JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
29 päivänä toukokuuta 1997 *

1. Consiglio di Stato on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen maatilojen nykyaikaistamisesta 17 päivänä huhtikuuta 1972 annetun neuvoston direktiivin 72/159/ETY [1] ja maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 797/85 [2] tulkinnasta.

Kysymyksellä halutaan selvittää lähinnä uudemman kerran, [3] oikeuttavatko nämä säädökset jäsenvaltiot kohtelemaan "päätoimisia maanviljelijöitä" eri tavoin näiden viljelijöiden oikeudellisen muodon tähden.

Asian tosiseikat ja menettelyllinen puoli

2. Ammatillista rekisteriä päätoimisista maanviljelijöistä pitämään osoitettu Vercellin provinssitoimikunta hylkäsi 3.6.1991 tekemällään päätöksellä Saiagricola SpA:n (jäljempänä Saiagricola) vaatimuksen sen merkitsemisestä kyseiseen rekisteriin sillä perusteella, että Regione Piemonten 23.8.1982 annetun alueellisen lain n:o 18 [4] mukaan *ainoastaan luonnolliset henkilöt* ovat oikeutettuja tulemaan merkityiksi tähän rekisteriin. [5]

3. Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte kumosi tämän päätöksen 6.5.1993 ja 3.6.1993 antamillaan tuomioilla sillä perusteella, että laki n:o 18 oli ristiriidassa direktiivin 72/159/ETY määräysten kanssa, joissa kiellettiin rajoittamasta päätoimisen maanviljelijän aseman myöntämistä yksinomaan luonnollisille henkilöille.

4. Asian siirryttyä Regione Piemonten valituksesta Consiglio di Staton ratkaistavaksi tämä lykkäsi asian käsittelyn ja esitti EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"— — onko kansallisella tai alueellisella lainsäätäjällä 17.4.1972 annettuun neuvoston direktiiviin 72/159/ETY ja 12.3.1985 annet-

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 96, s. 1.

2 — EYVL L 93, s. 1.

3 — Asia 312/85, Villa Banfi, tuomio 18.12.1986 (Kok. 1986, s. 4039) ja asia C-162/91, Tenuta il Bosco, tuomio 15.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5279).

4 — Päätoimisista maanviljelijöistä pidettävän ammatillisen rekisterin perustamista koskevien alueellisten lakien n:o 27/12.5.1975 ja n:o 44/16.5.1980 muuttamisesta ja täydentämisestä annettu laki (Gazzetta ufficiale della regione Piemonte n:o 35/1.9.1982; jäljempänä laki n:o 18 tai riidanalainen laki).

5 — Palaan yksityiskohtaisemmin tähän kansallisen lainsäädännön tarkastelun yhteydessä tämän ratkaisuehdotukseni 14 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

tuun neuvoston asetukseen N:o 797/85 perustuen sekä ottaen huomioon niiden tavoitteen kehittää yhteisön yhteistä maatalouspolitiikkaa ilman maanviljelijöiden välistä syrjintää edelleen oikeus kohdella yksityisiä maanviljelijöitä eri tavoin silloinkaan, kun kysymys on yksinomaan erityisen yksilöintimenetelmän käyttöönotosta muodostamalla varta vasten tähän tarkoitettu rekisteri?" [6]

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeus

5. *Direktiivillä 72/159/ETY* pyritään "luomaan rakenteelliset edellytykset tulojen, työolosuhteiden ja maataloustuotannon merkittävälle kohentamiselle" [7] sekä otetaan tätä varten käyttöön "kehittymään pystyville maatiloille" tarkoitettu kannustus- ja tukijärjestelmä.

6. Direktiivin 2 artiklan mukaan "kehittymään pystyviksi maatiloiksi" katsotaan tilat, joiden viljelijä harjoittaa maataloustuotantoa päätoimisesti, omaa riittävän ammattitaidon tähän, on sitoutunut pitämään kirjaa maatilansa talousasioista ja on laatinut maatalousyrityksensä kehittämisestä sellaisen suunnitelman, joka täyttää direktiivissä asetetut vaatimukset. Tässä artiklassa lisäksi täsmennetään, että tuettavan maatilan työtulon on oltava pienempi kuin kyseisellä seudulla muilla aloilla kuin maataloustuotannossa työskentelevillä. Artiklassa ei kuitenkaan esitetä mitään vaatimuksia tällaisten maatalousyritysten oikeudellisen muodon suhteen.

