

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

19. September 2002 *

In der Rechtssache C-336/00

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Obersten Gerichtshof (Österreich) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Republik Österreich

gegen

Martin Huber

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (ABl. L 215, S. 85) in der Fassung der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassung der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 1994, C 241, S. 21, und ABl. 1995, L 1, S. 1)

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter D. A. O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet (Berichterstatter) und C. W. A. Timmermans,

Generalanwalt: S. Alber

Kanzler: M.-F. Contet, Verwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der Republik Österreich, vertreten durch U. Weiler als Bevollmächtigten,
- von Herrn Huber, vertreten durch Rechtsanwalt A. Klauser,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch H. Dossi als Bevollmächtigten,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch J.-P. Hix und F. P. Ruggeri Laderchi als Bevollmächtigte,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Braun und G. Berscheid als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Republik Österreich, vertreten durch U. Weiler, des Herrn Huber, vertreten durch Rechtsanwalt B. Girsch, der österreichischen Regierung, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte, des Rates, vertreten durch J.-P. Hix und F. P. Ruggeri Laderchi, und der Kommission, vertreten durch G. Braun und G. Berscheid, in der Sitzung vom 24. Januar 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. März 2002,

folgendes

Urteil

- ¹ Der Oberste Gerichtshof hat mit Beschluss vom 26. Januar 2000, beim Gerichtshof eingegangen am 14. September 2000, gemäß Artikel 234 EG sechs Fragen nach der Gültigkeit und der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (ABl. L 215, S. 85) in der Fassung der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassung der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 1994, C 241, S. 21, und ABl. 1995, L 1, S. 1, im Folgenden: Verordnung Nr. 2078/92) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

- 2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Republik Österreich und dem Landwirt Martin Huber über die Rückforderung von Beihilfen, die diesem von den österreichischen Behörden aufgrund der Verordnung Nr. 2078/92 gewährt worden waren.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

- 3 Die Verordnung Nr. 2078/92, die auf der Rechtsgrundlage der Artikel 42 EG-Vertrag (jetzt Artikel 36 EG) und 43 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 37 EG) erging und mit Wirkung vom 1. Januar 2000 durch Artikel 55 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (Abl. L 160, S. 80) aufgehoben wurde, sah eine Reihe von Maßnahmen vor, mit denen gemäß Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung die folgenden Ziele verfolgt werden sollten:

„...“

- die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation vorgesehenen Änderungen abzustützen,

— zur Verwirklichung der Ziele der Agrar- und Umweltpolitik der Gemeinschaft beizutragen,

— den Landwirten ein angemessenes Einkommen zu sichern.“

4 Der Rat wollte insbesondere weniger umweltschädigende und weniger intensive landwirtschaftliche Produktionsverfahren fördern und das Gleichgewicht auf den Märkten verbessern (vgl. die erste, die zweite, die fünfte, die sechste und die zwölfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2078/92).

5 Zu diesem Zweck wurde durch die Verordnung Nr. 2078/92 gemäß deren Artikel 1 eine „vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, kofinanzierte gemeinschaftliche Beihilferegelung“ geschaffen.

6 Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2078/92 bestimmte:

„Unter der Voraussetzung, dass damit positive Auswirkungen auf die Umwelt und den natürlichen Lebensraum verbunden sind, kann die Regelung Beihilfen an Landwirte vorsehen, die sich zu Folgendem verpflichten:

a) den Einsatz von Dünge- und/oder Pflanzenschutzmitteln erheblich einzuschränken oder bereits vorgenommene Einschränkungen beizubehalten oder biologische Anbauverfahren einzuführen oder beizubehalten,

...“

7 Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2078/92 sah vor, dass die Mitgliedstaaten die Beihilferegelung gemäß Artikel 2 im Rahmen von „gebietspezifischen Mehrjahresprogrammen“ zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 1 der Verordnung durchführten. Gemäß Artikel 3 Absatz 3 Buchstaben d und f der Verordnung mussten in den Programmen, die für eine Mindestdauer von fünf Jahren aufzustellen waren, „die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen unter Berücksichtigung der bestehenden Probleme“ und „die Maßnahmen zur angemessenen Unterrichtung der landwirtschaftlichen und ländlichen Wirtschaftsbeteiligten“ festgelegt werden.

