FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 24 mars 1998 *

1. Artikel 1 i rådets direktiv 75/268/EEG av den 28 april 1975 om jordbruk i bergsområden och i vissa mindre gynnade områden [1] bemyndigar medlemsstaterna att "[i] avsikt att säkerställa fortsatt jordbruksverksamhet och därmed bibehålla ett befolkningsminimum eller bevara landskapet i vissa mindre gynnade områden" införa en särskild stödordning "i syfte att främja jordbruk och höja jordbrukarnas inkomster i dessa områden".

2. I artikel 4 anges att denna ordning bland annat omfattar "[b]eviljande av bidrag för att kompensera varaktiga naturbetingade nackdelar".

3. De villkor på vilka medlemsstaterna kan vidta sådana särskilda åtgärder för stöd till jordbruk i vissa mindre gynnade områden anges närmare i artikel 17 och följande artiklar i rådets förordning (EEG) nr 2328/91 av den 15 juli 1991 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet. [2]

4. Artikel 17.1 i förordning nr 2328/91 föreskriver följande:

"I de regioner som anges i gemenskapens förteckning över mindre gynnade jordbruksområden enligt direktiv 75/268/EEG får medlemsstaterna bevilja ett årligt kompensationsbidrag för stöd till jordbruksverksamhet, som skall fastställas med hänsyn till de varaktiga naturbetingade nackdelar som beskrivs i artikel 3 i det direktivet och inom de gränser och enligt de villkor som fastställs i artiklarna 18 och 19 i denna förordning."

5. Dessutom anges följande i artikel 18:

"1. Om medlemsstaterna beviljar ett kompensationsbidrag skall ett sådant ges till de jordbrukare med minst tre hektar brukbar jordbruksmark som åtar sig att utöva jordbruksverksamhet enligt målen i artikel 1 i direktiv 75/268/EEG under minst fem år från och med den första utbetalningen av kompensationsbidraget...

...

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 128, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 6, s. 74.

2 — EGT L 218, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 38, s. 120.

3. Medlemsstaterna får fastställa ytterligare eller inskränkande villkor för beviljande av kompensationsbidrag, inklusive villkor som uppmuntrar till användning av metoder som är förenliga med kraven att skydda miljön och bevara landskapet."

6. I Finland har villkoren för beviljande av ovannämnda bidrag (nedan kallat kompensationsbidraget) fastställts genom statsrådets beslut nr 861/1995 av den 15 juni 1995. Kommissionen konstaterade, genom beslut av den 29 augusti 1995, i enlighet med artiklarna 29 och 30 i ovannämnda förordning nr 2328/91 att de bestämmelser som den finska regeringen antagit uppfyllde villkoren för ett finansiellt bidrag från gemenskapen, med undantag av 5 § 3 punkten i beslut nr 861/1995 där det krävdes att bidragsmottagaren skulle vara varaktigt bosatt i Finland. Statsrådet upphävde denna bestämmelse genom beslut nr 1097/1995 av den 31 augusti 1995.

7. 2 § i beslut nr 861/1995 föreskriver att syftet med kompensationsbidraget är att säkerställa jordbruksnäringens kontinuitet och därmed bibehålla ett befolkningsminimum och bevara landsbygdens livskraft inom vissa områden som är mindre gynnade med tanke på idkande av jordbruk.

8. 6 § i nämnda beslut innehåller en specifik uppräkning av de boendekrav som skall uppfyllas av bidragsmottagaren för att bidraget skall kunna beviljas. Av paragrafen framgår att kompensationsbidrag kan betalas till en jordbrukare som bor på gårdsbruksenheten eller på ett avstånd av högst tolv kilometer från gårdsbruksenhetens driftscentrum, mätt längs en farbar väg. Kommunens landsbygdsnäringsmyndighet kan emellertid undantagsvis av "särskilda skäl" besluta att kompensationsbidrag också betalas till en sådan jordbrukare som inte uppfyller boendekravet.

9. Enligt 6 § 3 mom. är en förutsättning därvid att jordbrukaren självständigt idkar jordbruk eller trädgårdsodling och får minst 50 procent av sin totala inkomst från jord- och skogsbruk eller någon annan av de landsbygdsnäringar som avses i momentet och som skall idkas på den gårdsbruksenhet för vilken bidrag har begärts.

10. De två mål som förevarande begäran om förhandsavgörande avser rör tolkningen av denna bestämmelse.

11. I mål C-9/97 äger klaganden i målet vid den nationella domstolen, Raija-Liisa Jokela, tillsammans med sin make, en gårdsbruksenhet som är belägen i ett mindre gynnat område i den mening som avses i föreskrifterna. Hon är sedan år 1994 bosatt i Tyskland, i Bonn, med maken som är tjänsteman vid det finska utrikesministeriet. Den behöriga kommunala myndigheten avslog hennes

ansökan om kompensationsbidrag för år 1995, eftersom hon inte bodde på gårdsbruksenheten eller på ett avstånd av högst tolv kilometer från den och eftersom det inte heller fanns några "särskilda skäl" att bifalla hennes ansökan. Raija-Liisa Jokela anförde besvär över detta beslut hos Sydösterbottens landsbygdsnäringsdistrikt, som avslog besvären, och vidare hos landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd som har beslutat att förklara målet vilande och begära att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande två frågor.

