RETSMØDERAPPORT
i sag 312/85 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Efter Kommissionens memorandum om en reform af landbruget i EØF (tillæg til Bulletin 1/72 fra de Europæiske Fællesskaber), kendt under navnet »Mansholt-planen«, udstedte Rådet den 17. april 1972 flere direktiver:

— direktiv 72/159 om modernisering af landbrugsbedrifter (EFT 1972 II, s. 312);

— direktiv 72/160 om støtte til ophør af landbrugsvirksomhed og til anvendelse af udnyttet landbrugsareal til strukturforbedringsformål (EFT 1972 II, s. 320);

— direktiv 72/161 om social og erhvervsmæssig vejledning og om faglige kvalifikationer hos de personer, som arbejder i landbruget (EFT 1972 II, s. 326).

Direktiv 72/159 opretter i afsnit I en støtteordning for landbrugsbedrifter med udviklingsmuligheder. Artikel 1, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne med henblik på at skabe de strukturelle betingelser for en mærkbar forbedring af indkomsten og af arbejds- og produktionsvilkårene i landbruget indfører en selektiv støtteordning for landbrugsbedrifter med udviklingsmuligheder, som har til formål på rationelle betingelser at fremme disse bedrifters virksomhed og udvikling. I henhold til stk. 2 kan medlemsstaterne efter område variere omfanget af den i direktivet omhandlede finansielle tilskyndelse eller i visse områder undlade at anvende de omhandlede foranstaltninger eller visse af dem.

I henhold til artikel 2 betragtes som landbrugsbedrifter med udviklingsmuligheder sådanne:

1) hvis driftsleder:

   a) udøver landbrugsvirksomhed som hovederhverv;

   b) er i besiddelse af tilstrækkelig faglig dygtighed;

   c) forpligter sig til at føre regnskab;

   d) opstiller en udviklingsplan, som opfylder direktivets krav;

2) hvis arbejdsindkomst ligger lavere end en arbejdsindkomst svarende til den, som kan opnås ved ikke-landbrugsmæssig beskæftigelse i samme område.

Artikel 3, stk. 1, første afsnit, bestemmer, at medlemsstaterne definerer, hvad der i direktivet forstås ved begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv, idet der for fysiske personer mindst stilles krav om, at den del af indkomsten, som hidrører fra landbrugsdriften, udgør 50% eller derover af driftslederens samlede indkomst, og om, at den arbejdstid, som anvendes til virksomhed uden for bedriften, udgør under halvdelen af driftslederens samlede arbejdstid. I henhold til andet afsnit definerer medlemsstaterne dette begreb for andre end fysiske per-

* Processprog: Italiensk.

soner, under særlig hensyntagen til de kriterier, der er anført i det foregående afsnit.

I henhold til artikel 24 kan medlemsstaterne vedtage supplerende betingelser for gennemførelse af de støtteforanstaltninger, som er omhandlet i direktivet.

2. Rådets forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976 om foranstaltninger med henblik på at tilpasse vinproduktionskapaciteten til markedets behov (EFT L 135, s. 32), som er afløst af Rådets forordning nr. 348/79 af 5. februar 1979 (EFT L 54, s. 81), forbyder i artikel 2, stk. 1, i tidsrummet fra 1. december 1976 til 30. november 1978 enhver nyplantning af vinstoksorter, der i den pågældende administrative enhed er klassificeret i kategorien sorter til vinfremstilling. Straks fra forordningens ikrafttræden giver medlemsstaterne ikke længere tilladelse til at foretage nyplantninger. I henhold til stk. 2, litra b), gælder dette forbud dog ikke nyplantning, der i medfør af udviklingsplaner for bedrifter foretages på de betingelser, der er fastsat i direktiv 72/159.

