JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
14 päivänä maaliskuuta 2002 [1]

I Johdanto

1. Esillä olevassa ennakkoratkaisupyynnössä Itävallan tasavallan Oberster Gerichtshof on esittänyt kysymyksiä, jotka koskevat ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2078/92 [2] (jäljempänä asetus N:o 2078/92) pätevyyttä ja tulkintaa, sekä kysymyksiä, jotka koskevat tämän asetuksen perusteella myönnettyjen tukien takaisinperintää. Näissä kaikkiaan kuudessa kysymyksessä on kyse muun muassa siitä, onko asetus N:o 2078/92 annettu oikean oikeudellisen perustan nojalla. Toiseksi on selvitettävä, voiko maanviljelijä, joka on saanut asetukseen N:o 2078/92 perustuvaan kansalliseen ohjelmaan kuuluvaa yhteisrahoitettavaa tukea, vedota tuen takaisinperinnän yhteydessä luottamuksensuojaan, jos hän ei ole tuntenut tuelle asetettuja ehtoja.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

2. Asetus N:o 2078/92 annettiin EY:n perustamissopimuksen [3] 42 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 36 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 37 artikla) nojalla, ja sen tavoitteena oli muun muassa suosia maatalouden ympäristöhaittoja vähentävää maataloustuotantoa, jolloin tuotannon vähentyessä markkinoiden tasapaino paranee (vrt. asetuksen 1 artiklan a alakohta). Tässä yhteydessä lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käyttöä pitää merkittävästi

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 251, s. 85, asetus sellaisena kuin se on muutettuna liitteen I — V Maatalous — C Maatalouden rakenteet ja yhteisen maatalouspolitiikan liitännäistoimenpiteet — Asiakirja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, 5 kohdalla (EYVL 1994, C 241, s. 129); asetus on kumottu Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annetun neuvoston asetuksen N:o 1257/1999 55 artiklalla (EYVL L 160, s. 80).

3 — Tässä sovelletaan EY:n perustamissopimusta sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan yhtenäisasiakirjalla. Jäljempänä tarkoitetaan tätä versiota.

vähentää ja suosia tuotannon voimaperäisyyden vähentämistä.[4] Tätä varten perustettiin yhteisen markkinajärjestelyn liitännäistoimenpiteenä Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston yhteisrahoittama "yhteisön tukijärjestelmä" (vrt. asetuksen N:o 2078/92 1 artikla).

3. Sittemmin kumotun[5] asetuksen N:o 2078/92 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

"1. Jos tuella on myönteisiä vaikutuksia ympäristöön ja maaseutuympäristöön, järjestelmään voi sisältyä tukia maataloustuottajille, jotka sitoutuvat:

a) vähentämään lannoitteiden ja/tai kasvinsuojeluaineiden käyttöä merkittävästi tai säilyttämään käytön jo vähennetyllä tasolla tai ottamaan käyttöön tai käyttämään edelleen luonnonmukaisia viljelymenetelmiä,

— — "

4 — Vrt. myös asetuksen johdanto-osan perustelukappaleet.

5 — Ks. alaviite 2.

4. Asetuksen N:o 2078/92 3 artiklassa säädettiin, että jäsenvaltiot panevat tukijärjestelmän täytäntöön kaikilla alueillaan sellaisten monivuotisten alueohjelmien avulla, jotka koskevat 1 artiklassa tarkoitettuja tavoitteita. Ohjelmissa oli muun muassa vahvistettava tukien myöntämisedellytykset, ja niiden tuli sisältää toimenpiteitä, jotka oli toteutettu niin, että asiasta tiedotettiin riittävästi maatalouden ja maaseudun toimijoille (ks. erityisesti 3 artiklan 3 kohdan d ja f alakohta).

5. Asetuksen N:o 2078/92 7 artiklan 2 kohdan mukaan komissio tutkii jäsenvaltioiden monivuotisten ohjelmien vastaavuuden asetuksen säännösten kanssa ja päättää niiden hyväksymisestä.

6. Asetuksen N:o 2078/92 10 artiklassa todettiin, että jäsenvaltiot saavat antaa säännöksiä lisätukitoimenpiteistä edellyttäen, että nämä toimenpiteet noudattavat tämän asetuksen ja EY:n perustamissopimuksen 92, 93 ja 94 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 87, EY 88 ja EY 89 artikla) tukikieltoa.

7. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun asetuksen (ETY) N:o 729/70[6] (jäljempänä asetus N:o 729/70) 8 artiklan nojalla jäsenvaltiot olivat velvollisia toteuttamaan

6 — EYVL L 94, s. 13; asetus on sittemmin kumottu yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17.5.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999 16 artiklalla (EYVL L 160, s. 103).

kansallisilla oikeussäännöillä toimenpiteet, jotka ovat tarpeen muun muassa sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena. Tämän artiklan 2 kohdan mukaan yhteisö vastasi periaatteessa epätäydellisen takaisinperinnän rahoituksellisista seuraamuksista; periaate ei kuitenkaan koskenut jäsenvaltioiden hallintoelinten tai toimielinten aiheuttamia sääntöjenvastaisuuksia tai laiminlyöntejä.

B *Ympäristönsuojelun vaatimusten mukaisen, laajaperäisen ja maaseutuympäristön kanssa sopusoinnussa olevan maatalouden edistämiseksi laadittu Itävallan ohjelma (ÖPUL)*

8. Itävallan maa- ja metsätalousministeriö on antanut asetuksen N:o 2078/92 täytäntöönpanemiseksi "ympäristönsuojelun vaatimusten mukaisen, laajaperäisen ja maaseutuympäristön kanssa sopusoinnussa olevan maatalouden edistämiseksi laadittua Itävallan ohjelmaa (ÖPUL) koskevan erityisohjesäännöstön (Sonderrichtlinie)" (jäljempänä ÖPUL-erityisohjesäännöstö). Komissio hyväksyi ohjelman 7.6.1995 tehdyllä päätöksellä. ÖPUL-erityisohjesäännöstöstä tiedotettiin "Amtsblatt zur Wiener Zeitung" -nimisessä julkaisussa siten, että ilmoituksessa viitattiin ohjelmasta päättämiseen ja siihen, että ohjelma on tutustumista varten nähtävillä liittovaltion maa- ja metsätalousministeriössä. [7]

9. ÖPUL-erityisohjesäännöstö jakautuu yleiseen osaan, jossa säädetään laajasti muun muassa tuen edellytyksistä, täytäntöönpanosta sekä takaisinmaksuvelvollisuudesta silloin, kun tuen myöntämisedellytyksiä ei ole noudatettu (erityisohjesäännöstön 1.9 kohta), ja toimenpideosaan, jossa esitetään ohjelman eri aloja koskevat konkreettiset edellytykset. Lisäksi erityisohjesäännöstöön kuuluu useita liitteitä, muiden muassa liitteet 3.5 ja 3.6, joihin sisältyvät yhteisesti valvottavaa hedelmän- ja viininviljelyä koskevat ohjesäännöstöt.

10. ÖPUL-erityisohjesäännöstön kaltaiset ohjesäännöstöt eivät Itävallan oikeuden mukaan ole abstrakteja ja yleisiä normeja, vaan ne ovat sopimuspuolten välillä voimassa ainoastaan näiden esittäminä ilmauksina, jotka esimerkiksi sisällytetään sopimukseen.

III Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

11. Maanviljelijä Huber, joka on pääasian vastaaja (jäljempänä vastaaja), haki 21.4.1995 ÖPUL-erikoisohjesäännöstön

7 — *Amtsblatt zur Wiener Zeitung*, 1.12.1995.

mukaista tukea, jonka Agrarmarkt Austria myönsi 12.12.1995 Itävallan valtion eli pääasian kantajan (jäljempänä kantajan) nimissä ja lukuun 79 521 Itävallan shillingin (ATS) suuruisena. Vastaajalle ei lähetetty ÖPUL-erityisohjesäännöstöä.

12. Kun vastaaja sai Agrarmarkt Austrialta — joka on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka liittovaltion maa- ja metsätalousministeriö oli asettanut hoitamaan ÖPUL-erityisohjesäännöstöön liittyviä tukia — tukien takaisinperintää koskevan kirjeen, hän lähti siitä, että hän oli tehnyt virheen, ja ehdotti Agrarmarkt Austrialle, että hän maksaa summan takaisin 5 000 ATS:n suuruisina kuukausierinä. Agrarmarkt Austrian tätä asiaa varten valtuuttama Finanzprokuratur (Itävallan valtiota tuomioistuimissa ja viranomaisissa edustava viranomainen) vaati 13.5.1998, että vastaajan oli maksettava 90 273 ATS (korko mukaan lukien).

13. Kantaja, asiamiehenään Finanzprokuratur, vetosi tämän jälkeen oikeusteitse oikeuteensa saada takaisin 79 521 ATS:n suuruiset tuet, joihin oli lisättävä 12.12.1995 lähtien laskettavat korot. Kantaja esitti takaisinperintäoikeutensa perusteeksi, että vastaaja on toiminut erityisohjesäännöstön vastaisesti käyttäessään näiden sääntöjen mukaan kiellettyjä kasvinsuojeluaineita, nimittäin sienimyrkkyjä (fungisideja) Euparen, Orthopaldan, Delan ja Folit. Itävallan valtion mukaan vastaaja on myös tunnustanut, että tällainen takaisinperintäoikeus on syntynyt.

14. Vastaaja vaati kanteen hylkäämistä ja esitti, että hän ei ole näiden aineiden käytöllä — minkä hän myöntää tehneensä — menetellyt ohjesäännöstön vastaisesti, eikä ole sitoutunut maksamaan määrää takaisin takaisinperintäoikeuden olemassaolon tunnustamisen perusteella. Tosiasiassa hänelle oli ilmoitettu ainoastaan, että hän ei saa käyttää hedelmän- ja viininviljelyssä rikkakasvien torjunta-aineita (herbisidejä); hän on luopunut ainoastaan näiden kasvinsuojeluaineiden, muttei kantajan mainitsemien sienimyrkkyjen käytöstä. Hän ei ole sitoutunut mihinkään muuhun. Konkreettisia ohjesäännöstöjä ei ollut myöskään liitetty hakemukseen, eikä niitä ole missään vaiheessa annettu tiedoksi vastaajalle. Hakemuksen sanamuoto on myös epäselvä, ja epäselvyydet jäävät tekstin laatineen kantajan vahingoksi. Kantaja on tiennyt aineiden käytöstä ja kuitenkin maksanut tuen. Se, että vastaaja on mahdollisesti tunnustanut vaatimuksen olemassaolon vahvistamalla deklatorisesti takaisinperintäoikeuden olevan olemassa, johtuu kantajan aiheuttamasta virheestä.

15. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kanteen, koska kantajan laatimat ohjesäännöstöt eivät ole tulleet sopimuksen sisällön osaksi eikä takaisinperintäoikeus ole syntynyt myöskään tunnustamisen perusteella.

