MONTE ARCOSU

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 30 maart 2000 [1]

Rechtskader

1. Artikel 2, lid 5, van verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur [2] (hierna: „verordening") bepaalt:

„De lidstaten definiëren het begrip ‚bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw' voor de toepassing van deze verordening.

Voor natuurlijke personen behelst deze definitie ten minste de voorwaarde dat het inkomen uit het landbouwbedrijf 50 % of meer van het totale inkomen van het bedrijfshoofd bedraagt en dat de aan werkzaamheden buiten het bedrijf bestede arbeidstijd minder dan de helft van de totale arbeidstijd van het bedrijfshoofd uitmaakt.

Met inachtneming van de in de vorige alinea aangegeven criteria definiëren de lidstaten dit begrip voor andere dan natuurlijke personen."

2. Deze bepaling, die gelijkluidend is aan artikel 3 van richtlijn 72/159/EEG van de Raad van 17 april 1972 betreffende de verbetering van de modernisering van landbouwbedrijven [3], is integraal overgenomen in artikel 5, lid 5, van verordening (EEG) nr. 2328/91 van de Raad van 15 juli 1991 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur. [4]

3. Artikel 13 van de Italiaanse wet nr. 153 van 9 mei 1975 bepaalt:

„Behalve natuurlijke personen komen voor de in deze titel genoemde subsidies in aanmerking de overeenkomstig de wetgeving inzake de coöperatieve vereniging opgerichte landbouwcoöperaties, alsmede de verenigingen van landbouwondernemers die een gezamenlijk ontwikkelingsplan indienen voor herstructurering en modernisering van een bedrijf of bedrijfsverzorgingsdiensten evenals voor het gezamen-

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB L 93, blz. 1.
3 — PB L 96, blz. 1.
4 — PB L 218, blz. 1.

lijke beheer van bedrijven, mits de leden ten minste 50 % van hun eigen inkomsten verwerven uit de werkzaamheden in het bedrijf en in de vereniging en ten minste 50 % van hun arbeidstijd besteden aan de werkzaamheden in het bedrijf en in de vereniging. De investeringen moeten altijd deel uitmaken van een ontwikkelingsplan betreffende het bedrijf of de bedrijfsverzorgingsdiensten, en aan de vereisten van de agrarische boekhouding moet worden voldaan. In geval van verpachting of deelverpachting worden de subsidies uitgekeerd aan de pachter of de deelpachter ofwel aan de (deel)pachter en de verpachter tezamen, mits beide partijen voldoen aan de subjectieve criteria en de objectieve voorwaarden als bepaald in de artikelen 11 en 12 van deze wet. Pachters en deelpachters kunnen het ontwikkelingsplan ook zonder instemming van de verpachter indienen. Het ontwikkelingsplan, voorzover goedgekeurd door de Regio, kan ongeacht de instemming van de verpachter worden uitgevoerd, en wel onder leiding van de pachter of de deelpachter, die daarbij over de bevoegdheden tot het aanbrengen van verbeteringen beschikt die bij wet nr. 11 van 11 februari 1971 aan de pachter zijn toegekend."

4. Artikel 2 van het Italiaans ministerieel decreet van 12 september 1985 bepaalt:

„Begunstigden

1. De volgende landbouwondernemers komen in aanmerking voor de in titel I van deze verordening bepaalde interventiemaatregelen voorzover zij voldoen aan de in artikel 2, lid 1, van de verordening gestelde subjectieve criteria:

a) de directe producenten, ongeacht of zij eigenaar zijn, pachter of deelpachter met of zonder toestemming van de verpachter, de erfpachters, de gezinsleden die regelmatig en duurzaam in het bedrijf meewerken;

b) de eigenaren, vruchtgebruikers en pachters die landbouw als hoofdberoep uitoefenen;

c) de overeenkomstig de wetgeving inzake de coöperatieve vereniging opgerichte landouwcoöperaties;

d) de verenigingen van directe producenten, erfpachters, pachters, gezinsleden die regelmatig en duurzaam in het bedrijf meewerken, en van eigenaren, vruchtgebruikers en pachters die landbouw als hoofdberoep uitoefenen;

e) de personenvennootschappen die rechtstreeks het beheer voeren over landbouwbedrijven die hun in eigendom toebehoren of waarover

zij anderszins de beschikking hebben. Binnen de grenzen van artikel 6 van de verordening bepalen de regio's en autonome provincies de voorwaarden voor toekenning van de steun.

