DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
22. oktober 1998 *

I de forenede sager C-9/97 og C-118/97,

angående anmodninger, som Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (Finland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de sager, der er indbragt af

Raija-Liisa Jokela (sag C-9/97)

og

Laura Pitkäranta ved sin værge Anne Pitkäranta (sag C-118/97),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 17 og 18 i Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15. juli 1991 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 218, s. 1) og af artikel 1 i Rådets direktiv 75/268/EØF af 28. april 1975 om landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder (EFT L 128, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne P. Jann (referende dommer), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann og M. Wathelet,

* Processprog: finsk.

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Raija-Liisa Jokela

— den finske regering ved ambassadør Holger Rotkirch, chef for Juridisk Tjeneste (sag C-9/97), og juridisk konsulent Tuula Pynnä (sag C-118/97), begge Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den franske regering (sag C-9/97) ved kontorchef Kareen Rispal-Bellanger og fuldmægtig Frédéric Pascal, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (sag C-9/97 og sag C-118/97) ved Esa Paasivirta og James Macdonald Flett, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 10. februar 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Raija-Liisa Jokela, af den finske regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. marts 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved beslutninger af 9. januar (sag C-9/97) og 12. marts 1997 (sag C-118/97), indgået til Domstolen henholdsvis den 16. januar og den 20. marts 1997, har Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 17 og 18 i Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15. juli 1991 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 218, s. 1) og af artikel 1 i Rådets direktiv 75/268/EØF af 28. april 1975 om landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder (EFT L 128, s. 1).

2 Disse spørgsmål er blevet forelagt under to sager, der er indbragt henholdsvis af Raija-Liisa Jokela og af Laura Pitkäranta ved sin værge Anna Pitkäranta vedrørende den administrative myndigheds afslag på at tildele dem en udligningsgodtgørelse, som skal afhjælpe den ulempe, der er forbundet med at drive landbrugsvirksomhed i ugunstigt stillede landbrugsområder.

3 Domstolens præsident har ved kendelse af 4. november 1997 forenet de to sager med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

Retsforskrifter

Fællesskabets retsforskrifter

4 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 75/268 bemyndiger medlemsstaterne »med henblik på at sikre fortsættelsen af landbrugsvirksomhed og dermed opretholdelsen af et befolkningsminimum eller bevarelsen af det naturlige miljø i visse ugunstigt stillede områder« til at indføre en særlig støtteordning »til fremme af landbrugsvirksomheden og forbedring af indkomsterne for landbrugerne i disse områder«. Ifølge artikel 1, stk. 2, bør »anvendelse af de foranstaltninger, der er indeholdt i denne ordning ... tage hensyn til situationen og målene for udviklingen, som er særlige for hvert område«. Det bestemmes i direktivets artikel 4, at denne ordning bl.a. omfatter »ydelse af en udligningsgodtgørelse ... for de varige naturbetingede ulemper«.

5 Artikel 17-20 i forordning nr. 2328/91 fastsætter de betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan træffe særlige foranstaltninger til fordel for landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder.

6 Artikel 17, stk. 1, bestemmer følgende:

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

7 Artikel 18 bestemmer følgende:

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

...

2. ...

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

8 Ifølge artikel 29 i forordning nr. 2328/91 skal medlemsstaterne give Kommissionen meddelelse såvel om forslag til love og administrative bestemmelser, som de påtænker at vedtage i henhold til nævnte forordning, som om allerede eksisterende bestemmelser. Kommissionen undersøger herefter, om disse bestemmelser opfylder betingelserne for Fællesskabets finansielle deltagelse. I bekræftende fald skal medlemsstaterne fremsende teksten til de vedtagne bestemmelser.

9 Ifølge samme forordnings artikel 30 træffer Kommissionen efter at have fået meddelelse om de vedtagne bestemmelser afgørelse om, hvorvidt betingelserne for Fællesskabets finansielle deltagelse er opfyldt, set ud fra kravet om, at bestemmelserne skal stemme overens med nævnte forordning.