12. I mål C-118/97 har klaganden i målet vid den nationella domstolen, Laura Pitkäranta, som är född år 1989, ärvt en gårdsbruksenhet som är belägen i ett mindre gynnat område i den mening som avses i förordningen på ett avstånd av 70 kilometer från hennes nuvarande hemvist. Hon ansökte år 1995 om kompensationsbidrag, men den behöriga kommunala myndigheten avslog ansökan, eftersom hon inte bodde på gårdsbruksenheten eller på ett avstånd av högst tolv kilometer från den och eftersom hon inte självständigt idkade jordbruk. Hon anförde besvär över beslutet först hos landsbygdsnäringsdistriktet och vidare hos landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd som har beslutat att förklara målet vilande och begära att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande två frågor, av vilka den första är identisk med den fråga som har ställts i mål C-9/97.

13. Den första frågan har följande lydelse:

"1) Är det förenligt med syftet med bestämmelserna i artiklarna 17 och 18 i rådets förordning (EEG) nr 2328/91 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet och artikel 1 i rådets direktiv 75/268/EEG av den 28 april 1975 om jordbruk i bergsområden och i vissa mindre gynnade områden att på grund av naturbetingade nackdelar bevilja kompensationsbidrag till en jordbrukare, om han inte bor på en i Finland belägen gårdsbruksenhet som han äger eller har i sin besittning och som är belägen i ett mindre gynnat område i den mening som avses i direktivet, utan bor större delen av året utanför nämnda område?

Om den ovanstående frågan besvaras jakande även delvis eller med vissa förbehåll,

a) är det i enlighet med principerna i de ovannämnda artiklarna samt artiklarna 5, 40.3 andra stycket och 42 andra stycket a i EG-fördraget, och då i synnerhet med beaktande av principen om likabehandling av jordbrukare och det därmed förknippade diskrimineringsförbudet, möjligt att i 6 § i det nationella, av statsrådet fattade beslutet om kompensation för varaktiga naturbetingade nackdelar, i en situation där jordbrukaren bor utanför gårdsbruksenheten, på ett avstånd av mer än tolv kilometer från dess driftscentrum, kräva att jordbrukaren, förutom att han får minst 50 procent av sin totala inkomst från jord- och skogsbruk

eller någon annan landsbygdsnäring som idkas på gårdsbruksenheten, även självständigt idkar jordbruk på gårdsbruksenheten, samt

— en minderårig person som är varaktigt bosatt hos sin förmyndare på ett avstånd av cirka 70 kilometer från gårdsbruksenhetens driftscentrum och som själv inte kan idka och vars förmyndare inte heller självständigt idkar jordbruk på gårdsbruksenheten? (mål C-118/97)"

b) är det förenligt särskilt med den gemenskapsrättsliga principen om rättssäkerhet att dessutom alltid kräva att 'särskilda skäl' föreligger?"

Upptagande till sakprövning

14. Den andra frågan skiljer sig något mellan mål C-9/97 (Jokela) och mål C-118/97 (Pitkäranta):

15. Den finska regeringen och kommissionen har inledningsvis lagt fram ett visst antal omständigheter som gör det möjligt att pröva om landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd är en domstol i den mening som avses i artikel 177 i EG-fördraget.

"2) Är det oförenligt med diskrimineringsförbudet, proportionalitetsprincipen eller med några andra gemenskapsrättsliga principer att vägra att bevilja kompensationsbidrag särskilt i fråga om

— en jordbrukare som bor större delen av året i en annan medlemsstat med sin make som också äger en del av jordbruket och arbetar som diplomatisk representant för finska staten? (mål C-9/97)

16. Det har framkommit att denna institution har inrättats genom nationell lagstiftning, nämligen lag nr 1203/1992 av den 4 december 1992, i dess lydelse enligt lag nr 36/1995. Till nämnden hör tre medlemmar: en ordförande och en vice ordförande som utses av republikens president för en mandatperiod om fem år och som skall ha domarkompetens. De har uppgiften som huvudsyssla. Besvärsnämndens tredje medlem är en sakkunnig som förordnas av statsrådet för samma period, som varierar beroende på det ärende som behandlas och som har uppgiften som bisyssla. Medlemmarna är oavsättliga på samma sätt som domare.

17. Landsbygdsnäringarnas besvärsnämnds behörighet vad gäller skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringar har som rättslig grund lag nr 1336/1992. Lagen föreskriver att kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter skall fälla avgörande i första instans beträffande beviljande av stöd. Vid avslag får den berörda parten anföra besvär över beslutet hos ett landsbygdsnäringsdistrikt, vars avgöranden kan överklagas till landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd, vilket har skett i de mål som EG-domstolen har att ta ställning till.

18. Landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd stödjer sina avgöranden på lag i enlighet med tillämpliga och allmänna processrättsliga regler.

19. Den finska regeringen har angett att landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd är en oberoende besvärsmyndighet i vars avgöranden det är möjligt att söka ändring genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. I de föreliggande fallen förutsätter ändringssökande i avgörandet ett besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen.

20. Det står således klart att landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd är ett oberoende organ som stödjer sina avgöranden på lag i en sammansättning och enligt ett förfarande som fastställs i lag och inte av parterna. Jag anser följaktligen, i enlighet med domstolens rättspraxis,[3] att det inte råder något tvivel om att det rör sig om en domstol i den mening som avses i artikel 177 i fördraget. Tolkningsfrågorna kan alltså obestridligen upptas till sakprövning i det föreliggande fallet.

