

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
S. ALBER

van 14 maart 2002¹

I — Inleiding

1. In deze prejudiciële procedure heeft het Oostenrijkse Oberste Gerichtshof vragen gesteld over de geldigheid en uitlegging van verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer² (hierna: „verordening nr. 2078/92”), en over de terugvordering van op basis van deze verordening toegekende steun. Met zijn in totaal zes vragen wil de verwijzende rechter onder meer weten, of de rechtsgrondslag van verordening nr. 2078/92 juist is. Verder wordt het Hof gevraagd of een landbouwer die in het kader van een nationaal programma op basis van verordening nr. 2078/92 medegefinancierde steun heeft ontvangen, zich in geval van terugvordering

van de steun op het vertrouwensbeginsel kan beroepen indien hij niet bekend was met de aan de steunverlening verbonden voorwaarden.

II — Het rechtskader

A — *De communautaire regeling*

2. Met verordening nr. 2078/92, die als rechtsgrondslag de artikelen 42 EG-Verdrag³ (thans artikel 36 EG) en 43 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 37 EG) had, werd onder meer beoogd, de toepassing te bevorderen van landbouwproductiemethoden die erop gericht zijn de verontreiniging door de landbouw te verminderen, hetgeen, door productievermindering, eveneens bijdraagt tot een beter marktevenwicht (vgl. artikel 1, sub a, van de verordening). Daarnaast moest het

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 251, blz. 85, zoals gewijzigd bij bijlage I — V. Landbouw — C. Landbouwstructuren en begeleidende maatregelen bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid —, punt 5, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 129). De verordening is inmiddels ingetrokken bij artikel 55 van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en intrekking van een aantal verordeningen (PB L 160, blz. 80).

3 — Van toepassing is het EEG-Verdrag zoals dit is gewijzigd bij de Europese Akte. In deze conclusie wordt steeds aan die versie gerefereerd.

gebruik van mest en gewasbeschermingsmiddelen aanzienlijk worden verminderd en moesten minder intensieve productie-methoden worden bevorderd.⁴ Daartoe werd een door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, medegefinancierde „communautaire steunregeling” ingesteld als begeleidende maatregel in het kader van de gemeenschappelijke marktordering (vgl. artikel 1 van verordening nr. 2078/92).

3. Artikel 2 van de (inmiddels ingetrokken⁵) verordening nr. 2078/92 bepaalde:

„1. Mits zulks gunstige gevolgen heeft voor het milieu en voor de natuur, kan in het kader van de regeling steun worden verleend aan agrarische bedrijfshoofden die zich ertoe verbinden om:

- a) het gebruik van mest en/of gewasbeschermingsmiddelen aanzienlijk te verminderen of, ingeval in het verleden reeds maatregelen in die zin zijn genomen, niet opnieuw te laten toenemen of biologische teeltmethodes in te voeren of verder toe te passen,

[...]

4. Artikel 3 van verordening nr. 2078/92 bepaalde dat de lidstaten met het oog op de verwezenlijking van de in artikel 1 bedoelde doelstellingen meerjarige zone-programma's dienden op te stellen. Deze programma's moesten onder meer de voorwaarden voor toekenning van de steun en de maatregelen die genomen waren met het oog op het verstrekken van adequate informatie aan de agrarische en andere plattelandsbedrijven, bevatten (vgl. inz. artikel 3, lid 3, sub d en f).

5. Krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2078/92 werden de door de lidstaten opgestelde meerjarenprogramma's ter goedkeuring voorgelegd aan de Commissie, die beoordeelde of zij in overeenstemming waren met de verordening.

6. Artikel 10 van verordening nr. 2078/92 preciseerde dat de lidstaten aanvullende steunmaatregelen konden treffen, op voorwaarde dat deze maatregelen in overeenstemming waren met de doelstellingen van de verordening en met de artikelen 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) en 93 en 94 EG-Verdrag (thans de artikelen 88 EG en 89 EG).

7. Volgens artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid⁶ (hierna: „ver-

4 — Zie ook de considerans van de verordening.

5 — Zie de verwijzing in voetnoot 2.

6 — PB L 94, blz. 13, inmiddels ingetrokken bij artikel 16 van verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 103).

ordering nr. 729/70") dienden de lidstaten overeenkomstig hun nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen te treffen om de ten gevolge van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. Indien algehele terugvordering uitbleef, moest volgens lid 2 van die bepaling in beginsel de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden dragen, behalve indien deze waren te wijten aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten.

B — *Het Oostenrijkse steunprogramma voor een extensieve landbouw die verenigbaar is met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer (ÖPUL)*

8. Ter uitvoering van verordening nr. 2078/92 stelde het Oostenrijkse ministerie van Land- en Bosbouw de „Sonderrichtlinie für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL)” (bijzondere richtlijn betreffende het Oostenrijkse steunprogramma voor een extensieve landbouw die verenigbaar is met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer; hierna: „ÖPUL-richtlijn”) vast. De Commissie keurde dit steunprogramma goed bij beschikking van 7 juni 1995. De ÖPUL-richtlijn werd slechts door middel van een mededeling in het *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* van

1 december 1995 bekendgemaakt, waarbij vermeld werd dat de richtlijn ter inzage lag op het ministerie van Land- en Bosbouw.⁷

9. De ÖPUL-richtlijn bestaat uit een algemeen deel, dat onder meer betrekking heeft op de aan de verschillende onderdelen van het programma gemeenschappelijke toekenningsvoorwaarden, de vaststelling van de steun en de terugbetaling ervan in geval van niet-inachtneming van de toekenningsvoorwaarden (punt 1.9 van de richtlijn), alsmede een deel met bijzondere voorwaarden voor de verschillende onderdelen van het programma. Verder telt de ÖPUL-richtlijn een groot aantal bijlagen, waaronder de bijlagen 3.5 en 3.6 met richtsnoeren voor de geïntegreerde en gecontroleerde wijn- en fruitteelt.

10. Naar Oostenrijks recht zijn richtlijnen als de ÖPUL-richtlijn geen abstracte en algemene normen; bij het sluiten van een overeenkomst worden zij evenwel als contractuele clausules in aanmerking genomen.

III — De feiten en het procesverloop

11. Op 21 april 1995 vroeg de landbouwer M. Huber, verweerder in het hoofdgeding (hierna ook: „verweerder”), steun op grond

⁷ — *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* van 1 december 1995.

van de ÖPUL-richtlijn. Op 12 december 1995 kende de Agrarmarkt Austria hem in naam en voor rekening van de Republik Österreich, verzoekster in het hoofdgeding (hierna ook: „verzoekster”), steun toe ten bedrage van 79 521 ATS. De ÖPUL-richtlijn werd niet aan Huber meegedeeld.

12. Toen Huber van de Agrarmarkt Austria — een publiekrechtelijke rechtspersoon die door het ministerie van Land- en Bosbouw voor de afwikkeling van op grond van de ÖPUL-richtlijn verleende steun is opgericht — een brief ontving waarin hem werd gevraagd de ontvangen steun terug te betalen, nam hij aan dat hij een fout had begaan en stelde hij voor de steun terug te betalen naar rato van 5 000 ATS per maand. Op 13 mei 1998 gaf de Finanzprokuratur in opdracht van de Agrarmarkt Austria Huber bevel een bedrag van 90 273 ATS (inclusief interesten) terug te betalen.

13. Vervolgens vorderde de Republik Österreich, vertegenwoordigd door de Finanzprokuratur, in rechte terugbetaling van het bedrag van 79 521 ATS, vermeerderd met de interesten vanaf 12 december 1995. Zij baseerde deze vordering op het feit dat Huber in strijd met de ÖPUL-richtlijn verboden gewasbeschermingsmiddelen, met name de fungiciden Euparen, Orthophaldan, Delan en Folit, had gebruikt. Ook zou Huber de gegrondheid van de vordering tot terugbetaling hebben erkend.

14. Huber concludeerde tot afwijzing van de vordering en voerde aan dat hij de richtlijn niet had geschonden, hoewel hij erkende de genoemde producten te hebben gebruikt, en dat hij niet had toegegeven de ontvangen steun terug te moeten betalen. Hem zou slechts zijn meegedeeld dat hij in de wijn- en fruitteelt geen herbiciden mocht gebruiken, zodat hij bovengenoemde fungiciden gewoon was blijven toepassen. Hij zou verder geen andere verplichtingen zijn aangegaan. Volgens Huber was de richtlijn niet bij het aanvraagformulier gevoegd en hem nooit ter kennis gebracht. Huber stelde bovendien dat de formuleringen in het aanvraagformulier onduidelijk waren — wat de schuld was van verzoekster, die het formulier had opgesteld — en dat de Oostenrijkse autoriteiten de steun hadden betaald hoewel zij op de hoogte waren van het gebruik van de genoemde middelen. Zijn eventuele bekentenis was volgens Huber dan ook te wijten aan een door verzoekster zelf veroorzaakte vergissing.

15. De rechter in eerste aanleg verwierp het beroep op grond dat verzoeksters richtsnoeren niet aan Huber konden worden tegengeworpen en dat er geen sprake was van een bekentenis door Huber.

16. De appèlrechter wees het door verzoekster ingestelde hoger beroep toe en verwees de zaak naar de rechter in eerste aanleg. Ofschoon hij het bestaan van een bekentenis niet aanvaardde, was de appèlrechter van mening dat nog niet helemaal duidelijk was of de door Huber gebruikte middelen herbiciden waren, noch wat de

precieze inhoud was van de aan Huber ter beschikking gestelde documenten. Volgens de appèlrechter maakte de door verzoekster vastgestelde richtlijn geen deel uit van de overeenkomst, aangezien zij, afgezien van een mededeling in het Amtsblatt, niet openbaar was gemaakt. Bovendien waren Hubers verplichtingen niet duidelijk genoeg omschreven.

2) Slaat een beschikking inzake de goedkeuring van een programma overeenkomstig artikel 7 van verordening nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer, mede op de inhoud van de door de lidstaten ter goedkeuring voorgelegde programma's?

17. De appèlrechter verleende verlof voor een voorziening bij het Oberste Gerichtshof, wegens het ontbreken van rechtspraak over de geldigheid van op basis van een EG-verordening vastgestelde nationale richtsnoeren.

3) Zijn als adressaten van die beschikking ook aan te merken de landbouwers die op grond van een dergelijk programma om steun verzoeken, en volstaat de daarbij gekozen vorm van bekendmaking, in het bijzonder de verplichting van de lidstaten om de landbouwers op passende wijze in te lichten, om de beschikking voor deze laatsten bindend te maken en andersluidende steunovereenkomsten rechtsongeldig te maken?

