JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
30 päivänä maaliskuuta 2000 [1]

Lainsäädäntö

1. Maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 797/85 (jäljempänä asetus) [2] 2 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on määriteltävä tämän asetuksen soveltamiseksi käsite 'päätoiminen viljelijä'.

Tämän määritelmän on luonnollisten henkilöiden osalta sisällettävä ainakin edellytys, että tilalta saatu tulo muodostaa vähintään 50 prosenttia viljelijän kokonaistuloista ja että maatilan ulkopuolinen työaika on vähemmän kuin puolet viljelijän kokonaistyöajasta.

Jäsenvaltioiden on toisessa alakohdassa mainitut perusteet huomioon ottaen määriteltävä mainittu käsite, kun on kyse muista kuin luonnollisista henkilöistä."

2. Kyseisen säännöksen sanamuoto, joka oli sama kuin maatilojen nykyaikaistamisesta 17 päivänä huhtikuuta 1972 annetun neuvoston direktiivin 72/159/ETY [3] 3 artiklan, otettiin sellaisenaan maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2328/91 [4] 5 artiklan 5 kohtaan.

3. Italian kansallisen lain nro 153, joka on annettu 9.5.1975, 13 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Tässä osastossa säädetyt tuet voidaan suorittaa luonnollisten henkilöiden lisäksi maatalousosuuskunnille, jotka on muodostettu osuuskuntia koskevan lainsäädännön mukaisesti, ja maanviljelijöiden yhteenliittymille, jotka esittävät yhteisen kehityssuunnitelman tilan tai tilojen yhteisistä uudelleenjärjestelyistä tai nykyaikaistamisesta ja tilojen hoitamisesta yhteistyössä, jolloin edellytetään, että

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL L 93, s. 1.
3 — EYVL L 96, s. 1.
4 — EYVL L 218, s. 1.

jäsenten tulot tilan ja yhteenliittymän toiminnasta muodostavat vähintään 50 prosenttia heidän kokonaistuloistaan ja että he käyttävät vähintään 50 prosenttia omasta kokonaistyöajastaan tilan ja yhteenliittymän toimintaan. Joka tapauksessa tilan kehityssuunnitelmassa tai tilojen yhteisessä kehityssuunnitelmassa on esitettävä investoinnit, ja maatalouden kirjanpitovelvollisuutta on noudatettava. Sellaisen maa-alueen osalta, joka on annettu vuokraviljelyyn, tuki myönnetään vuokraviljelijälle tai sekä vuokraviljelijälle että vuokranantajalle, kunhan molemmat täyttävät subjektiiviset edellytykset ja tämän lain 11 ja 12 §:ssä asetetut objektiiviset edellytykset. Vuokraviljelijät voivat esittää tilan kehityssuunnitelman, vaikka he eivät pääsisikään siitä sopimukseen vuokranantajan kanssa. Kun kehityssuunnitelma on hyväksytty aluehallinnossa, se voidaan panna täytäntöön riippumatta vuokranantajan suostumuksesta, ja suunnitelman täytäntöönpano uskotaan vuokraviljelijälle samoin kuin ne varat tehtäviä parannuksia varten, joista säädetään vuokraviljelijän osalta 11.2.1971 annetussa laissa nro 11."

4. Italian ministeriön päätöksen, joka on tehty 12.9.1985, 2 §:ssä määrätään seuraavaa:

"Edunsaajat

1. Asetuksen edellä mainitut 1 osastossa tarkoitettujen toimenpiteiden mukaiset tuet voidaan myöntää seuraaville maanviljelijöille, edellyttäen että he täyttävät kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa asetetut henkilölliset edellytykset:

a) varsinaiset viljelijät, olivatpa he omistajia tai vuokraviljelijöitä, ja viimeksi mainitut myös siinä tapauksessa, että heillä ei olisi asiasta sopimusta vuokranantajan kanssa, tai vuokraviljelijät yhdessä vuokranantajan kanssa, perheenjäsenet, jotka avustavat viljelijää säännöllisesti ja pysyvästi;

b) omistajat, käyttöoikeuden haltijat ja pellonvuokraajat;

c) maanviljelysosuuskunnat, jotka on perustettu osuuskuntalainsäädännön mukaisesti;

d) varsinaisten viljelijöiden, vuokraviljelijöiden, viljelijää säännöllisesti ja pysyvästi avustavien perheenjäsenten, maanomistajien ja pellonvuokraajien yhteenliittymät;

e) sellaisten henkilöiden muodostamat yhtiöt, jotka johtavat välittömästi maatiloja, joiden omistajia he ovat tai joissa heillä on jonkin-

lainen määräämisoikeus. Autonomiset alueet ja maakunnat määrittävät asetuksen 6 artiklassa asetetuissa rajoissa hyväksymisedellytykset.

2. Edellytykset, joiden täyttyessä viljelijän on katsottava olevan päätoiminen maanviljelijä ja edellä mainitun asetuksen 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettu ammatillisesti pätevä maanviljelijä, määritetään direktiivin 72/159/ETY mukaisesti annetun alueellisen lainsäädännön perusteella. Alueellisen lainsäädännön puuttuessa sovelletaan 9.5.1975 annetun lain nro 153 12 ja 13 §:ää.

