YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
19 päivänä syyskuuta 2002 *

Asiassa C-336/00,

jonka Oberster Gerichtshof (Itävalta) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Itävallan tasavalta

vastaan

Martin Huber

ennakkoratkaisun ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2078/92 (EYVL L 215, s. 85) pätevyydestä ja tulkinnasta, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna asiakirjalla Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1),

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit D. A. O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet (esittelevä tuomari) ja C. W. A. Timmermans,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Itävallan tasavalta, asiamiehenään U. Weiler,

— Huber, edustajanaan Rechtsanwalt A. Klauser,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään H. Dossi,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J.-P. Hix ja F. P. Ruggeri Laderchi,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Braun ja G. Berscheid,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Itävallan tasavallan, asiamiehenään U. Weiler, Huberin, edustajanaan Rechtsanwalt B. Girsch, Itävallan hallituksen, asiamiehenään C. Pesendorfer, neuvoston, asiamiehinään J.-P. Hix ja F. P. Ruggeri Laderchi, ja komission, asiamiehinään G. Braun ja G. Berscheid, 24.1.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.3.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Oberster Gerichtshof on esittänyt 26.1.2000 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 14.9.2000, EY 234 artiklan nojalla kuusi ennakkoratkaisukysymystä ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2078/92 (EYVL L 215, s. 85) pätevyydestä ja tulkinnasta, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna asiakirjalla Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1; jäljempänä asetus N:o 2078/92).

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jonka asianosaisina ovat Itävallan tasavalta ja maanviljelijä Huber ja joka koskee sellaisten tukien palauttamista koskevaa kannetta, jotka Itävallan viranomaiset myönsivät Huberille asetuksen N:o 2078/92 nojalla.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Asetuksella N:o 2078/92, jonka oikeudellisena perustana oli EY:n perustamissopimuksen 42 artikla (josta on tullut EY 36 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 43 artikla (josta on muutettuna tullut EY 37 artikla) ja joka on 1.1.2000 alkaen kumottu Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1257/1999 (EYVL L 160, s. 80), toteutettiin lukuisia toimenpiteitä, jotka asetuksen 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan toteutettiin

» — —

— yhteisissä markkinajärjestelyissä säädettyjen muutosten täydentämiseksi,

— yhteisön maatalous- ja ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteutumisen edistämiseksi,

— kohtuullisen tulotason turvaamiseksi maanviljelijöille".

4 Neuvoston tarkoituksena oli erityisesti suosia vähemmän saastuttavia ja vähemmän voimaperäisiä viljelymenetelmiä ja edistää markkinoiden tasapainoa (ks. asetuksen N:o 2078/92 ensimmäinen, toinen, viides, kuudes ja kahdestoista perustelukappale).

5 Tässä tarkoituksessa asetuksella N:o 2078/92 perustettiin sen 1 artiklan nojalla "Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston yhteisrahoittama yhteisön tukijärjestelmä".

6 Asetuksen N:o 2078/92 2 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

"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;

— — ."

7 Asetuksen N:o 2078/92 3 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että jäsenvaltioiden oli pantava täytäntöön 2 artiklassa tarkoitettu tukijärjestelmä "monivuotisten alueohjelmien" avulla, jotka koskivat mainitun asetuksen 1 artiklassa tarkoitettuja tavoitteita. Direktiivin 3 artiklan 3 kohdan d ja f alakohdan mukaan kyseiset ohjelmat perustettiin vähintään viideksi vuodeksi ja niiden osalta oli ilmoitettava "tukien myöntämisedellytykset ottaen huomioon ongelmatilanteet" ja "säännökset, jotka on toteutettu maatalouden ja maaseudun toimijoiden tiedottamiseksi riittävästi".

8 Saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

"Maanviljelijöille, jotka tekevät vähintään viideksi vuodeksi yhden tai useamman 2 artiklassa tarkoitetun sopimuksen, myönnetään vuosittainen palkkio tuotannosta poistettua hehtaaria tai eläinyksikköä kohti kyseiseen alueeseen sovellettavan ohjelman mukaisesti. — — "

9 Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa vahvistettiin palkkion enimmäismäärä, kun taas jäsenvaltioiden asiana oli kyseisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi määrittää

"a) tuen myöntämisedellytykset;

b) tukien määrä edunsaajan tekemän sopimuksen perusteella ja tulonmenetysten sekä toimenpiteen kannustavuuden perusteella;

c) edellytykset, joiden mukaisesti tuki 2 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetun viljelemättömän maanpinnan hoitamiseksi voidaan myöntää muille kuin maanviljelijöille, jos tehtävän hoitamiseen ei ole maanviljelijää;

d) edunsaajan täytettäväksi tarkoitetut edellytykset erityisesti tehtyjen sopimusten noudattamisen varmistamiseksi ja tarkastamiseksi;

e) edellytykset, joiden mukaisesti tuki voidaan myöntää, jos maanviljelijä ei voi tehdä sopimusta vähintään vaadituksi vähimmäisajaksi".

