6. Am 26. März 1998, als der Vorlagebeschluss des Tribunale civile e penale Cagliari erging, waren die Kriterien für die Führung des Registers noch nicht aufgestellt worden, und es war keine regionale Rechtsvorschrift ergangen, in der die Voraussetzungen festgelegt wurden, unter denen eine Kapitalgesellschaft den Status des „hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes" erlangen konnte.

7. Erst am 27. Mai 1998 erließ die Giunta Regionale der Region Sardinien den Beschluss Nr. 2515 über die „Durchführungsbestimmungen in der Autonomen Region Sardinien zur Regelung über Beihilfen für Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe gemäß der Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27. Mai 1997".

8. Nach Absatz 5 Nr. 5, letzter Gedankenstrich, dieses Beschlusses sind juristische Personen, die folgende Voraussetzungen erfüllen, als hauptberuflich tätige Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes einzustufen:

„— Bei Kapitalgesellschaften müssen mindestens 50 % des Einkommens aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit stammen, und der Geschäftsführer muss mindestens 50 % seiner Zeit der Verwaltung des landwirtschaftlichen Betriebes widmen."

Sachverhalt

9. Die Azienda Agricola Monte Arcosu (im Folgenden: Klägerin) ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die zur Ausübung landwirtschaftlicher Tätigkeiten errichtet wurde.

10. Sie erwarb in Sardinien mehrere landwirtschaftliche Güter. Beim Abschluss des notariellen Kaufvertrags gab sie an, dass sie sich als hauptberuflich tätige Inhaberin eines landwirtschaftlichen Betriebes eintragen lassen wolle, und beantragte deshalb, bei der Registrierung einen niedrigeren Steuersatz anzuwenden.

11. Aus dem Vorlagebeschluss ergibt sich, dass die Klägerin anschließend beim Organismo Comprensoriale n. 24 della Sardegna (24. Bezirksverwaltung Sardinien) die Eintragung in das Register der hauptberuflich tätigen Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe beantragte.

12. Mit Entscheidung vom 11. September 1991 wurde dieser Antrag mit der Begründung abgelehnt, dass nach den regionalen Vorschriften eine Eintragung von Handelsgesellschaften in das Register nicht möglich sei.

13. Die Klägerin erhob daraufhin gegen die Regione Autonoma della Sardegna, den Organismo Comprensoriale n. 24 della Sardegna und den Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (Regionale Stelle für technische Hilfe in der Landwirtschaft; Ersat) gestützt auf Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung Nr. 797/85 und Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung Nr. 2328/91 Klage auf Eintragung in das Register der hauptberuflich tätigen Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe.

14. Da die Entscheidung des Rechtsstreits nach Auffassung des Tribunale civile e penale Cagliari von der Auslegung der erwähnten Bestimmungen abhängt, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Können die fraglichen Gemeinschaftsvorschriften trotz des Schweigens des italienischen Gesetzgebers auf andere als natürliche Personen, insbesondere auf rechtsfähige Gesellschaften, konkret angewandt werden?

2. Falls die erste Frage bejaht wird: Welche Voraussetzungen müssen mindestens erfüllt sein, damit andere als natürliche Personen und insbesondere rechtsfähige Gesellschaften als hauptberuflich tätige Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes anerkannt werden können?

Rechtliche Würdigung

Zulässigkeit der Fragen

15. Die Kommission befasst sich zunächst mit der Zulässigkeit der Fragen des vorlegenden Gerichts.

16. Sie stellt insoweit fest, dass das vorlegende Gericht eine Vorschrift des nationalen Steuerrechts anzuwenden habe, die spezielle Vergünstigungen für hauptberuflich tätige Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes im Sinne des italienischen Gesetzes Nr. 153 vom 9. Mai 1975 vorsehe, zu dem der Gerichtshof bereits entschieden habe, dass es in diesem Punkt nicht mit den Gemeinschaftsvorschriften übereinstimme.