8 Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung lautete:

„Es wird eine jährliche Prämie je Hektar beziehungsweise je verringerter Großvieheinheit an Landwirte gewährt, die auf der Grundlage des für das betreffende Gebiet geltenden Programms mindestens für fünf Jahre eine oder mehrere Verpflichtungen gemäß Artikel 2 übernehmen. ...“

9 In Artikel 4 Absatz 2 wurde der erstattungsfähige Höchstbetrag der Prämie festgelegt, wobei es gemäß Artikel 5 Absatz 1 den Mitgliedstaaten oblag, zur Verwirklichung der Ziele der Verordnung die folgenden Punkte festzusetzen:

„a) die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe;

b) die Höhe der Beihilfen entsprechend der vom Begünstigten eingegangenen Verpflichtung und entsprechend den Einkommensverlusten sowie dem Anreizcharakter der Maßnahme;

- c) die Bedingungen, zu denen die Beihilfe für die Pflege aufgebener Flächen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e anderen Personen als Landwirten gewährt werden kann, wenn die Landwirte dazu nicht bereit sind;
- d) die vom Begünstigten anzuerkennenden Bedingungen insbesondere in Bezug auf die Überprüfung und Kontrolle der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen;
- e) die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe für den Fall, dass sich der Betriebsinhaber selbst nicht für den geforderten Mindestzeitraum binden kann.“

10 Nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 2078/92 waren die nationalen Beihilfeprogramme der Kommission zur Genehmigung vorzulegen; die Kommission prüfte die Übereinstimmung mit der Verordnung und legte „die Art der kofinanzierbaren Maßnahmen“ sowie „den Gesamtbetrag der kofinanzierbaren Ausgaben“ fest.

11 In Artikel 10 der Verordnung Nr. 2078/92 hieß es, dass die Mitgliedstaaten zusätzliche Beihilfemaßnahmen vorsehen konnten, sofern diese Maßnahmen mit den Zielen der Verordnung und mit den Artikeln 92 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 EG) sowie 93 und 94 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 EG und 89 EG) in Einklang standen.

12 Gemäß Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (Abl. L 94, S. 13), der durch Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1258/99 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (Abl. L 160, S. 103) aufgehoben wurde, hatten die Mitgliedstaaten außerdem die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um insbesondere die infolge von Unregel-

mäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen. Erfolgte keine vollständige Wiedereinziehung, so hatte nach Absatz 2 Unterabsatz 1 der genannten Bestimmung grundsätzlich die Gemeinschaft die finanziellen Folgen zu tragen, soweit nicht die Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten waren.

Nationales Recht

- 13 Zur Durchführung der Verordnung Nr. 2078/92 erließ das österreichische Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft die Sonderrichtlinie für das österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL) (im Folgenden: ÖPUL-Richtlinie). Die Kommission genehmigte dieses Programm mit Entscheidung vom 7. Juni 1995.

- 14 Die ÖPUL-Richtlinie wurde nur durch einen Hinweis im *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* vom 1. Dezember 1995 bekannt gemacht, aus dem hervorging, dass sie beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft zur Einsicht ausgelegt werde.

- 15 Die ÖPUL-Richtlinie, die zahlreiche Anlagen enthält, besteht aus einem Allgemeinen Teil, in dem u. a. übergreifende Fördervoraussetzungen für die verschiedenen Zweige des Programms, die Abwicklung der Förderung und die Rückzahlung bei Nichteinhaltung der Förderbedingungen geregelt sind, und einem Maßnahmeteil mit konkreten Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe.

- 16 Richtlinien wie die ÖPUL-Richtlinie sind nach österreichischem Recht keine abstrakt-generellen Normen, sondern werden lediglich bei Vertragsschluss als vertragliche Bestimmungen einbezogen.

Der Ausgangsrechtsstreit und die Vorlagefragen

- 17 Martin Huber (im Folgenden: Beklagter) beantragte am 21. April 1995 eine Förderung nach der ÖPUL-Richtlinie. Diese wurde ihm am 12. Dezember 1995 von der Agrarmarkt Austria — einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft als Förderungsabwicklungsstelle für die ÖPUL-Richtlinie eingesetzt worden war — im Namen und auf Rechnung der Republik Österreich in Höhe von 79 521 ATS gewährt. Die ÖPUL-Richtlinie wurde dem Begünstigten nicht mitgeteilt.
- 18 Als der Beklagte von der Agrarmarkt Austria ein Schreiben über die Rückforderung der gewährten Beihilfe erhielt, ging er davon aus, einen Fehler gemacht zu haben und schlug vor, die Beihilfe in monatlichen Raten von 5 000 ATS zurückzuzahlen.
- 19 Am 13. Mai 1998 forderte die Finanzprokurator den Beklagten im Auftrag der Agrarmarkt Austria auf, die ihm gewährte Förderung zuzüglich Zinsen, d. h. einen Gesamtbetrag von 90 273 ATS zurückzuzahlen.
- 20 Die Republik Österreich, vertreten durch die Finanzprokurator, machte sodann die Rückzahlung eines Betrages von 79 521 ATS zuzüglich Zinsen seit dem 12. Dezember 1995 gerichtlich geltend. Sie stützte den Anspruch darauf, dass der

Beklagte gegen die ÖPUL-Richtlinie verstoßen habe, indem er nicht zugelassene Pflanzenschutzmittel, nämlich die Fungizide Euparen, Orthophaldan, Delan und Folit verwendet habe. Außerdem habe der Beklagte den Rückforderungsanspruch anerkannt.

