SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER
vom 29. Mai 1997 *

1. Der Consiglio di Stato ersucht Sie um Auslegung der Richtlinie 72/159/EWG des Rates vom 17. April 1972 über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe [1] und der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur [2].

Sie werden im wesentlichen ersucht, erneut [3] festzustellen, ob diese Vorschriften die Mitgliedstaaten ermächtigen, „hauptberuflich tätige Betriebsinhaber" aufgrund ihrer Rechtsform unterschiedlich zu behandeln.

Sachverhalt und Verfahren

2. Durch Verfügung vom 3. Juni 1991 lehnte die mit der Führung des Berufsregisters für hauptberuflich tätige Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe betraute Commissione provinciale (Provinzialausschuß), die ihren Sitz in Vercelli hat, den Eintragungsantrag der Saiagricola SpA (im folgenden: Saiagricola) mit der Begründung ab, nach dem Gesetz Nr. 18 vom 23. August 1982 [4] der Region Piemont könnten *nur natürliche Personen* in dieses Register eingetragen werden [5].

3. Diese Verfügung wurde durch Urteile des Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte vom 6. Mai und 3. Juni 1993 mit der Begründung aufgehoben, das Gesetz Nr. 18/82 verstoße gegen die Vorschriften der Richtlinie 72/159, die es verbiete, die Eigenschaft eines „hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers" natürlichen Personen vorzubehalten.

4. Der auf die Berufung der Region Piemont mit dem Rechtsstreit befaßte Consiglio di Stato hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EG-Vertrag folgende Frage vorgelegt:

Bleibt dem nationalen oder regionalen Gesetzgeber nach der Richtlinie 72/159/EWG des Rates vom 17. April 1972 und der

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 96, S. 1.

2 — ABl. L 93, S. 1.

3 — Urteile vom 18. Dezember 1986 in der Rechtssache 312/85 (Villa Banfi, Slg. 1986, 4039) und vom 15. Oktober 1992 in der Rechtssache C-162/91 (Tenuta il Bosco, Slg. 1992, I-5279).

4 — Änderungen und Ergänzungen der regionalen Gesetze Nr. 27 vom 12. Mai 1975 und Nr. 44 vom 16. Mai 1980 zur Einführung eines Berufsregisters für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (*Amtsblatt der Region Piemont* Nr. 35 vom 1. September 1982; im folgenden: Gesetz Nr. 18/82 oder streitiges Gesetz).

5 — Ich werde bei der Prüfung des nationalen rechtlichen Rahmens, Nrn. 14 ff. dieser Schlußanträge, näher darauf zurückkommen.

Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 angesichts des verfolgten Zieles, eine gemeinsame Agrarpolitik in einem System der Nichtdiskriminierung zwischen Betriebsinhabern zu entwickeln, noch Raum dafür, Einzelbetriebsinhaber anders zu behandeln, und sei es auch nur insoweit, als er ein besonderes Erfassungssystem in der Form eines nur für Einzelbetriebsinhaber vorgesehenen speziellen Registers einführt? [6]

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrechtlicher Rahmen

5. *Die Richtlinie 72/159* dient der „Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für eine merkliche Verbesserung der Einkommen und der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft" [7] und führt zu diesem Zweck eine Regelung zur Förderung und Unterstützung „entwicklungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe" ein.

6. Nach Artikel 2 der Richtlinie gilt derjenige landwirtschaftliche Betrieb als „entwicklungsfähig", dessen Inhaber die Landwirtschaft als Hauptberuf betreibt, ausreichende berufliche Fähigkeiten besitzt, sich zur Buchführung verpflichtet und einen Betriebsentwicklungsplan aufstellt, der den Bedingungen der Richtlinie entspricht. Außerdem muß nach diesem Artikel das Arbeitseinkommen des Betriebes unter dem in außerlandwirtschaftlichen Berufen in dem betreffenden Gebiet erzielten Einkommen liegen. Die Vorschrift sagt jedoch nichts dazu, welche Rechtsform solche Betriebe aufweisen müssen.