10 Jäsenvaltioiden oli asetuksen N:o 2078/92 7 artiklan nojalla toimitettava kansalliset tukiohjelmat komission hyväksyttäviksi, jotta komissio voisi tutkia, olivatko ne asetuksen mukaisia, ja määrittää "yhteisrahoitettavien toimien luonteen" ja "yhteisrahoitettavat kokonaiskustannukset".

11 Asetuksen N:o 2078/92 10 artiklassa täsmennettiin, että jäsenvaltiot saattoivat toteuttaa lisätukitoimenpiteitä, kunhan ne olivat kyseisen asetuksen tavoitteiden ja EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 93 ja 94 artiklan (joista on tullut EY 88 ja EY 89 artikla) mukaisia.

12 Lisäksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13), joka on kumottu yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/99 (EYVL L 160, s. 103) 16 artiklan 1 kohdalla, 8 artiklan nojalla jäsenvaltioiden oli toteutettava tarvittavat toi-

menpiteet muun muassa sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena. Kyseisen säännöksen 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa todettiin, että mikäli takaisinperintää ei ollut, yhteisö vastasi lähtökohtaisesti rahoituksellisista seuraamuksista, ellei ollut kyse jäsenvaltioiden hallintoelinten tai toimielinten syyksi luettavista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä.

Kansallinen lainsäädäntö

13 Itävallan liittovaltion maa- ja metsätalousministeriö on antanut asetuksen N:o 2078/92 täytäntöönpanemiseksi ympäristönsuojeluvaatimusten mukaisen, laajaperäisen ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusoinnussa olevan maatalouden edistämiseksi laadittua Itävallan ohjelmaa (ÖPUL) koskevan erityisohjesäännöstön (jäljempänä ÖPUL-erityisohjesäännöstö). Komissio hyväksyi kyseisen ohjelman 7.6.1995 tehdyllä päätöksellä.

14 ÖPUL-erityisohjesäännöstöstä tiedotettiin ainoastaan 1.12.1995 julkaistussa Amtsblatt zur Wiener Zeitungissa, jossa todettiin, että erityisohjesäännöstö oli tutustumista varten nähtävillä liittovaltion maa- ja metsätalousministeriössä.

15 ÖPUL-erityisohjesäännöstö, joka sisältää useita liitteitä, jakautuu yleiseen osaan, jossa säädetään muun muassa useisiin ohjelman osiin sovellettavista tuen saamisen edellytyksistä, tuen maksamisesta sekä palauttamisesta silloin, kun tuen myöntämisedellytyksiä ei ole noudatettu, ja osaan, joka koskee tuen myöntämisen erityisiä edellytyksiä.

16 ÖPUL-erityisohjesäännöstön kaltaiset ohjesäännöstöt eivät Itävallan oikeuden mukaan ole abstrakteja ja yleisiä normeja, vaan ne ainoastaan sisällytetään sopimukseen sopimusta tehtäessä sopimuslausekkeina.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

17 Huber haki 21.4.1995 ÖPUL-erityisohjesäännöstön mukaista tukea. Agrarmarkt Austria, joka on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka Itävallan liittovaltion maa- ja metsätalousministeriö oli perustanut hoitamaan ÖPUL-erityisohjesäännöstöön liittyviä tukia, myönsi 12.12.1995 Itävallan tasavallan nimissä ja lukuun kyseisen tuen 79 521 Itävallan shillingin (ATS) suuruisena. Vastaajalle ei lähetetty ÖPUL-erityisohjesäännöstöä.

18 Kun vastaaja sai Agrarmarkt Austrialta tukien palauttamista koskevan kirjeen, hän oletti tehneensä virheen ja ehdotti Agrarmarkt Austrialle, että hän maksaa kyseisen tuen takaisin 5 000 ATS:n suuruisina kuukausierinä.

19 Finanzprokuratur vaati Agrarmarkt Austrian valtuuttamana 13.5.1998, että vastaajan oli maksettava saamansa tuen määrä korkoineen eli 90 273 ATS.