7. Direktiivin 3 artiklassa esitetään, että jäsenvaltioiden asiana on määritellä "päätoimisen viljelijän" käsite, jonka on luonnollisten henkilöiden osalta täytettävä tietyt vähimmäisedellytykset. Näiden edellytysten avulla on varmistettava, että maanviljelijä saa vähintään 50 prosenttia tuloistaan maataloudesta ja että hänen kokonaistyöajastaan vähintään puolet kuluu maatalouden harjoittamiseen, niiden kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden oikeutta säätää näiltä kahdelta osin tiukemmistakin vaatimuksista. Jäsenvaltioiden on määriteltävä tämä käsite oikeushenkilöiden osalta ottaen huomioon erityisesti nämä perusteet. [8]

8. *Asetuksessa N:o 797/85* määritetään yhteisön oikeuden normiperusta maatalouden rakennepolitiikan alalla. Tällä asetuksella, jolla pyritään yhteisön maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamiseen, otetaan tätä varten käyttöön yhteinen toiminta ja säädetään Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) osallistumisesta maatiloihin kohdistuviin investointi-

6 — Ks. ennakkoratkaisupyyntö tältä osin.

7 — Direktiivin 1 artiklan 1 kohta.

8 — Direktiivin 3 artiklan 1 kohta.

toimenpiteisiin, mutta siinä ei kuitenkaan määritetä tässä tarkoitettujen maatalousyritysten oikeudellista muotoa. [9]

9. Asetuksen 2 artiklassa määritellään tyhjentävästi ne vaatimukset, jotka asetuksen 1 osastossa tarkoitettuun investointitukeen oikeutettujen maatilojen on täytettävä, ja vaaditaan jäsenvaltioita määrittelemään tiettyjä vähimmäisedellytyksiä noudattaen "päätoimisen viljelijän" käsite.

10. Saman artiklan 5 kohdassa, jossa käytännössä sanatarkasti toistetaan direktiivin 72/159/ETY 3 artiklan 1 kohdan säännös, todetaan siten täsmällisesti seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on määriteltävä tämän asetuksen soveltamiseksi käsite 'päätoiminen viljelijä'.

Tämän määritelmän on luonnollisten henkilöiden osalta sisällettävä ainakin edellytys, että tilalta saatu tulo muodostaa vähintään 50 prosenttia viljelijän kokonaistuloista ja että maatilan ulkopuolinen työaika on vähemmän kuin puolet viljelijän kokonaistyöajasta.

Jäsenvaltioiden on toisessa alakohdassa mainitut perusteet huomioon ottaen määriteltävä mainittu käsite, kun on kyse muista kuin luonnollisista henkilöistä."

11. Asetuksen N:o 797/85 säännösten selventämiseksi ja järkiperäistämiseksi yhteisön lainsäätäjä ryhtyi maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2328/91 [10] toteutettuun kodifiointiin; tähän asetukseen otettiin sen 5 artiklan 5 kohdaksi käytännössä samasanainen säännös kuin edellä lainattu asetuksen N:o 797/85 2 artiklan 5 kohta. Asetuksella N:o 2328/91 on sen voimaantulosta 9.8.1991 lukien [11] kumottu asetus N:o 797/85, [12] jonka se korvaa.

Kansallinen lainsäädäntö

12. Italian oikeusjärjestyksessä päätoimisen viljelijän käsite on ensimmäistä kertaa määritelty 9.5.1975 annetussa laissa. [13] Sen 12 §:n ja 13 §:n mukaan direktiivissä 72/159/ETY tarkoitettujen toimenpiteiden edunsaajina voivat ainoastaan olla luonnolliset henkilöt, osuuskuntasääntelyn mukaisesti muodostuneet maatalousosuuskunnat ja maanviljelijöiden yhteenliittymät. Vasta asetuksen N:o 797/85 voimaantulon jälkeen vuoden

9 — Asetuksen 1 artikla.

10 — EYVL L 218, s. 1; asetuksen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

11 — Asetus N:o 2328/91 on siis tullut voimaan niiden tapahtumien jälkeen, joita kansallisen tuomioistuimen nyt esillä olevassa asiassa on arvioitava.

12 — Asetuksen N:o 2328/91 40 artiklan 1 kohta.

13 — Maatalouden uudistamista koskevien EY:n neuvoston direktiivien täytäntöönpanolaki n:o 153 (Gazzetta Ufficiale di Repubblica Italiana, jäljempänä GURI, n:o 137, 26.5.1975, s. 3298; jäljempänä vuoden 1975 laki).