17. Sie fügt hinzu, der Gerichtshof habe in Randnummer 26 des Urteils Tenuta il Bosco [5] ausgeführt, dass die „Ermäßigung der Registersteuer für den Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke durch Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe... nicht in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 797/85 fällt". Die Klägerin habe aber ihre Eintragung in das Register der hauptberuflich tätigen Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes beantragt, um beim Kauf von Land geringere Registersteuern zahlen zu müssen.

5 — Urteil vom 15. Oktober 1992 in der Rechtssache C-162/91 (Slg. 1992, I-5279).

18. Die Kommission kommt gleichwohl zu dem Ergebnis, dass die gestellten Fragen zulässig seien. Ich teile diesen Standpunkt.

19. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass im Urteil Tenuta il Bosco die Tatsache, dass die gestellte Frage nur die Anwendung der Registersteuer bei der Übertragung des Eigentums an landwirtschaftlichen Grundstücken betraf, den Gerichtshof nicht an ihrer Beantwortung hinderte.

20. Sodann ist festzustellen, dass die Fragen im vorliegenden Fall allgemein formuliert sind und sich nicht ausschließlich auf das Steuerrecht beziehen; dies ist ein Indiz dafür, dass sich der Rechtsstreit vor dem vorlegenden Gericht nicht auf die Frage der Registersteuern bezieht, sondern auf die Eintragung in das Register der hauptberuflich tätigen Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes als solche.

21. Schließlich hat die Weigerung, die Klägerin des Ausgangsverfahrens in das Register der hauptberuflich tätigen Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes einzutragen, nicht nur zur Folge, dass sie nicht in den Genuss eines niedrigeren Registersteuersatzes gelangen kann, sondern erschwert es ihr auch, im Rahmen der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vorgesehene Beihilfen zu erlangen.

22. Die Fragen des Tribunale civile e penale Cagliari sind daher zu beantworten.

Beantwortung der Fragen

23. Zunächst macht uns die Kommission mit Recht darauf aufmerksam, dass die Begriffe „Landwirt" und „landwirtschaftlicher Betrieb" im Gemeinschaftsrecht keinen einheitlichen Inhalt haben, und dass ihre Bedeutung je nach den vom Gesetzgeber verfolgten Zielen schwankt. Die Antwort des Gerichtshofes wird daher nur für die Anwendung der Verordnungen zur Verbesserung der Agrarstruktur gelten, wie im Übrigen der Wortlaut der oben wiedergegebenen einschlägigen Bestimmungen dieser Verordnungen bestätigt, aus dem klar hervorgeht, dass die Definition der hauptberuflich tätigen Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes ausschließlich im Hinblick auf diese Verordnungen gegeben wird.

24. Die Kommission gibt uns auch einige Erläuterungen zum Gegenstand der vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen.

25. Dieses möchte wissen, ob trotz des Schweigens des nationalen Gesetzgebers „andere als natürliche Personen" und insbesondere „rechtsfähige Gesellschaften" als hauptberuflich tätige Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes eingestuft werden können.

26. Nach den Akten gibt es nationale Vorschriften, die die Voraussetzungen regeln, unter denen bestimmten anderen Rechtssubjekten als natürlichen Personen der Status des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes zuerkannt werden kann. Dies gilt für Personengesellschaften, die nach italienischem Recht keine Rechtspersönlichkeit besitzen, und für bestimmte Genossenschaften und Verbände, die in einigen Fällen Rechtspersönlichkeit besitzen.

27. Daraus folgt, dass es sich bei den „rechtsfähigen Gesellschaften", von denen das vorlegende Gericht spricht, um die Kapitalgesellschaften handelt, bei denen die im Rechtsstreit des Ausgangsverfahrens anzuwendenden Vorschriften des nationalen Rechts nicht die Möglichkeit der Anerkennung als hauptberuflich tätiger Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes vorsehen.

28. Diese Auslegung wird im Übrigen dadurch bestätigt, dass die Klägerin des Ausgangsverfahrens, der die Anerkennung als hauptberuflich tätiger Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes wegen des Fehlens auf ihren Fall anwendbarer Vorschriften verweigert wird, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, also eine Kapitalgesellschaft ist.

