FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 29 maj 1997 *

1. Consiglio di Stato har begärt att domstolen skall tolka rådets direktiv 72/159/EEG av den 17 april 1972 om modernisering av jordbruksföretag [1] och rådets förordning (EEG) nr 797/85 av den 12 mars 1985 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet [2].

Den nationella domstolen vill i huvudsak att domstolen än en gång skall klargöra [3] om medlemsstaterna enligt dessa regler har rätt att behandla "jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning" på olika sätt, beroende på deras juridiska form.

Bakgrund och förfarande

2. Genom beslut av den 3 juni 1991 avslog den lokala kommission, med säte i Vercelli, som har till uppgift att föra yrkesregister över jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning Saiagricola SpA:s (nedan kallat Saiagricola) begäran om inskrivning. Som skäl angavs att, enligt den regionala lagen nr 18 av den 23 augusti 1982 [4] från regionen Piemonte, *endast fysiska personer* har rätt att skriva in sig i detta register [5].

3. Detta beslut upphävdes av Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte genom domar av den 6 maj och den 3 juni 1993 med motiveringen att lag nr 18/82 stred mot bestämmelserna i direktiv 72/159, enligt vilket det är förbjudet att anse att enbart fysiska personer omfattas av begreppet "jordbruk som huvudsysselsättning".

4. Sedan regionen Piemonte har överklagat målet till Consiglio di Stato har den sistnämnda vilandeförklarat målet och ställt följande fråga till domstolen med stöd av artikel 177 i EG-fördraget:

"Har en nationell eller en regional lagstiftare — mot bakgrund av rådets direktiv 72/159/EEG av den 17 april 1972 och rådets

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 96, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.

2 — EGT L 93, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.

3 — Dom av den 18 december 1986 i mål 312/85, Villa Banfi (Rec. 1986, s. 4039), och av den 15 oktober 1992 i mål C-162/91, Tenuta il Bosco (Rec. 1992, s. I-5279).

4 — "Ändringar och tillägg till de regionala lagarna nr 27 av den 12 maj 1975 och nr 44 av den 16 maj 1980 om införande av yrkesregister för jordbrukare" (*Gazzetta ufficiale della regione Piemonte* nr 35 av den 1 september 1982, nedan kallad lag nr 18/82 eller den omtvistade lagen).

5 — Jag återkommer till denna fråga vid genomgången av den nationella lagstiftningen i punkt 14 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

förordning nr 797/85 av den 12 mars 1985 och med beaktande av målsättningen att utveckla en gemensam jordbrukspolitik i ett system där jordbrukare skall behandlas lika — kvar en möjlighet att föreskriva att enskilda jordbrukare skall behandlas olika, även om det enbart är fråga om att införa ett särskilt identifieringssystem till följd av ett särskilt register som enbart avser dem?" [6]

Tillämpliga bestämmelser

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

5. *Direktiv 72/159* avser att "skapa strukturella villkor för en märkbar förbättring av inkomsten och av arbets- och produktionsvillkoren inom jordbruket" [7] och inför i detta syfte en uppmuntrings- och stödordning för "jordbrukare med utvecklingsmöjligheter".

6. I artikel 2 anges att "jordbrukare med utvecklingsmöjligheter" är de som har jordbruk som huvudsysselsättning, som har tillräcklig yrkeskunskap, som åtar sig att föra bokföring och som upprättar en utvecklingsplan för företaget i enlighet med de villkor som föreskrivs i direktivet. Vidare föreskrivs i denna artikel att verksamheten måste vara mindre vinstgivande än verksamheter som inte bedriver jordbruk i regionen. Det föreskrivs emellertid inga bestämmelser om vilken juridisk form sådana verksamheter måste ha.

7. Enligt artikel 3 åligger det medlemsstaterna att definiera begreppet "jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning", varvid vissa minimikrav skall iakttas när det är fråga om en fysisk person. Dessa villkor innebär att jordbrukarens inkomst som härrör från företaget skall uppgå till minst 50 % och att han ägnar minst hälften av sin totala arbetstid åt denna verksamhet. Medlemsstaterna har möjlighet att ställa hårdare krav på dessa punkter. Det är bland annat med hänsyn till dessa kriterier som medlemsstaterna skall definiera begreppet när det är fråga om en juridisk person. [8]

8. I *förordning nr 797/85* föreskrivs de gemenskapsrättsliga grundreglerna i fråga om jordbrukets strukturpolitik. Genom denna förordning, som syftar till en förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet inom gemenskapen, inrättas en gemensam åtgärd. Vidare föreskrivs i denna förordning att Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket skall delta vad gäller åtgärder i samband med investeringar i jordbruksföre-

6 — Sidorna 6 och 7 i beslutet om hänskjutande.