1975 lakia täydennettiin — ja osittain muutettiin — Italian maa- ja metsätalousministeriön 12.9.1985 antamalla päätöksellä, [14] jolla sisällytettiin henkilöyhtiöt asetuksessa N:o 797/85 tarkoitettujen toimenpiteiden mahdollisten edunsaajien joukkoon. [15]

13. Maatalouden alalla Italian aluehallinnollisille yksiköille (Regione) myönnetyn rinnakkaisen lainsäädäntövallan turvin ne ovat antaneet kansallisen lainsäädännön vahvistamien periaatteiden osoittamissa rajoissa yksityiskohtaisemmat säännökset yhteisön oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

14. Lain n:o 18 1 §:ssä säädetään siten seuraavasti:

"Jokaisessa hajautetun maataloushallinnon piiritoimistossa otetaan käyttöön päätoimisista maanviljelijöistä pidettävä ammatillinen rekisteri.

Laissa n:o 153/9.5.1975, laissa n:o 352/10.5.1976 ja alueellisessa täytäntöönpanolaissa n:o 15/22.2.1977 sekä näiden lakien myöhemmissä muutoksissa ja täydennyksissä tarkoitetut päätoimiset viljelijät voivat ilmoittautua rekisteriin — —".

15. Lain n:o 18 seuraavissa säännöksissä määritetään ne edellytykset, jotka maanviljelijöiden on täytettävä kuuluakseen "päätoimisiin maanviljelijöihin".

16. Regione Piemonten alueellinen neuvosto on pannut 28.7.1983 antamallaan päätöksellä n:o 443-6462 [16] täytäntöön lain n:o 18 säännökset päätoimisista maanviljelijöistä pidettävän ammatillisen rekisterin perustamisesta (jäljempänä rekisteri). Ainoastaan luonnolliset henkilöt, osuuskuntasääntelyn mukaisesti muodostetut maatalousosuuskunnat ja maanviljelijöiden yhteenliittymät voivat vaatia merkitsemistään tähän rekisteriin. [17]

17. Tästä rekisterimerkinnästä seuraa sen saajille varmaa hyötyä, koska se merkitsee, että alueellisesti toimivaltainen hallintoviranomainen tunnustaa sen saajan "päätoimiseksi maanviljelijäksi", mikä taas oikeuttaa direk-

14 — Asetuksen N:o 797/85 soveltamisperusteisiin ja -menettelyyn liittyvät yleiset määräykset (GURI, n:o 223, 21.9.1985), joita muutettiin 26.9.1985 (GURI, n:o 231, 1.10.1985) ja 26.3.1986 (GURI, n:o 80, 7.4.1986).

15 — Tämän päätöksen 2 §. On syytä panna merkille Italian lainsäätäjän toteuttaneen tämän muutoksen ennen edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Villa Banfi annettua tuomiota.

16 — Gazzetta ufficiale della regione Piemonte n:o 35/31.8.1983.

17 — Edellä alaviitteen 16 kohdassa yksilöidyn päätöksen n:o 443-6462 2 ja 3 §.

tiivissä 72/159/ETY tarkoitettuihin maataloustukiin. [18] Sitä vastoin sellaisille hakijoille, joita ei merkitä rekisteriin, ei myönnetä kyseistä "päätoimisen maanviljelijän" asemaa muutoin kuin sellaisen tapauskohtaisen tutkimuksen perusteella, jonka tarkoituksena on "saada samat perustavanluonteiset tiedot kuin mistä on säädetty rekisteriin merkitsemistä koskevassa säädöksessä — —". [19]

18. Esillä oleva Saiagricolan ja provinssitoimikunnan välinen riita-asia on aiheutunut juuri siitä, että näitä kahta päätoimisten maanviljelijöiden ryhmää kohdellaan eri tavalla.

Ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus

19. Yhteisöjen tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus lausua kysymyksestä, saavatko jäsenvaltiot täyttäessään niille kuuluvaa tehtävää täsmentää päätoimisen maanviljelijän käsitteen sisältöä yhteisön oikeuden mukaan rajoittaa tämän käsitteen soveltamisalaa ainoastaan luonnollisiin henkilöihin.

20. Edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Villa Banfi annetussa tuomiossa [20] yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"— — direktiivissä (72/159/ETY) ei ole mitenkään suljettu sen soveltamisalan ulkopuolelle oikeushenkilöitä, vaan ne on nimenomaisesti sisällytetty siihen silloin, kun ne täyttävät 2 artiklassa asetetut edellytykset ja vastaavat 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä päätoimisen maanviljelijän määritelmää. Koska nämä edellytykset ovat riippumattomia oikeushenkilön oikeudellisesta muodosta, jäsenvaltioilla ei ole oikeutta kieltäytyä myöntämästä direktiivin järjestelmän mukaisia etuja oikeushenkilöille yksinomaan sen perusteella, että niillä on tietynlainen oikeudellinen muoto. Tällainen erilainen kohtelu olisi lisäksi ristiriidassa ETY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan mukaisen syrjintäkiellon periaatteen kanssa, jota jäsenvaltioiden on noudatettava yhteistä maatalouspolitiikkaa toteuttaessaan."

