CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 24 maart 1998 *

1. Artikel 1 van richtlijn 75/268/EEG van de Raad van 28 april 1975 betreffende de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden [1] machtigt de lidstaten, „teneinde de landbouw in stand te houden en aldus een bevolkingsminimum te behouden of tot de landschapsverzorging bij te dragen in sommige problemengebieden", een bijzondere steunregeling in te stellen „om de landbouw te bevorderen en het inkomen van de landbouwers in de betrokken gebieden te verhogen".

2. Volgens artikel 4 omvat deze regeling onder meer „de toekenning (...) van een compenserende vergoeding voor de permanente natuurlijke handicaps".

3. De voorwaarden waaronder de lidstaten dergelijke bijzondere maatregelen voor de landbouw in sommige probleemgebieden kunnen nemen, zijn aangegeven in artikel 17 en volgende van verordening (EEG) nr. 2328/91 van de Raad van 15 juli 1991 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur. [2]

4. Artikel 17, lid 1, van verordening nr. 2328/91 bepaalt:

„In de gebieden die voorkomen op de overeenkomstig richtlijn 75/268/EEG opgestelde communautaire lijst van probleemgebieden, kunnen de lidstaten voor de uitoefening van landbouwactiviteiten een jaarlijkse compenserende vergoeding toekennen naar verhouding van de omvang van de in artikel 3 van genoemde richtlijn omschreven permanente natuurlijke belemmeringen, met inachtneming van de in de artikelen 18 en 19 van deze verordening genoemde grenzen en voorwaarden."

5. Artikel 18 bepaalt voorts:

„1. Wanneer de lidstaten een compenserende vergoeding toekennen, komen daarvoor in aanmerking de bedrijfshoofden die ten minste drie hectare cultuurgrond exploiteren en de verbintenis aangaan om gedurende ten minste vijf jaar na de eerste betaling van een compenserende vergoeding een landbouwactiviteit te blijven uitoefenen die beantwoordt aan de doelstellingen van artikel 1 van richtlijn 75/268/EEG (...)

(...)

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 128, blz. 1.

2 — PB L 218, blz. 1.

3. De lidstaten mogen voor de toekenning van de compenserende vergoeding aanvullende of beperkende voorwaarden vaststellen, zulks ook ten behoeve van de toepassing van methoden die met de vereisten inzake milieubescherming en instandhouding van het landschap verenigbaar zijn."

6. In Finland zijn de voorwaarden voor toekenning van bovengenoemde vergoeding (hierna: „compenserende vergoeding") vastgesteld bij besluit nr. 861/1995 van de Finse regering van 15 juni 1995. Overeenkomstig de artikelen 29 en 30 van verordening nr. 2328/91 heeft de Commissie bij beschikking van 29 augustus 1995 vastgesteld, dat de bepalingen van de Finse regering voldeden aan de voorwaarden voor financiële deelneming van de Gemeenschap, met uitzondering van artikel 5, lid 3, van besluit nr. 861/1995, dat voor uitkering van de vergoeding als voorwaarde stelt, dat de begunstigde een vaste woonplaats in Finland heeft. Bij besluit nr. 1097/1995 van 31 augustus 1995 heeft de Finse regering die bepaling daarop ingetrokken.

7. Volgens artikel 2 van besluit nr. 861/1995 heeft de compenserende vergoeding ten doel de landbouw in stand te houden en aldus een bevolkingsminimum en de levensvatbaarheid van het platteland in sommige probleemgebieden voor de landbouw te behouden.

8. Artikel 6 van dat besluit geeft een nadere opsomming van de voorwaarden voor toekenning van de vergoeding die betrekking hebben op de woonplaats van de begunstigde. Hieruit blijkt, dat de compenserende vergoeding kan worden uitgekeerd aan een landbouwer die woonachtig is op het bedrijf of, langs een begaanbare weg, op hoogstens 12 kilometer van het centrum van het bedrijf. De gemeentedienst kan echter, in afwijking hiervan en om „bijzondere redenen", besluiten de compenserende vergoeding ook uit te keren aan een landbouwer die niet aan de woonplaatsvoorwaarde voldoet.

9. In dat geval dient de landbouwer, ingevolge artikel 6, derde alinea, zijn bedrijf zelf te exploiteren of ten minste 50 % van zijn inkomen te putten uit land-, tuin- of bosbouw of uit andere in dat lid bedoelde landelijke activiteiten die worden uitgeoefend op het bedrijf waarvoor de vergoeding wordt gevraagd.

10. De twee zaken waarop de onderhavige prejudiciële procedure betrekking heeft, gaan over de toepassing van deze bepaling.

11. In de zaak C-9/97 is verzoekster in het hoofdgeding, Jokela, deels met haar echtgenoot, eigenares van een landbouwbedrijf in een probleemgebied in de zin van de regeling. Sinds 1994 woont zij met haar echtgenoot, ambtenaar bij het Finse Ministerie van Buitenlandse zaken, te Bonn (Duitsland). De bevoegde gemeentedienst weigerde haar de compenserende vergoeding over 1995 toe te

kennen op grond dat zij niet woonachtig was op het bedrijf noch op ten hoogste 12 kilometer daarvan en er geen „bijzondere redenen" waren om het verzoek in te willigen. Jokela heeft dit besluit tevergeefs bestreden voor de Etelä-Pohjanman maaseutuelinkeinopiiri (dienst Landbouw van het district Etelä-Pohjanmaa), en daarna voor de Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (Commissie van beroep voor de landbouw), die heeft besloten de procedure te schorsen en het Hof twee prejudiciële vragen te stellen.

12. Verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-118/97, Pitkäranta, geboren in 1989, erfde een landbouwbedrijf in een probleemgebied in de zin van de regeling, op 70 kilometer afstand van haar huidige woonplaats. In 1995 vroeg zij een compenserende vergoeding aan, die haar door de bevoegde gemeentedienst werd geweigerd op grond dat zij niet woonachtig was op het bedrijf noch op ten hoogste 12 kilometer daarvan en zij niet zelf landbouwster was. Zij bestreed dit besluit in de eerste instantie en vervolgens in hoger beroep voor de Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, die de procedure heeft geschorst en het Hof twee prejudiciële vragen heeft gesteld, waarvan de eerste gelijk is aan die in zaak C-9/97.

13. Deze vraag luidt:

„1) Is het verenigbaar met de doelstellingen van de artikelen 17 en 18 van verordening (EEG) nr. 2328/91 van de Raad betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, en van artikel 1 van richtlijn 75/268/EEG van de Raad betreffende de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden, dat een compenserende vergoeding voor permanente natuurlijke belemmeringen wordt toegekend aan een landbouwer die niet woont op een landbouwbedrijf in een probleemgebied in de zin van die richtlijn in Finland waarvan hij eigenaar is of dat hij exploiteert, maar het grootste deel van het jaar buiten dat gebied woont?

Wanneer deze vraag — zelfs ten dele of onder voorbehoud — bevestigend wordt beantwoord:

a) is het verenigbaar met die artikelen en met de beginselen van de artikelen 5, 40, lid 3, tweede alinea, en 42, tweede alinea, sub a, EG-Verdrag, en meer bepaald met het beginsel van gelijke behandeling van landbouwers en het daarmee samenhangende discriminatieverbod, dat voor de toekenning van de in artikel 6 van besluit nr. 861/1995 van de Finse regering bedoelde compenserende vergoeding voor natuurlijke belemmeringen wordt geëist, dat wanneer de landbouwer op meer dan 12 kilometer van het economisch centrum van het bedrijf woont, hij ten minste de helft

van zijn inkomen uit land-, tuin- of bosbouw of uit andere op het bedrijf uitgeoefende activiteiten betrekt en hij zelf dat bedrijf exploiteert, of

— een minderjarige die gewoonlijk in de omgeving van Helsinki op ongeveer 70 kilometer van het economisch centrum van het landbouwbedrijf bij zijn wettelijke vertegenwoordiger woont, wanneer hijzelf noch zijn wettelijke vertegenwoordiger op het bedrijf zelfstandig landbouw kan beoefenen? (zaak C-118/97)"

b) is het verenigbaar met in het bijzonder het gemeenschapsrechtelijke rechtszekerheidsbeginsel, dat daarvoor nog een ‚bijzondere reden' is vereist?"

De ontvankelijkheid

14. De tweede vraag heeft twee varianten naargelang het de zaak C-9/97 (Jokela) of de zaak C-118/97 (Pitkäranta) betreft:

15. De Finse regering en de Commissie reiken ons een aantal elementen aan om de hoedanigheid van de Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta als rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 EG-Verdrag te kunnen beoordelen.

„2) Is het in strijd met het discriminatieverbod, het evenredigheidsbeginsel of andere beginselen van gemeenschapsrecht, dat van de compenserende vergoeding wordt uitgesloten

— een landbouwer die het grootste deel van het jaar in een andere lidstaat woont met zijn echtgenoot, die medeeigenaar is van het bedrijf en in Finse diplomatieke dienst is (zaak C-9/97)

16. Hieruit blijkt, dat deze instelling in het leven is geroepen bij een nationale wetgevingshandeling, namelijk de Finse wet nr. 1203/1992 van 4 december 1992, gewijzigd bij wet nr. 36/1995. Zij bestaat uit drie leden: de voorzitter en de vice-voorzitter, die door de president van de Republiek voor vijf jaar worden benoemd en houder zijn van het diploma dat toegang geeft tot het rechtersambt, dat zij hier als hoofdactiviteit uitoefenen; het derde lid is een door de regering voor hetzelfde tijdvak benoemde deskundige die naar gelang van de zaak kan wisselen en zijn functie als nevenactiviteit uitoefent. Alle leden zijn als rechters gelijkelijk onafzetbaar.

17. Aan de rol van de Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta inzake steunverlening voor landbouwactiviteiten ligt de Finse wet nr. 1336/1992 ten grondslag. Deze bepaalt, dat het in eerste instantie de gemeentelijke landbouwdienst is die zich heeft uit te spreken over verzoeken om steunverlening. Bij afwijzing van dit verzoek kan de betrokken partij zich wenden tot de Maaseutuelinkeinopiiri, tegen wier beslissingen beroep kan worden ingesteld bij de Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, hetgeen ook is gebeurd in de onderhavige aan u voorgelegde zaken.

18. De Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta doet uitspraak in rechte, overeenkomstig de geldende regels en de algemene procedurebepalingen.

19. De Finse regering merkt op, dat de maaseutuelinkeinojen valituslautakunta een onafhankelijke beroepsinstantie is, waarvan de uitspraken kunnen worden bestreden bij de Korkein hallinto-oikeus. De in casu gedane uitspraak is slechts voor beroep vatbaar na vergunning van de Korkein hallinto-oikeus.

20. Derhalve is duidelijk, dat de Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta een onafhankelijke instantie is, die in rechte uitspraak doet in een door de wet — en niet door partijen — geregelde samenstelling en procedure. Op de voet van 's Hofs rechtspraak [3] lijdt het mijns inziens dan ook geen twijfel, dat het een rechterlijke instantie is in de zin van artikel 177 van het Verdrag. De hier gestelde prejudiciële vragen zijn dus stellig ontvankelijk.