Finske retsforskrifter

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

11 Ifølge § 2 i regeringsbeslutning nr. 861/1995 har udligningsgodtgørelsen til formål at sikre fortsættelsen af landbrugsvirksomhed og dermed opretholdelsen af et befolkningsminimum og bevarelsen af landdistrikternes levekraft i visse med henblik på landbrugsbedrift særligt ugunstigt stillede områder. § 6 i regeringsbeslutning nr. 861/1995 fastsætter regler vedrørende modtagerens bopæl. Ifølge § 6, stk. 1, kan udligningsgodtgørelsen udbetales til en landbruger, hvis han bor på landbrugsbedriften eller højst i 12 km's afstand målt i farbar vej fra bedriftens økonomiske centrum. Ifølge § 6, stk. 3, kan den kommunale myndighed, når særlige grunde tilsiger det, beslutte, at der også skal udbetales udligningsgodtgørelse til en landbruger, der ikke opfylder bopælskravet i henhold til stk. 1. Det er herved en betingelse, at landbrugeren selv varetager driften og erhverver mindst 50% af sin samlede indkomst fra landbrug, gartneri og skovbrug eller fra andre af de i nævnte stk. 3 anførte landerhverv.

Sag C-9/97

12 Raija-Liisa Jokela ejer, til dels sammen med sin ægtefælle, en landbrugsbedrift, der er beliggende i Laihia kommune (Finland), der er klassificeret som et ugunstigt stillet område. Hun har siden 1994 boet i Bonn (Tyskland) med sin ægtefælle, der er tjenestemand i Finlands Udenrigsministerium. Ægtefællerne har varetaget driften af landbrugsbedriften i deres sommerferie i 1995, bistået af familiemedlemmer. Raija-Liisa Jokela har den 10. maj 1995 ansøgt om udligningsgodtgørelse.

13 Laihia kommunes kompetente myndighed har ved afgørelse af 14. december 1995 afslået ansøgningen med den begrundelse, at hun ikke boede på landbrugsbedriften eller højst i 12 km's afstand fra denne, og fordi der ikke forelå særlige grunde til at imødekomme ansøgningen. Raija-Liisa Jokela har påklaget denne afgørelse til Etelä-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiri (regionen Etelä-Pohjanmaa's distriktsmyndighed for landerhverv), som ved afgørelse af 10. april 1996 ligeledes afviste ansøgningen, og har derefter indbragt sagen for Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (Landerhvervenes Ankenævn), der har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen to præjudicielle spørgsmål.

Sag C-118/97

14 Laura Pitkäranta, der er født i 1989, har arvet en landbrugsbedrift, der er beliggende i Nummi-Pusula kommune (Finland), der er klassificeret som et ugunstigt stillet område. Hun har aldrig boet i denne kommune og bor nu ca. 70 km fra bedriften. Arbejdet på bedriften varetages af slægtninge til faderen og af fremmed arbejdskraft. Den 14. maj 1995 indgav Laura Pitkäranta's værge ansøgning om udligningsgodtgørelse.

15 Ved afgørelse af 14. december 1995 har den kompetente kommunalmyndighed afslået Laura Pitkäranta's ansøgning med den begrundelse, at hun ikke boede på bedriften eller højst i 12 km's afstand fra denne og heller ikke selv drev landbrug. Hendes værge har påklaget denne afgørelse til Uudenmaan maaseutuelinkeinopiiri (regionen Uusimaa's distriktsmyndighed for landerhverv), som ved afgørelse af 3. juni 1996 ligeledes afviste klagen, og har derefter indbragt sagen for Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, der har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen to præjudicielle spørgsmål.