16. Valitustuomioistuin hyväksyi kantajan valituksen ja palautti asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen. Se tosin katsoi, ettei takaisinperintäoikeus ollut syntynyt tunnustamisen perusteella, mutta lähti sitten kuitenkin siitä, ettei asiassa ollut vielä riittävästi selvitetty sitä, oliko vastaajan käyttämien aineiden katsottava kuuluvan rikkakasvien torjunta-aineiden

(herbisidien) käsitteeseen, tai sitä, minkäsisältöisiä asiakirjoja vastaaja oli tarkasti ottaen saanut tutustuttavakseen. Valitustuomioistuimen mukaan kantajan antamat ohjesäännöstöt eivät olleet tulleet sopimuksen erottamattomaksi osaksi, koska niistä ei ollut yleisesti tiedotettu, vaan niihin oli ainoastaan viitattu virallisessa lehdessä. Sitoumustahdonilmauksessa olleet viittaukset eivät myöskään olleet riittävän selviä.

17. Valitustuomioistuin antoi luvan hakea tuomioon muutosta Oberster Gerichtshofilta siksi, että yhteisön asetusten perusteella annettujen kansallisten ohjesäännöstöjen pätevyydestä ei ole olemassa oikeuskäytäntöä.

IV Ennakkoratkaisupyyntö

18. Oberster Gerichtshof on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1) Onko ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2078/92 (EYVL L 215, 30.7.1992, s. 85) annettu pätevällä tavalla?

2) Käsittääkö ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä 30 päivänä kesäkuuta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2078/92 7 artiklan nojalla tehty ohjelman hyväksymispäätös myös jäsenvaltioiden hyväksymistä varten esittämien ohjelmien sisällön?

3) Onko myös ohjelman mukaista tukea hakevat maanviljelijät katsottava tämän päätöksen adressaateiksi ja riittääkö sen osalta valittu tiedottamismuoto, erityisesti jäsenvaltioiden velvollisuus tiedottaa asiasta riittävästi maanviljelijöille, siihen, että päätös on sitova heidän osaltaan ja että sen kanssa ristiriidassa olevat tukisopimukset ovat pätemättömiä?

4) Voiko maanviljelijä asetuksessa N:o 2078/92 tarkoitetun, komission hyväksymän ohjelman sisällöstä riippumatta luottaa jäsenvaltioiden hallintoyksiköiden esittämiin ilmauksiin siten, että takaisinperintä estyy tämän vuoksi?

5) Saavatko jäsenvaltiot päättää asetuksen N:o 2078/92 osalta vapaasti siitä, toteuttavatko ne asetuksessa tarkoite-

tut ohjelmat yksityisoikeudellisin toimenpitein (sopimuksin) vai viranomaistoimenpitein?

6) Onko sen arvioimisessa, ovatko luottamuksensuojasta ja oikeusvarmuussyistä johtuvat takaisinperintämahdollisuuksien rajoitukset yhteensopivia yhteisön oikeuden intressien kanssa, otettava huomioon ainoastaan kulloinkin kysymyksessä oleva toimenpidemuoto, vai myös muiden toimenpidemuotojen osalta olemassa olevat, yhteisön intressien kannalta erityisen edulliset takaisinperintämahdollisuudet?"

19. Ennakkoratkaisukysymyksistä ovat ennen yhteisöjen tuomioistuimen käsittelyä esittäneet huomautuksensa Itävallan valtio kantajana ja sen edustaja Finanzprokuratur, vastaaja Huber, komissio, neuvosto (ainoastaan ensimmäisestä kysymyksestä) sekä Itävallan tasavalta, joka käytti näin jäsenvaltion oikeutta tulla kuulluksi.

V Arviointi asiasta

A *Ensimmäinen kysymys*

20. Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko asetus N:o 2078/92 pätevä, vaikka se perustuu EY:n perustamissopimuksen 42 ja 43 artiklaan eikä — asetuksen ympäristöpoliittisista tavoitteista huolimatta — EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla).

1) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

21. Kaikki asianosaiset katsovat, että EY:n perustamissopimuksen 43 artikla on oikea oikeudellinen perusta, ja pitävät lähtökohtanaan, että asetus N:o 2078/92 on pätevä.

22. Neuvosto ja komissio väittävät, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, joita tuomioistuin voi valvoa. Niitä ovat erityisesti säädöksen tai päätöksen tavoite ja sisältö. Asetuksen N:o 2078/92 sisällöstä ja sen 1 artiklan 1 kohdassa mainituista yhteisön tukijärjestelmän tavoitteista sekä niistä toimista, joista asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, voidaan komission ja neuvoston mukaan päätellä, että asetus kuuluu yhteisen maatalouspolitiikan alaan.

23. Kuten etenkin johdanto-osan ensimmäisestä, viidennestä ja kahdennestatoista

perustelukappaleesta ilmenee, asetuksella pyritään toteuttamaan EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 33 artikla) tavoitteet. Niiden mukaan direktiivin rakenteellisilla toimenpiteillä on tarkoitus torjua Euroopan maatalouden ylituotantoa ja luonnonvarojen tarpeetonta hyödyntämistä. Tuotannon voimaperäisyyttä vähentävien ja ympäristöä säästävien tuotantomenetelmien suosimisen tavoitteena on varsinkin huomattavan ylituotannon tilanteessa se, että maataloustuotantoa kehitetään järkiperäisesti ja että tuotannontekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla (EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan a alakohta) ja että markkinoita vakautetaan (EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan c alakohta).

24. Tällaisilla toimilla tuetaan maataloustuotteiden tarjonnan vähentämistä ja niiden laadun parantamista. Näin ollen niillä edistetään maataloustuotteiden tarjonnan sopeuttamista niiden kysyntään. Tuotannon vähentämisestä ja tuotantokustannusten noususta johtuvia tulonmenetyksiä tasoittamalla voidaan edistää sitä, että maanviljelijöille taataan kohtuullinen elintaso (EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohta).

25. Komissio viittaa lisäksi asetuksen N:o 2078/92 1 artiklan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa esitettyyn tavoitteeseen, jonka mukaan EMOTR perustetaan "yhteisissä markkinajärjestelyissä säädettyjen muutosten täydentämiseksi". Asetuksen 1 artiklan toisen alakohdan a—g alakohdassa ehdotetut toimet ulottuvat uusista tuotantomenetelmistä ja laajaperäistämisestä viljelymaiden kesannointiin; ne sisältävät ympäristön kannalta merkittäviä aineksia, mutta niillä puututaan ennen muuta maataloustuotannon käytäntöön ja menetelmiin, ja niiden tavoitteet ovat näin ollen valtaosin maatalouspoliittisia.

26. Neuvosto ja komissio katsovat, että oikeudelliseen perustaan ei vaikuta ratkaisevasti se, että yhteisön oikeuden toimella on yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden lisäksi myös ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita. EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdan toisen virkkeen "yhdentämislausekkeessa", sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan yhtenäisasiakirjalla — nykyisin tästä säädetään näkyvällä paikalla EY 6 artiklassa — määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä kaikkien yhteisön politiikkojen määrittelyyn ja toteuttamiseen. Monet muiden politiikkojen alaan kuuluvat toimet edistävät näin ollen ympäristönsuojelua, mutta EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan ei pelkästään siitä syystä tarvitse olla niiden perustana.

27. Sitä paitsi EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklalla, sellaisena kuin se on täydennettynä Euroopan yhtenäisasiakirjalla,

ei puututa toimivaltaan, joka yhteisöllä on muiden EY:n perustamissopimuksen määräysten, muiden muassa EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla. [8]

28. Neuvosto täydentää, että yhteisöjen tuomioistuin on ainoastaan yhdessä tapauksessa todennut, että toimien perustana olisi pitänyt olla EY:n perustamissopimuksen 130 s artikla eikä perustamissopimuksen 43 artikla. [9] Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoi, että tuolloin esillä olleiden metsien suojeluun liittyvien toimenpiteiden tavoitteet olivat ensisijaisesti ympäristöpoliittisia ja että toimet koskivat pääosin tuotteita, joita ei ollut lueteltu perustamissopimuksen liitteessä II. Tämän asian kannalta merkityksellinen asetus N:o 2078/92 eroaa neuvoston mukaan perustavalla tavalla niistä asetuksista, joista oli kyse edellä mainitussa asiassa parlamentti vastaan neuvosto. Esillä olevaa tilannetta ei voida pitää vastaavana poikkeustilanteena, jossa voitaisiin katsoa, että asetuksen oikea oikeudellinen perusta ei ole perustamissopimuksen 42 ja 43 artikla.

2) Arviointi

29. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan säädöksen tai päätöksen oikeudellisen perustan valinta ei voi perustua pelkästään toimielimen näkemykseen toimen päämäärästä. Asiaankuuluva oikeudellinen perusta on sen sijasta selvitettävä tuomioistuimen tutkittavissa olevien objektiivisten seikkojen perusteella, ja näihin kuuluvat erityisesti toimen tavoite ja sisältö. [10] Jos toimella on useampia kuin yksi tavoite, pääasiallinen tavoite on ratkaiseva määritettäessä asianmukaista oikeudellista perustaa. [11] Vain siinä tapauksessa, että mikään tavoitteista ei osoittaudu ensisijaiseksi, voidaan poikkeuksellisesti ottaa samanaikaisesti huomioon kaksi oikeudellista perustaa. [12]

30. On siis tutkittava EY:n perustamissopimuksen perusteella, sellaisena kuin se oli asetuksen N:o 2078/92 antamisajankohtana, onko asetus annettu perustellusti EY:n perustamissopimuksen 42 ja 43 artiklan nojalla — tarkkaan ottaen toimivaltaa koskeva määräys on EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa — vai olisiko EY:n perustamissopimuksen 130 s artikla ollut 42 ja 43 artiklan sijasta asianmukainen oikeudellinen perusta. On myös mahdollista, että oikeudelliseksi perustaksi olisi pitänyt valita molemmat määräykset yhdessä.

31. Asetuksen N:o 2078/92 säännöksistä ilmenee, että asetuksella on osin maatalouspoliittisia tavoitteita ja osin ympäristötavoitteita. Tällaisessa tapauksessa

8 — Neuvosto viittaa tässä yhteydessä asiaan C-405/92, Mondiet, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6133).

9 — Yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 25.2.1999 (Kok. 1999, s. I-1139).

10 — Asia C-300/89, komissio v. neuvosto, ns. titaanidioksiditapaus, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, tuomion 10 kohta) sekä asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2257, tuomion 43 kohta).

11 — Edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat parlamentti v. neuvosto, tuomion 14 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä 6.12.2001 päivätty lausunto 2/00 (s. I-9713, lausunnon 23 kohta).

12 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu lausunto (lausunnon 23 kohta).

asianmukaisen oikeudellisen perustan määrittämiseksi on tutkittava, mihin politiikan alaan kyseiset toimet pääasiallisesti liittyvät ja mitä alaa ne koskevat vain liitännäisesti tai välillisesti.