Den första frågan

21. Domstolen har begärts fastställa om kompensationsbidrag kan beviljas en jordbrukare som inte bor på gårdsbruksenheten, som är belägen i ett mindre gynnat område i Finland, utan utanför detta område under större delen av året.

22. De relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna, nämligen det ovannämnda direktiv 75/268 samt den ovannämnda förordning nr 2328/91, kräver inte uttryckligen att den jordbrukare som har ansökt om bidraget skall bo på gårdsbruksenheten i fråga.

23. Såsom redan har konstaterats, anges i artikel 18 i förordning nr 2328/91 endast att kompensationsbidrag skall ges till

3 — Se särskilt dom av den 30 juni 1966 i mål 61/65, Vaassen-Göbbels (REG 1966, s. 377; svensk specialutgåva, volym 1, s. 263), av den 6 oktober 1981 i mål 246/80, Broekmeulen (REG 1981, s. 2311; svensk specialutgåva, volym 6), av den 11 juni 1987 i mål 14/86, Pretore di Salò mot X (REG 1987, s. 2545; svensk specialutgåva, volym 9), av den 17 oktober 1989 i mål 109/88, Danfoss (REG 1989, s. 3199; svensk specialutgåva, volym 10), och av den 17 september 1997 i mål C-54/96, Dorsch Consult (REG 1997, s. I-4961), punkt 23.

"de jordbrukare med minst tre hektar brukbar jordbruksmark som åtar sig att utöva jordbruksverksamhet enligt målen i artikel 1 i direktiv 75/268/EEG under minst fem år från och med den första utbetalningen av kompensationsbidraget"

och att

"[o]m en jordbrukare upphör med jordbruksverksamhet och det berörda området även i fortsättningen brukas, får han befrias från åtagandet".

24. På samma sätt omtalas i tionde övervägandet i direktiv 75/268, vilket återges i trettiosjunde övervägandet i förordning nr 2328/91 de

"lantbrukare som stadigvarande är verksamma inom jordbruksnäringen i mindre gynnade områden".

25. Den franska regeringen anser emellertid att boendekravet underförstått följer av den bestämmelse som gemenskapslagstiftaren har velat fastställa. Det är nämligen inte ens möjligt att faktiskt idka jordbruk på ett sätt som avses i bestämmelserna utan att bo på gårdsbruksenheten. Gemenskapslagstiftaren har dessutom haft som mål att bevara befolkningsstrukturen i mindre gynnade områden. Detta mål kan inte uppnås, om den jordbrukare som erhåller bidrag skulle kunna bo utanför den gårdsbruksenhet som är belägen i ett mindre gynnat område.

26. Även den finska regeringen har påpekat betydelsen av detta övervägande, i synnerhet vad beträffar bibehållandet av sådan service som är väsentlig för befolkningen. Den har emellertid, i motsats till den franska regeringen, inte dragit den slutsatsen att det är nödvändigt att kräva att den jordbrukare som erhåller bidrag skall bo på gårdsbruksenheten.

27. Raija-Liisa Jokela anser för sin del att det är möjligt att uppfylla målet med förordningen, nämligen fortsatt jordbruksverksamhet i mindre gynnade områden, utan att nödvändigtvis bo på den gårdsbruksenhet för vilken bidrag har begärts, eller i dess omedelbara närhet. Hon har särskilt framhållit att arten av odlingen på hennes gårdsbruksenhet samt den omständigheten att hennes familjemedlemmar är på plats gör det möjligt för henne att säkerställa fortsatt odling utan att själv vara närvarande.

28. Eftersom den ovannämnda förordningen inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse, skall det — såsom den finska regeringen och

kommissionen har angett — hänvisas till de mål som gemenskapslagstiftaren har eftersträvat.

29. Femte övervägandet i ovannämnda direktiv 75/268 innehåller en sammanfattning av rådets huvudsakliga syfte:

"Den stadiga minskningen av inkomster från jordbruket i dessa områden jämfört med i andra regioner inom gemenskapen och de synnerligen svåra arbetsförhållanden som råder i sådana områden, medför betydande avfolkning av landsbygden, vilket på sikt kommer att leda till att tidigare brukad mark överges, och dessutom hotas livskraften och ett fortsatt boende i dessa områden där befolkningen till övervägande del är beroende av jordbruksekonomin".

30. Lagstiftaren har således inledningsvis eftersträvat att hejda minskningen av inkomster från jordbruket i de berörda områdena för att undvika flykten från landsbygden, vilken på sikt hotar livskraften och ett fortsatt boende i områdena i fråga.

31. Detta framgår även av artikel 1 i förordning nr 2328/91 vars artikel 1 iii innehåller en hänvisning till upprätthållande av inkomster som ett medel att bevara livskraften i de mindre gynnade områdena. Dessa två begrepp återfinns även i artikel 1.2 c.

32. I fjärde övervägandet i direktiv 75/268 anges att landskapet i bergsområden och i vissa andra mindre gynnade områden skall bevaras, vilket är ett mål som återfinns i artikel 1.1 iv i förordning nr 2328/91.

33. Målet med gemenskapens regelverk är således väsentligen att understödja fortsatt jordbruksverksamhet i områden där denna skulle hotas utan detta stöd, med alla de negativa följder som detta skulle medföra för befolkningen och bevarandet av landskapet i områdena i fråga.