7 — Artikel 1.1.

8 — Punkt 1.

tag. Förordningen innehåller emellertid inga närmare bestämmelser om dessa företags juridiska form. [9]

Vad gäller andra än fysiska personer skall medlemsstaterna definiera nämnda begrepp på grundval av de kriterier som avses i förra stycket."

9. Artikel 2 i förordningen innehåller en uttömmande uppräkning av de kriterier som jordbruksföretag måste uppfylla för att kunna utnyttja stödordningen för investeringar i avsnitt I i nämnda förordning. Vidare åläggs medlemsstaterna genom denna artikel att definiera begreppet "jordbruk som huvudsysselsättning", varvid vissa minimikrav skall iakttas.

11. För att klargöra och rationalisera bestämmelserna i förordning nr 797/85 har gemenskapslagstiftaren kodifierat dessa genom förordning (EEG) nr 2328/91 [10], i vilken artikel 5.5 har samma lydelse som ovannämnda artikel 2.5. Genom förordning nr 2328/91, som trädde i kraft den 9 augusti 1991 [11], upphävdes förordning nr 797/85 [12], vilken den ersätter.

10. I artikel 2.5, som är närmast identisk med artikel 3.1 i direktiv 72/159, föreskrivs följande:

Tillämpliga nationella bestämmelser

"Medlemsstaterna skall för tillämpningen av denna förordning definiera begreppet 'jordbruk som huvudsysselsättning'.

Denna definition skall vad gäller en fysisk person åtminstone inkludera villkoret att den andel av inkomsten som härrör från företaget skall uppgå till 50 % eller mer av jordbrukarens totala inkomst och att den arbetstid som ägnas åt sådant arbete som inte har någon anknytning till företaget skall uppgå till mindre än hälften av jordbrukarens totala arbetstid.

12. I den italienska rättsordningen har begreppet "jordbruk som huvudsysselsättning" inledningsvis definierats i lag av den 9 maj 1975. [13] Enligt artiklarna 12 och 13 i denna lag kan endast fysiska personer, jordbrukskooperativ som har bildats i enlighet med bestämmelser om kooperativ samt sammanslutningar för jordbrukare utnyttja de åtgärder som föreskrivs i direktiv 72/159.

9 — Artikel 1.

10 — Rådets förordning av den 15 juli 1991 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet (EGT L 218, s. 1) (första övervägandet).

11 — Det vill säga efter den tidpunkt då omständigheterna i det aktuella fallet inträffade.

12 — Artikel 40.1 i förordning nr 2328/91.

13 — Lag nr 153 om genomförande av direktiv utfärdade av Europeiska gemenskapernas råd för reformeringen av jordbruket (*GURI* nr 137 av den 26 maj 1975, s. 3298, nedan kallad 1975 års lag).

Det var inte förrän förordning nr 797/85 trädde i kraft som 1975 års lag kompletterades — och till viss del ändrades — genom en förordning utfärdad av jordbruks- och skogsvårdsministern den 12 september 1985. [14] Enligt denna gavs även egenföretagare möjlighet att få tillgång till de åtgärder som föreskrivs i förordning nr 797/85. [15]

13. Inom området för den konkurrerande lagstiftningsmakt som de italienska regionerna har inom jordbruksområdet, har dessa, inom ramen för de principer som har fastställts i nationell lagstiftning, antagit detaljerade bestämmelser för att genomföra den gemenskapsrättsliga lagstiftningen.

14. I artikel 1 i lag nr 18/82 föreskrivs följande:

"Vid varje decentraliserad regional myndighet för jordbruk inom varje provins i regionen skall det inrättas ett yrkesregister över jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning.

De jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning och som avses i lag nr 153 av den 9 maj 1975, i lag nr 352 av den 10 maj 1976 och i den regionala tillämpningslagen nr 15 av den 22 februari 1977, samt i senare ändringar och kompletteringar, kan skriva in sig i registret..."

15. I efterföljande artiklar i lag nr 18/82 fastställs de krav som jordbrukare skall uppfylla för att kunna klassificeras som "jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning".

16. Den lagstiftande myndigheten i regionen Piemonte har genom beslut nr 443-6462 av den 28 juli 1983 [16] genomfört bestämmelserna i lag nr 18 om upprättande av ett yrkesregister över jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning (nedan kallat registret). Endast fysiska personer, jordbrukskooperativ som har bildats i enlighet med bestämmelser om kooperativ samt sammanslutningar för jordbrukare kan begära att få bli inskrivna i registret. [17]

17. De personer som skriver in sig i registret erhåller vissa klara fördelar, eftersom de automatiskt av den behöriga regionala myndigheten anses vara en "jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning", vilket

14 — Bestämmelser om allmänna kriterier och villkor för tillämpning av förordning nr 797/85 (*GURI* nr 223 av den 21 september 1985), ändrade den 26 september 1985 (*GURI* nr 231 av den 1 oktober 1985) och den 26 mars 1986 (*GURI* nr 80 av den 7 april 1986).

15 — Artikel 2 i denna förordning. Det skall noteras att denna ändring genomfördes av den italienska lagstiftaren innan domen i det ovannämnda målet Villa Banfi avkunnades.

16 — *Gazzetta ufficiale della regione Piemonte* nr 35 av den 31 augusti 1983.

17 — Artiklarna 2 och 3 i det ovannämnda beslutet nr 443-6462.

medför rätt till de jordbruksstöd som föreskrivs i direktiv 72/159. [18] De personer som inte är inskrivna i registret kan däremot endast på egen begäran klassificeras som "jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning" efter en prövning från fall till fall. Syftet med denna prövning är att "erhålla samma grundläggande uppgifter och information som de som föreskrivs i förordningen om inskrivning i registret...". [19]

18. Det är denna skillnad i behandling mellan de två kategorier jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning som ligger till grund för tvisten mellan Saiagricola och Regione Piemonte.

Svar på tolkningsfrågan

19. Domstolen har redan uttalat sig i frågan huruvida medlemsstaterna, som skall definiera innebörden av begreppet "jordbruk som huvudsysselsättning", enligt gemenskapslagstiftningen har rätt att begränsa tillämpningsområdet av detta begrepp till att enbart avse fysiska personer.

20. I domen i ovannämnda målet Villa Banfi [20] fastslog domstolen följande:

"... direktiv [72/159] inte bara inte undantar juridiska personer från sitt tillämpningsområde, utan fastslår uttryckligen att de omfattas av detta direktiv när de uppfyller villkoren i artikel 2 och motsvarar definitionen av jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning i artikel 3.1. Då dessa villkor inte sammanhänger med den juridiska personens juridiska form, har medlemsstaterna således inte rätt att utestänga juridiska personer från direktivets ordning endast av det skälet att de har en viss juridisk form. En sådan skillnad i behandling strider för övrigt mot den princip om icke-diskriminering i artikel 40.3 i EEG-fördraget som medlemsstaterna måste följa vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken."

21. Likaså fastslog domstolen följande i domen i ovannämnda målet Tenuta il Bosco:

"I likhet med ovannämnda direktiv 72/159, inte bara inte undantar förordning [nr 797/85] juridiska personer från sitt tillämpningsområde, utan fastslår *uttryckligen att de omfattas av detta direktiv* när de uppfyller villkoren i artikel 2. Då dessa villkor

18 — Beslut nr 445-6597 av den lagstiftande myndigheten i regionen Piemonte av den 3 augusti 1983 (*Gazzetta ufficiale della regione Piemonte* nr 35 av den 31 augusti 1983).

19 — Ibidem.

20 — Punkt 10.

inte sammanhänger med den juridiska personens juridiska form, har medlemsstaterna således inte rätt att utestänga juridiska personer från direktivets ordning endast av det skälet att de har en viss juridisk form.

Såsom domstolen har fastslagit (domen i det ovannämnda målet Villa Banfi, punkt 10), strider en sådan skillnad i behandling för övrigt mot den princip om icke-diskriminering i artikel 40.3 i EEG-fördraget som medlemsstaterna måste följa vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken." [21]

22. I enlighet med de yttranden som har ingetts av svaranden vid den nationella domstolen, kommissionen och den italienska regeringen anser jag att Consiglio di Statos fråga skall besvaras nekande av två huvudskäl.

23. Förbudet i den omtvistade lagstiftningen för vissa juridiska personer att skriva in sig i registret är dels *oförenligt* med både lydelsen av och ändamålet med den ovannämnda gemenskapslagstiftningen, dels *strider* förbudet mot principen om icke-diskriminering i artikel 40.3 i fördraget, som medlemsstaterna skall följa vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Registreringsförbudet strider mot gemenskapsrätten

24. Förvisso utestängs inte juridiska personer från tillämpningsområdet för direktiv 72/159 och för förordning nr 797/85 till följd av lagstiftningen från regionen Piemonte, men vissa juridiska personer får enligt denna lagstiftning inte skriva in sig i registret.

25. Avsikten med det register som har inrättats genom den omtvistade lagstiftningen — utan att det krävs enligt gemenskapsrätten — är att fastställa vilka som har rätt att utnyttja den stödordning som infördes genom direktiv 72/159. Det är nämligen just på grund av att den nationella lagstiftaren, när denne i 1975 års lag har definierat begreppet "jordbruk som huvudsysselsättning" — en uppgift som medlemsstaterna har tilldelats enligt artikel 3.1 i direktiv 72/159 enligt de villkor som har fastställts på gemenskapsnivå [22] —, har begränsat definitionens tillämpningsområde till vissa juridiska personer som dessa enligt lag nr 18/82 inte får skriva in sig i registret.

21 — Punkt 15, min kursivering, och punkt 16.

22 — Se dom av den 28 februari 1978 i mål 85/77, Azienda avicola Sant'Anna (Rec. 1978, s. 527), av den 13 juni 1978 i mål 139/77, Denkavit Futtermittel (Rec. 1978, s. 1317) och av den 1 februari 1979 i mål 121/78, Bardi (Rec. 1979, s. 221).

26. Det framgår emellertid både av gemenskapslagstiftningens ändamål [23] och lydelse [24] att jordbrukarens juridiska form inte är avgörande för om någon kan anses utgöra en "jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning". Gemenskapslagstiftaren har däremot lagt en helt annan tonvikt på de noga angivna villkor som den har fastställt. Det är därför som det i artikel 2.5 i förordning nr 797/85 och i artikel 3.1 i direktiv 72/159 föreskrivs — vilket jag vill påminna om — att den definition av "jordbruk som huvudsysselsättning" som medlemsstaterna med anledning av ovannämnda lagtext skall fastställa skall "åtminstone inkludera villkoret att den andel av inkomsten som härrör från företaget skall uppgå till 50 % eller mer av jordbrukarens totala inkomst och att den arbetstid som ägnas åt sådant arbete som inte har någon anknytning till företaget skall uppgå till mindre än hälften av jordbrukarens totala arbetstid". Genom att i samma artiklar ange att medlemsstaterna skall definiera begreppet "jordbruk som huvudsysselsättning" i fråga om juridiska personer på grundval av dessa kriterier, har lagstiftaren tydligt visat att de sistnämnda omfattas av tillämpningsområdet för den införda ordningen för jordbruksstöd så snart de uppställda villkoren är uppfyllda. Domstolen har gjort denna bedömning i de ovannämnda målen Villa Banfi och Tenuta il Bosco. I dessa mål fastslog nämligen domstolen att medlemsstaterna inte kan neka vissa juridiska personer de förmåner som föreskrivs i direktiv 72/159 — och senare i förordning nr 797/85 — enbart på grund av deras juridiska form.

27. Av ovan anförda skäl anser jag att förbudet mot inskrivning i registret enbart till följd av sökandens juridiska form är oförenligt med gemenskapslagstiftningen.

Åsidosättande av likabehandlingsprincipen

28. Förbudet mot inskrivning i registret innebär att juridiska personer befinner sig i en sämre situation än fysiska personer, vilka får skriva in sig i registret. Som jag har nämnt ovan [25] räcker ett intyg om denna inskrivning som bevis för att anses som jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning och för att därmed beviljas stöd som delfinansieras av gemenskapen, medan de som inte är inskrivna måste genomgå ett längre och mera komplicerat förfarande för att bevisa att de motsvarar denna definition. Denna skillnad i behandling har emellertid inte rättfärdigats på något sätt. [26]

29. Jag anser därför att likabehandlingsprincipen i artikel 40.3 i fördraget [27] är till hinder för en nationell regel i vilken det föreskrivs att vissa juridiska personer på grund av deras juridiska form inte får skriva in sig i ett

23 — Se bland annat andra, tredje, fjärde och femte övervägandet i direktiv 72/159 samt andra, tredje, fjärde, femte och sjätte övervägandet i förordning nr 797/85.

24 — Se artikel 2 i direktiv 72/159 och artikel 2.1—2.4 i förordning nr 797/85.

25 — Se punkterna 16 och 17 i detta förslag till avgörande.

26 — Sidan 4 punkt 3 i den italienska regeringens yttrande.

27 — Domen i ovannämnda målet Villa Banfi, punkt 10, och i ovannämnda målet Tenuta il Bosco, punkt 16.

sådant register som avses i den aktuella regionala lagstiftningen.

30. Följaktligen skall den nationella domstolens fråga besvaras nekande.

Förslag till avgörande

31. Med anledning av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall besvara Consiglio di Statos fråga på följande sätt:

Rådets direktiv 72/159/EEG av den 17 april 1972 om modernisering av jordbruksföretag och rådets förordning (EEG) nr 797/85 av den 12 mars 1985 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet skall tolkas på så sätt att en medlemsstat inte får särbehandla jordbrukare som har jordbruk som huvudsysselsättning på grund av deras juridiska form, vilket även gäller när det enbart är fråga om ett särskilt identifieringssystem till följd av ett speciellt register som enbart avser fysiska personer.