29. Die erste Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob die Gemeinschaftsvorschriften im Fall von Kapitalgesellschaften „konkret angewandt werden" können. Dies läuft auf die Frage hinaus, ob ein nationales Gericht diesen Gesellschaften in Ermangelung anwendbarer innerstaatlicher Rechtsvorschriften den Status des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes zuerkennen darf.

30. Folglich ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen ermittelt werden können, die solche Gesellschaften erfüllen müssten, um den Status des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes zu erlangen.

31. Genau diese Voraussetzungen sind Gegenstand der zweiten Frage, die somit untrennbar mit der ersten Frage verbunden ist. Ich schlage Ihnen deshalb vor, sie gemeinsam zu prüfen.

32. Sowohl die Kommission als auch die Klägerin führen aus, dass die Gemeinschaftsregelung den Mitgliedstaaten verbiete, Kapitalgesellschaften allein wegen ihrer Rechtsform auszuschließen. Sie verweisen dabei auf das Urteil Villa Banfi [6], aus dem hervorgehe, dass der Ausschluss bestimmter Gruppen anderer als natürlicher Personen auf der Grundlage eines rein formalen Kriteriums mit den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, die insoweit keine formale Voraussetzung aufstellten, nicht im Einklang stehe.

33. Ich teile diese Auffassung. Schon aus dem Wortlaut von Artikel 2 Absatz 5 Unterabsatz 3 der Verordnung ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sind, Kriterien festzulegen, unter denen anderen als natürlichen Personen der Status des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes zuerkannt wird.

34. Im Urteil Villa Banfi hatte der Gerichtshof bereits festgestellt, dass die Gemeinschaftsregelung durch die streitigen italienischen Vorschriften nicht ordnungsgemäß umgesetzt werde. Denn die Richtlinie „schließt... juristische Personen keineswegs aus ihrem Geltungsbereich aus, sondern bezieht sie sogar ausdrücklich darin ein“ [7], sofern sie die vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen. Diese Voraussetzungen seien aber von der Rechtsform, die eine juristische Person besitze, unabhängig.

35. Der Gerichtshof hat daraus abgeleitet, dass die Gemeinschaftsregelung einen Mitgliedstaat daran hindere, einer Kapitalgesellschaft allein wegen ihrer Rechtsform den Status des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes zu versagen.

36. Das Recht einer solchen Gesellschaft, diesen Status zu erlangen, kann jedoch nicht schrankenlos sein, denn wie wir gesehen haben, verpflichtet die Gemeinschaftsregelung die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Kriterien für seine Zuerkennung. Daraus folgt zwangsläufig, dass sie erst mittels einer nationalen Regelung voll zur Anwendung kommen kann.

37. Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass es zu dem Zeitpunkt, als die Klägerin ihren Antrag stellte, keine innerstaatliche Vorschrift gab, mit der die erforderlichen Kriterien festgelegt wurden.

38. Somit ist zu klären, ob das nationale Gericht diesem Versäumnis abhelfen kann.

6 — Urteil vom 18. Dezember 1986 in der Rechtssache 312/85 (Slg. 1986, 4039).

7 — Vgl. Randnr. 10 des Urteils.

39. Die Klägerin hat daran keinen Zweifel. Die nationalen Behörden müssten der Verordnung, die nach Artikel 189 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 EG) in allen ihren Teilen verbindlich sei, Wirkung verschaffen. Zudem seien sie verpflichtet, juristische Personen nicht schlechter zu behandeln als natürliche Personen.

40. Es genüge aber, dass sie sich von den in Artikel 2 Absatz 5 Unterabsatz 2 der Verordnung genannten Kriterien leiten ließen, wozu sie im Übrigen nach Unterabsatz 3 dieser Bestimmung verpflichtet seien.

41. Sie müssten folglich die Voraussetzungen in Bezug auf die für die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgewendete Zeit und das daraus resultierende Einkommen auf die Gesellschaft selbst anwenden, bei der es sich um ein Rechtssubjekt handele, das als Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes tätig und gegenüber seinen Gesellschaftern völlig eigenständig sei.