De eerste vraag

21. Het Hof wordt gevraagd, of de compenserende vergoeding kan worden toegekend aan een landbouwer die niet op het in een Fins probleemgebied gelegen bedrijf, maar het grootste deel van het jaar buiten dat gebied woont.

22. De relevante gemeenschapsregeling, namelijk richtlijn 75/268 en verordening nr. 2328/91, eist niet uitdrukkelijk, dat de exploitant die de vergoeding aanvraagt, ook op het bedrijf woonachtig is.

23. Wij hebben immers gezien, dat in artikel 18 van verordening nr. 2328/91 alleen wordt bepaald, dat voor de compenserende vergoeding in aanmerking komen „de bedrijfs-

3 — Zie met name arresten van 30 juni 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Jurispr. blz. 258); 6 oktober 1981, Broekmeulen (246/80, Jurispr. blz. 2311); 11 juni 1987, Pretore di Salò/X (14/86, Jurispr. blz. 2545); 17 oktober 1989, Danfoss (109/88, Jurispr. blz. 3199), en 17 september 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Jurispr. blz. I-4961, punt 23).

hoofden die ten minste drie hectare cultuurgrond exploiteren en de verbintenis aangaan om gedurende ten minste vijf jaar na de eerste betaling van een compenserende vergoeding een landbouwactiviteit te blijven uitoefenen die beantwoordt aan de doelstellingen van artikel 1 van richtlijn 75/268/EEG"

en dat

„het bedrijfshoofd van deze verbintenis kan worden ontslagen, indien hij zijn landbouwactiviteit beëindigt en verdere exploitatie van de betrokken oppervlakten gewaarborgd is".

24. Zo ook is in de tiende overweging van de considerans van richtlijn 75/268, hernomen in de zevenendertigste overweging van de considerans van verordening nr. 2328/91, sprake van „bedrijfshoofden die het landbouwberoep in de probleemgebieden blijven uitoefenen".

25. De Franse regering is echter van mening, dat uit de door de gemeenschapswetgever gewilde regeling impliciet een woonvoorwaarde voortvloeit. Het is immers niet mogelijk een landbouwactiviteit in de zin van de doelstellingen van de regeling daadwerkelijk uit te oefenen, zonder op het betrokken bedrijf te wonen. Bovendien zou de gemeenschapswetgever zich eveneens ten doel hebben gesteld, het sociale stramien van de probleemgebieden te handhaven. Dit kan niet worden bereikt wanneer de mogelijkheid bestaat dat de exploitant de vergoeding krijgt zonder op het bedrijf in het probleemgebied te wonen.

26. Ook de Finse regering wijst op het belang van deze overweging, met name wat de handhaving van wezenlijke diensten voor de bevolking betreft. Anders dan de Franse regering verbindt zij hieraan echter niet de conclusie, dat het voor de verlening van de vergoeding aan de exploitant volstrekt noodzakelijk is dat deze op het bedrijf woont.

27. Jokela meent daarentegen, dat het mogelijk is te voldoen aan het doel van de regeling, namelijk de voortzetting van de landbouwactiviteit in probleemgebieden, zonder te wonen op of in de onmiddellijke nabijheid van het bedrijf waarvoor de vergoeding wordt gevraagd. Zij verklaart met name, dat zij, gezien de aard van de op haar bedrijf verbouwde gewassen en de aanwezigheid van familieleden, het bedrijf kan voortzetten zonder er te wonen.

28. De Finse regering en de Commissie betogen, dat men zich, bij gebreke aan een uitdrukkelijke bepaling in bovengenoemde

regeling, dient te houden aan de doelstellingen van de gemeenschapswetgever.

29. De vijfde overweging van de considerans van richtlijn 75/268 vat de voornaamste doeleinden van de Raad als volgt samen:

„overwegende dat het voortdurend teruglopen van de landbouwinkomsten in deze gebieden ten opzichte van de andere gebieden van de Gemeenschap, en de bijzondere ongunstige arbeidsomstandigheden tot ontvolking van de agrarische en landelijke gebieden leiden, waardoor de bebouwde gronden op den duur geheel verwaarloosd zullen worden en de levensvatbaarheid en de bewoning van gebieden waar de bevolking hoofdzakelijk afhankelijk is van de landbouw, in het gedrang komen".

30. De wetgever heeft dus allereerst de daling van de landbouwinkomsten in die gebieden willen tegengaan ter voorkoming van een ontvolking van de agrarische en landelijke gebieden waardoor de levensvatbaarheid en de bewoning van die gebieden op den duur in gevaar zouden komen.

31. Dit blijkt ook uit artikel 1 van verordening nr. 2328/91, in lid 1, sub iii, waarvan wordt gerept van bijstandsverlening als middel om de levensvatbaarheid van de probleemgebieden in stand te houden. Deze beide begrippen verschijnen ook in lid 2, sub e, van dit artikel 1.

32. Voorts wordt in de vierde overweging van de considerans van richtlijn 75/268 gesproken van de landschapsverzorging in probleemgebieden, welke doelstelling wederom is terug te vinden in artikel 1, lid 1, sub iv, van verordening nr. 2328/91.

33. De gemeenschapsregeling heeft dus vooral ten doel de voortzetting van de landbouwactiviteit te steunen in gebieden waar die zonder die steun in gevaar zou komen met alle kwalijke gevolgen van dien voor de bevolking en de landschapsverzorging in die gebieden.

34. Zoals de Commissie schrijft, kan een landbouwer, althans in bepaalde omstandigheden, zijn bedrijf derhalve in stand houden zonder er te wonen.

35. Hieruit volgt dan ook, dat de vraag bevestigend moet worden beantwoord.

36. Artikel 1 van richtlijn 75/268, dat de Franse regering aanvoert in haar betoog voor

een ontkennend antwoord, gaat mijns inziens evenwel ook in de richting van voorgaande overwegingen.

37. Naar wij immers hebben gezien, mogen de lidstaten volgens deze bepaling een bijzondere steunregeling instellen „teneinde de landbouw in stand te houden en *aldus* een bevolkingsminimum te behouden *of* tot de landschapsverzorging bij te dragen in sommige probleemgebieden". [4]

38. Deze bepaling bevestigt dus, dat bevolking niet het eerste, laat staan het enige doel is van de in te voeren regeling. Integendeel: bevolking is, net als de landschapsverzorging, het logische gevolg van de handhaving van de landbouwactiviteit, die de regeling beoogt te bevorderen.

39. In mijn ogen is het dan ook niet mogelijk mee te gaan met de stelling, dat de regeling wegens het belang van dit bevolkingsdoeleinde impliciet een woonvereiste inhoudt, zoals de verwijzende rechter laat doorschemeren.

40. Subsidiair voert de Franse regering aan, dat indien de woonbepaling niet deel uitmaakt van de impliciete vereisten van de gemeenschapsregeling, de lidstaten vrij zijn een dergelijke bepaling op te nemen in de nationale uitvoeringsmaatregelen als voorzien in artikel 18, lid 3, van verordening nr. 2328/91.

41. Volgens deze bepaling mogen de lidstaten voor de toekenning van de compenserende vergoeding inderdaad aanvullende of beperkende voorwaarden stellen. Zij kunnen derhalve eisen opnemen die verder gaan dan de expliciete eisen in de gemeenschapsregels. De Finse regering heeft dit trouwens gedaan in haar besluit nr. 861/1995, dat in casu aan de orde is.

42. Dit neemt niet weg, dat die aanvullende eisen in overeenstemming moeten zijn met de doelstellingen van de gemeenschapsregeling.

43. Het is echter niet nodig verder in te gaan op deze subsidiaire stelling van de Franse regering, omdat de vraag van de verwijzende

4 — Cursivering van mij.

rechter betrekking heeft op de mogelijkheid voor een lidstaat om het wonen op het bedrijf niet als eis te stellen, en niet op de mogelijkheid een dergelijke voorwaarde op te leggen.

De eerste vraag, sub a en b

44. Het lijkt mij dienstig de punten a en b van de eerste vraag tezamen te behandelen, daar zij nauw verband houden met elkaar.

45. Artikel 6 van besluit nr. 861/1995 van de Finse regering bepaalt onder het kopje „Woonplaats op het bedrijf", dat een compenserende vergoeding wordt uitgekeerd aan de landbouwer die woonachtig is op het bedrijf of op niet meer dan 12 kilometer afstand daarvan.

46. Luidens de derde alinea van dit artikel kan de gemeentelijke dienst echter om bijzondere redenen beslissen de compenserende vergoeding ook uit te keren aan een landbouwer die niet aan die woonplaatsvoorwaarde voldoet. In dat geval is vereist, dat de landbouwer het bedrijf zelf exploiteert [5] of, in een letterlijker vertaling, de land- of tuinbouw uitoefent en zich daartoe „op eigen initiatief" persoonlijk verbindt. [6] Bovendien moet ten minste 50 % van zijn gehele inkomen afkomstig zijn uit land-, tuin-, of bosbouw of andere in die alinea bedoelde landelijke activiteiten.

47. Wij hebben hier dus te maken met een regel en een uitzondering. Volgens de regel moet de verzoeker wonen op het bedrijf zelf of in de onmiddellijke omgeving. Volgens de uitzondering kan om bijzondere redenen van dit beginsel worden afgeweken, mits aan bepaalde minimumvoorwaarden is voldaan.

48. Indien nu de regel verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, geldt dit a fortiori voor de uitzondering, ingevolge het beginsel „wie het meerdere kan, kan ook het mindere".

49. Noch verzoekster, noch de Finse regering, noch de Franse regering, noch de Commissie hebben echter aangevoerd, dat de regel onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Meer nog: de in de eerste vraag van de verwijzende rechter uitgedrukte twijfel gaat er uitsluitend over, of het gemeenschapsrecht

5 — Vertaling van de verwijzingsbeschikking.

6 — Letterlijke vertaling van „omatoimisesti". De tekst zegt dus niet „zelf" = „itse", noch „op eigen kracht" = „omin voimin", noch „voor eigen rekening" = „omaan lukuunsa".

uitzonderingen toestaat op de regel van het wonen op het bedrijf, en niet over de rechtmatigheid van de regel zelf.

50. Derhalve mag worden geconcludeerd, dat aangezien de regel zelf verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, de minder strenge afwijking zulks eveneens is.

51. De nationale rechter vraagt zich echter af, of de uitzondering niet onverenigbaar is met het beginsel van gelijke behandeling en met het daarmee verwante nondiscriminatiebeginsel, omdat niet alleen is voorgeschreven dat degene die de vergoeding aanvraagt, ten minste 50 % van zijn gehele inkomen uit zijn bedrijfsactiviteit moet betrekken, maar ook dat hij zijn bedrijf zelf moet voeren. Dit is het onderwerp van de eerste vraag sub a.

52. Ik zal nu dus bezien tegenover wie personen die zich in een soortgelijke situatie bevinden als verzoeksters in het hoofdgeding, zouden kunnen worden gediscrimineerd.

53. Het kan hier niet gaan om een discriminatie tegenover landbouwers wier bedrijf niet in een probleemgebied is gelegen en die aan geen enkele voorwaarde betreffende het wonen, de bedrijfsvoering of de daaruit betrokken inkomsten zijn gebonden. Die landbouwers komen immers niet in aanmerking voor de compenserende vergoeding. Zij bevinden zich in een volstrekt andere situatie.

54. Het is immers volstrekt gerechtvaardigd, dat de lidstaten aan de toekenning van voordelen in verband met bijzondere problemen waarmee sommige gebieden te kampen hebben, bepaalde voorwaarden verbinden om ervoor te zorgen dat de doeleinden van een dergelijke speciale regeling worden bereikt.

55. Zou dan sprake zijn van discriminatie tussen landbouwers die minder respectievelijk meer dan 12 kilometer van hun bedrijf wonen?

56. Dit kan niet het geval zijn. Deze twee categorieën landbouwers bevinden zich niet in een vergelijkbare situatie.

57. Zoals de Finse regering heeft opgemerkt, draagt de landbouwer die op of in de onmiddellijke nabijheid van het bedrijf woont, steeds en rechtstreeks bij aan het doel een bevolkingsminimum in het probleemgebied te handhaven. Een landbouwer die een groot deel van het jaar in feite niet in het probleemgebied woont, draagt daar evenwel niet automatisch toe bij. Voorwaarden die een mini-

male band tussen een dergelijke persoon en het bedrijf beogen te garanderen, kunnen derhalve geen schending van het beginsel van gelijke behandeling of van het nondiscriminatiebeginsel opleveren.

58. Verder zij erop gewezen, dat de voorwaarde, het bedrijf zelf te voeren, minder stringent is dan de voorwaarde, er permanent te wonen, zodat er ook om die reden geen sprake kan zijn van discriminatie ten nadele van personen die op grotere afstand wonen.

59. In de eerste vraag sub b vraagt de nationale rechter, of het verenigbaar is met het gemeenschapsrechtelijke rechtszekerheidsbeginsel, *„bovendien"* [7] te eisen dat er een bijzondere reden is.

60. Mijns inziens is de „bijzondere reden" niet zozeer een aanvullende voorwaarde is als wel een opening (of een sleutel) om toegang te krijgen tot een gunstiger regeling dan de normale regeling.

7 — Cursivering van mij.

61. Degene die wenst te worden vrijgesteld van nakoming van de normale regel, moet daartoe een voldoende deugdelijke reden kunnen aanvoeren. Dit is de „bijzondere reden". Als de bepaling over de bijzondere redenen niet in de tekst zou voorkomen, zouden er eenvoudigweg twee gelijkwaardige alternatieve mogelijkheden bestaan:

— ofwel de aanvrager woont op minder dan 12 kilometer afstand van het bedrijf,

— ofwel hij beheert het bedrijf en betrekt er 50 % van zijn inkomen uit.

62. Een dergelijke keuze zou echter tot een enorme toeneming van het aantal „absenteelandlords" kunnen leiden.

63. Veel eigenaars zouden namelijk kunnen besluiten hun bedrijf op afstand, per telefoon of fax, met hulp van een landarbeider te voeren en er zelf maar een maand in de zomer door te brengen.

64. Zij zouden dus niet meer in eigen persoon bijdragen tot de instandhouding van de bevolking in het probleemgebied.

65. De verwijzing naar een bijzondere reden wordt derhalve volkomen gerechtvaardigd door de doeleinden van het systeem van compenserende vergoedingen.

66. Ten slotte is er nog de vraag, of het begrip „bijzondere reden" het rechtszekerheidsbeginsel schendt. Dit beginsel eist, dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn, en strekt ertoe te waarborgen, dat de door het gemeenschapsrecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn. [8]

67. Stellig is „bijzondere reden" een vaag begrip en weet de justitiabele niet op voorhand, wat voor soort situaties daaronder zouden kunnen vallen.

68. Het is echter onmogelijk tevoren al die situaties te voorzien. Bovendien is het geen voorwaarde waaraan alle verzoekers moeten voldoen, doch een soepelheidsbepaling om bijzondere problemen te helpen oplossen.

69. Zo u echter van oordeel zou zijn, dat het hier om een aanvullende of beperkende voorwaarde gaat, dan zou zij zeker vallen onder de beoordelingsmarge die artikel 18, lid 3, van verordening nr. 2328/91 dienaangaande aan de lidstaten verleent.

De tweede vraag

70. In beide hoofdgedingen heeft de tweede vraag betrekking op het non-discriminatiebeginsel. De nationale rechter doelt hier vermoedelijk op het ontbreken van willekeurige discriminatie. De vraag wordt immers gesteld in het kader van een speciale regeling die afwijkt van het gemene recht, zodat met discriminatie hier kennelijk niet elk verschil in behandeling wordt bedoeld, maar alleen verschillen in behandeling zonder objectieve rechtvaardiging.

71. Dit wordt overigens bevestigd door de verdragsbepalingen betreffende het gemeenschappelijke landbouwbeleid; volgens artikel 39, lid 2, van het Verdrag moet namelijk rekening worden gehouden met de „structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden".

72. In zaak C-9/97 wordt aan het Hof gevraagd, of het non-discriminatiebeginsel, het evenredigheidsbeginsel of andere beginselen van gemeenschapsrecht eraan in de weg staan, dat de compenserende vergoeding wordt ont-

8 — Zie arresten van 15 februari 1996, Duff e. a. (C-63/93, Jurispr. blz. I-569), en 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 67).

zegd aan een landbouwster die het grootste deel van het jaar in een andere lidstaat woont met haar echtgenoot, die mede-eigenaar is van het bedrijf en in Finse diplomatieke dienst is.

73. Jokela merkt allereerst op, dat artikel 5, lid 3, eerste alinea, van besluit nr. 861/1995 van de Finse regering aanvankelijk een vaste woonplaats in Finland voorschreef; de Commissie maakte hiertegen bezwaar overeenkomstig de procedure van de artikelen 29 en 30 van verordening nr. 2328/91. De alinea werd daarop ingetrokken bij besluit nr. 1097/1995 van de Finse regering.

74. Volgens Jokela heeft de Finse regering echter met het vereiste van verblijf op ten hoogste 12 kilometer van het bedrijf de voorwaarde van een vaste woonplaats in Finland in feite heringevoerd, daar het onmogelijk is aan de voorwaarde van 12 kilometer te voldoen zonder in Finland te wonen.

75. Deze zienswijze kan ik niet delen. De woonbepaling in haar huidige versie discrimineert immers niet tussen producenten van verschillende lidstaten, aangezien — zoals de Finse regering en de Commissie beklemtonen — exploitanten die in Finland op meer dan 12 kilometer van het economisch centrum van hun bedrijf zijn gevestigd, zich in dezelfde situatie bevinden als exploitanten die in andere lidstaten zijn gevestigd. Voor verzoekster in het hoofdgeding, als iemand die in Bonn woont, is de situatie vanuit de Finse regeling dan ook precies dezelfde als wanneer zij in Helsinki zou wonen.

76. Jokela laat ook doorschemeren, dat de door de Finse autoriteiten opgelegde woonvoorwaarde het vrije verkeer van werknemers aantast. Opgemerkt zij evenwel, dat Jokela, die haar echtgenoot, een diplomaat die de Finse Staat in een andere lidstaat vertegenwoordigt, heeft gevolgd, in casu haar recht op vrij verkeer in de zin van het Verdrag niet uitoefent. Haar verandering van woonplaats, zoals beschreven in het procesdossier, houdt geen enkel verband met het vrije verkeer van gemeenschapsonderdanen in de zin van de bepalingen van het Verdrag en het afgeleide gemeenschapsrecht.

77. Naar mijn mening doet hier niet ter zake, dat de echtgenoot van verzoekster in het hoofdgeding mede-eigenaar is van het bedrijf, aangezien niet is gesteld dat hij op enige grond in aanmerking zou komen voor de vergoeding.

78. Behoudens het hierna volgende, kan derhalve worden geconcludeerd, dat de Finse autoriteiten gerechtigd zijn de hierboven

onderzochte regels toe te passen op het geval van Jokela.

79. Jokela voert nog een aantal argumenten aan om aan te tonen, dat de omstandigheid dat zij haar echtgenoot naar Bonn heeft gevolgd, haar in de praktijk niet belet haar landbouwbedrijf verder te voeren of te laten voeren en aldus bij te dragen tot de verwezenlijking van de doeleinden van de verordening.

80. Voorts zet zij uiteen, dat de Finse autoriteiten ten onrechte hebben gemeend, dat zij niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 6 van het besluit van de Finse regering. Met name zou haar verblijfplaats zowel uit het oogpunt van de sociale wetgeving als uit het oogpunt van de fiscale wetgeving in het betrokken probleemgebied zijn gelegen. Bovendien zou de voorwaarde dat een tijdelijke afwezigheid niet meer dan zes maanden mag belopen, in haar geval zijn vervuld en door de bevoegde autoriteit onjuist zijn toegepast. Hetzelfde geldt voor de voorwaarde betreffende het deel van haar inkomen dat uit het bedrijf moet voortvloeien.

81. Al deze argumenten betreffen niet de overeenstemming met het gemeenschapsrecht van de in de Finse wetgeving gestelde voorwaarden voor de toekenning van de compenserende vergoeding, maar de toepassing van die voorwaarden door de bevoegde nationale autoriteiten. Die argumenten zijn inzonderheid erop gericht het onjuiste van het besluit van de nationale autoriteiten aan te tonen op grond van concrete en praktische overwegingen die in casu niets te maken hebben met het gemeenschapsrecht. Dit zijn dan ook vragen die de nationale rechter dient te beslechten.

82. Dit is ook het geval met de vraag, of als „bijzondere reden" valt aan te merken, dat een echtgenote volkomen begrijpelijk wenst te wonen bij haar man, die een ander beroep uitoefent op meer dan 12 kilometer van het landbouwbedrijf, in Finland of in een ander land.

83. De rechter zal hierbij in aanmerking moeten nemen, dat artikel 6, derde alinea, van het besluit van de Finse regering juist niet het wonen op het bedrijf als voorwaarde stelt, en zal moeten nagaan, of de bepalingen in de vierde en vijfde alinea, betreffende de tijdelijke afwezigheid van het bedrijf, niet uitsluitend betrekking hebben op personen die geen „bijzondere reden" hebben en dus onder de eerste alinea vallen.

84. In zaak C-118/97 wordt aan het Hof gevraagd, of het non-discriminatiebeginsel, het evenredigheidsbeginsel of andere beginselen van het gemeenschapsrecht, eraan in de weg staan, dat de compenserende vergoeding wordt ontzegd aan een minderjarige die permanent woont bij zijn wettelijke vertegenwoordiger op ongeveer 70 kilometer van het centrum

van het bedrijf dat noch door hemzelf noch door zijn wettelijke vertegenwoordiger wordt gevoerd.

85. Pitkäranta heeft bij het Hof geen opmerkingen ingediend en de Finse regering noch de Commissie hebben zich over een geval als dit nader uitgelaten.

86. Ik zie geen met het gemeenschapsrecht strijdige discriminatie in het feit, dat een minderjarige wordt uitgesloten omdat zij niet zelf het bedrijf voert. Zoals gezegd, mogen de lidstaten voor de toekenning van de compenserende vergoeding immers aanvullende voorwaarden stellen om ervoor te zorgen dat die vergoeding slechts wordt verleend in gevallen die in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de verordening. In het bijzonder kunnen zij daarbij trachten te verzekeren, dat de exploitant een voldoende vaste band heeft met het probleemgebied, bijvoorbeeld door te eisen dat de begunstigde niet alleen de helft van zijn inkomen uit het bedrijf betrekt, maar dat bedrijf ook zelf voert.

87. Deze vaststelling is naar mijn mening evenwel niet het laatste woord in deze zaak; ik zou nog enkele opmerkingen van meer algemene aard willen maken, die mutatis mutandis trouwens ook voor de zaak C-9/97 gelden.

88. Het zal de onbevooroordeelde waarnemer zijn opgevallen, dat de wijze waarop de richtlijn in Finland is omgezet of wordt toegepast, tot het paradoxale resultaat kan leiden, dat landbouwbedrijven in probleemgebieden blijven werken zonder dat iemand in aanmerking lijkt te komen voor de compenserende vergoeding, terwijl er voor de voortzetting van de bedrijven toch mensen ter plaatse moeten zijn die het landbouwwerk doen, evenals mensen die ter plaatse of van verre beheerstaken vervullen.

89. In het uiterste geval zou men aldus merkwaardig genoeg kunnen beleven, dat een bestaande landbouwactiviteit die er duidelijk toe bijdraagt de doelstellingen van richtlijn 75/268 te bereiken, komt te verdwijnen wanneer zij slechts dankzij de compenserende vergoeding economisch kan overleven.

90. De bevoegde autoriteiten zouden derhalve moeten nagaan, of de nationale voorwaarden voor toekenning van de vergoeding niet dermate strikt zijn, dat zij in bepaalde bijzondere omstandigheden contraproductief werken. Kan het zijn, dat de uitkering van de vergoeding te zeer beperkt is tot de persoon van de grondeigenaar?

91. Het is begrijpelijk dat dit de algemene regel moet zijn. Maar in bijzondere omstandigheden, zoals het geval van een eigenares gehuwd met een diplomaat, en eerder nog dat van een minderjarige eigenares die noch zelf

noch via haar wettelijke vertegenwoordiger in staat is landbouwwerk te verrichten of beslissingen over het bedrijfsbeheer te nemen, zouden andere personen die deze of gene van die taken verrichten, in het genot van de vergoeding moeten kunnen komen, zulks althans wanneer uit de feiten blijkt, dat die twee taken inderdaad door iemand worden waargenomen.

92. Te denken ware aan personen die op het bedrijf werken (de verwijzende rechter spreekt van familieleden van de vader van Pitkäranta) of die daar met recht van vruchtgebruik van een deel van het bedrijf leven en dus wellicht bij het beheer betrokken zijn (de grootmoeder van het meisje).

93. Ook kan men denken aan een rentmeester, die voor rekening van en namens de eigenaar optreedt en door hem wordt bezoldigd. Een pachter die het bedrijf exploiteert, zou eveneens in aanmerking komen.

94. Ik herinner eraan, dat artikel 18 van verordening nr. 2328/91 bepaalt: „Wanneer de lidstaten een compenserende vergoeding toekennen, komen daarvoor in aanmerking de bedrijfshoofden (...)." Een bedrijfshoofd hoeft echter niet noodzakelijk eigenaar van het bedrijf te zijn.

95. Teneinde de nationale rechter een zo bruikbaar mogelijk antwoord te geven, zou ik derhalve ook nog willen ingaan op de vraag, of een der door hem genoemde beginselen van gemeenschapsrecht eraan in de weg staat, dat een lidstaat aan de regeling van de richtlijn een zodanige uitvoering geeft dat noch de grondeigenaar noch een andere persoon die in feite de landbouwwerkzaamheden verricht en/of het bedrijf feitelijk beheert, de compenserende vergoeding krijgt.

96. Zoals reeds gezegd, mogen de lidstaten voorwaarden stellen om ervoor te zorgen, dat de exploitant een voldoende vaste band heeft met het probleemgebied.

97. Daarbij kunnen zij, zonder het non-discriminatiebeginsel te schenden, situaties die niet vergelijkbaar zijn, verschillend behandelen.

98. Het Hof heeft echter ook geoordeeld, dat het non-discriminatiebeginsel alleen wordt geschonden wanneer vergelijkbare situaties op verschillende wijze worden behandeld en bepaalde bedrijven in verhouding tot andere daardoor worden benadeeld zonder dat dit onderscheid in behandeling door het bestaan van objectieve verschillen van een zeker gewicht wordt gerechtvaardigd. [9]

9 — Zie met name arrest van 15 januari 1985, Finsider/Commissie (250/83, Jurispr. blz. 131, punt 8).

99. Ontegenzeglijk zijn er verschillen tussen het geval dat een eigenaar, bedrijfshoofd, op het bedrijf woont, het beheert en deelneemt aan de landbouwwerkzaamheden, en het geval dat de exploitatie en het beheer in handen zijn van een familielid van de eigenaar, een rentmeester of een pachter.

100. Doch in beide gevallen worden de doeleinden van richtlijn 75/268, namelijk voortzetting van het bedrijf en bevolking van het gebied, bereikt, ook al heeft, in het tweede geval, de eigenaar daaraan niet rechtstreeks deel.

101. Mij lijkt dan ook, dat een dergelijke situatie voldoende vergelijkbaar is met die van de eigenaar-exploitant, of dat de bestaande objectieve verschillen niet van zodanig gewicht zijn dat noch de eigenaar noch een der personen die bij het beheer van het bedrijf of de dagelijkse werkzaamheden zijn betrokken, in het genot kan komen van de compenserende vergoeding.

102. Uiteraard speelt de bepaling betreffende de „bijzondere reden" een belangrijke rol, omdat dankzij die bepaling elk geval op zijn eigen merites wordt beoordeeld en een algemene uitbreiding van „absentee-landlords" kan worden voorkomen.

103. De verwijzende rechter vermeldt ook nog het evenredigheidsbeginsel.

104. Uit de rechtspraak blijkt, dat om vast te stellen, of een rechtsregel zich verdraagt met het evenredigheidsbeginsel, in de eerste plaats moet worden nagegaan, of de middelen die zij aanwendt om het gestelde doel te bereiken, beantwoorden aan het belang van dit doel, en in de tweede plaats, of zij noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken. [10]

105. De doeleinden waar het hier om gaat, zijn de instandhouding van de landbouw en het behoud van de bevolking in het probleemgebied. Indien de nationale wetgeving die de richtlijn uitvoert en, evenals de richtlijn, het evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen [11], ertoe zou leiden, dat geen der personen die de werkzaamheden op het bedrijf en/of het beheer van de exploitatie verrichten, in aanmerking kan komen voor de vergoeding, wordt het evenredigheidsbeginsel volgens mij geschonden.

106. Ten slotte zou een dergelijke situatie tevens een inbreuk opleveren op artikel 18 van verordening nr. 2328/91, dat bepaalt: „Wanneer de lidstaten een compenserende vergoeding toekennen, komen daarvoor in

10 — Zie bijvoorbeeld arrest van 2 mei 1990, Hopermann (C-358/88, Jurispr. blz. I-1687).

11 — Zie bijvoorbeeld over de noodzaak in een nationale maatregel het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen, arrest van 23 januari 1997, Pastoors (C-29/95, Jurispr. blz. I-285).

aanmerking de bedrijfshoofden die ten minste drie hectare cultuurgrond exploiteren en de verbintenis aangaan om gedurende ten minste vijf jaar (...) een landbouwactiviteit te blijven uitoefenen die beantwoordt aan de doelstellingen van artikel 1 van richtlijn 75/268/EEG."

107. Naar mijn mening mogen de aanvullende of beperkende voorwaarden die de lidstaten krachtens lid 3 van dit artikel kunnen vaststellen, niet tot gevolg hebben, dat een bestaande landbouwactiviteit die overeenkomstig de doelstellingen van richtlijn 75/268 wordt uitgeoefend, niet in aanmerking komt voor de compenserende vergoeding omdat die alleen is voorbehouden voor de eigenaar van de grond.

108. Derhalve stel ik voor bij de tweede vraag in beide zaken te verklaren, dat zowel het non-discriminatiebeginsel als het evenredigheidsbeginsel en artikel 18, lid 1, van verordening nr. 2328/91 kunnen worden geschonden wanneer volgens een nationale wetgeving noch de eigenaar die op meer dan 12 kilometer van het bedrijf woont, noch enige persoon die voor het beheer van het bedrijf of voor het verrichten van de dagelijkse werkzaamheden zorgt, de compenserende vergoeding kan ontvangen, terwijl de landbouwactiviteit op het bedrijf wordt voortgezet en het bedrijf bewoond blijft.

Conclusie

109. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de door de Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Het is verenigbaar met de doelstellingen van de artikelen 17 en 18 van verordening (EEG) nr. 2328/91 van de Raad betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, en van artikel 1 van richtlijn 75/268/EEG van de Raad betreffende de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden, dat de compenserende vergoeding voor permanente natuurlijke belemmeringen wordt toegekend aan een landbouwer die het grootste deel van het jaar niet woont op een in Finland, in een probleemgebied in de zin van de richtlijn gelegen bedrijf waarvan hij eigenaar is of de leiding heeft, maar buiten dat gebied.

a) De lidstaten kunnen als aanvullende of beperkende voorwaarden voor de toekenning van de compenserende vergoeding bepalen, dat bijvoorbeeld de

landbouwexploitant een bepaald deel van zijn gehele inkomen uit activiteiten op het bedrijf haalt en dat het bedrijf door de exploitant zelf wordt beheerd ingeval de begunstigde buiten het bedrijf woont, zonder dat dit inbreuk maakt op het beginsel van gelijke behandeling van landbouwers en op het verwante non-discriminatiebeginsel alsmede op het evenredigheidsbeginsel of een ander beginsel van gemeenschapsrecht.

b) Aangezien de lidstaat voor de toekenning van de compenserende vergoeding aanvullende of beperkende voorwaarden kan stellen, kan hij om bijzondere redenen ook minder strenge voorwaarden stellen dan die welke als algemene regel gelden, zonder dat dit afdoet aan het rechtszekerheidsbeginsel in de communautaire rechtsorde.

2) Het is niet in strijd met het non-discriminatiebeginsel en het evenredigheidsbeginsel, dat een ter uitvoering van richtlijn 75/268 vastgestelde nationale wetgeving de compenserende vergoeding ontzegt aan personen die zich bevinden in omstandigheden als die van de betrokken personen in de hoofdgedingen.

Het is echter wel in strijd met deze beginselen en met artikel 18, lid 1, van verordening nr. 2328/91, dat in dergelijke gevallen geen enkele andere persoon in aanmerking komt voor de vergoeding, terwijl de landbouwactiviteit wordt voortgezet en het bedrijf bewoond blijft."