IV — De prejudiciële vragen

18. Het Oberste Gerichtshof heeft het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

4) Mag een landbouwer, ongeacht de inhoud van het door de Commissie in de zin van verordening nr. 2078/92 goedgekeurde programma, in die zin op de verklaringen van de administratieve instanties van de lidstaten vertrouwen, dat dit in de weg staat aan terugvordering?

„1) Is verordening nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer, rechtsgeldig vastgesteld?

5) Staat het de lidstaten in het kader van verordening nr. 2078/92 vrij, de in die verordening bedoelde programma's

door middel van privaatrechtelijke maatregelen (overeenkomsten) dan wel door middel van publiekrechtelijke maatregelen uit te voeren?

- 6) Moet ter beantwoording van de vraag, of beperkingen van de terugvorderingsmogelijkheden uit hoofde van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en de rechtszekerheid in overeenstemming zijn met de belangen van het gemeenschapsrecht, alleen op de betrokken soort van maatregel worden gelet dan wel ook op de in andere soorten van maatregelen voorziene, de belangen van de Gemeenschap bijzonder dienende terugvorderingsmogelijkheden?"

19. Er zijn in deze procedure schriftelijke opmerkingen ingediend door de Republiek Oostenrijk als verzoekster, vertegenwoordigd door de Finanzprokuratur, Huber, de Commissie en de Raad (enkel met betrekking tot de eerste vraag), alsook door de Republiek Oostenrijk in haar hoedanigheid van tot het indienen van opmerkingen gerechtigde lidstaat.

V — Juridische beoordeling

A — De eerste vraag

20. Met zijn eerste vraag wil de verwijzende rechter weten of verordening

nr. 2078/92 geldig is, ofschoon zij is vastgesteld op basis van de artikelen 42 en 43 EG-Verdrag, en niet — ondanks het feit dat zij ook doelstellingen op milieugebied nastreeft — op basis van artikel 130 S EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175 EG).

1) Argumenten van partijen

21. Alle partijen beschouwen artikel 43 EG-Verdrag als de juiste rechtsgrondslag en gaan ervan uit dat verordening nr. 2078/92 geldig is.

22. De Raad en de Commissie betogen dat volgens 's Hofs vaste rechtspraak de keuze van de rechtsgrondslag moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling. Uit de inhoud van verordening nr. 2078/92 en de in artikel 1, eerste alinea, genoemde doelstellingen van de communautaire steunregeling, alsook uit de maatregelen die volgens artikel 1, tweede alinea, tot de verwezenlijking van die doelstellingen moeten bijdragen, blijkt volgens de Raad en de Commissie, dat de verordening op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ligt.

23. De verordening strekt tot verwezenlijking van de in artikel 39 EG-Verdrag

(thans artikel 33 EG) genoemde doelstellingen, zoals met name blijkt uit de eerste, de vijfde en de twaalfde overweging van de considerans. Overeenkomstig deze overwegingen moeten de structurele maatregelen van de regeling het hoofd bieden aan de in de Europese landbouw bestaande situatie van overproductie en uitputting van de natuurlijke hulpbronnen. Met de bevoordeling van minder intensieve en milieuvriendelijker productiemethoden wordt volgens de Raad en de Commissie, met name in een situatie waarin sprake is van een aanzienlijke overproductie, vooral beoogd, de rationale ontwikkeling van de landbouwproductie en een optimaal gebruik van de productiefactoren te verzekeren (artikel 39, lid 1, sub a, EG-Verdrag) en de markten te stabiliseren (artikel 39, lid 1, sub c, EG-Verdrag).

24. Dergelijke maatregelen dragen volgens de Raad en de Commissie bij tot een vermindering van het aanbod van landbouwproducten en tot een verbetering van de kwaliteit van die producten, zodat vraag en aanbod beter op elkaar raken afgestemd. De compensatie van het uit een vermindering van de productie en een stijging van de productiekosten resulterende inkomensverlies draagt ertoe bij, dat de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard wordt verzekerd (artikel 39, sub b, EG-Verdrag).

25. De Commissie wijst voorts op de in artikel 1, eerste alinea, eerste streepje, van verordening nr. 2078/92 genoemde doelstelling, „de beoogde wijzigingen in de context van de gemeenschappelijke marktordeningen te begeleiden”. De in artikel 1,

tweede alinea, sub a tot en met g, genoemde maatregelen betreffen onder meer de toepassing van nieuwe productiemethoden, extensivering en het uit productie nemen van landbouwgrond. Ofschoon in die maatregelen ook een milieu-element zit, hebben zij toch vooral gevolgen voor de landbouwproductie(-methoden) en streven zij dus hoofdzakelijk doelstellingen op het gebied van het landbouwbeleid na.

26. Het feit dat een communautaire maatregel behalve de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ook doelstellingen op milieugebied nastreeft, is volgens de Raad en de Commissie niet van beslissende betekenis voor de rechtsgrondslag. De „integratieclausule” van artikel 130 R, lid 2, tweede zin, EG-Verdrag, zoals gewijzigd bij de Europese Akte — een bepaling die in wezen door artikel 6 EG is overgenomen —, verlangt dat de eisen inzake milieubescherming worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van al het beleid van de Gemeenschap. Tal van maatregelen die eigenlijk tot andere beleidsterreinen behoren, dragen dus tevens bij tot bescherming van het milieu, zonder dat zij alleen daarom op artikel 130 S EG-Verdrag gebaseerd hoeven te worden.

27. Overigens, zo vervolgen de Raad en de Commissie, laat het bij de Europese Akte ingevoerde artikel 130 S EG-Verdrag de

bevoegdheden die de Gemeenschap ontleent aan andere bepalingen van het EG-Verdrag, waaronder artikel 43, onaangetast.⁸

28. De Raad merkt nog op dat het Hof slechts éénmaal heeft vastgesteld, dat maatregelen op artikel 130 S in plaats van op artikel 43 gebaseerd hadden moeten worden.⁹ De destijds aan de orde zijnde maatregelen tot bescherming van de bossen waren volgens het Hof primair gericht op bescherming van het milieu en hadden hoofdzakelijk betrekking op producten die niet op de lijst in bijlage II bij het Verdrag voorkomen. De in casu relevante verordening nr. 2078/92 verschilt volgens de Raad fundamenteel van de verordeningen waarom het toen ging. Er is in dit geval dus geen sprake van een vergelijkbare uitzonderingssituatie die de conclusie zou rechtvaardigen, dat de artikelen 42 en 43 niet de juiste rechtsgrondslag voor de verordening vormden.

2) Beoordeling

29. Volgens vaste rechtspraak mag de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling niet alleen afhangen van de opvatting van een instelling omtrent het

nagestreefde doel. De juiste rechtsgrondslag moet integendeel worden bepaald aan de hand van objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling.¹⁰ Heeft een handeling meer dan één doel, dan is het hoofddoel relevant voor de bepaling van de juiste rechtsgrondslag.¹¹ Alleen wanneer geen van de doelen het hoofddoel blijkt te zijn, kan de handeling bij wijze van uitzondering gelijktijdig op twee rechtsgrondslagen worden gebaseerd.¹²

30. Daarom moet aan de hand van de ten tijde van de vaststelling van verordening nr. 2078/92 toepasselijke versie van het EG-Verdrag worden nagegaan, of deze verordening terecht op basis van de artikelen 42 en 43 EG-Verdrag — meer bepaald op basis van artikel 43, lid 2, derde alinea, EG-Verdrag — is vastgesteld, dan wel of in plaats daarvan artikel 130 S EG-Verdrag de juiste rechtsgrondslag was geweest. Tot slot is het ook nog denkbaar dat die twee bepalingen naast elkaar als rechtsgrondslag hadden moeten worden genomen.

31. Blijkens de bepalingen van verordening nr. 2078/92 heeft deze verordening zowel doelstellingen op het gebied van landbouwbeleid als op het gebied van milieubescher-

8 — De Raad verwijst in dit verband naar het arrest van 24 november 1993, *Mondiet* (C-405/92, Jurispr. blz. I-6133).

9 — Arrest van 25 februari 1999, *Parlement/Raad* (C-164/97 en C-165/97, Jurispr. blz. I-1139).

10 — Arresten van 11 juni 1991, *Commissie/Raad, „titaandioxyde-arrest”* (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10), en 4 april 2000, *Commissie/Raad* (C-269/97, Jurispr. blz. I-2257, punt 43).

11 — Arrest *Parlement/Raad* (aangehaald in voetnoot 9, punt 14 en de aldaar aangehaalde rechtspraak) en advies 2/00 van 6 december 2001 (Jurispr. blz. I-9713, punt 23).

12 — Advies 2/00, aangehaald in voetnoot 11, punt 23.

ming. In een dergelijk geval moet ter bepaling van de juiste rechtsgrondslag worden nagegaan, op welk beleidsterrein de betrokken maatregelen primair betrekking hebben en welk gebied slechts secundair of zijdelings door de maatregelen wordt geraakt.

32. Voor de verhouding tussen het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het milieubeleid geldt, dat aan geen van beide beleidsterreinen algemeen voorrang moet worden toegekend.¹³ Waar volgens artikel 130 R, lid 2, tweede volzin, EG-Verdrag „de eisen ter zake van milieubescherming een bestanddeel vormen van de andere takken van gemeenschapsbeleid”, kan een maatregel niet op de enkele grond dat hij met die eisen rekening houdt, worden geacht onder het optreden van de Gemeenschap op milieugebied te vallen.¹⁴

33. Volgens vaste rechtspraak verlenen de artikelen 130 R en 130 S EG-Verdrag de Gemeenschap namelijk uitsluitend bevoegdheid voor een specifiek optreden op milieugebied. Deze artikelen laten evenwel de bevoegdheden die de Gemeenschap aan andere bepalingen van het Verdrag ontleent, onaangetaast, ook al zijn de betrokken maatregelen tegelijkertijd op doeleinden van milieubescherming gericht.¹⁵

34. Artikel 43 EG-Verdrag is daarentegen de geschikte rechtsgrondslag voor elke regeling betreffende de productie en het in de handel brengen van de in bijlage II bij het EG-Verdrag (thans bijlage I bij het EG-Verdrag in de versie van het Verdrag van Amsterdam) genoemde landbouwproducten, die bijdraagt tot de verwezenlijking van één of meer van de in artikel 39 EG-Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.¹⁶

35. Zoals de Commissie en de Raad terecht opmerken, hebben de steunmaatregelen van verordening nr. 2078/92 als hoofddoel de productie van landbouwproducten in de zin van bijlage II bij het Verdrag te regelen. De landbouwbevolking moet worden aangemoedigd om over te gaan op een meer extensieve en kwaliteitsvolle exploitatie, waarbij de eventuele financiële verliezen door de toekenning van steun worden gecompenseerd.

36. De bevorderde productiemethoden zijn tegelijkertijd minder belastend voor het milieu dan een intensieve exploitatie. Dit is echter slechts een bijkomstige doelstelling van de maatregelen. De verordening streeft hoofdzakelijk doelstellingen op het gebied van het landbouwbeleid na en houdt daarbij overeenkomstig artikel 130 R EG-Verdrag rekening met de bescherming van het milieu als bestanddeel van het gemeen-

13 — Arrest van 29 maart 1990, Griekenland/Raad (C-62/88, Jurispr. blz. I-1527, punt 20), en arrest Parlement/Raad (aangehaald in voetnoot 9, punt 15).

14 — Arrest Mondiet (aangehaald in voetnoot 8, punt 27) en het titaandioxyde-arrest (aangehaald in voetnoot 10, punt 22).

15 — Arrest Mondiet (aangehaald in voetnoot 8, punt 26).

16 — Arresten van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (68/86, Jurispr. blz. 855, punt 14), 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punt 133), en Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 10, punt 47).

schappelijk landbouwbeleid. De Raad heeft de verordening dus terecht op artikel 43 EG-Verdrag gebaseerd.

37. Aangezien het hoofddoel van de verordening op het gebied van het landbouwbeleid ligt, behoeft niet verder te worden nagegaan of naast artikel 43 EG-Verdrag ook artikel 130 S EG-Verdrag als rechtsgrondslag had moeten worden genomen.

38. Het antwoord op de eerste vraag moet dan ook luiden dat de artikelen 42 en 43 EG-Verdrag de juiste rechtsgrondslag voor de vaststelling van verordening nr. 2078/92 vormen, zodat in zoverre de geldigheid van verordening nr. 2078/92 niet in twijfel kan worden getrokken.

B — De tweede tot en met de vijfde vraag

1) Opmerking vooraf over de bevoegdheid van het Hof

39. Volgens 's Hof's vaste rechtspraak is het een zaak van de verwijzende rechter om de relevantie van de door hem aan het Hof

voorgelegde vragen te beoordelen.¹⁷ Het Hof is evenwel niet bevoegd een vraag te beantwoorden wanneer duidelijk blijkt, dat de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van een communautair voorschrift geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is.¹⁸

40. Ofschoon geen der partijen 's Hof's bevoegdheid om de vragen twee tot en met vijf te beantwoorden, heeft betwist, moet toch worden nagegaan, of het bij deze vragen niet in feite gaat om een vraagstuk van hypothetische aard in de zin van de zojuist aangehaalde rechtspraak.

41. De betrokken vragen betreffen de uitlegging van verordening nr. 2078/92 en van algemene rechtsbeginselen. Zij houden verband met de volgende feiten. Verweerder in het hoofdgeding heeft fungiciden gebruikt, wat volgens de ÖPUL-richtlijn niet was toegestaan. Het is echter niet duidelijk of deze voorwaarde bij het sluiten van de steunovereenkomst daadwerkelijk aan verweerder is opgelegd. De verwijzende rechter lijkt ervan uit te gaan, dat het verschaffen van duidelijkheid op dit punt door de nationale rechter achterwege kan blijven indien de ÖPUL-richtlijn, ongeacht of zij in

¹⁷ — Zie arresten van 13 juli 2000, *Idéal tourisme* (C-36/99, Jurispr. blz. I-6049, punt 20), en 15 december 1995, *Bosman* (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 59).

¹⁸ — Arresten *Idéal tourisme* (aangehaald in voetnoot 17, punt 20) en *Bosman* (aangehaald in voetnoot 17, punt 61).

de steunovereenkomst is opgenomen, als rechtstreeks geldend gemeenschapsrecht aan verweerder kan worden tegengeworpen. Hij wil daarom met de tweede en de derde vraag weten of het nationale programma door de goedkeuring in feite een gemeenschapsrechtelijke handeling is geworden, waarvan de begunstigde landbouwers de adressaten zijn.

42. Met de vragen vier tot en met zes wenst het Oberste Gerichtshof duidelijkheid te verkrijgen over een aantal aspecten van de bescherming van gewettigd vertrouwen in geval van terugvordering van landbouwsteun. Ook deze vragen houden uiteindelijk verband met het gebruik van verboden gewasbeschermingsmiddelen door verweerder. Verweerder voert namelijk aan dat hij is afgegaan op de door de Oostenrijkse autoriteiten in het aanvraagformulier verstrekte informatie, waaruit zijns inziens niet viel op te maken dat het gebruik van fungiciden verboden was.

43. Als vertegenwoordiger van verzoekerster in het hoofdgeding heeft de Finanzprokurator in haar bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen erop gewezen, dat verweerder niet alleen door het gebruik van de fungiciden in strijd met de aan de steunverlening verbonden voorwaarden heeft gehandeld, maar ook doordat hij de exploitatie van de landbouwgrond ten behoeve waarvan de steun werd verleend, vóór het verstrijken van de termijn van vijf jaar heeft gestaakt. Hij legt daartoe brieven van de Agrarmarkt Austria van 30 april 1996 over, waarop verweerder (zonder

vermelding van een datum) zou hebben aangegeven dat hij zich niet langer bezighield met de wijn- en fruitteelt waarvoor hij steun had ontvangen.

44. Verweerder heeft tijdens de mondelinge behandeling aangevoerd dat schending van de verplichting om de betrokken landbouwgrond gedurende vijf jaar te blijven exploiteren, in het hoofdgeding niet aan de orde is geweest en dus ook geen voorwerp kan zijn van de procedure voor het Hof. Inderdaad kan noch uit de verwijzingsbeschikking noch uit de door het Oberste Gerichtshof toegezonden uittreksels van het dossier in het hoofdgeding worden opgemaakt, dat deze omstandigheid voor de nationale rechterlijke instanties ter sprake is gekomen.

45. De minimumexploitatie duur volgt echter niet uitsluitend uit de ÔPUL-richtlijn (punt 1.4.2). Deze eis wordt vooral ook in artikel 4, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 2078/92 zelf gesteld.

46. Gesteld dat de door de Finanzprokurator aangevoerde feiten juist zijn en dat daarop in het hoofdgeding nog een beroep kan worden gedaan¹⁹, dan zouden het gebruik van verboden gewasbeschermings-

19 — Mochten bepalingen van nationaal procesrecht daaraan in de weg staan, dan zou moeten worden onderzocht in hoeverre dit verenigbaar is met de beginselen die het Hof heeft geformuleerd in de arresten van 14 december 1995, Van Schijndel e.a. (C-430/93 en C-431/93, Jurispr. blz. I-4705, punten 19 tot en met 22), en 14 december 1995, Peterbroeck (C-312/93, Jurispr. blz. I-4599, inz. punten 12 tot en met 14 en 21).

middelen en de in verband met de beoordeling van dit feit rijzende rechtsvragen dus irrelevant zijn voor de oplossing van het hoofdgeding. De tweede en de derde vraag zouden dan alleen al overbodig zijn omdat in dat geval niet enkel sprake zou zijn van schending van de ÖPUL-richtlijn, maar ook van verordening nr. 2078/92 zelf, die in alle lidstaten rechtstreeks toepasselijk is.

47. In het beste geval zouden dan de vragen vier tot en met zes nog van betekenis zijn, die meer in het algemeen betrekking hebben op de toelaatbaarheid van bepaalde typen maatregelen in geval van toekenning en terugvordering van landbouwsteun, en op het vertrouwensbeginsel. In geval van een duidelijke schending van de minimumeisen van verordening nr. 2078/92 zijn evenwel nauwelijks redenen denkbaar die een verplichting tot terugbetaling van de steun zouden uitsluiten²⁰, voor welk type maatregel de nationale autoriteiten bij de toekenning of terugvordering van de steun ook kiezen.

48. Toch mag het Hof de vragen niet onbeantwoord laten. Aangezien de verwijzende rechter niet heeft vastgesteld dat de verplichting om de grond gedurende vijf jaar te blijven exploiteren, is geschonden,

20 — Zie hierover punt 137 hierna.

kan het Hof dit in de prejudiciële procedure niet als een vaststaand feit beschouwen. Het is immers vaste rechtspraak dat „ingevolge artikel 177 van het Verdrag, dat uitgaat van een duidelijke scheiding tussen de taken van de nationale rechter en die van het Hof, dit laatste uitsluitend bevoegd is, zich op basis van de door de nationale rechterlijke instantie omschreven feiten uit te spreken over de uitlegging of geldigheid van een communautair rechtsvoorschrift [...]”²¹.

49. Het Hof kan het verzoek om een prejudiciële beslissing weliswaar uitleggen en aanvullen door te refereren aan hetgeen partijen in het kader van de prejudiciële procedure naar voren hebben gebracht²², maar het kan niet op basis van die opmerkingen nieuwe feiten vaststellen, die het hoofdgeding in een volstrekt ander licht stellen.²³

50. Tot slot moet worden bedacht dat de voor het eerst voor het Hof ingeroepen omstandigheid mogelijk naar nationaal procesrecht, voorzover dit in overeenstem-

21 — Arrest van 16 september 1999, WWF e.a. (C-435/97, Jurispr. blz. I-5613, punt 31 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 — Zie bijvoorbeeld arrest van 21 september 1999, Albany (C-67/96, Jurispr. blz. I-5751, punten 43 en 44).

23 — Zie arrest WWF e.a. (aangehaald in voetnoot 21, punt 31). Hier weigerde het Hof rekening te houden met het feit dat de door de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeschikking vastgestelde feiten door een partij voor het Hof werden betwist.

ming is met het gemeenschapsrecht²⁴, helemaal niet meer kan worden aangevoerd. Aan de procedure voor de verwijzende rechter zijn namelijk reeds twee instanties voorafgegaan zonder dat verzoekster daarbij niet-inachtneming van de minimumexploitatieuur heeft gesteld. In dat geval zou verzoekster haar vordering tot terugbetaling nog steeds uitsluitend kunnen baseren op het gebruik van verboden gewasbeschermingsmiddelen.

vraag het standpunt ten grondslag dat de ÖPUL-richtlijn mogelijk ingevolge de door de Commissie overeenkomstig verordening nr. 2078/92 verleende goedkeuring zelf een gemeenschapsrechtelijke handeling is geworden. Wegens de voorrang die het programma dan als gemeenschapsrecht zou hebben, zouden daarvan afwijkende steunovereenkomsten nietig zijn voorzover de voor deze „gemeenschapsrechtelijke handeling” gekozen vorm van bekendmaking volstond om de handeling jegens de landbouwers verbindend te doen zijn.

51. Nu dus niet met zekerheid is komen vast te staan dat de in de vragen twee tot en met vijf opgeworpen vraagstukken een hypothetisch karakter hebben en kennelijk irrelevant zijn voor de oplossing van het hoofdgeding, is het Hof bevoegd ze te beantwoorden.

a) Argumenten van partijen

2) De tweede vraag

52. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of een beschikking inzake de goedkeuring van een programma overeenkomstig artikel 7 van verordening nr. 2078/92 mede slaat op de inhoud van het door de lidstaten ter goedkeuring voorgelegde programma.

54. De partijen die op deze vraag zijn ingegaan, zijn in wezen allemaal dezelfde mening toegedaan. Algemeen wordt aangenomen dat de Commissie met een overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2078/92 gegeven beschikking vaststelt, dat het nationale programma inhoudelijk in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht. De Commissie beklemtoont met name dat haar goedkeuring uitsluitend de in dit verband relevante onderdelen van het programma betreft.

53. Zoals uit de uiteenzettingen van de verwijzende rechter blijkt, ligt aan deze

55. Geen der partijen deelt de opvatting dat de ÖPUL-richtlijn ingevolge de goedkeuring door de Commissie zelf gemeenschapsrecht is geworden.

²⁴ — Zie de in voetnoot 19 aangehaalde rechtspraak.

b) Beoordeling

56. Het nationale recht en het gemeenschapsrecht vormen onderscheiden rechtsorden, waarvoor verschillende wetgevers verantwoordelijk en bevoegd zijn. Enkel indien zij daartoe gemachtigd was, zou de Commissie nationale bepalingen in een handeling van de Gemeenschap kunnen opnemen en daarmee het EG-Verdrag tot grondslag van die bepalingen kunnen maken. Op het gebied van de landbouw verleent artikel 43 EG-Verdrag uitsluitend aan de Raad rechtstreeks wetgevende bevoegdheid. Een eventuele machtiging van de Commissie zou dus enkel kunnen voortvloeien uit het toepasselijke afgeleide recht, in casu verordening nr. 2078/92.

57. Volgens de duidelijke tekst van artikel 7, leden 2 en 3, van verordening nr. 2078/92 onderzoekt de Commissie de nationale programma's teneinde hun overeenstemming met de verordening, de aard van de voor medefinanciering in aanmerking komende maatregelen en het daarmee gemoeide totale bedrag te bepalen, en neemt zij een besluit ten aanzien van de goedkeuring van die programma's. Niets wijst erop dat de Commissie de door de lidstaten meegedeelde ontwerp-programma's als gemeenschapsrechtelijke handelingen kan aannemen.

58. De wijze waarop de Commissie haar bevoegdheden heeft gebruikt in de beschikking van 7 juni 1995, is met die bepalingen in overeenstemming. In artikel 1 van de

beschikking keurt zij de ÖPUL-richtlijn goed. In artikel 3 preciseert zij dat haar goedkeuring zich enkel uitstrekt tot de bepalingen van het programma die van belang zijn voor de verenigbaarheid van het programma met de verordening en voor de vraag, of de maatregelen voor financiering in aanmerking komen. Uit de beschikking blijkt niet dat de ÖPUL-richtlijn daarbij wordt omgezet in gemeenschapsrecht.

59. Het is in het gemeenschapsrecht niet ongebruikelijk dat een nationale maatregel door de Commissie wordt goedgekeurd zonder daardoor zijn nationaalrechtelijke karakter te verliezen. Zo moeten overeenkomstig artikel 93, lid 3, EG-Verdrag nieuwe steunmaatregelen van de staten worden goedgekeurd. De Commissie kan aan deze goedkeuring bepaalde voorwaarden en verplichtingen verbinden. Van dergelijke voorwaarden was bijvoorbeeld ook sprake in de door de verwijzende rechter genoemde zaak *British Airways/Commissie*.²⁵ Het ging in die zaak echter niet om volgens het nationale recht geldende voorwaarden voor de toekenning van de steun, maar om door de Commissie opgestelde voorwaarden die als onderdeel van de tot de lidstaat gerichte goedkeuringsbeschikking gemeenschapsrecht zijn, zoals de Oostenrijkse regering terecht heeft beklomtoond. Het is echter niet zo dat de nationale steunregeling door de beschikking van de Commissie een handeling van gemeenschapsrecht wordt.

60. Het is evenmin ongewoon dat bepalingen van gemeenschapsrecht door nationaal recht worden omgezet zonder dat de natio-

25 — Arrest van 25 juni 1998 (T-371/94 en T-394/94, Jurispr. blz. II-2405, punt 290).

nale omzettingshandeling daardoor zelf het karakter van een gemeenschapsrechtelijke handeling krijgt. Het instrument van de richtlijn is juist gebaseerd op de scheiding van de communautaire rechtsorde en de nationale rechtsorden.

61. Ook het feit dat de omvang van het door de Commissie te verrichten onderzoek beperkt is, pleit tegen de opvatting dat het nationale programma ingevolge de goedkeuring tot gemeenschapsrecht wordt. Aangezien de Commissie slechts aan de hand van drie specifieke criteria nagaat of het nationale programma in overeenstemming is met verordening nr. 2078/92, zou haar goedkeuringsbeschikking ook enkel het door haar onderzochte onderdeel van het programma tot gemeenschapsrecht kunnen maken. Dit zou het programma tot een soort „juridische hermafrodit” maken, namelijk voor een deel nationaal recht en voor een deel gemeenschapsrecht, wat tot een onaanvaardbare rechtsonzekerheid zou leiden.

62. De ÖPUL-richtlijn is derhalve niet zelf gemeenschapsrecht geworden. Zij ontbeert dus ook de gevolgen van een gemeenschapsrechtelijke handeling, met name dat van de voorrang boven bepalingen van nationaal recht. Wat de gevolgen zijn van het feit dat bij het sluiten van een privaatrechtelijke steunovereenkomst van die richtlijn wordt afgeweken, moet naar nationaal recht worden beoordeeld. Bij de uitlegging en toepassing van de nationale

bepalingen moet echter rekening worden gehouden met de doelstellingen en voorschriften van verordening nr. 2078/92, zoals wij hierna nog zullen zien.²⁶

63. Op de tweede vraag moet dan ook worden geantwoord dat de door de Commissie overeenkomstig artikel 7, lid 3, van verordening nr. 2078/92 aan een nationaal programma gehechte goedkeuring zich uitstrekt tot die onderdelen waarop het programma volgens artikel 7, lid 2, van de verordening moet worden beoordeeld. De goedkeuring heeft echter niet tot gevolg dat het programma zelf een gemeenschapsrechtelijke handeling wordt.

3) De derde vraag

64. De derde vraag strekt ertoe te vernemen, of als adressaten van de goedkeuringsbeschikking van de Commissie ook zijn aan te merken de landbouwers die op grond van het goedgekeurde programma steun hebben aangevraagd, en of de daarbij gekozen wijze van bekendmaking, in het bijzonder de verplichting van de lidstaten om de landbouwers op passende wijze in te lichten, volstaat om de beschikking ten aanzien van deze laatsten verbindend te maken en om andersluidende steunovereenkomsten rechtsongeldig te maken.

²⁶ — Zie de punten 135 e.v. hierna.

65. De verwijzende rechter stelt deze vraag weliswaar niet met zoveel woorden voor het geval de ÖPUL-richtlijn ingevolge de goedkeuringsbeschikking van de Commissie zelf onderdeel van de communautaire rechtsorde zou zijn geworden, maar dit neemt niet weg dat de vraag alleen in dat geval zin zou hebben.

66. Zoals bij de behandeling van de tweede vraag reeds is vastgesteld, heeft de goedkeuring door de Commissie de ÖPUL-richtlijn niet tot gemeenschapsrecht gemaakt. Wanneer een concrete steunmaatregel van de bepalingen van de ÖPUL-richtlijn afwijkt, volgen de consequenties daarvan dus niet uit de beschikking van de Commissie, maar in eerste instantie uit het nationale recht. Het is dan ook irrelevant of verweerder als adressaat van de beschikking van de Commissie moet worden beschouwd.

67. Ook de vraag of de wijze van bekendmaking van de ÖPUL-richtlijn volstond om deze aan verweerder te kunnen tegenwerpen, moet naar nationaal recht worden beoordeeld. Men zou zich hooguit kunnen afvragen of uit artikel 3, lid 3, sub f, van verordening nr. 2078/92 eisen op het gebied van de bekendmaking kunnen worden afgeleid. Volgens deze bepaling moet het programma voorzien in maatregelen om een adequate informatie aan de belanghebbende kringen te verzekeren. De bepaling beoogt dus op algemene wijze te waarborgen, dat de belanghebbenden worden geïnformeerd. Zij bevat echter geen concrete voorschriften betreffende het opnemen van de steunvoorwaarden in

concrete steunovereenkomsten. In zoverre zijn uitsluitend de nationale procedurevoorschriften van belang.

68. Gelet op het antwoord op de tweede vraag, behoeft de derde vraag dus geen beantwoording.

4) De vijfde vraag

69. Aangezien het antwoord op de vierde vraag afhangt van de antwoorden op de vijfde en de zesde vraag, zal ik eerst de laatste twee vragen behandelen.

70. Met de vijfde vraag wil de verwijzende rechter weten, of het de lidstaten in het kader van verordening nr. 2078/92 vrijstaat de in deze verordening bedoelde programma's uit te voeren door middel van privaatrechtelijke maatregelen (overeenkomsten) dan wel door middel van publiekrechtelijke maatregelen.

a) Argumenten van partijen

71. Verweerder, de Oostenrijkse regering — waarbij de Finanzprokuratur zich aan-

sluit — en de Commissie zijn het erover eens dat de lidstaten zelf mogen bepalen, door middel van welke type maatregel zij het programma uitvoeren. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel zijgt de verordening op dit punt.

72. De Republiek Oostenrijk wijst erop dat het gekozen type maatregel de uitvoering van het programma niet praktisch onmogelijk mag maken en dat niet mag worden gediscrimineerd vergeleken met procedures ter beslechting van soortgelijke nationale geschillen.

73. Naar het oordeel van de Commissie lijken tussen de lidstaat en de begunstigde gesloten privaatrechtelijke overeenkomsten een geëigend middel om uitvoering te geven aan structuurprogramma's. De in dit verband aan de lidstaten toekomende vrijheid wordt slechts beperkt voorzover de inhoud van een in een nationaal programma voorziene maatregel, zoals de uitvoering van verbods- en strafbepalingen, een overheidsmaatregel vereist.

b) Beoordeling

74. Voorzover het gemeenschapsrecht, met inbegrip van de algemene beginselen ervan, geen voorschriften bevat, moeten volgens 's Hof's vaste rechtspraak de bevoegde

nationale instanties bij het uitvoeren van communautaire regelgeving, met name ook in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de procedure- en vormvoorschriften van hun nationale recht volgen.²⁷

75. Zoals het Hof echter reeds heeft geoordeeld, kan slechts een beroep worden gedaan op nationale bepalingen voorzover dit voor de uitvoering van de gemeenschapsbepalingen nodig is en de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht, met inbegrip van de algemene beginselen ervan, niet door de toepassing van deze nationale bepalingen worden aangetast.²⁸ De toepassing van het nationale recht mag de uitvoering van de gemeenschapsregeling niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken, noch leiden tot discriminatie vergeleken met procedures ter beslechting van soortgelijke nationale geschillen.²⁹

76. Aangezien verordening nr. 2078/92 geen procedurevoorschriften bevat, moeten bij de uitvoering van de OPUL-richtlijn de relevante nationale bepalingen worden toegepast. Daarbij staat het de Republiek Oostenrijk in beginsel vrij, de steunprogramma's door middel van privaatrechtelijke maatregelen (overeenkomsten) uit te voeren.

27 — Arresten van 9 oktober 2001, *Flemmer e.a.* (C-80/99, C-81/99 en C-82/99, Jurispr. blz. I-7211, punt 55), en 21 september 1983, *Deutsche Milchkontor e.a.* (205/82—215/82, Jurispr. blz. 2633, punt 17).

28 — Arrest *Flemmer e.a.* (aangehaald in voetnoot 27, punt 55); zie ook arrest van 6 mei 1982, *BayWa e.a.* (146/81, 192/81 en 193/81, Jurispr. blz. 1503, punt 29).

29 — Arrest van 6 juli 1998, *Oelmühle en Schmidt Söhne* (C-298/96, Jurispr. blz. I-4767, punt 19), en arrest *Deutsche Milchkontor e.a.* (aangehaald in voetnoot 27, punt 19).

77. De verwijzende rechter heeft verklaard dat in vergelijkbare nationale situaties ook gebruik wordt gemaakt van privaatrechtelijke maatregelen. Er zijn geen aanwijzingen dat door de keuze voor een privaatrechtelijke maatregel de uitvoering van programma's overeenkomstig verordening nr. 2078/92 in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt.

78. De bedenkingen van de verwijzende rechter lijken veeleer verband te houden met het feit dat het type maatregel waarbij de steun is toegekend, bepalend is voor de vraag of de steun kan worden teruggevorderd. De terugvordering van steun die bij een privaatrechtelijke overeenkomst is verleend, schijnt naar nationaal recht moeilijker te zijn dan de terugvordering van bij overheidsbesluit toegekende steun.

79. Het bestaan van nationale bepalingen die de terugvordering van via een privaatrechtelijke maatregel toegekende steun in de praktijk onmogelijk of aanmerkelijk moeilijker maken, betekent nog niet dat de steunverlening helemaal niet via de privaatrechtelijke weg mag plaatsvinden en dat de lidstaat in plaats daarvan bij de toekenning van steun gebruik moet maken van een publiekrechtelijke maatregel. Het is juist aan de lidstaat om te bepalen, hoe de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht wordt verzekerd. In voorkomend geval zouden de bepalingen die de terugvordering van via een privaatrechtelijke maatregel toegekende steun uitsluiten,

wegens schending van het gemeenschapsrecht buiten toepassing moeten blijven.

80. Op de vijfde vraag moet dan ook worden geantwoord, dat het de lidstaten vrijstaat de in verordening nr. 2078/92 bedoelde programma's uit te voeren door middel van privaatrechtelijke maatregelen (overeenkomsten) dan wel door middel van publiekrechtelijke maatregelen, voorzover is gewaarborgd dat het gekozen type maatregel niet leidt tot discriminatie vergeleken met soortgelijke nationale situaties, noch de uitvoering van de verordening in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maakt.

5) De zesde vraag

81. Met de zesde vraag wil de verwijzende rechter weten of ter beantwoording van de vraag, of beperkingen van de terugvorderingsmogelijkheden uit hoofde van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en de rechtszekerheid in overeenstemming zijn met de belangen van het gemeenschapsrecht, alleen op de betrokken soort van maatregel moet worden gelet dan wel ook op de in andere soorten van maatregelen voorziene, de belangen van de Gemeenschap bijzonder dienende terugvorderingsmogelijkheden. Uit de overwegingen in de motivering van de verwijzingsbeschikking valt op te maken, dat de verwijzende rechter deze vraag vooral van belang acht in verband met het onderzoek van eventuele discriminaties.

a) Argumenten van partijen

82. Alle partijen zijn het in beginsel erover eens, dat de lidstaten in geval van terugvordering van steun mogen teruggrijpen op de nationaalrechtelijke criteria betreffende de bescherming van het gewettigd vertrouwen en de rechtszekerheid in het betrokken geval, mits de belangen van de Gemeenschap voldoende worden gewaarborgd en situaties met en zonder een gemeenschapsrechtelijke component gelijk worden behandeld.

83. Verzoekster (Finanzprokuratur) merkt bovendien op, dat de begrotingsvoorschriften (met name verordening nr. 729/70) en de door het Hof ontwikkelde beginselen op het gebied van de terugvordering van gemeenschapssteun gerespecteerd moeten worden. Zij wijst erop dat de rechtspraak zeer terughoudend is waar het beperkingen van de terugvorderingsmogelijkheden uit hoofde van de bescherming van het gewettigd vertrouwen betreft.

84. Verzoekster en de Oostenrijkse regering merken op dat de ontvanger van ten onrechte uitgekeerde steun volgens de rechtspraak niet kan aanvoeren, dat terugvordering van de steun in strijd met het evenredigheidsbeginsel is.

b) Beoordeling

85. Zoals ook bij de toekenning van steun het geval is, geschiedt bij gebreke van communautaire voorschriften terzake de terugvordering van steun overeenkomstig het nationale recht.³⁰ Beperkingen van de terugvorderingsmogelijkheden uit hoofde van de bescherming van het gewettigd vertrouwen of de rechtszekerheid zijn dus in beginsel toelaatbaar voorzover het nationale recht daarin voor de betrokken soort maatregel voorziet.

86. Bij de toepassing van de nationale procedurevoorschriften — ongeacht of deze betrekking hebben op terugvordering langs privaatrechtelijke weg dan wel via een bestuursrechtelijke handeling — dienen evenwel de reeds in het kader van de beoordeling van de vijfde vraag geformuleerde grenzen in acht te worden genomen. Dit betekent dat de daadwerkelijke toepassing van het gemeenschapsrecht niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk mag worden gemaakt. Bovendien mogen voor terugvordering in een geval waarin het gemeenschapsrecht speelt, geen strengere voorwaarden gelden dan voor terugvordering in soortgelijke nationale gevallen.

87. Van een dergelijke discriminatie zou bijvoorbeeld sprake zijn indien bij steun met een gemeenschapsrechtelijke com-

30 — Vgl. de in voetnoot 27 aangehaalde rechtspraak.

ponent gewoonlijk gebruik werd gemaakt van privaatrechtelijke maatregelen die terugvordering slechts onder strikte voorwaarden mogelijk maken, terwijl in vergelijkbare, doch zuiver nationale gevallen publiekrechtelijke voorschriften werden toegepast, die terugvordering vergemakkelijken. Wanneer in een lidstaat echter zowel nationale als communautaire steun in het algemeen bij privaatrechtelijke maatregel wordt toegekend, zoals blijktens de vaststellingen van de verwijzende rechter in Oostenrijk het geval lijkt te zijn, maakt de lidstaat zich niet schuldig aan discriminatie indien hij in geval van terugvordering eveneens zonder onderscheid de voor de gekozen privaatrechtelijke maatregel geldende voorschriften toepast.

88. Uit de verschillende met het gemeenschapsrecht in overeenstemming zijnde maatregelen waarvan volgens het nationale recht gebruik kan worden gemaakt om steun terug te vorderen, mag de lidstaat die kiezen welke ook in soortgelijke nationale situaties wordt toegepast. Hij is niet verplicht gebruik te maken van de maatregel die theoretisch voor de belangen van de Gemeenschap het gunstigst is.

89. Dit ontslaat de lidstaat echter niet van de verplichting om in het kader van de gekozen soort maatregel alles in het werk te stellen om de belangen van de Gemeenschap zo veel mogelijk recht te doen. Zo moeten in het geval van steunverlening langs privaatrechtelijke weg de steunovereenkomsten zo worden geformuleerd, dat de lidstaat in geval van niet-inachtneming van de aan de steunverlening verbonden voorwaarden jegens de begunstigde een aanspraak op terugbetaling van de uitgekeerde steun heeft. Komt de lidstaat die

verplichting niet na, met als gevolg dat uitgekeerde steun niet met succes kan worden teruggevorderd, dan kan hem eventueel nalatigheid in de zin van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 worden verweten, zodat hij de financiële consequenties daarvan heeft te dragen.

90. Op de zesde vraag moet daarom worden geantwoord, dat het niet met het gemeenschapsrecht in strijd is wanneer in geval van een vordering tot terugbetaling van steun het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel in aanmerking worden genomen op de wijze als in het nationale recht voor de betrokken soort van maatregel is voorzien. Het gemeenschapsrecht verlangt niet dat wordt gekozen voor het soort van maatregel waardoor de belangen van de Gemeenschap bijzonder worden gediend, zolang maar is gewaarborgd dat de daadwerkelijke toepassing van het gemeenschapsrecht niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt en dat een zaak met een gemeenschapsrechtelijke component niet anders wordt behandeld dan soortgelijke nationale zaken.

6) De vierde vraag

91. Met de vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of en in welke mate een landbouwer die in het kader van een nationaal steunprogramma in de zin van verordening nr. 2078/92 steun heeft ontvangen en daarbij is uitgegaan van andere voorwaarden dan die waaraan de

Commissie haar goedkeuring heeft gehecht, zich in geval van terugvordering van die steun op het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen en op het rechtszekerheidsbeginsel kan beroepen.

a) Argumenten van partijen

92. Partijen verschillen van mening ten aanzien van de aan de steunverlening verbonden voorwaarden.

93. Verweerder heeft om te beginnen betoogd dat de ontwerp-ÖPUL-richtlijn, voorzover deze hem bij de indiening van zijn steunaanvraag ter kennis werd gebracht, andere voorwaarden bevatte dan de later door de Commissie goedgekeurde versie. Met name zou het verbod op het gebruik van fungiciden aanvankelijk niet in de tekst zijn opgenomen. Tijdens de mondelinge behandeling heeft verweerder zich vervolgens op het standpunt gesteld, dat de steunovereenkomst helemaal niet op basis van de ÖPUL-richtlijn is gesloten, aangezien het programma bij de indiening van de aanvraag nog niet was goedgekeurd en de definitieve versie ervan nog niet gereed was. Volgens verweerder is de aan hem toegekende steun integendeel staatssteun die volgens de algemene bepalingen van het Verdrag moet worden beoordeeld.

94. De Oostenrijkse regering heeft daarentegen tijdens de mondelinge behandeling verzekerd, dat de ÖPUL-richtlijn tussen de indiening van de aanvraag en de goedkeuring door de Commissie niet is gewijzigd. Desgevraagd heeft zij voorts verduidelijkt dat de aanvragers weliswaar bij de indiening van hun aanvraag niet over de tekst van de ontwerp-richtlijn beschikten, maar dat de inhoud van de richtlijn, met inbegrip van de lijsten met de toegelaten en verboden gewasbeschermingsmiddelen, op verschillende manieren bekend was gemaakt.

95. Volgens de Republiek Österreich kan beantwoording van de vraag achterwege blijven aangezien niets in het in de verwijzingsbeschikking opgenomen feitenreelaas erop wijst, dat een van het programma afwijkende steunovereenkomst is gesloten. De vraag in hoeverre de partijen bij de overeenkomst zouden hebben mogen vertrouwen op verklaringen van de wederpartij, is een vraag van uitlegging van de privaatrechtelijke steunovereenkomst, die door de nationale rechter moet worden beoordeeld.

96. De Finanzprokuratur beklemtoont dat de tussen de Republiek Österreich en Huber gesloten steunovereenkomst volstrekt in overeenstemming was met verordening nr. 2078/92 en de ÖPUL-richtlijn. Zij gaat uitvoerig in op de wijze waarop de richtlijn naar nationaal recht in de overeenkomst is geïncorporeerd. Wat het beroep op het vertrouwensbeginsel betreft, stelt de Finanzprokuratur zich op het standpunt

dat het aan verweerder stond om vóór het sluiten van de overeenkomst — ook op eigen initiatief — kennis te nemen van de exacte inhoud van de aan de steunverlening verbonden voorwaarden.

97. Verweerder beroept zich op het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, die volgens hem ook deel uitmaken van de communautaire rechtsorde. Hij merkt op dat er in casu sprake was van buitengewone omstandigheden, namelijk de genoemde onduidelijkheden over de inhoud van de ÖPUL-richtlijn, die bescherming van zijn gewettigd vertrouwen rechtvaardigen. Hij stelt de steun te goeder trouw te hebben ontvangen en aangewend.

98. Verweerder betoogt dat wegens de ontoereikende bekendmaking van het nationale steunprogramma, dat slechts ter beschikking van het publiek lag op het bevoegde ministerie in Wenen, hij na de vaststelling van de ÖPUL-richtlijn slechts ten koste van onevenredige inspanningen kennis zou hebben kunnen nemen van de precieze inhoud ervan. Als „kleine landbouwer” houdt hij zich tenslotte in eerste instantie bezig met het bewerken van de grond en niet met administratieve beslommeringen.

99. In casu bestaat er volgens verweerder evenmin een communautair belang bij terugbetaling, waarvoor het vertrouwensbeginsel zou moeten wijken. Ingevolge artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70

is het immers niet de Gemeenschap, maar de lidstaat die de financiële gevolgen moet dragen van nalatigheden van de nationale administratie.

100. Bovendien volgt volgens verweerder uit verordening (EG) nr. 746/96 van de Commissie van 24 april 1996 houdende bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer³¹, dat er alleen in geval van opzet en grove nalatigheid een terugbetalingsverplichting bestaat. Dit nu zou verweerder niet kunnen verweten, aangezien de fout in casu veeleer bij verzoekster ligt, die het door hem gebruikte aanvraagformulier heeft opgesteld.

101. De Commissie verklaart dat het van de communautaire rechtsorde deel uitmakende beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen de marktdeelnemers ertegen moet beschermen, dat maatregelen die zij hebben getroffen of rechtsposities die zij hebben verworven in vertrouwen op de bestaande rechtssituatie, later anders worden beoordeeld. Volgens de Commissie moet worden nagegaan, hoe de nationale autoriteiten gewettigd vertrouwen zouden hebben kunnen doen ontstaan terwijl op het moment van indiening van de aanvraag, in april 1995, het later goedgekeurde pro-

31 — PB L 102, blz. 19.

gramma nog maar in het ontwerpstadium was en dus geen zekere rechtspositie kon worden gegarandeerd en zelfs geen zekere informatie kon worden verstrekt.

achterwege kan blijven aangezien niets erop wijst dat een van de ÖPUL-richtlijn afwijkende steunovereenkomst is gesloten, kan niet worden aanvaard. Dit is namelijk iets wat door de nationale rechter moet worden uitgemaakt, wat helaas tot dusver nog niet definitief lijkt te zijn gebeurd.

102. Volgens de Commissie mag een landbouwer niet volledig los van de inhoud van het door haar goedgekeurde programma vertrouwen op de verklaringen van de administratieve instanties van de lidstaten. Als ontvanger van gemeenschapssteun rust op hem integendeel de verplichting zich te informeren, al gaat deze verplichting niet zo ver als de informatieplicht die volgens de rechtspraak in het geval van steunverlening rust op grote ondernemingen met een eigen juridische dienst. Bij de beoordeling van mogelijke beperkingen van de terugvoeringsmogelijkheden moet volgens de Commissie worden nagegaan, in hoeverre de administratie nalatig is geweest en in hoeverre gewettigd vertrouwen bescherming verdient.

104. De onduidelijkheid die dit meebrengt waar het de in de steunovereenkomst opgenomen verplichtingen betreft, bemoeilijkt de beantwoording van deze prejudiciële vraag. Met name is niet duidelijk of de ÖPUL-richtlijn geheel, gedeeltelijk — voorzover verweerder bij de indiening van zijn aanvraag daadwerkelijk werd geïnformeerd — of in het geheel niet in de steunovereenkomst is opgenomen. Uit het oogpunt van bescherming van gewettigd vertrouwen, rechtszekerheid en goede trouw is het namelijk van groot belang, of verweerder zich kan beroepen op contractueel overeengekomen voorwaarden die afwijken van de ÖPUL-richtlijn en/of verordening nr. 2078/92, dan wel of hij de volledig met het programma in overeenstemming zijnde steunovereenkomst heeft geschonden.

b) Beoordeling

aa) Opmerking vooraf ten aanzien van de feiten

103. Het door de Republiek Österreich en de Finanzprokuratur aangevoerde argument dat beantwoording van de vraag

105. Volgens de Oostenrijkse regering kan er zonder meer van worden uitgegaan dat de ten tijde van de indiening van verweerders aanvraag bestaande ontwerp-ÖPUL-richtlijn niet afweek van de versie die uiteindelijk werd goedgekeurd. Dit brengt ons echter niet veel verder, aangezien het ontwerp zelf bij de indiening van de aanvraag niet aan verweerder is meegegeeld of

algemeen bekend is gemaakt. Waar de ÖPUL-richtlijn in totaal honderden pagina's beslaat met voor een deel zeer gedetailleerde gegevens betreffende de in de verschillende onderdelen van het programma toegelaten of verboden gewasbeschermingsmiddelen, is het volstrekt twijfelachtig of de inhoud ervan uitsluitend op basis van andere informatiemaatregelen als bekend kan worden verondersteld.

bb) De betekenis van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel bij de terugvordering van medegefinancierde gemeenschapssteun

106. Zoals het Hof heeft vastgesteld, hebben de lidstaten ingevolge artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) tot taak, op hun respectieve grondgebied zorg te dragen voor de uitvoering van de gemeenschapsregelingen, inzonderheid in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.³² De zaken waarin deze vaststelling voorkomt, hebben in het algemeen betrekking op uitvoeringsmaatregelen in het kader van een gemeenschappelijke organisatie van (landbouw-)markten.

107. De onderhavige zaak verschilt daar in zoverre van, dat verordening nr. 2078/92

niet zelf in een rechtstreeks toepasselijke regeling op het gebied van gemeenschapssteun voorziet. Er moeten integendeel met de verordening in overeenstemming zijnde nationale regelingen worden opgesteld, die ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Commissie. De in het kader van deze samenwerking getroffen steunmaatregelen worden door de lidstaat en de Gemeenschap gezamenlijk gefinancierd.

108. Hoewel de lidstaat de steun rechtstreeks op basis van een nationaal programma toekent, geeft hij daarbij indirect uitvoering aan gemeenschapsrecht en gelden voor hem dus dezelfde verplichtingen als bij de uitvoering van een gemeenschappelijke marktordening. Zoals wij reeds hebben gezien, heeft de goedkeuring door de Commissie niet tot gevolg dat een nationaal programma zelf gemeenschapsrecht wordt. Het belang van de Gemeenschap bij inachtneming van de door de Commissie goedgekeurde steunvoorwaarden van het nationale programma is echter hetzelfde als in geval van uitvoering van een gemeenschappelijke marktordening. De inachtneming van de goedgekeurde steunvoorwaarden is namelijk de enige manier om te verzekeren, dat de maatregel in overeenstemming is met de doelstellingen van verordening nr. 2078/92. De Commissie heeft de financiële bijdrage van de Gemeenschap dan ook enkel toegezegd onder de voorwaarde dat de goedgekeurde steunvoorwaarden worden gerespecteerd.

109. Het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, dat deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde, en de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht moeten door elke met de toepassing van het gemeenschapsrecht

32 — Zie arresten Deutsche Milchkontor e.a. (aangehaald in voetnoot 27, punt 17), en van 12 mei 1998, Steff-Houllberg Export e.a. (C-366/95, Jurispr. blz. I-2661, punt 14).

belaste nationale instantie worden geëerbiedigd.³³ Dit geldt niet alleen bij de rechtstreekse toepassing van gemeenschapsrecht, maar ook bij de toepassing van nationale programma's die op basis van een verordening van de Gemeenschap zijn goedgekeurd en door de Gemeenschap worden medegefinancierd.

110. Juist zoals bij de toekenning van communautaire (of medegefinancierde) steun het geval is, moeten bij gebreke van communautaire voorschriften ook geschillen betreffende de terugvordering van die steun worden beslecht overeenkomstig het nationale recht, zij het met inachtneming van de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen. Dit betekent dat de in het nationale recht voorziene modaliteiten de uitvoering van de gemeenschapsregeling niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken en dat bij de toepassing van het nationale recht niet mag worden gediscrimineerd vergeleken met procedures ter beslechting van soortgelijke nationale geschillen.³⁴

111. Volgens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 dienen de lidstaten overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen te treffen om de ten gevolge van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te verdienen.³⁵

112. Evenwel kan het vertrouwensbeginsel, zoals dit in nationale bepalingen is verankerd, aan terugvordering in de weg staan. Zoals gezegd zijn de nationale autoriteiten toch al verplicht het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, die deel uitmaken van de communautaire rechtsorde, te eerbiedigen. Derhalve kan geen strijdigheid met deze rechtsorde worden aangenomen, indien een nationale regeling het gewettigd vertrouwen en de rechtszekerheid beschermt op een gebied als de terugvordering van onverschuldigd betaalde gemeenschapssteun.³⁶

113. Er moet kortom per geval een afweging worden gemaakt tussen enerzijds het belang bij terugbetaling van de steun in geval van schending van de steunvoorwaarden, en anderzijds de bescherming van het gewettigd vertrouwen van de begunstigde en het rechtszekerheidsbeginsel. Daarbij moet echter ten volle rekening worden gehouden met het belang van de Gemeenschap.³⁷

114. Dit betekent echter niet dat het belang van de Gemeenschap bij terugvordering in alle gevallen prevaleert en het vertrouwensbeginsel naar het tweede plan verwijst. In

33 — Arrest van 1 april 1993, Lageder e.a. (C-31/91—C-44/91, Jurispr. blz. I-1761, punt 33).

34 — Zie arresten Deutsche Milchkontor e.a. (aangehaald in voetnoot 27, punt 19) en Steff-Houlberg Export e.a. (aangehaald in voetnoot 32, punt 15).

35 — Arresten Deutsche Milchkontor e.a. (aangehaald in voetnoot 27, punt 18) en Steff-Houlberg Export e.a. (aangehaald in voetnoot 32, punt 14).

36 — Zie arresten Deutsche Milchkontor e.a. (aangehaald in voetnoot 27, punt 30) en Flemmer e.a. (aangehaald in voetnoot 27, punten 59 en 60).

37 — Arrest Deutsche Milchkontor e.a. (aangehaald in voetnoot 27, punt 32).

aanmerking moet worden genomen dat de toekenning van communautaire steun in de regel niet gepaard gaat met mededingingsdistorsies, zoals het geval is bij de toekenning van staatssteun in de zin van artikel 92 EG-Verdrag.³⁸

115. Deze belangenafweging kan uiteindelijk uitsluitend worden gemaakt door de verwijzende rechter, nadat alle feiten zijn vastgesteld. Het Hof kan hem evenwel aanwijzingen geven betreffende de omstandigheden die, gelet op de genoemde beginselen, van belang zouden kunnen zijn. Tot op heden heeft het in zijn rechtspraak met name de volgende factoren als relevant beschouwd:

- de goede trouw van de steunontvanger³⁹,
- het tenietgaan van de verrijking⁴⁰,
- een eventuele medeschuld van een nationale autoriteit, voorzover geen sprake is van schending van een duidelijke bepaling van gemeenschapsrecht.⁴¹

38 — Zie conclusie van advocaat-generaal Léger van 4 december 1997 in de zaak Oelmühle en Schmidt Söhne (aangehaald in voetnoot 29, punten 47-51).

39 — Arrest Oelmühle (aangehaald in voetnoot 29, punt 29).

40 — Arrest Oelmühle (aangehaald in voetnoot 29, punt 31).

41 — Zie arresten Deutsche Milchkontor e.a. (aangehaald in voetnoot 27, punt 31), en van 26 april 1988, Krücken (316/86, Jurispr. blz. 2213, punten 23 en 24).

c) De goede trouw van de steunontvanger

116. Het is een feit dat verordening nr. 746/96, waaruit verweerder afleidt dat de steun alleen in geval van grove nalatigheid of opzet kan worden teruggevorderd, *ratione temporis* niet van toepassing is en trouwens ook niet in een dergelijke beperking van de terugvorderingsmogelijkheid voorziet.⁴²

117. In het arrest Oelmühle⁴³ heeft het Hof zich evenwel op het standpunt gesteld dat een essentiële voorwaarde voor de bescherming van het gewettigd vertrouwen van de steunontvanger is, dat deze met betrekking tot de onrechtmatigheid van de steun te goeder trouw was. In de onderhavige zaak is niet duidelijk of de steunontvanger door het gebruik van de fungiciden Euparen, Orthophaldan, Delan en Folit überhaupt een uit de steunovereenkomst voortvloeiende contractuele verplichting heeft geschonden. Zelfs al zou dit zo zijn omdat de ÖPUL-richtlijn naar nationaal recht daadwerkelijk in de overeenkomst is opgenomen, dan nog moet worden aangenomen dat verweerder met betrekking tot een schending van de ÖPUL-richtlijn hoe dan ook te goeder trouw was

42 — Artikel 20, lid 3, van verordening nr. 746/96 bepaalt enkel dat indien opzettelijk of door grove nalatigheid onjuiste aangifte wordt gedaan, het betrokken bedrijfshoofd van toekenning van elke steun wordt uitgesloten.

43 — Aangehaald in voetnoot 29, punt 29.

en die schending slechts door nalatigheid heeft begaan, aangezien hij de exacte inhoud van de richtlijn niet kende.

118. Terwijl het Hof in geval van staatssteun zeer hoge eisen stelt waar het de bescherming van gewettigd vertrouwen betreft⁴⁴, heeft het in verband met maatregelen op het gebied van het landbouwbeleid verklaard dat de beginselen van het mededingingsrecht slechts in beperkte mate kunnen worden getransponeerd, aangezien bij de communautaire steun het aan de nationale ondernemingen verschafte concurrentievoordeel, dat kenmerkend is voor staatssteun, ontbreekt.⁴⁵

119. Bovendien moet overeenkomstig het door verweerder gestelde in aanmerking worden genomen, dat aan een landbouwer op het gebied van informatievergaring niet dezelfde eisen kunnen worden gesteld als waaraan grote ondernemingen in het kader van het mededingingsrecht dienen te voldoen. Overigens is het in geval van staatssteun voor ondernemingen relatief eenvoudig om te weten te komen, of een steunmaatregel al dan niet is goedgekeurd, aangezien dergelijke steun niet zonder een voorafgaande beschikking van de Commissie mag worden uitbetaald.

120. De ÖPUL-richtlijn is weliswaar door de Commissie goedgekeurd, maar de op basis daarvan aan individuele landbouwers uitgekeerde steun is juist niet het voorwerp geweest van een Commissiebeschikking waarvan de betrokken landbouwers kennis hadden moeten nemen.

121. Noch het steunaanvraagformulier noch de erbij gevoegde wenken vermeldden nauwkeurige verplichtingen betreffende het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Enkel het verbod op het gebruik van herbiciden was concreet geformuleerd. In de bijgevoegde wenken stond bovendien te lezen dat in geval van geïntegreerde ecologische wijn- en fruitteelt de lijsten met toegelaten en verboden gewasbeschermingsmiddelen in aanmerking moesten worden genomen, zonder dat evenwel werd aangegeven hoe de aanvrager aan die lijsten kon komen. Om de precieze inhoud van zijn verplichtingen te kennen, had verweerder zich naar Wenen moeten begeven om daar op het ministerie van Land- en Bosbouw de tekst van de ÖPUL-richtlijn te raadplegen, wat hij duidelijk niet heeft gedaan. Het zou echter te ver gaan om van alle landbouwers te verlangen, dat zij de inhoud van hun verplichtingen langs deze weg achterhalen.

dd) Het tenietgaan van de verrijking

122. Verweerder stelt dat hij de uitgekeerde steun heeft opgemaakt en beroept zich daarmee op het tenietgaan van de

44 — Zie arrest van 20 maart 1997, *Alcan II* (C-24/95, Jurispr. blz. I-1591, punten 41 en 49-54).

45 — Zie arrest *Oelmühle* (aangehaald in voetnoot 29, punt 37) en de bijbehorende conclusie van advocaat-generaal Léger (aangehaald in voetnoot 38, punten 47-51).

verrijking. Zoals het Hof eveneens in de zaak Oelmühle⁴⁶ heeft uitgemaakt, mag de nationale rechter in het kader van het onderzoek van het vertrouwensbeginsel in aanmerking nemen of de verrijking is tenietgegaan, voorzover de steunontvanger te goeder trouw is. Indien naar nationaal recht is voldaan aan de voorwaarden om verweerder wegens het tenietgaan van de verrijking van zijn terugbetalingsplicht vrij te stellen, moet daarmee rekening worden gehouden.

ee) De eventuele medeschuld van de nationale autoriteiten

123. In het arrest Deutsche Milchkontor⁴⁷ heeft het Hof reeds vastgesteld, dat het niet met het gemeenschapsrecht in strijd is om bij de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen rekening te houden met die oorzaken voor uitsluiting van de terugvordering, die betrekking hebben op het gedrag van de administratie zelf en derhalve door haar hadden kunnen worden vermeden.⁴⁸

124. De nationale rechter zou dus bij zijn belangenafweging ook rekening mogen houden met een eventuele medeschuld van de nationale autoriteiten. Daarbij moet met name worden nagegaan, of de nationale

autoriteiten wellicht de in artikel 3, lid 3, sub f, van verordening nr. 2078/92 geformuleerde verplichting tot het verstrekken van adequate informatie aan de agrarische en andere plattelandsbedrijven onvoldoende zijn nagekomen, indien zij noch bij de indiening van de aanvraag, noch bij de toekenning van de steun de steunontvanger genoegzaam van de bepalingen van de ÖPUL-richtlijn op de hoogte hebben gebracht.

125. Het Hof heeft bovendien vastgesteld, dat het beginsel van rechtszekerheid vereist dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn, en ertoe strekt te waarborgen dat door het gemeenschapsrecht beheerste rechts-situaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn.⁴⁹

126. In deze context kan door de nationale rechter in aanmerking worden genomen, dat de nationale autoriteiten landbouwers hebben aangemoedigd om medegefinancierde steun aan te vragen terwijl de definitieve versie van het nationale programma op basis waarvan die steun moest worden toegekend, nog niet bestond, althans nog niet door de Commissie was goedgekeurd, zodat verweerder — zelfs indien in het aanvraagformulier aan het later door de Commissie goed te keuren programma werd gerefereerd — ten tijde van de indiening van zijn aanvraag niet te weten kon komen, aan welke verplichtingen hij zich uiteindelijk zou moeten houden.

46 — Aangehaald in voetnoot 29, punt 31.

47 — Aangehaald in voetnoot 27, punt 31.

48 — Zie ook arrest Steff-Houlberg Export e.a. (aangehaald in voetnoot 32, punt 31).

49 — Arrest van 15 december 1996, Duff e.a. (C-63/93, Jurispr. blz. I-569, punt 20); zie ook arrest van het Gerecht van 19 maart 1997, Oliveira/Commissie (T-73/95, Jurispr. blz. II-381, punt 29).

127. Tot slot zou de verwijzende rechter moeten nagaan, of de ÖPUL-richtlijn voldoende duidelijk het gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen verbodt. Zo bevat de in bijlage 3.5 van de ÖPUL-richtlijn opgenomen richtsnoer voor de geïntegreerde en gecontroleerde fruitteelt onder meer een bijlage 5 (Overzicht van alle in het kader van de gecontroleerde ecologische fruitteelt toegelaten preparaten). In deze bijlage 5 is Delan in de „groene” rubriek (toegelaten middelen) en Euparen in de „gele” rubriek (onder bepaalde voorwaarden toegelaten middelen) opgenomen. Bijlage 4 (Bijzonderheden in de productie en indicatoren en toegelaten middelen voor de gecontroleerde ecologische steenfruitteelt), die van toepassing is op verweerders perzikenteelt, noemt een aantal „geregistreerde” fungiciden, dat wil zeggen preparaten waarvan het gebruik waarschijnlijk is toegestaan. Daarbij wordt echter geen van de door verweerder gebruikte middelen genoemd. Verder is bij de richtsnoer voor de geïntegreerde en gecontroleerde fruitteelt een lijst met toegelaten, beperkt toegelaten en verboden middelen gevoegd, waarin echter niet de handelsnamen (zoals Euparen en Delan), maar de werkzame stoffen zijn opgenomen.

128. Het is aan de verwijzende rechter om uit te maken, of het gebruik van de fungiciden Euparen, Orthophaldan, Delan en Folit in de omstandigheden waarin verweerder deze middelen heeft toegepast, in de ÖPUL-richtlijn voldoende duidelijk werd verboden.

ff) De grenzen aan de bescherming van het gewettigd vertrouwen

129. Volgens het Hof kan evenwel „geen beroep op het vertrouwensbeginsel worden gedaan tegen een duidelijke bepaling van het gemeenschapsrecht [...]”.⁵⁰

130. In verband met eventuele medeschuld van de Commissie of een lidstaat aan de onregelmatige toekenning van steun heeft het Hof herhaaldelijk verklaard, dat onrechtmatig handelen van de Commissie of haar ambtenaren net zo min als een met het gemeenschapsrecht strijdige handeling van een met de toepassing van dit recht belaste nationale instantie bij een handelaar een gewettigd vertrouwen op een met het gemeenschapsrecht strijdige behandeling kan doen ontstaan, indien anders een duidelijke bepaling van het gemeenschapsrecht zou worden geschonden.⁵¹

131. Het is twijfelachtig of dit beginsel op de onderhavige zaak van toepassing is.

50 — Arresten Lageder e.a. (aangehaald in voetnoot 33, punt 35) en Kriicken (aangehaald in voetnoot 41, punt 24), alsmede arrest van het Gerecht Oliveira/Commissie (aangehaald in voetnoot 49, punt 28).

51 — Zie arresten van 15 december 1982, *Majzena* (5/82, Jurispr. blz. 4601, punt 22), en 16 november 1983, *Thyssen* (188/82, Jurispr. blz. 3721, punt 10), alsmede arrest Lageder e.a. (aangehaald in voetnoot 33, punt 35).

Voorzover verweerder wordt verweten dat hij verboden fungiciden heeft gebruikt, is er geen sprake van schending van een duidelijke bepaling van het gemeenschapsrecht, maar uitsluitend, eventueel — wat door de nationale rechter moet worden uitgemaakt — van bepalingen van het nationale programma.

132. Verordening nr. 2078/92 bepaalt namelijk slechts in het algemeen, dat steun kan worden verleend indien het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt verminderd (artikel 2, lid 1, sub a). Om voor de steun in aanmerking te komen, is het niet noodzakelijk dat het gebruik van de door verweerder toegepaste fungiciden wordt gestaakt. Ook het enkele feit dat, zoals onbetwistbaar was overeengekomen, werd afgezien van het gebruik van herbiciden, zou met de doelstellingen van de verordening in overeenstemming zijn. Zelfs indien verweerder de in de overeenkomst opgenomen ÖPUL-richtlijn had geschonden, zou hij dus niet in strijd hebben gehandeld met het doel en de inhoud van de verordening.

133. Door de nationale rechter moet nog worden uitgemaakt, of de steunovereenkomst verwijst naar de ÖPUL-richtlijn in de door de Commissie goedgekeurde vorm, zodat deze onderdeel is geworden van die overeenkomst (eerste geval), dan wel of partijen een overeenkomst hebben gesloten waarin het verbod op het gebruik van

fungiciden niet is opgenomen en die dus afwijkt van de ÖPUL-richtlijn zoals deze door de Commissie is goedgekeurd (tweede geval).

134. In het eerste geval zou de landbouwer contractuele verplichtingen hebben geschonden en de steun ten onrechte hebben ontvangen, zodat de instantie die de steun heeft uitgekeerd, deze naar nationaal recht in beginsel zou mogen terugvorderen. Zoals gezegd, staat het gemeenschapsrecht dan echter niet aan de toepassing van het vertrouwensbeginsel en het beginsel van goede trouw in de weg.

135. In het tweede geval zouden wij te maken hebben met een contractueel overeengekomen afwijking van de (nationale) ÖPUL-richtlijn zoals deze door de Commissie is goedgekeurd. In geval van tegenstrijdigheid tussen een door de Commissie goedgekeurd nationaal programma ter uitvoering van verordening nr. 2078/92 en de op basis daarvan gesloten steunovereenkomst zijn twee rechtsgevolgen denkbaar:

— In geval van een aanzienlijke afwijking van het nationale programma, die op gespannen voet staat met het doel en de inhoud van verordening nr. 2078/78,

zou de steun moeten worden behandeld alsof hij buiten het nationale programma om was verleend. De steun zou dan niet meer onder verordening nr. 2078/92 vallen, zodat overeenkomstig artikel 10, lid 1, van deze verordening de algemene bepalingen op het gebied van steunverlening (artikelen 92, 93 en 94-Verdrag) van toepassing zouden zijn.

137. Het zou echter anders liggen indien verweerder inderdaad in strijd met artikel 3, leden 1 en 3, en artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2078/92 vóór het verstrijken van de daarin genoemde termijn van vijf jaar zijn perzikkbomen en wijnstokken had gerooid. Dan zou er namelijk sprake zijn van schending van een duidelijke bepaling van verordening nr. 2078/92. Deze omstandigheid zou door de nationale rechter in het nadeel van verweerder in aanmerking moeten worden genomen wanneer hij in het kader van de belangenafweging nagaat of er reden is om gewettigd vertrouwen te beschermen.

- Indien er sprake was van een geringe afwijking en de steun niet met het doel en de inhoud van verordening nr. 2078/92 in strijd was, zou de steun daarentegen nog binnen het kader van de verordening en het nationale programma vallen.

136. Aangezien verordening nr. 2078/92 in het algemeen bepaalt, dat steun kan worden verleend indien het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt beperkt, zou een steunovereenkomst die de toekenning van steun afhankelijk stelt van de voorwaarde dat het gebruik van (uitsluitend) herbiciden achterwege wordt gelaten, niet met het doel en de inhoud van de verordening in strijd zijn, zodat de steun ondanks de afwijking van het nationale programma onder de verordening zou vallen. Bij gebreke van schending van een duidelijke bepaling van het gemeenschapsrecht zouden de in de arresten Maizena⁵² en Thyssen⁵³ geformuleerde beginselen dus niet van toepassing zijn.

138. Gelet op een en ander moet worden geantwoord, dat de ontvanger van op basis van verordening nr. 2078/92 uitgekeerde steun zich op het vertrouwensbeginsel kan beroepen teneinde zich tegen de terugvordering van deze steun te verzetten. Bij de afweging tussen enerzijds het belang van de Gemeenschap bij terugbetaling van ten onrechte ontvangen steun en anderzijds de bescherming van het gewettigd vertrouwen van de steunontvanger, kan rekening worden gehouden met criteria als de goede trouw van de steunontvanger, het onzorgvuldig gedrag van de nationale autoriteiten en het tenietgaan van de verrijking van de steunontvanger, voorzover daarbij dezelfde voorwaarden worden toegepast als bij de terugvordering van zuiver nationale prestaties en ten volle rekening wordt gehouden met het belang van de Gemeenschap.

52 — Aangehaald in voetnoot 51, punt 22.

53 — Aangehaald in voetnoot 56, punt 10.

VI — Conclusie

139. Gelet op een en ander geef ik in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

- 1) Bij onderzoek van de eerste prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer.

- 2) De goedkeuring van een nationaal programma overeenkomstig artikel 7, lid 3, van verordening nr. 2078/92 strekt zich uit tot die onderdelen waarop het programma volgens artikel 7, lid 2, van de verordening moet worden beoordeeld. De goedkeuring heeft echter niet tot gevolg dat het programma zelf een gemeenschapsrechtelijke handeling wordt.

- 3) Het staat de lidstaten vrij de in verordening nr. 2078/92 bedoelde programma's uit te voeren door middel van privaatrechtelijke maatregelen (overeenkomsten) dan wel door middel van publiekrechtelijke maatregelen, voorzover is gewaarborgd dat het gekozen type maatregel niet leidt tot discriminatie vergeleken met soortgelijke nationale situaties, noch de uitvoering van verordening nr. 2078/92 in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maakt.

- 4) Het is niet met het gemeenschapsrecht in strijd is wanneer in geval van een vordering tot terugbetaling van steun het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel in aanmerking worden genomen op de wijze als in het nationale recht voor de betrokken soort van maatregel is voorzien. Het gemeenschapsrecht verlangt niet dat wordt gekozen voor het soort van maatregel waardoor de belangen van de Gemeenschap bijzonder worden gediend, zolang maar is gewaarborgd dat de daadwerkelijke toepassing van het gemeenschapsrecht niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt en dat een zaak met een gemeenschapsrechtelijke component niet anders wordt behandeld dan soortgelijke nationale zaken.

- 5) De ontvanger van op basis van verordening nr. 2078/92 uitgekeerde steun kan zich op het vertrouwensbeginsel beroepen teneinde zich tegen de terugvordering van deze steun te verzetten. Bij de afweging tussen enerzijds het belang van de Gemeenschap bij terugbetaling van ten onrechte ontvangen steun en anderzijds de bescherming van het gewettigd vertrouwen van de steunontvanger, kan rekening worden gehouden met criteria als de goede trouw van de steunontvanger, het onzorgvuldig gedrag van de nationale autoriteiten en het tenietgaan van de verrijking van de steunontvanger, voorzover daarbij dezelfde voorwaarden worden toegepast als bij de terugvordering van zuiver nationale prestaties en ten volle rekening wordt gehouden met het belang van de Gemeenschap.