De præjudicielle spørgsmål

16 Det første spørgsmål er affattet i enslydende vendinger i de to sager:

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

Såfremt ovennævnte spørgsmål besvares helt eller delvis bekræftende,

a) er det foreneligt med ovennævnte artikler og principperne i EF-traktatens artikel 5, artikel 40, stk. 3, andet afsnit, og artikel 42, stk. 2, litra a) — og herved navnlig når henses til princippet om ligebehandling af landbrugere og det hermed forbundne forbud mod forskelsbehandling — at der ved § 6 i den nationale regeringsbeslutning med henblik på tildeling af udlignings-

godtgørelse for naturbetingede ulemper — i den situation, hvor landbrugeren bor uden for bedriften og i mere end 12 km's vejafstand fra bedriftens økonomiske centrum — er fastsat den betingelse, at landbrugeren desuden skal erhverve mindst halvdelen af sin samlede indkomst fra landbrug, gartneri og skovbrug eller fra andre på bedriften udøvede erhverv, samt selv varetage driften; og

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

Det andet spørgsmål er derimod forskelligt affattet i de to sager:

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

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

Formaliteten

17 Inden besvarelsen af de forelagte spørgsmål skal det undersøges, om Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta kan anses for en ret i traktatens artikel 177's forstand.

18 Ved vurderingen af, om et organ er en ret i denne bestemmelses forstand, hvilket spørgsmål udelukkende henhører under fællesskabsretten, tager Domstolen hensyn til en flerhed af elementer, nemlig om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt om det er uafhængigt (jf. dom af 30.6.1966, sag 61/65, Vaassen-Göbbels, Sml. 1965-1968, s. 227, org. ref.: Rec. s. 377, af 17.9.1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, Sml. I, s. 4961, præmis 23, og af 16.10.1997, forenede sager C-69/96 — C-79/96, Garofalo m.fl., Sml. I, s. 5603, præmis 19).

19 Det bemærkes for det første, at Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta er oprettet ved den finske lov nr. 1203/1992 af 4. december 1992.

20 Det fremgår desuden af sagen, at det er sammensat af tre medlemmer, hvoraf to er fuldtidsansatte. De udnævnes af republikkens præsident for en femårig embedsperiode, og de nyder samme uafsættelighed som dommere.

21 Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta's kompetence på området for støtte til landerhverv har hjemmel i den finske lov nr. 1336/1992 af 18. december 1992 om den procedure, der skal følges på området. Det foreskrives i loven, at afgørelsen vedrørende en anmodning om støtte, som træffes af kommunens myndighed for landerhverv, i tilfælde af afslag kan anfægtes af den berørte part for maaseutuelinkeinopiiri og i givet fald for Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta.

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

23 Dets afgørelser kan under visse betingelser indbringes til prøvelse for Korkein hallinto-oikeus (Finlands højeste forvaltningsdomstol).

24 Det fremgår af det ovenfor anførte, at Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta bør anses for en ret i traktatens artikel 177's forstand, således at de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Det første spørgsmåls første led

25 Den forelæggende ret spørger nærmere bestemt, om forordning nr. 2328/91 samt direktiv 75/268 er til hinder for at tildele udligningsgodtgørelse til en landbruger, når denne ikke bor varigt på sin bedrift.

26 Den finske regering, som har henvist til den betydning, som tilkommer formålet med opretholdelse af befolkningen, og til det skøn, som tilkommer medlemsstaterne med hensyn til fastsættelsen af supplerende betingelser, har erkendt, at det i visse tilfælde kan være i overensstemmelse med EF-bestemmelsernes målsætning at yde udligningsgodtgørelse til en landbruger, der ikke bor på den bedrift, som han driver.

27 Ifølge den franske regering fremgår det af artikel 18 i forordning nr. 2328/91, sammenholdt med artikel 1 i direktiv 75/268, at udligningsgodtgørelsen har til formål,

at der i det ugunstigt stillede område opretholdes en landbrugsbefolkning, til hvem der ydes et særligt vederlag som kompensation for de vanskeligheder, der er forbundet med situationen i det nævnte område. Denne læsning af bestemmelserne fører den franske regering til at hævde, at EF-bestemmelserne stiltiende betinger ydelsen af godtgørelsen af, at landbrugeren bor varigt i det ugunstigt stillede område.

28 Kommissionen er af den opfattelse, at udligningsgodtgørelsen har til formål at sikre fortsættelsen af landbrugsvirksomhed, hvilket ikke nødvendigvis kræver en varig bopæl på bedriften.

29 Raija-Liisa Jokela har anført, at hendes midlertidige tilstedeværelse på bedriften gør det muligt for hende at sikre fortsættelsen af landbrugsvirksomhed, hvilket er formålet med EF-bestemmelserne.