2. De erkenning van de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw evenals de in artikel 2, lid 1, sub a en b, van de verordening bedoelde eisen van beroepsbekwaamheid worden vastgesteld op grond van de krachtens richtlijn 72/159/EEG uitgevaardigde regionale regelingen. Bij gebreke van dien zijn de artikelen 12 en 13 van wet nr. 153 van 9 mei 1975 van toepassing.

3. De sub c van dit artikel vermelde coöperaties, die als enig doel het beheer van landbouwbedrijven hebben, kunnen aanspraak maken op de in titel I van de verordening geregelde investeringssteun, ook wanneer slechts 20 % van de leden aan de gestelde subjectieve eisen voldoet."

5. Wet nr. 17 van de Regio Sardinië van 27 september 1992 heeft een nieuw register van bedrijfshoofden met hoofdberoep landbouw ingesteld. De criteria voor het beheer van dat register worden bepaald door de Giunta Regionale.

6. Op de dag waarop het Tribunale civile e penale di Cagliari zijn verwijzingsbeschikking heeft gegeven, te weten 26 maart 1998, waren die beheerscriteria nog niet vastgesteld en bestond er geen regionale wettelijke regeling van de voorwaarden waaronder kapitaalvennootschappen de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw konden verkrijgen.

7. Pas op 27 mei 1998 stelde de Giunta Regionale van de Regio Sardinië bij besluit nr. 2515 „de uitvoeringsmaatregelen van het stelsel van investeringssteun voor landbouwbedrijven, voorzien bij verordening (EG) nr. 950/97 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 mei 1997, in de autonome Regio Sardinië" vast.

8. Lid 5, punt 5, laatste streepje, van dat besluit bepaalt dat de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw toekomt aan rechtspersonen die aan de volgende voorwaarden voldoen:

„— ten aanzien van kapitaalvennootschappen, indien ten minste 50 % van de inkomsten afkomstig zijn uit de landbouwactiviteit en de directeur ten minste 50 % van zijn tijd aan het beheer van het landbouwbedrijf besteedt".

Feitelijk kader

9. Azienda Agricola Monte Arcosu (hierna: „Monte Arcosu") is een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid die is opgericht om landbouwactiviteiten te verrichten.

10. Zij heeft in Sardinië meerdere landbouwgronden verworven. Volgens de notariële koopakte zou zij zich als bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw laten registreren, op grond waarvan zij ter zake van het registratierecht heeft verzocht om toepassing van een verlaagd tarief.

11. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt, dat Monte Arcosu vervolgens bij het Organismo Comprensoriale n. 24 della Sardegna heeft verzocht om inschrijving in het register van bedrijfshoofden met hoofdberoep landbouw.

12. Bij beslissing van 11 september 1991 is dit verzoek afgewezen, op grond dat volgens de regionale regeling handelsvennootschappen niet in het register kunnen worden ingeschreven.

13. Daarop heeft Monte Arcosu de Regione Autonoma della Sardegna, het Organismo Comprensoriale n. 24 della Sardegna en de Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (Ersat) gedagvaard en inschrijving in het register van bedrijfshoofden met hoofdberoep landbouw gevorderd op grond van artikel 2, lid 5, van verordening nr. 797/85 of van artikel 5, lid 5, van verordening nr. 2328/91.

14. Van oordeel, dat de beslechting van het voor hem aanhangig gemaakte geding afhing van de uitlegging van voormelde bepalingen, heeft het Tribunale civile e penale di Cagliari besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Kunnen de betrokken gemeenschapsbepalingen, ondanks stilzwijgen van de Italiaanse wetgever, op andere dan natuurlijke personen, en met name op vennootschappen die rechtspersoonlijkheid bezitten, concreet toegepast worden?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: welke voorwaarden moeten ten minste zijn vervuld om de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw toe te kennen aan andere dan natuurlijke personen, in het bijzonder aan vennootschappen met rechtspersoonlijkheid?"

Analyse

De ontvankelijkheid van de vragen

15. Om te beginnen vraagt de Commissie zich af of de door de verwijzende rechter gestelde vragen ontvankelijk zijn.

16. Dienaangaande merkt zij op dat de verwijzende rechter wordt gevraagd een nationale belastingbepaling toe te passen die specifieke voordelen bevat voor marktdeelnemers met de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw in de zin van de Italiaanse wet nr. 153 van 9 mei 1975, die op dit punt, zoals het Hof al heeft vastgesteld, niet in overeenstemming is met de gemeenschapsbepalingen.