7. Nach Artikel 3 der Richtlinie definieren die Mitgliedstaaten den Begriff „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber", wobei sie für natürliche Personen bestimmte Mindestvoraussetzungen beachten müssen. Diese Voraussetzungen müssen gewährleisten, daß der Betriebsinhaber mindestens 50 % seines Einkommens aus dem landwirtschaftlichen Betrieb bezieht und mehr als die Hälfte seiner Arbeitszeit für den Betrieb aufwendet, wobei den Mitgliedstaaten freigestellt ist, in diesen beiden Punkten strengere Voraussetzungen aufzustellen. Die Mitgliedstaaten definieren den Begriff im Fall einer juristischen Person vor allem unter Berücksichtigung dieser Kriterien [8].

8. Mit *der Verordnung Nr. 797/85* wurden die grundlegenden Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet der Agrarstrukturpolitik erlassen. Die Verordnung, die die Agrarstrukturen der Gemeinschaft verbessern soll, führt zu diesem Zweck eine gemeinsame Aktion ein und sieht die Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft bei Maßnahmen vor, die mit Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben verbunden

6 — S. 6 der deutschen Übersetzung.

7 — Artikel 1 Absatz 1.

8 — Absatz 1.

sind, ohne jedoch die Rechtsform dieser Betriebe zu bestimmen [9].

9. Artikel 2 der Verordnung definiert umfassend die Kriterien, die die landwirtschaftlichen Betriebe erfüllen müssen, damit ihnen die Beihilferegelung für Investitionen nach Titel I der Verordnung zugute kommt, und verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Begriff „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber" unter Beachtung bestimmter Mindestvoraussetzungen zu definieren.

10. Artikel 2 Absatz 5, der praktisch wörtlich Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 72/159 wiedergibt, bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten definieren den Begriff ‚hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber' im Sinne dieser Verordnung.

Bei natürlichen Personen enthält diese Definition mindestens die Voraussetzung, daß der Anteil des Einkommens aus dem landwirtschaftlichen Betrieb am Gesamteinkommen des Betriebsinhabers mindestens 50 % beträgt und daß die für die Tätigkeiten außerhalb des Betriebs aufgewendete Arbeitszeit weniger als die Hälfte der Gesamtarbeitszeit des Betriebsinhabers ausmacht.

Im Fall anderer als natürlicher Personen definieren die Mitgliedstaaten diesen Begriff unter Berücksichtigung der in vorstehendem Unterabsatz angegebenen Kriterien."

11. Um die Vorschriften der Verordnung Nr. 797/85 zu erläutern und zu rationalisieren, hat sie der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 [10], deren Artikel 5 Absatz 5 den oben angeführten Artikel 2 Absatz 5 praktisch wörtlich wiedergibt, kodifiziert. Durch die am 9. August 1991 [11] in Kraft getretene Verordnung Nr. 2328/91 ist die Verordnung Nr. 797/85 aufgehoben und ersetzt worden [12].

Nationalrechtlicher Rahmen

12. Im italienischen Recht wurde der Begriff „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber" zuerst im Gesetz vom 9. Mai 1975 definiert [13]. Nach den Artikeln 12 und 13 dieses Gesetzes können nur natürliche Personen, landwirtschaftliche Genossenschaften, die gemäß den genossenschaftsrechtlichen Bestimmungen errichtet wurden, und Vereinigungen von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe die Maßnahmen nach der Richtlinie 72/159 in Anspruch nehmen. Erst nach

9 — Artikel 1.

10 — Verordnung des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur (ABl. L 218, S. 1) (erste Begründungserwägung).

11 — Somit nach den Ereignissen, mit denen das vorlegende Gericht befaßt ist.

12 — Artikel 40 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2328/91.

13 — Gesetz Nr. 153 zur Umsetzung der Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Agrarreform (GURI Nr. 137 vom 26. Mai 1975, S. 3289; im folgenden: Gesetz von 1975).

Inkrafttreten der Verordnung Nr. 797/85 wurde das Gesetz von 1975 durch eine Verordnung des Land- und Forstwirtschaftsministers vom 12. September 1985 [14], der die Personengesellschaften in den Kreis der potentiellen Begünstigten der in der Verordnung Nr. 797/85 vorgesehenen Maßnahmen einbezieht [15], vervollständigt und zum Teil geändert.

13. Im Rahmen der ihnen auf dem Gebiet der Landwirtschaft übertragenen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit genehmigten die italienischen Regionen nach den in den nationalen Gesetzen niedergelegten Grundsätzen detaillierte Vorschriften zur Durchführung der Gemeinschaftsregelung.

14. Insoweit bestimmt Artikel 1 des Gesetzes Nr. 18/82:

„Bei jeder dezentralisierten regionalen Dienststelle für die Landwirtschaft jeder Provinz der Region wird ein Berufsregister für hauptberuflich tätige Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe errichtet.

Die hauptberuflich tätigen Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Sinne des Gesetzes Nr. 153 vom 9. Mai 1975, des Gesetzes Nr. 352 vom 10. Mai 1976 und des regionalen Ausführungsgesetzes Nr. 15 vom 22. Februar 1977 mit späteren Änderungen und Ergänzungen können sich in das Register eintragen. ...“

15. Die weiteren Artikel des Gesetzes Nr. 18/82 legen die Voraussetzungen fest, die die Betriebsinhaber erfüllen müssen, um den Status des „hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers“ zu erlangen.

16. Der Consiglio regionale (Regionalrat) der Region Piemont führte die Vorschriften des Gesetzes Nr. 18/82 zur Einführung eines Berufsregisters für hauptberuflich tätige Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (im folgenden: Register) mit Beschluß Nr. 443-6462 vom 28. Juli 1983 [16] durch. Nur natürliche Personen, landwirtschaftliche Genossenschaften, die gemäß den genossenschaftsrechtlichen Bestimmungen errichtet wurden, und Vereinigungen von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe können ihre Eintragung in dieses Register beantragen [17].

17. Diese Eintragung verschafft den berechtigten Personen bestimmte Vorteile, da die zuständige regionale Dienststelle damit offiziell die Eigenschaft als „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber“ anerkennt, die einen

14 — Vorschriften über die allgemeinen Kriterien und Modalitäten für die Durchführung der Verordnung Nr. 797/85 (GURI Nr. 223 vom 21. September 1985), geändert am 26. September 1985 (GURI Nr. 231 vom 1. Oktober 1985) und am 26. März 1986 (GURI Nr. 80 vom 7. April 1986).

15 — Artikel 2 dieser Verordnung. Es ist darauf hinzuweisen, daß der italienische Gesetzgeber diese Änderung vor dem oben angeführten Urteil Villa Banfi vorgenommen hat.

16 — *Amtsblatt der Region Piemont* Nr. 35 vom 31. August 1983.

17 — Artikel 2 und 3 des erwähnten Beschlusses Nr. 443-6462.

Anspruch auf landwirtschaftliche Beihilfen gemäß der Richtlinie 72/159 eröffnet [18]. Dagegen wird Nichteingetragenen diese Eigenschaft auf Antrag der Interessenten nur nach Durchführung einer Einzelfallprüfung zuerkannt, die auf „Erlangung der gleichen Angaben und grundlegenden Informationen, wie sie in der Regelung über die Eintragung in das Register vorgesehen sind" [19], gerichtet ist.

18. Auf dieser unterschiedlichen Behandlung der beiden Kategorien von hauptberuflichen Landwirten beruht der Rechtsstreit zwischen Saiagricola und dem Provinzialausschuß.

Antwort auf die Vorlagefrage

19. Der Gerichtshof hatte bereits Gelegenheit, sich zu der Frage zu äußern, ob die Gemeinschaftsgesetzgebung die Mitgliedstaaten, die den Inhalt des Begriffes „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber" zu bestimmen haben, ermächtigt, den Anwendungsbereich dieses Begriffes auf natürliche Personen zu beschränken.

20. Im oben angeführten Urteil Villa Banfi [20] haben Sie entschieden:

„Somit schließt die Richtlinie juristische Personen keineswegs aus ihrem Geltungsbereich aus, sondern bezieht sie sogar ausdrücklich darin ein, sofern sie die Voraussetzungen des Artikels 2 erfüllen und der aufgrund von Artikel 3 Absatz 1 festgelegten Definition des hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers entsprechen. Da diese Voraussetzungen von der Rechtsform, in der eine juristische Person verfaßt ist, unabhängig sind, haben die Mitgliedstaaten nicht das Recht, juristischen Personen allein deshalb die Anwendung der Richtlinie zu versagen, weil sie eine bestimmte Rechtsform haben. Eine derartige Ungleichbehandlung verstieße im übrigen gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag, das die Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Gemeinsamen Agrarpolitik zu beachten haben."

21. Ebenso hat der Gerichtshof im oben erwähnten Urteil Tenuta il Bosco ausgeführt:

„Wie die Richtlinie 72/159 schließt auch die Verordnung [Nr. 797/85] juristische Personen keineswegs aus ihrem Geltungsbereich aus, sondern *bezieht sie sogar ausdrücklich darin ein*, sofern sie die Voraussetzungen des Artikels 2 erfüllen. Da diese Voraussetzungen von der Rechtsform, in der eine juristische Person verfaßt ist, unabhängig sind,

18 — Beschluß Nr. 445-6597 des Regionalrats der Region Piemont vom 3. August 1983 (*Amtsblatt der Region Piemont* Nr. 35 vom 31. August 1983).

19 — Ebenda.

20 — Randnr. 10.

haben die Mitgliedstaaten nicht das Recht, juristische Personen allein deshalb von der Anwendung der Verordnung auszuschließen, weil sie eine bestimmte Rechtsform haben.

Wie der Gerichtshof festgestellt hat (Urteil Villa Banfi, a. a. O., Randnr. 10), verstieße eine derartige Ungleichbehandlung im übrigen gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag, das die Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Gemeinsamen Agrarpolitik zu beachten haben." [21]

22. In Übereinstimmung mit der Stellungnahme der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Kommission und der italienischen Regierung bin ich der Ansicht, daß die Frage des Consiglio di Stato aus zwei wesentlichen Gründen verneint werden muß.

23. Der Ausschluß bestimmter juristischer Personen von der Eintragung in das Register durch das streitige Gesetz ist zum einen *unvereinbar* mit dem Wortlaut und dem Zweck der oben genannten Gemeinschaftsvorschriften und *verstößt* zum anderen gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 des Vertrages, das die Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik zu beachten haben.

Unvereinbarkeit der verweigerten Eintragung mit dem Gemeinschaftsrecht

24. Zwar schließt die regionale piemontesische Gesetzgebung juristische Personen nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie 72/159 und der Verordnung Nr. 797/85 aus, aber sie versagt einigen von ihnen die Eintragung in das Register.

25. Das durch das streitige Gesetz eingeführte Register soll — ohne daß die Gemeinschaftstexte dies vorschreiben — den Personenkreis festlegen, dem die durch die Richtlinie 72/159 geschaffene Beihilfenregelung zugute kommt. Gerade weil der nationale Gesetzgeber, als er im Gesetz von 1975 den Begriff „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber" definiert hat — eine Aufgabe, die nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 72/159 den Mitgliedstaaten unter Beachtung der auf Gemeinschaftsebene festgelegten Voraussetzungen obliegt [22] —, den Anwendungsbereich der Definition auf bestimmte juristische Personen begrenzt hat, sind diese durch das Gesetz Nr. 18/82 von der Registereintragung ausgeschlossen worden.

21 — Randnr. 15, Hervorhebung von mir, und Randnr. 16.

22 — Vgl. Urteile vom 28. Februar 1978 in der Rechtssache 85/77 (Azienda avicola Sant'Anna, Slg. 1978, 527), vom 13. Juni 1978 in der Rechtssache 139/77 (Denkavit Futtermittel, Slg. 1978, 1317) und vom 1. Februar 1979 in der Rechtssache 121/78 (Bardi, Slg. 1979, 221).

26. Sowohl aus dem Zweck [23] als auch aus dem Wortlaut [24] der Gemeinschaftsgesetzgebung folgt, daß die Rechtsform des Inhabers eines landwirtschaftlichen Betriebes nicht über die Verleihung des Status eines „hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers" entscheidet. Dagegen mißt der Gemeinschaftsgesetzgeber den von ihm festgelegten bestimmten Voraussetzungen eine ganz andere Bedeutung bei. Ich erinnere daran, daß der nach Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung Nr. 797/85 und Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 72/159 von den Mitgliedstaaten für die Zwecke dieser Vorschriften zu definierende Begriff „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber" „mindestens die Voraussetzung [enthält], daß der Anteil des Einkommens aus dem landwirtschaftlichen Betrieb am Gesamteinkommen des Betriebsinhabers mindestens 50 % beträgt und daß die für die Tätigkeiten außerhalb des Betriebs aufgewendete Arbeitszeit weniger als die Hälfte der Gesamtarbeitszeit des Betriebsinhabers ausmacht". Indem der Gesetzgeber in diesen Artikeln bestimmt hat, daß die Mitgliedstaaten diese Kriterien bei der Definition des Begriffes „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber" für juristische Personen berücksichtigen müssen, hat er deutlich gemacht, daß die juristischen Personen in den Anwendungsbereich der damit geschaffenen Beihilfenregelung fallen, sofern sie die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Sie sind dieser Analyse in Ihren Urteilen Villa Banfi und Tenuta il Bosco gefolgt, indem Sie entschieden haben, daß die Mitgliedstaaten keinen Spielraum haben, um bestimmten Kategorien von juristischen Personen nur wegen ihrer Rechtsform die Vergünstigungen nach der Richtlinie 72/159 — und später nach der Verordnung Nr. 797/85 — zu versagen.

27. Aus den vorgenannten Gründen ist es meiner Ansicht nach mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, wenn die Eintragung in das Register nur wegen der Rechtsform des Antragstellers versagt wird.

Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung

28. Der Ausschluß von der Eintragung in das Register versetzt die juristischen Personen gegenüber den natürlichen Personen, die zur Eintragung berechtigt sind, in eine ungünstigere Situation. Wie ich dargelegt habe [25], reicht die Vorlegung einer Bescheinigung, die diese Eintragung bestätigt, aus, um die Eigenschaft als hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber zu beweisen, die erforderlich ist, um eine von der Gemeinschaft mitfinanzierte Beihilfe zu erhalten, während der Nachweis dieser Eigenschaft Nichteingetragenen nach einem längeren und komplexeren Verfahren zuerkannt wird. Für diese Ungleichbehandlung ist keine Rechtfertigung vorgebracht worden [26].

29. Meiner Ansicht nach steht daher der Grundsatz der Gleichbehandlung des Artikels 40 Absatz 3 des Vertrages [27] nationalen Vorschriften entgegen, die es bestimmten juristischen Personen wegen ihrer Rechtsform nicht erlauben, ihre Eintragung in ein

23 — Vgl. insbesondere die zweite, dritte, vierte und fünfte Begründungserwägung der Richtlinie 72/159 und die zweite, dritte, vierte, fünfte und sechste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 797/85.

24 — Vgl. Artikel 2 der Richtlinie 72/159 und Artikel 2 Absätze 1 bis 4 der Verordnung Nr. 797/85.

25 — Nrn. 16 und 17 dieser Schlußanträge.

26 — Seite 4 Absatz 3 der Erklärungen der italienischen Regierung.

27 — Urteil Villa Banfi, a. a. O., Randnr. 10, und Urteil Tenuta il Bosco, a. a. O., Randnr. 16.

Register wie das in den fraglichen regionalen Rechtsvorschriften vorgesehene zu erhalten.

30. Demzufolge ist die Frage des nationalen Gerichts zu verneinen.

Ergebnis

31. Aufgrund dieser Ausführungen schlage ich Ihnen vor, die Frage des Consiglio di Stato wie folgt zu beantworten:

Die Richtlinie 72/159/EWG des Rates vom 17. April 1972 über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe und die Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur sind dahin auszulegen, daß sie es einem Mitgliedstaat nicht erlauben, hauptberuflich tätige Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe wegen ihrer Rechtsform anders zu behandeln, und sei es auch nur insoweit, als er ein besonderes Erfassungssystem in der Form eines nur für natürliche Personen vorgesehenen speziellen Registers einführt.