20 Itävallan tasavalta, jota edusti Finanzprokuratur, vaati tämän jälkeen oikeusteitse 79 521 ATS:n suuruisen tuen takaisinmaksua 12.12.1995 alkaen laskettavine korkoineen. Itävallan tasavalta esitti vaatimuksensa perusteeksi, että Huber oli

toiminut erityisohjesäännöstön vastaisesti käyttäessään kiellettyjä kasvinsuojeluaineita, nimittäin sienimyrkkyjä Euparen, Orthopaldan, Delan ja Folit. Itävallan tasavallan mukaan Huber oli myös tunnustanut, että tukien palauttamista koskeva vaatimus oli perusteltu.

21 Huber riitautti tämän vaatimuksen ja väitti pääasiallisesti, ettei hän ole edellisessä kohdassa mainittuja aineita käyttämällä — minkä hän on myöntänyt — menetellyt ohjesäännöstön vastaisesti ja että hän ei ole myöntänyt olevansa velvollinen palauttamaan myönnettyä tukea. Hän täsmensi, että Itävallan viranomaiset olivat sopimuksen tekemisen yhteydessä ilmoittaneet hänelle ainoastaan, että hän ei saa käyttää hedelmän- ja viininviljelyssä rikkakasvien torjunta-aineita, joten hän ei ollut sitoutunut luopumaan edellä mainittujen sienimyrkkyjen käytöstä.

22 Huber toteaa lisäksi, että erityisohjesäännöstöä ei ollut liitetty hakemukseen käytettyyn lomakkeeseen eikä saatettu hänen tietoonsa. Hän väitti myös, että hakemuksen sanamuoto oli epäselvä ja että Itävallan viranomaiset ovat maksaneet tuen, vaikka ne tiesivät kyseisten sienimyrkkyjen käytöstä. Näin ollen se toiminta, josta Huberia arvostellaan, perustuu kansallisten viranomaisten itsensä aiheuttamaan virheeseen.

23 Bezirksgericht Innere Stadt Wien (Itävalta) hylkäsi kanteen sillä perusteella, ettei erityisohjesäännöstöön voinut vedota Huberia vastaan ja ettei Huber ollut tunnustanut olevansa velvollinen maksamaan tukea takaisin.

24 Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Itävalta) hyväksyi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta tehdyn valituksen toissijaisesti esitetyn valitusperusteen nojalla ja palautti asian Bezirksgerichtin käsiteltäväksi.

25 Landesgericht ei kuitenkaan katsonut, että kyseessä olisi tunnustaminen, ja totesi, ettei asiassa ollut vielä riittävästi selvitetty sitä, oliko Huberin käyttämien aineiden katsottava kuuluvan rikkakasvien torjunta-aineiden ryhmään, tai sitä, minkä sisältöisiä tarkalleen olivat asiakirjat, jotka vastaaja oli saanut nähtäväkseen. Kyseisen tuomioistuimen mukaan Itävallan tasavallan antamat ohjesäännöstöt eivät olleet tulleet sopimuksen osaksi, koska niitä ei ollut julkaistu muutoin kuin maininnalla Amtsblatt zur Wiener Zeitungissa. Huberille kuuluvia velvoitteita ei myöskään ollut kuvailtu riittävän täsmällisesti ja hän olisi voinut saada tiedon ÖPUL-erityisohjesäännöstössä määritellystä tukiohjelmasta ainoastaan kalliiden ja vaivalloisten toimenpiteiden jälkeen.

26 Oberster Gerichtshof, johon Landesgericht myönsi valitusluvan, toteaa ensinnäkin, että tunnustus ei ole pätevä oikeudellinen peruste tuen takaisinperimiseksi. Kansallinen tuomioistuin esittää seuraavaksi epäilyjä siitä, onko asetusta N:o 2078/92 annettaessa käytetty asianmukaista oikeudellista perustaa, sekä pohti sitä, mikä on kyseisen asetuksen tiettyjen säännösten ulottuvuus ja mitkä ovat ne edellytykset, joilla kyseisen asetuksen mukaan perusteettomasti maksettu tuki voidaan periä takaisin.

27 Oberster Gerichtshof on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus N:o 2078/92 — — annettu pätevällä tavalla?

2) Käsittääkö ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä

30 päivänä kesäkuuta annetun neuvoston asetuksen 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 sopimukset ovat pätemättömiä?

4) Voiko maanviljelijä asetuksessa N:o 2078/92 tarkoitetun, komission hyväksymän ohjelman sisällöstä riippumatta luottaa jäsenvaltioiden hallintoyksiköiden esittämiin ilmauksiin, joiden mukaan kyseisessä ohjelmassa kielletään takaisinperintä?

5) Saavatko jäsenvaltiot päättää asetuksen N:o 2078/92 osalta vapaasti siitä, toteuttavatko ne asetuksessa tarkoitetut 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?"

28 Huberille myönnettiin 18.4.2002 annetulla määräyksellä osittain maksuton oikeudenkäynti.

Ennakkoratkaisukysymykset

Ensimmäinen kysymys

29 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko asetus N:o 2078/92 pätevä, vaikka se on annettu EY:n perustamissopimuksen 42 ja 43 artiklan perusteella eikä perustamissopimuksen 130 s artiklan (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla) perusteella.

30 Tältä osin on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla yhteisöjen tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. mm. asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta, jäljempänä titaanidioksiditapaus ja asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000, Kok. 2000, s. I-2257, 43 kohta).

31 Jos yhteisön toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen tekijä, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus taikka tekijä edellyttää (ks. asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993, Kok. 1993, s. I-939,

Kok. Ep. XIV, s. I-61, 19 ja 21 kohta; asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999, Kok. 1999, s. I-869, 39 ja 40 kohta ja asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001, Kok. 2001, s. I-779, 59 kohta). Jos poikkeustapauksessa näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa voidaan käyttää useaa eri oikeudellista perustaa (ks. vastaavasti titaanidioksiditapaus, tuomion 13 ja 17 kohta; em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 38 kohta ja lausunto 2/00, 6.12.2001, Kok. 2001, s. I-9713, 23 kohta).

32 Tässä tapauksessa on kiistatonta, että asetuksella N:o 2078/92 oli samanaikaisesti sekä maatalouspoliittisia että ympäristönsuojelullisia tavoitteita.

33 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan (josta on muutettuna tullut EY 174 artikla) ja perustamissopimuksen 130 s artiklan tarkoituksena on antaa yhteisölle toimivalta toteuttaa erityisiä toimia ympäristöalan asioissa, mutta näillä artikloilla ei kuitenkaan puututa toimivaltaan, joka yhteisöllä on muiden perustamissopimuksen määräysten nojalla, vaikka kyseisillä toimilla olisikin samalla myös ympäristönsuojelullisia tavoitteita (ks. asia C-405/92, Mondiet, tuomio 24.11.1993, Kok. 1993, s. I-6133, 26 kohta). Perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannessa virkkeessä, sellaisena kuin se oli ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa (määräys on olennaisilta osin toistettu EY 6 artiklassa), määrätään sitä paitsi, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen, joten yhteisön toimi ei kuulu yhteisön ympäristöä koskevan toiminnan alaan pelkästään siitä syytä, että siinä otetaan huomioon mainitut vaatimukset (ks. vastaavasti titaanidioksiditapaus, tuomion 22 kohta ja em. asia Mondiet, tuomion 27 kohta).

34 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan osalta, että se on asianmukainen oikeudellinen perusta kaikelle perustamissopimuksen liitteessä II lueteltujen maataloustuotteiden tuotantoa ja kaupan pitämistä koskevalle lainsäädännölle, jolla myötävaikutetaan yhden tai useamman perustamissopimuksen 39 artiklassa (josta on tullut EY 33 artikla) luetellun yhteisen maatalouspolitiikan päämäärän saavuttamiseen (asia 68/86,

Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 855, 14 kohta; asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2265, 133 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000, 47 kohta). Lisäksi perustamissopimuksen 42 artiklassa annetaan neuvostolle oikeus säätää maataloustuotteiden tuotantoa ja kauppaa koskevan tuen myöntämisestä riippumatta kilpailusääntöjä koskevan luvun määräyksistä sekä ottaen huomioon perustamissopimuksen 39 artiklassa luetellut tavoitteet.

35 Kuten komissio ja neuvosto sekä julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 35 kohdassa ovat todenneet, asetuksen N:o 2078/92 perustelukappaleista ja 1 artiklasta ilmenee, että asetuksella säädettyjen tukitoimenpiteiden pääasiallinen tavoite oli perustamissopimuksen liitteessä II tarkoitettujen maataloustuotteiden tuotannon ohjaaminen, jotta edistettäisiin siirtymistä voimaperäisestä maataloustuotannosta laajaperäisempään ja laadukkaampaan maataloustuotantoon siten, että maanviljelijöille aiheutuvat taloudelliset tappiot voidaan hyvittää tukien myöntämisellä.