21. Samalla tavoin yhteisöjen tuomioistuin vahvisti edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Tenuta il Bosco annetussa tuomiossa, että

"(k) uten edellä viitatussa direktiivissä 72/159/ETY, asetuksessa [N:o 797/85] ei ole mitenkään suljettu sen soveltamisalan ulkopuolelle oikeushenkilöitä, *vaan ne on nimenomaisesti sisällytetty siihen* silloin, kun ne täyttävät 2 artiklassa asetetut edellytykset. Koska nämä edellytykset ovat riippumattomia oikeushenkilön oikeudellisesta muo-

18 — Regione Piemonten alueellisen neuvoston päätös 3.8.1983 n:o 445-6597 (Gazzetta ufficiale della regione Piemonte n:o 35/31.8.1983).

19 — Edellisessä alaviitteessä mainittu päätös.

20 — Tuomion 10 kohta.

dosta, jäsenvaltioilla ei ole oikeutta kieltäytyä myöntämästä asetuksen järjestelmän mukaisia etuja oikeushenkilöille yksinomaan sen perusteella, että niillä on tietynlainen oikeudellinen muoto.

Kuten yhteisöjen tuomioistuin on korostanut (em. asia Villa Banfi, tuomion 10 kohta), tällainen erilainen kohtelu olisi lisäksi ristiriidassa ETY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan mukaisen syrjintäkiellon periaatteen kanssa, jota jäsenvaltioiden on noudatettava yhteistä maatalouspolitiikkaa toteuttaessaan." [21]

22. Pääasian kantajan, Euroopan yhteisöjen komission ja Italian hallituksen huomautusten mukaisesti vastauksen Consiglio di Staton esittämään kysymykseen on mielestäni oltava kieltävä kahdesta pääasiallisesta syystä.

23. Riidanalaisessa laissa toteutettu tiettyjen oikeushenkilöiden merkitsemättä jättäminen rekisteriin on toisaalta *ristiriidassa* sekä edellä mainittujen yhteisön säädösten sanamuodon että niiden tarkoituksen kanssa ja toisaalta *vastoin* perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa vahvistettua syrjintäkiellon periaatetta, jota jäsenvaltioiden on noudatettava yhteistä maatalouspolitiikkaa toteuttaessaan.

Rekisteröinnistä kieltäytymisen ristiriita yhteisön oikeuden kanssa

24. Piemonten alueellisessa lainsäädännössä ei tosin suljeta oikeushenkilöitä direktiivin 72/159/ETY tai asetuksen N:o 797/85 soveltamisalan ulkopuolelle, mutta siinä ei sallita tiettyjen oikeushenkilöiden vaatia merkitsemistään rekisteriin.

25. Riidanalaisella lailla käyttöönotettu rekisteri — yhteisön lainsäädännön tätä edellyttämättä — on tarkoitettu määrittämään direktiivillä 72/159/ETY käyttöönotettuun tukijärjestelmään kuuluvat edunsaajat. Juuri sen vuoksi, että kansallinen lainsäätäjä on määritellessään vuoden 1975 lailla "päätoimisen maanviljelijän" käsitteen —kysymyksessä on direktiivin 72/159/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioille uskottu tehtävä, jonka suorittamisessa niiden on noudatettava yhteisön tasolla määritettyjä edellytyksiä [22] — rajoittanut sen soveltamisalan tiettyihin oikeushenkilöihin, muita kuin näitä oikeushenkilöitä ei lain n:o 18 mukaan voida merkitä rekisteriin.

21 — Tuomion 15 kohta (kursivointi tässä) ja 16 kohta.

22 — Ks. asia 85/77, Azienda avicola Sant'Anna, tuomio 28.2.1978 (Kok. 1978, s. 527); asia 139/77, Denkavit Futtermittel, tuomio 13.6.1978 (Kok. 1978, s. 1317) ja asia 121/78, Bardi, tuomio 1.2.1979 (Kok. 1979, s. 221).