30 Det bemærkes indledningsvis, at i henhold til traktatens artikel 177 har Domstolen ikke kompetence til at anvende fællesskabsregler på et bestemt tilfælde, men kun til at udtale sig om fortolkningen af traktaten og retsakter vedtaget af Fællesskabets institutioner (jf. bl.a. dom af 15.7.1964, sag 100/63, Van der Veen, Sml. 1954-1964, s. 527, org. ref.: Rec. s. 1105, på s. 1121, og af 11.7.1985, sag 137/84, Mutsch, Sml. s. 2681, præmis 6).

31 Det bemærkes med henblik på gennemgangen af det foreliggende spørgsmål, at artikel 18 i forordning nr. 2328/91 begrænser sig til at præcisere, at modtagerne af udligningsgodtgørelsen er »landbrugere ... som forpligter sig til at udøve landbrugsvirksomhed, der svarer til målene i artikel 1 i direktiv 75/268/EØF«, hvilken bestemmelse tilsigter »fortsættelsen af landbrugsvirksomhed og dermed opretholdelsen af et befolkningsminimum eller bevarelsen af det naturlige miljø i visse ugunstigt stillede områder«. Det anføres i femte betragtning til direktiv 75/268, som den franske regering også har henvist til til støtte for sin opfattelse, at den støtteordning, som skal indføres, skal modvirke »den stadige formindskelse af landbrugsindkomsterne« og »tilstedeværelsen af særligt vanskelige arbejdsvilkår« i

de ugunstigt stillede områder, som medfører »en betydelig udvandring af landbrugsbefolkningen med det resultat på længere sigt, at tidligere dyrkede jordarealer lades uudnyttede, samt at de områder, hvor befolkningen i overvejende grad er afhængig af landbrugsøkonomien, får svækket deres levedygtighed og kommer i fare for at blive affolket«.

32 Som generaladvokaten har anført i punkt 33 i forslaget til afgørelse, fremgår det af disse bestemmelser, at EF-bestemmelserne i det væsentlige har til formål at støtte fortsættelsen af landbrugsvirksomhed i områder, hvor den — uden denne støtte — ville blive bragt i fare med alle de negative konsekvenser, som dette ville have for opretholdelsen af befolkningen og for de pågældende områders levedygtighed.

33 Det følger heraf, at en landbruger opfylder det væsentlige mål i EF-bestemmelserne, når han opretholder driften på sin landbrugsbedrift. I modsætning til det af den franske regering anførte kan det befolkningspolitiske mål, hvis virkeliggørelse fortsættelsen af landbrugsvirksomhed ganske vist tilsigter at bidrage til, derimod ikke i sig selv indebære en forpligtelse til at have varig bopæl.

34 Det første spørgsmåls første led skal derfor besvares med, at artikel 17 og 18 i forordning nr. 2328/91 og artikel 1 i direktiv 75/268 ikke er til hinder for at tildele udligningsgodtgørelse til en landbruger, når denne ikke bor varigt på sin bedrift.

Det første spørgsmåls andet led, litra a) og b)

35 Den nationale ret spørger dernæst, om fællesskabsretten, og navnlig princippet om ligebehandling og retssikkerhedsprincippet, er til hinder for anvendelse af en national ordning som den i hovedsagen omhandlede.

36 Det bemærkes indledningsvis, at artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 2328/91 udtrykkeligt bemyndiger medlemsstaterne til at fastsætte supplerende eller indskrænkende betingelser for ydelse af udligningsgodtgørelse.

37 Det er således under hensyn til denne skønsmulighed, at det skal vurderes, om § 6 i regeringsbeslutning nr. 861/1995 er forenelig med fællesskabsretten. Regeringsbeslutningens § 6, stk. 1, foreskriver som hovedregel, at den landbruger, som ansøger om udligningsgodtgørelse, skal bo på landbrugsbedriften eller højst i 12 km's afstand fra denne. Som undtagelse fra denne hovedregel bestemmes det i § 6, stk. 3, at den, som ikke opfylder bopælskravet, ikke desto mindre kan oppebære udligningsgodtgørelse, når han i øvrigt opfylder andre krav, som garanterer, at der foreligger en mindste tilknytning til landbrugsbedriften.