42. Diese Lösung sei logisch zwingend, da die Kapitalgesellschaft Rechtspersönlichkeit besitze. Sie verfüge somit über eine eigene, von den Gesellschaftern unabhängige rechtliche Existenz. Überdies führe der Gesellschafter einer Kapitalgesellschaft im Allgemeinen nicht die Geschäfte der Gesellschaft. Schließlich knüpfe die Eigenschaft als Gesellschafter an den Besitz von Anteilen an, die durch ihre Übertragbarkeit gekennzeichnet seien. Es wäre daher unangebracht und würde gegen das Wesen der Kapitalgesellschaft verstoßen, wenn besondere Bedingungen in Bezug auf die Gesellschafter aufgestellt würden.

43. Logisch sei auch, dass die an die beruflichen Fähigkeiten anknüpfende Voraussetzung nur für die natürliche Person gelten könne, die mit der Ausübung der Tätigkeit für Rechnung der Gesellschaft und insbesondere mit der Geschäftsführung des Unternehmens betraut sei.

44. Die Klägerin fügt hinzu, die von ihr befürwortete Vorgehensweise werde durch Entscheidungen des Consiglio di Stato und der Corte suprema di cassazione sowie durch Maßnahmen verschiedener Gesetzgebungsorgane und Verwaltungsbehörden bestätigt.

45. Die Kommission hebt hervor, dass es sich nicht um einen Fall handele, in dem es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Sache des nationalen Gerichts sei, die Rechtswidrigkeit einer gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßenden innerstaatlichen Rechtsvorschrift festzustellen. Im vorliegenden Fall gehe es darum, das Fehlen nationaler Bestimmungen zur Umsetzung der Gemeinschaftsregelung auszugleichen.

46. Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erfordere aber eine technische Entscheidung des Mitgliedstaats, der somit über ein gewisses Ermessen verfüge. Es sei

deshalb schwer vorstellbar, dass sich das Gericht an die Stelle der Behörden setze, die solche Entscheidungen zu treffen hätten.

47. Der Grundsatz, dass das nationale Recht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht auszulegen sei, ermögliche es dem Gericht jedoch auch im vorliegenden Fall, die nationalen Bestimmungen so anzuwenden, dass die zu Verstößen gegen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft führenden Lücken des nationalen Rechts gefüllt würden.

48. Da die nationalen Rechtsvorschriften Kriterien für die Einstufung anderer als natürlicher Personen — und zwar der Personengesellschaften — als hauptberuflich tätige Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes enthielten, müsse das nationale Gericht erstens prüfen, inwieweit diese Kriterien trotz des Wesensunterschieds zwischen Personen- und Kapitalgesellschaften auf letztere erstreckt werden könnten.

49. Zweitens gebe es im vorliegenden Fall andere Möglichkeiten einer konformen Auslegung des nationalen Rechts. In der Zwischenzeit seien Rechtsvorschriften der Region Sardinien ergangen, die Kriterien für die Einstufung von Kapitalgesellschaften als hauptberuflich tätige Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes enthielten. Wenn das vorlegende Gericht diesen Vorschriften Rückwirkung beimessen würde, könnte es die fragliche Lücke füllen. Dadurch würde es den Mitgliedstaat, der bestimmte Vorschriften mit einer Verzögerung von mehreren Jahrzehnten umgesetzt habe, daran hindern, Einzelnen gegenüber aus seiner eigenen Vertragsverletzung einen Versagungsgrund abzuleiten.

50. Drittens bliebe dem Einzelnen, wenn es sich als unmöglich erweisen sollte, den Grundsatz einer mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehenden Auslegung des nationalen Rechts und den Grundsatz nemo auditur suam turpitudinem allegans, den der Gerichtshof im Zusammenhang mit nicht umgesetzten Richtlinien angeführt habe, auszudehnen, keine andere Wahl, als den Staat wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts haftbar zu machen.

51. Im vorliegenden Fall stehe einer solchen Haftungsklage zwar entgegen, dass mangels nationaler Regeln, mit denen rechtzeitig die Kriterien für die Verleihung des Status des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes aufgestellt worden seien, nicht ermittelt werden könne, welche Wirtschaftsteilnehmer Anspruch auf diesen Status gehabt hätten und somit durch die verspätete Umsetzung des Gemeinschaftsrechts geschädigt worden seien.

52. Anhand der nationalen Vorschriften, in denen später festgelegt worden sei, welche Unternehmen den Status des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes erlangen könnten, sei es jedoch möglich, den Kreis der „Opfer" der verspäteten Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu bestimmen und somit den Schaden wieder gutzumachen.

53. Zusammenfassend führt die Kommission aus, sie unterschätze die Schwierigkeiten nicht, die mit der von ihr vorgeschlagenen Lösung verbunden seien. Wenn man jedoch nicht auf sie zurückgriffe, „würde dies... bedeuten, dass die — vom Gerichtshof seit dem Urteil Villa Banfi anerkannte — unmittelbare Wirkung des Verbots, Kapitalgesellschaften allein wegen ihrer Rechtsform zu benachteiligen, letztlich vom Tätigwerden des italienischen Gesetzgebers abhinge, auf das im Fall der Region Sardinien nach dem Erlass der Richtlinie 72/159/EWG über 26 Jahre gewartet werden musste".

54. Was ist von diesen verschiedenen Lösungen zu halten?

55. Im Urteil Villa Banfi hat der Gerichtshof entschieden, dass die Gemeinschaftsregelung es einem Mitgliedstaat verbiete, einem Wirtschaftsteilnehmer allein wegen seiner Rechtsform den Status des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes zu verweigern.

56. Für die von der Klägerin vorgeschlagene Vorgehensweise spricht, dass sie eine solche Weigerung des Mitgliedstaats verhindert und sich somit in gerader Linie in diese Rechtsprechung einfügt.

57. Dadurch würde dem Mitgliedstaat jedoch jeder Ermessensspielraum hinsichtlich der Festlegung der für Kapitalgesellschaften geltenden Kriterien genommen.

58. Die vorgeschlagene Lösung würde nämlich darauf hinauslaufen, auf sie mutatis mutandis die vom nationalen Gesetzgeber auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts für *natürliche Personen* vorgesehenen Kriterien anzuwenden.

59. Artikel 2 Absatz 5 Unterabsatz 3 der Verordnung sieht aber ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten im Fall anderer als natürlicher Personen die Kriterien „unter Berücksichtigung" der für natürliche Personen geltenden Kriterien festlegen.

60. Wie die Kommission zu Recht ausführt, zwingt diese Formulierung einen Mitgliedstaat nicht, die Kriterien in Unterabsatz 2 der genannten Vorschrift schlicht zu übertragen. Sie lässt ihm vielmehr einen Spielraum, der bei der von der Klägerin vorgeschlagenen Vorgehensweise völlig ausgeschaltet würde.

61. Es wäre natürlich theoretisch möglich, dass das nationale Gericht mit einem Fall befasst wäre, in dem jeder Anteilsinhaber

der Gesellschaft die Kriterien erfüllen würde, die das nationale Recht auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts für natürliche Personen oder für „Verbände von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe" vorsieht. Wäre es in einem solchen Fall verpflichtet, der Gesellschaft den Status des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes zuzuerkennen?

62. Man könnte geneigt sein, dies zu bejahen. Eine solche Lösung würde jedoch dem Wortlaut von Artikel 2 Absatz 5 Unterabsatz 3 der Verordnung seine Wirkung nehmen, und ihr stünde, wie das vorlegende Gericht ausführt, der Wesensunterschied zwischen natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften entgegen, bei denen es sich nach den Worten des vorlegenden Gerichts um ein „von der Person der einzelnen Gesellschafter völlig losgelöstes Rechtssubjekt" handelt, bei dem die Gesellschafter „sozusagen im Hintergrund bleiben".

63. Befassen wir uns nun mit den von der Kommission erwogenen Lösungen. Der erste Vorschlag der Kommission geht dahin, dem vorlegenden Gericht nahe zu legen, die im nationalen Recht für bestimmte andere als natürliche Personen aufgestellten Kriterien auf den Fall von Kapitalgesellschaften zu übertragen.

64. Dies würde somit darauf hinauslaufen, auf Kapitalgesellschaften den Grundsatz anzuwenden, der in Artikel 13 des italienischen Gesetzes Nr. 153 vom 9. Mai 1975 für „Verbände von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe" vorgesehen ist; er lautet, dass „die Mitglieder mindestens 50 % ihres Einkommens aus der Tätigkeit im Betrieb und der gemeinsamen Tätigkeit beziehen und mindestens 50 % ihrer Arbeitszeit für die Tätigkeit im Betrieb und für die gemeinsame Tätigkeit aufwenden".

65. Es ist sofort erkennbar, dass diese Lösung der Sache nach mit der zuvor geprüften Lösung übereinstimmen würde, denn diese Kriterien entsprechen im Wesentlichen denjenigen, die für natürliche Personen gelten.

66. Ihre Wahl bringt somit die gleichen Nachteile und Schwierigkeiten mit sich.

67. Zweitens zieht die Kommission die Möglichkeit einer rückwirkenden Anwendung des von der Region Sardinien in der Zwischenzeit für Kapitalgesellschaften festgelegten Kriteriums durch das nationale Gericht in Betracht.

68. Sie vertritt insoweit die Ansicht, das nationale Gericht müsse prüfen, ob das italienische Recht eine solche rückwirkende Anwendung zulasse. An einer solchen Prüfungspflicht könne kein Zweifel bestehen.

69. Das eigentliche Problem besteht jedoch darin, was geschieht, wenn diese Prüfung

negativ ausfällt. Würde der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts, aus dem der von der Kommission angeführte Grundsatz konformer Auslegung des nationalen Rechts abzuleiten ist, in einem solchen Fall die rückwirkende Anwendung der Maßnahmen des nationalen Gesetzgebers gebieten, damit die Anwendung der Gemeinschaftsnorm gewährleistet ist?

70. Hierzu hat der Gerichtshof mehrfach entschieden, dass

„die sich aus einer Richtlinie ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das in dieser Richtlinie vorgesehene Ziel zu erreichen, sowie die Pflicht der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag, alle zur Erfüllung dieser Verpflichtung geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten [obliegen], und zwar im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch den Gerichten. Daraus folgt, dass ein nationales Gericht, soweit es bei der Anwendung des nationalen Rechts — gleich, ob es sich um vor oder nach der Richtlinie erlassene Vorschriften handelt — dieses Recht auszulegen hat, seine Auslegung so weit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie ausrichten muss, um das mit der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen und auf diese Weise Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag nachzukommen." [8]

71. Es handelte sich zwar in diesen Fällen um Richtlinien und nicht, wie im vorliegenden Fall, um eine Verordnung. Da die betreffende Verordnung die Mitgliedstaaten ausdrücklich mit dem Erlass der zu ihrer Durchführung erforderlichen Maßnahmen betraut, ist sie jedoch bei der Anwendung der genannten Rechtsprechung einer Richtlinie gleichzusetzen.

72. Schwerwiegender ist der Einwand, dass das nationale Gericht, wenn es die von den zuständigen Stellen eines Mitgliedstaats zur Gewährleistung der Durchführung des Gemeinschaftsrechts erlassenen Vorschriften rückwirkend anwenden würde, gegen den tragenden Grundsatz des Verbotes rückwirkender Rechtsanwendung verstoßen würde.

73. Die Bindung des nationalen Gerichts an ein nationales Rückwirkungsverbot könnte jedoch nicht über das zur Einhaltung dieses Grundsatzes im Gemeinschaftsrecht festgelegte Maß hinausgehen.

74. Wie der Gerichtshof bereits im Urteil Simmenthal [9] entschieden hat, kann nämlich ein Grundsatz des nationalen Rechts, auch wenn er Verfassungsrang hat, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts nicht beschneiden.

8 — Vgl. z. B. Urteile vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-106/89 (Marleasing, Slg. 1990, I-4135, Randnr. 8) und vom 17. September 1997 in der Rechtssache C-54/96 (Dorsch Consult, Slg. 1997, I-4961, Randnr. 43).

9 — Urteil vom 9. März 1978 in der Rechtssache 106/77 (Slg. 1978, 629).

75. Diese Feststellung ist zwar anhand des Grundsatzes der institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten zu relativieren, aus dem folgt, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, die zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen Verfahrensregeln aufzustellen, wobei sie die Anwendung des Gemeinschaftsrechts aber nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen [10].

76. Im vorliegenden Fall geht es jedoch nicht um den im nationalen Recht festgelegten verfahrenstechnischen Rahmen, sondern um die Tragweite des sowohl nach nationalem Recht als auch nach Gemeinschaftsrecht bestehenden Rückwirkungsverbots.

77. Zu prüfen ist somit, wie sich das Rückwirkungsverbot nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes im vorliegenden Fall auswirkt.

78. Wie aus der Rechtsprechung hervorgeht, ist dieses Verbot aus den Erfordernissen der Rechtssicherheit und des Schutzes berechtigten Vertrauens abzuleiten und hat somit keine absolute Geltung.

79. Nach ständiger Rechtsprechung gilt insoweit Folgendes:

„Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet es zwar im Allgemeinen, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies kann aber ausnahmsweise dann anders sein, wenn das angestrebte Ziel es verlangt und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist." [11]

80. Im vorliegenden Fall würde die rückwirkende Anwendung der fraglichen nationalen Vorschriften den Schutz des berechtigten Vertrauens der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer aber in keiner Weise beeinträchtigen.

81. Sie würde es nämlich ermöglichen, die Tragweite eines Rechts, das sich für diese Wirtschaftsteilnehmer aus der Gemeinschaftsregelung ergibt und das gegenüber staatlichen Stellen und nicht gegenüber anderen Personen geltend gemacht werden soll, hinreichend zu präzisieren.

10 — Urteile vom 14. Dezember 1995 in den Rechtssachen C-430/93 und C-431/93 (Van Schijndel und Van Veen, Slg. 1995, I-4705) und C-312/93 (Peterbroeck, Slg. 1995, I-4599).

11 — Vgl. u. a. Urteile vom 25. Januar 1979 in den Rechtssachen 98/78 (Racke, Slg. 1979, 69) und 99/78 (Decker, Slg. 1979, 101).

82. Die Nichtanwendung der nationalen Vorschriften würde dagegen dazu führen, dass den Wirtschaftsteilnehmern die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieses Rechts genommen würde. Damit würde nicht ihr berechtigtes Vertrauen geschützt, sondern paradoxerweise die Untätigkeit der zuständigen Stellen des Mitgliedstaats, die es versäumt haben, zu gegebener Zeit die zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts gebotenen Maßnahmen zu treffen.

83. Wir befinden uns somit keineswegs in einer Situation, in der das Gemeinschaftsrecht nach den Grundsätzen des Schutzes berechtigten Vertrauens und der Rechtssicherheit jede rückwirkende Anwendung der fraglichen nationalen Regeln ausschließen würde.

84. Dies wäre dann der Fall, wenn es — anders als hier — darum ginge, dem Einzelnen rückwirkend eine Verpflichtung oder Belastung aufzuerlegen. Es geht auch nicht darum, ein Verhalten zu ahnden, das zum Zeitpunkt seiner Vornahme nicht strafbar war. Es handelt sich somit nicht um eine Sachlage, in der das den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten gemeinsame und in Artikel 7 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankerte Rückwirkungsverbot für strafrechtliche Vorschriften eingreift.

85. Aus dem Vorstehenden folgt, dass der rückwirkenden Anwendung der zur Durchführung der Verordnung erlassenen nationalen Vorschriften durch das nationale Gericht das gemeinschaftsrechtliche Rückwirkungsverbot im vorliegenden Fall nicht entgegenstehen kann.

86. Aus dem in Nummer 73 genannten Grund ließe sich dem nationalen Gericht somit auch ein dem nationalen Recht zu entnehmendes Rückwirkungsverbot nicht entgegenhalten.

87. In Anbetracht der geschilderten Erwägungen halte ich es nicht für erforderlich, den Staat unter Heranziehung der vom Gerichtshof im Urteil Francovich u. a.[12] — in dem es insofern um einen ähnlichen Fall wie den vorliegenden ging, als das Fehlen nationaler Umsetzungsvorschriften dazu führte, dass bestimmten Personen Rechte genommen wurden, die ihnen nach den Gemeinschaftsbestimmungen zustehen sollten — angewandten Grundsätze wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts haftbar zu machen.

88. Die folgenden Bemerkungen haben deshalb nur hilfsweisen Charakter.

12 — Urteil vom 19. November 1991 in den Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Slg. 1991, I-5357).

89. Der Gerichtshof hat entschieden, dass in einer solchen Situation die Möglichkeit einer Entschädigung durch den Mitgliedstaat vor allem dann unerlässlich sei, wenn die volle Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen davon abhänge, dass der Staat tätig werde, und der Einzelne deshalb im Fall einer Untätigkeit des Staates die ihm durch das Gemeinschaftsrecht zuerkannten Rechte vor den nationalen Gerichten nicht geltend machen könne.

90. Dies sei zur Herbeiführung der vollen Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen und zum Schutz der durch sie begründeten Rechte geboten.

91. Die gleichen Erwägungen gelten auch hier.

92. Man könnte zwar einwenden, dass sich hier das Problem stellt, die von der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung Begünstigten zu ermitteln, da diese durch die nationale Vorschrift festgelegt werden sollen, deren Fehlen den Rechtsstreit ausgelöst hat.

93. Insoweit stimme ich der Auffassung der Kommission zu, dass die nationalen Vorschriften heranzuziehen sind, mit denen die Rechtsnorm der Gemeinschaft nunmehr umgesetzt wird.

94. Mit dem Erlass dieser Vorschriften hat der Mitgliedstaat nämlich das ihm durch die Gemeinschaftsregelung eingeräumte Ermessen ausgeübt. Durch ihre Heranziehung bei der Ermittlung der potenziellen Begünstigten der Gemeinschaftsregelung und damit der Personen, die zur Geltendmachung eines Schadens berechtigt sind, würde sich das nationale Gericht deshalb nicht an die Stelle der Behörden setzen, die die zur Umsetzung der fraglichen Regelung erforderlichen Entscheidungen zu treffen haben.

95. Es ist zwar richtig, dass der Mitgliedstaat, wenn er die nötigen Vorschriften fristgerecht erlassen hätte, auf andere als die jetzt herangezogenen Kriterien hätte abstellen können. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Mitgliedstaat es unter Verletzung des Gemeinschaftsrechts versäumt hat, von dieser Befugnis rechtzeitig Gebrauch zu machen.

96. Es ist daher nicht hinnehmbar, dass er sich jetzt auf diese vertragswidrige Unterlassung beruft und den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern deren Konsequenzen aufbürdet.

97. Auf diese Weise wäre das nationale Gericht in der Lage, den Schutz der Rechte, die sich für den Einzelnen aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben, mit der Beachtung des Ermessensspielraums, der dem Mitgliedstaat im vorliegenden Fall eingeräumt wurde, in Einklang zu bringen.

Ergebnis

98. In Anbetracht des Vorstehenden schlage ich Ihnen vor, die Fragen des Tribunale civile e penale Cagliari wie folgt zu beantworten:

Weder aus Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur noch aus Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur folgt, dass das nationale Gericht verpflichtet ist, auf Kapitalgesellschaften den für natürliche Personen und für andere als natürliche Personen vorgesehenen Begriff des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes anzuwenden, wenn ein Mitgliedstaat diesen Begriff in Bezug auf die genannten Gesellschaften nicht definiert hat.

Das Erfordernis, das nationale Recht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht auszulegen, verlangt dagegen vom nationalen Gericht, die zur Definition des Begriffes des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes bei Kapitalgesellschaften erforderlichen nationalen Vorschriften auch dann anzuwenden, wenn sie verspätet erlassen wurden, und es den Kapitalgesellschaften damit zu ermöglichen, den Status des hauptberuflich tätigen Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes zu erlangen, wenn sie die in den genannten Vorschriften und von den insoweit tätig gewordenen Stellen festgelegten Voraussetzungen erfüllen.