32. Yhteistä maatalouspolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa tarkasteltaessa kumpaakaan alaa ei yleisesti voida asettaa etusijalle. [13] Koska EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaan "ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen", tiettyä tointa ei voida katsoa ympäristön alaan kuuluvaksi pelkästään siitä syystä, että siinä otetaan huomioon nämä vaatimukset. [14]

33. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksen 130 r ja 130 s artiklassa määrätään nimittäin vain erityisiä ympäristöalan toimia koskevasta toimivallasta. Näillä artikloilla ei kuitenkaan puututa toimivaltaan, joka yhteisöllä on muiden EY:n perustamissopimuksen määräysten nojalla, vaikka kyseisillä toimilla olisikin samalla myös ympäristöpoliittisia tavoitteita. [15]

34. Perustamissopimuksen 43 artikla on sitä vastoin asianmukainen oikeudellinen perusta kaikille niille perustamissopimuksen liitteessä II (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen liite I, sellaisena kuin se on muutettuna Amsterdamin sopimuksella) lueteltujen maataloustuotteiden tuotantoa ja kaupan pitämistä koskeville toimille, joilla myötävaikutetaan yhden tai useamman perustamissopimuksen 39 artiklassa luetellun yhteisen maatalouspolitiikan päämäärän saavuttamiseen. [16]

35. Asetuksella N:o 2078/92 säädettyjen tukitoimenpiteiden pääasiallinen tavoite on perustamissopimuksen liitteessä II tarkoitettujen maataloustuotteiden tuotannon ohjaaminen, kuten komissio ja neuvosto perustellusti toteavat. Pyrkimyksenä on saada maanviljelijät siirtymään entistä laajaperäisempään maataloustuotantoon ja tuottamaan entistä pienempiä määriä entistä laadukkaampia tuotteita. Tukijärjestelmillä tasoitetaan tässä yhteydessä mahdollisesti syntyviä taloudellisia tappioita.

36. Tukea saavat tuotantomuodot saastuttavat samalla vähemmän kuin voimaperäinen maataloustuotanto. Tämä on kuitenkin vain toimien toissijainen tavoite. Asetuksen painopiste on maatalouspoliittisissa tavoitteissa, ja samalla siinä otetaan huomioon ympäristönsuojelu EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklassa määrätyllä tavalla siten, että se sisällytetään yhteiseen maa-

13 — Asia C-62/88, Helleenien tasavalta v. neuvosto, tuomio 29.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1527, tuomion 20 kohta) ja edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat parlamentti v. neuvosto, tuomion 15 kohta.

14 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Mondiet, tuomion 27 kohta ja edellä alaviitteessä 10 mainittu titaanidioksiditapaus, tuomion 22 kohta.

15 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Mondiet, tuomion 26 kohta.

16 — Asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 855, Kok. Ep. IX, s. 371, tuomion 14 kohta); asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2265, tuomion 133 kohta) ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomion 47 kohta.

talouspolitiikkaan. Näin ollen neuvosto on toiminut oikein antaessaan asetuksen EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla.

37. Koska maatalouspoliittiset tavoitteet ovat ensisijaisia, ei ole enää tarpeen tutkia, olisiko EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan lisäksi pitänyt ottaa huomioon myös EY:n perustamissopimuksen 130 s artikla.

38. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että asetuksen N:o 2078/92 asianmukainen oikeudellinen perusta on ETY:n perustamissopimuksen 42 ja 43 artikla ja että asetuksen N:o 2078/92 pätevyydestä ei näin ollen ole epäilystä.

B *Kysymykset 2—5*

1) Alustava huomautus yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta

39. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä korostetaan, ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta.[17] Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut, että se voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeussäännön tulkitsemisella tai pätevyyden tutkimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen.[18]

40. Vaikka yksikään asianosaisista ei ole riitauttanut yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa vastata kysymyksiin 2—5, on silti syytä tutkia, etteivät nämä kysymykset tosiasiassa ole luonteeltaan edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla hypoteettisia.

41. Kysymykset 2—5 koskevat asetuksen N:o 2078/92 tulkintaa sekä yleisiä oikeusperiaatteita. Ne ovat yhteydessä seuraavaan tosiseikkoja koskevaan kysymykseen. Vastaaja on käyttänyt sienimyrkkyjä, mikä ei ole ÖPUL-erityisohjesäännöstön mukaan sallittua. On kuitenkin epäselvää, oliko tätä ehtoa tosiasiassa asetettu vastaajalle konkreettisessa tukea koskevassa sopimussuhteessa. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ilmeisesti katsoo lähtökohtaisesti, että kansallisen tuomioistuimen ei tarvitse selvittää tätä seikkaa, jos

17 — Vrt. asia C-36/99, Idéal tourisme, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-6049, tuomion 20 kohta) ja asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, tuomion 59 kohta).

18 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Idéal tourisme, tuomion 20 kohta ja edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Bosman, tuomion 61 kohta.

ÖPUL-erityisohjesäännöstöön voidaan vedota vastaajaa vastaan riippumatta siitä, onko se sisältynyt sopimukseen vai ei, koska ohjesäännöstö on katsottava välittömästi sovellettavaksi yhteisön oikeudeksi. Kansallinen tuomioistuin pyrkii siten toisella ja kolmannella kysymyksellä selvittämään, onko kansallisesta ohjelmasta tullut komission hyväksynnän kautta ikään kuin yhteisön oikeuden säädös ja ovatko tukea saaneet maanviljelijät sen adressaatteja.

42. Kysymyksillä 4—6 Oberster Gerichsthof pyrkii selvittämään maatalousalan tukien takaisinperintään liittyviä luottamuksensuojaa koskevia seikkoja. Nämäkin kysymykset ovat viime kädessä yhteydessä siihen, että vastaaja on käyttänyt kiellettyjä kasvinsuojeluaineita. Vastaaja nimittäin väittää, että hän on tukea hakiessaan luottanut Itävallan viranomaisten antamiin tietoihin, joista ei hänen mukaansa ilmennyt, että sienimyrkkyjen käyttö on kiellettyä.

43. Finanzprokuratur, joka edustaa kantajaa pääasian oikeudenkäynnissä, on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa, että vastaaja on toiminut tuen ehtojen vastaisesti paitsi käyttäessään sienimyrkkyjä, myös siltä osin, että hän on lopettanut tuotannon tukea saaneilla maa-alueilla ennen viiden vuoden määräajan umpeutumista. Finanzprokuratur on esittänyt tästä Agrarmarkt Austrian 30.4.1996 päivätyn kirjeen, johon vastaaja on tehnyt (päiväämättömän) merkinnän siitä, että hän on lopettanut sen hedelmän- ja viininviljelyn, johon hän on saanut tukea.

44. Vastaaja on suullisessa käsittelyssä väittänyt, että viisivuotista tuotantovelvoitetta ei ole tuotu esiin pääasian oikeudenkäynnissä ja että sitä ei näin ollen voida käsitellä yhteisöjen tuomioistuimessa. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä tai Oberster Gerichtshofin lähettämissä otteissa pääasian oikeudenkäynnin asiakirjoista ei tosiaankaan ole viitteitä siitä, että tätä seikkaa olisi käsitelty kansallisissa tuomioistuimissa.

45. Maataloustuotannon vähimmäiskesto ei kuitenkaan ilmene ainoastaan ÖPUL-erityisohjesäännöstöstä (1.4.2 kohta). Tämä säännös sisältyy ennen muuta myös asetuksen N:o 2078/92 4 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen.

46. Jos oletetaan, että Finanzprokuraturin esiin tuoma seikka pitää paikkansa ja että se voidaan vielä esittää pääasian oikeudenkäynnissä,[19] kiellettyjen kasvinsuojeluaineiden käyttö ja tämän tosiseikan ar-

19 — Jos kansallisen prosessioikeuden säännöt estävät tosiasioiden tuomisen esiin tällä tavoin, olisi tutkittava, missä määrin tämä on yhteensopivaa niiden periaatteiden kanssa, jotka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt yhdistetyissä asioissa C-430/93 ja C-431/93, Van Schijndel ym., tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4705, tuomion 19—22 kohta) ja asiassa C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4599, erityisesti tuomion 12—14 ja 21 kohta).

viointiin liittyvät oikeudelliset kysymykset olisivat merkityksettömiä pääasian ratkaisun kannalta. Toinen ja kolmas kysymys olisivat tarpeettomia jo siitä syystä, että tässä oletetussa tapauksessa ei olisi toimittu ainoastaan vastoin ÖPUL-erityisohjesäännöstöä vaan myös vastoin asetusta N:o 2078/92, jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

47. Merkitystä voi kuitenkin olla neljännellä, viidennellä ja kuudennella kysymyksellä, joissa on pikemminkin kyse määrättyjen maataloustukien myöntämiseen ja takaisinperintään liittyvien toimenpiteiden yleisestä hyväksyttävyydestä ja luottamuksensuojan periaatteesta. Jos on kuitenkin selvästi toimittu asetuksen N:o 2078/92 vähimmäisedellytysten vastaisesti, on vaikea kuvitella, millä perusteilla tukien takaisinperintää koskeva velvoite voitaisiin kumota,[20] sovelsivatpa kansalliset viranomaiset sitten tukien myöntämisen tai takaisinperinnän yhteydessä mitä toimenpiteitä tahansa.

48. Tästä asiantilasta huolimatta yhteisöjen tuomioistuimen ei pitäisi jättää vastaamatta kysymyksiin. Koska ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole todennut viisivuotisen tuotantovelvoitteen noudattamatta jättämistä, yhteisöjen tuomioistuin ei voi ennakkoratkaisumenettelyssä katsoa tätä seikkaa toteen näytetyksi. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan nimittäin seuraavaa:

"Perustamissopimuksen 177 artikla perustuu kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen tehtävien selvään erotteluun ja tämän artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuin on ainoastaan toimivaltainen lausumaan yhteisön normitekstin pätevyydestä tai tulkinnasta kansallisen tuomioistuimen sille ilmoittamien seikkojen pohjalta — — ".[21]

49. Yhteisöjen tuomioistuin voi ennakkoratkaisupyyntöä tulkitessaan ja täydentäessään käyttää hyväkseen asianosaisten ennakkoratkaisumenettelyn aikana esittämiä väitteitä.[22] Se ei kuitenkaan voi todeta näiden väitteiden perusteella kokonaan uusia tosiseikkoja, jotka saattavat pääasian oikeudenkäynnin aivan uuteen valoon.[23]

50. Lopuksi on otettava huomioon, että yhteisöjen tuomioistuimessa esille tuotua seikkaa ei kansallisen prosessioikeuden

20 — Ks. tältä osin tarkemmin ratkaisuehdotuksen 137 kohta.

21 — Asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5613, tuomion 31 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

22 — Vrt. esim. asia C-67/96, Albany, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5751, tuomion 43 ja 44 kohta).

23 — Vrt. edellä alaviitteessä 21 mainittu asia WWF ym., tuomion 31 kohta. Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuin jätti ottamatta huomioon sen, että yksi asianosaisista väitti kansallisen tuomioistuimen ilmoittamia tosiseikkoja vääriksi.

mukaan, sikäli kuin se noudattaa yhteisön oikeutta,[24] ehkä voida enää lainkaan tuoda esille. Asiaa on nimittäin käsitelty ennen ennakkoratkaisupyynnön esittänyttä tuomioistuinta jo kahdessa alemmassa oikeusasteessa kantajan väittämättä, että tuotannon vähimmäiskestoa koskevaa säännöstä ei ole noudatettu. Jos tosiseikkojen esittäminen tässä vaiheessa on kiellettyä, kantaja voi perustaa takaisinperintäoikeutensa edelleen ainoastaan kiellettyjen kasvinsuojeluaineiden käyttöön.

51. Koska varmuudella ei siis voida todeta, että kysymyksissä 2—5 esitetyt ongelmat ovat luonteeltaan hypoteettisia ja että niillä ei ole mitään merkitystä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian ratkaisun kannalta, yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen vastaamaan niihin.