17. Het Hof, aldus de Commissie verder, heeft in punt 26 van het arrest Tenuta il Bosco [5] beslist dat „een verlaging van het registratierecht bij de verwerving van landbouwgrond door bedrijfshoofden in de landbouw, niet binnen de werkingssfeer van verordening 797/85 valt". Monte Arcosu heeft evenwel juist in verband met de verwerving van grond en ten behoeve van een lager registratierecht verzocht om inschrijving in het register voor bedrijfshoofden met hoofdberoep landbouw.

5 — Arrest van 15 oktober 1992 (C-162/91, Jurispr. blz. I-5279).

18. Toch komt de Commissie tot de conclusie dat de gestelde vragen ontvankelijk zijn. Ik deel die zienswijze.

19. Ten eerste verhinderde in het arrest Tenuta il Bosco het feit dat de gestelde vraag enkel betrekking had op de toepassing van registratierecht bij de overschrijving van het eigendomsrecht op landbouwgrond, het Hof niet hierop antwoord te geven.

20. Voorts zijn de in het onderhavige geval gestelde vragen in algemene bewoordingen gesteld en betreffen ze niet uitsluitend het belastingrecht. Dit lijkt te bevestigen dat het in het bij de verwijzende rechter aanhangige geding niet gaat om het registratierecht, maar wel degelijk om de inschrijving in het register voor bedrijfshoofden met hoofdberoep landbouw als zodanig.

21. Ten slotte komt Monte Arcosu door de weigering haar in te schrijven in het register van bedrijfshoofden met hoofdberoep landbouw niet alleen niet in aanmerking voor het verlaagde registratierechtentarief, maar wordt het haar ook moeilijker worden gemaakt om in het genot te komen van de steun waarin de gemeenschapswetgeving voorziet.

22. De door het Tribunale civile e penale di Cagliari gestelde vragen moeten dus beantwoord worden.

Ten gronde

23. Terecht wijst de Commissie ons er eerst op dat de begrippen „landbouwer" en „landbouwbedrijf" in het gemeenschapsrecht geen eensluidende inhoud hebben, maar dat hun betekenis varieert naar gelang van de door de wetgever nagestreefde doeleinden. Het antwoord van het Hof zal dus enkel van belang zijn voor de toepassing van de verordeningen betreffende de verbetering van de landbouwstructuur, hetgeen overigens wordt bevestigd door de formulering van de in deze relevante bepaling van voormelde verordeningen, die duidelijk vaststelt dat de definitie van het begrip „bedrijfshoofd net hoofdberoep landbouw" uitsluitend geldt voor de toepassing van deze verordeningen.

24. De Commissie geeft ons ook enige informatie over de strekking van de door de verwijzende rechter gestelde vragen.

25. De nationale rechter wil weten of ondanks het stilzwijgen van de nationale wetgever de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw „aan andere dan natuurlijke personen" en meer in het bijzonder aan „vennootschappen die rechtspersoonlijkheid bezitten" kan toekomen.

26. Blijkens het dossier bestaan er nationale bepalingen die voorzien in toekenning van de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw aan bepaalde andere rechtssubjecten dan natuurlijke personen. Dit geldt voor personenvennootschappen die naar Italiaans recht geen rechtspersoonlijkheid bezitten, alsook voor bepaalde coöperaties en verenigingen die in enkele gevallen rechtspersoonlijkheid bezitten.

27. Hieruit volgt dat de „vennootschappen die rechtspersoonlijkheid bezitten" die de verwijzende rechter in zijn vraag vermeldt, kapitaalvennootschappen zijn. Deze komen gezien de in het hoofdgeding van toepassing zijnde nationale bepalingen niet in aanmerking voor toekenning van de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw.

28. Deze uitlegging wordt overigens bevestigd door het feit dat verzoekster in het hoofdgeding, aan wie de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw is onthouden wegens het ontbreken van voor haar geldende bepalingen, een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid is, dat wil zeggen een kapitaalvennootschap.

29. Met zijn eerste vraag wil de verwijzende rechter weten of de gemeenschapsbepalingen op kapitaalvennootschappen „concreet" kunnen worden „toegepast". Dit komt neer op de vraag of een nationale rechter, wanneer er geen bepalingen van nationaal recht zijn, aan voormelde vennootschappen de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw kan toekennen.

30. Er moet derhalve onderzocht worden of het mogelijk is de voorwaarden vast te stellen waaraan dergelijke vennootschappen moeten voldoen om als bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw te kunnen worden beschouwd.

31. Deze voorwaarden vormen nu juist het onderwerp van de tweede vraag, die derhalve onverbrekelijk verbonden is met de eerste. Ik stel daarom het Hof voor, deze vragen gezamenlijk te behandelen.

32. Zowel de Commissie als Monte Arcosu betoogt dat de gemeenschapswetgeving de lidstaten verbiedt kapitaalvennootschappen enkel op grond van hun rechtsvorm uit te sluiten. Zij refereren hierbij aan het arrest Villa Banfi [6] waaruit zou voortvloeien dat het uitsluiten van bepaalde soorten rechtspersonen op basis van een puur formeel criterium niet in overeenstemming is met de gemeenschapswetgeving, die op dit gebied geen formele voorwaarde bevat.

33. Ik ben het eens met deze opvatting. Juist blijkens de formulering van artikel 2, lid 5, derde alinea, van de verordening zijn de lidstaten namelijk niet alleen gerechtigd maar ook verplicht om criteria te definiëren voor het verlenen van de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw aan anderen dan natuurlijke personen.

34. In het reeds aangehaalde arrest Villa Banfi heeft het Hof inderdaad al vastgesteld dat de Italiaanse wetgeving de gemeenschapsregeling niet naar behoren uitvoerde. De gemeenschapsregeling sluit „rechtspersonen niet enkel niet van haar werkingssfeer uit, doch brengt ze er juist uitdrukkelijk onder" [7], indien zij aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden zijn onafhankelijk van de rechtsvorm waarin de rechtspersoon is opgericht.

35. Het Hof leidde daaruit af dat de gemeenschapsregeling een lidstaat niet toestaat een kapitaalvennootschap enkel op grond van haar rechtsvorm de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw te onthouden.

36. Het recht van die vennootschap om die hoedanigheid te verkrijgen kan echter niet onvoorwaardelijk zijn. Zoals hierboven reeds gezegd, verplicht de gemeenschapswetgeving de lidstaten om de toekenningscriteria te definiëren. Hieruit volgt noodzakelijkerwijs dat de volle werking van de gemeenschapsverordening afhangt van nationale regelgeving.

37. In het onderhavige geval wordt niet betwist dat er op het moment waarop Monte Arcosu haar verzoek indiende, geen nationale regeling was waarin de vereiste criteria waren vastgesteld.

38. Er dient dus te worden bezien of de nationale rechter dit verzuim kan herstellen.

6 — Arrest van 18 december 1986 (312/85, Jurispr. blz. 4039).

7 — Zie punt 10 van het arrest.

39. In de opvatting van Monte Arcosu is dat zeker het geval. De nationale autoriteiten hadden de verordening, die krachtens artikel 189 EG-Verdrag (thans artikel 249 EG) in al haar onderdelen verbindend is, immers moeten uitvoeren. Bovendien mogen zij rechtspersonen niet ongunstiger behandelen dan natuurlijke personen.

40. Zij hoefden zich enkel maar te laten leiden door de criteria van artikel 2, lid 5, tweede alinea, van de verordening, waartoe de derde alinea van datzelfde artikel hen overigens verplicht.

41. Zij behoren dus de voorwaarden betreffende de arbeidstijd en het inkomen uit de landbouwwerkzaamheden toe te passen op de vennootschap zelve, die als rechtssubject de werkzaamheden van het bedrijfshoofd verricht en geheel losstaat van de vennoten die de vennootschap vormen.

42. Deze oplossing is logisch, aldus Monte Arcosu, daar een kapitaalvennootschap rechtspersoonlijkheid bezit. Deze leidt dus een eigen juridisch bestaan, los van dat van de vennoten. Bovendien heeft een vennoot van een kapitaalvennootschap in het algemeen geen taak in het beheer van de activiteiten van de vennootschap. Ten slotte heeft zijn hoedanigheid van vennoot te maken met de uitgifte van aandelen die als kenmerkende eigenschap hebben hun overdraagbaarheid. Bijzondere voorwaarden aan de vennoten stellen zou dus onredelijk zijn en indruisen tegen het wezen van de kapitaalvennootschap.

43. Even logisch is het feit dat de voorwaarde van vakbekwaamheid slechts kan gelden voor de natuurlijke persoon die met de uitoefening van de werkzaamheden voor rekening van de vennootschap is belast, meer in het bijzonder op degene die met het beheer van het bedrijf is belast.

44. Monte Arcosu vermeldt nog dat het door haar bepleite standpunt is bevestigd in uitspraken van de Consiglio di Stato en de Corte suprema di cassazione alsook in de regelingen die door de verschillende regelgevende en administratieve autoriteiten zijn vastgesteld.