- 21 Der Beklagte trat diesem Anspruch entgegen, wobei er in erster Linie geltend machte, er habe sich weder durch die von ihm eingeräumte Verwendung der in der vorstehenden Randnummer erwähnten Mittel richtlinienwidrig verhalten, noch habe er eine Pflicht zur Rückzahlung der gezahlten Förderung anerkannt. Die österreichischen Behörden hätten ihm bei Vertragsschluss nur mitgeteilt, dass er keine Herbizide im Obst- und Weinbau verwenden dürfe, so dass er nicht auf die Verwendung der genannten Fungizide verzichtet habe.
- 22 Außerdem sei die ÖPUL-Richtlinie dem Antragsformular nicht beigefügt gewesen und ihm nicht zur Kenntnis gebracht worden. Auch sei die Formulierung in dem Antrag unklar gewesen, und die österreichischen Behörden hätten die Förderung ausbezahlt, obwohl sie von der Verwendung der genannten Fungizide Kenntnis gehabt hätten. Das dem Beklagten zur Last gelegte Verhalten sei daher auf einen durch die staatlichen Behörden veranlassten Irrtum zurückzuführen.
- 23 Das Bezirksgericht Innere Stadt Wien (Österreich) wies die Rückzahlungsklage mit der Begründung ab, dass die Richtlinien auf den Beklagten nicht anwendbar seien, der auch kein konstitutives Anerkenntnis abgegeben habe.
- 24 Das Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Österreich) gab der gegen die erstinstanzliche Entscheidung gerichteten Berufung auf der Grundlage eines hilfsweise vorgebrachten Berufungsgrundes statt und verwies die Rechtssache an das Bezirksgericht zurück.

- 25 Das Landesgericht verneinte jedoch ebenfalls das Vorliegen eines Anerkenntnisses; es war der Auffassung, dass noch nicht ausreichend geklärt sei, ob die vom Beklagten eingesetzten Mittel unter den Begriff der Herbizide fielen und welchen genauen Inhalt die dem Beklagten zur Verfügung gestellten Unterlagen hätten. Nach Ansicht des Gerichts waren die von der Republik Österreich erlassenen Richtlinien nicht Vertragsbestandteil, da sie, abgesehen von einem Hinweis im *Amtsblatt zur Wiener Zeitung*, nicht allgemein bekannt gemacht worden seien. Außerdem seien die Angaben zu den Verpflichtungen des Beklagten nicht hinreichend klar gewesen; dieser hätte nur durch aufwendige und schwierige Erhebungen Kenntnis von den Programmen erlangen können.
- 26 Der Oberste Gerichtshof, an den das Landesgericht Rekurs zugelassen hatte, stellte zunächst fest, dass ein Anerkenntnis als Rechtsgrund für die Rückforderung von Beihilfen ausscheide. Er stellte sich sodann Fragen in Bezug auf die Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung Nr. 2078/92, auf die Auslegung verschiedener Bestimmungen dieser Verordnung und auf die Voraussetzungen für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen nach dieser Verordnung.
- 27 Der Oberste Gerichtshof hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Wurde die Verordnung Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren wirksam erlassen?
 2. Umfasst eine Entscheidung über die Genehmigung eines Programms nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für

umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren auch den Inhalt der von den Mitgliedstaaten zur Genehmigung vorgelegten Programme?

3. Sind als Adressaten dieser Entscheidung auch die Landwirte anzusehen, die um eine Beihilfe nach diesem Programm ansuchen, und ist die dabei gewählte Form der Kundmachung, insbesondere die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Landwirte angemessen zu unterrichten, ausreichend, um die Verbindlichkeit der Entscheidung für diese und die Unwirksamkeit entgegenstehender Förderungsverträge zu bewirken?

4. Kann hier ein Landwirt unabhängig vom Inhalt des durch die Kommission genehmigten Programms im Sinne der Verordnung Nr. 2078/92 auf die Erklärungen der Verwaltungsorgane der Mitgliedstaaten in dem Sinne vertrauen, dass dies einer Rückforderung entgegensteht?

