CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER van 29 mei 1997 *

1. De Consiglio di Stato verzoekt het Hof om uitlegging van richtlijn 72/159/EEG van de Raad van 17 april 1972 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven [1], en van verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur. [2]

Het Hof wordt in wezen nogmaals [3] verzocht te verklaren, of die richtlijnen de Lid-Staten toestaan „ondernemers met als hoofdberoep landbouw" wegens hun rechtsvorm verschillend te behandelen.

Het rechtskader en het procesverloop

2. Bij besluit van 3 juni 1991 heeft de te Vercelli gevestigde provinciale commissie voor het beheer van het beroepsregister van ondernemers met als hoofdberoep landbouw het verzoek om inschrijving van Saiagricola SpA (hierna: „Saiagricola") geweigerd op grond dat volgens de bewoordingen van de regionale wet van Piemonte nr. 18 van 23 augustus 1982 [4] *enkel natuurlijke personen* in dat register kunnen worden ingeschreven. [5]

3. Dat besluit is door het Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte bij vonnissen van 6 mei en 3 juni 1993 vernietigd op grond dat wet nr. 18/82 in strijd is met de bepalingen van richtlijn 72/159, volgens welke de hoedanigheid van „bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw" niet uitsluitend aan natuurlijke personen mag worden verleend.

4. Op het hoger beroep van de Regione Piemonte besloot de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te vragen

„(...) of, gelet op richtlijn 72/159/EEG van de Raad van 17 april 1972 en verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB 1972, L 96, blz. 1.

2 — PB 1985, L 93, blz. 1.

3 — Arresten van 18 december 1986, zaak 312/85, Villa Banfi, Jurispr. 1986, blz. 4039, en 15 oktober 1992, zaak C-162/91, Tenuta il Bosco, Jurispr. 1992, blz. I-5279.

4 — „Modifiche e complementi alle leggi regionali 12 maggio 1975, n. 27, e 16 maggio 1980, n. 44, relative all'istituzione dell'albo professionale degli imprenditori agricoli" (*Gazzetta ufficiale della Regione Piemonte* n. 35 van 1 september 1982; hierna: „wet nr. 18/82" of „de bestreden wet").

5 — Bij mijn onderzoek van het nationale rechtskader in de punten 14 e. v. van deze conclusie, zal ik hierop nader ingaan.

1985, rekening houdend met de doelstelling, een gemeenschappelijk landbouwbeleid te ontwikkelen in een stelsel van non-discriminatie tussen ondernemers, de nationale of regionale wetgever nog gerechtigd is, een verschil in behandeling van de individuele ondernemers in te voeren, zij het slechts door te voorzien in een bijzondere identificatieregeling in de vorm van een specifiek register waarin enkel die ondernemers kunnen worden ingeschreven"? [6]

Het rechtskader

Het communautair rechtskader

5. *Richtlijn 72/159* beoogt „de structurele voorwaarden te scheppen voor een merkbare verbetering van het inkomen en van de arbeids- en productieomstandigheden in de landbouw" [7] en voert daartoe een regeling in ter aanmoediging en ondersteuning van „landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden".

6. Artikel 2 bepaalt, dat „een landbouwbedrijf met ontwikkelingsmogelijkheden" een bedrijf is waarvan het bedrijfshoofd landbouw als hoofdberoep uitoefent, over voldoende vakbekwaamheid beschikt, zich ertoe verplicht vanaf het begin van het ontwikkelingsplan een boekhouding bij te houden en een ontwikkelingsplan voor het bedrijf opstelt dat aan de in de richtlijn gestelde voorwaarden beantwoordt. Bovendien preciseert dit artikel, dat het arbeidsinkomen van het bedrijf lager moet zijn dan het arbeidsinkomen dat wordt verkregen met niet-agrarische werkzaamheden in het gebied. Het artikel bevat echter geen enkele aanwijzing over de rechtsvorm die dergelijke bedrijven moeten kiezen.

7. Artikel 3 bepaalt, dat de Lid-Staten het begrip „bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw" moeten definiëren met inachtneming van bepaalde voorwaarden wanneer het om natuurlijke personen gaat. Die voorwaarden moeten verzekeren, dat het bedrijfshoofd ten minste 50 % van zijn inkomen uit het landbouwbedrijf behaalt en daaraan ten minste de helft van zijn arbeidsduur besteedt, terwijl het de Lid-Staten vrij staat om wat deze twee punten betreft strengere voorwaarden te stellen. Met name rekening houdend met die criteria definiëren de Lid-Staten dit begrip wanneer het om een rechtspersoon gaat. [8]

8. Bij *verordening nr. 797/85* zijn de communautaire basisregels voor het landbouwstructuurbeleid vastgesteld. Deze verordening heeft tot doel de doeltreffendheid van de communautaire landbouwstructuur te verbeteren. Daartoe wordt een gemeenschappelijke actie ingesteld en wordt voorzien in de financiële bijdrage van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw aan maatregelen die verband houden

6 — Blz. 6 van de Nederlandse versie van de verwijzingsbeschikking.

7 — Artikel 1, lid 1.

8 — Lid 1.

met investeringen in landbouwbedrijven, zonder daarvan evenwel de rechtsvorm te preciseren. [9]

Met inachtneming van de in de vorige alinea aangegeven criteria definiëren de Lid-Staten dit begrip voor andere dan natuurlijke personen."

9. De criteria waaraan landbouwbedrijven moeten voldoen om voor de in titel I van de verordening bedoelde steunregeling voor investeringen in aanmerking te komen, worden in artikel 2 van de verordening uitputtend beschreven. De Lid-Staten moeten het begrip „bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw" met inachtneming van bepaalde minimumvoorwaarden definiëren.

11. Teneinde de bepalingen van verordening nr. 797/85 te verduidelijken en te vereenvoudigen heeft de gemeenschapswetgever die gecodificeerd bij verordening (EEG) nr. 2328/91 [10]. Artikel 5, lid 5, neemt in vrijwel dezelfde bewoordingen het reeds genoemde artikel 2, lid 5, over. Verordening nr. 2328/91, in werking getreden op 9 augustus 1991 [11], heeft verordening nr. 797/85 [12] ingetrokken en vervangen.

Het nationale rechtskader

10. In lid 5 van dat artikel, waarin de tekst van artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/159 in vrijwel dezelfde bewoordingen is overgenomen, wordt bepaald:

„De Lid-Staten definiëren het begrip ‚bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw' voor de toepassing van deze verordening. Voor natuurlijke personen behelst deze definitie ten minste de voorwaarde dat het inkomen uit het landbouwbedrijf 50 % of meer van het totale inkomen van het bedrijfshoofd bedraagt en dat de aan werkzaamheden buiten het bedrijf bestede arbeidstijd minder dan de helft van de totale arbeidstijd van het bedrijfshoofd uitmaakt.

12. In de Italiaanse rechtsorde werd het begrip „bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw" om te beginnen vastgesteld bij de wet van 9 mei 1975. [13] Volgens de artikelen 12 en 13 van die wet kunnen slechts natuurlijke personen, overeenkomstig de samenwerkingsbepalingen opgerichte landbouwcoöperaties en verenigingen van landbouwondernemers in aanmerking komen voor de in richtlijn 72/159 bedoelde maatregelen. Pas na de inwerkingtreding van verordening nr. 797/85 is de wet van 1975

9 — Artikel 1.

10 — Verordening van de Raad van 15 juli 1991 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur (PB 1991, L 218, blz. 1) (eerste overweging van de considerans).

11 — Dus na de feiten die aan de verwijzende rechter zijn voorgelegd.

12 — Artikel 40, lid 1, van verordening nr. 2328/91.

13 — Legge n. 153, relativa all'attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura (*GURI* 137 van 26 mei 1975, blz. 3298, hierna: „de wet van 1975").

aangevuld — en gedeeltelijk gewijzigd — bij een besluit van de minister van landbouw en bosbouw van 12 september 1985 [14], waarbij de personen-vennootschappen werden opgenomen in de kring van degenen die eventueel voor de voordelen van de in verordening nr. 797/85 bedoelde maatregelen in aanmerking komen. [15]

13. Binnen de hun verleende medewetgevingsbevoegdheid op landbouwgebied hebbend de Italiaanse regio's in het kader van de door de nationale regeling geformuleerde beginselen gedetailleerde regels voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht vastgesteld.

14. Zo bepaalt artikel 1 van wet nr. 18/82:

„Binnen elke gedecentraliseerde regionale dienst voor landbouw in elke provincie van de streek wordt een beroepsregister van ondernemers met als hoofdberoep landbouw opgericht. Ondernemers met als hoofdberoep landbouw als bedoeld in wet nr. 153 van 9 mei 1975, wet nr. 352 van 10 mei 1976 en regionale uitvoeringswet nr. 15 van 22 februari 1977, alsmede de latere wijzigingen en aanvullingen ervan, kunnen zich in het register laten inschrijven (...)"

15. In de volgende artikelen van wet nr. 18/82 worden de voorwaarden vastgesteld waaraan de ondernemers moeten voldoen teneinde de status „ondernemer met als hoofdberoep landbouw" te verkrijgen.

16. Bij besluit nr. 443-6462 van 28 juli 1983 [16] zijn de voorschriften van wet nr. 18/82 met betrekking tot de oprichting van het beroepsregister van ondernemers met als hoofdberoep landbouw (hierna: „register") ten uitvoer gelegd. Slechts natuurlijke personen, overeenkomstig de samenwerkingsbepalingen opgerichte landbouwcoöperaties en verenigingen van landbouwondernemers kunnen om inschrijving in dat register verzoeken. [17]

17. Voor de betrokkenen brengt die inschrijving bepaalde voordelen mee, doordat de bevoegde regionale dienst ambtshalve de hoedanigheid „ondernemer met als hoofdberoep landbouw" erkent, waardoor het recht

14 — Disposizioni relative ai criteri e alle modalità di ordine generale per l'applicazione del regolamento n. 797/85 (*GURI* nr. 223 van 21 september 1985), gewijzigd op 26 september 1985 (*GURI* nr. 231 van 1 oktober 1985), en op 26 maart 1986 (*GURI* nr. 80 van 7 april 1986).

15 — Artikel 2 van dat besluit. Opgemerkt zij, dat die wijziging vóór het reeds genoemde arrest Villa Banfi door de Italiaanse wetgever is aangebracht.

16 — *Gazzetta ufficiale della Regione Piemonte* nr. 35 van 31 augustus 1983.

17 — Artikelen 2 en 3 van besluit nr. 443-6462.

op de bij richtlijn 72/159 bedoelde landbouwsteun ontstaat. [18] Voor nietingeschrevenen wordt die hoedanigheid „ondernemer met als hoofdberoep landbouw" op verzoek van de betrokkenen pas toegekend na een per geval verricht onderzoek ter „verkrijging van dezelfde fundamentele gegevens en inlichtingen als de in de regeling met betrekking tot de inschrijving in het register bedoelde (...)". [19]

18. Dit verschil in behandeling tussen twee categorieën van ondernemers met als hoofdberoep landbouw ligt aan het geschil tussen Saiagricola en de provinciale commissie ten grondslag.

Antwoord op de prejudiciële vragen

19. Bij een eerdere gelegenheid heeft het Hof zich reeds uitgesproken over de vraag, of de gemeenschapswetgeving de Lid-Staten die de inhoud van het begrip „ondernemer met als hoofdberoep landbouw" moeten preciseren, toestaat de werkingssfeer ervan tot natuurlijke personen te beperken.

20. In het eerdergenoemde arrest Villa Banfi was het Hof van oordeel:

„(...) richtlijn 72/159 sluit rechtspersonen niet enkel niet van haar werkingssfeer uit, doch brengt ze er juist uitdrukkelijk onder, indien zij aan de voorwaarden van artikel 2 voldoen en aan de overeenkomstig artikel 3, lid 1, van het begrip bedrijfshoofd met hoofdberoep landbouw gegeven definitie beantwoorden. Daar deze voorwaarden geen verband houden met de rechtsvorm waarin de rechtspersoon is opgericht, moet worden geconcludeerd dat de Lid-Staten aan rechtspersonen de voordelen van de regeling van de richtlijn niet enkel op grond van hun rechtsvorm kunnen onthouden. Een dergelijk verschil in behandeling zou trouwens in strijd zijn met het non-discriminatiebeginsel van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, dat de Lid-Staten bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in acht dienen te nemen." [20]

21. Ook in het eerdergenoemde arrest Tenuta il Bosco heeft het Hof verklaard:

„Evenals richtlijn 72/159 sluit (verordening nr. 797/85) niet alleen rechtspersonen niet van haar werkingssfeer uit, *maar brengt zij hen er juist uitdrukkelijk onder*, zodra zij aan de door artikel 2 gestelde voorwaarden voldoen. Daar deze voorwaarden onafhankelijk zijn van de rechtsvorm waarin de rechtspersoon is opgericht, kunnen de Lid-Staten de

18 — Besluit nr. 445-6597 van de streekraad van de Regione Piemonte van 3 augustus 1983 (*Gazzetta ufficiale della Regione Piemonte* nr. 35 van 31 augustus 1983).

19 — Ibidem.

20 — R. o. 10.

voordelen van de regeling van de verordening niet aan rechtspersonen onthouden op de enkele grond dat zij een bepaalde rechtsvorm hebben.

Zoals het Hof heeft opgemerkt (arrest Villa Banfi, reeds aangehaald, r. o. 10), zou een dergelijk verschil in behandeling trouwens in strijd zijn met het non-discriminatiebeginsel van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, dat de Lid-Staten bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in acht dienen te nemen." [21]

22. Overeenkomstig de opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding, de Commissie en de Italiaanse regering, ben ik van mening, dat de vraag van de Consiglio di Stato ontkennend moet worden beantwoord om twee essentiële redenen.

23. Dat bepaalde rechtspersonen door de bestreden wet van inschrijving in het register worden uitgesloten is zowel naar de letter als de geest van de genoemde communautaire teksten in de eerste plaats *onverenigbaar* en in de tweede plaats *in strijd* met het in artikel 40, lid 3, van het Verdrag neergelegde discriminatiebeginsel dat de Lid-Staten bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in acht dienen te nemen.

Onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de weigering tot inschrijving

24. Weliswaar sluit de regionale wettelijke regeling van Piemonte rechtspersonen niet van de werkingssfeer van richtlijn 72/159 en verordening nr. 797/85 uit, maar op grond daarvan kunnen sommigen van hen niet in het register worden ingeschreven.

25. Het bij de regeling opgerichte register is — zonder dat de communautaire teksten ertoe dwingen — bestemd om te bepalen wie voor de steunregeling van richtlijn 72/159 in aanmerking komt. Juist omdat de nationale wetgever, toen hij in de wet van 1975 het begrip „ondernemer met als hoofdberoep landbouw" definieerde — ingevolge artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/159 een taak voor de Lid-Staten met inachtneming van op communautair niveau vastgestelde voorwaarden [22] — de werkingssfeer van de definitie tot bepaalde rechtspersonen heeft beperkt, is de inschrijving in het register voor hen door wet nr. 18/82 uitgesloten.

21 — R. o. 15, cursivering van mij, en r. o. 16.

22 — Zie arresten van 28 februari 1978, zaak 85/77, Azienda avicola Sant'Anna, Jurispr. 1978, blz. 527; 13 juni 1978, zaak 139/77, Denkavit Futtermittel, Jurispr. 1978, blz. 1317, en 1 februari 1979, zaak 121/78, Bardi, Jurispr. 1979, blz. 221.

26. Zowel uit het doel [23] als uit de bewoordingen [24] van de communautaire regeling volgt, dat de rechtsvorm van het landbouwbedrijf niet bepalend is voor de vraag of het de status van „ondernemer met als hoofdberoep landbouw" krijgt. De gemeenschapswetgever hecht juist een heel ander belang aan de nauwkeurige voorwaarden die hij heeft vastgesteld. Zo bepalen de artikelen 2, lid 5, van verordening nr. 797/85 en 3, lid 1, van richtlijn 72/159 — zoals reeds gezegd — dat de voor de toepassing van die teksten door de Lid-Staten vastgestelde definitie van „bedrijfshoofd met als hoofdberoep landbouw" ten minste de voorwaarde moet bevatten, „dat het inkomen uit het landbouwbedrijf 50 % of meer van het totale inkomen van het bedrijfshoofd bedraagt en dat de aan werkzaamheden buiten het bedrijf bestede arbeidstijd minder dan de helft van de totale arbeidstijd van het bedrijfshoofd uitmaakt". Door in dezelfde artikelen te preciseren, dat de Lid-Staten bij het definiëren van het begrip „bedrijfshoofd met als hoofdberoep landbouw", wanneer het om rechtspersonen gaat, rekening met die criteria moeten houden, heeft de wetgever duidelijk aangegeven, dat laatstgenoemden binnen de werkingssfeer van de aldus ingevoerde steunregeling voor de landbouw vallen, zodra zij aan de vereiste voorwaarden voldoen. In de eerdergenoemde arresten Villa Banfi en Tenuta il Bosco heeft het Hof dat standpunt gevolgd en verklaard, dat de Lid-Staten geen enkele speelruimte hebben om bepaalde rechtspersonen de voordelen van richtlijn 72/159 — en vervolgens van verordening nr. 797/85 — enkel wegens hun rechtsvorm te ontzeggen.

27. Gelet op het voorgaande is de uitsluiting van inschrijving in het register enkel wegens verzoeksters rechtsvorm mijns inziens onverenigbaar met de gemeenschapsregeling.

Schending van het beginsel van gelijke behandeling

28. De uitsluiting van inschrijving in het register plaatst rechtspersonen in een minder gunstige positie dan natuurlijke personen die wel voor die inschrijving in aanmerking komen. Zoals reeds vermeld [25], is het tonen van de verklaring waaruit die inschrijving blijkt immers voldoende bewijs van de hoedanigheid van ondernemer met als hoofdberoep landbouw, die nodig is ter verkrijging van door de Gemeenschap medegefinancierde steun, terwijl die hoedanigheid pas na een langere en moeilijkere procedure aan niet-ingeschrevenen wordt toegekend. Voor deze ongelijke behandeling is echter geen enkele aantoonbare rechtvaardiging. [26]

29. Naar mijn mening verzet het in artikel 40, lid 3, van het Verdrag neergelegde beginsel van gelijke behandeling [27] zich dus tegen een nationale regeling op grond waarvan bepaalde rechtspersonen wegens hun

23 — Zie met name de tweede, derde, vierde en vijfde overweging van de considerans van richtlijn 72/159 en de tweede, derde, vierde, vijfde en zesde overweging van de considerans van verordening nr. 797/85.

24 — Zie artikel 2 van richtlijn 72/159 en artikel 2, leden 1-4, van verordening nr. 797/85.

25 — Zie de punten 16 en 17 van deze conclusie.

26 — Blz. 4, van de opmerkingen van de Italiaanse regering.

27 — Arresten Villa Banfi, reeds aangehaald, r. o. 10, en Tenuta il Bosco, reeds aangehaald, r. o. 16.

rechtsvorm niet kunnen worden ingeschreven in een register van het type als bedoeld in de betrokken regionale wettelijke regeling.

30. Bijgevolg moet de vraag van de verwijzende rechter ontkennend worden beantwoord.

Conclusie

31. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vraag van de Consiglio di Stato te beantwoorden als volgt:

„Richtlijn 72/159/EEG van de Raad van 17 april 1972 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven, en verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij een Lid-Staat niet toestaan ondernemers met als hoofdberoep landbouw wegens hun rechtsvorm verschillend te behandelen, ook niet wanneer het uitsluitend gaat om een speciale identificatieregeling die voorvloeit uit de oprichting van een specifiek voor natuurlijke personen bestemd register."