36 Pelkästään sillä, että asetus N:o 2078/92 oli omiaan edistämään ympäristön paremmin huomioon ottavia tuotantomenetelmiä, mikä on toki yhteisen maatalouspolitiikan todellinen, joskin liitännäinen tavoite, ei voida perustella sitä, että perustamissopimuksen 42 ja 43 artiklan lisäksi myös perustamissopimuksen 130 s artikla olisi kyseisen asetuksen oikeudellinen perusta.

37 Ensimmäisen kysymyksen tarkastelussa ei näin ollen ole ilmennyt yhtäkään seikkaa, joka vaikuttaisi asetuksen N:o 2078/92 pätevyyteen.

Toinen kysymys

38 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko asetuksen N:o 2078/92 7 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että päätös, jolla

hyväksytään kansallinen tukiohjelma, koskee myös kyseisen ohjelman sisältöä siten, että kun ohjelma on kerran hyväksytty, sitä olisi pidettävä yhteisön oikeuden toimena.

39 Tältä osin asetuksen N:o 2078/92 7 artiklan 2 ja 3 kohdasta ilmenee, että komissio hyväksyi asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ohjelmat varmistuttuaan siitä, että ne ovat asetuksen mukaisia, ja määritettyään "yhteisrahoitettavien" toimien luonteen ja kokonaiskustannukset. Tästä seuraa, että komission tutkimus koskee välttämättä kyseisten ohjelmien sisältöä.

40 Se, että komissio hyväksyy kansallisen tukiohjelman, ei kuitenkaan millään tavalla merkitse sitä, että ohjelmasta tulisi yhteisön oikeuden toimi. Jos tukea koskeva sopimus on ristiriidassa komission hyväksymän ohjelman kanssa, kansallisen tuomioistuimen on näin ollen tehtävä asianmukaiset johtopäätökset kansallisen oikeuden perusteella ja ottaen sitä soveltaessaan huomioon asiaa koskevan yhteisön oikeuden.

41 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että asetuksen N:o 2078/92 7 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että komission päätös, jolla hyväksytään kansallinen tukiohjelma, koskee myös kyseisen ohjelman sisältöä, mutta ei kuitenkaan merkitse sitä, että ohjelmasta tulisi yhteisön oikeuden toimi.

Kolmas kysymys

42 Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy toisaalta, onko asetuksen N:o 2078/92 mukaista tukea hakeneita maanviljelijöitä pidettävä kyseisen asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun sellaisen päätöksen adres-

saatteina, jolla komissio on hyväksynyt kansallisen tukiohjelman, ja toisaalta, riittääkö se, että virallisessa lehdessä julkaistaan ainoastaan tiedonanto, jonka mukaan kyseinen ohjelma on yleisön nähtävillä maa- ja metsätalousministeriössä, tekemään kyseisen päätöksen sitovaksi asianomaisiin maanviljelijöihin nähden ja tekemään sen kanssa ristiriidassa olevat tukea koskevat sopimukset pätemättömiksi.

43 Tältä osin on todettava, että päätös, jolla komissio hyväksyy kansallisen tukiohjelman ja toteaa sen siten olevan yhteensopiva asetuksen N:o 2078/92 kanssa kyseisen asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa lueteltujen arviointiperusteiden perusteella, osoitetaan yksinomaan asianomaiselle jäsenvaltiolle.

44 Koska asia on näin, kansallisten tuomioistuinten asiana on tutkia kansallisen tukiohjelman mukaisesti toteutetun yksittäisen tukitoimenpiteen laillisuus ottaen huomioon sekä kyseinen ohjelma, sellaisena kuin komissio on sen hyväksynyt, että asetus N:o 2078/92.

45 Vastaavasti sen osalta, onko tapa, jolla ÖPUL-erityisohjesäännöstö on saatettu julkiseksi, mahdollistanut sen, että siihen voidaan vedota itävaltalaisia maanviljelijöitä vastaan, kyse on ensisijaisesti kansalliseen oikeuteen kuuluvasta asiasta.

46 On kuitenkin todettava, että vaikka asetuksen N:o 2078/92 3 artiklan 3 kohdan f alakohdassa ei säännellä tapaa, jolla kansalliset ohjelmat on julkaistava, kyseisessä säännöksessä säädetään kuitenkin yleisesti, että kansallisiin ohjelmiin on kuitenkin sisällytettävä säännöksiä "maatalouden ja maaseudun toimijoiden tiedottamiseksi riittävästi".

47 Tältä osin ei ole osoitettu, että Itävallan viranomaiset olisivat pääasiassa täyttäneet täysin velvollisuutensa tiedottaa riittävästi tuensaajalle asetuksen N:o 2078/92 3 artiklan 3 kohdan f alakohdan mukaisesti ja erityisesti että ne olisivat tosiasiassa saattaneet hänen tietoonsa ÖPUL-erityisohjesäännöstön säännöksiä tuen myöntämisen yhteydessä taikka että ne olisivat toteuttaneet tarvittavia toimenpiteitä, jotta tuensaaja olisi voinut tyydyttävällä tavalla saada tiedon kyseisistä säännöksistä. Kansallisen tuomioistuimen on tutkittava tämä seikka ottaen huomioon, että silloin, kun Huber teki hakemuksensa, sen kansallisen tukiohjelman lopullista versiota, jonka perusteella tuki oli myönnettävä, ei ollut vielä olemassa, koska komissio ei ollut vielä hyväksynyt sitä.

48 Edellä esitetty huomioon ottaen kolmanteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 2078/92 7 artiklassa tarkoitetun komission päätöksen, jolla hyväksytään kansallinen tukiohjelma, ainoa adressaatti on asianomainen jäsenvaltio. Kansallisten tuomioistuinten asiana on kansallinen oikeus huomioon ottaen tutkia, onko tapa, jolla mainittu ohjelma on julkistettu, mahdollistanut sen, että siihen voidaan vedota maatalouden ja maaseudun toimijoita vastaan, ottaen erityisesti huomioon kyseisen asetuksen 3 artiklan 3 kohdan f alakohdassa säädetty riittävää tiedottamista koskeva vaatimus.

Neljäs kysymys

49 Neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, jos ja missä määrin maanviljelijä, joka on saanut tukea asetuksen N:o 2078/92 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kansallisen tukiohjelman mukaisesti, voi vedota luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteisiin vastustaakseen kyseisen tuen takaisinperintää.

50 Kansallinen tuomioistuin toteaa toisaalta, että Huber on tehnyt tukihakemuksen vuoden 1995 huhtikuussa eli ennen kuin komissio hyväksyi kansallisen tuki-

ohjelman vuoden 1995 kesäkuussa ja ennen kuin ohjelma julkistettiin mainitsemalla siitä Amtsblatt zur Wiener Zeitungissa vuoden 1995 joulukuussa, ja toisaalta, että Itävallan viranomaiset ovat ehdoitta hyväksyneet kyseisen hakemuksen.

51 Itävallan tasavalta ja Itävallan hallitus väittävät, että Huberin asiana oli ennen sopimuksen tekemistä hankkia tietoa kansallisesta tukiohjelmasta ja sopimusvelvoitteidensa laajuudesta. Ne viittaavat "tiedotteisiin", jotka on toimitettu tuen hakemista aikovalle maanviljelijälle ja jotka sisältävät olennaisia tietoja erityisesti ÖPUL-erityisohjesäännöstön olemassaolon ja sisällön osalta.

52 Itävallan hallitus toteaa lisäksi, että ÖPUL-erityisohjesäännöstöä koskeva ehdotus, sellaisena kuin se oli olemassa, kun Huber toimitti hakemuksensa, ei poikennut komission lopullisesti hyväksymästä versiosta.

53 Huber sitä vastoin väittää, että koska kansallinen tukiohjelma julkaistiin riittämättömällä tavalla ainoastaan pitämällä sitä yleisön nähtävillä toimivaltaisen ministeriön tiloissa Wienissä (Itävallassa), hän olisi voinut saada tietoa sen tarkasta sisällöstä ÖPUL-erityisohjesäännöstön hyväksymisen jälkeen ainoastaan suhteettomalla vaivannäöllä. Näin ollen tuen, joka on otettu vastaan vilpittömässä mielessä, takaisinperiminen olisi luottamuksensuojan periaatteen vastaista.

54 Tältä osin on muistettava, että asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on toteutettava kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti toimenpiteet, jotka ovat tarpeen sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena. Sama koskee summia, jotka on maksettu sellaisen kansallisen tukiohjelman mukaisesti, jonka komissio on hyväksynyt neuvoston asetuksen nojalla ja jota yhteisö yhteisrahoittaa.

55 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että yhteisön oikeuden nojalla perusteettomasti maksettujen summien palauttamista koskevat riita-asiat on yhteisön säännösten puuttuessa ratkaistava kansallisissa tuomioistuimissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jollei yhteisön oikeudessa asetetuista rajoista muuta johdu, siten että kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelysäännöt eivät saa tehdä perusteettomasti maksettujen tukien takaisinperimistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi ja että kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä niihin menettelyihin nähden, joita samantyyppisten kansallisten riita-asioiden ratkaisemisessa noudatetaan (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983, Kok. 1983, s. 2633, Kok. Ep. VII, s. 229, 19 kohta; asia C-366/95, Steff-Houlberg Export ym., tuomio 12.5.1998, Kok. 1998, Kok. 1998, s. I-2661, 15 kohta ja asia C-298/96, Oelmühle ja Schmidt Söhne, tuomio 16.7.1998, s. I-4767, 24 kohta).

56 Koska luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet ovat osa yhteisön oikeusjärjestystä, yhteisön oikeuden vastaisena ei voida pitää sitä, että hallintotoimien peruuttamista ja julkishallinnon perusteettomasti maksamien rahasuoritusten takaisinperimistä koskevassa kansallisessa oikeudessa otetaan legaliteettiperiaatteen ohella huomioon edellä mainitut periaatteet (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Deutsche Milchkontor ym., tuomion 30 kohta; yhdistetyt asiat C-31/91—C-44/91, Lageder ym., tuomio 1.4.1993, Kok. 1993, s. I-1761, 33 kohta ja yhdistetyt asiat C-80/99—C-82/99, Flemmer ym., tuomio 9.10.2001, Kok. 2001, s. I-7211, 60 kohta).

57 Yhteisön intressi sellaisten tukien takaisinperimiseen, jotka on maksettu tukien myöntämistä koskevien edellytysten vastaisesti, on kuitenkin otettava täysimääräisenä huomioon asiassa kyseessä olevia intressejä arvioitaessa (em. yhdistetyt asiat Deutsche Milchkontor ym., tuomion 32 kohta; em. yhdistetyt asiat Oelmühle ja Schmidt Söhne, tuomion 24 kohta ja em. yhdistetyt asiat Flemmer ym., tuomion 61 kohta).

58 Oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että tuensaaja voi vastustaa tuen palauttamisvaatimusta ainoastaan, jos hän on ollut vilpittömässä mielessä tuen sääntö-

jenmukaisuuden suhteen (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Oelmühle ja Schmidt Söhne, tuomion 29 kohta). Kansallisen tuomioistuimen asiana on tältä osin tutkia seuraavat seikat:

— kiellettiinkö ÖPUL-erityisohjesäännöstössä riittävän selvästi tämän tuomion 20 kohdassa mainittujen kasvinsuojeluaineiden käyttö, ottaen huomioon huomautukset, jotka julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 127 kohdassa

— ilmenikö tukihakemukseen käytetystä lomakkeesta tai siihen liitetyistä tiedotteista kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevia täsmällisiä velvoitteita, ottaen huomioon huomautukset, jotka julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 121 kohdassa

— onko ÖPUL-erityisohjesäännöstö sisällytetty, kokonaan tai osaksi, tukea koskevaan sopimukseen

— onko ÖPUL-erityisohjesäännöstön ehdotus tai sen lopullinen teksti todellisuudessa toimitettu Huberille

— tai jos mainittua ehdotusta tai lopullista tekstiä ei ole toimitettu, onko Huber syyllistynyt laiminlyöntiin, johon tavanomaista huolellisuutta noudattava maanviljelijä ei olisi syyllistynyt, koska hän ei ole pyrkinyt saamaan tarkkaa tietoa ÖPUL-erityisohjesäännöstön sisällöstä matkustamalla Wieniin maa- ja metsätalousministeriöön tutustuakseen siellä kyseisen erityisohjesäännöstön tekstiin, ja erityisesti, merkitseekö asianomaisille maanviljelijöille kohtuutonta vaivaa se, että heidän on välttämätöntä tutustua tekstiin paikan päällä, jotta he voivat tuntea velvoitteidensa täsmällisen ulottuvuuden.

59 Edellä esitetty huomioon ottaen neljänteen kysymykseen on vastattava, että yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa ei ole se, että luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteisiin vedotaan perusteettomasti maksettujen yhteisön yhteisrahoittamien tukien palauttamisvaatimusta vastaan edellyttäen, että myös yhteisön etu otetaan huomioon. Luottamuksensuojan periaatteen soveltaminen edellyttää sitä, että kyseisen tuen saajan osoitetaan olleen vilpittömässä mielessä.

Viides ja kuudes kysymys

60 Viidennellä ja kuudennella kysymyksellään, joita on aiheellista tarkastella yhdessä, kansallinen tuomioistuin kysyy toisaalta, voivatko jäsenvaltiot panna asetuksen N:o 2078/92 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kansallisia tukiohjelmia täytäntöön yksityisoikeudellisin toimenpitein vai toimin, joihin liittyy julkisen vallan käyttämistä, ja toisaalta, onko tutkittaessa saman asetuksen perusteella perusteettomasti maksetun tuen palauttamista koskevaa vaatimusta aiheettomasti maksettujen määrien palauttamista koskevia kansallisen oikeuden mukaisia edellytyksiä verrattava toisiinsa sen osalta, onko määrät maksettu yksityisoikeudellisin toimin vai hallintotoimin.