5. Steht es im Rahmen der Verordnung Nr. 2078/92 den Mitgliedstaaten frei, ob sie die Programme im Sinne dieser Verordnung durch privatwirtschaftliche (Verträge) Maßnahmen oder durch hoheitliche Handlungsformen durchführen?

6. Ist zur Beurteilung von Einschränkungen der Rückforderungsmöglichkeiten aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit auf ihre Übereinstimmung mit den Interessen des Gemeinschaftsrechts nur auf die jeweilige Handlungsform abzustellen oder auch auf die in anderen Handlungsformen bestehenden, die Gemeinschaftsinteressen besonders begünstigenden Rückforderungsmöglichkeiten?

- 28 Mit Beschluss vom 18. April 2002 wurde dem Antrag des Beklagten auf Prozesskostenhilfe teilweise stattgegeben.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

- 29 Mit der ersten Frage möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Verordnung Nr. 2078/92 gültig ist, obwohl sie auf die Artikel 42 und 43 EG-Vertrag und nicht auf Artikel 130s EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 175 EG) gestützt ist.
- 30 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören (vgl. insbesondere Urteile vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89, Kommission/Rat, „Titandioxid“, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10, und vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97, Kommission/Rat, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 43).
- 31 Ergibt die Prüfung eines gemeinschaftlichen Rechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen verfolgt oder zwei Komponenten hat, und lässt sich eine davon als wesentliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur von untergeordneter Bedeutung ist, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die wesentliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert (vgl. Urteile vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91, Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939, Randnrn. 19 und 21,

vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache C-42/97, Parlament/Rat, Slg. 1999, I-869, Randnrn. 39 und 40, und vom 30. Januar 2001 in der Rechtssache C-36/98, Spanien/Rat, Slg. 2001, I-779, Randnr. 59). Ist dargetan, dass mit dem Rechtsakt gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine im Verhältnis zum anderen zweitrangig ist und mittelbaren Charakter hat, so kann ein solcher Rechtsakt ausnahmsweise auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden (in diesem Sinne Urteile Titandioxid, Randnrn. 13 und 17, und Parlament/Rat, Randnr. 38, sowie Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001, Slg. 2001, I-9713, Randnr. 23).

- 32 Vorliegend ist unstreitig, dass mit der Verordnung Nr. 2078/92 sowohl Ziele der Agrarpolitik als auch Umweltschutzziele verfolgt wurden.
- 33 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sollen die Artikel 130r EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 174 EG) und 130s EG-Vertrag der Gemeinschaft die Zuständigkeit für spezifische Maßnahmen im Umweltbereich zuweisen, wobei die Zuständigkeiten unberührt bleiben, die die Gemeinschaft aufgrund von sonstigen Vorschriften des EG-Vertrags besitzt, auch wenn die betreffenden Maßnahmen zugleich eines der Ziele des Umweltschutzes verfolgen (vgl. Urteil vom 24. November 1993 in der Rechtssache C-405/92, Mondiet, Slg. 1993, I-6133, Randnr. 26). Im Übrigen bestimmt Artikel 130r Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 3 EG-Vertrag in der vor Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam geltenden Fassung, deren wesentlicher Inhalt in Artikel 6 EG übernommen worden ist, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft sind; daher kann eine gemeinschaftliche Maßnahme nicht allein deshalb eine Handlung der Gemeinschaft im Umweltbereich darstellen, weil sie diesen Erfordernissen Rechnung trägt (vgl. Urteile Titandioxid, Randnr. 22, und Mondiet, Randnr. 27).
- 34 Was Artikel 43 EG-Vertrag angeht, so ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung, dass diese Bestimmung die geeignete Rechtsgrundlage für jede Regelung über die Erzeugung und den Verkauf der im Anhang II des EG-Vertrags genannten landwirtschaftlichen Erzeugnisse ist, die zur Verwirklichung eines oder mehrerer der in Artikel 39 EG-Vertrag (jetzt Artikel 33 EG) genannten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik beiträgt (Urteile vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnr. 14, vom

5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, Randnr. 133, und vom 4. April 2000 in der Rechtssache Kommission/Rat, Randnr. 47). Außerdem erlaubt es Artikel 42 EG-Vertrag dem Rat, unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 39 EG-Vertrag und ungeachtet der Bestimmungen des Kapitels über die Wettbewerbsregeln die Gewährung von Beihilfen für die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen zu genehmigen.

- 35 Wie jedoch bereits die Kommission und der Rat betont haben und wie auch der Generalanwalt in Nummer 35 seiner Schlussanträge ausführt, folgt aus den Begründungserwägungen und aus Artikel 1 der Verordnung Nr. 2078/92, dass das Hauptziel der in dieser Verordnung vorgesehenen Stützungsmaßnahmen in der Lenkung der Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte im Sinne von Anhang II des EG-Vertrags besteht, um den Übergang von einer intensiven auf eine extensivere und qualitativ hochwertigere Bewirtschaftung zu fördern, wobei die finanziellen Folgen für die Landwirte durch die Gewährung von Beihilfen ausgeglichen werden können.
- 36 Die Tatsache, dass mit der Verordnung Nr. 2078/92 auch umweltfreundlichere Produktionsformen gefördert werden sollten, was zwar zu den Zielen der gemeinschaftlichen Agrarpolitik gehört, jedoch nur untergeordnete Bedeutung hat, kann es als solche nicht rechtfertigen, neben den Artikeln 42 und 43 EG-Vertrag auch Artikel 130s EG-Vertrag als Rechtsgrundlage für die genannte Verordnung heranzuziehen.
- 37 Somit hat die Prüfung der ersten Frage nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2078/92 beeinträchtigen könnte.

Zur zweiten Frage

- 38 Mit der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2078/92 so auszulegen ist, dass eine

Entscheidung über die Genehmigung eines nationalen Beihilfeprogramms auch dessen Inhalt erfasst, so dass das Programm nach seiner Genehmigung als Gemeinschaftsrechtsakt anzusehen wäre.

- 39 Insoweit ergibt sich aus Artikel 7 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 2078/92, dass die Kommission die in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung genannten Programme genehmigt, nachdem sie sich von ihrer Übereinstimmung mit der Verordnung überzeugt und die Art der „kofinanzierbaren“ Maßnahmen sowie den Gesamtbetrag der für deren Finanzierung erforderlichen Ausgaben festgelegt hat. Daraus ergibt sich, dass sich die Prüfung durch die Kommission notwendig auf den Inhalt der genannten Programme erstreckt.
- 40 Die Genehmigung eines nationalen Beihilfeprogramms durch die Kommission führt jedoch nicht dazu, dass dieses Programm den Charakter eines Gemeinschaftsrechtsakts erhält. Erweist sich ein Förderungsvertrag als unvereinbar mit dem von der Kommission genehmigten Programm, so ist es daher Sache der nationalen Gerichte, die sich hieraus ergebenden Folgerungen im Hinblick auf das nationale Recht zu ziehen, bei dessen Anwendung sie die einschlägigen Regeln des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen haben.
- 41 Auf die zweite Frage ist daher zu antworten, dass Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2078/92 so auszulegen ist, dass die Entscheidung der Kommission über die Genehmigung eines nationalen Beihilfeprogramms auch dessen Inhalt erfasst, ohne dass das Programm jedoch den Charakter eines Gemeinschaftsrechtsakts erhalte.

Zur dritten Frage

- 42 Mit der dritten Frage möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Landwirte, die eine Beihilfe nach der Verordnung Nr. 2078/92 beantragt haben, als Adressaten der Entscheidung der Kommission über die Genehmigung des

nationalen Beihilfeprogramms nach Artikel 7 Absatz 2 der genannten Verordnung anzusehen sind und ob die Veröffentlichung des bloßen Hinweises, dass das Programm beim Ministerium für Land- und Forstwirtschaft zur Einsicht ausgelegt wurde, in einem Amtsblatt ausreicht, um die Verbindlichkeit der genannten Entscheidung für die betroffenen Landwirte und die Unwirksamkeit entgegenstehender Förderungsverträge zu bewirken.

- 43 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass eine Entscheidung, mit der die Kommission ein nationales Beihilfeprogramm genehmigt und damit dessen Übereinstimmung mit der Verordnung Nr. 2078/92 im Hinblick auf die Kriterien des Artikels 7 Absatz 2 der genannten Verordnung feststellt, ausschließlich an den betroffenen Mitgliedstaat gerichtet ist.
- 44 Demgemäß ist es Sache der nationalen Gerichte, gegebenenfalls die Rechtmäßigkeit einzelner im Rahmen eines nationalen Beihilfeprogramms durchgeführter Förderungsmaßnahmen zu prüfen, wobei sowohl dieses Programm in der von der Kommission genehmigten Fassung als auch die Verordnung Nr. 2078/92 zugrunde zu legen sind.
- 45 Auch die Frage, ob die Bekanntmachung der ÖPUL-Richtlinie ausreichend war, um deren Verbindlichkeit für die österreichischen Landwirte zu bewirken, ist in erster Linie anhand des nationalen Rechts zu beantworten.
- 46 Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe f der Verordnung Nr. 2078/92, der zwar keine konkrete Regelung der Art und Weise der Bekanntmachung der nationalen Beihilfeprogramme enthält, bestimmt indessen allgemein, dass diese Programme Maßnahmen zur „angemessenen Unterrichtung der landwirtschaftlichen und ländlichen Wirtschaftsbeteiligten“ enthalten müssen.

- 47 Insoweit ist nicht erwiesen, dass die österreichischen Behörden im vorliegenden Fall ihrer Pflicht zur angemessenen Unterrichtung der Beihilfebegünstigten gemäß Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe f der Verordnung Nr. 2078/92 vollständig nachgekommen sind und dass sie diesen insbesondere die Bestimmungen der ÖPUL-Richtlinie bei der Beihilfegewährung tatsächlich mitgeteilt oder die erforderlichen Maßnahmen ergriffen haben, um ihnen eine Kenntnisnahme unter angemessenen Umständen zu ermöglichen. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, diese Frage zu prüfen, wobei zu berücksichtigen sein wird, dass das nationale Beihilfeprogramm, auf dessen Grundlage die Förderung gewährt wurde, zum Zeitpunkt der Antragstellung durch den Beklagten noch nicht in seiner endgültigen Fassung vorlag, da es von der Kommission noch nicht genehmigt worden war.
- 48 Auf die dritte Frage ist somit zu antworten, dass der betroffene Mitgliedstaat der alleinige Adressat einer Entscheidung der Kommission über die Genehmigung eines nationalen Beihilfeprogramms nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 2078/92 ist. Es ist Sache der nationalen Gerichte, anhand des nationalen Rechts zu prüfen, ob die Bekanntmachung eines solchen Programms ausreicht, um diesem Verbindlichkeit gegenüber den landwirtschaftlichen und ländlichen Wirtschaftsbeteiligten zu verleihen, wobei insbesondere auf die Einhaltung der Voraussetzung einer angemessenen Unterrichtung nach Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe f dieser Verordnung zu achten ist.

Zur vierten Frage

- 49 Mit der vierten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob und in welchem Umfang ein Landwirt, dem im Rahmen eines nationalen Beihilfeprogramms nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2078/92 eine Beihilfe gewährt worden ist, unter Berufung auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit der Rückforderung dieser Beihilfe entgegentreten kann.
- 50 Das vorlegende Gericht stellt dazu fest, dass der Beklagte den Antrag auf Förderung im April 1995 gestellt habe, d. h. vor der Genehmigung des nationalen

Beihilfeprogramms durch die Kommission im Juni 1995 und vor der Bekanntmachung dieses Programms in Form eines Hinweises im *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* im Dezember 1995, und dass die österreichischen Behörden diesen Antrag ohne Einschränkungen angenommen hätten.

- 51 Die Republik Österreich und die österreichische Regierung machen geltend, es sei Sache des Beklagten gewesen, sich vor Vertragsschluss über das nationale Beihilfeprogramm und den Umfang seiner vertraglichen Verpflichtungen zu unterrichten. Sie verweisen dabei auf das „Merkblatt“, das den Landwirten, die einen Antrag auf Beihilfen stellen wollten, übermittelt werde und einschlägige Informationen enthalte, insbesondere was die ÖPUL-Richtlinie und deren Inhalt angehe.
- 52 Die österreichische Regierung trägt weiter vor, dass sich der Entwurf der ÖPUL-Richtlinie, wie er zum Zeitpunkt der Antragstellung durch den Beklagten vorgelegen habe, nicht von der schließlich durch die Kommission genehmigten Fassung unterschieden habe.
- 53 Der Beklagte hält dem entgegen, wegen der mangelhaften Bekanntmachung des nationalen Beihilfeprogramms, das nur bei den Dienststellen des zuständigen Ministeriums in Wien zur Einsicht ausgelegt worden sei, hätte er sich nach der Genehmigung der ÖPUL-Richtlinie nur mit unverhältnismäßigem Aufwand über den genauen Inhalt des Programms informieren können. Unter diesen Umständen stehe der Grundsatz des Vertrauensschutzes der Rückforderung der gutgläubig angenommenen Beihilfe entgegen.
- 54 Gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 müssen die Mitgliedstaaten gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen. Dies gilt auch für Beträge, die aufgrund eines von der Kommission gemäß einer Verordnung des Rates genehmigten und von der Gemeinschaft kofinanzierten nationalen Beihilfeprogramms ausgezahlt worden sind.

- 55 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich außerdem, dass die nationalen Gerichte Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinziehung von zu Unrecht aufgrund des Gemeinschaftsrechts geleisteten Zahlungen in Ermangelung gemeinschaftlicher Vorschriften nach ihrem nationalen Recht entscheiden müssen, jedoch vorbehaltlich der durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen; danach dürfen die im nationalen Recht vorgesehenen Modalitäten nicht darauf hinauslaufen, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird, und das nationale Recht muss ohne Diskriminierung im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige rein nationale Streitigkeiten entschieden wird, angewandt werden (vgl. Urteile vom 21. September 1983 in den Rechtssachen 205/82 bis 215/82, Deutsche Milchkontor u. a., Slg. 1983, 2633, Randnr. 19, vom 12. Mai 1998 in der Rechtssache C-366/95, Steff-Houlberg Export u. a., Slg. 1998, I-2661, Randnr. 15, und vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache C-298/96, Oelmühle und Schmidt Söhne, Slg. 1998, I-4767, Randnr. 24).
- 56 Es kann dabei nicht als dem Gemeinschaftsrecht widersprechend angesehen werden, wenn das nationale Recht im Bereich der Rücknahme von Verwaltungsakten und der Rückforderung von zu Unrecht gewährten öffentlichen Geldleistungen neben dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung auch die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes berücksichtigt, die Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung sind (vgl. Urteile Deutsche Milchkontor u. a., Randnr. 30, vom 1. April 1993 in den Rechtssachen C-31/91 bis C-44/91, Lageder u. a., Slg. 1993, I-1761, Randnr. 33, und vom 9. Oktober 2001 in den Rechtssachen C-80/99 bis C-82/99, Flemmer u. a., Slg. 2001, I-7211, Randnr. 60).
- 57 Dem Interesse der Gemeinschaft an der Rückforderung von Beihilfen, die unter Verstoß gegen die Gewährungsbedingungen ausgezahlt worden sind, muss allerdings bei der Würdigung der in Betracht kommenden Interessen in vollem Umfang Rechnung getragen werden (Urteile Deutsche Milchkontor u. a., Randnr. 32, Oelmühle und Schmidt Söhne, Randnr. 24, sowie Flemmer u. a., Randnr. 61).
- 58 Außerdem ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass sich der Begünstigte der Rückforderung nur widersetzen kann, wenn er hinsichtlich der Rechtmäßigkeit

der Beihilfe in gutem Glauben war (vgl. Urteil Oelmühle und Schmidt Söhne, Randnr. 29). Insofern wird das nationale Gericht zu prüfen haben,

- ob die ÖPUL-Richtlinie den Einsatz der in Randnummer 20 des vorliegenden Urteils genannten Pflanzenschutzmittel mit hinreichender Klarheit verbietet, wobei die Ausführungen des Generalanwalts in Nummer 127 seiner Schlussanträge zu berücksichtigen sein werden,

- ob die genauen Verpflichtungen hinsichtlich des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln dem Antragsformular oder dem diesem beigefügten Merkblatt zu entnehmen waren, wobei die Ausführungen des Generalanwalts in Nummer 121 seiner Schlussanträge zu berücksichtigen sein werden,

- ob die ÖPUL-Richtlinie ganz oder teilweise Bestandteil des Beihilfevertrags geworden ist,

- ob der Entwurf der ÖPUL-Richtlinie oder deren endgültiger Text dem Beklagten tatsächlich mitgeteilt worden sind,

- oder, falls das nicht der Fall war, ob der Beklagte eine Fahrlässigkeit begangen hat, die ein durchschnittlich sorgfältiger Landwirt nicht begangen hätte, indem er es versäumt hat, sich durch einen Besuch beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft in Wien zwecks Einsichtnahme in den Wortlaut der ÖPUL-Richtlinie genaue Kenntnis von deren Inhalt zu verschaffen, und insbesondere, ob die Notwendigkeit einer solchen Einsichtnahme zu einer genauen Information über ihre Verpflichtungen für die betroffenen Landwirte nicht eine übermäßige Belastung darstellte.

- 59 Auf die vierte Frage ist daher zu antworten, dass das Gemeinschaftsrecht der Anwendung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit zum Ausschluss der Rückforderung zu Unrecht gezahlter von der Gemeinschaft kofinanzierter Beihilfen nicht entgegensteht, sofern dem Interesse der Gemeinschaft ebenfalls Rechnung getragen wird. Die Anwendung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes setzt voraus, dass der gute Glaube des durch die betreffende Beihilfe Begünstigten nachgewiesen ist.

Zur fünften und zur sechsten Frage

- 60 Mit der fünften und der sechsten Frage, die gemeinsam zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht in Erfahrung bringen, ob es den Mitgliedstaaten freisteht, nationale Beihilfeprogramme im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2078/92 durch privatrechtliche Maßnahmen oder durch hoheitliche Handlungsformen durchzuführen, und ob bei der Prüfung der Rückforderung einer zu Unrecht gezahlten Beihilfe nach dieser Verordnung ein Vergleich zwischen den im nationalen Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Rückforderung von auf privatrechtlicher Grundlage einerseits und aufgrund von Verwaltungsakten andererseits zu Unrecht gezahlter Beträge durchzuführen ist.
- 61 Soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich seiner allgemeinen Rechtsgrundsätze keine gemeinsamen Vorschriften enthält, sind nach ständiger Rechtsprechung beim Vollzug einer Gemeinschaftsregelung durch die zuständigen nationalen Behörden die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Form- und Verfahrensvorschriften einzuhalten. Der Rückgriff auf die nationalen Vorschriften ist jedoch, wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, nur in dem zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen Umfang und insoweit möglich, wie die Anwendung dieser nationalen Vorschriften die Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts einschließlich seiner allgemeinen Grundsätze nicht beeinträchtigt (vgl. insbesondere Urteil Flemmer u. a., Randnr. 55).

- 62 Da die Verordnung Nr. 2078/92 insoweit keine gemeinschaftliche Regelung enthält, spricht grundsätzlich nichts dagegen, dass die Republik Österreich die nationalen Beihilfeprogramme nach Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung mittels Rechtsgeschäften des Privatrechts wie Verträgen durchführt.
- 63 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob durch die Wahl solcher Handlungsformen nicht die Reichweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigt wird, wobei insbesondere zu berücksichtigen ist, dass die gewählten Rechtsgeschäfte es gestatten müssen, die zu Unrecht gezahlten kofinanzierten Beihilfen unter denselben Voraussetzungen zurückzufordern wie rein nationale Beihilfen derselben Art.
- 64 Folglich ist auf die fünfte und die sechste Frage zu antworten, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, nationale Beihilfeprogramme im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2078/92 durch privatrechtliche Maßnahmen oder durch hoheitliche Handlungsformen durchzuführen, sofern durch die betreffenden nationalen Maßnahmen nicht die Reichweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigt wird.

Kosten

- 65 Die Auslagen der österreichischen Regierung sowie des Rates und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Obersten Gerichtshof mit Beschluss vom 26. Januar 2000 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Die Prüfung der ersten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren in der Fassung der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und der Anpassung der die Europäische Union begründenden Verträge beeinträchtigen könnte.
2. Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2078/92 in der Fassung der genannten Beitrittsakte ist so auszulegen, dass die Entscheidung der Kommission über die Genehmigung eines nationalen Beihilfeprogramms auch dessen Inhalt erfasst, ohne dass das Programm jedoch den Charakter eines Gemeinschaftsrechtsakts erhalte.
3. Der betroffene Mitgliedstaat ist der alleinige Adressat einer Entscheidung der Kommission über die Genehmigung eines nationalen Beihilfeprogramms nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 2078/92 in der Fassung der genannten

Beitrittsakte. Es ist Sache der nationalen Gerichte, anhand des nationalen Rechts zu prüfen, ob die Bekanntmachung eines solchen Programms ausreicht, um diesem Verbindlichkeit gegenüber den landwirtschaftlichen und ländlichen Wirtschaftsbeteiligten zu verleihen, wobei insbesondere auf die Einhaltung der Voraussetzung einer angemessenen Unterrichtung nach Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe f dieser Verordnung zu achten ist.

4. Das Gemeinschaftsrecht steht der Anwendung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit zum Ausschluss der Rückforderung zu Unrecht gezahlter von der Gemeinschaft kofinanzierter Beihilfen nicht entgegen, sofern dem Interesse der Gemeinschaft ebenfalls Rechnung getragen wird. Die Anwendung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes setzt voraus, dass der gute Glaube des durch die betreffende Beihilfe Begünstigten nachgewiesen ist.

5. Es steht den Mitgliedstaaten frei, nationale Beihilfeprogramme im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2078/92 in der Fassung der genannten Beitrittsakte durch privatrechtliche Maßnahmen oder durch hoheitliche Handlungsformen durchzuführen, sofern durch die betreffenden nationalen Maßnahmen nicht die Reichweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigt wird.

Jann

Edward

La Pergola

Wathelet

Timmermans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. September 2002.

Der Kanzler

Der Präsident der Fünften Kammer

R. Grass

P. Jann