2) Toinen kysymys

52. Toisella kysymyksellä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, koskeeko ohjelman hyväksymispäätös, joka on tehty asetuksen N:o 2078/92 7 artiklan nojalla, myös jäsenvaltioiden komissiolle hyväksymistä varten toimittamien ohjelmien sisältöä.

53. Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen selvityksistä ilmenee, tämän kysymyksen taustalla on näkemys, jonka mukaan on mahdollista, että myös ÖPUL-erityisohjesäännöstöstä itsestään on asetuksen N:o 2078/92 nojalla tehdyllä komission hyväksymispäätöksellä tullut yhteisön oikeuden säädös. Koska ohjelman soveltaminen olisi ensisijaista, jos se katsottaisiin yhteisön oikeudeksi, siitä poikkeavat tukisopimukset olisivat pätemättömiä edellyttäen, että tästä "yhteisön oikeuden säädöksestä" tiedottaminen riittäisi siihen, että ohjelma olisi maanviljelijöitä sitova.

a) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

54. Ne asianosaiset, jotka ovat esittäneet asiasta huomautuksensa, ovat pääosin yksimielisiä tähän kysymykseen annettavasta vastauksesta. Yleisesti oletetaan, että siihen päätökseen, jonka komissio on tehnyt asetuksen N:o 2078/92 7 artiklan 2 kohdan nojalla, sisältyy se, että kansallinen ohjelma on todettu yhteisön oikeuden säädösten kanssa yhteensopivaksi. Komissio korostaa erityisesti, että hyväksyntä koskee vain ohjelman merkityksellisiä osia.

55. Kukaan asianosaisista ei jaa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen käsitystä, jonka mukaan myös ÖPUL-erityisohjesäännöstöstä itsestään olisi komission hyväksymispäätöksellä tullut yhteisön oikeutta.

24 — Vrt. edellä alaviitteessä 19 mainittu oikeuskäytäntö.

b) Arviointi

56. Kansallinen oikeus ja yhteisön oikeus muodostavat kaksi erillistä oikeusjärjestystä, ja niihin kuuluvien säädösten antamisesta ovat vastuussa erilliset toimivaltaiset lainsäätäjät. Komissio voisi sisällyttää kansalliset säädökset yhteisön säädökseen ja tehdä näin EY:n perustamissopimuksesta näiden säädösten perustan vain siinä tapauksessa, että sillä olisi tähän valtuudet. Maatalouden alalla suora lainsäädäntövalta on EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla ainoastaan neuvostolla. Komission mahdollinen toimivalta voisi näin ollen ilmetä vain asiaa koskevan johdetun oikeuden säädöksistä, tässä tapauksessa siis asetuksesta N:o 2078/92.

57. Asetuksen N:o 2078/92 7 artiklan 2 ja 3 kohdan yksiselitteisen sanamuodon mukaan komissio tutkii jäsenvaltioiden ohjelmat määrittääkseen niiden vastaavuuden asetuksen kanssa, yhteisrahoitettavien toimien luonteen ja niiden kokonaiskustannukset sekä päättää niiden hyväksymisestä. Säännöksestä ei ilmene mitään, minkä perusteella voitaisiin katsoa, että komissio voi hyväksyä jäsenvaltioiden sille toimittamat ohjelmaluonnokset yhteisön säädöksiksi.

58. Komissio onkin käyttänyt valtaansa 7.7.1995 tehdyssä päätöksessä juuri edellä esitetyllä tavalla. Päätöksen 1 artiklassa komissio hyväksyy ÖPUL-erityisohjesäännöstön. Päätöksen 3 artiklassa täsmennetään, että hyväksyntä koskee vain niitä ohjelman säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä ohjelman ja asetuksen yhteensopivuuden sekä toimien tukikelpoisuuden kannalta. Päätöksestä ei ilmene, että sillä siirrettäisiin ÖPUL-erityisohjesäännöstö yhteisön oikeuteen.

59. Yhteisön oikeudessa ei ole epätavallista, että komissio hyväksyy kansallisen toimen ilman, että toimi menettää näin luonteensa kansalliseen oikeuteen kuuluvana toimena. EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaan komission on hyväksyttävä uudet valtiontuet. Komissio voi liittää hyväksymispäätökseen ehtoja ja velvoitteita. Tällaisista ehdoista oli kyse esimerkiksi asiassa British Airways vastaan komissio,[25] jonka ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on maininnut. Tällöin ei kuitenkaan nimenomaan ollut kyse sellaisten tukien myöntämisen edellytyksistä, joista on säädetty kansallisessa lainsäädännössä, vaan komission asettamista ehdoista, jotka ovat yhteisön oikeutta siksi, että ne ovat osa jäsenvaltiolle osoitettua hyväksymispäätöstä, kuten Itävallan hallitus aivan oikein korostaa. Kansallista tukijärjestelyä ei kuitenkaan siirretä komission päätöksellä yhteisön oikeuteen.

60. Ei ole myöskään harvinaista, että kansallisella lainsäädännöllä pannaan toimeen yhteisön oikeuden säädöksiä ilman, että

25 — Yhdistetyt asiat T-371/94 ja T-394/94, British Airways ym. v. komissio, tuomio 25.6.1998 (Kok. 1998, s. II-2405, tuomion 290 kohta).

kansallisesta täytäntöönpanosäädöksestä itsestään tulisi tästä syystä jossakin mielessä yhteisön oikeutta. Direktiivi perustuu välineenä päinvastoin nimenomaan yhteisön oikeusjärjestyksen ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten erottamiseen.

61. Komission tutkinnan rajallisuuden voidaan lisäksi katsoa puhuvan sitä vastaan, että kansallinen ohjelma muuttuisi yhteisön oikeudeksi. Koska komissio tutkii kansallisen ohjelman ja asetuksen N:o 2078/92 yhteensopivuuden vain kolmen määrätyn perusteen nojalla, komission hyväksymispäätöksellä voitaisiin siirtää yhteisön oikeuteen vain sen tutkima osa ohjelmaa. Tästä osittaisesta muuttumisesta seuraisi, että ohjelma olisi jonkinlainen "oikeudellinen sekasikiö", nimittäin osittain yhteisön oikeutta ja osittain kansallista oikeutta, mikä johtaisi kestämättömään oikeudelliseen epävarmuuteen.

62. ÖPUL-erityisohjesäännöstöstä itsestään ei siten ole tullut yhteisön oikeutta. Näin ollen sillä ei ole myöskään yhteisön oikeuden säädöksen oikeusvaikutuksia eikä sitä erityisesti sovelleta ensisijaisesti suhteessa kansallisiin oikeussääntöihin. On arvioitava kansallisen oikeuden nojalla, mitä seurauksia erityisohjesäännöstöstä tehdyillä poikkeuksilla on yksityisoikeudellisen tukisopimuksen tekemisen yhteydessä. Asetuksen N:o 2078/92 tavoitteet ja säännökset on kuitenkin otettava huomioon kansallisia säädöksiä tulkittaessa ja sovellettaessa, mitä havainnollistetaan vielä myöhemmin.[26]

63. Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että komission asetuksen N:o 2078/92 7 artiklan 3 kohdan perusteella tekemä kansallisen ohjelman hyväksymispäätös koskee ohjelman niitä osia, joiden arviointi on ratkaisevaa asetuksen 7 artiklan 2 kohdan kannalta. Ohjelmasta itsestään ei kuitenkaan ole hyväksymispäätöksellä tullut yhteisön oikeuden säädöstä.

3) Kolmas kysymys

64. Kolmannen kysymyksen aiheena on, onko myös ohjelman mukaista tukea hakevat maanviljelijät katsottava komission hyväksymispäätöksen adressaateiksi ja riittääkö sen osalta valittu tiedottamismuoto, erityisesti jäsenvaltioiden velvollisuus tiedottaa asiasta riittävästi maanviljelijöille, siihen, että päätös on sitova heidän osaltaan ja että sen kanssa ristiriidassa olevat tukisopimukset ovat pätemättömiä.

26 — Ks. ratkaisuehdotuksen 135 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

65. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei erikseen mainitse, että se esittää kysymyksen siltä varalta, että ÖPUL-erityisohjesäännöstöstä on komission hyväksymispäätöksellä tullut osa yhteisön oikeusjärjestystä. Kysymyksellä on kuitenkin merkitystä vain tässä tapauksessa.

66. Kuten toisen kysymyksen yhteydessä kuitenkin on jo todettu, ÖPUL-erityisohjesääntö ei ole muuttunut komission hyväksymispäätöksellä yhteisön oikeudeksi. Jos käytännön tukitoimi poikkeaa erityisohjesäännöstön säännöistä, seuraukset eivät näin ollen ilmene komission päätöksestä vaan ensisijaisesti kansallisesta oikeudesta. Merkitystä ei siten ole sillä, onko vastaaja katsottava komission päätöksen adressaatiksi.

67. Kansallisen oikeuden nojalla on ratkaistava myös kysymys siitä, onko ÖPUL-erityisohjesäännöstöstä tiedotettu tavalla, johon voidaan vedota vastaajaa vastaan. Enintään voitaisiin arvioida, voidaanko asetuksen N:o 2078/92 3 artiklan 3 kohdan f alakohdan katsoa sisältävän säädöksen julkistamista koskevia ohjeita. Tämän säännöksen mukaan ohjelmaan on sisällytettävä säännökset, jotka on toteutettu, jotta asiasta tiedotettaisiin riittävästi siitä kiinnostuneille toimijoille. Säännöksen avulla on tarkoitus varmistaa, että asianosaisille tiedotetaan asiasta yleisesti. Säännöksellä ei kuitenkaan pyritä laatimaan konkreettisia sääntöjä tuen edellytysten sisällyttämisestä konkreettiseen tukea koskevaan sopimussuhteeseen. Asia riippuu siten yksinomaan kansallisesta sopimusoikeudesta.

68. Kolmanteen kysymykseen ei näin ollen tarvitse vastata, kun otetaan huomioon toisen kysymyksen vastaus.

4) Viides kysymys

69. Koska neljänteen kysymykseen annettava vastaus riippuu viidennen ja kuudennen kysymyksen vastauksista, tarkastellaan ensiksi viidettä ja kuudetta kysymystä.

70. Viidennen kysymyksen aiheena on, saavatko jäsenvaltiot päättää asetuksen N:o 2078/92 osalta vapaasti siitä, toteuttavatko ne asetuksessa tarkoitetut ohjelmat yksityisoikeudellisin toimenpitein (sopimuksin) vai viranomaistoimenpitein.

a) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

71. Vastaaja, Itävallan hallitus, jota tukee myös Finanzprokuratur, ja komissio ovat

yksimielisiä siitä, että jäsenvaltiot saavat vapaasti päättää, minkälaisia toimenpiteitä ne soveltavat ohjelman toteuttamiseksi. Asetuksessa itsessään ei — toissijaisuusperiaatteen mukaisesti — säädetä mistään tietyistä toimenpiteistä.

72. Itävallan tasavalta viittaa siihen, että valittu oikeudellinen muoto ei saa tehdä täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi ja että menettely ei saa olla erilainen kuin ne menettelyt, joita samantyyppisten kansallisten tapausten ratkaisemisessa on tarkoitettu noudatettavan.