3. Tämän pykälän c kohdassa mainitut osuuskunnat, joiden ainoana tavoitteena on maatilojen hoito, voivat saada asetuksen 1 osaston mukaisia investointitukia, vaikka ainoastaan 20 prosenttia niiden jäsenistä täyttäisi edellä mainitut henkilölliset edellytykset."

5. Sardinian alueellisessa laissa nro 17, joka annettiin 27.9.1992, säädetään uuden päätoimisista maanviljelijöistä pidettävän rekisterin perustamisesta ja täsmennetään, että aluevaltuustossa on määritettävä rekisterin hallinnoinnin edellytykset.

6. Silloin kun Tribunale civile e penale di Cagliari esitti ennakkoratkaisupyyntönsä eli 26.3.1998, rekisterin hallinnoinnin edellytyksistä ei ollut vielä määrätty eikä yhtään alueellista säännöstä ollut annettu sen määrittämiseksi, millä edellytyksillä pääomayhtiön voitiin katsoa olevan "päätoiminen maanviljelijä".

7. Sardinian alueen aluevaltuusto antoi vasta 27.5.1998 päätöksen nro 2515, jossa se vahvisti "yksityiskohtaiset säännöt 27.5.1997 annetun Euroopan yhteisöjen neuvoston asetuksen N:o 950/97 mukaisten maatilojen investointitukien järjestelmän soveltamisesta Sardinian autonomisella alueella".

8. Päätöksen 5 §:n 5 kohdan viimeisessä luetelmakohdassa määrätään, että oikeushenkilöiden osalta päätoimisena maanviljelijänä voidaan pitää yksiköitä, jotka täyttävät seuraavat edellytykset:

"— jos kyseessä on pääomayhtiö, tilalta saadun tulon on muodostettava vähintään 50 prosenttia kokonaistulosta ja toiminnasta vastaavan henkilön on käytettävä vähintään 50 prosenttia työajastaan maatilan hoitoon".

Tosiseikat

9. Azienda Agricola Monte Arcosu (jäljempänä Monte Arcosu) on rajavastuuyhtiö, joka on perustettu maatalouden harjoittamista varten.

10. Monte Arcosu hankki useita maanviljelysmaita Sardiniasta. Se täsmensi julkisessa ostosopimuksessa haluavansa tulla luokitelluksi päätoimiseksi maanviljelijäksi ja vaati tämän vuoksi sovellettavaksi alempaa rekisteröintimaksua.

11. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Monte Arcosu vaati tämän jälkeen Organismo Comprensoriale n. 24 della Sardegnalta, että se rekisteröisi Monte Arcosun päätoimisista maanviljelijöistä pidettävään rekisteriin.

12. Hakemus hylättiin 11.9.1991 tehdyllä päätöksellä sillä perusteella, ettei liiketoimintaa harjoittavan yhtiön kirjaaminen tähän rekisteriin ollut voimassa olevan alueellisen lainsäädännön mukaan mahdollista.

13. Monte Arcosu nosti kanteen Regione Autonoma della Sardegnaa, Organismo Comprensoriale n. 24 della Sardegnaa ja Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricolturaa (Ersat) vastaan vaatien, että se on kirjattava päätoimisista maanviljelijöistä pidettävään rekisteriin asetuksen N:o 797/85 2 artiklan 5 kohdan tai asetuksen N:o 2328/91 5 artiklan 5 kohdan perusteella.

14. Koska Tribunale civile e penale di Cagliari on katsonut käsiteltävänään olevan riidan ratkaisun edellyttävän edellä mainittujen säännösten tulkintaa, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Kun kansallisessa lainsäädännössä ei asiasta säädetä, onko kuitenkin mahdollista käytännössä soveltaa kyseisiä yhteisön oikeussääntöjä muihin kuin luonnollisiin henkilöihin ja erityisesti oikeuskelpoisiin yhtiöihin?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitkä ovat välttämättömät ja riittävät edellytykset sille, että muun kuin luonnollisen henkilön ja erityisesti oikeuskelpoisen yhtiön voidaan katsoa olevan päätoiminen maanviljelijä?"

Asian tarkastelu

Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

15. Komissio pohtii aluksi kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä.

16. Se huomauttaa tässä yhteydessä, että kansallisen tuomioistuimen on sovellettava kansallista verosäännöstä, jonka mukaan tietyt etuudet koskevat vain sellaisia taloudellisia toimijoita, jotka ovat 9.5.1975 annetussa Italian laissa nro 153 tarkoitettuja päätoimisia maanviljelijöitä, vaikka yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että kyseinen laki ei ole tältä osin yhteisön oikeussääntöjen kanssa yhteensopiva.

17. Komissio lisää, että yhteisöjen tuomioistuin on korostanut asiassa Tenuta il Bosco antamansa tuomion[5] 26 kohdassa, että "maanviljelijöiden maa-alueiden hankinnasta suorittamien rekisteröintimaksujen alennukset — — eivät kuulu asetuksen N:o 797/85 soveltamisalaan". Tässä tapauksessa Monte Arcosu on kuitenkin pyytänyt kirjaamista päätoimisista maanviljelijöistä pidettävään rekisteriin siinä yhteydessä, kun se on ostanut maa-alueita, ja siinä tarkoituksessa, että siltä veloitettaisiin alemmat rekisteröintimaksut.

5 — Asia C-162/91, Tenuta il Bosco, tuomio 15.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5279).

18. Komissio tekee kuitenkin sen päätelmän, että kysymykset on tutkittava. Olen asiasta samaa mieltä.

19. Muistutettakoon aluksi, että edellä mainitussa asiassa Tenuta il Bosco annetussa tuomiossa se, että esitetty kysymys koski vain rekisteröintimaksun soveltamista maa-alueiden omistusoikeuden siirtyessä, ei estänyt yhteisöjen tuomioistuinta vastaamasta siihen.

20. Tämän jälkeen on huomautettava, että tässä tapauksessa kysymykset on muotoiltu yleisluonteisesti eikä niissä viitata yksinomaan verolainsäädäntöön, mikä näyttäisi osoittavan sen, että kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävä asia ei koske rekisteröintimaksuja vaan kirjaamista päätoimisista maanviljelijöistä pidettävään ammatilliseen rekisteriin sinänsä.

21. Lopuksi todettakoon, että kieltäytyminen kirjaamasta pääasian kantajaa päätoimisista maanviljelijöistä pidettävään ammatilliseen rekisteriin ei merkitse ainoastaan sitä, että tämä ei voi saada hyväkseen alennettua rekisteröintimaksua, vaan myös sitä, että tämän on todennäköisesti vaikeampi saada yhteisön lainsäädäntöön perustuvia tukia.

22. Tribunale civile e penale di Cagliarin esittämiin kysymyksiin on siis vastattava.

Asiakysymys

23. Komissio on perustellusti kiinnittänyt aluksi huomion siihen, että käsitteillä "maanviljelijä" ja "maatila" ei ole yhdenmukaista sisältöä yhteisön oikeudessa ja että niiden merkitys vaihtelee lainsäätäjän tavoittelemien päämäärien mukaan. Yhteisöjen tuomioistuimen antama vastaus pätee siis ainoastaan niihin tilanteisiin, joissa sovelletaan maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamista koskevia asetuksia, minkä osoittaa lisäksi kyseisten asetusten asian kannalta merkityksellisen säännöksen edellä siteerattu sanamuoto, josta ilmenee selvästi, että päätoimisen viljelijän määritelmä koskee yksinomaan kyseisiä asetuksia.

24. Komissio täsmentää myös hieman kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten kohdetta.

25. Kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, onko mahdollista katsoa "muiden kuin luonnollisten henkilöiden" ja erityisesti "oikeushenkilöinä toimivien yhtiöiden" olevan päätoimisia maanviljelijöitä, kun kansallisessa lainsäädännössä ei asiasta säädetä.

26. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että on olemassa kansallisia säännöksiä, joilla säännellään edellytyksiä, joiden täyttyessä tiettyjen muiden oikeussubjektien kuin luonnollisten henkilöiden voidaan katsoa olevan päätoimisia maanviljelijöitä. Tämä koskee henkilöyhtiöitä, jotka eivät Italian oikeuden mukaan ole oikeushenkilöitä, sekä tiettyjä osuuskuntia ja yhteenliittymiä, jotka ovat tietyissä tapauksissa oikeushenkilöitä.

27. Tästä seuraa, että "oikeushenkilöinä toimivat yhtiöt", joihin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa, ovat pääomayhtiöitä, joiden osalta pääasian kohteena olevaan riitaan sovellettavissa kansallisissa oikeussäännöissä ei säädetä siitä mahdollisuudesta, että niitä voitaisiin pitää päätoimisina maanviljelijöinä.

28. Tämän tulkinnan vahvistaa myös se, että pääasian kantaja, jonka ei ole katsottu voivan olla päätoiminen maanviljelijä sen vuoksi, että siihen sovellettavia oikeussääntöjä ei ole olemassa, on rajavastuuyhtiö eli pääomayhtiö.

29. Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee yhteisöjen tuomioistuimelta mahdollisuudesta "käytännössä soveltaa" yhteisön oikeussääntöjä pääomayhtiöiden osalta. Se kysyy, voiko kansallinen tuomioistuin todeta kyseisten yhtiöiden olevan päätoimisia maanviljelijöitä, kun sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä asiasta.

30. On siis selvitettävä, onko mahdollista määrittää edellytykset, jotka näiden yhtiöiden on täytettävä, jotta niiden voidaan katsoa olevan päätoimisia maanviljelijöitä.

31. Juuri nämä edellytykset ovat toisen kysymyksen kohteena, joka siis liittyy erottamattomasti ensimmäiseen kysymykseen. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin tutkisi niitä yhdessä.

32. Sekä komissio että Monte Arcosu katsovat, että yhteisön lainsäädännössä kielletään jäsenvaltioita jättämästä pääomayhtiöitä sääntelyn ulkopuolelle pelkästään niiden oikeudellisen muodon vuoksi. Ne siteeraavat tässä yhteydessä asiassa Villa Banfi annettua tuomiota,[6] josta niiden mukaan ilmenee, että tiettyjen muuntyyppisten henkilöiden kuin luonnollisten henkilöiden sulkeminen sääntelyn ulkopuolelle puhtaasti muodollisen edellytyksen perusteella ei ole yhteisön lainsäädännön mukaista, sillä siinä ei säädetä asiaa koskevasta muodollisesta edellytyksestä.

33. Yhdyn tähän näkemykseen. Jo asetuksen 2 artiklan 5 kohdan kolmannesta alakohdasta ilmenee, että jäsenvaltioilla on paitsi oikeus myös velvollisuus määrittää edellytykset, joiden täyttyessä muiden kuin luonnollisten henkilöiden voidaan katsoa olevan päätoimisia maanviljelijöitä.

34. Edellä mainitussa asiassa Villa Banfi annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on todellakin jo todennut, että riidanalaisilla Italian säännöksillä ei ollut pantu yhteisön lainsäädäntöä asianmukaisella tavalla täytäntöön. Siinä näet "ei ainoastaan olla jättämättä oikeushenkilöitä sääntelyn ulkopuolelle, vaan sisällytetään ne nimenomaisesti sen soveltamisalaan",[7] jos ne täyttävät säädetyt edellytykset. Edellytykset eivät riipu oikeushenkilön oikeudellisesta muodosta.

35. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli tästä, että yhteisön lainsäädännön perusteella jäsenvaltio ei saa evätä pääomayhtiöltä mahdollisuutta tulla luokitelluksi päätoimiseksi maanviljelijäksi pelkästään oikeudellisen muotonsa perusteella.

36. Tällaisen yhtiön oikeus tulla luokitelluksi päätoimiseksi maanviljelijäksi ei kuitenkaan voi olla ehdoton, koska yhteisön lainsäädännössä velvoitetaan jäsenvaltiot määrittämään sen edellytykset, kuten edellä on todettu. Tästä seuraa väistämättä, että yhteisön lainsäädännön täysimääräinen soveltaminen edellyttää kansallista lainsäädäntöä.

37. Nyt käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että missään sovellettavassa kansallisessa säännöksessä ei siinä vaiheessa, kun Monte Arcosu esitti hakemuksensa, ollut säädetty näistä edellytyksistä.

38. On siis ratkaistava, voiko kansallinen tuomioistuin paikata tämän laiminlyönnin.

6 — Asia 312/85, Villa Banfi, tuomio 18.12.1986 (Kok. 1986, s. 4039).

7 — Ks. tuomion 10 kohta.

39. Monte Arcosun mukaan tilanne on kiistatta tällainen. Kansallisten viranomaisten on sen mukaan pantava täytäntöön asetus, jonka se muistuttaa olevan EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan (josta on tullut EY 249 artikla) nojalla kaikilta osin velvoittava. Niillä on myös velvollisuus olla kohtelematta oikeushenkilöitä epäedullisemmin kuin luonnollisia henkilöitä.

40. Olisi kuitenkin riittävää, että ne ottaisivat huomioon asetuksen 2 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa mainitut perusteet, kuten ne kyseisen säännöksen kolmannessa alakohdassa velvoitetaankin menettelemään.

41. Niiden pitäisi näin ollen soveltaa maataloustyön kestoa ja työtuloa koskevia edellytyksiä yhtiöön itseensä oikeussubjektina, joka harjoittaa maanviljelystä ja joka on täysin erillään sen muodostavista osakkaista.

42. Tämä ratkaisu on Monte Arcosun mukaan johdonmukaisuuden vuoksi välttämätön, koska pääomayhtiö on oikeushenkilö. Se on siis oma, osakkaistaan erillinen oikeushenkilönsä. Pääomayhtiön osakas ei myöskään yleensä johda yhtiön toimintaa. Osakkuus liittyy sellaisten osuuksien hallintaan, jotka ovat luovutettavissa. Erityisten edellytysten asettaminen osakkaille olisi siis epäasianmukaista ja ristiriidassa pääomayhtiön ominaispiirteidenkin kanssa.

43. Aivan yhtä johdonmukaisesti ammattilaisuuden edellytystä voidaan soveltaa vain sellaiseen luonnolliseen henkilöön, jonka tehtävänä on harjoittaa toimintaa yhtiön lukuun, ja erityisesti siihen luonnolliseen henkilöön, jonka tehtävänä on johtaa yritystä.

44. Monte Arcosu lisää, että sen esittämä näkemys on vahvistettu Consiglio di Staton ja Corte suprema di cassazionen ratkaisuissa sekä eri lainsäädäntö- tai hallintoviranomaisten toteuttamissa toimissa.

45. Komissio puolestaan korostaa, että tilanne ei ole sellainen, jossa kansallisen tuomioistuimen olisi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan hylättävä yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa oleva kansallinen oikeussääntö. Nyt käsiteltävässä asiassa on täydennettävä lainsäädäntöä, kun yhteisön lainsäädännön täytäntöön panevat kansalliset oikeussäännöt puuttuvat.

46. Komission mukaan yhteisön oikeuden täytäntöönpano edellyttää sitä, että jäsenvaltio valitsee täytäntöönpanon tekniikan, eli jäsenvaltiolla on siis tiettyä harkinta-

valtaa. On näin ollen vaikea ajatella, että tuomioistuin asettuisi sellaisten viranomaisten sijaan, joilla on vastuu tällaisten valintojen tekemisestä.

47. Komissio kuitenkin arvioi, että tässäkin tapauksessa periaate, jonka mukaan kansallista oikeutta on tulkittava yhteisön oikeuden mukaisesti, antaa tuomioistuimelle mahdollisuuden soveltaa kansallisia oikeussääntöjä siten, että täydennetään kansallisen oikeuden aukkoja, jotka aiheutuvat yhteisön lainsäädännön rikkomisesta.

48. Tässä yhteydessä se esittää aluksi, että koska kansallisessa lainsäädännössä säädetään edellytyksistä, joiden täyttyessä muiden kuin luonnollisten henkilöiden eli henkilöyhtiöiden voidaan katsoa olevan päätoimisia maanviljelijöitä, kansallisen tuomioistuimen olisi selvitettävä, voitaisiinko nämä edellytykset ulottaa koskemaan pääomayhtiöitä henkilöyhtiöiden ja pääomayhtiöiden välisistä eroista huolimatta.

49. Komissio korostaa toiseksi muita tapoja, joilla tässä tapauksessa voidaan edetä kansallisen oikeuden sellaiseen tulkintaan, joka olisi yhteisön oikeuden mukainen. Se muistuttaa siitä, että Sardinian alueen lainsäädännössä on myöhemmin säädetty edellytyksistä, joiden täyttyessä pääomayhtiöiden voidaan katsoa olevan päätoimisia maanviljelijöitä. Jos ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voisi tulkita kyseistä säännöstä taannehtivasti, se voisi täyttää oikeusaukon. Sillä estettäisiin tällöin jäsenvaltiota, joka on pannut tietyt säännökset täytäntöön useita vuosikymmeniä liian myöhään, antamasta yksityisiä koskevaa hylkäävää päätöstä omaan laiminlyöntiinsä vedoten.

50. Komissio lisää kolmanneksi, että jos osoittautuisi mahdottomaksi laajentaa periaatteen, jonka mukaan kansallista oikeutta on tulkittava yhteisön oikeuden mukaisesti, ja yhteisöjen tuomioistuimen täytäntöön panematta jätettyjen direktiivien osalta esittämän periaatteen, jonka mukaan kukaan ei voi vedota omaan laiminlyöntiinsä, soveltamisalaa, yksityisillä ei olisi muuta mahdollisuutta kuin vedota valtion vastuuseen yhteisön oikeuden rikkomisesta.

51. Se myöntää, että koska tässä tapauksessa ei ole olemassa kansallisia oikeussääntöjä, joilla olisi määritetty määräaikaan mennessä edellytykset, joiden täyttyessä pääomayhtiön voidaan katsoa olevan päätoiminen maanviljelijä, tällainen vahingonkorvauskanne ei menestyisi sen vuoksi, että olisi mahdotonta määrittää ne taloudelliset toimijat, joilla olisi ollut oikeus tulla luokitelluiksi päätoimisiksi maanviljelijöiksi ja joille on siis aiheutunut vahinkoa siitä, että yhteisön oikeus on pantu täytäntöön liian myöhään.

52. Komissio arvioi kuitenkin, että kun otetaan huomioon kansalliset oikeussäännöt, joissa on myöhemmin määritetty yhteisöt, joiden voidaan katsoa olevan päätoimisia maanviljelijöitä, on mahdollista yksilöidä ne "uhrit", joille on aiheutunut vahinkoa siitä, että yhteisön oikeus on pantu liian myöhään täytäntöön, ja siis myös mahdollista korvata vahinko.

53. Komissio toteaa lopuksi, ettei se väheksy vaikeuksia, joita sen esittämiin ratkaisuihin liittyy. Se arvioi kuitenkin, että jos niitä ei toteuteta, "on hyväksyttävä se, että kiellon syrjiä pääomayhtiöitä niiden oikeudellisen muodon perusteella välitön vaikutus — jonka yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut asiassa Villa Banfi antamastaan tuomiostaan lähtien — edellyttää loppujen lopuksi Italian lainsäätäjän toimenpidettä, jota on Sardinian alueen osalta jouduttu odottamaan yli 26 vuotta direktiivin 72/159/ETY antamisen jälkeen".

54. Mitä näistä eri ratkaisuvaihtoehdoista on ajateltava?

55. Edellä mainitussa asiassa Villa Banfi antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yhteisön lainsäädännössä kiellettiin jäsenvaltiota epäämästä taloudelliselta toimijalta pelkästään sen oikeudellisen muodon vuoksi mahdollisuutta tulla luokitelluksi päätoimiseksi maanviljelijäksi.

56. Monte Arcosun ehdottamassa näkemyksessä on se etu, että siinä estetään jäsenvaltiota epäämästä tätä mahdollisuutta, joten se on tämän oikeuskäytännön mukainen.

57. On kuitenkin todettava, että tällä menettelytavalla jäsenvaltiolta vietäisiin kaikki pääomayhtiöihin sovellettavien edellytysten määrittämistä koskeva harkintavalta.

58. Ehdotettu ratkaisu merkitsee näet sitä, että edellytyksiin sovelletaan soveltuvin osin niitä edellytyksiä, joista kansallinen lainsäätäjä on säätänyt yhteisön oikeuden perusteella *luonnollisten henkilöiden osalta.*

59. Asetuksen 2 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltiot määrittelevät edellytykset muiden kuin luonnollisten henkilöiden osalta siten, että ne "ottavat huomioon" luonnollisia henkilöitä koskevat edellytykset.

60. Kuten komissio perustellusti korostaa, tällä ilmaisulla ei velvoiteta jäsenvaltiota soveltamaan kyseisen säännöksen toisessa alakohdassa säädettyjä edellytyksiä sellaisenaan. Sille annetaan sitä vastoin harkintavaltaa, joka Monte Arcosun esittämässä näkemyksessä evätään kokonaan.

61. Olisi tosin teoriassa ajateltavissa, että kansallisessa tuomioistuimessa olisi käsiteltävänä tilanne, jossa yhtiön jokainen

osakas täyttäisi kansallisessa lainsäädännössä yhteisön oikeuden perusteella luonnollisten henkilöiden tai "maanviljelijöiden yhteenliittymien" osalta vahvistetut edellytykset. Olisiko sillä tällaisessa tilanteessa velvollisuus katsoa tällaisen yhtiön olevan päätoiminen maanviljelijä?

62. Myöntävän vastauksen antaminen saattaisi tuntua houkuttelevalta. Tällainen ratkaisu veisi kuitenkin tehon asetuksen 2 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan sanamuodolta, ja kuten kansallinen tuomioistuin muistuttaa, se olisi ristiriidassa luonnollisten henkilöiden ja pääomayhtiöiden välisen luontaisen eron kanssa, sillä viimeksi mainitut ovat kansallisen tuomioistuimen ilmaisua lainatakseni "yksittäisistä osakkaista täysin erillisiä oikeussubjekteja", ja osakkaat ovat "ikään kuin jääneet taka-alalle".

63. Tutkin seuraavaksi komission ehdottamia ratkaisuja. Komission ensimmäisen ehdotuksen mukaan kansallisella tuomioistuimella olisi mahdollisuus soveltaa kansallisessa oikeudessa tiettyjen muiden kuin luonnollisten henkilöiden osalta vahvistettuja edellytyksiä pääomayhtiöihin.

64. Tämä merkitsisi siis sitä, että pääomayhtiöihin sovellettaisiin sääntöä, josta säädetään 9.5.1975 annetun Italian lain nro 153 13 §:ssä "maanviljelijöiden yhteenliittymien" osalta, eli edellytys, jonka mukaan "jäsenten tulot tilan ja yhteenliittymän toiminnasta muodostavat vähintään 50 prosenttia heidän kokonaistuloistaan ja että he käyttävät vähintään 50 prosenttia omasta kokonaistyöajastaan tilan ja yhteenliittymän toimintaan".

65. On ilmiselvää, että tämä ratkaisu olisi asiallisesti täysin sama kuin edellisessä kohdassa tutkittu ratkaisu, koska nämä edellytykset vastaavat keskeisiltä osiltaan luonnollisiin henkilöihin sovellettavia edellytyksiä.

66. Hankaluudet ja vaikeudet, joita niiden soveltamiseen liittyisi, ovat siis samat.

67. Komissio harkitsee toiseksi sitä mahdollisuutta, että kansallinen tuomioistuin voisi soveltaa taannehtivasti edellytyksiä, jotka Sardinian aluehallinto on myöhemmin vahvistanut pääomayhtiöiden osalta.

68. Se arvioi tässä yhteydessä, että kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus selvittää, onko sillä Italian oikeuden perusteella mahdollisuus soveltaa niitä. Tällaisen velvollisuuden olemassaoloa ei voida kyseenalaistaa.

69. Todellinen ongelma aiheutuu kuitenkin siitä, jos tästä selvityksestä saatava vastaus

on kieltävä. Edellyttääkö yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaate, johon perustuu se, että kansallista oikeutta on tulkittava yhteisön oikeuden mukaisella tavalla, mihin komissio vetoaa, tällaisessa tapauksessa sitä, että alueellisen lainsäätäjän toteuttamia lainsäädäntötoimia on sovellettava taannehtivasti, jotta varmistettaisiin yhteisön oikeussäännön soveltaminen?

70. Tässä yhteydessä on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan todennut seuraavaa:

" — — direktiivistä johtuva jäsenvaltioiden velvollisuus saavuttaa direktiivissä määritelty tulos sekä EY:n perustamissopimuksen 5 artiklasta johtuva tehtävä toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet tämän velvollisuuden täyttämiseksi velvoittavat jäsenvaltioiden kaikkia viranomaisia ja toimielimiä lainkäyttöelimet mukaan lukien. Tästä seuraa, että kansallisen tuomioistuimen on kansallista oikeutta soveltaessaan — riippumatta siitä, onko kyse direktiiviä aikaisemmista vai myöhemmistä säännöksistä — tulkittava sitä niin paljon kuin mahdollista direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutetaan ja jotta EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmatta kohtaa siten noudatetaan." [8]

8 — Ks. esim. asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135, 8 kohta) ja asia C-54/96, Dorsch Consult, tuomio 17.9.1997 (Kok. 1997, s. I-4961, 43 kohta).

71. Näissä tapauksissa kyseessä ovat tosin olleet direktiivit eikä asetus, kuten nyt käsiteltävässä asiassa. Koska kyseisessä asetuksessa jäsenvaltioiden tehtäväksi annetaan kuitenkin nimenomaisesti asetuksen täytäntöönpanemiseksi tarpeellisten toimenpiteiden toteuttaminen, asetusta ei pidä tämän oikeuskäytännön soveltamisen kannalta erotella direktiivistä.

72. Vakavampi on vastaväite, jonka mukaan siinä tapauksessa, että kansallisen tuomioistuimen pitäisi soveltaa taannehtivasti jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten antamia säännöksiä yhteisön oikeuden täytäntöönpanon varmistamiseksi, tämä olisi ristiriidassa lain taannehtivan soveltamisen kieltoa koskevan perusperiaatteen kanssa.

73. Rajoitteet, joita kansalliselle tuomioistuimelle saattaisi aiheutua taannehtivuuskieltoa koskevan kansallisen periaatteen soveltamisesta, eivät kuitenkaan saa olla laajempia kuin ne, joita tämän periaatteen noudattaminen yhteisön oikeudessa edellyttää.

74. Kansallinen oikeusperiaate ei voi estää yhteisön oikeuden ensisijaisuutta, vaikka se olisi perustuslain tasoinen, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo asiassa Simmenthal antamassaan tuomiossa. [9]

9 — Asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 629; Kok. Ep. IV, s. 73).

75. Tätä väitettä on tosin lievennettävä jäsenvaltioiden institutionaalisen itsemääräämisoikeuden periaatteella, josta seuraa, että jäsenvaltioiden on määritettävä yhteisön oikeuden täytäntöönpanemiseksi tarpeelliset menettelysäännöt sillä edellytyksellä, että niillä ei tehdä yhteisön oikeuden soveltamista mahdottomaksi tai liian vaikeaksi. [10]

76. Nyt käsiteltävän asian kohteena ei kuitenkaan ole kansallisessa oikeudessa määritetty menettely, vaan kansalliselle oikeudelle ja yhteisön oikeudelle yhteisen periaatteen eli taannehtivuuskiellon periaatteen ulottuvuus.

77. Tutkin siis nyt käsiteltävän asian kannalta taannehtivuuskiellon periaatteen vaikutuksia, sellaisina kuin ne ilmenevät yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

78. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että tämä periaate perustuu oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan vaatimuksiin, eikä se siis ole ehdoton.

79. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan seuraavaa:

" —— vaikka on yleensä oikeusvarmuuden periaatteen vastaista, että yhteisön toimen ajallisten vaikutusten alkamishetki vahvistettaisiin sen julkaisemista aikaisemmaksi, tilanne voi poikkeuksellisesti olla toinen, jos tavoiteltava päämäärä sitä edellyttää ja jos niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta suojellaan asianmukaisesti". [11]

80. Nyt käsiteltävässä asiassa asianomaisten kansallisten säännösten taannehtivalla soveltamisella ei vaaranneta millään tavoin asianomaisten taloudellisten toimijoiden luottamuksensuojaa.

81. Sen vaikutuksesta näet täsmennettäisiin riittävällä tavalla niille yhteisön lainsäädännöstä johtuvan oikeuden ulottuvuutta, eli sen oikeuden ulottuvuutta, joihin niiden on vedottava viranomaisia eikä muita yksityisiä vastaan.

10 — Yhdistetyt asiat C-430/93 ja C-431/93, Van Schijndel ja Van Veen, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4705), ja asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4599).

11 — Ks. mm. asia 98/78, Racke, tuomio 25.1.1979 (Kok. 1979, s. 69; Kok. Ep.IV, s. 297) ja asia 99/78, Decker, tuomio 25.1.1979 (Kok. 1979, s. 101).

82. Sitä vastoin kansallisten säännösten soveltamatta jättämisestä olisi se seuraus, että taloudellisilla toimijoilla ei olisi mahdollisuutta vedota tähän oikeuteensa. Tällöin ei suojeltaisi niiden perusteltua luottamusta vaan paradoksaalisesti jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten pidättymistä toteuttamasta säännöksissä edellytetyllä hetkellä toimenpiteitä, joita yhteisön oikeuden täytäntöönpano olisi edellyttänyt.

83. Tilanne ei siis missään tapauksessa ole sellainen, että yhteisön oikeudessa poissuljettaisiin kansallisten oikeussääntöjen taannehtiva soveltaminen kaikissa tapauksissa luottamuksensuojan periaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen nojalla.

84. Tilanne olisi sellainen, jos yksityisille asetettaisiin taannehtivasti velvoite tai jonkinlainen rasite. Kyse ei ole myöskään siitä, että määrättäisiin seuraamuksia menettelytavoista, jotka eivät olleet rangaistavia siinä vaiheessa, kun niihin ryhdyttiin. Tilanne ei ole siis sellainen, jossa sovellettaisiin rikosoikeudellisten säännösten taannehtivuuskiellon periaatetta, joka on yhteinen kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille ja joka on vahvistettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 7 artiklassa.

85. Edellä esitetyn perusteella se, että kansallinen tuomioistuin soveltaa taannehtivasti asetuksen täytäntöönpanemiseksi annettuja kansallisia säännöksiä, ei tässä tapauksessa voi olla ristiriidassa taannehtivuuskiellon periaatteen kanssa, sellaisena kuin se ilmenee yhteisön oikeudessa.

86. Edellä 73 kohdassa esitetyistä syistä kansalliselle tuomioistuimelle ei voida esittää asiasta vastaväitteitä myöskään kansalliseen oikeuteen perustuvan taannehtivuuskiellon periaatteen perusteella.

87. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei ole tarpeen vedota valtion vastuuseen yhteisön oikeuden rikkomisesta ja nojautua yhteisöjen tuomioistuimen yhdistettyihin asioihin Francovich ym. liittyvässä oikeuskäytännössään esittämiin periaatteisiin,[12] vaikka kyseisen asian kohteena oleva tilanne muistutti siinä mielessä nyt käsiteltävään asiaan liittyvää tilannetta, että kansallisten täytäntöönpanosäännösten puuttumisen vuoksi tietyillä henkilöillä ei ollut oikeuksia, jotka yhteisön oikeussäännöllä pyrittiin heille antamaan.

88. Esitän siis seuraavat huomautukset vain toissijaisesti.

12 — Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357).

89. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että tällaisessa tilanteessa, jossa yhteisön oikeussääntöjen täysi vaikutus edellyttää toimenpidettä valtion taholta ja jossa näin ollen yksityiset eivät kykene toimenpiteen laiminlyönnin vuoksi vetoamaan kansallisissa tuomioistuimissa oikeuksiin, jotka heille on annettu yhteisön oikeudessa, mahdollisuus saada korvausta jäsenvaltiolta on erityisen välttämätön.

90. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan sekä yhteisön oikeussääntöjen tehokas vaikutus että niissä annettujen oikeuksien suojeleminen edellyttivät tätä ratkaisua.

91. Nyt käsiteltävään asiaan liittyy samanlaisia ongelmia.

92. Voitaisiin tosin väittää, että nyt käsiteltävässä asiassa ongelmana on määrittää se, keille yhteisön oikeussäännössä annetaan oikeuksia, koska ne on määritettävä kansallisessa oikeussäännössä, jonka puuttuminen on nyt käsiteltävän asian taustalla.

93. Tältä osin hyväksyn komission selvityksen, jonka mukaan on sovellettava kansallisia oikeussääntöjä, joilla nyttemmin on pantu yhteisön oikeussääntö täytäntöön.

94. Jäsenvaltio on niitä antaessaan näet käyttänyt sille yhteisön lainsäädännössä annettua harkintavaltaa. Kun kansallinen tuomioistuin soveltaa näitä oikeussääntöjä määrittäessään ne henkilöt, joille yhteisön lainsäädännössä mahdollisesti annetaan oikeuksia ja joilla siis olisi oikeus vedota itselleen aiheutuneeseen vahinkoon, se ei näin ollen millään tavoin asetu niiden viranomaisten tilalle, joiden on tehtävä valinnat, joita kyseisen lainsäädännön täytäntöönpano edellyttää.

95. On totta, että jos jäsenvaltio olisi antanut edellytetyt säännökset määräajassa, se olisi saattanut vahvistaa erilaisia edellytyksiä kuin se on myöhemmin tehnyt. Jäsenvaltio on kuitenkin yhteisön oikeuden vastaisesti pidättynyt käyttämästä tätä mahdollisuuttaan määräajassa.

96. Ei siis voida hyväksyä sitä, että se voisi nyt vedota tähän perustamissopimuksen vastaiseen laiminlyöntiinsä ja antaa sen seuraukset niiden taloudellisten toimijoiden kannettaviksi, joille on aiheutunut vahinkoa.

97. Tällä tavoin kansallinen tuomioistuin kykenisi sovittamaan yhteen yhteisön oikeudesta yksityisille johtuvien oikeuksien suojelemisen ja siinä jäsenvaltiolle tältä osin annetun harkintavallan kunnioittamisen.

Ratkaisuehdotus

98. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Tribunale civile e penale di Cagliarin kysymyksiin seuraavasti:

Maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 797/85 2 artiklan 5 kohdasta tai maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2328/91 5 artiklan 5 kohdasta ei seuraa, että kansallisella tuomioistuimella olisi velvollisuus soveltaa pääomayhtiöihin luonnollisten henkilöiden ja muiden kuin luonnollisten henkilöiden osalta säädettyä päätoimisen maanviljelijän käsitettä, jos jäsenvaltio ei ole määritellyt kyseistä käsitettä näiden yhtiöiden osalta.

Sitä vastoin kansallisen oikeuden tulkitsemiseksi yhteisön oikeuden mukaisella tavalla kansallisen tuomioistuimen on sovellettava kansallisia oikeussääntöjä, jotka ovat tarpeen päätoimisen maanviljelijän käsitteen määrittelemiseksi pääomayhtiöiden osalta, vaikka nämä oikeussäännöt olisi annettu määräajan päätyttyä, jotta pääomayhtiöt voisivat tulla luokitelluiksi päätoimisiksi maanviljelijöiksi, jos ne täyttävät kyseisissä oikeussäännöissä ja asiaa koskevissa toimielinten säädöksissä ja päätöksissä asetetut edellytykset.