34. Såsom kommissionen har påpekat, kan en jordbrukare, i vart fall under vissa omständigheter, aktivt upprätthålla jordbruksverksamheten utan att nödvändigtvis bo på gårdsbruksenheten.

35. Av detta skall man således sluta sig till att frågan skall besvaras jakande.

36. Mig förefaller att även artikel 1 i direktiv 75/268, vilken den franska regeringen har

åberopat i sin argumentation som grund för ett nekande svar, tvärtom ger stöd för ovanstående överväganden.

37. Såsom redan har konstaterats, föreskriver denna bestämmelse nämligen att medlemsstaternas kan införa en särskild stödordning

"i avsikt att säkerställa fortsatt jordbruksverksamhet och *därmed* bibehålla ett befolkningsminimum *eller* bevara landskapet i vissa mindre gynnade områden". [4]

38. Denna bestämmelse bekräftar således att befolkningen inte är det främsta och ännu mindre det enda målet med den ordning som skall införas. Befolkningen skall tvärtom, i likhet med bevarandet av landskapet, följa av fortsatt jordbruksverksamhet, vilken regelverket syftar till att gynna.

39. Det förefaller mig följaktligen inte möjligt att godta påståendet att betydelsen av detta befolkningsmål betyder att förordningen innehåller ett sådant underförstått boendekrav som den hänskjutande domstolen har syftat på.

40. Den franska regeringen har i andra hand gjort gällande att om boendekravet inte ingår bland de underförstådda kraven i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, kan medlemsstaterna fritt införa ett sådant villkor i de nationella genomförandebestämmelser som föreskrivs i artikel 18.3 i ovannämnda förordning nr 2328/91.

41. Denna bestämmelse ger nämligen medlemsstaterna möjlighet att fastställa ytterligare eller inskränkande villkor för beviljande av kompensationsbidrag. De kan således uppställa krav som går utöver vad som uttryckligen ingår i gemenskapsreglerna. Det är för övrigt detta som den finska regeringen har gjort i beslut nr 861/1995 som är i fråga i målen vid den nationella domstolen.

42. Dessa ytterligare krav skall emellertid vara förenliga med målen med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna.

43. Det finns emellertid inte skäl att närmare undersöka denna argumentation som den franska regeringen har anfört i andra hand,

4 — Min kursivering.

eftersom den hänskjutande domstolens fråga avser en medlemsstats möjlighet att avstå från boendekravet och inte om ett sådant krav kan uppställas.

Den första frågan, punkterna a och b

44. Jag anser det lämpligt att tillsammans undersöka punkterna a och b i den första frågan, vilka har ett nära samband sinsemellan.

45. 6 § i statsrådets beslut nr 861/1995 föreskriver under rubriken "Boende på gårdsbruksenheten" att kompensationsbidrag kan betalas till en jordbrukare om han bor på gårdsbruksenheten eller på ett avstånd av högst tolv kilometer.

46. Enligt 6 § 3 mom. kan kommunens landsbygdsnäringsmyndighet emellertid av särskilda skäl besluta att kompensationsbidrag också skall betalas till en sådan jordbrukare som inte uppfyller boendekravet i 1 mom. En förutsättning är därvid att jordbrukaren själv driver gårdsbruksenheten, [5] eller bokstavligen "självständigt" [6] idkar jordbruk eller trädgårdsodling. Jordbrukaren skall dessutom få minst 50 procent av sin totala inkomst från jord- och skogsbruk, trädgårdsodling eller någon annan landsbygdsnäring som avses i momentet i fråga.

47. Här föreligger alltså en regel och ett undantag från regeln. Regeln föreskriver att sökanden skall bo på gårdsbruksenheten eller i dess omedelbara närhet. Undantaget gör det möjligt att av särskilda skäl avvika från regeln, dock förutsatt att vissa minimivillkor är uppfyllda.

48. Om regeln är förenlig med gemenskapsrätten, skall undantaget a fortiori vara det i enlighet med principen "det större omfattar det mindre".

49. Varken klaganden, den finska regeringen, den franska regeringen eller kommissionen har emellertid hävdat att regeln är oförenlig med gemenskapsrätten. De tvivel som den hänskjutande domstolen har uttryckt i den första frågan avser endast spörsmålet om

5 — Enligt begäran om förhandsavgörande.

6 — [Den första meningen i fotnoten berör inte den svenska versionen.] I bestämmelsen står alltså inte "själv", "på egen hand" eller "för egen räkning".

gemenskapsrätten tillåter undantag från boendekravet, men inte om regeln i sig är rättsenlig.

50. Det är således möjligt att sluta sig till att eftersom regeln i sig är förenlig med gemenskapsrätten, är även undantaget, som är mindre strikt än regeln, förenligt med gemenskapsrätten.

51. Den nationella domstolen har emellertid ställt sig frågan om inte undantaget är oförenligt med principen om likabehandling och det därmed sammanhängande förbudet mot diskriminering, eftersom det inte enbart förutsätts att bidragssökanden erhåller minst 50 procent av sin inkomst från den verksamhet som idkas på gårdsbruksenheten, utan även att han själv driver enheten. Detta utgör föremålet för punkt a i den första frågan.

52. Låt oss inleda med att undersöka på vilket sätt de personer som befinner sig i samma typ av situation som klagandena i målen vid den nationella domstolen skulle kunna diskrimineras.

53. Det kan inte röra sig om diskriminering i förhållande till jordbrukare vilkas gårdsbruksenhet befinner sig i ett område som inte är mindre gynnat och som inte berörs av något som helst krav avseende boende, drift eller inkomster därav. Dessa jordbrukare kan nämligen inte göra anspråk på kompensationsbidraget. De befinner sig således i en helt annan situation.

54. Det är nämligen helt befogat att medlemsstaterna kan göra beviljandet av förmåner, som föreskrivs på grund av särskilda problem som drabbar vissa regioner, beroende av iakttagandet av att vissa villkor iakttas som syftar till att säkerställa att de mål som eftersträvas genom en sådan särskild ordning uppnås.

55. Är det då fråga om diskriminering mellan å ena sidan jordbrukare som bor på ett avstånd av mindre än tolv kilometer från gårdsbruksenheten och å andra sidan jordbrukare som bor längre bort?

56. Det kan inte vara så. Det är inte heller möjligt att jämföra situationen för dessa två kategorier av jordbrukare.

57. Såsom den finska regeringen har påpekat, bidrar en jordbrukare som är bosatt på gårdsbruksenheten eller i dess omedelbara närhet alltid och direkt till att bibehålla en viss befolkning i ett mindre gynnat område. En jordbrukare som faktiskt under en stor del av året bor utanför det mindre gynnade området bidrar däremot inte automatiskt till att uppnå detta mål. De villkor som syftar till att säkerställa ett minimisamband mellan en

sådan person och gårdsbruksenheten kan således inte utgöra ett åsidosättande av principen om likabehandling eller om icke-diskrimineringsprincipen.

58. Låt mig även påpeka att villkoret att själv driva gårdsbruksenheten är mindre strikt än villkoret att vara varaktigt bosatt, och att även detta innebär att det inte är möjligt att tala om diskriminering av personer som bor på ett längre avstånd.

59. Genom punkt b i den första frågan vill den nationella domstolen få klarlagt om det är förenligt med principen om rättssäkerhet, vilken följer av gemenskapernas rättsordning, att alltid *"dessutom"* [7] kräva att särskilda skäl skall föreligga.

60. Jag anser för min del att "särskilda skäl" inte skall uppfattas som ett tilläggsvillkor utan snarare som en ingångsport (eller som en nyckel) för att kunna få tillgång till en ordning som är gynnsammare än den normala ordningen.

7 — *Min kursivering.*

61. En person som vill beviljas undantag från att följa den normala regeln skall ha ett laga skäl för att kunna undgå dess tillämpning. Detta utgör det "särskilda skälet". Om beslutet inte innehöll dessa särskilda grunder, skulle man dessutom helt enkelt ha att välja mellan två likvärdiga alternativ, bestående antingen

— i att sökanden bor på ett avstånd av högst tolv kilometer från gårdsbruksenheten, eller

— i att han driver den och får minst 50 procent av sin totala inkomst därifrån.

62. Om denna valmöjlighet fanns, skulle det kunna leda till en ökning av antalet frånvarande ägare.

63. Många ägare skulle nämligen kunna besluta att driva sina gårdsbruksenheter på avstånd, telefon- eller faxledes, med hjälp av en jordbruksarbetare, varvid ägarna kanske endast skulle tillbringa sommaren på gårdsbruksenheten.

64. Ägarna skulle således inte längre själva bidra till målet att befolkningen skall bibehållas i det mindre gynnade området.

65. Hänvisningen till särskilda skäl berättigas således fullt ut av målen med ordningen med kompensationsbidrag.

66. Det återstår att utreda om begreppet "särskilda skäl" innebär ett åsidosättande av principen om rättssäkerhet. Denna princip förutsätter att rättsregler skall vara klara och precisa och syftar till att säkerställa förutsebarheten rörande de situationer och rättsliga relationer som omfattas av gemenskapsrätten. [8]

67. Det står klart att begreppet "särskilda skäl" är vagt och att den berörde a priori inte vet vilka typer av situationer som kan omfattas av denna kategori.

68. Det skulle emellertid vara omöjligt att förutse alla dessa situationer. Det rör sig dessutom inte om ett villkor som skall uppfyllas av samtliga sökande, utan om ett flexibelt villkor, avsett att bidra till att lösa särskilda problem.

69. Om domstolen emellertid anser att det rör sig om ett ytterligare eller inskränkande villkor, faller villkoret garanterat inom ramen för det utrymme för skön som medlemsstaterna har enligt artikel 18.3 i förordning nr 2328/91 för att uppställa sådana villkor.

Den andra frågan

70. I båda målen vid den nationella domstolen hänvisas det till principen om ickediskriminering. Utgångspunkten kan antas vara att den nationella domstolen syftar till att godtycklig diskriminering inte skall förekomma. Eftersom frågan har ställts inom ramen för en särskild ordning som utgör ett undantag från den allmänna rättsordningen, skall diskrimineringen i fråga uppfattas så, att den inte avser all olika behandling, utan endast de skillnader i behandlingen som saknar objektivt berättigande.

71. Detta bekräftas för övrigt av fördragsbestämmelserna om den gemensamma jordbrukspolitiken, eftersom artikel 39.2 i EG-fördraget föreskriver att målet skall vara att ta hänsyn till "strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksregioner".

72. I mål C-9/97 har domstolen att ta ställning till om principerna om ickediskriminering och proportionalitet, eller andra gemenskapsrättsliga principer, utgör hinder för att från kompensationsbidrag

8 — Se dom av den 15 februari 1996 i mål C-63/93, Duff m. fl. (REG 1996, s. I-569), och av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, volym 16), punkt 67.

utesluta en jordbrukare som under större delen av året bor i en annan medlemsstat tillsammans med sin make, som är diplomat, företräder den finska staten och som också äger en del av gårdsbruksenheten i fråga.

73. Raija-Liisa Jokela har inledningsvis framhållit att 5 § 3 punkten 1 mom. i statsrådets beslut nr 861/1995 ursprungligen innehöll ett krav på varaktigt boende i Finland, beträffande vilket kommissionen anförde sina synpunkter enligt det förfarande som föreskrivs i artiklarna 29 och 30 i förordning nr 2328/91. Momentet i fråga har för övrigt upphävts genom statsrådets beslut nr 1097/1995.

74. Raija-Liisa Jokela anser emellertid att den finska regeringen — genom kravet på ett avstånd av högst tolv kilometer från gårdsbruksenheten — har återinfört kravet på varaktig bosättning i Finland, eftersom det skulle vara omöjligt att uppfylla villkoret på tolv kilometer utan att bo i Finland.

75. Jag kan emellertid inte dela denna uppfattning. Boendekravet i sin nuvarande lydelse utgör nämligen inte diskriminering mellan producenter i olika medlemsstater, eftersom de jordbrukare som är etablerade i Finland på ett avstånd av över tolv kilometer från gårdsbruksenhetens driftscentrum — såsom såväl den finska regeringen som kommissionen har framhållit — befinner sig i samma situation som de aktörer som är etablerade i andra medlemsstater. Situationen för klaganden i målet vid den nationella domstolen, vilken anses vara bosatt i Bonn, är således med avseende på det finska regelverket exakt densamma som om hon hade varit bosatt i Helsingfors.

76. Raija-Liisa Jokela har även hänvisat till den fria rörligheten för arbetstagare, vilken hotas genom de finska myndigheternas boendekrav. Det skall emellertid påpekas att Raija-Liisa Jokela, genom att följa sin make som är diplomat och företräder den finska staten i en annan medlemsstat, i det föreliggande fallet inte utövar sin rätt till fri rörlighet i den mening som avses i fördraget. Hennes flytt, såsom den har beskrivits i handlingarna i målet, har nämligen inte något samband med den fria rörligheten för gemenskapsmedborgare som den framgår av bestämmelserna i fördraget och sekundärrätten.

77. Att maken till klaganden i målet vid den nationella domstolen äger en del av gårdsbruksenheten har enligt min uppfattning inte någon inverkan i det föreliggande fallet, eftersom det inte har hävdats att han på någon grund borde erhålla bidrag.

78. Om annat inte följer av vad som kommer att anföras nedan, skall man således sluta sig till att de behöriga finska myndigheterna

har rätt att tillämpa de ovan undersökta reglerna på Raija-Liisa Jokelas fall.

79. Hon har anfört ytterligare ett antal argument som är avsedda att bevisa att den omständigheten att hon har följt sin make till Bonn i praktiken inte hindrar henne från att själv eller med hjälp av andra personer säkerställa fortsatt jordbruksverksamhet på sin gårdsbruksenhet och således bidra till att uppnå målen med förordningen.

80. Raija-Liisa Jokela har vidare anfört att de finska myndigheterna felaktigt har ansett att hon inte uppfyllde villkoren i 6 § i statsrådets beslut. Särskilt anser hon att hennes hemvist ligger i det mindre gynnade området i fråga, vad beträffar såväl social-som skattelagstiftningen. Villkoret att tillfällig frånvaro inte får fortgå längre än sex månader är dessutom uppfyllt i hennes fall och har tillämpats felaktigt av den behöriga myndigheten. Detsamma gäller villkoret avseende andelen av hennes inkomst från verksamheten på gårdsbruksenheten.

81. Inget av dessa argument rör frågan om villkoren i den finska lagstiftningen för beviljande av kompensationsbidrag är förenliga med gemenskapsrätten, utan snarare de behöriga nationella myndigheternas tillämpning av dessa villkor. Dessa argument syftar särskilt till att visa att de nationella myndigheternas beslut är felaktigt på grundval av konkreta och praktiska överväganden som i det föreliggande fallet inte omfattas av gemenskapsrätten. Det rör sig således om frågor som skall avgöras av den nationella domstolen.

82. Detta gäller även frågan om det är möjligt att som ett "särskilt skäl" anse den omständigheten att makan förståeligt nog vill bo tillsammans med sin make som utövar ett annat yrke på ett avstånd av över tolv kilometer från gårdsbruksenheten, oberoende av om detta sker i Finland eller i ett annat land.

83. Den nationella domstolen skall i detta sammanhang beakta att 6 § 3 mom. i statsrådets beslut inte innehåller något uttryckligt krav på boende på gårdsbruksenheten och undersöka om inte bestämmelserna om tillfällig frånvaro från gårdsbruksenheten, vilken berörs i 4 och 5 mom., enbart avser personer som inte har några "särskilda skäl", det vill säga personer som omfattas av 1 mom.

84. I mål C-118/97 har domstolen begärts fastställa om principerna om icke-diskriminering och proportionalitet, eller andra gemenskapsrättsliga principer, utgör hinder för att från kompensationsbidrag undanta en minderårig som varaktigt är bosatt med sin förmyndare på ett avstånd av ungefär 70 kilometer från gårdsbruksenhe-

tens driftscentrum, på vilken varken hon eller hennes förmyndare självständigt idkar jordbruk.

85. Laura Pitkäranta har inte inkommit med synpunkter till domstolen. Varken den finska regeringen eller kommissionen har anfört några detaljerade argument avseende denna typ av fall.

86. Jag anser inte att vägran att bevilja bidrag till en minderårig på grund av att hon inte idkar jordbruk på gårdsbruksenheten utgör diskriminering i strid med gemenskapsrätten. Såsom jag har anfört ovan har medlemsstaterna nämligen rätt att uppställa tilläggsvillkor för beviljande av kompensationsbidrag i syfte att säkerställa att det utges endast när det är förenligt med målen med förordningen. De kan i detta hänseende särskilt eftersträva att säkerställa att det finns ett tillräckligt samband mellan jordbrukaren och det mindre gynnade området, genom att exempelvis kräva att mottagaren, förutom att få minst 50 procent av sin inkomst från gårdsbruksenheten, även självständigt idkar jordbruk på den.

87. Även om detta är fallet tror jag emellertid inte att allt har blivit sagt i detta mål. Jag skulle dessutom vilja göra några allmänna påpekanden som för övrigt i tillämpliga delar gäller även för mål C-9/97.

88. En utomstående betraktare slås av att det sätt på vilket direktivet har genomförts eller tillämpas i Finland kan leda till det paradoxala resultatet att det finns gårdsbruksenheter som fortfarande fungerar i mindre gynnade områden, utan att det finns någon som förefaller vara berättigad att få kompensationsbidrag, medan driften av gårdsbruksenheterna förvisso innebär att det på plats måste finnas personer som utför jordbruksarbete och att det på plats eller på avstånd måste finnas personer som förvaltar gårdsbruksenheten.

89. I ett extremt fall skulle även det paradoxala resultatet kunna uppkomma att befintlig jordbruksverksamhet som uppenbart bidrar till att uppnå målen med direktiv 75/268 eventuellt upphör, om dess ekonomiska fortbestånd är beroende av beviljandet av kompensationsbidrag.

90. De behöriga myndigheterna borde således undersöka om de nationella villkoren för beviljande av bidraget är så strikta att de i vissa särskilda fall leder till ett negativt resultat. Skulle detta kunna bero på att beviljandet av bidraget är för strikt bundet till den person som äger jorden?

91. Det är förståeligt att detta skall vara huvudregeln. I särskilda fall, såsom i fråga om en ägare som är maka till en diplomat och i ännu högre grad i fråga om en minderårig ägare som varken själv eller genom sin

förmyndare kan idka jordbruk eller fatta beslut avseende driften av gårdsbruksenheten, borde andra personer som utför någon av dessa uppgifter emellertid ha rätt till bidraget. Åtminstone när det av omständigheterna framgår att det faktiskt finns någon som utför dessa uppgifter.

92. Dessa personer kan utgöras av dem som arbetar på gårdsbruksenheten (den hänskjutande domstolen har omnämnt Laura Pitkärantas fars släktingar) eller av dem som bor på gårdsbruksenheten på grund av nyttjanderätt till en del av gården och således eventuellt deltar i driften (den unga flickans farmor).

93. En sådan person skulle också kunna utgöras av en godsförvaltare som utövar sin verksamhet för ägarens räkning och i hans namn och som erhåller lön av honom. Även en arrendator som driver gårdsbruksenheten skulle kunna komma i fråga.

94. Låt mig erinra om att artikel 18 i förordning nr 2328/91 föreskriver att "[o]m medlemsstaterna beviljar ett kompensationsbidrag skall ett sådant ges till ... jordbrukar[na]...". En jordbrukare behöver emellertid inte nödvändigtvis äga gårdsbruksenheten.

95. För att ge den nationella domstolen ett så användbart svar som möjligt, skulle jag följaktligen även vilja undersöka frågan om inte någon av de gemenskapsrättsliga principer som den har nämnt utgör hinder för att en medlemsstat genomför den ordning som har införts genom direktivet på ett sådant sätt att varken jordägaren eller någon annan person, som i praktiken idkar jordbruk och/eller faktiskt driver gårdsbruksenheten, kan få kompensationsbidrag.

96. Såsom det har konstaterats ovan, har medlemsstaterna rätt att fastställa de villkor som säkerställer ett tillräckligt samband mellan jordbrukaren och det mindre gynnade området.

97. I detta hänseende får de — utan att åsidosätta principen om icke-diskriminering — behandla situationer som inte är jämförbara på olika sätt.

98. Domstolen har emellertid även ansett att ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering endast kan föreligga om jämförbara situationer har behandlats olika och detta har medfört en nackdel för vissa aktörer i förhållande till andra, utan att det finns skäl för en sådan särbehandling på grund av objektiva skillnader av en viss betydelse. [9]

9 — Se bland annat dom av den 15 januari 1985 i mål 250/83, Finsider mot kommissionen (REG 1985, s. 131), punkt 8.

99. Det är ostridigt att det finns skillnader mellan ett fall där en ägare som är jordbrukare bor på gårdsbruksenheten, driver den och deltar i jordbruksarbetet och ett fall där driften säkerställs av en medlem av ägarens familj, en godsförvaltare eller en arrendator.

100. Målen med direktiv 75/268, nämligen fortsatt jordbruk och befolkning av området, uppnås emellertid i båda fallen, även om ägaren i det senare fallet inte direkt deltar i verksamheten.

101. Mig förefaller det således som om en sådan situation är tillräckligt jämförbar med situationen för en ägare-jordbrukare eller som om de objektiva skillnaderna inte är så betydande att de berättigar att varken ägaren eller någon annan av de personer som deltar i driften av gårdsbruksenheten eller det dagliga arbetet kan få kompensationsbidrag.

102. Det står klart att villkoret avseende "särskilda skäl" spelar en väsentlig roll, eftersom det gör det möjligt att bedöma varje enskilt fall utifrån dess särdrag och eftersom risken för en generalisering av frånvarande jordägare kan undvikas.

103. Den hänskjutande domstolen har även nämnt proportionalitetsprincipen.

104. Av rättspraxis framgår att det, för att avgöra om en rättsregel är förenlig med proportionalitetsprincipen, för det första skall kontrolleras om de medel som föreskrivs i regeln för att uppnå dess mål står i rätt förhållande till målets betydelse och för det andra om de är nödvändiga för att uppnå målet. [10]

105. I detta fall utgörs målet av fortsatt jordbruksverksamhet och bibehållande av befolkningen i det mindre gynnade området. Om den nationella lagstiftning varigenom direktivet genomförs och som, i likhet med direktivet, även skall följa proportionalitetsprincipen, [11] skulle leda till att ingen av de personer som sköter jordbruksarbetet och/eller driften av gårdsbruksenheten kunde få bidraget, skulle proportionalitetsprincipen enligt min uppfattning åsidosättas.

106. En sådan situation skulle slutligen även utgöra ett åsidosättande i förhållande till artikel 18 i förordning nr 2328/91, vilken föreskriver att "[o]m medlemsstaterna beviljar ett kompensationsbidrag skall ett sådant ges till

10 — Se exempelvis dom av den 2 maj 1990 i mål C-358/88, Hopermann (REG 1990, s. I-1687).

11 — Se, som ett exempel på att en nationell åtgärd måste följa proportionalitetsprincipen, dom av den 23 januari 1997 i mål C-29/95, Pastoors (REG 1997, s. I-285).

de jordbrukare med minst tre hektar brukbar jordbruksmark som åtar sig att utöva jordbruksverksamhet enligt målen i artikel 1 i direktiv 75/268/EEG under minst fem år ...".

107. Enligt min uppfattning får de ytterligare eller inskränkande villkor som medlemsstaterna kan fastställa med stöd av artikel 18.3 inte leda till att faktisk jordbruksverksamhet, som drivs i enlighet med målen med direktiv 75/268, inte kan beviljas kompensationsbidrag därför att bidraget endast är avsett för jordägaren.

108. Jag föreslår således att den andra frågan avseende de två målen skall besvaras så, att proportionalitetsprincipen och artikel 18.1 i förordning nr 2328/91 kan åsidosättas, om enligt den nationella lagstiftningen varken ägaren som bor på ett avstånd av över tolv kilometer från gårdsbruksenheten eller någon annan av de personer som driver gårdsbruksenheten eller utför det dagliga arbetet där kan få kompensationsbidrag, medan jordbruksverksamheten fortsätter på gårdsbruksenheten och denna fortsätter att vara bebodd.

Förslag till avgörande

109. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag att de frågor som har ställts av landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd skall besvaras på följande sätt:

1) Det är förenligt med målen med bestämmelserna i artiklarna 17 och 18 i rådets förordning (EEG) nr 2328/91 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet samt artikel 1 i rådets direktiv 75/268/EEG om jordbruk i bergsområden och i vissa mindre gynnade områden att bevilja kompensationsbidrag för naturbetingade nackdelar till en jordbrukare då denne under större delen av året inte bor på den gårdsbruksenhet i Finland i ett mindre gynnat område i den mening som avses i direktivet som denne äger eller förvaltar men bor utanför detta område.

a) Medlemsstaterna kan fastställa ytterligare eller inskränkande villkor för beviljande av kompensationsbidraget, till exempel att jordbrukare skall få

en del av sin totala inkomst från den verksamhet som utövas på gårdsbruksenheten och att den skall förvaltas av jordbrukaren själv när han bor utanför gårdsbruksenheten, utan att åsidosätta principen om likabehandling av jordbrukare och det därmed förknippade diskrimineringsförbudet, samt proportionalitetsprincipen eller någon annan gemenskapsrättslig princip.

b) Eftersom medlemsstaten kan fastställa ytterligare eller inskränkande villkor för beviljande av kompensationsbidraget, kan den också av särskilda skäl fastställa mindre strikta villkor än de som den har fastställt som en allmän regel utan att åsidosätta den princip om rättssäkerhet som följer av gemenskapernas rättsordning.

2) Principerna om icke-diskriminering och proportionalitet utgör inte hinder för att det i nationell lagstiftning som antagits i enlighet med direktiv 75/268 föreskrivs att personer som befinner sig i en sådan situation som personerna i tvisterna vid den nationella domstolen inte har rätt till kompensationsbidraget.

Dessa principer och artikel 18.1 i förordning nr 2328/91 utgör emellertid inte hinder för att någon annan person i sådana fall kan få bidraget då jordbruksverksamheten fortsätter och gårdsbruksenheten fortsätter att vara bebodd.