73. Komissio katsoo, että jäsenvaltion ja tuensaajan väliset yksityisoikeudelliset sopimukset soveltuvat rakenneohjelmien täytäntöönpanoon. Jäsenvaltioiden oikeudellisen muodon valintaa koskeva harkintavalta on rajallista ainoastaan silloin, kun kansalliseen ohjelmaan kuuluvan toimen sisältö, esimerkiksi kieltoja ja seuraamuksia koskevien säännösten täytäntöönpano, edellyttää viranomaistoimenpiteitä.

b) Arviointi

74. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että ellei yhteisön oikeuteen sen yleiset periaatteet mukaan luettuina sisälly yhteisiä oikeussääntöjä, kansallisten viranomaisten on noudatettava yhteisön säännöstöjen täytäntöönpanossa, erityisesti myös yhteisen maatalouspolitiikan alalla, kansalliseen oikeuteen kuuluvia menettelysääntöjä ja aineellisoikeudellisia sääntöjä. [27]

75. Kansallisia oikeussääntöjä voidaan kuitenkin soveltaa, kuten yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti korostanut, ainoastaan siltä osin kuin se on tarpeen yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten täytäntöönpanemiseksi ja sillä edellytyksellä, että kansallisten sääntöjen soveltaminen ei vaikuta kyseisen yhteisön oikeuden, sen yleiset oikeusperiaatteet mukaan lukien, ulottuvuuteen ja tehokkuuteen. [28] Kansallisen oikeuden soveltaminen ei saa tehdä yhteisön säännöstön täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi, ja kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä niihin menettelyihin nähden, joita samantyyppisten kansallisten tapausten ratkaisemisessa on tarkoitettu noudatettavan. [29]

76. Koska asetukseen N:o 2078/92 ei sisälly menettelysääntöjä, ÖPUL-erityisohjesäännöstön täytäntöönpanossa on sovellettava asiaa koskevia kansallisia säännöksiä. Itävallan tasavalta saa tällöin lähtökohtaisesti vapaasti päättää, toteuttaako se ohjelmat yksityisoikeudellisin toimenpitein (sopimuksin) vai ei.

27 — Yhdistetyt asiat C-80/99, C-81/99 ja C-82/99, Flemmer ym., tuomio 9.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7211, tuomion 55 kohta) ja yhdistetyt asiat 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor GmbH ym., tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633, tuomion 17 kohta).

28 — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Flemmer, tuomion 55 kohta; vrt. myös yhdistetyt asiat 146/81, 192/81 ja 193/81, BayWa ym., tuomio 6.5.1982 (Kok. 1982, s. 1503, Kok. Ep. VI, s. 413, tuomion 29 kohta).

29 — Asia C-298/96, Oelmühle Hamburg AG ym., tuomio 6.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4767, tuomion 19 kohta) ja edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Deutsche Milchkontor ym., tuomion 19 kohta.

77. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on todennut, että Itävallassa sovelletaan samantyyppisten tapausten yhteydessä yksityisoikeudellisia toimenpiteitä. Ei vaikuta siltä, että yksityisoikeudellisten toimenpiteiden valitseminen tekisi asetuksen N:o 2078/92 mukaisten ohjelmien täytäntöönpanon käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi.

78. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kanta näyttää kuitenkin pikemminkin olevan, että mahdollisesti tarpeelliseksi osoittautuva takaisinperintä on riippuvainen tukien myöntämisen oikeudellisesta muodosta. Yksityisoikeudellisella sopimuksella myönnettyjen tukien takaisinperintä on ilmeisesti kansallisen oikeuden perusteella vaikeampaa kuin viranomaistoimenpiteen muodossa myönnettyjen tukien takaisinperintä.

79. Vaikka olisi olemassa kansallisia säännöksiä, jotka tekevät yksityisoikeudellisesti myönnettyjen tukien takaisinperinnän käytännössä mahdottomaksi tai vaikeuttavat sitä olennaisesti, tästä ei välttämättä seuraa, että tukia ei ylipäänsä saa myöntää yksityisoikeudellisesti ja että jäsenvaltion on sen sijasta turvauduttava viranomaistoimenpiteisiin. On päinvastoin jäsenvaltion tehtävä päättää, miten se saa aikaan yhteisön oikeuden tehokkaan vaikutuksen. On mahdollista, ettei sellaisia säännöksiä, jotka tekevät yksityisoikeudellisessa muodossa myönnettyjen tukien takaisinperinnän mahdottomaksi, voitaisi soveltaa, koska ne ovat yhteisön oikeuden vastaisia.

80. Viidenteen kysymykseen on siten vastattava, että jäsenvaltiot saavat päättää vapaasti siitä, toteuttavatko ne asetuksessa N:o 2078/92 tarkoitetut ohjelmat yksityisoikeudellisin toimenpitein (sopimuksin) vai viranomaistoimenpitein edellyttäen, että varmistetaan, että toimenpiteet eivät ole syrjiviä samantyyppisiin kansallisiin tapauksiin verrattuna ja että asetuksen täytäntöönpanoa ei tehdä käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi.

5) Kuudes kysymys

81. Kuudennella kysymyksellä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko sen arvioimisessa, ovatko luottamuksensuojasta ja oikeusvarmuussyistä johtuvat takaisinperintämahdollisuuksien rajoitukset yhteensopivia yhteisön oikeuden intressien kanssa, otettava huomioon ainoastaan kulloinkin kysymyksessä oleva toimenpidemuoto, vai myös muiden toimenpidemuotojen osalta olemassa olevat, yhteisön intressien kannalta erityisen edulliset takaisinperintämahdollisuudet? Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä esitettyjen toteamusten perusteella voidaan päätellä, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo tällä kysymyksellä olevan merkitystä ennen muuta mahdollisen syrjinnän tutkimisen kannalta.

a) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

82. Kaikki asianosaiset ovat lähtökohtaisesti samaa mieltä siitä, että jäsenvaltio voi takaisinperinnässä ottaa huomioon ne luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden turvaamista koskevat perusteet, joista kansallisessa oikeudessa säädetään tukea koskevan sopimuksen muodon osalta, jos yhteisön intressit otetaan riittävässä määrin huomioon ja jos yhteisön oikeuteen liittyviä ja muita tapauksia käsitellään samalla tavoin.

83. Kantaja (Finanzprokuratur) täydentää, että takaisinperinnässä on noudatettava talousarviota koskevia säännöksiä (erityisesti asetusta N:o 729/70) ja yhteisöjen tuomioistuimen periaatteita yhteisön oikeuteen kuuluvien tukien takaisinperinnästä. Finanzprokuraturin mukaan takaisinperintämahdollisuuksien rajoittamista luottamuksensuojan perusteella on tulkittu oikeuskäytännössä hyvin suppeasti.

84. Kantaja ja Itävallan hallitus korostavat, että laittomasti myönnetyn tuen saaja ei oikeuskäytännön mukaan voi vedota takaisinperinnän suhteettomuuteen.

b) Arviointi

85. Tukien takaisinperintämenettely määräytyy samoin kuin tukien myöntämismenettely kansallisen oikeuden perusteella, koska yhteisön oikeudessa ei ole annettu siitä säännöksiä.[30] Takaisinperinnän rajoittaminen luottamuksensuojan tai oikeusvarmuuden perusteella on siten periaatteessa sallittua silloin, kun se on tietyn toimenpiteen osalta sallittua kansallisen prosessioikeuden nojalla.

86. Kansallisia prosessisääntöjä — liittyivätpä ne sitten yksityistä tai hallinnollista tietä suoritettavaan takaisinperintään — koskevat kuitenkin samat rajoitukset, jotka on jo esitetty viidennen kysymyksen arvioinnin yhteydessä. Niiden mukaan yhteisön oikeuden soveltamista ei saa tehdä käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi. Takaisinperinnässä ei myöskään saa soveltaa yhteisön oikeuteen liittyvässä tapauksessa tiukempia edellytyksiä kuin samantyyppisissä kansallisissa tapauksissa.

87. Tällaisesta syrjinnästä on kyse esimerkiksi silloin, kun yhteisön oikeuteen liittyvien tukien yhteydessä ryhdytään normaa-

30 — Vrt. edellä alaviitteessä 27 mainittu oikeuskäytäntö.

listi yksityisoikeudellisiin toimenpiteisiin, jolloin takaisinperintä on mahdollista vain tiukoin edellytyksin, kun taas samantyyppisiin kansallisiin tapauksiin sovelletaan julkisoikeudellisia sääntöjä, jotka helpottavat takaisinperintää. Syrjinnästä ei kuitenkaan ole kyse, jos jäsenvaltio valitsee kansallisten ja yhteisön tukien yhteydessä säännönmukaisesti yksityisoikeudelliset toimenpiteet, niin kuin Itävallassa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen toteamusten perusteella ilmeisesti tehdään, ja jos myös takaisinperinnän yhteydessä sovelletaan erotuksetta niitä sääntöjä, jotka koskevat valittuja yksityisoikeudellisia toimenpiteitä.

88. Kun tukien takaisinperinnässä voidaan kansallisen oikeuden mukaan soveltaa useita yhteisön oikeussääntöjen mukaisia toimenpiteitä, jäsenvaltio voi valita niistä sen, jota sovelletaan myös samantyyppisiin kansallisiin asioihin. Jäsenvaltion ei tarvitse soveltaa sitä toimenpidettä, joka teoreettisesti olisi yhteisön intressien kannalta edullisin.

89. Tämä ei kuitenkaan vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta tehdä valitun toimenpiteen osalta voitavansa yhteisön intressien ottamiseksi mahdollisimman hyvin huomioon. Jos tuet myönnetään yksityisoikeudellisin toimenpitein, tukisopimukset on esimerkiksi laadittava niin, että jäsenvaltiolla on oikeus tuensaajalle maksettujen etuuksien takaisinperintään, jos tuen ehtoja ei noudateta. Jos jäsenvaltio jättää tämän velvoitteen noudattamatta eikä tukea sen vuoksi onnistuta perimään takaisin, jäsenvaltion voidaan mahdollisesti katsoa syyllistyneen asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan toisessa osassa tarkoitettuun laiminlyöntiin, ja sen on näin ollen vastattava rahoituksellisista seuraamuksista.

90. Kuudenteen kysymykseen on siten vastattava, ettei yhteisön oikeuden vastaista ole, että luottamuksensuojaan ja oikeusvarmuuteen liittyvät syyt otetaan huomioon siltä osin kuin niistä säädetään kansallisessa oikeudessa tuon toimenpiteen osalta; yhteisön oikeudessa ei edellytetä, että jäsenvaltio ottaa huomioon sen toimenpiteen, joka on yhteisön intressien kannalta erityisen edullinen, mutta on kuitenkin varmistettava, että yhteisön oikeuden soveltamista ei tehdä käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi ja että yhteisön oikeuteen liittyvää tapausta ei syrjitä samantyyppisiin kansallisiin tapauksiin nähden.

6) Neljäs kysymys

91. Neljännen kysymyksen ydin on, voiko maanviljelijä tuen takaisinperinnän yhteydessä vedota luottamuksensuojaan, oikeusvarmuuteen ja vilpittömään mieleen ja missä määrin, jos hän saa asetuksessa

N:o 2078/92 tarkoitettuun ohjelmaan kuuluvaa tukea mutta pitää ohjelman sisällön osalta lähtökohtanaan muita kuin komission hyväksymiä tuen edellytyksiä.

a) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

92. Asianosaiset ovat eri mieltä siitä, mihin edellytyksiin tuki perustui.

93. Vastaaja väitti aluksi, että ÖPUL-erityisohjesäännöstön luonnoksessa, sellaisena kuin se annettiin hänelle tuen hakemisen yhteydessä tiedoksi, olisi esitetty tuelle eri edellytykset kuin komission myöhemmin hyväksymässä erityisohjesäännöstössä. Erityisesti sienimyrkyt eivät vastaajan mukaan olleet alun perin kiellettyjä. Suullisessa käsittelyssä vastaaja esitti kuitenkin kantanaan, että tukisopimusta ei ollut lainkaan tehty ÖPUL-erityisohjesäännöstön perusteella, koska ohjelmaa ei vielä ollut hyväksytty silloin, kun vastaaja haki tukea, ja koska ohjelmaa ei esitetty vastaajalle sen lopullisessa muodossa. Sen sijaan on kyse valtiontuesta, jota on arvioitava yleisten sopimussääntöjen perusteella.

94. Itävallan hallitus vakuutti kuitenkin suullisessa käsittelyssä, että ÖPUL-erityisohjesäännöstöä ei ollut muutettu hakemuksen jättämisen jälkeen ja ennen komission hyväksymispäätöstä. Kysyttäessä Itävallan hallitus lisäksi täsmensi, että erityisohjesäännöstöluonnoksen tekstiä ei ollut esitetty hakijoille tukea haettaessa ja että luonnoksen sisältö, mukaan luettuina luettelot sallituista ja kielletyistä kasvinsuojeluaineista, oli kuitenkin hakijoiden tiedossa erilaisten tiedotustoimenpiteiden ansiosta.

95. Itävallan tasavalta katsoo, että tähän kysymykseen ei tarvitse vastata, koska ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä esitetyistä tosiseikoista mikään ei viittaa siihen, että olisi tehty ohjelmasta poikkeava tukisopimus. Kysymys siitä, missä määrin sopimuspuolilla oli oikeus luottaa toisen osapuolen ilmauksiin, on sitä vastoin yksityisoikeudellisen tukisopimuksen tulkintaa koskeva kysymys, joka kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava.

96. Finanzprokuratur korostaa, että Itävallan valtion ja Huberin välisessä tukisopimuksessa noudatettiin täysin asetuksen N:o 2078/92 ja ÖPUL-erityisohjesäännöstön säännöksiä, ja se käsittelee sopimukseen sisällyttämistä yksityiskohtaisesti kansallisen oikeuden mukaan. Luottamuksensuojaan vetoamisesta Finanzprokuratur katsoo, että vas-

taajaa koski huolellisuusvelvollisuus, jonka perusteella hänen olisi pitänyt — myös omasta aloitteestaan — selvittää sopimusehdot tarkoin ennen sopimuksen tekemistä.

97. Vastaaja vetoaa oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteisiin, jotka myös ovat osa yhteisön oikeusjärjestystä. Esillä olevaan tapaukseen liittyy epätavallisia seikkoja, eli ne edellä mainitut epäselvyydet ÖPUL-erityisohjesäännöstön sisällöstä, joiden vuoksi luottamuksensuoja on vastaajan mukaan perusteltu. Vastaaja on vilpittömin mielin ottanut tuen vastaan ja käyttänyt sen.

98. Koska ohjelmasta tiedotettiin puutteellisesti niin, että sitä ainoastaan pidettiin tutustumista varten nähtävillä asiasta vastaavassa ministeriössä Wienissä, vastaaja saattoi ÖPUL-erityisohjesäännöstön antamisen jälkeen ottaa selvää sen yksityiskohtaisesta sisällöstä vain kohtuuttomalla vaivannäöllä. Onhan hänen ensisijainen tehtävänsä "tavallisena maanviljelijänä" viime kädessä peltojen viljely eikä erilaisten hallinnollisten asioiden hoitaminen.

99. Yhteisöllä ei esillä olevassa tapauksessa voi myöskään olla takaisinmaksuun sellaista julkista intressiä, joka olisi ensisijainen luottamuksensuojaan nähden. Asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisen hallinnon laiminlyönneistä aiheutuvista rahoituksellisista seuraamuksista vastaa nimittäin jäsenvaltio eikä yhteisö.

100. Lisäksi ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2078/92 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 24 päivänä huhtikuuta 1996 annetun komission asetuksen (EY) N:o 746/96 [31] mukaan takaisinmaksuvelvollisuus on olemassa vain niissä tapauksissa, joissa on kysymyksessä tahallisuus ja vakava laiminlyönti. Tästä vastaajaa ei kuitenkaan voi syyttää; virheeseen on päinvastoin syyllistynyt kantaja, joka on laatinut vastaajan käyttämän hakemuslomakkeen.

101. Komissio väittää, että talouden toimijat, jotka ovat saaneet tietyn oikeudellisen aseman tai ryhtyneet tiettyihin toimenpiteisiin, koska ovat luottaneet vallitsevaan oikeustilaan, saavat yhteisön oikeudessa luottamuksensuojan periaatteesta suojaa sitä vastaan, että toimielimet myöhemmin muuttavat arviointiaan tästä asemasta tai näistä toimenpiteistä. On tutkittava, miten kansalliset viranomaiset kykenivät saamaan aikaan luottamusta, vaikka myöhemmin hyväksytystä ohjelmasta oli

31 — EYVL L 102, s. 19.

tukea haettaessa huhtikuussa 1995 nähtävillä vasta luonnos eikä hakijalle voitu taata varmaa oikeudellista asemaa, itse asiassa ei edes varmoja tietoja.

102. Komission mukaan maanviljelijä ei voi luottaa jäsenvaltioiden hallintoelinten ilmauksiin täysin riippumatta komission hyväksymän ohjelman sisällöstä, vaan häntä koskee yhteisön tuensaajana tiedonhankintavelvollisuus. Tätä velvollisuutta on kuitenkin arvioitava eri tavoin kuin sitä tiedonhankintavelvollisuutta, joka tukilainsäädäntöä koskevan oikeuskäytännön mukaan on suuryrityksillä, joilla on omat oikeudellisten asioiden osastot. Takaisinperintäoikeuden mahdollisia rajoituksia arvioitaessa olisi punnittava hallinnon laiminlyöntejä ja luottamuksensuojan tarvetta.

b) Arviointi

aa) Alustava huomautus tosiseikoista

103. Ei voida hyväksyä Itävallan tasavallan ja Finanzprokuraturin väitettä, jonka mukaan kysymykseen ei tarvitse vastata, koska esitetyistä tosiseikoista mikään ei viittaa siihen, että olisi tehty ohjelmasta poikkeava tukisopimus. Kansallisten tuomioistuinten olisi todettava tämä tosiseikka, mutta valitettavasti ne eivät ilmeisesti ole vielä lopullisesti tehneet näin.

104. Tästä aiheutuva epävarmuus siitä, mitkä velvoitteet ovat tulleet tukisopimuksen erottamattomaksi osaksi, vaikeuttaa tähän ennakkoratkaisukysymykseen vastaamista. Erityisesti on epäselvää, sisällytettiinkö ÖPUL-erityisohjesäännöstö sopimukseen kokonaisuudessaan, osittain — siltä osin kuin vastaajalle tosiasiallisesti tiedotettiin siitä hänen hakiessaan tukea — vai ei lainkaan. Luottamuksensuojan, oikeusvarmuuden ja vilpittömän mielen kannalta on nimittäin ehdottomasti merkityksellistä, voiko vastaaja vedota sopimuksella sovittuihin tukiehtoihin, jotka poikkeavat ÖPUL-erityisohjesäännöstöstä ja/tai asetuksesta N:o 2078/92, vai onko hän toiminut täysin ohjelman mukaisen tukisopimuksen vastaisesti.

105. Itävallan hallitus väittää, että lähtökohtana voitaneen kuitenkin pitää, että tuen hakemisen yhteydessä vastaajan nähtävillä ollut ÖPUL-erityisohjesäännöstön luonnos ei poikennut hyväksytystä lopullisesta erityisohjesäännöstöstä. Tämä ei kuitenkaan juurikaan auta asiaa, sillä itse luonnos ei ollut vastaajan nähtävillä tuen hakemisen yhteydessä eikä siitä tiedotettu yleisesti. Koska ÖPUL-erityisohjesäännöstö on kaiken kaikkiaan useita satoja sivuja

pitkä ja se sisältää osittain hyvinkin yksityiskohtaisia tietoja ohjelman eri aloilla sallituista tai kielletyistä kasvinsuojeluaineista, on ilman muuta epäiltävä, voidaanko sen sisällön katsoa olleen hakijoiden tiedossa pelkästään muiden tiedotustoimenpiteiden ansiosta.

bb) Luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden merkitys yhteisrahoitettavien yhteisön tukien takaisinperinnässä

106. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava yhteisön säännöstön täytäntöönpano omilla alueillaan, siis myös yhteisen maatalouspolitiikan säännösten osalta. [32] Tähän liittyvien yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisemien asioiden kohteena ovat pääsääntöisesti olleet yhteiseen (maatalous-)markkinajärjestelyyn kuuluvat täytäntöönpanotoimet.

107. Esillä oleva asia eroaa niistä sikäli, että asetuksessa N:o 2078/92 itsessään ei esitetä suoraan sovellettavaa järjestelmää yhteisön tukien soveltamisesta. Siinä säädetään sitä vastoin sellaisten vastaavien kansallisten järjestelmien perustamisesta, jotka komission on hyväksyttävä. Jäsenvaltio ja yhteisö yhteisrahoittavat nämä yhteistoimin luodut tukitoimenpiteet.

108. Vaikka jäsenvaltio myöntää tuet tässä järjestelyssä suoraan kansallisen ohjelman perusteella, se panee silti välillisesti täytäntöön yhteisön oikeutta ja sitä sitovat näin ollen samat velvoitteet kuin yhteisen markkinajärjestelyn täytäntöönpanon yhteydessä. Kuten edellä on todettu kansallisesta ohjelmasta itsestään ei tule komission hyväksymispäätöksellä yhteisön oikeutta. Kansalliseen ohjelmaan sisältyvien ja komission hyväksymien tukiedellytysten noudattaminen on kuitenkin yhteisön intressissä samalla tavoin kuin yhteisen markkinajärjestelyn täytäntöönpanon yhteydessä. Vain hyväksyttyjen tukiedellytysten noudattaminen nimittäin takaa, että toimenpide on asetuksen N:o 2078/92 tavoitteiden mukainen. Komissio on näin ollen hyväksynyt yhteisön rahoitusosuuden vain sillä edellytyksellä, että hyväksyttyjä tukiedellytyksiä noudatetaan.

109. Kaikkien niiden kansallisten viranomaisten, joiden tehtävänä on soveltaa yhteisön oikeutta, on noudatettava luotta-

32 — Vrt. edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Milchkontor ym., tuomion 17 kohta sekä asia C-366/95, Landbrugsministeriet — EF-Direktoratet v. Steff-Houlberg Export I/S ym., tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2661, tuomion 14 kohta).

muksensuojan periaatetta, joka on osa yhteisön oikeutta, sekä yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita. [33] Tämä pätee sekä yhteisön oikeuden suoraan täytäntöönpanoon että sellaisten kansallisten ohjelmien soveltamiseen, jotka on hyväksytty yhteisön asetuksen nojalla ja jotka ovat yhteisön yhteisrahoittamia.

110. Samoin kuin yhteisön tuen (tai yhteisrahoitetun tuen) myöntämisen yhteydessä, myös takaisinperintää koskevissa oikeusriidoissa sovelletaan yhteisön oikeussääntöjen puuttuessa kansallista lainsäädäntöä, ellei yhteisön oikeudessa asetetuista rajoituksista muuta johdu. Tällä tarkoitetaan, että kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelysäännöt eivät saa tehdä yhteisön säännöstön täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi ja että kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä niihin menettelyihin nähden, joita samantyyppisten kansallisten riita-asioiden ratkaisemisessa on tarkoitettu noudatettavan. [34]

111. Asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot toteuttavat kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena. [35]

112. Luottamuksensuojan periaate, sellaisena kuin se on esitetty kansallisissa säännöksissä, voi kuitenkin estää takaisinperinnän. Kuten on jo todettu, jäsenvaltioiden viranomaisten velvollisuus on joka tapauksessa noudattaa luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita, jotka ovat osa yhteisön oikeusjärjestystä. Näin ollen kyseisen oikeusjärjestyksen vastaisena ei voida pitää sitä, että jonkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden noudattaminen turvataan aiheettomasti maksetun yhteisön tuen takaisinperinnän kaltaisessa tapauksessa. [36]

113. Yksittäistapauksessa on näin ollen verrattava yhtäältä tukiedellytysten noudattamatta jättämisestä aiheutuvaa tukien takaisinmaksuun liittyvää intressiä ja toisaalta vastaajan luottamuksensuojaa ja oikeusvarmuuden periaatetta. Tässä yhteydessä yhteisön etu on otettava huomioon täysimääräisesti. [37]

114. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yhteisön etu olisi takaisinperinnässä kaikissa tapauksissa tärkeämpi ja että se pitäisi ilman muuta asettaa luottamuksensuojan edelle. On päinvastoin otettava huomioon, että yhteisön tukia myönnettäessä ei

33 — Yhdistetyt asiat C-31/91—C-44/91, Lageder ym., tuomio 1.4.1993 (Kok. 1993, s. I-1761, tuomion 33 kohta).

34 — Vrt. edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Deutsche Milchkontor ym., tuomion 19 kohta ja edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Steff-Houlberg, tuomion 15 kohta.

35 — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Milchkontor ym., tuomion 18 kohta ja edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Steff-Houlberg, tuomion 14 kohta.

36 — Vrt. edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Milchkontor ym., tuomion 30 kohta ja edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Flemmer, tuomion 59 ja 60 kohta.

37 — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Milchkontor ym., tuomion 32 kohta.

yleensä esiinny vastaavaa kilpailun vääristymistä kuin EY:n perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettujen valtiontukien myöntämisen yhteydessä. [38]

115. Viime kädessä vain ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voi verrata näitä intressejä sen jälkeen, kun kaikki tosiseikat on todettu. Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin antaa kansalliselle tuomioistuimelle vihjeitä siitä, millä seikoilla voi olla merkitystä mainittujen periaatteiden osalta. Tähänastisessa oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin on katsonut merkittäviksi erityisesti seuraavat tekijät:

— tuensaajan vilpitön mieli [39]

— edun menettäminen [40]

— kansallisen viranomaisen mahdollinen virhe, ellei samassa yhteydessä ole selvästi rikottu yhteisön oikeuden säännöstä. [41]

cc) Tuensaajan vilpitön mieli

116. Ensiksi on huomautettava, että asetusta N:o 746/96, jonka nojalla vastaaja katsoo, että takaisinperintä on sallittua vain silloin, kun on kyse vakavasta laiminlyönnistä tai tahallisesta toiminnasta, ei voida soveltaa ajallisista syistä ja että siinä ei muutenkaan säädetä mistään tällaisesta rajoituksesta. [42]

117. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin asiassa Oelmühle Hamburg [43]pitänyt luottamuksensuojan myöntämisen olennaisena edellytyksenä sitä, että tuensaaja on ollut tuen laittomuuden osalta vilpittömässä mielessä. Esillä olevassa asiassa ei ole selvää, onko tuensaaja ylipäänsä toiminut tukisopimukseen sisältyvän sopimusvelvoitteen vastaisesti käyttäessään sienimyrkkyjä Euparen, Orthophaldan, Delan ja Folit. Ja vaikka näin olisikin siksi, että kansallisen oikeuden mukaan ÖPUL-erityisohjesäännöstö sisällytettiin sopimukseen pätevästi, on oletettava, että vastaaja oli joka tapauksessa ÖPUL-erityisohjesäännöstön vastaisten toimien osalta vilpittömässä mielessä ja että hän toimi erityisohjesäännöstön vastaisesti ja

38 — Vrt. julkisasiamies Léger'n 4.12.1997 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Oelmühle Hamburg, ratkaisuehdotuksen 47—51 kohta.

39 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Oelmühle Hamburg, tuomion 29 kohta.

40 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Oelmühle Hamburg, tuomion 31 kohta.

41 — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Milchkontor ym., tuomion 31 kohta ja asia 316/86, Krücken, tuomio 26.4.1988 (Kok. 1988, s. 2213, tuomion 23 ja 24 kohta).

42 — Asetuksen N:o 746/96 20 artiklan 3 kohdassa säädetään ainoastaan, että tuottaja voi menettää oikeutensa tukeen, jos hän on tahallisesti tai vakavan laiminlyönnin johdosta tehnyt väärän ilmoituksen.

43 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Oelmühle Hamburg, tuomion 29 kohta.

laiminlöi sitä vain siksi, että hänellä ei ollut tarkkaa tietoa ÖPUL-erityisohjesäännöstön sisällöstä.

118. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin asettaa luottamuksensuojan myöntämiselle hyvin tiukat edellytykset kilpailuoikeudellisten tukien osalta,[44] se on maatalouspoliittisten toimenpiteiden yhteydessä todennut, että kilpailuoikeuden periaatteet koskevat niitä vain rajoitetusti, koska yhteisön tukiin ei liity valtiontuelle ominaista kansallisille yrityksille myönnettyä kilpailuetua.[45]

119. Kuten vastaaja väittää, on lisäksi otettava huomioon, että maanviljelijälle ei voida asettaa samanlaista omaehtoisen tiedonhankinnan velvoitetta kuin suuryrityksille on kilpailuoikeudessa asetettu. Kilpailuoikeuden alalla yritykset voivat sitä paitsi hankkia verrattain helposti tietoa siitä, onko jokin tuki hyväksytty vai ei, koska valtiontuen maksaminen edellyttää sitä edeltävää komission päätöstä.

120. Komissio hyväksyi ÖPUL-erityisohjesäännöstön. Yksittäiset maanviljelijöille myönnettävät tuet eivät kuitenkaan nimenomaan olleet komission päätöksen kohteena, eikä maanviljelijällä siten ollut velvollisuutta varmistua siitä.

121. Kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevat tarkat ehdot eivät ilmenneet tukihakemuksesta eivätkä hakemuslomakkeiden liitteenä olleesta ohjelehtisestä; konkreettisesti mainittiin ainoastaan rikkakasvien torjunta-aineiden käyttökielto. Ohjelehtinen sisältää lisäksi viittauksia siihen, että luonnonmukaisessa yhdistetyssä hedelmän- ja viininviljelyssä on otettava huomioon sallittujen ja kiellettyjen kasvinsuojeluaineiden luettelot, mutta siinä ei ilmoiteta, mistä hakija voisi saada nämä luettelot. Velvoitteiden tarkan sisällön selvittämiseksi vastaajan olisi pitänyt lähteä Wieniin ja tutustua siellä liittovaltion maa- ja metsätalousministeriössä nähtävillä olleeseen ÖPUL-erityisohjesäännöstöön, mitä hän ei ilmeisesti ole tehnyt. Olisi kuitenkin varmasti liikaa vaadittu, jos kaikkien maanviljelijöiden pitäisi tätä tietä hankkia tietoa velvoitteistaan.

dd) Edun menettäminen

122. Vastaaja väittää, että hän on käyttänyt tuet, ja vetoaa näin ollen edun menettämiseen. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on

44 — Vrt. asia C-24/95, Alcan II, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1591, tuomion 41 ja 49—54 kohta).

45 — Vrt. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Oelmühle Hamburg, tuomion 37 kohta sekä julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotuksen 47—51 kohta samassa asiassa.

myös asiassa Oelmühle Hamburg [46] todennut, kansallinen tuomioistuin saa ottaa luottamuksensuojan tutkinnan yhteydessä huomioon tuensaajan edun menettämistä koskevan perusteen, jos tuensaaja on toiminut vilpittömässä mielessä. Jos kansallisen oikeuden mukaan on mahdollista, että vastaajalla ei ole takaisinmaksuvelvollisuutta silloin, kun etu on menetetty, tämä voidaan ottaa huomioon.

täyttänyt tiedottamisvelvoitettaan, joka sillä on asetuksen N:o 2078/92 3 artiklan 3 kohdan f alakohdan nojalla ja jonka perusteella se on velvollinen tiedottamaan asiasta riittävästi maatalouden ja maaseudun toimijoille, jos se ei tukea haettaessa eikä sitä myönnettäessä ole antanut ÖPUL-säännöksiä tuensaajalle riittävässä määrin tiedoksi.

ee) Kansallisen viranomaisen mahdollinen virhe

123. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Milchkontor ym. annetussa tuomiossa [47] jo todennut, että vaadittaessa perusteettomasti maksettujen summien palauttamista yhteisön oikeus ei estä takaisinperinnän suorittamatta jättämistä sellaisin perustein, jotka liittyvät hallintoelinten omaan menettelyyn ja ovat näin ollen näiden itsensä vältettävissä. [48]

124. Kansallinen tuomioistuin saa näin ollen ottaa asiaa arvioidessaan huomioon myös kansallisen viranomaisen mahdollisen virheen. Tässä yhteydessä on erityisesti tutkittava, onko mahdollista, että kansallinen viranomainen ei ole riittävässä määrin

125. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä, ja niiden tarkoituksena on taata niiden tilanteiden ja oikeussuhteiden ennakoitavuus, joihin yhteisön oikeutta sovelletaan. [49]

126. Tässä yhteydessä kansallinen tuomioistuin voi ottaa huomioon, että kansallinen viranomainen on rohkaissut maanviljelijöitä hakemaan yhteisrahoitettavia tukia ajankohtana, jolloin se kansallinen ohjelma, johon tuen oli määrä perustua, ei joko vielä ollut nähtävillä lopullisessa muodossaan tai sen lopullinen muoto ei ainakaan ollut komission hyväksymä, joten vastaajana oleva maanviljelijä ei tukea hakiessaan voinut saada selville lopullisia velvoitteitaan, vaikka hakemuslomakkeessa viitattiinkin siihen, että komission oli vielä myöhemmin hyväksyttävä ohjelma.

46 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia, tuomion 31 kohta.

47 — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia, tuomion 31 kohta.

48 — Vrt. myös edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Steff-Houlberg ym., tuomion 31 kohta.

49 — Asia C-63/93, Duff ym., tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-569, tuomion 20 kohta); ks. myös asia T-73/95, Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA v. komissio, tuomio 19.3.1997 (Kok. 1997, s. II-381, tuomion 29 kohta).

127. Viimein ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on tutkittava, kielletäänkö tiettyjen kasvinsuojeluaineiden käyttö riittävän selvästi ÖPUL-erityisohjesäännöstössä. Yhteisesti valvottavaa hedelmän- ja viininviljelyä koskevaan ohjesäännöstöön, joka muodostaa ÖPUL-erityisohjesäännöstön liitteen 3.5, sisältyy mm. liite 5 (Yhteenveto kaikista valvotussa luonnonmukaisessa hedelmänviljelyssä sallituista valmisteista). Tässä liitteessä 5 Delan on merkitty niin kutsutuksi "vihreäksi" (sallituksi) aineeksi ja Euparen "keltaiseksi" (tietyin ehdoin "sallituksi") aineeksi. Liitteessä 4 (Valvotun ja luonnonmukaisen kivihedelmien viljelyn erityispiirteet, indikaattorit ja sallitut aineet), jota sovellettaneen vastaajan harjoittamaan persikanviljelyyn, mainitaan useita "rekisteröityjä" sienimyrkkyjä, toisin sanoen todennäköisesti sallittuja valmisteita. Niiden joukossa ei kuitenkaan ole yhtäkään vastaajan käyttämistä aineista. Lisäksi yhteisesti valvottavaa hedelmänviljelyä koskevaan ohjesäännöstöön on liitetty luettelo sallituista, osittain sallituista ja kielletyistä aineista, mutta tässä luettelossa ei ole mainittu kauppanimiä (kuten Euparen ja Delan) vaan tehoaineet.

128. On ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävä arvioida, ilmenikö ÖPUL-erityisohjesäännöstöstä asianosaisten kannalta riittävän selvästi se kielto, joka koski sienimyrkkyjen Euparen, Orthophaldan, Delan ja Folit käyttämistä sillä tavoin kuin vastaaja on niitä käyttänyt.

ff) Luottamuksensuojan rajat

129. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että luottamuksensuojan periaatteen huomioon ottamisen raja kulkee siinä, "että luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota yhteisön oikeuden säädökseen sisältyvää täsmällistä säännöstä vastaan — — ".[50]

130. Yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut komission tai jäsenvaltion laittoman tuen myöntämisen yhteydessä tekemästä virheestä, että tietty komission tai sen nimissä toimineiden tahojen virheellinen menettely tai yhteisön oikeuden soveltamisesta huolehtivan kansallisen viranomaisen toiminta, joka on ristiriidassa tällaisen säännöksen kanssa, ei voi perustaa taloudellisessa toimijassa perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa yhteisön oikeuden vastaista kohtelua, jos muutoin toimittaisiin yhteisön oikeuden säädökseen sisältyvän täsmällisen säännöksen vastaisesti.[51]

131. On kysyttävä, voidaanko tätä periaatetta soveltaa esillä olevaan asiaan. Siltä

50 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Lageder ym., tuomion 35 kohta ja edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Krücken, tuomion 24 kohta sekä edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA v. komissio, tuomion 28 kohta.

51 — Vrt. asia 5/82, Maizena, tuomio 15.12.1982 (Kok. 1982, s. 4601, tuomion 22 kohta) ja asia 188/82, Thyssen, tuomio 16.11.1983 (Kok. 1983, s. 3721, tuomion 10 kohta) sekä edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Lageder, tuomion 35 kohta.

osin kuin vastaajaa syytetään siitä, että hän on käyttänyt kiellettyjä sienimyrkkyjä, ei ole rikottu yhteisön oikeuden säädökseen sisältyvää täsmällistä säännöstä, vaan vain mahdollisesti — kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä tämä seikka — kansallisen ohjelman säännöksiä.

132. Asetuksessa N:o 2078/92 nimittäin vain yleisesti säädetään, että tukia voidaan myöntää, jos kasvinsuojeluaineiden käyttöä vähennetään (asetuksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohta). Tuen myöntämistä ei tarvitse sitoa siihen, että vastaaja luopuu käyttämistään sienimyrkyistä. Myös pelkästään rikkakasvien torjunta-aineista luopuminen, josta on riidattomasti sovittu, palvelisi asetuksen tavoitteita. Asetuksen tavoitteiden ja sisällön välillä ei näin ollen olisi ristiriitaa, vaikka vastaaja olisikin toiminut sopimukseen sisällytetyn ÖPUL-erityisohjesäännöstön vastaisesti.

133. Epäselväksi ja kansallisen tuomioistuimen ratkaisun varaan jää kysymys siitä, viitataanko tukisopimuksessa ÖPUL-erityisohjesäännöstöön, sellaisena kuin komissio sen oli hyväksynyt, siten, että erityisohjesäännöstöstä tuli tukisopimuksen kohde (ensimmäinen asetelma), vai tekivätkö osapuolet sopimuksen, joka poikkesi ÖPUL-erityisohjesäännöstöstä, sellaisena kuin komissio oli sen hyväksynyt, ja johon sienimyrkyistä luopuminen ei sisältynyt (toinen asetelma).

134. Ensimmäisessä asetelmassa maanviljelijä olisi toiminut sopimusvelvoitteidensa vastaisesti ja saanut aiheettomasti tukea, jolloin tuen antajalla olisi kansallisen oikeuden nojalla periaatteessa oikeus tuen takaisinperintään. Kuten edellä on todettu, yhteisön oikeus ei tällöin kuitenkaan estä soveltamasta luottamuksensuojan ja vilpittömän mielen periaatteita.

135. Toisessa asetelmassa olisi sopimuksella sovittu poikkeuksesta (kansalliseen) ÖPUL-erityisohjesäännöstöön, sellaisena kuin komissio oli sen hyväksynyt. Jos kansallinen ohjelma, jonka komissio on hyväksynyt ja jolla pannaan täytäntöön asetus N:o 2078/92, ja ohjelmaan liittyvä tukisopimus poikkeavat toisistaan, mahdollisia oikeudellisia seurauksia on kaksi:

— jos kyse on huomattavasta poikkeamasta, joka on ristiriidassa asetuksen N:o 2078/92 tavoitteen ja sisällön kanssa, tukea on kohdeltava ikään

kuin se olisi myönnetty kansallisen ohjelman ulkopuolella. Tästä seuraa, että tuki ei enää kuulu asetuksen N:o 2078/92 piiriin, jolloin asetuksen 10 artiklan 1 kohdan perusteella on sovellettava tukia koskevia yleisiä määräyksiä (EY:n perustamissopimuksen 92, 93 ja 94 artiklaa).

— jos kyse on vähäisestä poikkeamasta ja jos tuki ei ole ristiriidassa asetuksen N:o 2078/92 tavoitteen ja sisällön kanssa, tuki sitä vastoin kuuluu vielä asetuksen ja kansallisen ohjelman piiriin.

136. Koska asetuksessa N:o 2078/92 säädetään yleisesti, että tukia voidaan myöntää, jos kasvinsuojeluaineiden käyttöä vähennetään, asetuksen tavoitteen ja sisällön kanssa ei ole ristiriidassa sellainen tukisopimus, jossa tuen myöntäminen sidotaan (vain) rikkakasvien torjunta-aineista luopumiseen, joten tuki kuuluu asetuksen piiriin huolimatta siitä, että se poikkeaa kansallisesta ohjelmasta. Asioissa Maizena [52] ja Thyssen [53] esitettyjä periaatteita ei siten voida soveltaa, koska ei ole toimittu yhteisön oikeuden säädökseen sisältyvän täsmällisen säännöksen vastaisesti.

137. Tilanne on kuitenkin toinen, jos pitää paikkansa, että vastaaja on raivannut persikkapuunsa ja viinitarhansa asetuksen N:o 2078/92 3 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 4 artiklan 1 kohdan vastaisesti ennen näissä kohdissa säädetyn viiden vuoden määräajan päättymistä. Silloin on nimittäin rikottu asetukseen N:o 2078/92 sisältyvää täsmällistä säännöstä. Kansallisen tuomioistuimen on otettava tämä huomioon maanviljelijän vahingoksi, kun se intressien vertailun yhteydessä tutkii luottamuksensuojan myöntämiseen liittyvää kysymystä.

138. Edellä esitetyn perusteella on vastattava, että tuensaaja voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen asetuksen N:o 2078/92 perusteella myönnettyjen tukien takaisinperintää vastaan. Verrattaessa aiheettomasti vastaanotettujen tukien takaisinperintää koskevaa yhteisön intressiä ja tuensaajan luottamuksensuojaa voidaan ottaa huomioon sellaisia perusteita kuin tuensaajan vilpitön mieli, kansallisten viranomaisten laiminlyönti ja tuensaajan edun menettäminen, jos takaisinperintää koskevat samat edellytykset kuin kansallisten rahasuoritusten takaisinperintää ja jos yhteisön etu otetaan huomioon täysimääräisesti.

52 — Edellä alaviitteessä 51 mainittu asia, tuomion 22 kohta.

53 — Edellä alaviitteessä 51 mainittu asia, tuomion 10 kohta.

VI Ratkaisuehdotus

139. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

1) Ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä tutkittaessa ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2078/92 pätevyyteen.

2) Asetuksen N:o 2078/92 7 artiklan 3 kohdan perusteella tehty kansallisen ohjelman hyväksymispäätös koskee ohjelman niitä osia, joiden arviointi on asetuksen 7 artiklan 2 kohdan nojalla ratkaisevaa; ohjelmasta itsestään ei kuitenkaan ole hyväksymispäätöksellä tullut yhteisön oikeuden säädöstä.

3) Jäsenvaltiot saavat päättää vapaasti siitä, toteuttavatko ne asetuksessa N:o 2078/92 tarkoitetut ohjelmat yksityisoikeudellisin toimenpitein (sopimuksin) vai viranomaistoimenpitein edellyttäen, että varmistetaan, että toimenpiteet eivät ole syrjiviä samantyyppisiin kansallisiin tapauksiin verrattuna ja että asetuksen täytäntöönpanoa ei tehdä käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi.

4) Yhteisön oikeuden vastaista ei ole se, että luottamuksensuojaan ja oikeusvarmuuteen liittyvät syyt otetaan huomioon siltä osin kuin niistä säädetään kansallisessa oikeudessa tuon toimenpiteen osalta; yhteisön oikeudessa ei edellytetä, että jäsenvaltio ottaa huomioon sen toimenpiteen, joka on yhteisön intressien kannalta erityisen edullinen, mutta on kuitenkin varmistettava, että yhteisön oikeuden soveltamista ei tehdä käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi ja että yhteisön oikeuteen liittyvää tosiseikkaa ei syrjitä samantyyppisiin kansallisiin tosiseikkoihin nähden.

5) Tuensaaja voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen asetuksen N:o 2078/92 perusteella myönnettyjen tukien takaisinperintää vastaan. Verrattaessa aiheettomasti vastaanotettujen tukien takaisinperintää koskevaa yhteisön intressiä ja tuensaajan luottamuksensuojaa voidaan ottaa huomioon sellaisia perusteita kuin tuensaajan vilpitön mieli, kansallisten viranomaisten laiminlyönti ja tuensaajan edun menettäminen, jos takaisinperintää koskevat samat edellytykset kuin kansallisten rahasuoritusten takaisinperintää ja jos yhteisön etu otetaan huomioon täysimääräisesti.