3. Den italienske lov nr. 153 af 9. maj 1975, som gennemfører Rådet for De europæiske Fællesskabers direktiver om landbrugsreformen (GURI (Italiens statstidende) 1975, s. 3298), har i henhold til artikel 1 til formål at sikre, at Rådets direktiver 72/159, 72/160 og 72/161 gennemføres fuldt ud. Artikel 13 i afsnit III (modernisering og udbygning af landbruget), første afdeling (støtte til gennemførelse af udviklingsplaner), bestemmer, at den i dette afsnit fastsatte støtte ikke blot kan ydes til fysiske personer, men også til andelsselskaber inden for landbruget, som er oprettet i henhold til lovgivningen om andelsselskaber, samt til sammenslutninger af driftsledere inden for landbruget, som fremlægger en fælles udviklingsplan med henblik på omstrukturering og modernisering, på betingelse af, at mindst 50% af medlemmernes indkomst hidrører fra virksomhed inden for bedriften eller hertil knyttet virksomhed, og at de anvender mindst 50% af deres arbejdstid på denne virksomhed.

Regionallov for Toscana nr. 71 af 7. september 1977, der indeholder regler til gennemførelse af direktiverne 72/159, 72/160 og 72/161, som er gennemført ved de statslige love nr. 153/75 og 352/76 (Bollettino ufficiale della regione Toscana nr. 52 af 16.9.1977) indfører en støtteordning, der i henhold til artikel 6 omfatter:

— familiebrugere, hvad enten de er ejere eller forpagtere, halvtægtsfæstere og andre former for fæstere;

— ejere, brugsretshavere og forpagtere, der har landbrugsvirksomhed som hovederhverv;

— andelsselskaber inden for landbruget;

— sammenslutninger af driftsledere med landbrug som hovederhverv.

Ved beslutning 76/480 af 13. april 1976 om gennemførelse af landbrugsstrukturreformen i Italien i henhold til direktiv 72/159, 72/160 og 72/161 (EFT L 138, s. 14), anerkendte Kommissionen, at den italienske lov nr. 153 opfylder betingelserne for Fællesskabets finansielle deltagelse.

4. Den 30. april 1979 traf det regionale råd for Toscana en afgørelse, hvorved det afslog

SpA Villa Banfi's ansøgning af 11. februar 1978 om tilladelse til at plante særlige vinstokke på et bestemt areal. Afslaget var begrundet med, at selskabet ikke var blandt de juridiske personer, der var berettiget til at indgive udviklingsplaner i henhold til den nationale lov nr. 153 og den regionale lov nr. 71, da det hverken var et andelsselskab inden for landbruget eller en sammenslutning af driftsledere inden for landbruget.

5. SpA Villa Banfi anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved tribunale amministrativo regionale della Toscana, som nærede tvivl om, hvorvidt lovgivningen var forenelig dels med direktiv 72/159 og navnlig dettes artikel 3, som under driftsledere med landbrug som hovederhverv medtager fysiske personer og andre end fysiske personer, dels med den sikring af grundlæggende rettigheder, der er fastsat i EØF-traktaten og den italienske forfatning. Ved kendelse af 23. januar 1981 udsatte retten derfor sagen, indtil De europæiske Fællesskabers Domstol har truffet præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv.

6. Den af tribunale amministrativo regionale della Toscana afsagte kendelse er indgivet til Domstolens justitskontor den 16. oktober 1985.

7. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 23. december 1985 indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Alberto Prozzillo, den 13. januar 1986 af sagsøgeren i hovedsagen, SpA Villa Banfi, ved advokat Enrico Esposito, Rom, og den 15. januar 1986 af regione Toscana, ved advokaterne Riccardo Luzzatto og Antonio Ragazzini, Milano.

8. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

9. I medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen den 19. marts 1986 henvist sagen til første afdeling.

II — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

1. Sagsøgeren i hovedsagen, *SpA Villa Banfi*, har anført, at direktiv 72/159 har overladt det til medlemsstaterne at definere begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv, og at direktivet har præciseret, at denne definition skal omfatte fysiske personer, bedrifter, der ikke drives af ejeren, andre end fysiske personer og bedrifter, der er bortforpagtet i halvtægtsfæste.

Det præjudicielle spørgsmål rejser følgende problemer:

a) Kan medlemsstaterne ved definitionen af begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv udelukke alle andre virksomheder end andelsselskaber, eller skal de under hensyntagen til virksomhedens ret til frit at vælge organisationsform fastlægge begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv ud fra driftslederens grundlæggende egnethed til at drive landbrug, idet der fastsættes et rimeligt forhold mellem denne virksomhed og anden af ham udøvet virksomhed?

b) Kan denne definition have den virkning, at der indtræder forskelsbehandling, og at flertallet af bedrifter udelukkes fra den ordning, der er defineret objektivt i direktivet? Med andre ord, omfatter undtagelsen i artikel 2 i forordning

nr. 1162/76 alle virksomheder, som moderniserer deres bedrift efter en plan i overensstemmelse med direktivet, eller kun visse privilegerede virksomheder, der på grundlag af de nationale bestemmelser anerkendes som bedrifter med landbrug som hovederhverv?

c) Kan en fællesskabsforordning, der begrænser retten til en vis virksomhed, overtage bestemmelser, som indebærer en forskelsbehandling af bedrifter, når disse bestemmelser er vedtaget af staterne og bevirker en ulighed, der også kan omfatte bedrifter, som er oprettet i én stat og driver landbrugsvirksomhed i en anden?

Sagsøgeren i hovedsagen har foreslået følgende svar:

a) Traktaten tillader ikke, at adgangen til virksomhed som driftsleder gøres betinget af en rent formel egenskab, således at alle andre udelukkes;

b) definitionen af begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv vedrører egnetheden og ikke blot bedriftens form;

c) undtagelserne fra forbudet mod at udøve landbrugsvirksomhed bygger på en overensstemmelse med moderniseringsplaner, der opfylder de objektive krav i direktiv 72/159, således at der ikke er holdepunkter for en formel subjektiv forskelsbehandling.

2. Sagsøgte i hovedsagen, *regione Toscana*, har rejst tvivl om, hvorvidt anmodningen om fortolkning kan antages til realitetsbehandling. Den nationale ret har ikke formuleret noget spørgsmål og ikke udtrykt tvivl om fortolkningen af de omhandlede fællesskabsbestemmelser. Efter rettens opfattelse er den italienske lovgivning uforenelig med direktivet, for så vidt som den indfører subjektive restriktioner, der ikke er forenelige med dette. Domstolen kan i en præjudiciel sag hverken anvende fællesskabsretten på et bestemt sagsforhold eller efterprøve en national retsakts gyldighed i forhold til fællesskabsretten. Den kan dog af det spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, udlede det spørgsmål, der vedrører fortolkningen af traktaten. I nærværende sag har den forelæggende ret imidlertid ikke formuleret noget spørgsmål, og den ønsker i virkeligheden, at Domstolen afsiger en dom om de nationale bestemmelsers forenelighed med fællesskabsretten.

Det eneste abstrakt tænkelige fortolkningsspørgsmål vedrører begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv i artikel 3 i direktiv 72/159. Det drejer sig nærmere bestemt om at få fastslået, om begrebet skal omfatte alle fysiske og juridiske personer og i bekræftende fald, om disse kan støtte en subjektiv ret herpå.

Artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/159 skal ses i den sammenhæng, hvori direktivet indgår. Direktivet er et af de tre direktiver, der indeholder de fælles regler om landbrugsstrukturerne, og hvis mål er en modernisering af landbrugsbedrifterne. Dets formål er at indføre fælles regler, som ikke nøjes med at koordinere medlemsstaternes politik. Da formålet er en rationalisering, er det kun driftsledere med bestemte egenskaber, der bør have fordel af direktivet. Støtteordningen er fastsat på en måde, som er fælles for alle stater; for så vidt angår modtagerne af støtten, har medlemsstaterne en forpligtelse til at fastlægge en definition i overensstem-

melse med reglerne i artikel 3 under hensyn til minimumskravene vedrørende den indkomst, der hidrører fra landbrugsdriften, og den arbejdstid, der anvendes herpå, men i øvrigt bevarer de deres ret til at skønne. Artikel 3, stk. 1, har derfor de kendetegn, der er typiske for en kan-regel. Medlemsstaterne er følgelig ikke forpligtet til at anse alle andre end fysiske personer for driftsledere med henblik på direktivets anvendelse. Dette synspunkt er i øvrigt i overensstemmelse med selve den fællesskabsretlige definitionen af et direktiv, hvorefter dette er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, her vedtagelsen af en definition af begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv, der opfylder kravene i artikel 3, stk. 1, men overlader det til medlemsstaterne at bestemme form og midler for gennemførelsen, i dette tilfælde fastlæggelsen af de andre led i definitionen. Formålet med direktivet er en udvælgelse af bestemte driftsledere med særlige egenskaber og ikke at give alle driftsledere uden forskel adgang til støtteordningen.

Forudsat, at medlemsstaten har pligt til ikke at undtage kapitalselskaber (società di capitali) fra begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv, kan denne aldrig skabe en subjektiv ret for sådanne selskaber. En forpligtelse, der er pålagt medlemsstaterne af fællesskabsretten, skal ifølge retspraksis være klar, præcis og ubetinget for at få direkte virkning i national ret, og må ikke indebære udøvelse af et skøn fra medlemsstaternes side, når der er tale om en positiv handlepligt. Artikel 3, stk. 1, nøjes med at opstille visse minimumskrav, samtidig med at den giver medlemsstaterne et vidt skøn med hensyn til definitionen af begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv. Det forhold, at en medlemsstat eventuelt har tilsidesat sine forpligtelser over for Fællesskabet, kan aldrig skabe en subjektiv ret for private, men kan allerhøjst føre til et søgsmål i henhold til EØF-traktatens artikler 169 ff.

Da direktiv 72/159 ikke har til formål at skabe individuelle rettigheder for driftsledere, men at fastlægge markedsstrukturerne, er den forelæggende rets betragtninger om sikring af grundlæggende rettigheder ikke relevante. Det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, vedrører i øvrigt ikke direktivets gyldighed. Under alle omstændigheder er begrænsningerne i ejendomsretten og i retten til økonomisk initiativ fuldt ud forståelige og retmæssige, eftersom de er begrundet i almene hensyn.

Regione Toscana har derfor foreslået, at fortolkningsspørgsmålet — forudsat at det kan admitteres — besvares således:

Artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/159 overlader det ganske til medlemsstaterne at definere begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv, dog under hensyntagen til de minimumskrav, som opstilles i direktivet, og forpligter ikke medlemsstaterne til også i denne definition helt eller delvis at medtage juridiske personer eller kapitalselskaber. Artikel 3, stk. 1, stifter navnlig ikke for de driftsledere, som er juridiske personer, en subjektiv ret, som de nationale retter er forpligtet til at beskytte.

3. *Kommissionen* har henvist til den relevante fællesskabslovgivning. Der er to forhold, der er karakteristiske for direktiv 72/159: selektiviteten, i den forstand, at det både udelukker effektive og moderne virksomheder samt virksomheder uden udviklingsmuligheder, og den differentierede anvendelse af fællesskabsforanstaltningerne i de

forskellige områder. Artikel 2 opstiller visse betingelser for, at en landbrugsbedrift kan anses for at have udviklingsmuligheder: landbrugsvirksomhed som hovederhverv, faglig dygtighed, forpligtelse til at føre regnskab, opstilling af en udviklingsplan og en arbejdsindkomst, der ligger under en vis grænse. Artikel 3, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne definerer begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv under iagttagelse af visse minimumskrav, idet de dog samtidig frit kan fastsætte andre krav, også for fysiske personer. For så vidt angår juridiske personer, skal medlemsstaterne navnlig tage hensyn til de kriterier, der er angivet for fysiske personer, men kan føje andre til. Med henblik herpå kan de blandt forskellige former for juridiske personer udvælge dem, som på grund af deres struktur og deres selskabsretlige og skatteretlige karakteristika er bedst egnede til »landbrugsdrift med udviklingsmuligheder«, og som derfor i denne sammenhæng kan betragtes som »driftsledere med landbrug som hovederhverv«. Medlemsstaterne kan ligeledes i henhold til direktivet gøre forskel på områderne. I øvrigt er begrebet landbrugsbedrift ikke et entydigt fællesskabsretligt begreb, men en flerhed af begreber tilpasset forskellige omstændigheder. Kommissionen har godkendt de italienske bestemmelser i henhold til artikel 18 i direktiv 72/159.

Som følge heraf bør spørgsmålet besvares således:

I henhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 72/159, som der er henvist til i artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1162/76, kan medlemsstaterne definere begrebet driftsleder med landbrug som hovederhverv således, at det kun omfatter de juridiske personer, som i den pågældende medlemsstats retsorden svarer bedst til direktivets struktur og formål.

F. Schockweiler
Refererende dommer