45. De Commissie zelf beklemtoont dat het hier niet gaat om een geval waarin de nationale rechter, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, een bepaling van nationaal recht die in strijd is met het gemeenschapsrecht buiten toepassing zou moeten laten. In casu gaat het erom te voorzien in het ontbreken van nationale bepalingen ter uitvoering van de gemeenschapsverordening.

46. De uitvoering van het gemeenschapsrecht omvat echter een technische keuze van de lidstaat, aldus de Commissie, en dus een zekere discretionaire bevoegdheid.

Daarom is moeilijk voor te stellen dat de rechter zich in de plaats stelt van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het maken van dergelijke keuzen.

47. De nationale rechter kan, zo meent de Commissie echter, krachtens het beginsel van de gemeenschapsrechtconforme interpretatie van het nationale recht ook in het onderhavige geval de nationale bepalingen zo toepassen dat in de leemte van het nationale recht, waardoor het gemeenschapsrecht geschonden is, wordt voorzien.

48. Daartoe zou de nationale rechter, nu de nationale regeling criteria bevat om de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw aan andere dan natuurlijke personen, namelijk aan personenvennootschappen, te kunnen toekennen, ten eerste moeten nagaan in hoeverre deze criteria mede kunnen worden toegepast op kapitaalvennootschappen, niettegenstaande de wezenlijke verschillen tussen deze beide soorten vennootschappen.

49. Ten tweede zijn er, zo benadrukt de Commissie, andere methoden om tot een conforme uitlegging van het nationale recht te komen. De criteria voor het aan kapitaalvennootschappen toekennen van de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw zijn namelijk inmiddels door de Regio Sardinië vastgesteld. Als de verwijzende rechter daaraan terugwerkende kracht zou kunnen verlenen, kan hij in de onderhavige leemte voorzien. Daarmee zou hij voorkomen dat de lidstaat, die bepaalde regelingen tientallen jaren te laat heeft uitgevoerd, particulieren een weigeringsgrond voorhoudt die op zijn eigen nalatigheid berust.

50. Mocht het onmogelijk blijken om aan de gemeenschapsrechtconforme uitlegging van het nationale recht en het door het Hof in verband met niet uitgevoerde richtlijnen ingeroepen beginsel nemo auditur suam turpitudinem allegans een ruime toepassing te geven, dan zou er, zo stelt de Commissie ten derde, voor particulieren niets anders overblijven dan de staat aansprakelijk te stellen voor de schending van het gemeenschapsrecht.

51. Nu in het nationale recht niet tijdig de criteria voor het toekennen van de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw zijn vastgesteld, zou in casu een aansprakelijkheidsvordering echter afstuiten op het feit dat het onmogelijk is te bepalen welke marktdeelnemers recht hadden op de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw en dus door de te late uitvoering van het gemeenschapsrecht zijn benadeeld.

52. Toch acht de Commissie het mogelijk aan de hand van de latere nationale bepalingen waarin de entiteiten zijn gedefinieerd die de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw kunnen verkrijgen, te bepalen wie „slachtoffer" zijn van de te late uitvoering van het gemeenschapsrecht, en dus de schade te vergoeden.

53. Ten slotte zegt de Commissie de moeilijkheden die inherent zijn aan de door haar voorgestelde oplossingen, niet te onderschatten. Zij is evenwel van mening dat als deze verworpen worden, „aanvaard moet worden dat de rechtstreekse werking — door het Hof aanvaard sinds het arrest Villa Banfi — van het verbod om kapitaalvennootschappen enkel op grond van hun rechtsvorm te discrimineren, uiteindelijk afhangt van het optreden van de Italiaanse wetgever, dat in het geval van de Regio Sardinië meer dan zes en twintig jaar na de vaststelling van richtlijn 72/159/EEG op zich heeft laten wachten".

54. Wat te denken van deze verschillende oplossingen?

55. In het reeds aangehaalde arrest Villa Banfi heeft het Hof vastgesteld dat de gemeenschapsregeling een lidstaat verbiedt om een marktdeelnemer enkel op grond van zijn rechtsvorm de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw te onthouden.

56. De door Monte Arcosu bepleite opvatting heeft het voordeel dat die consequentie wordt voorkomen, en past dus geheel in de lijn van voormelde rechtspraak.

57. Wel heeft de lidstaat dan geen enkele beoordelingsmarge meer bij het bepalen van de criteria voor kapitaalvennootschappen.

58. De voorgestelde oplossing komt er immers op neer dat de door de nationale wetgever op de grondslag van het gemeenschapsrecht voor *natuurlijke personen* vastgestelde criteria mutatis mutandis voor kapitaalvennootschappen gelden.

59. Artikel 2, lid 5, derde alinea, van de verordening bepaalt echter uitdrukkelijk dat de lidstaten voor andere dan natuurlijke personen de criteria definiëren „met inachtneming" van de voor natuurlijke personen geldende criteria.

60. Deze formulering, zoals de Commissie terecht benadrukt, dwingt de lidstaat niet de criteria van de tweede alinea als zodanig in het nationale recht over te nemen, maar houdt integendeel een beleidsruimte in die in de opvatting van Monte Arcosu geheel wordt uitgeschakeld.

61. Theoretisch zou de nationale rechter weliswaar te maken kunnen krijgen met een geval waarin iedere aandeelhouder van

de vennootschap aan de door het nationale recht op basis van het gemeenschapsrecht vastgestelde criteria voor natuurlijke personen of „verenigingen van landbouwondernemers" voldoet. Zou hij in een dergelijk geval deze vennootschap de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw moeten toekennen?

62. Men kan geneigd zijn deze vraag bevestigend te beantwoorden. Dan zou evenwel geen betekenis meer toekomen aan de bewoordingen van artikel 2, lid 5, derde alinea, van de verordening en, zoals de verwijzende rechter stelt, men zou het wezenlijke verschil ontkennen tussen een natuurlijke persoon en een kapitaalvennootschap welke laatste, in de woorden van de verwijzende rechter, „een rechtssubject is dat geheel losstaat van de individuele vennoten", die „als het ware daarin opgenomen" zijn.

63. Ik wil nu de door de Commissie overwogen oplossingen behandelen. Haar eerste voorstel is, de verwijzende rechter de mogelijkheid voor te stellen om de criteria die in het nationaal recht zijn vastgesteld voor bepaalde andere dan natuurlijke personen, over te nemen voor kapitaalvennootschappen.

64. Dit zou dus neerkomen op toepassing van de regel die artikel 13 van de Italiaanse wet nr. 153 van 9 mei 1975 voor „verenigingen van landbouwondernemers" bevat, namelijk dat „de leden ten minste 50 % van hun eigen inkomsten verwerven uit de werkzaamheden in het bedrijf en in de vereniging en ten minste 50 % van hun arbeidstijd besteden aan de werkzaamheden in het bedrijf en in de vereniging".

65. Direct al blijkt dit voorstel eigenlijk gelijk te zijn aan de door mij zojuist in het vorige punt behandelde oplossing, daar deze criteria in wezen overeenkomen met die voor natuurlijke personen.

66. De nadelen en bezwaren van deze oplossing zijn dus dezelfde.

67. De Commissie denkt in de tweede plaats aan de mogelijkheid dat de nationale rechter met terugwerkende kracht toepassing geeft aan het inmiddels door de Regio Sardinië voor kapitaalvennootschappen vastgestelde criterium.

68. Zij tekent daarbij aan dat de nationale rechter moet nagaan of het Italiaanse recht een dergelijke terugwerkende toepassing toestaat. Dat de nationale rechter daartoe verplicht is, kan niet in twijfel worden getrokken.

69. Het ware probleem is evenwel, wat er gebeurt indien deze verificatie negatief

uitvalt. Dwingt het beginsel van voorrang van het gemeenschapsrecht, waaruit het door de Commissie aangehaalde beginsel van gemeenschapsrechtconforme uitlegging van het nationale recht voortvloeit, dan tot terugwerkende toepassing van de door de regionale wetgever genomen maatregelen om de toepassing van de gemeenschapsnorm te waarborgen?

70. Ik wil hier aanhalen wat het Hof meermalen heeft beslist:

„de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting der lidstaten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de verplichting krachtens artikel 5 EEG-Verdrag, om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, [geldt] voor alle met overheidsgezag bekleede instanties in de lidstaten, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties. Bij de toepassing van het nationale recht, ongeacht of het daarbij gaat om bepalingen die dateren van eerdere of latere datum dan de richtlijn, moet de nationale rechter dit zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, teneinde het hiermee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag te voldoen." [8]

8 — Zie bijvoorbeeld de arresten van 13 november 1990, Marleasing (C-106/89, Jurispr. blz. I-4135, punt 8) en 17 september 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Jurispr. blz. I-4961, punt 43).

71. In deze zaken ging het weliswaar om richtlijnen en niet om een verordening, zoals in het onderhavige geval. Daar de betrokken verordening echter de lidstaten uitdrukkelijk opdraagt alle nodige uitvoeringsmaatregelen te treffen, bestaat er geen aanleiding om voor de toepassing van deze rechtspraak onderscheid te maken tussen deze verordening en een richtlijn.

72. Ernstiger is het bezwaar dat als de nationale rechter met terugwerkende kracht de door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat ter uitvoering van het gemeenschapsrecht vastgestelde bepalingen zou toepassen, hij in conflict kan komen met het fundamentele beginsel dat verbiedt een wet met terugwerkende kracht toe te passen.

73. De beperkingen die voor de nationale rechter uit een nationaal verbod van terugwerkende kracht voortvloeien, kunnen echter niet verder gaan dan wat de naleving van dit beginsel naar gemeenschapsrecht vereist.

74. Zoals het Hof vaststelde in het arrest Simmenthal [9] kan een beginsel van nationaal recht, ook al is dit in de grondwet verankerd, niet de voorrang van het gemeenschapsrecht besnoeien.

9 — Arrest van 9 maart 1978 (106/77, Jurispr. blz. 629).

75. Weliswaar zal deze stelling genuanceerd moeten worden gezien het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten, op grond waarvan het de taak van laatstgenoemden is om de procesregels vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van het gemeenschapsrecht, mits deze de toepassing van het gemeenschapsrecht niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. [10]

76. In het onderhavige geval is echter niet zozeer het door het nationale recht vastgestelde procesrechtelijke kader in het geding, als wel de draagwijdte van een beginsel van zowel nationaal als gemeenschapsrecht, te weten het verbod van terugwerkende kracht.

77. Wat is nu in de onderhavige zaak het effect van het beginsel van het verbod van terugwerkende kracht zoals dat in de rechtspraak van het Hof is geformuleerd?

78. Blijkens deze rechtspraak vloeit dit beginsel voort uit de eisen van zowel rechtszekerheid als van bescherming van gerechtvaardigd vertrouwen en heeft het dus geen absolute betekenis.

79. Aldus geldt volgens vaste rechtspraak:

„ofschoon het beginsel van rechtszekerheid zich in het algemeen ertegen verzet dat een gemeenschapsbesluit reeds vóór afkondiging van kracht is, kan hiervan bij wijze van uitzondering worden afgeweken indien dit voor het te bereiken doel noodzakelijk is en het rechtmatig vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht is genomen". [11]

80. Toepassing van de betrokken nationale bepalingen met terugwerkende kracht zou in het onderhavige geval de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen van de betrokken marktdeelnemers in geen enkel opzicht schaden.

81. De strekking van een voor hen uit de gemeenschapsverordening voortvloeiend recht, dat tegen de overheid en niet tegen andere particulieren geldend moet worden gemaakt, zou er voldoende duidelijk door worden gemaakt.

10 — Arresten van 14 december 1995, Van Schijndel en Van Veen (C-430/93 en C-431/93, Jurispr. blz. I-4705) en Peterbroeck (C-312/93, Jurispr. blz. I-4599).

11 — Zie met name arresten van 25 januari 1979, Racke (98/78, Jurispr. blz. 69) en Decker (99/78, Jurispr. blz. 101).

82. Niet-toepassing van de nationale bepalingen zou daarentegen de marktdeelnemers de mogelijkheid ontnemen aanspraak te maken op dit recht. Alsdan zou niet hun gerechtvaardigd vertrouwen worden beschermd, maar, paradoxaal genoeg, het stilzitten van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die in gebreke zijn gebleven om tijdig de door het gemeenschapsrecht vereiste uitvoeringsmaatregelen te treffen.

83. In casu hebben wij dus absoluut niet te maken met een situatie waarin het gemeenschapsrecht in verband met de beginselen van bescherming van gerechtvaardigd vertrouwen en rechtszekerheid iedere terugwerkende kracht van de betrokken nationale regels zou uitsluiten.

84. Dat zou wel het geval zijn indien, hetgeen niet aan de orde is, een verplichting of een andere last met terugwerkende kracht aan particulieren werd opgelegd. Het gaat ook niet om het bestraffen van een gedraging die op het moment dat deze plaats vond, niet strafbaar was. Hier speelt dus niet een situatie waarbij het aan alle rechtsorden van de lidstaten gemeen zijnde en in artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden bekrachtigde beginsel geldt, dat strafbepalingen geen terugwerkende kracht kunnen hebben.

85. Uit het bovenstaande volgt dat een terugwerkende toepassing van ter uitvoering van een verordening vastgestelde nationale bepalingen door de nationale rechter in casu niet kan afstuiten op het gemeenschapsrechtelijke verbod van terugwerkende kracht.

86. Om de hierboven in punt 73 uiteengezette reden kan evenmin een nationaalrechtelijk verbod van terugwerkende kracht worden tegengeworpen aan de nationale rechter.

87. Gezien bovenstaande overwegingen zie ik geen noodzaak om de staat aansprakelijk te stellen voor schending van het gemeenschapsrecht, op grond van de door het Hof in zijn arrest Francovich e.a. [12] uitgewerkte beginselen. In die zaken speelde een soortgelijke situatie als in casu, in die zin dat door het ontbreken van nationale uitvoeringsmaatregelen bepaalde personen rechten werden onthouden die het gemeenschapsrecht beoogde hun te verlenen.

88. De volgende opmerkingen zijn dan ook slechts subsidiair.

12 — Arrest van 19 november 1991 (C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357).

89. Het Hof heeft beslist dat de mogelijkheid van schadevergoeding door de lidstaat zich als bijzonder noodzakelijk doet gevoelen wanneer, zoals in casu, de volle werking van de gemeenschapsbepalingen alleen door een optreden van de lidstaat kan worden verzekerd en wanneer bijgevolg particulieren bij gebreke van een degelijk optreden de hun door het gemeenschapsrecht toegekende rechten niet voor de nationale rechter kunnen doen gelden.

90. Volgens het Hof is dit noodzakelijk ter bereiking van de volle werking van de gemeenschapsbepalingen en ter bescherming van de daarin toegekende rechten.

91. Dezelfde overwegingen gelden in dit geval.

92. Weliswaar zou kunnen worden aangevoerd dat in casu het probleem is vast te stellen wie de begunstigden van de gemeenschapsnorm zijn, omdat die immers gedefinieerd moeten worden door de nationale regelgeving, waarvan het ontbreken de oorzaak is van het geschil.

93. Dienaangaande ben ik het eens met de analyse van de Commissie, dat aansluiting moet worden gezocht bij de bestaande uitvoeringsbepalingen.

94. Met deze bepalingen heeft de lidstaat namelijk de hem door de gemeenschapsverordening toegekende discretionaire bevoegdheid uitgeoefend. Door aan de hand van die bepalingen vast te stellen wie potentieel in aanmerking komen krachtens de gemeenschapsverordening en dus degenen zijn die schadevergoeding mogen vorderen, zou de nationale rechter zich dus geenszins in de plaats stellen van de autoriteiten die de ter uitvoering van de betrokken verordening noodzakelijke keuzes moeten maken.

95. Als de lidstaat de vereiste bepalingen tijdig zou hebben vastgesteld, had hij weliswaar voor andere criteria kunnen kiezen dan hij nu heeft aangehouden. Dat neemt niet weg dat de lidstaat in strijd met het gemeenschapsrecht die bevoegdheid niet tijdig heeft uitgeoefend.

96. Daarom kan niet worden aanvaard dat hij zich nu kan beroepen op dit tegen het Verdrag indruisende stilzitten en de gevolgen daarvan voor rekening van de betrokken marktdeelnemers kan laten komen.

97. Op deze wijze kan de nationale rechter de bescherming van de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende rechten van particulieren in overeenstemming brengen met de in dit geval aan de lidstaat toegekende beoordelingsmarge.

Conclusie

98. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door het Tribunale civile e penale di Cagliari gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

„Noch krachtens artikel 2, lid 5, van verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, noch krachtens artikel 5, lid 5, van verordening (EEG) nr. 2328/91 van de Raad van 15 juli 1991 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur is de nationale rechter verplicht op kapitaalvennootschappen het voor natuurlijke personen en voor andere dan natuurlijke personen bepaalde begrip ‚bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw' toe te passen, wanneer een lidstaat dit begrip niet voor die vennootschappen heeft gedefinieerd.

Daarentegen verplicht de noodzaak van een gemeenschapsrechtconforme uitlegging van het nationale recht de nationale rechter om toepassing te geven aan de nationale voorschriften die nodig zijn om het begrip ‚bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw' ten aanzien van kapitaalvennootschappen te definiëren, ook al zijn deze voorschriften te laat tot stand gekomen, teneinde kapitaalvennootschappen, voorzover zij aan de in de voormelde regels en handelingen van de betrokken instellingen gestelde voorwaarden voldoen, de hoedanigheid van bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw te kunnen toekennen."