Hovedreglen om bopælspligt

38 Den finske regering har i denne henseende gjort gældende, at Finlands særegne geografiske situation og den ringe befolkningstæthed begrunder, at regeringen blandt de supplerende betingelser, som den i henhold til artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 2328/91 udtrykkeligt har bemyndigelse til at fastsætte for ydelse af udligningsgodtgørelsen, har medtaget en forpligtelse til som hovedregel at have bopæl på eller i umiddelbar nærhed af landbrugsbedriften.

39 Som allerede anført i denne doms præmis 31, 32 og 33, har den pågældende støtteordning ligeledes til formål at sikre opretholdelsen af et befolkningsminimum i visse ugunstigt stillede områder. Ifølge artikel 1, stk. 2, i direktiv 75/268 skal den indførte ordning desuden »tage hensyn til situationen og målene for udviklingen, som er særlige for hvert område«. Det følger heraf, at de betingelser vedrørende bopælskravet, som ifølge den finske ordning skal være opfyldt for at kunne oppebære udligningsgodtgørelsen, er omfattet af formål, som forfølges med støtteordningen, og således falder inden for grænserne af medlemsstaternes skøn i henhold

til artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 2328/91, for så vidt som de bidrager til opretholdelsen af et befolkningsminimum, der, således som den finske regering har gjort gældende, er en forudsætning for opretholdelse af væsentlige tjenesteydelser for befolkningen i områder, der i modsat fald ville være truet af affolkning.

40 Raija-Liisa Jokela har dog gjort gældende, at den finske regering, idet den i § 6, stk. 1, i beslutning nr. 861/1995 har fastsat en betingelse om bopæl inden for en afstand af højst 12 km fra landbrugsbedriften, stiltiende har genindført den betingelse om fast bopæl i Finland, som oprindelig var indeholdt i nævnte beslutnings § 5, stk. 3, og som blev ophævet efter indvendinger fra Kommissionen.

41 Raija-Liisa Jokela har desuden gjort gældende, at den bopælsbetingelse, som er fastsat i den finske ordning, er i strid med princippet om fri bevægelighed for personer.

42 Dette anbringende kan ikke lægges til grund. Som både den finske regering og Kommissionen har anført, befinder den landbruger, som er bosiddende i Finland mere end 12 km fra sin bedrift, sig i samme situation som den person, der er bosat i en anden medlemsstat, idet begge for at kunne oppebære udligningsgodtgørelsen skal opfylde de særlige betingelser i § 6, stk. 3, i beslutning nr. 861/1995.

Undtagelsen fra hovedreglen om bopælspligt

43 Den finske ordning fritager den landbruger, som ansøger om udligningsgodtgørelse, for ethvert bopælskrav, såfremt han — foruden at godtgøre, at der foreligger særlige grunde — godtgør, at han selv driver bedriften og erhverver mindst 50% af sin samlede indkomst fra landbrugsvirksomhed eller hermed ligestillet virksomhed.

44 Den forelæggende ret har udtrykt tvivl med hensyn til, om denne ordning er forenelig med ligebehandlingsprincippet.

45 Det bemærkes, at dette princip indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 26).

46 Det er herved tilstrækkeligt at bemærke, således som den finske regering har anført, at blandt de landbrugere, der kan ansøge om udligningsgodtgørelse — dvs. dem, hvis landbrugsbedrift er beliggende i et ugunstigt stillet område i Finland — bidrager den, som er bosat på bedriften eller i umiddelbar nærhed af denne, altid og direkte til virkeliggørelsen af formålene med godtgørelsen, som bl.a. er at opretholde et befolkningsminimum i det ugunstigt stillede område. Dette er ikke tilfældet med en landbruger, som i en stor del af året bor i en større afstand fra bedriften, hvorfor det er begrundet at pålægge ham betingelser, der skal sikre, at han har en vis mindste tilknytning til landbrugsbedriften, såsom betingelserne om, at han selv skal varetage driften og erhverve mindst 50% af sin indkomst fra landbrugsvirksomhed eller hermed ligestillet virksomhed.

47 Den forelæggende ret har med hensyn til betingelsen om, at der skal foreligge særlige grunde, henvist til en eventuel tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

48 Det bemærkes, at dette princip kræver, at retsreglerne skal være klare og præcise, og at der skal være forudsigelighed i forbindelse med de situationer og retsforhold, der henhører under fællesskabsretten (jf. dommen i sagen Duff m.fl., a.st., præmis 20).

49 Begrebet særlige grunde er ganske vist upræcist, og de retlige situationer, som det vil kunne dække, er ikke klart afgrænset. For det første er denne upræcise karakter

imidlertid begrundet med den finske lovgivers ønske om at give vedkommende myndighed et tilstrækkeligt smidigt instrument til at gøre det muligt for den, efter i hvert enkelt tilfælde at have foretaget en objektiv og fuldstændig analyse, at løse særlige problemer, som på grund af deres forskellighed umuligt kan forudses. For det andet vil denne upræcise karakter blive væsentligt formindsket, når der foreligger et antal fortilfælde, som gør det muligt at identificere og systematisere, og dermed forudse, de anvendte kriterier.

50 Herefter skal det første spørgsmåls andet led, litra a) og b), besvares med, at hverken ligebehandlingsprincippet eller retssikkerhedsprincippet er til hinder for, at det kræves af den landbruger, som ansøger om udligningsgodtgørelse, og som bor uden for bedriften i mere end 12 km's vejafstand fra bedriftens økonomiske centrum, at han selv varetager dennes drift og erhverver mindst 50% af sin indkomst fra landbrugsvirksomhed eller hermed ligestillet virksomhed, og at der desuden skal godtgøres at foreligge særlige grunde.

Det andet spørgsmål

51 I sag C-9/97 har den forelæggende ret spurgt, om princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet eller andre fællesskabsretlige principper er til hinder for, at det udelukkes at udbetale udligningsgodtgørelse til en landbruger, som størstedelen af året bor i en anden medlemsstat med sin ægtefælle, der er medejer af den pågældende landbrugsbedrift, og som arbejder som diplomat.

52 I sag C-118/97 har den forelæggende ret spurgt, om de samme principper er til hinder for, at det udelukkes at udbetale udligningsgodtgørelse til en mindreårig, som bor fast hos sin værge i ca. 70 km's afstand fra bedriften, som hverken drives af hende selv eller hendes værge.

53 Da dette andet spørgsmål vedrører anvendelsen af en bestemt type fællesskabsregler, hvis fortolkning er gjort til genstand for det første spørgsmål, tilkommer det — således som Domstolen har anført i denne doms præmis 30 — den forelæggende ret under hensyn til de fællesskabsretlige fortolkningselementer, som den er blevet forsynet med ved besvarelsen af dette spørgsmål, at vurdere virkningerne af de nationale retsregler, som det tilkommer den at anvende.

Sagsomkostninger

54 De udgifter, der er afholdt af den finske regering og af den franske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta ved beslutninger af 9. januar 1997 og 12. marts 1997, for ret:

1) Artikel 17 og 18 i Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15. juli 1991 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet og artikel 1 i Rådets direktiv 75/268/EØF af 28. april 1975 om landbrug i bjergområder og i visse

ugunstigt stillede områder er ikke til hinder for at tildele udligningsgodtgørelse for varige naturbetingede ulemper til en landbruger, når denne ikke bor varigt på sin bedrift.

2) **Hverken ligebehandlingsprincippet eller retssikkerhedsprincippet er til hinder for, at det kræves af den landbruger, som ansøger om udligningsgodtgørelse, og som bor uden for bedriften i mere end 12 km's vejafstand fra bedriftens økonomiske centrum, at han selv varetager dennes drift og erhverver mindst 50% af sin indkomst fra landbrugsvirksomhed eller hermed ligestillet virksomhed, og at der desuden skal godtgøres at foreligge særlige grunde.**

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. oktober 1998.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling