FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 14. marts 2002 [1]

I — Indledning

1. Oberster Gerichtshof, Østrig, har med den foreliggende præjudicielle anmodning forelagt spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92 af 30. juni 1992 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget samt om naturpleje [2] (herefter »forordning nr. 2078/92«), samt om tilbagebetaling af støtte, som er blevet udbetalt i henhold til denne forordning. De seks spørgsmål, der i alt er forelagt, vedrører bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 2078/92 er vedtaget med korrekt hjemmel. For det andet ønskes det oplyst, om en landbruger, der inden for rammerne af et nationalt støtteprogram har fået tildelt medfinansieret støtte i henhold til forordning nr. 2078/92, i tilfælde af et krav om tilbagebetaling af støtten kan påberåbe sig principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhed, såfremt han ikke var bekendt med betingelserne for støtten.

II — Relevante retsregler

A — *Fællesskabsretten*

2. Forordning nr. 2078/92 blev vedtaget — på grundlag af EF-traktatens artikel 42 [3] (nu artikel 36 EF) og EF-traktatens artikel 43 (efter ændring nu artikel 37 EF) — med det formål at fremme anvendelsen af produktionsmetoder i landbruget, der kan nedbringe forureningen fra landbruget, hvilket samtidig ved at mindske produktionen bidrager til en bedre markedsligevægt [jf. forordningens artikel 1, litra a)]. Sigtet er at tilskynde til, at anvendelsen af gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler reduceres mærkbart og

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 251, s. 85, som ændret ved bilag I, V. Landbrug — C. Landbrugsstrukturer og ledsageforanstaltninger under den fælles landbrugspolitik — nr. 5 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Norges, Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, EFT 1994 C 241, s. 129, som i mellemtiden er ophævet ved artikel 55 i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17.5.1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger, EFT L 160, s. 80.

3 — Således som denne er affattet ved EØF-traktaten ifølge den europæiske fælles akt. I det følgende henvises til denne affattelse.

mindre intensive produktionsformer fremmes[4]. Med henblik herpå blev der indført en »EF-støtteordning«, som medfinansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, med det formål at ledsage ændringerne inden for de fælles markedsordninger (jf. artikel 1 i forordning nr. 2078/92).

3. Artikel 2 i (den nu ophævede[5]) forordning nr. 2078/92 lød:

»1. Under forudsætning af positive virkninger på miljøet og naturen kan ordningen omfatte støtte til landbrugere, der forpligter sig til:

a) at mindske brugen af gødningsstoffer og/eller plantebeskyttelsesmidler væsentligt eller at fastholde allerede indførte begrænsninger eller at indføre eller opretholde økologiske landbrugsmetoder

[...]«

4. Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2078/92 bestemte, at medlemsstaterne skulle iværksætte flerårige zoneprogrammer vedrørende de i forordningens artikel 1 fastsatte mål. Programmerne skulle indeholde betingelser for ydelse af støtte samt forholdsregler med henblik på passende information af landbrugerne og andre i landdistrikterne [jf. navnlig artikel 3, stk. 3, litra d) og f)].

5. I medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2078/92 skulle Kommissionen vurdere, om de flerårige programmer, som medlemsstaterne havde forelagt, var i overensstemmelse med forordningen, ligesom den skulle godkende disse.

6. I artikel 10 i forordning nr. 2078/92 var det præciseret, at medlemsstaterne kunne vedtage supplerende støtteforanstaltninger, forudsat at disse foranstaltninger var i overensstemmelse med målene i forordningen og med EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF), EF-traktatens artikel 93 og 94 (nu artikel 88 EF og 89 EF).

7. Ifølge artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 (herefter forordning nr. 729/70) af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik[6] skulle

4 — Jf. tillige betragtningerne.

5 — Jf. henvisningen i fodnote 2.

6 — EFT 1970 I, s. 196, som blev ophævet ved artikel 16 i Rådets forordning (EF) nr. 1258/99 af 17.5.1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT L 160, s. 103.

medlemsstaterne navnlig træffe de fornødne foranstaltninger for at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der var udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. I medfør af artikel 8, stk. 2, skulle Fællesskabet i princippet bære de finansielle følger, såfremt beløbene ikke blev tilbagebetalt fuldt ud, medmindre medlemsstaternes myndigheder eller organer kunne gøres ansvarlige for uregelmæssighederne eller forsømmelserne.

B — *Det østrigske program for fremme af et landbrug, der hviler på en miljøvenlig, ekstensiv og naturplejende produktion (ÖPUL)*

8. Med henblik på gennemførelsen af forordning nr. 2078/92 udstedte det østrigske forbundsministerium for land- og skovbrug særskilte retningslinjer for det østrigske program for fremme af et landbrug, der hviler på en miljøvenlig, ekstensiv og naturplejende produktion (ÖPUL) (herefter »ÖPUL-retningslinjerne«). Kommissionen godkendte dette program ved beslutning af 7. juni 1995. ÖPUL-retningslinjerne offentliggjordes i form af en note i »*Amtsblatt zur Wiener Zeitung*«, hvoraf det fremgik, at de var udstedt og kunne konsulteres hos Forbundsministeriet for Land- og Skovbrug[7].

9. ÖPUL-retningslinjerne består af en generel del, som bl.a. vedrører fælles betingelser for tildeling, udbetaling af støtte og tilbagebetaling i tilfælde af manglende iagttagelse af betingelserne for tildeling (punkt 1.9 i retningslinjerne), såvel som en del, der vedrører de særskilte betingelser for tildeling af støtte inden for forskellige dele af programmet. Retningslinjerne omfatter endvidere en række bilag, bl.a. bilag 3.5 og 3.6, der indeholder retningslinjer for frugt- og vindyrkning inden for den integrerede kontrolordning.

10. Retningslinjer som ÖPUL-retningslinjerne er i henhold til østrigsk ret ikke abstrakte generelle bestemmelser, men har alene virkning som erklæringer, der tages i betragtning f.eks. i forbindelse med aftaleindgåelse, mellem parterne.

III — Faktiske omstændigheder og sagens forløb

11. Den 21. april 1995 ansøgte landbrugeren, Martin Huber, sagsøgte i hovedsagen (herefter »sagsøgte«), om støtte i medfør af

7 — *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* af 1.12.1995.

ÖPUL-retningslinjerne. Denne støtte blev bevilget ham den 12. december 1995 af Agrarmarkt Austria på vegne af Republikken Østrig, sagsøger i hovedsagen (herefter »sagsøger«), med et beløb på 79 521 ATS. ÖPUL-retningslinjerne blev ikke tilsendt sagsøgte.

12. Da sagsøgte modtog en skrivelse fra Agrarmarkt Austria — en offentligretlig juridisk person, som er oprettet af Forbundsministeriet for Land- og Skovbrug med henblik på administration af støtteordninger i henhold til ÖPUL-retningslinjerne — med krav om tilbagebetaling af støtten, gik han ud fra, at han havde begået en fejl, og foreslog en tilbagebetaling af støtten i månedlige rater på 5 000 ATS. Den af Agrarmarkt Austria befuldmægtigede Finanzprokuratur afkrævede den 13. maj 1998 sagsøgte betaling af et beløb på 90 273 ATS (inkl. renter).

13. Sagsøgeren, repræsenteret ved Finanzprokuratur, anlagde herefter sag med påstand om, at sagsøgte skulle tilbagebetale støtten på 79 521 ATS med tillæg af renter fra den 12. december 1995. Til støtte for påstanden gjorde sagsøgeren gældende, at sagsøgte i strid med ÖPUL-retningslinjerne havde anvendt forbudte plantebeskyttelsesmidler, nemlig fungiciderne Euparen, Orthophaldan, Delan og Folit. Desuden havde sagsøgte allerede anerkendt kravet om tilbagebetaling.

14. Sagsøgte påstod frifindelse, idet han gjorde gældende, at han ikke havde tilsidesat de nævnte retningslinjer, selv om han erkendte at have anvendt ovennævnte midler, og at han heller ikke havde forpligtet sig til at foretage tilbagebetaling. Konkret havde han alene fået oplyst, at han ikke måtte anvende herbicider ved frugt- og vindyrkning; han havde alene undladt at anvende de ovennævnte plantebeskyttelsesmidler, ikke fungicider. Han havde ikke anerkendt yderligere betingelser. ÖPUL-retningslinjerne var ikke vedlagt ansøgningsformularen, og han var heller ikke blev gjort bekendt med dem. Formuleringerne i ansøgningsformularen var endvidere uklare, hvilket bør komme sagsøgeren, der har konciperet dem, til skade. Sagsøgeren havde udbetalt støtten, selv om man havde kendskab til anvendelsen af fungiciderne. Hans eventuelt deklaratoriske anerkendelse skyldtes en misforståelse, som var fremkaldt af sagsøgeren.

15. Førsteinstansen frifandt sagsøgte med den begrundelse, at de af sagsøgeren udstedte retningslinjer ikke var aftalemæssigt bindende, og at sagsøgte ikke havde anerkendt kravet om tilbagebetaling.

16. Appelinstansen gav sagsøgeren medhold i den iværksatte appel og hjemviste sagen til førsteinstansen. Appelinstansen bemærkede imidlertid, at der ikke var tale om en anerkendelse af kravet, men at det ikke var fuldt ud afklaret, om de midler, som sagsøgte havde anvendt, var omfattet af begrebet herbicider, eller hvad indholdet

af de bilag, han modtog, helt præcis var. Efter appelinstansens opfattelse var de retningslinjer, som sagsøgeren havde udstedt, ikke en del af aftalen, idet de ikke var blevet offentliggjort, bortset fra henvisningen til dem i Amtsblatt. Desuden var henvisningerne i forpligtelseserklæringen ikke tilstrækkeligt klare.

17. Sagsøgeren fik appelinstansens tilladelse til at indbringe sagen for Oberster Gerichtshof, idet der ikke foreligger retspraksis vedrørende gyldigheden af nationale retningslinjer, som er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning.

IV — Den præjudicielle anmodning

18. Oberster Gerichtshof har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Blev Rådets forordning nr. 2078/92 af 30. juni 1992 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget samt om naturpleje [...] udstedt lovligt?

2) Omfatter en afgørelse om en godkendelse af et program i henhold til artikel 7 i Rådets forordning nr. 2078/92 af 30. juni 1992 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget samt om naturpleje også indholdet af de programmer, som medlemsstaterne har forelagt til godkendelse?

3) Skal denne afgørelse også anses for rettet til de landbrugere, der ansøger om støtte i henhold til dette program, og er den i denne forbindelse valgte bekendtgørelsesform, navnlig forpligtelsen for medlemsstaterne til at underrette landbrugerne på passende måde, tilstrækkelig til at medføre, at afgørelsen er bindende, og at produktionsaftaler, der er i strid hermed, er ugyldige?

4) Kan en landbruger uafhængigt af indholdet af de i henhold til forordning nr. 2078/92 af Kommissionen godkendte programmer støtte sig på erklæringerne fra medlemsstaternes myndigheder, således at dette er til hinder for krav om tilbagebetaling?

5) Står det medlemsstaterne frit inden for rammerne af forordning nr. 2078/92, om de gennemfører programmerne i

henhold til denne forordning i form af privatøkonomiske (aftaler) eller offentligretlige foranstaltninger?

6) Skal der ved vurderingen af, om begrænsningerne for at rejse krav om tilbagebetaling på grund af beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerheden er i overensstemmelse med de fællesskabsretlige hensyn, alene lægges vægt på den pågældende foranstaltning eller også på, at der i andre foranstaltninger består muligheder for at rejse krav om tilbagebetaling, som er særlig gunstige for fællesskabshensynene?«

19. Der er indgivet indlæg til Domstolen vedrørende de præjudicielle spørgsmål af Republikken Østrig som sagsøger ved Finanzprokuratur, sagsøgte Martin Huber, Kommissionen, Rådet (alene vedrørende det første spørgsmål) samt af Republikken Østrig, i henhold til dens ret til som medlemsstat at fremsætte sine bemærkninger.

V — Retlig vurdering

A — *Det første spørgsmål*

20. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 2078/92 er gyldig, selv om den er vedtaget på grundlag af traktatens artikel 42 og 43, og ikke på grundlag af EF-traktatens artikel 130 S (efter ændring nu artikel 175 EF) — til trods for dens miljøpolitiske formål.

1) Parternes argumentation

21. Alle sagens parter finder, at EF-traktatens artikel 43 er det korrekte retsgrundlag og lægger til grund, at forordning nr. 2078/92 er gyldig.

22. Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at ifølge Domstolens faste retspraksis skal valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Disse forhold omfatter navnlig retsaktens formål og indhold. Under hensyn til indholdet af forordning nr. 2078/92 samt de i forordningens artikel 1, stk. 1, nævnte formål om en fællesskabsstøtteordning, såvel som de foranstaltninger, som forordningen fastsætter i artikel 1, stk. 2, til opnåelse af disse formål, må det sluttes, at forordningen falder inden for den fælles landbrugspolitiks område.

23. Som det navnlig fremgår af første, femte og tolvte betragtning skal forord-

ningen tjene virkeliggørelsen af de i EF-traktatens artikel 39 (nu artikel 33 EF) nævnte formål. Herefter skal de strukturelle foranstaltninger i retningslinjerne afhjælpe overproduktion og en for intensiv udnyttelse af de naturlige ressourcer inden for landbrugssektoren i Europa. Favorisering af mindre intensive og mere miljøvenlige produktionsmetoder tjener navnlig i en situation, der er præget af en betydelig overproduktion, formålet om rationalisering af landbrugsproduktionen og sikrer den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne [EF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra a)] samt en stabilisering af markederne [EF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra a)].

24. Sådanne foranstaltninger bidrager til at mindske udbuddet af landbrugsvarer og til at forbedre deres kvalitet. De bidrager således til at tilpasse udbuddet af landbrugsvarer til efterspørgslen. Udligningen af indkomsttab, der skyldes en lavere produktion og højere produktionsomkostninger, bidrager til at sikre landbrugsproducenterne en rimelig levestandard [EF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra b)].

25. Kommissionen har endvidere henvist til formålet i artikel 1, stk. 1, første led, i forordning nr. 2078/92, hvorefter formålet med EF-støtteordningen er »at ledsage ændringerne inden for de fælles markedsordninger«. De foranstaltninger, der specielt er nævnt i artikel 1, stk. 2, litra a)-g), går fra nye produktionsmetoder, over ekstensiv drift til udtagelse af arealer; de omfatter endog et miljørelevant element, men har især betydning for praksis inden for landbrugsproduktionen og de anvendte metoder, hvorfor den hovedsagelig tjener landbrugspolitiske formål.

26. Det er Rådet og Kommissionens opfattelse, at det ikke har afgørende betydning for retsgrundlaget, at en fællesskabsretlig foranstaltning, foruden formål inden for den fælles landbrugspolitik, også tjener miljøbeskyttelse. »Integrationsklausulen« i EF-traktatens artikel 130 R, stk. 2, andet led, som affattet ved den europæiske fælles akt — der nu er særlig fremhævet ved sin placering i artikel 6 EF — foreskriver, at miljøbeskyttelseshensyn skal integreres i udformningen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker. Mange foranstaltninger inden for andre politikker bidrager for så vidt til miljøbeskyttelse, uden at det alene af den grund kræves, at de har hjemmel i EF-traktatens artikel 130 S.

27. I øvrigt påvirker indførelsen af EF-traktatens artikel 130 S ved den europæiske fælles akt ikke de beføjelser, som Fælles-

skabet har i henhold til andre bestemmelser i EF-traktaten, herunder også EF-traktatens artikel 43 [8].

28. Rådet har supplerende anført, at Domstolen kun i ét enkelt tilfælde har fastslået, at foranstaltninger skulle have haft hjemmel i artikel 130 S i stedet for i artikel 43 [9]. De foranstaltninger, der var omtvistet i den nævnte sag, var truffet til beskyttelse af skovene og tjente imidlertid efter Domstolens opfattelse i første række miljøpolitiske formål og vedrørte navnlig produkter, der ikke var nævnt i bilag II til traktaten. Den her omtvistede forordning nr. 2078/92 adskiller sig principielt fra de forordninger, der var genstand for de nævnte sager. En tilsvarende undtagelse, der giver grundlag for antage, at artikel 42 og 43 ikke er den korrekte hjemmel for forordningen, foreligger ikke.

2) Vurdering

29. Det følger af fast retspraksis, at valget af hjemmel for en retsakt ikke skal foretages alene på grundlag af institutionens egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset med foranstaltningen. Valget af den relevante hjemmel skal derimod ske på grundlag af objektive forhold, som kan undergives en domstolskontrol, navnlig af retsaktens formål og indhold [10]. Hvis en foranstaltning tjener mere end ét formål, er dens hovedformål relevant for valget af den korrekte hjemmel [11]. Kun såfremt ingen af formålene har forrang, kan foranstaltningen undtagelsesvist vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag [12].

30. Det skal således efterprøves på grundlag af EF-traktaten, således som denne var affattet på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 2078/92, om denne med rette har hjemmel i EF-traktatens artikel 42 og 43 — hvorved bemærkes, at retsgrundlaget nærmere præcist skal findes i EF-traktatens artikel 43, stk. 2, tredje led — eller om EF-traktatens artikel 130 S i stedet havde været den korrekte hjemmel. Endelig er det muligt, at begge bestemmelser burde have været nævnt sideordnet.

31. Det fremgår af bestemmelserne i forordning nr. 2078/92, at forordningen dels tjener landbrugspolitiske formål, dels miljøformål. I en sådan situation skal det med

8 — Rådet henviser i denne forbindelse til dom af 24.11.1993, sag C-405/92, Mondiet, Sml. I, s. 6133.

9 — Dom af 25.2.1999, forenede sager C-164/97 og C-165/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1139.

10 — Dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 10, herefter »titandioxiddommen«, og af 4.4.2000, sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2257, præmis 43.

11 — Dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, anført ovenfor i fodnote 9, præmis 14 med yderligere henvisninger, og udtalelse 2/00 af 6.12.2001, Sml. I, s. 9713, præmis 23.

12 — Udtalelse 2/00, anført i fodnote 11, præmis 23.

henblik på valget af den relevante hjemmel undersøges, hvilken politik de pågældende foranstaltninger hovedsagelig vedrører, og hvilken alene berøres uvæsentligt eller indirekte.

32. For så vidt angår forholdet mellem den fælles landbrugspolitik og den fælles miljøpolitik gælder, at ingen af de to principielt har forrang frem for den anden [13]. Denne fortolkning støttes desuden af EF-traktatens artikel 130 R, stk. 2, andet punktum, som bestemmer, at »kravene med hensyn til miljøbeskyttelse er en vigtig bestanddel af Fællesskabets politik på andre områder«, hvoraf følger, at en foranstaltning ikke kan være omfattet af Fællesskabets virke på miljøområdet, alene fordi den tager hensyn til disse krav [14].

33. Det følger af fast retspraksis, at EF-traktatens artikel 130 R og 130 S har til formål at give Fællesskabet kompetence til at gøre en særlig indsats på miljøområdet. Disse artikler påvirker dog ikke de beføjelser, som Fællesskabet har i henhold til andre bestemmelser i traktaten, selv om de foranstaltninger, der skal træffes i henhold til de sidstnævnte bestemmelser, samtidig forfølger et af miljøbeskyttelsesformålene [15].

34. Derimod er artikel 43 rette hjemmel for enhver retsakt, der regulerer spørgsmålet om produktion af og handel med de i bilag II til EF-traktaten (nu bilag I til EF-traktaten som affattet ved Amsterdamtraktaten) opregnede landbrugsvarer, og som bidrager til virkeliggørelsen af et eller flere af de mål med den fælles landbrugspolitik, som er fastsat i EF-traktatens artikel 39 [16].

35. Hovedformålet med de støtteforanstaltninger, der er nævnt i forordning nr. 2078/92, er at regulere produktionen af landbrugsvarer i traktatens bilag II's forstand, således som Kommissionen og Rådet korrekt har gjort gældende. Landbrugsproducenterne skal påvirkes til at omlægge produktionen til en mere ekstensiv udnyttelse, hvor der fremstilles færre varer af bedre kvalitet. I denne forbindelse skal støtteordningerne yde kompensation for eventuelle finansielle tab.

36. De produktionsformer, der nyder fremme, tager samtidig i højere grad hensyn til miljøet, end tilfældet er ved en mere intensiv udnyttelse. Dette er imidlertid blot et underordnet mål for foranstaltningerne. Forordningen tjener hovedsageligt landbrugspolitiske formål og tager herved hensyn til miljømæssige forhold, som foreskrevet i EF-traktatens artikel 130 R, som led i

13 — Dom af 29.3.1990, sag C-62/88, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 1527, præmis 20, og dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, anført ovenfor i fodnote 9, præmis 15.

14 — Mondiet-dommen, anført i fodnote 8, præmis 27, og titandioxid-dommen, anført i fodnote 10, præmis 22.

15 — Mondiet-dommen, anført i fodnote 8, præmis 26.

16 — Dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 14, af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 133, og dommen af 4.4.2000 i sagen Kommissionen mod Rådet, anført i fodnote 10, præmis 47.

den fælles landbrugspolitik. Rådet har følgelig med rette valgt EF-traktatens artikel 43 som hjemmel for forordningen.

37. Da det landbrugspolitiske formål har forrang, er det ufornødent at undersøge, om EF-traktatens artikel 130 S skulle have været valgt som hjemmel tillige med EF-traktatens artikel 43.

38. Det første præjudicielle spørgsmål skal således besvares med, at traktatens artikel 42 og 43 var den korrekte hjemmel for forordning nr. 2078/92, således at der ikke i denne henseende hersker tvivl om gyldigheden af forordning nr. 2078/92.

B — *Spørgsmål 2-5*

1) Indledende bemærkninger vedrørende Domstolens kompetence

39. Domstolen har i sin faste praksis understreget, at det udelukkende tilkommer den nationale ret at vurdere relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen [17]. Domstolen kan imidlertid ikke træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål, når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning af en fællesskabsbestemmelse savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter [18].

40. Uanset at ingen af sagens parter har rejst tvivl om Domstolens kompetence til besvarelse af spørgsmål 2-5, er det imidlertid begrundet at undersøge, om disse spørgsmål ikke i realiteten rejser et problem af hypotetisk karakter som anført i den nævnte retspraksis.

41. Spørgsmål 2-5 vedrører en fortolkning af forordning nr. 2078/92 samt af almindelige retsgrundsætninger. De bygger på følgende faktiske omstændigheder. Sagsøgte har anvendt fungicider, som ikke var tilladt ifølge ÖPUL-retningslinjerne. Det er imidlertid uklart, om denne betingelse faktisk var blevet pålagt sagsøgte i det konkrete aftalemæssige støtteforhold. Den forelæggende ret synes at lægge til grund, at det er ufornødent for de nationale domstole at besvare dette spørgsmål, såfremt ÖPUL-retningslinjerne kan gøres gældende i for-

17 — Jf. dom af 13.7.2000, sag C-36/99, Idéal tourisme, Sml. I, s. 6049, præmis 20, og af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59.

18 — Idéal tourisme-dommen, anført i fodnote 17, præmis 20, og Bosman-dommen, anført i fodnote 17, præmis 61.

hold til sagsøgte uanset den aftalemæssige ramme som umiddelbart gældende fællesskabsret. Retten ønsker derfor med det andet og tredje spørgsmål oplyst, om det nationale program med sin godkendelse så at sige skal betragtes som en fællesskabsretsakt med de begunstigede landbrugsproducenter som adressater.

42. Med det fjerde, femte og sjette spørgsmål ønsker Oberster Gerichtshof oplysning om forskellige aspekter af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i relation til tilbagebetaling af støtte inden for landbrugsområdet. Også disse spørgsmål har i yderste konsekvens forbindelse med sagsøgtes anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, der ikke er godkendt. Sagsøgte har nemlig gjort gældende, at han har handlet i tillid til de oplysninger, han har modtaget fra de østrigske myndigheder ved ansøgningens indgivelse, og at der efter hans opfattelse ikke heraf kan udledes et forbud mod fungicider.

43. Sagsøgeren i hovedsagen, repræsenteret ved Finanzprokuratur, har i sit skriftlige indlæg til Domstolen henvist til, at sagsøgte ikke alene har tilsidesat støttebetingelserne, idet han benyttede fungicider, men tillige idet han indstillede driften af de arealer, som han havde modtaget støtte for, inden fem år. I denne forbindelse har sagsøgeren fremlagt skrivelse af 30. april 1996 fra Agrarmarkt Austria, på hvilken sagsøgte har anført (udaterede) bemærkninger om, at han har indstillet den støttede frugt- og vindyrkning.

44. Sagsøgte har i retsmødet oplyst, at en tilsidesættelse af den femårige driftsforpligtelse ikke er blevet gjort gældende under tvisten i hovedsagen, hvorfor den følgelig ikke kan gøres til genstand for sagen for Domstolen. Det er korrekt, at hverken forelæggelseskendelsen eller de uddrag af hovedsagens akter, som Oberster Gerichtshof har fremsendt, antyder, at denne omstændighed er blevet behandlet for de nationale domstole.

45. En minimumsdriftsperiode fremgår imidlertid ikke alene af ÖPUL-retningslinjerne (punkt 1.4.2). Således indeholder tillige artikel 4, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 2078/92 samme bestemmelse.

46. Såfremt det lægges til grund, at den af Finanzprokuratur anførte omstændighed er korrekt og fortsat kan gøres gældende under tvisten i hovedsagen [19], ville anvendelsen af ikke tilladte plantebeskyttelses-

19 — Såfremt nationale processuelle regler udelukker, at sådanne faktiske omstændigheder gøres gældende, skal det undersøges, om dette er i overensstemmelse med de principper, som Domstolen har opstillet i domme af 14.12.1995, forenede sager C-430/93 og C-431/93, Van Schijndel m.fl., Sml. I, s. 4705, præmis 19-22, og sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, navnlig præmis 12-14 og 21.

midler og de retsspørgsmål, der opstår i forbindelse med vurderingen af denne omstændighed, være uden betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Det andet og tredje spørgsmål ville derfor blive overflødige, allerede fordi der i det forudsatte tilfælde ikke alene ville være tale om en tilsidesættelse af ÖPUL-retningslinjerne, men tillige af selve forordning nr. 2078/92, der er umiddelbart gældende i samtlige medlemsstater.

47. Imidlertid kunne det fjerde, femte og sjette spørgsmål, der vedrører lovligheden af visse handlinger i forbindelse med tildeling og tilbagesøgning af landbrugsstøtte mere generelt samt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning fortsat være af betydning. Ved en klar tilsidesættelse af mindstekravene i forordning nr. 2078/92 kan man imidlertid næppe forestille sig begrundelser, som kunne afskære en pligt til at tilbagebetale støtte [20], uanset hvilke handlemåder de nationale myndigheder har bragt i anvendelse ved deres tildeling eller tilbagesøgning.

48. Til trods for disse omstændigheder bør Domstolen ikke lade spørgsmålene henstå ubesvarede. Da den forelæggende ret ikke har fastslået, at der er tale om en tilsidesættelse af den femårige driftsforpligtelse, kan Domstolen ikke anse dette som en faktisk omstændighed under den præjudicielle forelæggelsesprocedure. Domstolen har nemlig i sin faste praksis udtalt:

»[...] ifølge traktatens artikel 177, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, har Domstolen alene kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af en fællesskabsretsforskrift på grundlag af de faktiske omstændigheder, sådan som de er beskrevet af den nationale ret [...]« [21].

49. Domstolen kan ganske vist fortolke og supplere den præjudicielle anmodning på grundlag af, hvad sagens parter har fremført under den præjudicielle procedure [22]. Den kan imidlertid ikke på grundlag af deres oplysninger lægge nye faktiske omstændigheder til grund, på grundlag af hvilke tvisten i hovedsagen fremtræder i et helt nyt lys [23].

50. Endelig skal det tages i betragtning, at den omstændighed, der første gang blev gjort gældende under sagen for Domstolen, i henhold til nationale processuelle regler, for så vidt som disse er i overensstemmelse

20 — Jf. nærmere nedenfor i punkt 137.

21 — Dom af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF, Sml. I, s. 5613, præmis 31 med yderligere henvisninger.

22 — Jf. bl.a. dom af 21.9.1999, sag C-67/96, Albany, Sml. I, s. 5751, præmis 43 og 44.

23 — Jf. WWF-dommen, anført i fodnote 21, præmis 31. Domstolen afviste i den pågældende sag at tage hensyn til, at de faktiske omstændigheder, som var forelagt af den nationale ret, blev bestridt af en af parterne under sagen for Domstolen.

med fællesskabsretten[24], muligvis ikke længere kunne gøres gældende. Den sag, der verserer for den forelæggende ret, har nemlig allerede været behandlet af to forudgående instanser, uden at sagsøgeren har gjort gældende, at minimumsdriftsperioden ikke var overholdt. Såfremt sagsøgeren var afskåret fra at kunne gøre denne faktiske omstændighed gældende, kunne myndigheden som hidtil alene støtte sit tilbagebetalingskrav på anvendelse af ulovlige plantebeskyttelsesmidler.

51. Henset til, at det således ikke med sikkerhed er fastslået, at de problemer, som spørgsmål 2-5 rejser, er af hypotetisk karakter, og åbenbart er uden betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, har Domstolen kompetence til at besvare disse.

2) Det andet spørgsmål

52. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en afgørelse om en godkendelse af et program i henhold til artikel 7 i forordning nr. 2078/92 også omfatter indholdet af de programmer, som medlemsstaterne har forelagt til godkendelse.

53. Som det fremgår af den forelæggende rets bemærkninger, bygger dette spørgsmål på en teori om, at ÖPUL-retningslinjerne ved Kommissionen godkendelse i henhold til forordning nr. 2078/92 eventuelt selv skulle betragtes som en fællesskabsretsakt. Som følge af den anvendelsesforrang som programmet ville have i kraft af sin karakter af fællesskabsretsakt, ville støtteaftaler, som afveg derfra, være ugyldige, for så vidt som bekendtgørelsesformen for denne »fællesskabsretsakt« var tilstrækkelig til at medføre bindende virkning i forhold til landbrugsproducenterne.

a) Parternes argumentation

54. Der er omfattende enighed om besvarelsen af dette spørgsmål mellem de af sagens parter, der har udtalt sig herom. Generelt antages det, at Kommissionens beslutning i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2078/92 omfatter en konstatering af, at der indholdsmæssigt er overensstemmelse mellem det nationale program og de fællesskabsretlige krav. Kommissionen har navnlig understreget, at dens godkendelse alene omfatter de herved relevante elementer i programmet.

55. Ingen af sagens parter finder, at ÖPUL-retningslinjerne selv får karakter af en fællesskabsretsakt som følge af Kommissionens godkendelse.

24 — Jf. den i fodnote anførte retspraksis.

b) Vurdering

56. National ret og fællesskabsret udgør forskellige retsordener, i hvilke forskellige lovgivere er ansvarlige for og legitimeret til foretage retsfastsættelse. Kommissionen ville alene kunne inkorporere nationale bestemmelser i en fællesskabsretsakt, og således hente retsgrundlaget for bestemmelserne i EF-traktaten, såfremt den havde kompetence hertil. Inden for landbrugssektoren giver EF-traktatens artikel 43 imidlertid alene Rådet en umiddelbar beføjelse til retsfastsættelse. Følgelig kunne en eventuel bemyndigelse for Kommissionen alene følge af relevant afledt ret, i det konkrete tilfælde forordning nr. 2078/92.

57. Det følger af den utvetydige formulering af artikel 7, stk. 2 og 3, i forordning nr. 2078/92, at Kommissionen skal vurdere, om de nationale programmer var i overensstemmelse med forordningen, arten af de EF-medfinansieringsberettigede foranstaltninger og størrelsen af de samlede udgifter, og træffer beslutning om godkendelse. Der er ikke holdepunkt for at antage, at Kommissionen kan godkende de udkast til programmer, som medlemsstaterne forelægger, som fællesskabsretsakter.

58. Kommissionen har også handlet i overensstemmelse med sine beføjelser ved sin beslutning af 7. juni 1995. I beslutningens artikel 1 godkendes ÖPUL-retningslinjerne. I artikel 3 udtales klart, at godkendelsen alene angår de bestemmelser i programmet, der har betydning for programmets forenelighed med forordningen, samt for at foranstaltningerne kan opnå støtte. Det fremgår ikke af beslutningen, at ÖPUL-retningslinjerne overføres til fællesskabsretten.

59. Det er ikke usædvanligt i fællesskabsretten, at en national foranstaltning godkendes af Kommissionen, uden at den derved mister sin karakter af national ret. Nye statsstøtteforanstaltninger skal ifølge EF-traktatens artikel 93, stk. 3, godkendes. Kommissionen kan knytte betingelser og pålæg til godkendelsen. Sagen British Airways m.fl. mod Kommissionen[25] angik bl.a. betingelser som beskrevet af den forelæggende ret. Derved drejede det imidlertid netop ikke om betingelser for ydelse af støtte, som er fastsat i national ret, men om betingelser, som var meddelt af Kommissionen, og som indgik som et fællesskabsretligt element i den beslutning om godkendelse, der var rettet til medlemsstaten, således som den østrigske regering med rette har understreget. Den nationale støtteordning overføres imidlertid ikke til fællesskabsretten ved Kommissionens godkendelse.

60. Det er også hyppigt forekommende, at fællesskabsretlige forskrifter omsættes til national ret, uden at den nationale gennem-

25 — Dom af 25.6.1998, forenede sager T-371/94 og T-394/94, Sml. II, s. 2405, præmis 290.

førelsesakt som følge deraf selv bliver en form for fællesskabsret. Direktivet som instrument bygger snarere netop på en opdeling mellem Fællesskabets og medlemsstaternes retsordener.

61. Endelig kan Kommissionens begrænsede prøvelseskompetence påberåbes som et yderligere argument imod,at det nationale program omdannes til fællesskabsret. Da Kommissionen alene efterprøver det nationale programs overensstemmelse med forordning nr. 2078/92 i relation til tre bestemte kriterier, ville Kommissionens beslutning om godkendelse også kun omdanne den del af programmet til fællesskabsret, som den havde efterprøvet. Denne begrænsede omdannelse ville føre til, at programmet ville blive en slags »retlig hermafrodit«, til dels omfattende fællesskabsret, dels national ret, hvilket ville medføre en uantagelig retsusikkerhed.

62. ÖPUL-retningslinjerne har følgelig ikke selv fået karakter af fællesskabsret. De har således heller ikke virkning som en fællesskabsretsakt, navnlig for så vidt angår forrang ved anvendelsen frem for nationale bestemmelser. Hvad der bliver følgen af afvigelser fra retningslinjerne ved indgåelse af privatretlige støtteaftaler, skal vurderes efter national ret. Imidlertid skal der tages hensyn til formålene med og bestemmelserne i forordning nr. 2078/92 ved fortolkningen og anvendelsen af de nationale bestemmelser, hvilket jeg skal komme nærmere ind på i det følgende [26].

63. Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at Kommissionens godkendelse af et nationalt program i henhold til artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 2078/92 vedrører de elementer i programmet, som er af betydning ifølge forordningens artikel 7, stk. 2. Godkendelsen medfører dog ikke, at programmet får karakter af en fællesskabsretsakt.

3) Det tredje spørgsmål

64. Det tredje spørgsmål angår det forhold, om Kommissionens godkendelsesbeslutning også skal anses for rettet til de landbrugere, der ansøger om støtte i henhold til dette program, og er den i denne forbindelse valgte bekendtgørelsesform, navnlig forpligtelsen for medlemsstaterne til at underrette landbrugerne på passende måde, tilstrækkelig til at medføre, at beslutningen er bindende for disse, og at støtteaftaler, der er i strid hermed, er ugyldige?

26 — Jf. punkt 135 ff.

65. Den forelæggende ret har imidlertid forelagt dette spørgsmål ikke alene for det tilfælde, at ÖPUL-retningslinjerne selv har fået karakter af fællesskabsret som følge af Kommissionens godkendelsesbeslutning. Spørgsmålet er imidlertid alene af betydning i så tilfælde.

66. Som allerede fastslået i forbindelse med det andet spørgsmål, er ÖPUL-retningslinjerne ikke blevet omdannet til fællesskabsret ved Kommissionens godkendelse. Såfremt en konkret støtteforanstaltning afviger fra bestemmelserne i retningslinjerne, følger konsekvenserne heraf derfor ikke af Kommissionens beslutning, men i første linje af national ret. Det er følgelig irrelevant, om sagsøgte skal betragtes som adressat for Kommissionens beslutning.

67. Også spørgsmålet om, hvorvidt ÖPUL-retningslinjerne er blevet bekendtgjort på en sådan måde, at det kan gøres gældende over for sagsøgte, afhænger af national ret. Det kunne overvejes, om der af artikel 3, stk. 3, litra f), i forordning nr. 2078/92 kan udledes regler om bekendtgørelse. Ifølge denne bestemmelse skal programmet indeholde foranstaltninger med henblik på passende information af de berørte. Denne bestemmelse har til formål at sikre de berørte generel information. Bestemmelsen skal derimod ikke foreskrive konkrete bestemmelser om inddragelse af betingelser for støtte i det konkrete støtteforhold. I denne forbindelse er alene nationale processuelle regler relevante.

68. Henset til besvarelsen af det andet spørgsmål er det følgelig ufornødent at besvare det tredje spørgsmål.

4) Det femte spørgsmål

69. Da besvarelsen af det fjerde spørgsmål afhænger af besvarelsen af det femte og sjette spørgsmål, skal jeg først gennemgå det femte og sjette spørgsmål.

70. Det femte spørgsmål er, om medlemsstaterne er frit stillet inden for rammerne af forordning nr. 2078/92, med hensyn til, om de gennemfører programmerne i henhold til denne forordning i form af privatøkonomiske (aftaler) eller offentligretlige foranstaltninger.

a) Parternes argumentation

71. Sagsøgte, den østrigske regering, der tilslutter sig Finanzprokuratur, og Kommis-

sionen er enige om, at det står medlemsstaterne frit for, hvilken form de vælger til gennemførelse af programmet. Forordningen foreskriver — i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet — ikke selv en bestemt form.

72. Republikken Østrig henviser til, at den valgte retsform ikke må gøre fuldbyrdelsen praktisk umulig, samt at der ikke må indføres forskelle til procedurer, i hvilke der træffes afgørelse om tilsvarende, men rent nationale omstændigheder.

73. Ifølge Kommissionens opfattelse forekommer privatretlige aftaler mellem medlemsstaten og den begunstigede egnede til gennemførelse af strukturprogrammerne. Medlemsstaternes skøn med hensyn til valg af den retlige form er alene begrænset i det tilfælde, hvor indholdet af en foranstaltning i det nationale program, f.eks. gennemførelsen af forbuds- eller strafbestemmelser, kræver en offentligretlig form.

b) Vurdering

74. I det omfang fællesskabsretten, herunder dennes almindelige principper, ikke indeholder forskrifter herom, skal de nationale kompetente myndigheder ifølge Domstolens faste praksis ved gennemførelsen af fællesskabsbestemmelser, herunder også inden for den fælles landbrugspolitik, følge de processuelle og formelle bestemmelser i den pågældende medlemsstats retssystem [27].

75. Som Domstolen tidligere har fastslået, kan de nationale regler dog kun anvendes, i det omfang det er fornødent af hensyn til gennemførelsen af fællesskabsrettens bestemmelser, og kun for så vidt anvendelsen af de nationale regler ikke begrænser rækkevidden og effektiviteten af de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser, herunder disses almindelige principper [28]. Anvendelsen af national ret må ikke i praksis umuliggøre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne eller gøre den uforholdsmæssigt vanskelig og må ikke medføre forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for nationale tvister af samme art [29].

76. Eftersom forordning nr. 2078/92 ikke indeholder nogen processuelle bestemmelser, skal de relevante nationale bestemmelser finde anvendelse ved gennemførelsen af ÖPUL-retningslinjerne. Herved står det principielt Republikken Østrig frit for at gennemføre programmerne ved privatretlige foranstaltninger (aftaler).

27 — Dom af 9.10.2001, forenede sager C-80/99, C-81/99 og C-82/99, Flemmer m.fl., Sml. I, s. 7211, præmis 55, og af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 17.

28 — Jf. Flemmer m.fl.-dommen, anført i fodnote 27, præmis 55; jf. tillige dom af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa m.fl., Sml. s. 1503, præmis 29.

29 — Dom af 16.7.1998, sag C-298/96, Oelmühle Hamburg og Schmidt Söhne, Sml. I, s. 4767, præmis 24, og Deutsche Milchkontor m.fl.-dommen, anført i fodnote 27, præmis 19.

77. Den forelæggende ret har anført, at privatretlige foranstaltninger ligeledes finder anvendelse ved tilsvarende sager i Østrig. Der synes ikke at være tegn på, at valget af en privatretlig form skulle have umuliggjort gennemførelsen af programmer i henhold til forordning nr. 2078/92 eller gjort den uforholdsmæssigt vanskelig.

78. Den forelæggende rets betænkeligheder synes imidlertid snarere at angå den omstændighed, at en eventuelt nødvendig tilbagesøgning ligeledes er bundet til den retlige form, der er valgt for støttetildelingen. Tilbagesøgning af støtte, der er blevet ydet i henhold til privatretlige aftaler, synes derfor i henhold til national ret vanskeligere end tilbagesøgning af støtte, der er ydet i form af en offentlig foranstaltning.

79. Såfremt der findes nationale forskrifter, der praktisk talt ville umuliggøre tilbagesøgning af støtte, der er ydet i privatretlig former, eller gøre en sådan uforholdsmæssig vanskelig, ville dette ikke nødvendigvis føre til, at det på forhånd var udelukket at udforme støttetildelingen i privatretlige aftaler, således at medlemsstaten i stedet skulle anvende offentligretlige foranstaltninger. Det er derimod medlemsstatens eget valg, hvorledes denne i praksis vil sikre gennemførelsen af fællesskabsretten. I givet fald skulle der ses bort fra bestemmelser, der udelukker, at tilbagesøgning af støtte sker i privatretlige former, idet de er i strid med fællesskabsretten.

80. Det femte spørgsmål skal følgelig besvares med, at det står medlemsstaterne frit for at gennemføre programmer som omhandlet i forordning nr. 2078/92 ved privatretlige (aftaler) eller offentligretlige foranstaltninger, når blot det sikres, at den valgte form ikke medfører forskelsbehandling i forhold til rent nationale tvister af samme art, og gennemførelsen af forordningen ikke i praksis umuliggøres eller gøres uforholdsmæssigt vanskelig.

5) Det sjette spørgsmål

81. Med det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om der ved vurderingen af, om begrænsningerne for at rejse krav om tilbagebetaling på grund af beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerheden er i overensstemmelse med de fællesskabsretlige hensyn, alene lægges vægt på den pågældende foranstaltning eller også på, at der i andre foranstaltninger består muligheder for at rejse krav om tilbagebetaling, som er særligt gunstige for fællesskabshensynene. Det fremgår af forelæggelseskendelsens begrundelse, at den forelæggende ret navnlig tillægger dette spørgsmål betydning i relation til en eventuel forskelsbehandling.

a) Parternes argumentation

82. Alle sagens parter er i princippet enige om, at en medlemsstat ved tilbagesøgning kan lægge de kriterier med hensyn til beskyttelse af principperne om den berettigede forventning og retssikkerheden til grund, der følger af dens nationale ret vedrørende det pågældende støtteforhold, såfremt disse kriterier i fornødent omfang tilgodeser Fællesskabets interesser, og tilsvarende sager behandles på samme måde, uanset om de har fællesskabsretlig relevans eller ej.

83. Sagsøgeren (Finanzprokuratur) har supplerende anført, at det har sit forblivende med hensyn til budgetmæssige bestemmelser (navnlig forordning nr. 729/70), samt de principper, som Domstolen har opstillet om fællesskabsretlige subventioner. Retspraksis er meget restriktiv for så vidt angår begrænsninger i tilbagesøgningsretten, som er begrundet i hensynet til den berettigede forventning.

84. Sagsøgeren og den østrigske regering har understreget, at modtageren af en retsstridig støtte ifølge retspraksis ikke kan gøre gældende, at en tilbagesøgning er uforholdsmæssig.

b) Vurdering

85. I lighed med tildeling af støtte skal tilbagesøgning af denne ske i overensstemmelse med national ret, såfremt fællesskabsretten ikke indeholder regler herom[30]. Begrænsninger i adgangen til tilbagesøgning af hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet er følgelig kun retmæssige, i det omfang de er i overensstemmelse med nationale processuelle regler vedrørende den valgte retlige form.

86. Uanset om tilbagesøgning skal ske i privatretlige former eller ved en forvaltningsretsakt — er der som anført ovenfor under vurderingen af det femte spørgsmål — imidlertid allerede opstillet begrænsninger med hensyn til de nationale processuelle regler. Herefter må fællesskabsrettens gennemførelse ikke i praksis umuliggøres eller gøres uforholdsmæssig vanskelig. Endvidere må en tilbagesøgning ikke i et tilfælde med fællesskabsretlig relevans være underlagt strengere betingelser end dem, der gælder i tilsvarende sager af rent national karakter.

87. En sådan forskelsbehandling ville foreligge, såfremt der ved tildeling af støtte af fællesskabsretlig karakter normalt blev

30 — Jf. den i fodnote 27 anførte retspraksis.

anvendt privatretlige former, som kun tillod tilbagesøgning under strenge betingelser, mens der ved nationale foranstaltninger blev anvendt offentligretlige ordninger, som ville lette en tilbagesøgning. Såfremt en medlemsstat imidlertid normalt vælger privatretlige former, såvel ved nationale som fællesskabsretlige støtteordninger, således som det ifølge den forelæggende rets konstateringer synes at være tilfældet i Østrig, er der ikke tale om forskelsbehandling, når denne ved tilbagesøgning ligeledes uden forskel lader de betingelser, der gælder for de privatretlige ordninger, finde anvendelse.

88. Blandt de forskellige muligheder, som findes i national ret med henblik på tilbagesøgning af støtte, og som opfylder de fællesskabsretlige krav, kan medlemsstaten vælge den retsform, som også finder anvendelse ved nationale sager af tilsvarende karakter. Den er ikke forpligtet til at vælge den retsform, som teoretisk set er mest gunstig for Fællesskabets interesser.

89. Dette fritager imidlertid ikke medlemsstaterne fra deres forpligtelse til at udnytte alle muligheder inden for den valgte retsform med henblik på i videst mulige omfang at beskytte Fællesskabets interesser. Ved støtte, der ydes som privatretlige foranstaltninger, skal støtteaftalerne f.eks. udformes således, at medlemsstaten har krav på tilbagebetaling fra støttemodtagerne, såfremt støttebetingelserne ikke overholdes. Såfremt medlemsstaten tilsidesætter denne forpligtelse, og en støtte som følge deraf ikke kan inddrives, kan dette eventuelt betragtes som forsømmelse som omhandlet i artikel 8, stk. 2, andet led, i forordning nr. 729/70, som medlemsstaten kan gøres ansvarlig for, således at denne skal bære de finansielle følger.

90. Det sjette spørgsmål skal derfor besvares med, at det ikke er i strid med fællesskabsretten, såfremt der i forbindelse med krav om tilbagebetaling tages hensyn til beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerheden i overensstemmelse med national rets bestemmelser vedrørende den pågældende retsform; det kræves ikke ifølge fællesskabsretten, at der vælges den retsform, som i særlig grad begunstiger Fællesskabets interesser, i hvilken forbindelse det imidlertid skal sikres, at fællesskabsrettens gennemførelse ikke i praksis umuliggøres eller gøres uforholdsmæssig vanskelig, ligesom sager med fællesskabsretlig relevans ikke må være underlagt strengere betingelser end dem, der gælder i tilsvarende sager af rent national karakter.

6) Det fjerde spørgsmål

91. Med det fjerde spørgsmål ønskes det nærmere oplyst, om og i hvilket omfang en landbruger, som har fået tildelt støtte inden for rammerne af et nationalt støtteprogram som omhandlet i forordning nr. 2078/92,

ved en tilbagesøgning kan påberåbe sig principperne om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhed og god tro, når han har lagt andre indholdsmæssige betingelser til grund end dem, som Kommissionen har godkendt.

a) Parternes argumentation

92. Sagens parter er uenige om, hvilke betingelser der blev opstillet for støtten.

93. Sagsøgte har for det første gjort gældende, at udkastet til ÖPUL-retningslinjerne, for så vidt sagsøgte blev gjort bekendt med dette i forbindelse med sin ansøgning, indeholdt andre betingelser, end den affattelse, som senere blev godkendt af Kommissionen. Navnlig indgik der således ikke oprindelig et forbud mod anvendelse af fungicider. Under retsmødet fremførte sagsøgte følgelig den teori, at støtteaftalen slet ikke var blevet indgået på grundlag af ÖPUL-retningslinjerne, idet programmet endnu ikke var blevet godkendt på ansøgningstidspunktet og ikke havde foreligget i endelig form. Der var derimod snarere tale om en statsstøtte, som skal vurderes på grundlag af de almindelige regler i traktaten.

94. Den østrigske regering forsikrede derimod under retsmødet, at der ikke var foretaget ændringer af ÖPUL-retningslinjerne fra ansøgningstidspunktet til Kommissionens godkendelse. Som svar på spørgsmål herom oplyste regeringen yderligere, at ordlyden af udkastet til retningslinjerne ikke blev forelagt ansøgerne på ansøgningstidspunktet, men at indholdet, inkl. fortegnelserne over tilladte og forbudte plantebeskyttelsesmidler, havde været offentliggjort i forbindelse med forskellige oplysningskampagner.

95. Ifølge Republikken Østrig er det ufornødent at besvare dette spørgsmål, da der ikke af de faktiske omstændigheder som beskrevet i forelæggelseskendelsen ses at være grundlag for at antage, at der er indgået en støtteaftale, der afviger fra støtteprogrammet. Spørgsmålet om, i hvilket omfang aftaleparterne kunne støtte sig på oplysninger fra den anden part, er derimod et spørgsmål om fortolkning af den privatretlige støtteaftale, som det tilkommer den nationale ret at vurdere.

96. Finanzprokuratur har understreget, at støtteaftalen mellem Republikken Østrig og Martin Huber fuldt ud er i overensstemmelse med forordning nr. 2078/92 og ÖPUL-retningslinjerne, og har fremsat detaljerede bemærkninger vedrørende anvendelsen af national ret. Med hensyn til anbringendet om beskyttelse af den berettigede forventning er det Finanzpro-

kuraturs opfattelse, at der påhvilede den sagsøgte landbruger pligt til at udvise agtpågivenhed og inden aftalens indgåelse — også på eget initiativ — at skaffe sig nærmere kendskab til aftalebetingelserne.

97. Sagsøgte har påberåbt sig retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som også udgør en del af Fællesskabets retsorden. Der forelå usædvanlige omstændigheder i den foreliggende sag, nemlig de nævnte uklarheder med hensyn til indholdet af ÖPUL-retningslinjerne, som kan begrunde, at sagsøgtes berettigede forventning nyder beskyttelse. Sagsøgte har modtaget og brugt støtten i god tro.

98. Som følge af den mangelfulde offentliggørelse af programmet, der alene fandt sted i form af en fortolkning foretaget af det kompetente ministerium i Wien, havde han efter udstedelsen af ÖPUL-retningslinjerne alene med uforholdsmæssigt besvær kunnet få oplysning om deres præcise indhold. Endelig er han som »lille landbruger« først og fremmest beskæftiget med dyrkning af sine marker og ikke med varetagelse af diverse administrative opgaver.

99. I den foreliggende sag findes der heller ingen offentlig interesse i tilbagebetalingen, som har forrang i forhold til beskyttelsen af den berettigede forventning. I henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 er det nemlig ikke Fællesskabet, men medlemsstaten, der skal bære de finansielle følger af den nationale forvaltnings forsømmelser.

100. Endvidere foreskriver Kommissionens forordning (EF) nr. 746/96 af 24. april 1996 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget samt om naturpleje [31] alene tilbagebetalingspligt i tilfælde af forsæt eller grov uagtsomhed. Dette er imidlertid ikke tilfældet for sagsøgte; fejlen skal derimod snarere findes inden for sagsøgerens egen kreds, som har udformet den ansøgningsformular, som sagsøgte anvendte.

101. Kommissionen har anført, at fællesskabsrettens princip om beskyttelse af den berettigede forventning beskytter erhvervsdrivende mod, at der senere ændres negativt ved retspositioner, de har erhvervet, eller dispositioner, de har foretaget i tillid til den bestående retsstilling. Det skal undersøges, hvorledes de nationale myndigheder var i stand til at skabe en tillidssituation, uanset at det senere godkendte program på ansøgningstidspunktet i april

31 — EFT L 102, s. 19.

1995 alene forelå i udkast, og således ikke gav grundlag for en sikret retsposition, ja hvor der endog ikke kunne gives sikre oplysninger.

102. En landbrugsproducent kan ikke alene støtte sig på erklæringer fra medlemsstatens forvaltningsorganer, og helt se bort fra indholdet af det program, som godkendes af Kommissionen; som modtager af en fællesskabsstøtte har han derimod en pligt til at søge oplysning. Denne pligt skal imidlertid vægtes anderledes end den pligt til at søge oplysning, der ifølge retspraksis påhviler store virksomheder med egne juridiske afdelinger, med hensyn til støttereglerne. Ved en vurdering af eventuelle begrænsninger af tilbagesøgningskrav skal forvaltningens forsømmelser afvejes mod beskyttelsesværdigheden af den berettigede forventning.

b) Vurdering

aa) Indledende bemærkninger til sagens faktiske omstændigheder

103. Republikken Østrig og Finanzprokuraturs argument om, at spørgsmålet ikke kræver en besvarelse, da der ikke er grundlag for at antage, at der er indgået en støtteaftale, der afviger fra støtteprogrammet, kan ikke tiltrædes. En sådan konstatering, som det tilkommer den nationale ret at foretage, synes denne beklageligvis endnu ikke at have foretaget endeligt.

104. Den uklarhed, der opstår med hensyn til, hvilke forpligtelser der indgår i støtteaftalen, vanskeliggør besvarelsen af dette præjudicielle spørgsmål. Det er navnlig uklart, om ÖPUL-retningslinjerne helt, delvist — i det omfang sagsøgte faktisk fik oplyst ved ansøgningens indgivelse — eller slet ikke indgår som en del af aftalen. For så vidt angår principperne om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhed og god tro er det nemlig af største betydning, om sagsøgte kan påberåbe sig kontraktmæssigt aftalte betingelser, som afviger fra ÖPUL-retningslinjerne og/eller forordning nr. 2078/92, eller om han har tilsidesat en støtteaftale, der er fuldt og helt i overensstemmelse med programmet.

105. På grundlag af den østrigske regerings oplysninger kan det imidlertid lægges til grund, at det udkast til ÖPUL-retningslinjer, der forelå på det tidspunkt, hvor sagsøgte indgav sin ansøgning, ikke afviger fra den endelige affattelse. Dette har imidlertid ikke så stor betydning, idet selve udkastet ikke blev forelagt sagsøgte på ansøgningstidspunktet eller var blevet

almindeligt offentliggjort. Da ÖPUL-retningslinjerne alt i alt er på flere hundrede sider, der til dels omfatter meget detaljerede oplysninger om de henholdsvis tilladte eller forbudte plantebeskyttelsesmidler, afhængig af det pågældende programelement, er det overhovedet tvivlsomt, om dets indhold kan betragtes som offentliggjort på grundlag af andre oplysningsforanstaltninger.

bb) Betydningen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet ved tilbagesøgning af medfinansieret fællesskabsstøtte

106. Som Domstolen har fastslået, påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) medlemsstaterne at sikre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne på deres områder, således også inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik [32]. De sager, hvori Domstolen havde truffet afgørelse inden for dette område, vedrørte sædvanligvis gennemførelsesforanstaltninger inden for den fælles markedsordning (for landbruget).

107. Den foreliggende sag adskiller sig for så vidt herfra, idet forordning nr. 2078/92 ikke selv indeholder direkte anvendelige bestemmelser om fællesskabsstøtte. Den forudsætter derimod, at der udstedes nationale bestemmelser, som skal godkendes af Kommissionen. De støtteforanstaltninger, der er blevet til i dette samvirke, medfinansieres af medlemsstaten og Fællesskabet.

108. Selv om medlemsstaten tildeler støtteforanstaltningerne umiddelbart i henhold til et nationalt program, gennemfører den herved imidlertid indirekte fællesskabsretten og er følgelig undergivet samme begrænsninger som ved gennemførelse af en fælles markedsordning. Ganske vist får et nationalt program — som allerede konstateret — ikke selv karakter af fællesskabsret som følge af Kommissionens godkendelse. Fællesskabets interesse i, at de støttebetingelser, som er indeholdt i det nationale program, og som Kommissionen har godkendt, overholdes, er imidlertid den samme som ved gennemførelsen af en fælles markedsordning. Kun såfremt de godkendte støttebetingelser overholdes, er der nemlig sikkerhed for, at foranstaltningen er i overensstemmelse med formålene med forordning nr. 2078/92. Kommissionen har følgelig også kun givet tilsagn om, at Fællesskabet vil bidrage finansielt på betingelse af, at de godkendte støttebetingelser overholdes.

109. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning indgår i Fællesskabets retsorden, og det påhviler enhver

32 — Jf. Deutsche Milchkontor m.fl.-dommen, anført i fodnote 27, præmis 17, samt dom af 12.5.1998, sag C-366/95, Steff Houlberg Export m.fl., Sml. I, s. 2661, præmis 14.

national myndighed, der har til opgave at håndhæve fællesskabsretten, at overholde fællesskabsrettens almindelige principper [33]. Dette gælder såvel ved den umiddelbare gennemførelse af fællesskabsretten, som ved anvendelsen af nationale programmer, der er blevet godkendt i henhold til en fællesskabsforordning, og som medfinansieres af Fællesskabet.

110. Ligesom tildeling af (evt. medfinansieret) fællesskabsstøtte skal også tvister vedrørende tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette i henhold til fællesskabsretten, i mangel af fællesskabsretlige forskrifter afgøres under anvendelse af national ret, om end under hensyntagen til de i fællesskabsretten fastsatte grænser. Heraf følger, at de bestemmelser, der gælder i henhold til national ret, ikke i praksis må umuliggøre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne eller gøre den uforholdsmæssigt vanskelig, og at anvendelse af den nationale lovgivning ikke må medføre forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for nationale tvister af samme art [34].

111. Det følger af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, at medlemsstaterne i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser skal træffe de fornødne foranstaltninger til at tilbagesøge de beløb, der er udbetalt på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser [35].

112. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, således som dette er garanteret i national ret, kan imidlertid være til hinder for en tilbagesøgning. Medlemsstaternes myndigheder har — som allerede anført — uden videre pligt til at respektere princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, der udgørr en del af Fællesskabets retsorden. Det kan følgelig ikke anses for at være i strid med denne retsorden, at nationale retsregler inden for et område som f.eks. tilbagesøgning af fællesskabsstøtte, der er udbetalt med urette, beskytter den berettigede forventning og retssikkerheden [36].

113. Resultatet er, at der konkret skal foretages en afvejning mellem på den ene side interessen i tilbagesøgning af støtten i tilfælde af tilsidesættelse af støttebetingelserne, og på den anden side beskyttelsen af hensynet til sagsøgtes berettigede forventning samt retssikkerhedsprincippet. Herved skal der fuldt ud tages hensyn til Fællesskabets interesser [37].

114. Dette betyder imidlertid ikke, at Fællesskabets interesse i tilbagesøgning altid har forrang for beskyttelsen af den berettigede forventning. Det skal derimod tages med i betragtning, at ydelse af fællesskabsstøtte normalt ikke medfører samme kon-

33 — Dom af 1.4.1993, forenede sager C-31/91 — C-44/91, Lageder m.fl., Sml. I, s. 1761, præmis 33.

34 — Jf. Deutsche Milchkontor m.fl.-dommen, anført i fodnote 27, præmis 19, samt Steff Houlberg Export m.fl.-dommen, anført i fodnote 32, præmis 15.

35 — Jf. Deutsche Milchkontor m.fl.-dommen, anført i fodnote 27, præmis 18, samt Steff Houlberg Export m.fl.-dommen, anført i fodnote 32, præmis 14.

36 — Jf. Deutsche Milchkontor m.fl.-dommen, anført i fodnote 27, præmis 30, samt Flemmer m.fl.-dommen, anført i fodnote 27, præmis 59 og 60.

37 — Deutsche Milchkontor m.fl.-dommen, anført i fodnote 27, præmis 32.

kurrencefordrejninger, som tilfældet er ved ydelse af statsstøtte som omhandlet i EF-traktatens artikel 92 [38].

115. En afvejning af disse interesser kan i sidste ende kun foretages af den forelæggende ret, efter at samtlige faktiske omstændigheder er lagt fast. Domstolen kan imidlertid bistå den med oplysninger om, hvilke omstændigheder der ville kunne have betydning i relation til de nævnte principper. Domstolen har hidtil i sin praksis navnlig anset følgende omstændigheder for væsentlige:

— god tro hos støttemodtageren [39]

— bortfald af berigelsen [40]

— eventuelt medansvar fra den nationale myndighed, såfremt der ikke er sket overtrædelse af en præcis fællesskabsretlig bestemmelse [41].

cc) God tro hos støttemodtageren

116. Indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 746/96, på grundlag af hvilken sagsøgte udleder, at tilbagesøgningen kun er lovlig, såfremt der er handlet groft uagtsomt eller forsætligt, ikke finder anvendelse ratione temporis, og i øvrigt heller ikke indeholder en tilsvarende begrænsning med hensyn til tilbagesøgning [42].

117. Domstolen har imidlertid i Oelmühle Hamburg og Schmidt Söhne-dommen [43] fastslået, at det er en væsentlig forudsætning for at indrømme beskyttelse af den berettigede forventning, at støttemodtagerne var i god tro om støttens retsstridighed. I den foreliggende sag er det ikke klart, om støttemodtageren ved sin anvendelse af fungiciderne Euparen, Orthophaldan, Delan og Folit overhovedet har tilsidesat en kontraktmæssig forpligtelse i henhold til støtteaftalen. Selv om dette skulle være tilfældet, fordi ÖPUL-retningslinjerne i henhold til national ret lovligt udgør en del af aftalen, må det antages, at sagsøgte i hvert fald var i god tro med hensyn til tilsidesættelse af ÖPUL-retningslinjerne, og at der alene forelå uagtsomhed

38 — Jf. generaladvokat Légers forslag til afgørelse af 4.12.1997 i sagen Oelmühle Hamburg og Schmidt Söhne, anført i fodnote 29, punkt 47-51.

39 — Oelmühle Hamburg og Schmidt Söhne-dommen, anført i fodnote 29, præmis 29.

40 — Oelmühle Hamburg og Schmidt Söhne-dommen, anført i fodnote 29, præmis 31.

41 — Deutsche Milchkontor m.fl.-dommen, anført i fodnote 27, præmis 31, og dom af 26.4.1988, sag 316/86, Krücken, Sml. s. 2213, præmis 23 og 24.

42 — Artikel 20, stk. 3, i forordning nr. 746/96 bestemmer alene, at en landbruger kan udelukkes fra støtte, såfremt han forsætligt eller groft uagtsomt har foretaget urigtige angivelser.

43 — Anført i fodnote 29, præmis 29.

ved tilsidesættelsen, idet han ikke havde præcist kendskab til indholdet af ÖPUL-retningslinjerne.

118. Mens Domstolen ved konkurrenceretlig støtte stiller meget strenge krav som forudsætning for at indrømme beskyttelse af den berettigede forventning [44], har den i forbindelse med landbrugspolitiske foranstaltninger fastslået, at principperne fra konkurrenceretten alene kan finde anvendelse i begrænset omfang, idet den konkurrencefordel for indenlandske virksomheder, som er karakteristisk for statsstøtte, ikke er til stede, når der er tale om fællesskabsstøtte [45].

119. Endvidere skal der, som påpeget af sagsøgte, tages hensyn til, at der ikke kan stilles samme krav til en landbruger for så vidt angår forpligtelsen til selvstændigt at søge oplysninger som til store erhvervsvirksomheder inden for konkurrenceretten. Inden for det konkurrenceretlige område kan virksomhederne endvidere relativt enkelt få oplysning om en støtte er godkendt eller ej, da udbetaling af en statsstøtte kræver en forudgående kommissionsbeslutning.

120. ÖPUL-retningslinjerne blev ganske vist godkendt af Kommissionen. Derimod var den konkret ydede støtte til landbrugerne ikke genstand for en kommissionsbeslutning, som landbrugeren kunne få kendskab til.

121. Hverken støtteansøgningen eller de oplysninger, der var vedlagt ansøgningsbilagene, indeholdt nærmere forpligtelser med hensyn til anvendelse af plantebeskyttelsesmidler; kun forbudet mod anvendelse af herbicider var konkret nævnt. Oplysningerne indeholdt endvidere henvisning til, at producenter inden for integreret økologisk frugt- og vindyrkning skulle være opmærksomme på fortegnelsen over tilladte og forbudte plantebeskyttelsesmidler, men indeholdt ikke oplysning om de kilder, hvorfra ansøgerne kunne få meddelt disse fortegnelser. Sagsøgte skulle være rejst til Wien og have konsulteret de ÖPUL-retningslinjer, som var fremlagt i Forbundsministeriet for Land- og Skovbrug, hvilket han åbenbart ikke gjorde, for at fastlægge indholdet af sine forpligtelser præcist. Det ville formentlig være at gå for vidt at kræve, at samtlige landbrugere skulle søge oplysning om deres forpligtelser ad denne vej.

dd) Bortfald af berigelsen

122. Sagsøgte har gjort gældende, at han har forbrugt støttemidlerne og støtter sig således på, at berigelsen er bortfaldet. Som

44 — Jf. dom af 20.3.1997, sag C-24/95, Alcan II, Sml. I, s. 1591, præmis 41 og 49-54.

45 — Jf. Oelmühle Hamburg og Schmidt Söhne-dommen, anført i fodnote 29, præmis 27, samt generaladvokat Légers forslag til afgørelse i samme sag, punkt 47-51.

Domstolen ligeledes fastslog i Oelmühle Hamburg og Schmidt Söhne-dommen [46], kan den nationale ret som led i sin vurdering af den berettigede forventning tage i betragtning, om berigelsen for en støttemodtager, der var i god tro, er bortfaldet. Såfremt national rets betingelser for, at sagsøgte ikke er forpligtet til at yde tilbagebetaling som følge af berigelsens bortfald, kan dette tages med i betragtning.

ee) Eventuelt medansvar fra den nationale myndighed

123. Domstolen fastslog allerede i Deutsche Milchkontor m.fl.-dommen [47] for så vidt angår et krav om tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette, er fællesskabsretten ikke til hinder for, at der tages hensyn til de grunde til at udelukke tilbagesøgning, der vedrører myndighedernes egen adfærd, og som de derfor kan undgå [48].

124. Den nationale ret kan således ved sin afvejning lovligt tage hensyn til et eventuelt medansvar fra de nationale myndigheders side. I denne forbindelse skal det navnlig efterprøves, om de nationale myndigheder eventuelt ikke i tilstrækkelig grad har opfyldt den oplysningspligt, der påhviler dem i henhold til artikel 3, stk. 3, litra f), i forordning nr. 2078/92 med henblik på passende information af landbrugerne og andre i landdistrikterne, såfremt de hverken i forbindelse med ansøgningens indgivelse eller ved bevilling af støttemidler har oplyst støttemodtagerne tilstrækkeligt om bestemmelserne i ÖPUL-retningslinjerne.

125. Endvidere har Domstolen fastslået, at retssikkerhedsprincippet kræver, at retsreglerne skal være klare og præcise og skal sikre forudsigelighed i forbindelse med de situationer og retsforhold, der henhører under fællesskabsretten [49].

126. I denne forbindelse kan den nationale ret tage hensyn til, at de nationale myndigheder har tilskyndet landbrugerne til at søge om medfinansieret støtte på et tidspunkt, hvor den endelige udformning af det nationale program, som denne støtte var baseret på, enten endnu ikke forelå, eller i hvert fald endnu ikke var blevet godkendt af Kommissionen, således at den sagsøgte landbruger — selv om ansøgningsformularen indeholdt en henvisning til det program, som Kommissionen godkendte — ikke på ansøgningstidspunktet var i stand til at søge oplysning om de forpligtelser, der i sidste ende ville påhvile ham.

46 — Anført i fodnote 29, præmis 31.

47 — Anført i fodnote 27, præmis 31.

48 — Jf. også Steff Houlberg Export m.fl.-dommen, anført i fodnote 32, præmis 31.

49 — Dom af 15.12.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 20; jf. tillige dom af 19.3.1997, sag T-73/95, Oliveira mod Kommissionen, Sml. II, s. 381, præmis 29.

127. Endelig skal den forelæggende ret vurdere, om ÖPUL-retningslinjerne med tilstrækkelig klarhed forbød anvendelsen af visse plantebeskyttelsesmidler. Retningslinjerne om integreret kontrolleret frugtdyrkning, der findes i bilag 3.5 til ÖPUL-retningslinjerne, indeholder bl.a. et bilag 5 (Fortegnelse over samtlige tilladte præparater inden for kontrolleret naturlig frugtdyrkning). I bilag 5 er Delan opført som et såkaldt »grønt« (lovligt middel) og Euparen som »gult« (betinget lovligt middel). Bilag 4 (Karakteristika inden for produktion og indikatorer og tilladte midler til anvendelse inden for kontrolleret og naturlig dyrkning af stenfrugter), der formentlig er relevant for sagsøgtes ferskendyrkning, nævner en række »registrerede« fungicider, dvs. formentlig lovlige præparater. Disse omfatter imidlertid ingen af dem, som sagsøgte benyttede. Endelig er der vedhæftet retningslinjerne om integreret kontrolleret frugtdyrkning en oversigt over tilladte, begrænset tilladte og forbudte midler, der imidlertid ikke nævner handelsnavnene (f.eks. Euparen og Delan), men de aktive ingredienser.

128. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om forbuddet mod at anvende fungiciderne Euparen, Orthophaldan, Delan og Folit under de omstændigheder, hvorunder sagsøgte har anvendt dem, med tilstrækkelig klarhed for de berørte lod sig udlede af ÖPUL-retningslinjerne.

ff) Begrænsninger for beskyttelse af den berettigede forventning

129. Ifølge Domstolen gælder der følgende begrænsning for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, nemlig at »princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan påberåbes over for en præcis bestemmelse i en fællesskabsretsakt [...]« [50].

130. For så vidt angår Kommissionens eller en medlemsstats medansvar for den retsstridige ydelse af støtte har Domstolen flere gange fastslået, at den omstændighed, at Kommissionen eller en af dens tjenestemænd har udvist en retsstridig adfærd, eller at en national myndighed, der anvender fællesskabsretten, har handlet i strid hermed, ikke kan skabe en berettiget forventning hos en erhvervsdrivende om en behandling, der strider mod fællesskabsretten, når der ellers ville foreligge en overtrædelse af en præcis fællesskabsretlig bestemmelse [51].

131. Det er tvivlsomt, om dette princip kan finde anvendelse på den foreliggende rets-

50 — Lageder m.fl.-dommen, anført i fodnote 33, præmis 35, og Krücken-dommen, anført i fodnote 41, præmis 24, samt dommen i sagen Oliveira mod Kommissionen, anført i fodnote 49, præmis 28.

51 — Jf. dom af 15.12.1982, sag 5/82, Maizena, Sml. s. 4601, præmis 22, af 16.11.1983, sag 188/82, Thyssen, Sml. s. 3721, præmis 10, samt Lageder m.fl.-dommen, anført i fodnote 33, præmis 35.

sag. For så vidt som det bebrejdes sagsøgte, at han har anvendt ikke tilladte fungicider, foreligger der ikke en overtrædelse af en præcis fællesskabsretlig bestemmelse, men i givet fald alene — hvilket skal afklares af den nationale ret — af bestemmelser i det nationale program.

132. Forordning nr. 2078/92 indeholder nemlig alene generelle bestemmelser om støtte ved en mindsket brug af plantebeskyttelsesmidler [artikel 2, stk. 1, litra a)]. Støtten skal ikke gøres betinget af et krav om, at det undlades at anvende de fungicider, som sagsøgte har benyttet. Alene et afkald på at anvende herbicider, således som det ubestridt er aftalt, ville i sig selv tilgodese formålene med forordningen. Herefter foreligger der ikke nogen modsætning til forordningens formål og indhold, heller ikke såfremt sagsøgte måtte have tilsidesat de aftalemæssige ÖPUL-retningslinjer.

133. Spørgsmålet om, hvorvidt støtteaftalen henviser til ÖPUL-retningslinjerne, som disse er godkendt af Kommissionen, således at de herefter er genstand for støtteaftalen (første konstellation), eller om parterne har indgået en aftale, som afviger fra ÖPUL-retningslinjerne, således som disse er godkendt af Kommissionen, og som ikke omfatter et afkald på fungicider (anden konstellation) er uafklaret, og afgørelsen heraf er overladt den nationale ret.

134. I den første konstellation ville landbrugeren have tilsidesat aftalte forpligtelser og have modtaget støtten med urette, således at støtteyderen som udgangspunkt i henhold til national ret ville have været berettiget til at kræve støtten tilbagebetalt. Fællesskabsretten er som anført herved ikke til hinder for anvendelsen af principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og god tro.

135. I den anden konstellation ville der være tale om en kontraktmæssigt aftalt ændring i forhold til de (nationale) ÖPUL-retningslinjer, således som disse blev godkendt af Kommissionen. To retlige konsekvenser ville kunne tænkes, såfremt der sker afvigelse fra et nationalt program til gennemførelse af forordning nr. 2078/92, som godkendt af Kommissionen, og en støtteaftale i henhold dertil:

— Såfremt der er tale om en væsentlig afvigelse, som er i strid med formålet med og indholdet af forordning nr. 2078/92, skal der forholdes med

støtten, som om den var blevet ydet uden for det nationale program. Dette ville indebære, at den herefter ikke var omfattet af forordning nr. 2078/92, hvoraf det af forordningens artikel 10, stk. 1, følger, at alene de almindelige støtteregler (EF-traktatens artikel 92, 93 og 94) finder anvendelse.

— Såfremt der er tale om en mindre afvigelse, og støtten ikke var i strid med formålet med og indholdet af forordning nr. 2078/92, falder støtten derimod fortsat inden for rammerne af forordningen og det nationale program.

136. Da forordning nr. 2078/92 generelt betinger støttens ydelse af en reduktion i anvendelsen af plantebeskyttelsemidler, ville en støtteaftale, der gjorde støtten betinget af, at der (alene) gives afkald på at anvende herbicider, ikke være i strid med forordningens formål og indhold, således at støtten ville være omfattet af forordningen, uanset afvigelsen fra det nationale program. Principperne i Maizena-[52] og Thyssen-[53] dommene ville følgelig ikke finde anvendelse, idet der ikke ville være tale om tilsidesættelse af præcise fællesskabsretlige bestemmelser.

137. Forholdet ville være et andet, såfremt sagsøgte i strid med artikel 3, stk. 1 og 3, samt artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2078/92 havde fældet sine ferskentræer og vinstokke inden udløbet af den deri fastsatte femårsfrist. Dette ville nemlig udgøre en tilsidesættelse af en præcis bestemmelse i forordning nr. 2078/92. Dette skal indgå i den nationale rets vurdering af spørgsmålet om indrømmelse af beskyttelse af den berettigede forventning som led i en interesseafvejning til skade for landbrugeren.

138. Det følger af de ovenfor anførte betragtninger, at støttemodtageren kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning som beskyttelse mod krav om tilbagebetaling af støtte i henhold til forordning nr. 2078/92. Ved en afvejning af Fællesskabets interesse i tilbagesøgning af støtte, der er modtaget med urette, og modtagerens berettigede forventning, kan der tages hensyn til kriterier som f.eks. støttemodtagerens gode tro, de nationale myndigheders manglende omhu og bortfald af støttemodtagerens berigelse, såfremt dette sker på samme betingelser, som gælder for tilbagesøgning af rent nationale pengekrav, og såfremt Fællesskabets interesse til fulde tages i betragtning.

52 — Anført i fodnote 51, præmis 22.
53 — Anført i fodnote 51, præmis 10.

VI — Forslag til afgørelse

139. Af disse grunde foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

1) Der er ved vurderingen af det første spørgsmål intet fremkommet, der kan påvirke gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92 af 30. juni 1992 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget samt om naturpleje.

2) Godkendelsen af et nationalt program i henhold til artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 2078/92 omfatter de dele af programmet, som skal vurderes i henhold til forordningens artikel 7, stk. 2; en godkendelse medfører imidlertid ikke, at programmet får karakter af en fællesskabsretsakt.

3) Det står medlemsstaterne frit for at gennemføre programmer som omhandlet i forordning nr. 2078/92 ved privatretlige (aftaler) eller offentligretlige foranstaltninger, når blot det sikres, at den valgte form ikke medfører forskelsbehandling i forhold til rent nationale tvister af samme art, og gennemførelsen af forordningen ikke i praksis umuliggøres eller gøres uforholdsmæssigt vanskelig.

4) Det ikke er i strid med fællesskabsretten, såfremt der i forbindelse med krav om tilbagebetaling tages hensyn til beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerheden i overensstemmelse med national rets bestemmelser vedrørende den pågældende retsform; det kræves ikke ifølge fællesskabsretten, at der vælges den retsform, som i særlig grad begunstiger Fællesskabets interesser, i hvilken forbindelse det imidlertid skal sikres, at fællesskabsrettens gennemførelse ikke i praksis umuliggøres eller gøres uforholdsmæssig vanskelig, ligesom sager med fællesskabsretlig relevans ikke må være underlagt strengere betingelser end dem, der gælder i tilsvarende sager af rent national karakter.

5) Støttemodtageren kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning som beskyttelse mod krav om tilbagebetaling af støtte i henhold til forordning nr. 2078/92. Ved en afvejning af Fællesskabets interesse i tilbagesøgning af støtte, der er modtaget med urette, og modtagerens berettigede forventning, kan der tages hensyn til kriterier som f.eks. støttemodtagerens gode tro, de nationale myndigheders manglende omhu og bortfald af støttemodtagerens berigelse, såfremt dette sker på samme betingelser, som gælder for tilbagesøgning af rent nationale pengekrav, og såfremt Fællesskabets interesse til fulde tages i betragtning.