FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 24. marts 1998 *

1. Artikel 1 i Rådets direktiv 75/268/EØF af 28. april 1975 om landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder [1] bemyndiger medlemsstaterne til »med henblik på at sikre fortsættelsen af landbrugsvirksomhed og dermed opretholdelsen af et befolkningsminimum eller bevarelsen af det naturlige miljø i visse ugunstigt stillede områder« til at indføre en særlig støtteordning »til fremme af landbrugsvirksomheden og forbedring af indkomsterne for landbrugere i disse områder«.

2. Det bestemmes i artikel 4, at denne støtteordning bl.a. omfatter »ydelse af en udligningsgodtgørelse ... for de varige naturbetingede ulemper«.

3. De betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan træffe sådanne særlige foranstaltninger til fordel for landbruget i visse ugunstigt stillede områder, er præciseret i artikel 17 ff. i Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15. juli 1991 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet [2].

4. Artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 2328/91 bestemmer følgende:

»I de områder, der er anført på den fællesskabsliste over ugunstigt stillede landbrugsområder, som er opstillet i henhold til direktiv 75/268/EØF, kan medlemsstaterne til fordel for landbrugsvirksomhed yde en årlig udligningsgodtgørelse, som fastsættes i forhold til de varige naturbetingede ulemper, der er anført i nævnte direktivs artikel 3, inden for de grænser og på de betingelser, der er fastsat i artikel 18 og 19 i nærværende forordning.«

5. Det præciseres desuden i artikel 18, at:

»1. Når medlemsstaterne tildeler en udligningsgodtgørelse, er sådanne landbrugere berettigede dertil, som dyrker mindst tre ha udnyttet landbrugsareal, og som forpligter sig til at udøve landbrugsvirksomhed, der svarer til målene i artikel 1 i direktiv 75/268/EØF, i mindst fem år fra den første udbetaling af en udligningsgodtgørelse ...

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 128, s. 1.

2 — EFT L 218, s. 1.

3. Medlemsstaterne kan fastsætte supplerende eller indskrænkende betingelser for ydelse af udligningsgodtgørelse, herunder til fordel for anvendelse af driftsmetoder, der er forenelige med kravene om beskyttelse af miljøet og bevaring af landskabet.«

6. Hvad angår Finland er betingelserne for ydelse af den ovennævnte godtgørelse (herefter »udligningsgodtgørelsen«) blevet fastsat ved regeringsbeslutning nr. 861/1995 af 15. juni 1995. Kommissionen har på de betingelser, der er fastsat i artikel 29 og 30 i forordning nr. 2328/91, ved afgørelse af 29. august 1995 fastslået, at de af den finske regering vedtagne bestemmelser — bortset fra § 5, stk. 3, i beslutning nr. 861/1995, som krævede, at modtageren af godtgørelsen skulle have fast bopæl i Finland — opfyldte betingelserne for Fællesskabets finansielle deltagelse. Den nævnte bestemmelse blev ophævet ved regeringsbeslutning nr. 1097/1995 af 31. august 1995.

7. Ifølge § 2 i regeringsbeslutning nr. 861/1995 har udligningsgodtgørelsen til formål at sikre fortsættelsen af landbrugsvirksomhed og dermed opretholdelsen af et befolkningsminimum og bevarelsen af landdistrikternes levekraft i visse med henblik på landbrugsbedrift særligt ugunstigt stillede områder.

8. § 6 i regeringsbeslutning nr. 861/1995 fastsætter de særlige betingelser for tildeling af udligningsgodtgørelse, for så vidt angår modtagerens bopæl. Det fremgår heraf, at udligningsgodtgørelsen kan udbetales til en landbruger, hvis han bor på landbrugsbedriften eller højst i 12 km's afstand målt i farbar vej fra bedriftens økonomiske centrum. Den kommunale myndighed kan dog, når særlige grunde tilsiger det, beslutte, at der også skal udbetales udligningsgodtgørelse til landbrugere, der ikke opfylder dette bopælskrav.

9. For dette tilfælde foreskrives det i § 6, stk. 3, at landbrugeren selv skal varetage driften og erhverve mindst på 50% af sin samlede indkomst fra landbrug, gartneri og skovbrug eller fra andre af de i bestemmelsen anførte landerhverv, der kan udøves på den bedrift, for hvilken der ansøges om godtgørelse.

10. De to sager, som er genstand for den foreliggende præjudicielle procedure, vedrører anvendelsen af denne bestemmelse.

11. I sag C-9/97 er sagsøgeren i hovedsagen, Raija-Liisa Jokela, ejer — til dels sammen med sin ægtefælle — af en landbrugsbedrift, der er beliggende i et ugunstigt stillet område i retsforskrifternes forstand. Hun har siden 1994 boet i Bonn i Tyskland med sin ægtefælle, der er tjenestemand i Finland's Udenrigsministerium. Den kompetente kommunale myndighed har afslået at tildele udligningsgodtgørelse for 1995 med den begrundelse, at hun ikke boede på landbrugsbedriften eller højst i 12 km's afstand

fra denne, og at der heller ikke forelå særlige grunde til at imødekomme ansøgningen. Raija-Liisa Jokela har påklaget denne afgørelse til Etelä-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiri (regionen Etelä-Pohjanmaa's distriktsmyndighed for landerhverv), og derefter indbragt sagen for Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (Landerhvervenes Ankenævn), der har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen to præjudicielle spørgsmål.

12. Sagsøgeren i hovedsagen i sag C-118/97, Laura Pitkäranta, der er født i 1989, har arvet en landbrugsbedrift, der er beliggende i et ugunstigt stillet område i retsforskrifternes forstand, og bor ca. 70 km fra bedriften. Hun ansøgte i 1995 om udligningsgodtgørelse, hvilket den kompetente kommunale myndighed afslog med den begrundelse, at hun ikke boede på landbrugsbedriften eller højst i 12 km's afstand fra denne og heller ikke selv drev landbrug. Hun har anfægtet denne afgørelse i første instans og derefter indbragt sagen for Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, som har udsat sagen og forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål, hvoraf det første er enslydende med det i sag C-9/97 forelagte.

13. Dette spørgsmål er affattet således:

»1) Er det foreneligt med målsætningerne i artikel 17 og 18 i Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet og i artikel 1 i Rådets direktiv 75/268/EØF om landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder at tildele udligningsgodtgørelse for naturbetingede ulemper til en landbruger, hvis han ikke bor i det i direktivets forstand ugunstigt stillede område i Finland på en landbrugsbedrift, som han ejer eller bestyrer, men størstedelen af året bor uden for det nævnte område?

Såfremt ovennævnte spørgsmål besvares helt eller delvis bekræftende,

a) er det foreneligt med ovennævnte artikler og principperne i EF-traktatens artikel 5, artikel 40, stk. 3, andet afsnit, og artikel 42, stk. 2, litra a) — og herved navnlig når henses til princippet om ligebehandling af landbrugere og det hermed forbundne forbud mod forskelsbehandling — at der ved § 6 i den nationale regeringsbeslutning med henblik på tildeling af udligningsgodtgørelse for naturbetingede ulemper — i den situation, hvor landbrugeren bor uden for bedriften og i mere end 12 km's vejafstand fra bedriftens økonomiske centrum — er fastsat den betingelse, at landbrugeren desuden skal erhverve mindst halvdelen af sin samlede indkomst

fra landbrug, gartneri og skovbrug eller fra andre på bedriften udøvede erhverv, samt selv varetage driften; og

b) er det nærmere bestemt foreneligt med retssikkerhedsprincippet, som skal overholdes inden for fællesskabsretten, at det desuden altid er en betingelse, at der skal foreligge en særlig grund?«

14. Det andet spørgsmål er derimod forskelligt affattet i sag C-9/97 (Jokela) og i sag C-118/97 (Pitkäranta):

»2) Er det navnlig med hensyn til en sådan landbruger, som størstedelen af året bor i en anden EF-medlemsstat sammen med sin ægtefælle — der er medejer af den pågældende landbrugsbedrift, og som arbejder som diplomat for den finske stat — i strid med forbuddet mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet eller andre principper, som skal overholdes inden for fællesskabsretten, at afslå at tildele den nævnte godtgørelse? (sag C-9/97)

2) Er det navnlig med hensyn til en mindreårig, som bor fast hos sin værge ca. 70 km fra bedriftens økonomiske centrum — idet den mindreårige ikke selv kan drive og værgen ikke selvstændigt driver landbrug på bedriften — i strid med forbuddet mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet eller andre principper, som skal overholdes inden for fællesskabsretten, at afslå at tildele den nævnte godtgørelse? (sag C-118/97)«

Formaliteten

15. Den finske regering og Kommissionen har for det første fremført en række elementer, der skal gøre det muligt for Domstolen at vurdere, om Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta er en ret i EF-traktatens artikel 177's forstand.

16. Det fremgår heraf, at denne instans er oprettet ved national lov, nemlig den finske lov nr. 1203/1992 af 4. december 1992, som ændret ved lov nr. 36/1995. Den består af tre medlemmer: formanden og næstformanden, der udnævnes af republikkens præsident for en femårig embedsperiode, og som har et eksamensbevis, der giver adgang til dommerstillinger, er fuldtidsansatte tjenestemænd ved valituslautakunta; det tredje medlem er en sagkyndig, der udnævnes for samme periode af regeringen; stillingen som sagkyndigt medlem, der kan variere efter sagsgruppe, er et bierhverv. Alle medlemmer nyder samme uafsættelighed som dommere.

17. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta's kompetence på området for støtte til landerhverv har hjemmel i den finske lov nr. 1336/1992. Det foreskrives i loven, at det i en første fase tilkommer kommunens myndighed for landerhverv at træffe afgørelse vedrørende en anmodning om støtte. I tilfælde af afslag kan vedkommende anfægte afgørelsen for maaseutuelinkeinopiiri, hvis afgørelser kan indbringes for Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, således som det er sket i de sager, der nu er blevet forelagt Domstolen.

18. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta træffer en retslig afgørelse under overholdelse af gældende regler og retsplejeforskrifter.

19. Den finske regering har anført, at Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta er en uafhængig appelmyndighed, hvis afgørelser kan anfægtes for Korkein hallinto-oikeus. I det foreliggende tilfælde kan den trufne afgørelse kun appelleres efter tilladelse fra Korkein hallinto-oikeus.

20. Det er derfor klart, at Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta er et uafhængigt organ, som træffer afgørelse på grundlag af retsregler, i en sammensætning og i henhold til en procedure, som er fastsat ved loven, og ikke af parterne. Jeg mener derfor, i overensstemmelse med Domstolens praksis [3], at der ikke er tvivl om, at det drejer sig om en ret i traktatens artikel 177's forstand. De præjudicielle spørgsmål kan derfor uden tvivl antages til realitetsbehandling.

Det første spørgsmål

21. Domstolen spørges om, hvorvidt udligningsgodtgørelsen kan tildeles en landbruger, som ikke bor på en landbrugsbedrift, der er beliggende i et ugunstigt stillet område i Finland, men som størstedelen af året bor uden for det nævnte område.

22. De relevante fællesskabsbestemmelser, nemlig direktiv 75/268 og forordning nr. 2328/91, kræver ikke udtrykkeligt, at den landbruger, som ansøger om udligningsgodtgørelse, bor på den pågældende landbrugsbedrift.

23. Som anført bestemmes det kun i artikel 18 i forordning nr. 2328/91, at modtagere af udligningsgodtgørelse er »sådanne landbrugere ... som dyrker mindst tre ha udnyttet

3 — Jf. navnlig dom af 30.6.1966, sag 61/65, Vaassen-Göbbels, Sml. 1965-1968, s. 227, org. ref.: Rec. s. 377, af 6.10.1981, sag 246/80, Broekmeulen, Sml. s. 2311, af 11.6.1987, sag 14/86, Pretore di Salò mod X, Sml. s. 2545, af 17.10.1989, sag 109/88, Danfoss, Sml. s. 3199, og af 17.9.1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, Sml. I, s. 4961, præmis 23.

landbrugsareal, og som forpligter sig til at udøve landbrugsvirksomhed, der svarer til målene i artikel 1 i direktiv 75/268/EØF, i mindst fem år fra den første udbetaling af en udligningsgodtgørelse«

og at

»landbrugeren kan frigøres fra denne forpligtelse, såfremt han ophører med landbrugsvirksomhed, og hvis den fortsatte drift af de pågældende arealer er sikret«.

24. Tilsvarende henvises der i tiende betragtning til direktiv 75/268, som er gentaget ved syvogtredivte betragtning til forordning nr. 2328/91, til

»landbrugere, som udøver fast landbrugsvirksomhed i de ugunstigt stillede områder«.

25. Den franske regering er imidlertid af den opfattelse, at der stiltiende fremgår en bopælsforpligtelse af den af fællesskabslovgiver tilsigtede ordning. Det er ikke muligt at drive effektiv landbrugsvirksomhed i overensstemmelse med ordningens mål uden at bo på den pågældende landbrugsbedrift. Fællesskabslovgiver har endvidere forfulgt et mål bestående i opretholdelse af det sociale netværk i ugunstigt stillede områder. Dette vil kunne blive bragt i fare, såfremt der er mulighed for, at den landbruger, der modtager udligningsgodtgørelsen, ikke bor på den i det ugunstigt stillede område beliggende landbrugsbedrift.

26. Den finske regering har endvidere henvist til betydningen af denne betragtning, navnlig hvad angår opretholdelse af væsentlige tjenesteydelser for befolkningen. Den drager imidlertid ikke heraf den konklusion — i modsætning til den franske regering — at det nødvendigvis må kræves, at den landbruger, som modtager udligningsgodtgørelsen, bor på landbrugsbedriften.

27. Raija-Liisa Jokela er af den opfattelse, at det er muligt at opfylde ordningens mål, nemlig at sikre fortsættelsen af landbrugsvirksomhed i ugunstigt stillede områder, uden nødvendigvis at bo på eller i umiddelbar nærhed af den landbrugsbedrift, for hvilken der ansøges om godtgørelse. Hun har navnlig anført, at arten af de afgrøder, der dyrkes på hendes landbrugsbedrift, samt familiemedlemmers tilstedeværelse på bedriften gør det muligt for hende at sikre den fortsatte landbrugsbedrift uden at være til stede.

28. Da den ovennævnte ordning ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse, må man, således som den finske regering og

Kommissionen har anført, henholde sig til de mål, som fællesskabslovgiver forfølger.

29. Femte betragtning til ovennævnte direktiv 75/268 sammenfatter de væsentlige mål, der forfølges af Rådet:

»den stadige formindskelse af landbrugsindkomsterne i disse områder i forhold til andre områder i Fællesskabet og tilstedeværelsen af særligt vanskelige arbejdsvilkår medfører en betydelig udvandring af landbrugsbefolkningen med det resultat på længere sigt, at tidligere dyrkede jordarealer lades uudnyttede, samt at de områder, hvor befolkningen i overvejende grad er afhængig af landbrugsøkonomien, får svækket deres levedygtighed og kommer i fare for at blive affolket«.

30. Lovgiver har således for det første villet standse formindskelsen af landbrugsindkomsterne i de pågældende områder for at undgå den udvandring af landbrugsbefolkningen, som på længere sigt medfører en svækkelse af de pågældende områders levedygtighed og indebærer fare for affolkning.

31. Dette fremgår ligeledes af artikel 1 i forordning nr. 2328/91, som i stk. 1, nr. iii), omhandler støtte til landbrugsindkomsterne som middel til at opretholde de ugunstigt stillede områders levedygtighed. Disse to begreber er ligeledes indeholdt i artikel 1, stk. 2, litra e).

32. Fjerde betragtning til direktiv 75/268 henviser til bevarelsen af den naturlige struktur i ugunstigt stillede områder, hvilket mål også er indeholdt i artikel 1, stk. 1, nr. iv), i forordning nr. 2328/91.

33. EF-bestemmelserne har således i det væsentlige til formål at støtte fortsættelsen af landbrugsvirksomhed i områder, hvor den — uden denne støtte — ville blive bragt i fare med alle de negative konsekvenser, som dette ville have for opretholdelsen af befolkningen og for bevarelsen af de pågældende områders naturressourcer.

34. Som Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, kan en landbruger i hvert fald under visse omstændigheder opretholde driften af sin landbrugsbedrift uden nødvendigvis at bo på den.

35. Det må derfor heraf udledes, at spørgsmålet skal besvares bekræftende.

36. Artikel 1 i direktiv 75/268, som den franske regering har fremført i sin argumen-

tation til støtte for et benægtende svar, forekommer mig derimod at pege i samme retning som de ovennævnte betragtninger.

37. Som anført bestemmes det i denne artikel, at medlemsstaterne kan indføre en særlig støtteordning

»med henblik på at sikre fortsættelsen af landbrugsvirksomhed og *dermed* opretholdelsen af et befolkningsminimum *eller* bevarelsen af det naturlige miljø i visse ugunstigt stillede områder« [4].

38. Denne bestemmelse bekræfter således, at opretholdelsen af befolkningen ikke er det første og end mindre det eneste formål med den ordning, som skal indføres. Opretholdelsen af befolkningen skal derimod, ligesom bevarelsen af det naturlige miljø, være et resultat af opretholdelsen af landbrugsvirksomhed, hvilken opretholdelse ordningen tilsigter at fremme.

39. Jeg mener derfor ikke, at man kan lægge den opfattelse til grund, hvorefter betydningen af dette mål, som består i opretholdelse af befolkningen, indebærer, at ordningen stiltiende kræver, at der foreligger bopæl, som anført af den forelæggende ret.

40. Den franske regering har subsidiært gjort gældende, at såfremt kravet om bopæl ikke er en del af de udtrykkelige krav i fællesskabsordningen, kan medlemsstaterne frit indføre et sådant krav i de nationale gennemførelsesforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 2328/91.

41. Ifølge denne bestemmelse kan medlemsstaterne fastsætte supplerende eller indskrænkende betingelser for ydelse af udligningsgodtgørelse. De kan således fastsætte krav, der går videre end dem, som udtrykkeligt er indeholdt i fællesskabsreglerne. Det er i øvrigt det, som den finske regering har gjort i beslutning nr. 861/1995, der er omhandlet i hovedsagen.

42. Det forholder sig ikke desto mindre således, at disse supplerende krav skal være i overensstemmelse med fællesskabsordningens mål.

43. Jeg skal imidlertid ikke her foretage en uddybende undersøgelse af denne argumentation, som den franske regering har fremført

4 — Min fremhævelse.

subsidiært, eftersom den forelæggende rets spørgsmål vedrører muligheden for, at en medlemsstat ikke kræver bopæl på landbrugsbedriften, og ikke vedrører den modsatte mulighed for at kræve en sådan betingelse.

Det første spørgsmål, litra a) og b)

44. Jeg mener, at det er hensigtsmæssigt at gennemgå det første spørgsmål litra a) og b), som er snævert forbundne, under ét.

45. Den ordning, som er indført ved den finske regeringsbeslutning nr. 861/1995, bestemmer i § 6, der har overskriften »Bopæl på landbrugsbedriften«, at der udbetales en udligningsgodtgørelse til den landbruger, som bor på bedriften eller højst i 12 km's afstand fra bedriften.

46. Ifølge § 6, stk. 3, kan den kommunale myndighed, når særlige grunde tilsiger det, beslutte, at der også skal udbetales udligningsgodtgørelse til landbrugere, der ikke opfylder bopælskravet i henhold til stk. 1. Det er herved en betingelse, at landbrugeren selv [5] eller, efter en mere bogstavelig oversættelse, at han driver landbrug eller gartnerivirksomhed og selv tager personlig del heri, »på eget initiativ« [6]. Desuden skal han erhverve mindst 50% af sin samlede indkomst fra landbrug, gartneri og skovbrug eller fra andre af de i det nævnte stykke anførte landerhverv.

47. Der foreligger således her både en regel og en undtagelse. Ifølge reglen skal sagsøgeren have bopæl på selve landbrugsbedriften eller i umiddelbar nærhed heraf. Ifølge undtagelsen kan dette princip fraviges, når særlige grunde tilsiger det, dog på betingelse af, at visse minimumsbetingelser er opfyldt.

48. Såfremt reglen derfor er forenelig med fællesskabsretten, må undtagelsen så meget desto mere være det i henhold til princippet om, at »den, der kan mere, kan også mindre«.

49. Det er imidlertid ikke blevet gjort gældende, hverken af sagsøgeren, af den finske regering, af den franske regering eller af Kommissionen, at reglen var uforenelig med fællesskabsretten. Den tvivl, som den forelæggende ret har givet udtryk for i det første spørgsmål, vedrører udelukkende problemet om, hvorvidt fællesskabsretten tillader und-

5 — Denne fodnote er ikke relevant for den danske version af forslaget til afgørelse.

6 — Ordret oversættelse af »omatoimisesti«. Bestemmelsen anvender således ikke udtrykket »selv« = »itse«, eller »af egen kraft« = »omin voimin«, eller »for egen regning« = »omaan lukuunsa«.

tagelser til reglen om bopæl på landbrugsbedriften, og vedrører ikke lovligheden af selve denne regel.

50. Man må derfor kunne konkludere, at eftersom selve reglen er forenelig med fællesskabsretten, er undtagelsen, som er mindre streng end reglen, det også.

51. Den nationale ret spørger imidlertid, om undtagelsen er uforenelig med princippet om ligebehandling og det hermed forbundne forbud mod forskelsbehandling, fordi den ikke alene kræver, at den, der ansøger om udligningsgodtgørelse, skal erhverve mindst 50% af sin samlede indkomst fra de på landbrugsbedriften udøvede erhverv, men også selv skal varetage driften. Dette er genstanden for det første spørgsmåls litra a).

52. Det skal derfor undersøges, om sagsøgerne i hovedsagen vil kunne blive forskelsbehandlet i forhold til personer, der befinder sig i en situation af samme art som sagsøgernes.

53. Det kan ikke dreje sig om en forskelsbehandling i forhold til landbrugere, hvis landbrugsbedrift ikke er beliggende i et ugunstigt stillet område, og som ikke er underlagt nogen betingelse om bopæl, varetagelse af driften og indkomster herfra. Disse landbrugere kan nemlig ikke kræve udligningsgodtgørelse. De befinder sig således i en totalt forskellig situation.

54. Det er således fuldt ud lovligt, at medlemsstaterne for indrømmelse af fordele, som er indført på grund af særlige problemer i bestemte regioner, fastsætter bestemte betingelser, der har til formål at sikre, at de med en sådan ordning forfulgte mål nås.

55. Drejer det sig således om en forskelsbehandling af landbrugere, der bor mindre end 12 km fra landbrugsbedriften, på den ene side, og landbrugere, som bor længere væk, på den anden side?

56. Det kan ikke være tilfældet. Situationen for de to kategorier af landbrugere er heller ikke sammenlignelig.

57. Som den finske regering har anført, bidrager den landbruger, som er bosat på landbrugsbedriften eller i umiddelbar nærhed af denne, altid og direkte til det mål, der består i at opretholde et befolkningsminimum i det ugunstigt stillede område. Derimod bidrager en landbruger, som størstedelen af året bor uden for det ugunstigt stillede område, ikke automatisk til dette

mål. Disse betingelser, som skal sikre en mindste forbindelse mellem en sådan person og landbrugsbedriften, kan derfor ikke udgøre en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet eller af princippet om forskelsbehandling.

58. Det skal endvidere bemærkes, at betingelsen om, at man selv skal varetage driften, er mindre streng end betingelsen om varig bopæl, og også af denne grund kan man heller ikke tale om forskelsbehandling til skade for personer, der bor i en større afstand fra landbrugsbedriften.

59. Med det første spørgsmål, litra b), spørger den nationale ret, om det er foreneligt med retssikkerhedsprincippet, som skal overholdes inden for fællesskabsretten, at det »*desuden*« [7] altid er en betingelse, at der skal foreligge en særlig grund.

60. Jeg er for min del af den opfattelse, at en »særlig grund« ikke så meget udgør en supplerende betingelse som en indgangsdør (eller en nøgle) for at kunne få adgang til en ordning, som er mere fordelagtig end den normale ordning.

7 — Min fremhævelse.

61. En person, som ønsker at blive fritaget for at overholde den normale regel, skal have en beskyttelsesværdig grund for at kunne opnå en undtagelse. Dette er den »særlige grund«. Såfremt bestemmelsen om de særlige grunde ikke var indeholdt i teksten, ville der blot foreligge to alternative sidestillede muligheder:

— enten at ansøgeren skal bo mindre end 12 km fra landbrugsbedriften

— eller at han skal varetage driften og erhverve 50% af sin indkomst derfra.

62. Såfremt der gjaldt et sådant valg, ville dette kunne føre til en spredning af antallet af »absentee-landlords«.

63. Mange ejere ville nemlig kunne beslutte at varetage driften af deres landbrugsbedrift på afstand, via telefon eller telefax, ved hjælp af en landbrugsmedhjælper, og ved kun opholde sig på bedriften en måned om sommeren.

64. De vil derfor ikke længere selv bidrage til det mål, som består i opretholdelse af befolkningen i et ugunstigt stillet område.

65. Henvisningen til en særlig grund er derfor fuldt ud begrundet i formålet med ordningen med udligningsgodtgørelser.

66. Det står tilbage at undersøge, om begrebet en »særlig grund« tilsidesætter retssikkerhedsprincippet. Dette princip kræver, at retsreglerne skal være klare og præcise, og tilsigter at garantere, at de juridiske situationer og forhold, som fællesskabsretten anvendes på, forbliver forudseelige [8].

67. Det er klart, at begrebet en »særlig grund« er vagt, og at borgeren ikke på forhånd ved, hvilke typer situationer der vil kunne henføres til denne kategori.

68. Det er imidlertid umuligt på forhånd at forudse alle disse situationer. Desuden drejer det sig ikke om en betingelse, som alle ansøgere skal opfylde, men om en fleksibel regel, der skal bidrage til løsningen af særlige problemer.

69. Såfremt Domstolen imidlertid skulle være af den opfattelse, at der foreligger en supplerende eller indskrænkende betingelse, henhører den ganske bestemt under den skønsmargen, som artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 2328/91 giver medlemsstaterne med hensyn til fastsættelsen af sådanne betingelser.

Det andet spørgsmål

70. Det andet spørgsmål, som er forelagt i de to hovedsager, henviser til princippet om forbud mod forskelsbehandling. Det må antages, at den nationale ret henviser til fraværet af vilkårlig forskelsbehandling. Da spørgsmålet er blevet rejst inden for rammerne af en særlig ordning, der udgør en undtagelse til de almindelige regler, må den pågældende forskelsbehandling forstås som vedrørende ikke enhver forskelsbehandling, men kun de former for forskelsbehandling, som ikke har nogen objektiv begrundelse.

71. Dette bekræftes i øvrigt af traktatens bestemmelser om den fælles landbrugspolitik, eftersom EF-traktatens artikel 39, stk. 2, foreskriver, at der skal tages hensyn til »de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder«.

72. I sag C-9/97 er Domstolen blevet forelagt spørgsmålet om, hvorvidt princippet om forbud mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet eller andre principper, som skal overholdes inden for fællesskabsretten,

8 — Jf. dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 67.

er til hinder for, at afslå at tildele udligningsgodtgørelse til en landbruger, som størstedelen af året bor i en anden medlemsstat med sin ægtefælle, der arbejder som diplomat for den finske stat, og som er medejer af den pågældende landbrugsbedrift.

73. Raija-Liisa Jokela har for det første anført, at den oprindelige affattelse af § 5, stk. 3, første afsnit, i den finske regeringsbeslutning nr. 861/1995 indeholdt en bestemmelse om fast bopæl i Finland, med hensyn til hvilken Kommissionen fremsatte indsigelser i henhold til proceduren efter artikel 29 og 30 i forordning nr. 2328/91. Det pågældende afsnit blev derefter ophævet ved den finske regeringsbeslutning nr. 1097/1995.

74. Raija-Liisa Jokela er imidlertid af den opfattelse, at den finske regering gennem kravet om bopæl i højst 12 km's afstand fra landbrugsbedriften i praksis har genindført betingelsen om fast bopæl i Finland, eftersom det er umuligt at opfylde betingelsen om 12 km uden at være bosat i Finland.

75. Jeg kan imidlertid ikke tilslutte mig dette synspunkt. Reglen om bopæl i bestemmelsens nuværende affattelse indebærer ikke nogen forskelsbehandling af producenter i forskellige medlemsstater, eftersom — således som den finske regering og Kommissionen har understreget — landbrugere, der er bosat i Finland i mere end 12 km's afstand fra det økonomiske centrum for deres landbrugsbedrift, befinder sig i samme situation som erhvervsdrivende, der er bosat i andre medlemsstater. Således er situationen for sagsøgeren i hovedsagen, betragtet som bosiddende i Bonn, nøjagtig den samme i forhold til den finske ordning, som hvis hun var bosiddende i Helsinki.

76. Raija-Liisa Jokela har endvidere henvist til arbejdskraftens frie bevægelighed, som hun hævder bliver bragt i fare på grund af det bopælskrav, som de finske myndigheder har fastsat. Det skal imidlertid bemærkes, at i den foreliggende sag udøver Raija-Liisa Jokela ved at rejse med sin mand, som er diplomat og repræsenterer den finske stat i en anden medlemsstat, ikke sin ret til fri bevægelighed i traktatens forstand. Hendes flytning, således som den er beskrevet i sagens akter, har nemlig ikke nogen forbindelse med EF-borgernes frie bevægelighed, som omhandlet i traktaten og den afledte fællesskabsret.

77. Jeg mener heller ikke, at den omstændighed, at hr. Jokela — sagsøgeren i hovedsagens ægtefælle — er medejer af landbrugsbedriften, har nogen relevans i den foreliggende sag, for så vidt som det ikke er blevet hævdet, at han bør tildeles udligningsgodtgørelse i henhold til noget som helst retsgrundlag.

78. Under hensyn til de nedenfor anførte betragtninger må det derfor konkluderes, at de kompetente finske myndigheder med føje

kan anvende de oven for gennemgåede bestemmelser på Raija-Liisa Jokela.

79. Raija-Liisa Jokela har desuden fremført en række argumenter, der skal godtgøre, at den omstændighed, at hun er rejst med sin mand til Bonn, ikke i praksis forhindrer hende i at fortsætte, eller i at lade forsætte, udøvelsen af landbrugsvirksomhed på hendes landbrugsbedrift og således i at bidrage til gennemførelsen af forordningens formål.

80. Hun har endvidere anført, at de finske myndigheder med urette har antaget, at hun ikke opfyldte betingelserne i § 6 i den finske regeringsbeslutning. Navnlig er hendes bopælssted beliggende i det pågældende ugunstigt stillede område, både i henhold til de socialretlige og de skatteretlige bestemmelser. Desuden er betingelsen om, at et midlertidigt fravær ikke må overstige seks måneder, opfyldt i hendes tilfælde, og er blevet anvendt på fejlagtig måde af den kompetente myndighed. Det samme gælder betingelsen vedrørende den andel af indkomsten, der skal hidrøre fra landbrugsvirksomhed.

81. Alle disse argumenter vedrører ikke spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne i finsk lovgivning for tildeling af udligningsgodtgørelse er forenelig med fællesskabsretten, men snarere de kompetente nationale myndigheders anvendelse af disse betingelser. Navnlig tilsigter disse argumenter at godtgøre den fejlagtige karakter af den afgørelse, der er truffet af de nationale myndigheder på grundlag af konkrete og praktiske overvejelser, der ikke i det foreliggende tilfælde henhører under fællesskabsretten. Det drejer sig derfor om problemer, som det tilkommer den nationale ret at afgøre.

82. Det samme gælder den eventuelle hensyntagen til, — ud fra »særlige grunde« — den omstændighed, at en kvinde, hvilket er fuldstændig normalt, ønsker at bo sammen med sin mand, som udøver et andet erhverv i mere end 12 km's afstand fra landbrugsbedriften, uanset om han arbejder i Finland eller i et andet land.

83. Den nationale ret skal i denne sammenhæng tage hensyn til den omstændighed, at § 6, stk. 3, i den finske regeringsbeslutning netop ikke fastsætter en betingelse om bopæl på landbrugsbedriften, og den skal undersøge, om bestemmelserne vedrørende midlertidigt fravær fra landbrugsbedriften, som omhandlet i fjerde og femte afsnit, ikke kun vedrører personer, der ikke har en »særlig grund«, dvs. de personer, som henhører under første afsnit.

84. I sag C-118/97 er Domstolen blevet forelagt det spørgsmål, om princippet om forbud mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet eller andre principper, som skal overholdes inden for fællesskabsretten, er til hinder for at tildele udligningsgodtgørelse til en mindreårig, som bor fast hos sin værge ca. 70 km fra bedriftens økonomiske

centrum, idet driften hverken varetages af den mindreårige eller af vedkommendes værge.

85. Laura Pitkäranta har ikke indgivet oplysninger til Domstolen, og hverken den finske regering eller Kommissionen har fremført detaljerede bemærkninger vedrørende sager af denne art.

86. Jeg mener ikke, at afslag på at tildele udligningsgodtgørelse til en mindreårig, fordi hun ikke selv varetager driften, udgør en forskelsbehandling, der er i strid med fællesskabsretten. Som anført ovenfor, har medlemsstaterne ret til at fastsætte supplerende betingelser for tildeling af udligningsgodtgørelse for at sikre, at denne kun tildeles i de tilfælde, hvor det er i overensstemmelse med forordningens mål. I denne forbindelse kan de navnlig søge at sikre eksistensen af en tilstrækkelig forbindelse mellem landbrugeren og det ugunstigt stillede område ved f.eks. at kræve, ikke alene, at modtageren af godtgørelsen erhverver mindst halvdelen af sin indkomst fra bedriften, men også at vedkommende selv varetager driften.

87. Når dette er sagt, mener jeg imidlertid ikke, at denne konstatering er det sidste ord i sagen, og jeg skal fremsætte nogle bemærkninger af mere generel art, som i øvrigt også gælder med de fornødne tilpasninger for sag C-9/97.

88. For en neutral observatør er det slående, at i Finland kan den måde, hvorpå direktivet er blevet gennemført og hvorpå det anvendes, føre til det paradoksale resultat, at landbrugsbedrifter fortsat fungerer i ugunstigt stillede områder, uden at nogen synes at kunne tildeles udligningsgodtgørelse, mens opretholdelsen af landbrugsbedrifterne indebærer, at der må være personer på stedet, som udfører landbrugsarbejdet, og personer, der, enten på stedet eller fjernt derfra, varetager forvaltningen heraf.

89. Man vil således i et ekstremt tilfælde kunne nå til det paradoksale resultat, at en eksisterende landbrugsvirksomhed, som klart bidrager til at sikre målene i direktiv 75/268, eventuelt nedlægges, såfremt dens økonomiske overlevelse afhænger af tildeling af udligningsgodtgørelse.

90. Det er derfor nødvendigt, at de kompetente myndigheder undersøger, om de nationale betingelser for tildeling af udligningsgodtgørelse ikke på dette punkt er så strenge, at de fører til et kontraproduktivt resultat i visse særlige situationer. Skyldes dette, at tildelingen af udligningsgodtgørelsen for strengt er forbeholdt den person, som ejer jorderne?

91. Jeg kan forstå, at dette i almindelighed bør være tilfældet. I særlige situationer, som f.eks. situationen med en ejer, der er gift med en diplomat, og så meget desto mere situationen med en mindreårig ejer, som ikke selv eller gennem sin værge er i stand til at udføre

landbrugsarbejder eller træffe beslutninger vedrørende bedriftens forvaltning, må andre personer, som varetager den ene eller den anden af disse opgaver, kunne blive tildelt godtgørelsen. Dette gælder under alle omstændigheder, når omstændighederne viser, at de to opgaver faktisk varetages af en eller anden.

92. Jeg tænker herved på personer, som arbejder på landbrugsbedriften (den forelæggende ret har henvist til Laura Pitkäranta's faders familie), eller som bor dér og har en brugsret til en del af bedriften og således måske deltager i dens forvaltning (den unge piges farmor).

93. Man kan ligeledes forestille sig en forvalter, som udøver sin aktivitet på ejerens vegne og for dennes regning, og som aflønnes af denne. En forpagter, som driver en landbrugsbedrift, vil ligeledes kunne komme i betragtning.

94. Jeg skal bemærke, at artikel 18 i forordning nr. 2328/91 bestemmer, at »når medlemsstaterne tildeler en udligningsgodtgørelse, er sådanne landbrugere berettiget dertil ...«. En landbruger behøver imidlertid ikke nødvendigvis at være ejer af bedriften.

95. For at give den nationale ret et så hensigtsmæssigt svar som muligt, skal jeg derfor ligeledes undersøge problemet, om et af de fællesskabsretlige principper, som den har nævnt, er til hinder for, at en medlemsstat gennemfører den ved direktivet indførte ordning på en sådan måde, at hverken ejeren af jorderne, eller en anden person, som faktisk udøver landbrugsvirksomhed og/eller faktisk varetager bedriftens forvaltning, ikke kan få tildelt udligningsgodtgørelse.

96. Som anført ovenfor, har medlemsstaterne ret til at fastsætte betingelser, som garanterer, at der foreligger en tilstrækkelig forbindelse mellem landbrugeren og det ugunstigt stillede område.

97. Medlemsstaterne kan i denne henseende uden at tilsidesætte princippet om forbud mod forskelsbehandling, behandle situationer, der ikke er sammenlignelige, forskelligt.

98. Men som Domstolen også har fastslået, kan der kun antages at foreligge en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, såfremt sammenlignelige tilfælde er blevet behandlet forskelligt, og visse erhvervsdrivende dermed er blevet stillet dårligere i forhold til andre, uden at denne forskellige behandling er tilstrækkeligt begrundet i objektive forskelle af en vis vægt [9].

9 — Jf. navnlig dom af 15.1.1985, sag 250/83, Finsider mod Kommissionen, Sml. s. 131, præmis 8.

99. Der er ubestrideligt forskelle mellem det tilfælde, hvor en ejer, som er landbruger, bor på bedriften og varetager forvaltningen og deltager i udførelsen af landbrugsarbejdet, og det tilfælde, hvor landbrugsbedriften og forvaltningen heraf varetages af et familiemedlem til ejeren, af en forvalter eller af en forpagter.

100. Men i begge de to tilfælde nås målene i direktiv 75/268, nemlig fortsættelsen af landbrugsvirksomhed og opretholdelsen af befolkningen i området, også selv om ejeren i det andet tilfælde ikke selv tager direkte del heri.

101. Jeg mener derfor, at en sådan situation er tilstrækkelig sammenlignelig med situationen i det tilfælde, hvor det er ejeren, som driver bedriften, selv om de objektive forskelle, der består, ikke har en sådan betydning, at de kan begrunde, at hverken ejeren eller andre personer, som deltager i landbrugsbedriftens forvaltning eller det daglige arbejde, kan få tildelt udligningsgodtgørelse.

102. Jeg har vel forstået, at bestemmelsen om »særlige grunde« spiller en væsentlig rolle, eftersom den gør det muligt at sikre, at man i hvert enkelt tilfælde undersøger de særlige omstændigheder, samt at risikoen for en generel udbredelse af »absentee-landlords« kan undgås.

103. Den forelæggende ret har endvidere henvist til proportionalitetsprincippet.

104. Det fremgår af Domstolens praksis, at ved afgørelsen af, om en fællesskabsretlig bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal det først undersøges, om de foranstaltninger, som den iværksætter til gennemførelse af bestemmelsens formål, er afpasset efter formålets betydning, og for det andet, om foranstaltningerne er nødvendige for at gennemføre det [10].

105. I denne sag drejer det sig med de forfulgte mål om opretholdelse af landbrugsvirksomhed og opretholdelse af befolkningen i et ugunstigt stillet område. Såfremt den nationale lovgivning, der gennemfører direktivet, og som ligesom dette også skal overholde proportionalitetsprincippet [11], skulle føre til det resultat, at ingen af de personer, som varetager arbejdet på bedriften, og/eller forvaltningen af bedriften, vil kunne tildeles udligningsgodtgørelse, så er proportionalitetsprincippet efter min opfattelse tilsidesat.

106. Endelig vil en sådan situation også kunne udgøre en tilsidesættelse i forhold til artikel 18 i forordning nr. 2328/91, hvori det bestemmes, at »når medlemsstaterne tildeler en udligningsgodtgørelse, er sådanne

10 — Jf. f.eks. dom af 2.5.1990, sag C-358/88, Hopermann, Sml. I, s. 1687.

11 — Jf. eksempelvis om nødvendigheden af, at en national foranstaltning overholder proportionalitetsprincippet, dom af 23.1.1997, sag C-29/95, Pastoors, Sml. I, s. 285.

landbrugere berettiget dertil, som dyrker mindst tre ha udnyttet landbrugsareal, og som forpligter sig til at udøve landbrugsvirksomhed, der svarer til målene i artikel 1 i direktiv 75/268/EØF, i mindst fem år ...«.

107. Efter min opfattelse må de supplerende eller indskrænkende betingelser, som medlemsstaterne i henhold til denne artikels stk. 3 kan fastsætte, ikke føre til, at en faktisk eksisterende landbrugsvirksomhed, som drives i overensstemmelse med målene i direktiv 75/268, ikke kan opnå udligningsgodtgørelse på grund af den omstændighed, at denne alene er forbeholdt ejeren af jorderne.

108. Jeg skal derfor supplere besvarelsen af det andet spørgsmål i de to sager med, at både princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet samt artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 2328/91 vil kunne blive tilsidesat, såfremt det i national lovgivning bestemmes, at hverken den ejer, som bor i mere end 12 km's afstand fra bedriften, eller nogen af de personer, som varetager forvaltningen af bedriften eller varetager det daglige arbejde, kan tildeles udligningsgodtgørelse, selv om landbrugsvirksomheden fortsættes på denne bedrift, og den fortsat er beboet.

Forslag til afgørelse

109. Under hensyn til det ovenfor anførte skal jeg foreslå følgende besvarelse af de spørgsmål, som Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta har forelagt:

»1) Det er foreneligt med målene i artikel 17 og 18 i Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet og i artikel 1 i Rådets direktiv 75/268/EØF om landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder at tildele udligningsgodtgørelse for naturbetingede ulemper til en landbruger, hvis han ikke bor i det i direktivets forstand ugunstigt stillede område i Finland på en landbrugsbedrift, som han ejer eller bestyrer, men størstedelen af året bor uden for det nævnte område.

a) Medlemsstaterne kan vedtage supplerende eller indskrænkende betingelser for ydelse af udligningsgodtgørelse, herunder den omstændighed, at landbrugeren erhverver en vis del af sin samlede indkomst fra virksomhed på

landbrugsbedriften, og at driften varetages af landbrugeren selv, såfremt modtageren af udligningsgodtgørelsen bor uden for bedriften, uden at dette udgør en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling af landbrugere, og det hermed forbundne princip om forbud mod forskelsbehandling, samt af proportionalitetsprincippet eller andre principper, som skal overholdes inden for fællesskabsretten.

b) Eftersom medlemsstaten kan fastsætte supplerende eller indskrænkende betingelser for ydelse af udligningsgodtgørelsen, kan den også, når der foreligger særlige grunde, fastsætte mindre strenge betingelser end den, som den har fastsat som hovedregel, uden at dette udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet i henhold til Fællesskabets retsorden.

2) Princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet er ikke til hinder for, at en national lovgivning, udstedt i henhold til direktiv 75/268, udelukker, at der udbetales udligningsgodtgørelse til personer, der befinder sig i samme situation som sagsøgerne i hovedsagerne.

Disse principper og artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 2328/91 er imidlertid til hinder for, at ingen andre personer i sådanne tilfælde kan tildeles udligningsgodtgørelse, selv om landbrugsvirksomheden fortsættes, og landbrugsbedriften forsat er beboet.«