26. Sekä yhteisön lainsäädännön tarkoituksesta [23] että sanamuodosta [24] seuraa, että maatalouden harjoittajan oikeudellinen muoto ei ole ratkaiseva sen suhteen, katsotaanko henkilö "päätoimiseksi viljelijäksi". Yhteisön lainsäätäjä kiinnittää sen sijaan aivan toisenlaista huomiota siihen, että sen asettamat täsmälliset edellytykset täyttyvät. Huomautettakoon, että asetuksen N:o 797/85 2 artiklan 5 kohdassa ja direktiivin 72/159/ETY 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden näiden säännösten soveltamiseksi vahvistamaan "päätoimisen viljelijän" määritelmään on sisällyttävä "ainakin edellytys, että tilalta saatu tulo muodostaa vähintään 50 prosenttia viljelijän kokonaistuloista ja että maatilan ulkopuolinen työaika on vähemmän kuin puolet viljelijän kokonaistyöajasta". Täsmentäessään samoissa artikloissa, että jäsenvaltioiden on otettava huomioon nämä perusteet määritellessään "päätoimisen viljelijän" käsitettä oikeushenkilöiden osalta, yhteisön lainsäätäjä on selvästi osoittanut näiden jälkimmäisten kuuluvan tällä tavoin käyttöönotetun maataloustukijärjestelmän soveltamisalaan silloin, kun ne täyttävät vaaditut edellytykset. Yhteisöjen tuomioistuin on seurannut tätä päättelyä edellä mainituissa asioissa Villa Banfi ja Tenuta il Bosco antamissaan tuomioissa, joiden mukaan jäsenvaltioilla ei ole oikeutta kieltäytyä myöntämästä tietyille oikeushenkilöryhmille direktiivin 72/159/ETY — ja sen jälkeen asetuksen N:o 797/85 — mukaisia etuja yksinomaan niiden oikeudellisen muodon tähden.

27. Edellä esitetyillä perusteilla rekisteröintiä hakevien merkitsemättä jättäminen rekisteriin yksinomaan niiden oikeudellisen muodon perusteella on käsittääkseni ristiriidassa yhteisön lainsäädännön kanssa.

Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen

28. Oikeushenkilöiden jättäminen merkitsemättä rekisteriin asettaa ne rekisteriin merkittävissä olevia luonnollisia henkilöitä epäedullisempaan asemaan. Olen nimittäin jo edellä tuonut esiin, [25] että tämän merkinnän osoittavan todistuksen esittäminen riittää selvitykseksi päätoimisen maanviljelijän asemasta, joka on edellytyksenä Euroopan yhteisön osarahoittaman tuen saamiselle, kun taas muiden kuin rekisteriin merkittyjen osalta tällaisen aseman olemassaolon osoittaminen edellyttää pitempää ja monitahoisempaa tutkimusmenettelyä. Mitään perustetta ei olekaan esitetty tällaisen eriarvoisen kohtelun tueksi. [26]

29. Perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa vahvistettu yhdenvertaisen kohtelun periaate [27] on täten mielestäni ristiriidassa sellaisen kansallisen säännöksen kanssa, jossa ei sallita, että tietyt oikeushenkilöt voivat vaatia merkitsemistään sen tyyppiseen

23 — Ks. erityisesti direktiivin 72/159/ETY johdanto-osan toinen, kolmas, neljäs ja viides perustelukappale sekä asetuksen N:o 797/85 johdanto-osan toinen, kolmas, neljäs, viides ja kuudes perustelukappale.

24 — Ks. direktiivin 72/159/ETY 2 artikla ja asetuksen N:o 797/85 2 artiklan 1—4 kohta.

25 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 16 ja 17 kohta.

26 — Ks. Italian hallituksen huomautuksia näiltä osin.

27 — Edellä alaviitteessä 3 mainitut asiat Villa Banfi, tuomion 10 kohta, ja Tenuta il Bosco, tuomion 16 kohta.

rekisteriin kuin kysymyksessä olevassa alueellisessa lainsäädännössä niiden oikeudellisen muodon tähden.

30. On näin ollen syytä vastata kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen kieltävästi.

31. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Consiglio di Staton esittämään kysymykseen seuraavasti:

Maatilojen nykyaikaistamisesta 17 päivänä huhtikuuta 1972 annettua neuvoston direktiiviä 72/159/ETY ja maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 797/85 on tulkittava siten, että niiden mukaan jäsenvaltiot eivät saa kohdella päätoimisia viljelijöitä niiden oikeudellisen muodon perusteella keskenään eri tavoin silloinkaan, kun kysymys on yksinomaan erityisen yksilöintimenetelmän käyttöönotosta muodostamalla varta vasten tätä varten vain luonnollisille henkilöille tarkoitettu rekisteri.