61 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että ellei yhteisön oikeudessa, sen yleiset oikeusperiaatteet mukaan lukien, ole yhteisiä sääntöjä, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on yhteisön oikeussääntöjen täytäntöönpanossa noudatettava kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuja menettelyä ja muotoseikkoja koskevia sääntöjä. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jo todennut, että kansallisia oikeussääntöjä voidaan soveltaa ainoastaan siltä osin kuin 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 (ks. mm. em. yhdistetyt asiat Flemmer ym., tuomion 55 kohta).

62 Koska asetus N:o 2078/92 ei tältä osin sisällä yhteisiä sääntöjä, mikään ei lähtökohtaisesti estä sitä, että Itävallan tasavalta panee kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut kansalliset tukiohjelmat täytäntöön yksityisoikeudellisin toimenpitein, kuten sopimuksin.

63 Kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava, ettei turvautuminen tällaisiin toimenpiteisiin vaikuta yhteisön oikeuden ulottuvuuteen ja tehokkuuteen, ottaen erityisesti huomioon sen, että tällaisiin toimenpiteisiin turvautumisen on mahdollistettava perusteettomasti maksettujen yhteisrahoitettujen tukien takaisinperiminen samoilla edellytyksillä, joita sovelletaan samanlaisiin puhtaasti kansallisiin tukiin.

64 Viidenteen ja kuudenteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että jäsenvaltiot voivat panna asetuksen N:o 2078/92 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut kansalliset tukiohjelmat täytäntöön yksityisoikeudellisin toimenpitein tai toimin, joihin liittyy julkisen vallan käyttämistä, kunhan kyseiset kansalliset toimenpiteet eivät vaikuta yhteisön oikeuden ulottuvuuteen ja tehokkuuteen.

Oikeudenkäyntikulut

65 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Itävallan hallitukselle sekä neuvostolle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Oberster Gerichtshofin 26.1.2000 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Ensimmäisen kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt yhtäkään seikkaa, joka vaikuttaisi ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2078/92 pätevyyteen, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna asiakirjalla Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu.

2) Asetuksen N:o 2078/92 7 artiklan 2 kohtaa, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna edellä mainitulla liittymisasiakirjalla, on tulkittava siten, että komission päätös, jolla hyväksytään kansallinen tukiohjelma, koskee myös kyseisen ohjelman sisältöä, mutta ei kuitenkaan merkitse sitä, että ohjelmasta tulisi yhteisön oikeuden toimi.

3) Asetuksen N:o 2078/92 7 artiklassa, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna mainitulla liittymisasiakirjalla, tarkoitetun komission päätöksen, jolla hyväksytään kansallinen tukiohjelma, ainoa adressaatti on asian-

omainen jäsenvaltio. Kansallisten tuomioistuinten asiana on kansallinen oikeus huomioon ottaen tutkia, onko tapa, jolla mainittu ohjelma on julkistettu, mahdollistanut sen, että siihen voidaan vedota maatalouden ja maaseudun toimijoita vastaan, ottaen erityisesti huomioon kyseisen asetuksen 3 artiklan 3 kohdan f alakohdassa säädetty riittävää tiedottamista koskeva vaatimus.

4) Yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa ei ole se, että luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteisiin vedotaan perusteettomasti maksettujen yhteisön yhteisrahoittamien tukien palauttamisvaatimusta vastaan edellyttäen, että myös yhteisön etu otetaan huomioon. Luottamuksensuojan periaatteen soveltaminen edellyttää sitä, että kyseisen tuen saajan osoitetaan olleen vilpittömässä mielessä.

5) Jäsenvaltiot voivat panna asetuksen N:o 2078/92 3 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin kyseinen asetus on muutettuna mainitulla liittymisasiakirjalla, tarkoitetut kansalliset tukiohjelmat täytäntöön yksityisoikeudellisin toimenpitein tai toimin, joihin liittyy julkisen vallan käyttämistä, kunhan kyseiset kansalliset toimenpiteet eivät vaikuta yhteisön oikeuden ulottuvuuteen ja tehokkuuteen.

Jann Edward La Pergola

Wathelet Timmermans

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä syyskuuta 2002.

R. Grass P. Jann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja