FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 29. maj 1997 *

1. Consiglio di Stato har anmodet Domstolen om en fortolkning af Rådets direktiv 72/159/EØF af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter [1] og af Rådets forordning nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet [2].

Domstolen anmodes nærmere bestemt om endnu en gang [3] at fastslå, om medlemsstaterne i henhold til disse retsakter kan behandle »landbrugere, der har landbrug som hovederhverv« forskelligt på grund af deres retlige organisationsform.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

2. Ved afgørelse af 3. juni 1991 afslog »commissione provinciale«, der fører registret for Vercelli over landbrugere, der har landbrug som hovederhverv, den af Saiagricola SpA (herefter »Saiagricola«) indgivne anmodning om optagelse i registret med den begrundelse, at det i henhold til Regione Piemonte's *lov nr. 18 af 23. august 1982* [4] *kun er fysiske personer*, der kan optages i registret [5].

3. Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ophævede denne afgørelse ved domme af 6. maj og 3. juni 1993, idet lov nr. 18/82 efter rettens opfattelse var i strid med bestemmelserne i direktiv 72/159, som er til hinder for, at kun fysiske personer kan være »driftsledere med landbrug som hovederhverv«.

4. Regione Piemonte ankede dommene til Consiglio di Stato, som udsatte sagen i medfør af EF-traktatens artikel 177 og forelagde Domstolen følgende spørgsmål:

»Kan den nationale eller regionale lovgiver i henhold til Rådets direktiv 72/159/EØF af 17. april 1972 og Rådets efterfølgende forordning nr. 797/85 af 12. marts 1985, når

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT 1972 II, s. 312.

2 — EFT L 93, s. 1.

3 — Dom af 18.12.1986, sag 312/85, Villa Banfi, Sml. s. 4039, og af 15.10.1992, sag C-162/91, Tenuta il Bosco, Sml. I, s. 5279.

4 — »Ændringer og tillæg til regionallov nr. 27 af 12.5.1975 og nr. 44 af 16.5.1980 om oprettelse af et register over landbrugere« (*Bollettino ufficiale della regione Piemonte* nr. 35 af 1.9.1982, herefter »lov nr. 18/82« eller »den anfægtede lov«.

5 — Jeg vil komme nærmere ind på dette ved gennemgangen af national ret i punkt 14 f. i dette forslag til afgørelse.

henses til målet om at udvikle en fælles landbrugspolitik, i en ordning uden forskelsbehandling af landbrugerne forskelsbehandle individuelle landbrugere, selv om dette kun sker ved oprettelsen af et særligt identifikationssystem, der er baseret på et særligt register, som udelukkende er oprettet med dem for øje?« [6]

Retlig baggrund

Den fællesskabsretlige baggrund

5. Formålet med *direktiv 72/159* er »at skabe de strukturelle betingelser for en mærkbar forbedring af indkomsten og af arbejds- og produktionsvilkårene i landbruget« [7] og med henblik herpå at indføre en støtteordning for »landbrugsbedrifter med udviklingsmuligheder«.

6. »Landbrugsbedrifter med udviklingsmuligheder« er ifølge direktivets artikel 2 sådanne, hvis driftsleder udøver landbrugsvirksomhed som hovederhverv, er i besiddelse af tilstrækkelig faglig dygtighed, forpligter sig til at føre regnskab og opstiller en udviklingsplan for virksomheden i overensstemmelse med de i direktivet fastsatte krav. Endvidere præciseres det i artiklen, at arbejdsindkomsten i bedriften skal være lavere end den, som kan opnås ved ikke-landbrugsmæssig beskæftigelse i samme område. Det præciseres imidlertid ikke, hvilken retlig organisationsform sådanne bedrifter skal have.

7. Ifølge direktivets artikel 3 tilkommer det medlemsstaterne at definere, hvad der forstås ved begrebet »driftsleder med landbrug som hovederhverv«, idet visse mindstekrav skal overholdes, når der er tale om fysiske personer. Disse krav skal sikre, at mindst 50% af driftslederens indkomst hidrører fra landbrugsbedriften, og at han anvender mere end halvdelen af sin arbejdstid på bedriften, og det står medlemsstaterne frit for at fastsætte strengere krav på disse to punkter. Under særlig hensyntagen til disse kriterier definerer medlemsstaterne dette begreb for juridiske personer [8].

8. I *forordning nr. 797/85* fastsættes de grundlæggende regler vedrørende strukturpolitikken på landbrugsområdet. Denne forordning, som tilsigter en forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet, indfører med henblik herpå en fælles foranstaltning og bestemmer, at der skal ydes tilskud fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for

6 — Jf. oversættelsen af forelæggelseskendelsen, s. 6 og 7.
7 — Artikel 1, stk. 1.
8 — Stk. 1.

Landbruget til investeringer i landbrugsbedrifter, uden at det dog præciseres, hvilken retlig organisationsform disse skal have [9].

For ikke-fysiske personer definerer medlemsstaterne nævnte begreb under hensyn til de i andet afsnit anførte kriterier.«

9. I forordningens artikel 2 fastlægges det udtømmende, hvilke kriterier landbrugsbedrifterne skal opfylde for at være omfattet af ordningen med støtte til investeringer i henhold til forordningens afsnit I, og det pålægges medlemsstaterne at definere begrebet »landbrug som hovederhverv«, idet visse minimumskrav skal overholdes.

11. For at forbedre klarheden og gøre bestemmelserne i forordning nr. 797/85 mere rationelle har fællesskabslovgiver kodificeret forordningen ved forordning (EØF) nr. 2328/91 [10], hvis artikel 5, stk. 5, er en ordret gentagelse af den ovenfor gengivne artikel 2, stk. 5. Forordning nr. 2328/91, som er trådt i kraft den 9. august 1991 [11], har ophævet forordning nr. 797/85 [12], som den træder i stedet for.

10. I artikel 2, stk. 5, som er en næsten ordret gengivelse af artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/159, hedder det således:

Den nationalretlige baggrund

»Medlemsstaterne definerer begrebet landbrug som hovederhverv med henblik på denne forordning.

For fysiske personer skal definitionen mindst omfatte det krav, at den del af indkomsten, der kommer fra landbrugsbedriften, udgør 50% eller mere af landbrugerens samlede indkomst, og at den arbejdstid, som anvendes til aktiviteter uden for bedriften, udgør mindre end halvdelen af landbrugerens samlede arbejdstid.

12. I den italienske retsorden blev begrebet »landbruger med landbrug som hovederhverv« første gang defineret ved lov af 9. maj 1975 [13]. I henhold til denne lovs artikel 12 og 13 kan støtte efter direktiv 72/159 kun ydes til fysiske personer, andelsforeninger i landbruget, som er oprettet i overensstemmelse med bestemmelserne om andelsdrift, og sammenslutninger af landbrugere. Først efter at forordning nr. 797/85 er

9 — Artikel 1.

10 — Rådets forordning af 15.7.1991 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 218, s. 1) (første betragtning).

11 — Dvs. efter de faktiske omstændigheder i sagen for den nationale ret.

12 — Artikel 40, stk. 1, i forordning nr. 2328/91.

13 — Lov nr. 153 om gennemførelse af Rådet for De Europæiske Fællesskabers direktiver vedrørende reformeringen af landbruget (GURI nr. 137 af 26.5.1975, s. 3298, herefter »1975-loven«).

trådt i kraft, er 1975-loven blevet suppleret — og til dels ændret — ved en bekendtgørelse udstedt af ministeren for landbrug og skovbrug den 12. september 1985 [14], hvorefter interessentskaber er blandt dem, der kan ydes støtte til i medfør af forordning nr. 797/85 [15].

13. I forbindelse med den konkurrerende lovgivningsmagt, der er tillagt de italienske regioner på landbrugsområdet, har de, inden for rammerne af de principper, der er opstillet i de nationale love, godkendt detaljerede regler med henblik på gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne.

14. Således bestemmer artikel 1 i lov nr. 18/82 følgende:

»Ved alle decentraliserede regionalkontorer vedrørende landbrug i alle regionens provinser oprettes et register over landbrugere, der har landbrug som hovederhverv.

Landbrugere med landbrug som hovederhverv, som er omfattet af lov nr. 153 af 9. maj 1975, lov nr. 352 af 10. maj 1976 og den regionale gennemførelseslov nr. 15 af 22. februar 1977 med senere ændringer og tillæg, kan optages i registret ...«

15. I de følgende artikler i lov nr. 18/82 fastsættes de betingelser, landbrugerne skal opfylde for at få tillagt status som »landbrugere med landbrug som hovederhverv«.

16. Consiglio regionale del Piemonte gennemførte ved afgørelse nr. 443-6462 af 28. juli 1983 [16] bestemmelserne i lov nr. 18/82 vedrørende oprettelse af registret over landbrugere, der har landbrug som hovederhverv (herefter »registret«). Kun fysiske personer, andelsforeninger i landbruget, som er oprettet i overensstemmelse med bestemmelserne om andelsdrift, og sammenslutninger af landbrugere kan anmode om at blive optaget i registret [17].

17. Optagelsen i registret har visse fordele for de pågældende, eftersom den uden videre medfører, at vedkommende regionalkontor anerkender, at de har den status som »landbrugere med landbrug som hovederhverv«,

14 — Bestemmelser om de generelle kriterier og betingelser for anvendelsen af forordning nr. 797/85 (GURI nr. 223 af 21.9.1985) som ændret den 26.9.1985 (*GURI* nr. 231 af 1.10.1985) og den 26.3.1986 (GURI nr. 80 af 7.4.1986).

15 — Bekendtgørelsens artikel 2. Det bemærkes, at den italienske lovgiver foretog denne ændring før dommen i Villa Banfi-sagen.

16 — *Bollettino ufficiale della regione Piemonte* nr. 35 af 31.8.1983.

17 — Artikel 2 og 3 i afgørelse nr. 443-6462.

som berettiger dem til landbrugsstøtte i henhold til direktiv 72/159 [18]. Derimod opnår personer, som ikke er optaget i registret, først denne status som »landbrugere med landbrug som hovederhverv« efter anmodning og efter en undersøgelse, der foretages i hvert enkelt tilfælde med henblik på »at indhente de samme grundlæggende oplysninger som dem, der er fastsat i bekendtgørelsen om optagelse i registret ...« [19].

18. Det er denne forskel i behandlingen af de to kategorier af landbrugere med landbrug som hovederhverv, som er baggrunden for tvisten mellem Saiagricola og »commissione provinciale«.

Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål

19. Domstolen har tidligere haft lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne, som det tilkommer at fastlægge indholdet af begrebet »landbrugere, der har landbrug som hovederhverv«, ifølge fællesskabslovgivningen kan begrænse begrebets anvendelsesområde, så det kun omfatter fysiske personer.

20. I dommen i Villa Banfi-sagen [20] udtalte Domstolen, at

»... direktivet [72/159] ikke blot ikke undtager juridiske personer fra sit anvendelsesområde, men udtrykkeligt bestemmer, at de er omfattet heraf, når de opfylder betingelserne i artikel 2 og omfattes af definitionen driftsleder med landbrug som hovederhverv i artikel 3, stk. 1. Da disse betingelser består uafhængigt af den juridiske persons retlige organisationsform, er medlemsstaterne altså ikke berettiget til at udelukke visse juridiske personer fra direktivets ordning alene med den begrundelse, at de har en bestemt retlig organisationsform. En sådan forskelsbehandling er i øvrigt i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, som medlemsstaterne skal overholde ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik«.

21. Ligeledes anførte Domstolen i dommen i sagen Tenuta il Bosco:

»Forordningen [nr. 797/85] udelukker — ligesom nævnte direktiv 72/159 — ikke juridiske personer. *Den henfører dem tværtimod udtrykkeligt under sit anvendelsesområde*, forudsat at de opfylder betingelserne i artikel 2. Disse betingelser er ikke afhængige af den retlige form, som den juridiske person

18 — Afgørelse nr. 445-6597 truffet af Consiglio regionale del Piemonte den 3.8.1983 (*Bollettino ufficiale della regione Piemonte* nr. 35 af 31.8.1983).

19 — A.st.

20 — Jf. fodnote 3, præmis 10.

har, og medlemsstaterne kan derfor ikke nægte juridiske personer at nyde godt af den ordning, der indføres i forordningen, alene fordi de har en bestemt retlig form.

Som fastslået af Domstolen (ovennævnte Villa Banfi-dom, præmis 10), vil en sådan forskelsbehandling i øvrigt stride mod forbuddet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, som medlemsstaterne skal overholde ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik« [21].

22. I overensstemmelse med de indlæg, der er indgivet af sagsøgeren i hovedsagen, Kommissionen og den italienske regering, finder jeg, at det af Consiglio di Stato forelagte spørgsmål må besvares benægtende af to hovedårsager.

23. At visse juridiske personer efter den anfægtede lov udelukkes fra at blive optaget i registret er dels *uforeneligt* såvel med ordlyden af som med formålet med de ovennævnte fællesskabsbestemmelser, dels *i strid* med princippet om forbud mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, som medlemsstaterne skal overholde ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik.

Afslaget på optagelse i registret er uforeneligt med fællesskabsretten

24. Efter lovgivningen i Regione Piemonte er juridiske personer ganske vist ikke udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 72/159 og forordning nr. 797/85, men nogle af dem kan ikke blive optaget i registret.

25. Formålet med det register, der er indført ved den anfægtede lov, er — uden at dette er påkrævet i henhold til fællesskabsbestemmelserne — at fastlægge, hvem der er omfattet af støtteordningen i henhold til direktiv 72/159. Det er netop på grund af, at den nationale lovgiver ved definitionen i 1975-loven af begrebet »landbruger med landbrug som hovederhverv« — en opgave, som i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/159 er pålagt medlemsstaterne under overholdelse af de betingelser, der er fastsat på fællesskabsplan [22] — har begrænset definitionens anvendelsesområde til visse juridiske personer, at disses optagelse i registret er blevet udelukket ved lov nr. 18/82.

21 — Præmis 15, min fremhævelse, og præmis 16.

22 — Jf. dom af 28.2.1978, sag 85/77, Azienda avicola Sant'Anna, Sml. s. 527, af 13.6.1978, sag 139/77, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 1317, og af 1.2.1979, sag 121/78, Bardi, Sml. s. 221.

26. Det fremgår såvel af formålet [23] med som ordlyden [24] af fællesskabslovgivningen, at landbrugerens retlige organisationsform ikke er afgørende for dennes status som »landbruger med landbrug som hovederhverv«. Derimod tillægger fællesskabslovgiver de udtrykkelige betingelser, der er fastsat, en helt anden betydning. Således skal jeg erindre om, at det i artikel 2, stk. 5, i forordning nr. 797/85 og artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/159 bestemmes, at medlemsstaternes definition af begrebet »landbrug som hovederhverv« med henblik på disse bestemmelser »mindst [skal] omfatte det krav, at den del af indkomsten, der kommer fra landbrugsbedriften, udgør 50% eller mere af landbrugerens samlede indkomst, og at den arbejdstid, som anvendes til aktiviteter uden for bedriften, udgør mindre end halvdelen af landbrugerens samlede arbejdstid«. Ved i de samme artikler at præcisere, at medlemsstaterne skal tage hensyn til disse kriterier ved definitionen af begrebet »landbrug som hovederhverv«, når der er tale om juridiske personer, har lovgiver klart angivet, at disse falder ind under anvendelsesområdet for den således indførte støtteordning, når de opfylder de nødvendige betingelser. Domstolen har fulgt denne analyse i dommen i sagerne Villa Banfi og Tenuta il Bosco, idet den fastslog, at medlemsstaterne ikke kan nægte visse kategorier af juridiske personer fordelene i henhold til direktiv 72/159 — og senere forordning nr. 797/85 — alene på grund af deres retlige organisationsform.

27. Af de ovenfor anførte grunde mener jeg, at det er uforeneligt med fællesskabsretten at udelukke sagsøgeren fra at blive optaget i registret alene på grund af dennes retlige organisationsform.

Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

28. Udelukkelsen fra optagelse i registret stiller juridiske personer ringere end fysiske personer, som kan blive optaget i registret. Som vi har set [25], er fremlæggelsen af et bevis for optagelsen i registret tilstrækkelig til at godtgøre den status som landbruger med landbrug som hovederhverv, der kræves for at få støtte, som samfinansieres af Fællesskabet, mens landbrugere, der ikke er optaget i registret, opnår bevis for, at de har denne status, efter en længere og mere kompliceret procedure. Der er ikke givet nogen begrundelse for denne ulige behandling [26].

29. Jeg er derfor af den opfattelse, at ligebehandlingsprincippet i traktatens artikel 40, stk. 3 [27], er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter visse juridiske personer ikke kan blive optaget i et register som det,

23 — Jf. navnlig anden, tredje, fjerde og femte betragtning til direktiv 72/159 og anden, tredje, fjerde, femte og sjette betragtning til forordning nr. 797/85.

24 — Jf. artikel 2 i direktiv 72/159 og artikel 2, stk. 1-4, i forordning nr. 797/85.

25 — Jf. punkt 16 og 17 i nærværende forslag til afgørelse.

26 — Jf. s. 4, punkt 3, i oversættelsen til fransk af den italienske regerings indlæg.

27 — Jf. dommen i Villa Banfi-sagen, præmis 10, og dommen i Tenuta il Bosco-sagen, præmis 16.

der er omhandlet i den pågældende regionallovgivning, på grund af deres retlige organisationsform.

30. Følgelig må det spørgsmål, den nationale ret har forelagt, besvares benægtende.

Forslag til afgørelse

31. Efter disse bemærkninger skal jeg foreslå, at det af Consiglio di Stato forelagte spørgsmål besvares således:

»Rådets direktiv 72/159/EØF af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter og Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke må behandle landbrugere med landbrug som hovederhverv forskelligt på grund af deres retlige organisationsform, og dette gælder også, når der kun er tale om at fastsætte et særligt identifikationssystem ved at oprette et register, der kun kan omfatte fysiske personer.«