

# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 14 mars 2002<sup>1</sup>

## I — Inledning

1. Oberste Gerichtshof der Republik Österreich har i denna begäran om förhandsavgörande ställt frågor dels rörande giltigheten och tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven<sup>2</sup> (nedan kallad förordning nr 2078/92), dels om återkrav av stöd som beviljats på grundval av denna förordning. De inalles sex frågorna handlar bland annat om huruvida den rättsliga grunden för förordning nr 2078/92 är korrekt. För det andra önskas klarhet i huruvida en jordbrukare, som har erhållit samfinansierade stöd inom ramen för ett nationellt program som har antagits på grundval av

förordning nr 2078/92, kan åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar vid återkrav av bidrag när han inte kände till innehållet i sina åligganden.

## II — Tillämpliga bestämmelser

### A — Gemenskapsrätten

2. Förordning nr 2078/92 antogs — med stöd av artikel 42 i EG-fördraget<sup>3</sup> (nu artikel 36 EG i ändrad lydelse) och artikel 43 i EG-fördraget (nu artikel 37 EG i ändrad lydelse) — bland annat i syfte att främja användningen av produktionsmetoder som minskar föroreningen från jordbruket, vilket även bidrar till en förbättrad marknadsjämvikt genom produktionsminskning (jämför artikel 1 a i förordningen). Därvid skulle användningen av

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 215, s. 85, svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 161, i dess lydelse genom Bilaga I — V, Jordbruk — C. Jordbrukets struktur och kompletterande åtgärder inom den gemensamma jordbrukspolitiken — punkt 5 i akten om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 129), numera upphävd genom artikel 55 i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, s. 80).

3 — Det är den lydelse som EEG-fördraget har fått genom Europeiska enhetsakten som är tillämplig. Nedan är det den lydelsen som avses.

gödnings- och växtskyddsmedel begränsas betydligt och leda till mindre intensiva produktionsmetoder.<sup>4</sup> Dessutom skulle såsom en åtföljande åtgärd inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaderna införas en gemenskapsstöddordning som samfinansieras av Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, garantisektionen (jämför artikel 1 i förordning nr 2078/92).

3. I artikel 2 i (den numera upphävda<sup>5</sup>) förordning nr 2078/92 föreskrevs följande:

”1. Förutsatt att det ger positiva effekter på miljön och landskapet får ordningen omfatta stöd till jordbrukare som förbinder sig:

- a) Att väsentligt minska användningen av gödningsmedel eller växtskyddsmedel, eller att bibehålla de minskningar som redan gjorts, eller att införa eller fortsätta med ekologiska produktionsmetoder.

...”

4. I artikel 3 i förordning nr 2078/92 föreskrevs att medlemsstaterna skulle genomföra fleråriga områdesprogram för att förverkliga de mål som avses i artikel 1. Dessa program skulle bland annat innehålla uppgift om villkoren för att stöden skall beviljas liksom de åtgärder som vidtagits för att ge lämplig information till jordbruksföretag och aktörer på landsbygden (jämför särskilt artikel 3.3 d och f).

5. Kommissionen granskade i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 2078/92 huruvida de av medlemsstaterna framlagda flerårsprogrammen överensstämde med vad som anges i förordningen och beslutade att godkänna det.

6. I artikel 10 i förordning nr 2078/92 klargjordes att medlemsstaterna fick vidta ytterligare stödåtgärder, förutsatt att dessa åtgärder överensstämde med denna förordnings mål samt med stödförbudet i artiklarna 92—94 (nu artiklarna 87—89 EG i ändrad lydelse) i EG-fördraget.

7. Enligt artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 (nedan kallad förordning nr 729/70) av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken<sup>6</sup> var medlemsstaterna skyl-

4 — Jämför även skälen i förordningen.

5 — Se hänvisningen i fotnot 2.

6 — EGT L 94, s. 13, svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23, numera upphävd genom artikel 16 i rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 103).

diga att i lagar och andra författningar bland annat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet. Enligt artikel 8.2 skulle visserligen de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser i princip bäras av gemenskapen. Detta gällde emellertid inte följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna.

programmet hade antagits och att det fanns för påsyn vid det federala ministeriet för jord- och skogsbruk.<sup>7</sup>

9. De särskilda riktlinjerna för ÖPUL är indelade i en allmän del, som bland annat reglerar de övergripande förutsättningarna för bidrag, genomförandet av bidragssystemet samt skyldigheten till återbetalning om villkoren för beviljandet av bidrag inte uppfylls (punkt 1.9 i de särskilda riktlinjerna), och en åtgärdsdel med konkreta villkor för programmets olika delar. Vidare innehåller de särskilda riktlinjerna ett antal bilagor, däribland bilagorna 3.5 och 3.6 med riktlinjer för den integrerat kontrollerade frukt- och vinodlingen.

B — *Det österrikiska programmet för bidrag till extensiva jordbruk som är miljö- och naturvårdsskyddande (ÖPUL)*

10. Riktlinjer såsom de särskilda riktlinjerna för ÖPUL utgör enligt österrikisk rätt inte några abstrakta, generella normer, utan endast förklaringar, som möjligen i samband med ett avtals ingående blir bindande för avtalsparterna.

8. För att genomföra förordning nr 2078/92 upprättade det österrikiska federala ministeriet för jord- och skogsbruk "Särskilda riktlinjer för det österrikiska programmet för främjande av extensiva jordbruk som är miljö- och naturvårdsskyddande (ÖPUL)" (nedan kallade särskilda riktlinjer för ÖPUL). Kommissionen godkände programmet genom beslut av den 7 juni 1995. De särskilda riktlinjerna för ÖPUL offentliggjordes i *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* genom att en hänvisning lämnades till att

### III — Bakgrund och förfarandet

11. Jordbrukaren Martin Huber, svaranden i målet i den nationella domstolen (nedan kallad svaranden), ansökte den

<sup>7</sup> — *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* av den 1 december 1995.

21 april 1995 om ett bidrag i enlighet med de särskilda riktlinjerna för ÖPUL, vilket den 12 december 1995 beviljades honom med ett belopp av 79 521 österrikiska schilling (ATS) i Republiken Österrikes namn av Agrarmarkt Austria, sökanden i målet i den nationella domstolen (nedan kallad sökanden). De särskilda riktlinjerna för ÖPUL skickades inte till svaranden.

12. Eftersom svaranden erhöll en skrivelse från Agrarmarkt Austria — en offentlig-rättslig juridisk person, som av federala ministeriet för jord- och skogsbruk anlätats för att förvalta bidrag enligt de särskilda riktlinjerna för ÖPUL — om återkrav av bidraget, utgick han från att han hade förfarit felaktigt och föreslog att han till Agrarmarkt Austria skulle göra en månatlig återbetalning om 5 000 ATS. Den av Agrarmarkt Austria anlätade Finanzprokurator (utsökningsmyndighet med mera) begärde den 13 maj 1998 att svaranden skulle betala 90 273 ATS (inklusive ränta).

13. Sökanden, företräd av Finanzprokurator, gjorde därefter i domstol gällande att bidrag om 79 521 ATS jämte ränta från och med den 12 december 1995 skulle återbetalas. Den anförde till stöd därför att svaranden hade handlat i strid med de särskilda riktlinjerna, genom att använda enligt bestämmelserna otillåtna växtskyddsmedel, nämligen Fungizide Euparen, Orthophaldan, Delan och Folit. Svaranden hade också godtagit återkravet.

14. Svaranden yrkade att överklagandet skulle ogillas och anförde att han genom den av honom medgivna användningen av detta medel varken handlat i strid med riktlinjerna eller medgett återkravet. Konkret hade han endast upplysts om att han inte fick använda herbicider vid frukt- och vinodling. Han hade endast gått med på att avstå från att använda detta växtskyddsmedel, och inte det av sökanden nämnda medlet Fungizide. Något ytterligare åtagande hade han inte gjort. De konkreta riktlinjerna bifogades inte ansökningshandlingarna och hade inte bringats till hans kännedom. Vidare var formuleringarna i ansökan oklara, något som klaganden, som har upprättat handlingen, bör lastas för. Klaganden kände till att medlet användes och betalade trots det ut bidraget. Det av svaranden eventuellt lämnade medgivandet berodde på en villfarelse som orsakats av sökanden.

15. Domstolen i första instans ogillade överklagandet med motiveringen att klagandens riktlinjer inte hade infogats i avtalet och att något egentligt medgivande av återkravet inte förelåg.

16. Domstolen i andra instans biföll överklagandet och återförvisade målet till domstolen i första instans för vidare handläggning. Den fann visserligen att något egentligt medgivande av återkravet inte förelåg, men utgick från att det inte i tillräcklig mån hade klarlagts om de medel som svaranden hade använt omfattades av begreppet her-

bicider respektive exakt vilket innehåll som de handlingar som hade lämnats till svaranden hade. De riktlinjer som sökanden hade antagit utgjorde enligt domstolen i andra instans inte del av avtalet, eftersom de inte hade kungjorts för allmänheten utan endast hänvisats till i *Amtsblatt* (officiell tidning). Vidare var den hänvisning som gjorts i uppräkningsen av svarandens skyldigheter inte tillräckligt tydlig.

2) Omfattar ett beslut om godkännande av ett program enligt artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven även innehållet i de program som medlemsstaterna lagt fram för godkännande?

17. Domstolen i andra instans tillät att målet överklagades till Oberste Gerichtshof, eftersom det inte finns någon rättspraxis avseende giltigheten av nationella riktlinjer som antas på grund av gemenskapsförordningar.

3) Skall ett sådant beslut även anses riktat till jordbrukare som ansöker om stöd enligt detta program och är den form av delgivning som valts tillräcklig, särskilt med avseende på medlemsstaternas skyldighet att i lämplig omfattning underrätta jordbrukaren, för att beslutet skall vara bindande för dessa jordbrukare och för att de motsvarande bidragsavtalen skall vara ogiltiga?

#### IV — Begäran om förhandsavgörande

18. Oberste Gerichtshof har hänskjutit följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:

4) Kan en jordbrukare, oberoende av innehållet i det program som kommissionen godkänt enligt förordning nr 2078/92, förlita sig på medlemsstaternas förvaltningsmyndigheters meddelanden på så vis att dessa utgör hinder för återbetalningskrav?

”1) Har rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven (EGT L 215, av den 30 juli 1992, s. 85; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 161), antagits på ett giltigt sätt?

5) Står det medlemsstaterna fritt att inom ramen för förordning nr 2078/92 genomföra program i den mening som

avses i förordningen genom antingen privatekonomiska åtgärder (avtal) eller myndighetsåtgärder?

vida förordning nr 2078/92 är giltig, trots att den har antagits med stöd av artikel 42 och 43 i EG-fördraget och — trots de däri uppsatta miljöpolitiska målen — inte med stöd av artikel 130s i EG-fördraget (nu artikel 175 EG i ändrad lydelse).

- 6) Vid bedömningen av förenligheten med gemenskapsintressena av inskränkningar i återkravsmöjligheterna på grund av skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsskäl, skall endast de aktuella åtgärderna beaktas eller skall så även ske avseende andra befintliga möjligheter till återkrav som är särskilt förmånliga för gemenskapsintressena?”

1) Parternas argument

19. Republiken Österrike i egenskap av sökande och företrädd av Finanzprokurator, svaranden Martin Huber, kommissionen, rådet (beträffande den första frågan), samt Republiken Österrike inom ramen för sin yttranderätt i egenskap av medlemsstat, har inkommit med yttranden över tolkningsfrågorna till domstolen.

21. Samtliga parter menar att artikel 43 i EG-fördraget är den korrekta rättsliga grunden och utgår ifrån att förordning nr 2078/92 är giltig.

22. Rådet och kommissionen har anfört att valet av rättslig grund enligt domstolens rättspraxis måste basera sig på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning. Till dessa räknas särskilt rättsaktens mål och innehåll. Av innehållet i förordning nr 2078/92 och de i artikel 1.1 i förordningen nämnda målen med gemenskapens bidragssystem, liksom de i artikel 1.2 föreskrivna åtgärderna för att uppnå dessa mål, kan man dra slutsatsen att förordningen faller inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik.

V — Bedömning

A — Första frågan

20. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huru-

23. Förordningen syftar till att förverkliga de mål som anges i artikel 39 i EG-för-

draget (nu artikel 33 EG), vilket särskilt framgår av första, femte och tolfte skälen. Enligt dessa skall riktlinjernas strukturella åtgärder bekämpa överproduktionen och överregleringen av de naturliga resurserna i det europeiska jordbruket. Främjandet av mindre intensiva och miljövänliga produktionsmetoder syftar, särskilt i en situation med betydande produktionsöverskott, till en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och till att trygga ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna (artikel 39.1 a i EG-fördraget) och att stabilisera marknaderna (artikel 39.1 c i EG-fördraget).

24. Sådana åtgärder bidrar till en minskning av tillgången på jordbruksprodukter och till en förbättring av deras kvalitet. De medverkar därmed till att tillgången på jordbruksprodukter anpassas till efterfrågan. Kompensationen av inkomstförluster på grund av minskad produktion och stigande produktionskostnader bidrar dessutom till att tillförsäkra jordbrukaren en skälig levnadsstandard (artikel 39.1 b i EG-fördraget).

25. Kommissionen har vidare hänvisat till det mål som anges i artikel 1 första meningen första strecksatsen i förordning nr 2078/92, ”åtfölja de ändringar som skall genomföras inom den gemensamma organisationen av marknaderna”. De i

artikel 1.2 a—g i detalj föreslagna åtgärderna sträcker sig från nya produktionsmetoder via extensivering till nedläggning av jordbruksmark. Åtgärderna innehåller visserligen ett miljörelevant element, men avser framför allt den praxis som har utvecklats avseende produktion och metoder inom jordbruket och syftar därför till övervägande del till att uppnå jordbrukspolitiska mål.

26. Rådet och kommissionen menar att den omständigheten att en gemenskapsrättslig åtgärd vid sidan av målen med den gemensamma jordbrukspolitikerna även syftar till miljöskydd inte har någon avgörande inverkan på den rättsliga grunden. ”Integrationsklausulen” i artikel 130r.2 andra meningen i EG-fördraget i dess lydelse enligt Europeiska enhetsakten — som numera finns på en framhävd plats i artikel 6 EG — påbjuder att miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik. I detta avseende bidrar många åtgärder inom andra politiska områden till miljöskyddet, utan att de av detta skäl måste vidtas med stöd av artikel 130s i EG-fördraget.

27. För övrigt påverkar inte införandet av artikel 130s i EG-fördraget genom Europeiska enhetsakten den kompetens som

gemenskapen har på grund av övriga bestämmelser i EG-fördraget, däribland enligt artikel 43 i EG-fördraget.<sup>8</sup>

28. Rådet har tillagt att domstolen endast i ett mål har fastställt att åtgärder måste vidtas med stöd av artikel 130s i stället för artikel 43.<sup>9</sup> De i nämnda mål ifrågavarande skogsskyddsåtgärderna syftade enligt domstolens uppfattning emellertid i första hand till att uppnå miljöpolitiska mål och hänförde sig i huvudsak till produkter, som inte finns uppräknade i bilaga II till fördraget. Den i detta mål relevanta förordning nr 2078/92 skiljer sig väsentligt från den förordning som var föremål för det nämnda målet parlamentet mot rådet. Någon motsvarande undantagssituation, som skulle leda till slutsatsen att artiklarna 42 och 43 EG inte är en korrekt rättslig grund för förordningen, föreligger inte.

## 2) Bedömning

29. Enligt fast rättspraxis beror valet av rättslig grund för en rättsakt inte enbart på en institutions uppfattning om det eftersträvade syftet, utan skall grundas på

objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning. Till sådana faktorer räknas särskilt rättsaktens syfte och innehåll.<sup>10</sup> Om en åtgärd syftar till att uppnå fler än ett mål, är det huvudsakliga målet som är avgörande vid utvärderandet av den korrekta rättsliga grunden.<sup>11</sup> Endast om inte något av målen visar sig ha överordnad betydelse, kan undantagsvis två rättsliga grunder åberopas samtidigt.<sup>12</sup>

30. Det skall alltså utifrån EG-fördraget, i dess lydelse när förordning nr 2078/92 antogs, prövas huruvida det var korrekt att anta denna med stöd av artikel 42 och 43 i EG-fördraget — varvid behörigheten närmare bestämt framgår av artikel 43.2 i EG-fördraget — eller om den korrekta rättsliga grunden i stället skulle ha varit artikel 130s i EG-fördraget. Slutligen är det också tänkbart att båda bestämmelserna borde ha åberopats vid sidan av varandra.

31. Av bestämmelserna i förordning nr 2078/92 följer att förordningen syftar till att uppnå dels jordbrukspolitiska mål, dels miljömål. Vid sådant förhållande skall,

8 — Rådet har härvidlag åberopat dom av den 24 november 1993 i mål C-405/92, *Mondiet* (REG 1993, s. I-6133).

9 — Dom av den 25 februari 1999 i de förenade målen C-164/97 och C-165/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-1139).

10 — Dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet, *Titandioxid* (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-199), punkt 10, samt dom av den 4 april 2000 i mål C-267/97, kommissionen mot rådet (REG 2000, s. I-2257), punkt 43.

11 — Dom i de förenade målen C-164/97 och C-165/97, parlamentet mot rådet (ovan fotnot 9), punkt 14 med vidare hänvisningar, och domstolens yttrande 2/00 av den 6 december 2001 (REG 2001, s. I-9713, punkt 23).

12 — Yttrande 2/00 (ovan fotnot 11), punkt 23.



vad avser bestämmandet av korrekt rättslig grund, det undersökas till vilket politiskt område som de aktuella åtgärderna huvudsakligen hänför sig och vilket område som endast berörs sekundärt eller indirekt.

32. Beträffande förhållandet mellan den gemensamma jordbrukspolitiken och miljöpolitiken förhåller det sig så att det inte går att göra gällande den ena politiken framför den andra.<sup>13</sup> Eftersom miljöskyddskraven enligt artikel 130r.2 andra meningen i EG-fördraget skall "integreras i... gemenskapens övriga politik", kan en åtgärd inte hänföras till miljöområdet endast av det skälet att den motsvarar dessa krav.<sup>14</sup>

33. Enligt fast rättspraxis ges nämligen genom artiklarna 130r och 130s i EG-fördraget gemenskapen kompetens endast avseende vissa åtgärder inom miljöområdet. Den kompetens som gemenskapen har på grund av övriga bestämmelser i fördraget påverkas emellertid inte, även om sådana åtgärder också syftar till att uppnå miljöpolitiska mål.<sup>15</sup>

13 — Dom av den 29 mars 1990 i mål C-62/88, Republiken Grekland mot rådet (REG 1990, s. I-1527), punkt 20, och domen i de förenade målen C-164/97 och C-163/97, parlamentet mot rådet (ovan fotnot 9), punkt 15.

14 — Domen i målet Mondiet (ovan fotnot 8), punkt 27, och domen i målet Titandioxid (ovan fotnot 10), punkt 22.

15 — Domen i målet Mondiet (ovan fotnot 8), punkt 26.

34. Artikel 43 i EG-fördraget är däremot den lämpliga rättsliga grunden för all lagstiftning om produktion och saluföring av jordbruksprodukter vilka är upptagna i bilaga II till fördraget (nu bilaga I i EG-fördraget i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget), som bidrar till förverkligandet av ett eller flera av de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 39 i fördraget.<sup>16</sup>

35. Huvudmålsättningen med de i förordning nr 2078/92 föreskrivna stödåtgärderna är, vilket kommissionen och rådet korrekt har påpekat, att styra produktionen av jordbruksprodukter i den mening som avses i bilaga II till fördraget. Jordbrukare skall förmås att övergå till en extensivare skötsel och producera en mindre mängd högkvalitativa produkter. Därvid skall genom stödbestämmelserna eventuella finansiella avbräck kompenseras.

36. De främjade produktionsformerna belastar även miljön i mindre utsträckning än intensivare skötsel. Detta är emellertid endast ett sidomål med åtgärden. Förordningen syftar i huvudsak till att uppnå jordbrukspolitiska mål och integrerar därvid, såsom föreskrivs i artikel 130r i EG-fördraget, miljöskyddet i den gemensamma

16 — Dom av den 23 februari 1988 i mål 68/86, Förenade kungariket mot rådet (REG 1988, s. 855; svensk specialutgåva, volym 9, s. 367), punkt 14, dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-2265), punkt 133, och domen i målet C-269/97 (ovan fotnot 10), punkt 47.

jordbrukspolitiken. Rådet har således korrekt antagit förordningen med stöd av artikel 43 i EG-fördraget.

37. Eftersom den jordbrukspolitiska målsättningen är av överordnad betydelse är det inte nödvändigt att pröva huruvida även artikel 130s i EG-fördraget borde ha åberopats vid sidan av artikel 43 i EG-fördraget.

38. Svaret på den första tolkningsfrågan är således att artikel 42 och artikel 43 i EEG-fördraget var den korrekta rättsliga grunden för antagandet av förordning nr 2078/92, varför det i detta avseende inte föreligger något tvivel om giltigheten av förordning nr 2078/92.

#### B — Andra till femte frågan

1) Inledande anmärkning till frågan om domstolens behörighet

39. Såsom domstolen har betonat i fast rättspraxis, ankommer det på den hänskjutande domstolen att bedöma relevansen av

de frågor som den ställer till domstolen.<sup>17</sup> Domstolen är emellertid inte behörig att avgöra en fråga, när det på ett uppenbart sätt framgår att den tolkning av en gemenskapsrättslig regel som den hänskjutande domstolen har begärt saknar samband med förfarandets förlopp eller syftet med tvisten vid den nationella domstolen eller när frågan är hypotetisk.<sup>18</sup>

40. Även om inte någon av parterna har ifrågasatt domstolens behörighet att avgöra frågorna två till fem, finns det anledning att pröva om dessa frågor inte i själva verket beskriver ett hypotetiskt problem i den mening som avses i nämnda rättspraxis.

41. Andra till femte frågan rör tolkningen av såväl förordning nr 2078/92 som allmänna rättsprinciper. De har ställts i samband med följande fråga rörande sakomständigheterna. Svaranden har använt Fungizide, vilket inte var tillåtet enligt de särskilda riktlinjerna för ÖPUL. Det är emellertid oklart huruvida detta villkor faktiskt hade ålagts svaranden i det konkreta bidragsavtalet. Den hänskjutande domstolen synes utgå ifrån att den nationella domstolen inte behöver klargöra

17 — Jämför dom av den 13 juli 2000 i mål C-36/99, *Idéal tourisme* (REG 2000, s. I-6049), punkt 20, och dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, *Bosman* (REG 1995, s. I-4921), punkt 59.

18 — Domen i målet *Idéal tourisme* (ovan fotnot 17), punkt 20, och domen i målet *Bosman* (ovan fotnot 17), punkt 61.

dessas omständigheter, eftersom de särskilda riktlinjerna för ÖPUL kan göras gällande mot svaranden såsom direkt tillämplig gemenskapsrätt oberoende av vad som har avtalats. Den önskar därför med sin andra och tredje fråga få klarhet i huruvida det nationella programmet genom godkännandet blir ett slags kvasigemenskapsrättsakt, med de jordbrukare som har tagit emot bidrag som adressater.

42. Med fjärde till sjätte frågan önskar Oberste Gerichtshof få klarhet i olika aspekter av skyddet för berättigade förväntningar vid återkrav av stöd inom jordbruksområdet. Också dessa frågor hänger ytterst samman med svarandens användning av otillåtet växtskyddsmedel. Svaranden har nämligen invänt att han har förlitat sig på de uppgifter som österrikiska myndigheter har lämnat i samband med stödansökan, av vilka Fungizideförbudet enligt hans uppfattning inte har framgått.

43. Finanzprokurator har, som företrädare för sökanden i målet vid den nationella domstolen, i sitt skriftliga yttrande till domstolen hänvisat till att svaranden inte endast har handlat i strid med bidragsvillkoren genom användningen av Fungizide, utan också genom att han har lagt ned skötseln av den bidragsberättigande marken före femårsperiodens utgång. Finanzprokurator har därvid åberopat en skrivelse från Agrarmarkt Austria av den 30 april

1996, på vilken svaranden har gjort (oda- terade) anmärkningar, avseende att han har lagt ned bidragsberättigande frukt- och vinodlingar.

44. Svaranden har vid den muntliga förhandlingen anfört att det i målet vid den nationella domstolen inte har gjorts gällande att den femåriga skötselplikten har åsidosatts, varför denna omständighet inte kan vara föremål för förfarandet i domstolen. I själva verket innehåller varken beslutet om begäran om förhandsavgörande eller det av Oberste Gerichtshof översända utdraget från akten i målet vid den nationella domstolen någon upplysning om att denna omständighet har diskuterats vid den nationella domstolen.

45. Minimiskötseltiden framgår emellertid inte endast av de särskilda riktlinjerna för ÖPUL (punkt 1.4.2). Framför allt innehåller även artikel 4.1 första meningen i förordning nr 2078/92 en uppgift om denna.

46. Förutsatt att de av Finanzprokurator anförda omständigheterna är korrekta och skulle ha kunnat göras gällande i målet vid den nationella domstolen<sup>19</sup>, är användningen av otillåtet växtskyddsmedel och

19 — I den mån nationella processrättsliga bestämmelser gör det omöjligt att pröva motsvarande sakomständigheter, hade det varit nödvändigt att undersöka i vilken utsträckning som detta står i överensstämmelse med de principer som domstolen har ställt upp i dom av den 14 december 1995 i de förenade målen C-430/93 och C-431/93, van Schijndel m.fl. (REG 1995, s. I-4705), punkterna 19—22, och dom av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck (REG 1995, s. I-4599), särskilt punkterna 12—14 och 21.

de rättsfrågor som uppkommer i samband med bedömningen av denna omständighet utan betydelse för avgörandet i målet vid den nationella domstolen. Andra och tredje frågan är överflödiga redan av det skälet att det vid sådant förhållande inte endast rör sig om ett åsidosättande av de särskilda riktlinjerna för ÖPUL utan även av förordning nr 2078/92 i sig, vilken är direkt tillämplig i samtliga medlemsstater.

47. I vart fall fjärde, femte och sjätte frågan, vilka snarast allmänt handlar om tillåtligheten av vissa åtgärder vid beviljande och återkrav av jordbruksbidrag samt om principen om skydd för berättigade förväntningar, kan dock ännu vara av betydelse. Vid ett klart åsidosättande av de minimikrav som anges i förordning nr 2078/92 kan man visserligen knappast föreställa sig grunder som utesluter återbetalningsskyldighet<sup>20</sup>, oavsett vilken åtgärd som nationella myndigheter använder sig av vid beviljande eller återkrav.

48. Trots detta bör domstolen inte lämna frågorna obesvarade. Eftersom åsidosättandet av den femåriga skötselplikten inte har fastställts av den hänskjutande domstolen, kan domstolen inte ta denna omständighet

20 — Se närmare om detta nedan, punkt 137.

för given i målet om förhandsavgörande. Domstolen har nämligen i fast rättspraxis fastställt följande:

”[E]nligt artikel 177 i fördraget, vilken bygger på en tydlig åtskillnad mellan de nationella domstolarnas och EG-domstolens funktioner, är EG-domstolen endast behörig att uttala sig om tolkningen eller giltigheten av en gemenskapsrättsakt mot bakgrund av de faktiska omständigheter som den nationella domstolen har upplyst om...”<sup>21</sup>

49. Visserligen kan domstolen vid tolkningen och kompletteringen av en begäran om förhandsavgörande stödja sig på det som parterna har anfört inom ramen för målet om förhandsavgörande.<sup>22</sup> Den kan emellertid inte på grund av vad som har anförts fastställa nya faktiska omständigheter, som ställer målet i den nationella domstolen i helt ny belysning.<sup>23</sup>

50. Slutligen skall beaktas att faktiska omständigheter som har anförts först i domstolen möjligen inte längre får anföras enligt nationell processrätt, såvitt denna

21 — Dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF (REG 1999, s. I-5613), punkt 31 med vidare hänvisningar.

22 — Jämför till exempel dom av den 21 september 1999 i mål C-677/96, Albany (REG 1999, s. I-5751), punkterna 43 och 44.

23 — Jämför domen i målet WWF (ovan fotnot 21), punkt 31. Domstolen valde där att inte beakta att de faktiska omständigheter som den hänskjutande domstolen hade upplyst om i domstolen hade bestritts av en av parterna.

står i överensstämmelse med gemenskapsrätten.<sup>24</sup> Förfarandet vid den hänskjutande domstolen har nämligen redan föregåtts av förfaranden i två instanser, utan att sökanden har anfört att minimiskötseltiden har åsidosatts. Om det är förbjudet att anföra denna faktiska omständighet kan sökanden, liksom tidigare, endast grunda sitt återkrav på användningen av otillåtet växtskyddsmedel.

51. Eftersom det således inte med säkerhet är klarlagt att de i andra till femte frågan framställda problemen är av hypotetisk natur och det inte på ett uppenbart sätt framgår att frågorna saknar betydelse för avgörandet i målet vid den nationella domstolen, är domstolen behörig att besvara dem.

## 2) Andra frågan

52. Med den andra frågan önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida ett beslut att godkänna ett program enligt artikel 7 i förordning nr 2078/92 även omfattar innehållet i det program som av medlemsstaten lagts fram för godkännande.

53. Såsom framgår av den hänskjutande domstolens kommentar, utgörs bakgrun-

den till denna fråga av tesen att de särskilda riktlinjerna för ÖPUL i sig kan bli en gemenskapsrättslig rättsakt i och med kommissionens godkännande i enlighet med förordning nr 2078/92. På grund av det tillämpningsföreträde som programmet i egenskap av gemenskapsrätt då skulle få, blir därifrån avvikande bidragsavtal otillräckliga, såvitt formen för offentliggörande av dessa "gemenskapsrättsakter" är tillräcklig för att jordbrukaren skall bli bunden av dem.

## a) Parternas argument

54. De parter som har yttrat sig i denna fråga är i stort sett överens om hur den skall besvaras. Generellt har det antagits att kommissionens beslut enligt artikel 7.2 i förordning nr 2078/92 omfattar ett fastställande av att det nationella programmet till sitt innehåll är förenligt med gemenskapsrätten. Kommissionen har särskilt framhållit att godkännandet endast omfattar de därför relevanta delarna av programmet.

55. Inte någon av parterna delar uppfattningen att de särskilda riktlinjerna för ÖPUL i och med kommissionens godkännande i sig har blivit gemenskapsrätt.

24 — Jämför den i fotnot 19 nämnda rättspraxisen.

## b) Bedömning

56. Nationell rätt och gemenskapsrätt utgör skilda rättsordningar, för vars utformning skilda lagstiftare är ansvariga och behöriga. Kommissionen kan endast ta upp nationella bestämmelser i en gemenskapsrättsakt och därmed lägga EG-fördraget till grund för bestämmelserna om den har tilldelats behörighet därtill. Inom jordbruksområdet tilldelas i artikel 43 i EG-fördraget rådet ensamt direkt befogenhet att anta bestämmelser. Därmed kan kommissionens eventuella kompetens att anta bestämmelser endast framgå av tillämplig sekundärrätt, i detta fall förordning nr 2078/92.

57. Enligt den entydiga ordalydelsen i artikel 7.2 och 7.3 i förordning nr 2078/92 granskar kommissionen de nationella programmen med avseende på deras överensstämmelse med förordningen, beskaffenheten av de åtgärder som berättigar till samfinansiering och deras finansiella storlek, samt beslutar om godkännande. Det finns inte något stöd för uppfattningen att kommissionen kan anta de av medlemsstaterna framlagda programutkasterna som gemenskapsrättsakter.

58. I överensstämmelse härmed har kommissionen använt sig av sina befogenheter genom beslutet av den 7 juni 1995. I artikel 1 i beslutet godkänns de särskilda

riktlinjerna för ÖPUL. I artikel 3 klargörs att godkännandet endast omfattar de av programmets bestämmelser som är av betydelse för huruvida programmet överensstämmer med förordningen och huruvida åtgärderna berättigar till bidrag. Av beslutet framgår inte att de särskilda riktlinjerna för ÖPUL omvandlas till gemenskapsrätt.

59. Inom gemenskapsrätten är det inte ovanligt att en nationell åtgärd godkänns av kommissionen utan att den för den skall förlora sin egenskap av nationell rätt. Nya statliga stöd skall godkännas enligt artikel 93.3 i EG-fördraget. Kommissionen kan förena ett sådant godkännande med villkor och skyldigheter. Om sådana villkor handlade det till exempel även om i målet *British Airways mot kommissionen*<sup>25</sup>, vilket den hänskjutande domstolen har nämnt. Såsom den österrikiska regeringen korrekt har framhållit handlade nämnda mål emellertid inte direkt om de i den nationella rätten föreskrivna förutsättningarna för beviljande av stöd, utan om villkor som kommissionen hade ställt upp och som var gemenskapsrätt eftersom det utgjorde en del av det till medlemsstaten riktade godkännandebeslutet. Det nationella bidragssystemet omvandlas däremot inte till gemenskapsrätt genom kommissionens beslut.

60. Det är inte heller sällan förekommande att gemenskapsrätt införlivas med nationell rätt utan att själva den nationella inför-

25 — Dom av den 25 juni 1998 i de förenade målen T-371/94 och T-394/94, *British Airways m.fl. mot kommissionen* (REG 1998, s. II-2405), punkt 290.

livandeakten för den skull i någon form blir till gemenskapsrätt. Direktivinstrumentet bygger tvärtom just på en uppdelning mellan gemenskapens och medlemsstatens rättsordningar.

61. Dessutom talar även kommissionens begränsade prövningrätt mot att de nationella programmen omvandlas till gemenskapsrätt. Eftersom kommissionen endast granskar det nationella programmet utifrån tre bestämda kriterier med avseende på huruvida det överensstämmer med förordning nr 2078/92, skulle godkännandebeslutet endast kunna omvandla de av kommissionen granskade delarna av programmet till gemenskapsrätt. Denna begränsade omvandling skulle få till följd att programmet blev en "rättslig hybrid", nämligen delvis gemenskapsrätt och delvis nationell rätt, vilket skulle medföra en icke godtagbar rättsosäkerhet.

62. De särskilda riktlinjerna för ÖPUL har således inte i sig blivit gemenskapsrätt. De saknar därmed också gemenskapsrättsaktens verkningar, särskilt deras företräde framför nationella lagbestämmelser. Följderna av avvikelser från de särskilda riktlinjerna vid ingåendet av ett civilrättsligt bidragsavtal skall bedömas utifrån nationell rätt. Framför allt skall de mål och uppgifter som anges i förordning

nr 2078/92 beaktas vid tolkningen och tillämpningen av nationella bestämmelser, vilket skall kommenteras ytterligare nedan.<sup>26</sup>

63. Svaret på den andra frågan är således att kommissionens godkännande av ett nationellt program i enlighet med artikel 7.3 i förordning nr 2078/92 omfattar de delar av programmet som kommissionen enligt artikel 7.2 i förordningen har att bedöma. Ett program blir emellertid inte i sig en gemenskapsrättslig rättsakt i och med godkännandet.

### 3) Tredje frågan

64. Den tredje frågan handlar om huruvida även den jordbrukare som har ansökt om bidrag i enlighet med programmet skall anses vara adressat för kommissionens godkännandebeslut, och huruvida den därvid valda formen för tillkännagivande, särskilt medlemsstatens skyldighet att underrätta jordbrukaren på lämpligt sätt, är tillräcklig för att beslutet skall bli bindande gentemot denne och för att de bidragsavtal som står i strid med beslutet skall bli ogiltiga.

<sup>26</sup> — Se nedan, punkt 135 ff.

65. Den hänskjutande domstolen har visserligen inte uttryckligen ställt denna fråga för det fall att de särskilda riktlinjerna för ÖPUL i sig har blivit en del av gemenskapsrätten genom kommissionens godkännandebeslut. Det är emellertid endast vid sådant förhållande som frågan har betydelse.

66. Såsom redan har konstaterats inom ramen för den andra frågan har de särskilda riktlinjerna för ÖPUL inte omvandlats till gemenskapsrätt genom kommissionens godkännandebeslut. Om en konkret bidragsåtgärd avviker från de särskilda riktlinjerna framgår följderna av detta följaktligen inte av kommissionens beslut, utan i första hand av nationell rätt. Det är därför utan betydelse om svaranden skall anses vara adressat för kommissionens beslut.

67. Även frågan huruvida de särskilda riktlinjerna för ÖPUL har tillkännagetts på ett sätt som gör att de kan göras gällande mot svaranden skall avgöras enligt nationell rätt. Det kan under alla förhållanden övervägas huruvida föreskrifter om offentliggörande kan härledas ur artikel 3.3 f i förordning nr 2078/92. Enligt denna bestämmelse måste programmet innehålla åtgärder för att ge lämplig information till den berörda kretsen. Meningen med bestämmelsen är att säkerställa att de berörda får allmän information. Enligt bestämmelsen måste det däremot inte ställas upp några konkreta regler för hur bidragsvillkoren skall införlivas i det kon-

kreta bidragsförhållandet. Denna fråga ankommer endast på den nationella processrätten.

68. Mot bakgrund av svaret på den andra frågan är det inte nödvändigt att besvara den tredje frågan.

#### 4) Femte frågan

69. Eftersom svaret på den fjärde frågan är beroende av svaren på den femte och sjätte frågan, skall jag först gå in på dessa frågor.

70. Femte frågan handlar om huruvida det står medlemsstaterna fritt att inom ramen för förordning nr 2078/92 genomföra program i den mening som avses i förordningen genom antingen privatekonomiska åtgärder (avtal) eller myndighetsåtgärder.

#### a) Parternas argument

71. Svaranden, den österrikiska regeringen, vars uppfattning delas av Finanzprokura-



tor, och kommissionen är eniga om att det står medlemsstaten fritt att välja åtgärd vid programmets genomförande. I förordningen i sig föreskrivs inte — i enlighet med subsidiaritetsprincipen — någon viss åtgärd.

72. Republiken Österrike har anfört att den valda rättsliga formen inte får göra genomförandet praktiskt omöjligt och att den inte får skilja sig från den som används i förfaranden där det beslutas om likartade, men rent nationella sakomständigheter.

73. Enligt kommissionens uppfattning tycks det vara lämpligt att låta införlivandet av strukturprogram ske genom privaträttsliga avtal mellan medlemsstaten och bidragstagaren. Medlemsstatens fria skön vid valet av rättslig form är endast begränsat i den mån innehållet av någon av de i det nationella programmet föreskrivna åtgärderna, såsom exempelvis införandet av förbuds- och straffbestämmelser, fordrar en myndighetsåtgärd.

## b) Bedömning

74. Det följer av domstolens fasta rättspraxis att i den mån gemenskrätten, inbegripet dess allmänna principer, inte innehåller gemensamma föreskrifter skall

behöriga nationella myndigheter vid genomförandet av en gemenskrättslig bestämmelse, och särskilt inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik, tillämpa de formella och materiella reglerna i sin nationella rätt.<sup>27</sup>

75. Som domstolen redan har fastställt kan dock de nationella reglerna endast tillgripas i den mån detta krävs för att de gemenskrättsliga bestämmelserna skall kunna genomföras och såvida tillämpningen av dessa nationella regler inte inverkar menligt på gemenskrättens — inklusive de allmänna principerna i denna — räckvidd och verkan.<sup>28</sup> Tillämpningen av den nationella rätten får inte vara sådan att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att genomföra gemenskapens bestämmelser, eller leda till en diskriminering i förhållande till liknande, rent nationella tvister.<sup>29</sup>

76. Eftersom förordning nr 2078/92 inte innehåller några tillämpningsföreskrifter, skall tillämpliga nationella bestämmelser användas vid genomförandet av de särskilda riktlinjerna för ÖPUL. Därvid står det Republiken Österrike i princip fritt att genomföra programmet genom privaträttsliga åtgärder (avtal).

27 — Dom av den 9 oktober 2001 i de förenade målen C-80/99—C-82/99, Flemmer m.fl. (REG 2001, s. I-7211), punkt 55, och dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. (REG 1983, s. 2633; svensk specialutgåva, volym 7, s. 233), punkt 17.

28 — Domen i målet Flemmer (ovan fotnot 27), punkt 55, jämför även dom av den 6 maj 1982 i de förenade målen 146/81, 192/81 och 193/81, BayWa m.fl. (REG 1982, s. 1503; svensk specialutgåva, volym 6, s. 393), punkt 29.

29 — Dom av den 16 juli 1998 i mål C-298/96, Oelmühle Hamburg AG m.fl. (REG 1998, s. I-4767), punkt 19, och domen i målet Deutsche Milchkontor (ovan fotnot 27), punkt 19.

77. Den hänskjutande domstolen har anfört att den privaträttsliga åtgärden även är tillämplig vid likartade sakomständigheter i Österrike. Det saknas därför skäl att tro att valet av den privaträttsliga handlingsformen gör genomförandet av programmen enligt förordning nr 2078/92 praktiskt omöjligt eller orimligt svårt.

78. Den hänskjutande domstolens betänkligheter synes däremot snarare avse det förhållandet att det i förekommande fall erforderliga återkravet är beroende av den rättsliga form som har valts vid bidragets beviljande. Det synes därvid enligt nationell rätt vara svårare att återkräva bidrag som har lämnats genom privaträttsliga avtal än att återkräva bidrag som har beviljats genom myndighetsåtgärder.

79. Om det finns nationella bestämmelser som gör det praktiskt omöjligt eller väsentligt svårare att återkräva privaträttsligt beviljade bidrag, innebär inte detta nödvändigtvis att bidragsbeslutet från första början inte får utformas privaträttsligt och att medlemsstaten i stället måste använda sig av myndighetsåtgärder. Det är tvärtom så att det ankommer på medlemsstaten att svara för det praktiska genomförandet av gemenskapsrätten. I förekommande fall skall bestämmelser som utesluter återkrav av i privaträttslig form beviljade bidrag inte

tillämpas, eftersom de står i strid med gemenskapsrätten.

80. Svaret på den femte frågan är således att det står medlemsstaten fritt att genomföra program i den mening som avses i förordning nr 2078/92 genom antingen privatekonomiska åtgärder (avtal) eller myndighetsåtgärder, såvitt det har säkerställts att den valda åtgärden inte leder till någon diskriminering i förhållande till liknande rent nationella sakomständigheter och förordningens genomförande inte blir praktiskt omöjligt eller orimligt svårt.

#### 5) Sjätte frågan

81. Med den sjätte frågan önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den vid bedömningen av förenligheten med gemenskapsintressena av inskränkningar i återkravsmöjligheterna på grund av skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsskäl, endast skall beakta de aktuella åtgärderna eller om så även skall ske avseende andra befintliga möjligheter till återkrav som är särskilt förmånliga för gemenskapsintressena. Av vad som har anförts i motiveringen till beslutet om begäran om förhandsavgörande framgår att den hänskjutande domstolen framför allt tillmäter denna fråga betydelse vid diskrimineringsprövningen.

## a) Parternas argument

82. Samtliga parter delar i princip uppfattningen att medlemsstaten vid återkrav kan tillämpa de kriterier för säkerställande av skyddet för berättigade förväntningar och rättssäkerheten som föreskrivs i nationell rätt för den aktuella utformningen av bidragsförhållandet, såvitt gemenskapens intressen beaktas i tillräcklig mån och sakomständigheter med och utan gemenskapsrättslig anknytning behandlas på samma sätt.

83. Klaganden (Finanzprokurator) har tillagt att budgetbestämmelserna (särskilt förordning nr 729/70) och de av domstolen uppställda principerna för återkrav av gemenskapsrättsliga subventioner inte får påverkas. Rättspraxis är mycket restriktiv vad gäller inskränkningar i återkravsmöjligheterna på grund av skydd för berättigade förväntningar.

84. Klaganden och den österrikiska regeringen har framhållit att mottagaren av ett olagligen beviljat bidrag enligt rättspraxis inte kan åberopa att återkravet är oproportionerligt.

## b) Bedömning

85. Liksom vid utformningen av förfarandet vid beviljande av bidrag skall, i avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser, nationell rätt tillämpas även på förfarandet vid återkrav av bidrag.<sup>30</sup> Inskränkningar i återkravsmöjligheterna på grund av skydd för berättigade förväntningar eller rättssäkerhetsskäl är därmed i princip tillåtna, i den mån som nationell processrätt föreskriver sådana inskränkningar för varje aktuell åtgärd.

86. De nationella processrättsliga bestämmelserna — oavsett om de hänför sig till ett privat- eller förvaltningsrättsligt återkrav — omfattas av de gränser som redan har dragits upp inom ramen för bedömningen av femte frågan. Enligt dessa får genomförandet av gemenskapsrätten inte bli praktiskt omöjligt eller orimligt svårt. Dessutom får återkrav med gemenskapsrättslig anknytning inte förenas med strängare villkor än de som gäller för jämförbara rent nationella återkrav.

87. En sådan diskriminering föreligger exempelvis om man vid bidrag med gemenskapsrättslig anknytning vanligtvis tillgri-

30 — Jämför den i fotnot 27 nämnda rättspraxisen.

per en privaträttslig åtgärd, som endast tillåter återkrav under strängare förutsättningar, medan man vid jämförbara, rent nationella sakomständigheter tillämpar offentligrättsliga bestämmelser, som gör det lättare med återkrav. Om en medlemsstat däremot väljer en privaträttslig åtgärd vid såväl nationella som gemenskapsrättsliga bidrag, vilket enligt den hänskjutande domstolen synes vara fallet i Österrike, föreligger det inte någon diskriminering, såvida medlemsstaten inte heller i samband med återkravet gör någon åtskillnad avseende den valda privaträttsliga åtgärden.

88. Bland ett flertal åtgärder för gemenskapsrättsliga stöd som finns i den nationella rätten vad gäller återkrav av bidrag, kan medlemsstaten välja den som även är tillämplig på jämförbara nationella sakförhållanden. Den behöver inte välja den som teoretiskt sett är mest förmånlig för gemenskapsintressena.

89. Detta fritar emellertid inte medlemsstaten från skyldigheten att inom ramen för den valda åtgärden göra allt för att så långt möjligt ta hänsyn till gemenskapsintressena. När bidrag beviljas i privaträttslig form skall bidragsavtalet exempelvis utformas så att medlemsstaten har rätt till ersättning från bidragstagaren för de utbetalda stöden när bidragsvillkoren åsidosätts. Om medlemsstaten åsidosätter denna

skyldighet och därför inte med framgång kan återkräva ett bidrag, kan detta möjligtvis tillskrivas medlemsstaten som en försummelse i den mening som avses i artikel 8.2 andra ledet i förordning nr 729/70, vilket innebär att den skall bära de finansiella följderna.

90. Svaret på den sjätte frågan är därför att det inte står i strid med gemenskapsrätten att vid återkrav beakta skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsskäl på sätt som föreskrivs i den nationella rätten för den aktuella åtgärden. Enligt gemenskapsrätten krävs inte att den åtgärd som är särskilt förmånlig för gemenskapsintressena skall väljas, men det måste emellertid säkerställas att gemenskapsrättens genomförande inte blir praktiskt omöjligt eller orimligt svårt och att en sakomständighet med gemenskapsrättslig anknytning inte diskrimineras i förhållande till jämförbara rent nationella omständigheter.

## 6) Fjärde frågan

91. Den fjärde frågan handlar i huvudsak om huruvida och i vilken utsträckning som en jordbrukare vid återkrav av ett bidrag kan åberopa skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsskäl och god tro och

heder, när han erhåller ett stöd inom ramen för ett nationellt program i den mening som avses i förordning nr 2078/92, men däremot utgår från att andra villkor gäller för programmet än de som kommissionen har godkänt.

a) Parternas argument

92. Parterna är oeniga om vilka villkor som gäller för stöden.

93. Svaranden har anfört att utkastet till de särskilda riktlinjerna för ÖPUL, såsom de har delgetts honom vid ansökningstillfället, innehåller andra villkor än de som anges i den senare av kommissionen antagna lydelsen. Särskilt saknades inledningsvis ett förbud mot användningen av Fungizide. Vid den muntliga förhandlingen drev svaranden tesen att bidragsavtalet överhuvudtaget inte har slutits på basis av de särskilda riktlinjerna för ÖPUL, eftersom programmet ännu inte hade antagits och inte förelåg i sin slutgiltiga form vid ansökningstillfället. Det rör sig i stället om ett statligt stöd, som skall bedömas utifrån fördragets allmänna bestämmelser.

94. Den österrikiska regeringen har vid den muntliga förhandlingen däremot försäkrat att de särskilda riktlinjerna för ÖPUL inte ändrades under den tid som förflöt mellan ansökan och kommissionens godkännande. På fråga har denna regering vidare förklarat att sökanden vid ansökningstillfället inte hade tillgång till texten i utkastet till de särskilda riktlinjerna, men att dess innehåll inklusive listan med tillåtna och förbjudna växtskyddsmedel meddelades honom genom olika informationsåtgärder.

95. Enligt Republiken Österrikes uppfattning behövs frågan inte besvaras, eftersom det utifrån de i beslutet om begäran om förhandsavgörande beskrivna sakomständigheterna inte finns något stöd för uppfattningen att ett från programmet avvikande bidragsavtal har slutits. Frågan i vilken mån som avtalsparterna har kunnat förlita sig på respektive motparts upplysningar rör däremot tolkningen av ett privaträttsligt bidragsavtal, som det ankommer på den nationella domstolen att bedöma.

96. Finanzprokurator har betonat att bidragsavtalet mellan Republiken Österrike och Martin Huber helt står i överensstämmelse med förordning nr 2078/92 och de särskilda riktlinjerna för ÖPUL, samt har ingående argumenterat för att indrivning skall ske enligt nationell rätt. Vad gäller det återopade skyddet för berättigade förvänt-

ningar menar Finanzprokurator att den svarande jordbrukaren är skyldig att iakttä försiktighet och att före avtalets ingående — även på eget initiativ — skaffa sig exakt kännedom om avtalsvillkoren.

nr 729/70 är det nämligen inte gemenskapen, utan medlemsstaten, som skall bära de finansiella följderna av den nationella förvaltningens försummelser.

97. Svaranden har åberopat rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, principer som även utgör del av gemenskapens rättsordning. I detta mål föreligger enligt svaranden exceptionella omständigheter, nämligen de nämnda oklarheterna om innehållet i de särskilda riktlinjerna för ÖPUL, vilka motiverar ett skydd för svarandens berättigade förväntningar. Han har tagit emot och förbrukat bidraget i god tro.

100. Vidare föreskrivs i kommissionens förordning (EG) nr 746/96 av den 24 april 1996 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EEG) nr 2078/92 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven<sup>31</sup> att återbetalningsskyldighet föreligger endast vid uppsåtliga och grovt oaktsamma förfaranden. Det har inte gjorts gällande att svaranden har agerat på sådant sätt. Det felaktiga förfarandet ligger snarare inom sökandens sfär, eftersom klaganden har framställt det av svaranden använda ansökningsformuläret.

98. På grund av det bristande offentliggörandet av programmet, vilket endast skedde genom att det tillhandahölls på behörigt ministerium i Wien, har han efter antagandet av de särskilda riktlinjerna för ÖPUL endast till en oproportionerligt stor kostnad kunnat hålla sig informerad om det exakta innehållet. Sammanfattningsvis befattar han sig såsom "liten jordbrukare" i första hand med att odla jorden och inte med diverse administrativa angelägenheter.

101. Kommissionen har anfört att principen om skydd för berättigade förväntningar inom gemenskrapsrätten skyddar ekonomiska aktörer från en omvärdering i efterhand av de rättspositioner som har förvärvats eller dispositioner som har gjorts med tillit till det bestående rättsläget. Det måste prövas om de nationella myndigheterna har varit i stånd att skapa berättigade förväntningar, trots att det senare godkända programmet vid ansökningsstillfället

99. I detta fall har gemenskapen inte heller något allmänt intresse av återbetalning, som är av överordnad betydelse i förhållande till skyddet för berättigade förväntningar. Enligt artikel 8.2 i förordning

31 — EGT L 102, s. 19.

i april 1995 endast förelåg i form av ett utkast och inte innebar något säkert rättsläge eller ens kunde medföra att några säkra upplysningar gavs.

eftersom det inte finns något som talar för att ett från de särskilda riktlinjerna för ÖPUL avvikande bidragsavtal har slutits, kan inte godtas. Ett fastställande i denna fråga, vilket ankommer på den nationella domstolen att göra, verkar den nationella domstolen beklagligtvis ännu inte definitivt ha gjort.

102. En jordbrukare kan inte helt oberoende av innehållet i det av kommissionen godkända programmet förlita sig på meddelanden från medlemsstatens förvaltningsmyndigheter. Tvärtom har den såsom mottagare av ett gemenskapsstöd en skyldighet att hålla sig informerad. Denna skyldighet skall emellertid bedömas på annat sätt än den informationsskyldighet som stora företag med egna rättsavdelningar enligt rättspraxis har inom ramen för stödbestämmelserna. Vid bedömningen av eventuella inskränkningar i återkravsmöjligheterna skall förvaltningens försummelser vägas mot behovet av skydd för berättigade förväntningar.

104. Den oklarhet som till följd härav uppstår om vilka skyldigheter som utgör del av bidragsavtalet, försvårar besvarandet av denna tolkningsfråga. Det är i synnerhet oklart huruvida de särskilda riktlinjerna för ÖPUL i sin helhet, delvis — i den utsträckning som svaranden faktiskt var informerad vid ansökningstillfället — eller inte alls utgör del av avtalet. Mot bakgrund av skyddet för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsskäl och god tro och heder är det nämligen av betydelse huruvida svaranden kan åberopa avtalsvillkor som avviker från de särskilda riktlinjerna för ÖPUL och/eller förordning nr 2078/92, eller om han har åsidosatt det helt och hållet i överensstämmelse med programmet stående bidragsavtalet.

## b) Bedömning

### aa) Inledande anmärkningar om sakomständigheterna

103. Vad Republiken Österrike och Finanzprokurator har anfört om att det inte är nödvändigt att besvara frågan,

105. Enligt vad den österrikiska regeringen har anfört kan man utgå ifrån att lydelsen av det vid ansökningstillfället föreliggande utkastet till de särskilda riktlinjerna för ÖPUL inte avviker från den slutgiltigt antagna lydelsen. Med detta konstaterande är emellertid inte mycket vunnet eftersom själva utkastet i sig inte meddelades svaranden eller var offentliggjort vid ansök-

ningstillfället. Eftersom de särskilda riktlinjerna för ÖPUL sammanlagt omfattar flera hundra sidor med delvis mycket detaljerade uppgifter om de i de olika delarna av programmet tillåtna eller förbjudna växtskyddsmedlen, är det tveksamt om innehållet kan förutsättas vara känt endast på grund av övriga informationsåtgärder.

nr 2078/92 inte i sig innehåller några direkt tillämpliga bestämmelser för gemenskapsstöd. Tvärtom föreskrivs att motsvarande nationella bestämmelser skall antas, som måste godkännas av kommissionen. De genom denna samverkan skapade bidragsåtgärderna samfinansieras av medlemsstaten och gemenskapen.

bb) Betydelsen av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen vid återkrav av samfinansierat gemenskapsstöd

108. Trots att medlemsstaten vidtar bidragsåtgärderna direkt på grund av ett nationellt program, genomför den likväl indirekt i detta sammanhang gemenskapsrätt, och är därmed underkastad samma skyldigheter som vid genomförandet av en gemensam marknadsorganisation. Visserligen blir — som redan har konstaterats — ett nationellt program inte i sig gemenskapsrätt genom kommissionens godkännande. Gemenskapens intresse av att de av kommissionen godkända bidragsvillkoren i de nationella programmen beaktas, är emellertid detsamma som det som föreligger vid genomförandet av en gemensam marknadsorganisation. Det är nämligen endast när de godkända bidragsvillkoren iaktas som det säkerställs att åtgärderna motsvarar målen med förordning nr 2078/92. I överensstämmelse härmed har kommissionen också endast utlovat finansiellt bidrag från gemenskapen under förutsättning att de godkända bidragsvillkoren beaktas.

106. Som domstolen har fastställt, ankommer det enligt artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) på medlemsstaten att inom sina territorier svara för att gemenskapsbestämmelserna genomförs, det vill säga även bestämmelser inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik. <sup>32</sup> I regel har det i de av domstolen i detta sammanhang avgjorda målen varit fråga om genomförandeåtgärder inom ramen för en gemensam marknadsorganisation (för jordbruk).

107. Förevarande mål skiljer sig från nämnda mål i det avseendet att förordning

109. Principen om skydd för berättigade förväntningar, som utgör en del av gemenskapsrätten, och gemenskapsrättens all-

32 — Jämför domen i målet *Milchkontor* (ovan fotnot 27), punkt 17, och dom av den 12 maj 1998 i mål C-366/95, *Landbruksministeriet — EF-direktoratet mot Steff-Houllberg Export I/S m.fl.* (REG 1998, s. I-2661), punkt 14.



männas rättsprinciper skall beaktas av samtliga nationella behöriga myndigheter vid tillämpningen av gemenskapsrätten.<sup>33</sup> Detta gäller såväl vid direkt genomförande av gemenskapsrätten som vid tillämpningen av nationella program som har antagits på grund av en gemenskapsrättslig förordning och som samfinansieras av gemenskapen.

110. Liksom vid beviljande av ett gemenskapsrättsligt (respektive samfinansierat) bidrag skall även tvister om indrivning av belopp som utbetalats felaktigt i avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser avgöras med tillämpning av nationell rätt, dock inom de gränser som sätts av gemenskapsrätten. Detta innebär att de nationella bestämmelserna inte i praktiken får göra det omöjligt eller orimligt svårt att genomföra gemenskapens bestämmelser, och att den nationella lagstiftningen inte får tillämpas på ett i förhållande till liknande, rent nationella, tvister diskriminerande sätt.<sup>34</sup>

111. Av artikel 8.1 i förordning nr 729/70 framgår att medlemsstaterna i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att indriva belopp som gått förlorade till följd av oegentligheter eller försumlighet.<sup>35</sup>

33 — Dom av den 1 april 1993 i de förenade målen C-31/91—C-44/91, Lageder m.fl. (REG 1993, s. I-1761), punkt 33.

34 — Jämför domen i målet Milchkontor (ovan fotnot 27), punkt 19, och domen i målet Steff-Houlberg (ovan fotnot 32), punkt 15.

35 — Domen i målet Milchkontor (ovan fotnot 27), punkt 18, och domen i målet Steff-Houlberg (ovan fotnot 32), punkt 14.

112. Därvid kan emellertid principen om skydd för berättigade förväntningar, såsom den kommer till uttryck i nationella bestämmelser, utgöra hinder för ett återkrav. Medlemsstatens myndigheter är — som sagt — utan vidare skyldiga att beakta principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen, vilka ingår i gemenskapens rättsordning. Därför kan det inte betraktas som oförenligt med denna rättsordning om den nationella rätten skyddar berättigade förväntningar och rättssäkerheten när det gäller återkrav av felaktigt utbetalat gemenskapsstöd.<sup>36</sup>

113. Det krävs en avvägning i det enskilda fallet mellan å ena sidan intresset av att bidraget återbetalas när stöd villkoren har åsidosatts och å andra sidan svarandens skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen. Därvid måste gemenskapens intresse beaktas fullt ut.<sup>37</sup>

114. Detta innebär emellertid inte att gemenskapens intresse av indrivning alltid väger över och medför att skyddet för berättigade förväntningar får stå tillbaka. Tvärtom skall det beaktas att beviljandet av ett gemenskapsstöd i regel inte leder till

36 — Jämför domen i målet Milchkontor (ovan fotnot 27), punkt 30, och domen i målet Flemmer (ovan fotnot 27), punkterna 59 och 60.

37 — Domen i målet Milchkontor (ovan fotnot 27), punkt 32.

att konkurrensen snedvrids, vilket är fallet med beviljandet av statligt stöd i den mening som avses i artikel 92 i EG-fördraget.<sup>38</sup>

cc) Stödmottagarens goda tro

115. Avvägningen mellan dessa intressen kan slutligen endast göras av den hänskjutande domstolen, efter att samtliga faktiska sakomständigheter har fastställts. Domstolen kan emellertid ge den hänskjutande domstolen anvisningar om vilka omständigheter som mot bakgrund av nämnda principer kan vara av betydelse. I domstolens hittillsvarande rättspraxis har särskilt följande faktorer beaktats:

116. Först skall påpekas att förordning (EG) nr 746/96, av vilken svaranden har utläst att återkrav endast är tillåtet vid grovt oaktsamt eller uppsåtligt handlande, av tidsmässiga skäl inte är tillämplig och för övrigt inte föreskriver någon motsvarande inskränkning i återkravsmöjligheterna.<sup>42</sup>

— Stödmottagarens goda tro.<sup>39</sup>

117. Domstolen har emellertid i målet Oelmühle<sup>43</sup> bedömt omständigheten att stödmottagaren var i god tro avseende stödets felaktighet vara en väsentlig förutsättning för tillerkännandet av skydd för berättigade förväntningar. I förevarande mål är det inte klarlagt huruvida stödmottagaren genom användandet av Fungizide Euparen, Orthophaldan, Delan och Folit överhuvudtaget har handlat i strid med en avtalsrättslig skyldighet enligt bidragsavtalet. Om så skulle vara fallet eftersom de särskilda riktlinjerna för ÖPUL enligt nationell rätt utgör en del av avtalet, kan det antas att svaranden under alla förhållanden var i god tro avseende åsidosättandet av ÖPUL-bestämmelserna och att åsidosättandet endast har skett på grund av

— Utebliven vinst.<sup>40</sup>

— Eventuellt medvällande från en nationell myndighets sida, såvitt därvid inte en klar gemenskapsrättslig bestämmelse åsidosätts.<sup>41</sup>

38 — Jämför förslag till avgörande av generaladvokaten Léger av den 4 december 1997 i mål C-298/96, Oelmühle Hamburg AG m.fl. (REG 1998, s. I-4769), punkterna 47—51.

39 — Domen i målet Oelmühle Hamburg (ovan fotnot 29), punkt 29.

40 — Domen i målet Oelmühle (ovan fotnot 29), punkt 31.

41 — Domen i målet Milchkontor (ovan fotnot 27), punkt 31, och dom av den 26 april 1988 i mål 316/86, Krücken (REG 1988, s. 2213), punkterna 23 och 24.

42 — I artikel 20.3 i förordning nr 746/96 föreskrivs endast att en jordbrukare kan uteslutas från stödförmånerna om han uppsåtligen eller på grund av grov oaktsamhet har lämnat felaktiga uppgifter.

43 — Ovan fotnot 29, punkt 29.

oaktsamhet, eftersom han inte hade någon exakt kännedom om innehållet i de särskilda riktlinjerna för ÖPUL.

118. Medan domstolen avseende konkurrensrättsliga stöd har mycket höga krav avseende tillerkännandet av skydd för berättigade förväntningar,<sup>44</sup> har den när det har rört sig om jordbrukspolitiska åtgärder fastställt att de konkurrensrättsliga principerna endast i begränsad omfattning kan överföras, eftersom den konkurrensförmån som ges till inhemska företag, som är kännetecknande för de statliga stöden, inte förekommer i fråga om gemenskapsstöd.<sup>45</sup>

119. Dessutom skall det, i enlighet med vad svaranden har anfört, beaktas att det inom konkurrensrätten inte kan ställas samma krav på en jordbrukare vad gäller hans skyldighet att självständigt inhämta upplysningar som på ett stort företag. Inom konkurrensrätten kan företagen relativt enkelt hålla sig informerade om huruvida ett stöd har godkänts eller inte, eftersom det krävs ett förhandsbesked av kommissionen för att ett statligt stöd skall kunna betalas ut.

120. De särskilda riktlinjerna för ÖPUL har visserligen godkänts av kommissionen. De enskilda stöden till jordbrukarna har emellertid inte varit föremål för något sådant beslut av kommissionen som jordbrukaren var skyldig att skaffa sig kännedom om.

121. Några närmare åligganden för jordbrukaren vid användningen av växtskyddsmedel framgick varken av bidragsansökan eller promemorian, som fanns med i ansökningsunderlaget. Det angavs konkret endast att det var förbjudet att använda herbicider. Promemorian innehåller dessutom en upplysning om att listan med tillåtna och förbjudna växtskyddsmedel skall beaktas vid integrerad ekologisk frukt- och vinodling, dock utan någon hänvisning till var bidragssökanden kan finna denna lista. För att få uppgift om det närmare innehållet i hans skyldigheter, skulle sökanden ha varit tvungen att bege sig till Wien för att där ta del av de på det österrikiska federala ministeriet för jord- och skogsbruk anslagna särskilda riktlinjerna för ÖPUL, något han uppenbarligen inte har gjort. Det skulle emellertid leda för långt att kräva av samtliga jordbrukare att de skall hålla sig informerade om sina skyldigheter på sådant sätt.

dd) Utebliven vinst

122. Svaranden har gjort gällande att han har förbrukat bidragsmedlen och åberopar därmed utebliven vinst. Såsom domstolen

44 — Jämför dom av den 20 mars 1997 i mål C-24/95, Alcan II (REG 1997, s. I-1591), punkterna 41 och 49—54.

45 — Jämför domen i målet Oelmühle (ovan fotnot 29), punkt 37, liksom förslaget till avgörande i samma mål (ovan fotnot 38), punkterna 47—51.

på samma sätt har beslutat i domen i målet Oelmühle<sup>46</sup>, får den nationella domstolen inom ramen för prövningen av skydd för berättigade förväntningar beakta huruvida stödmottagaren, i den mån han var i god tro, har gjort någon vinst. Om förutsättningarna är sådana att svaranden på grund av utebliven vinst inte är återbetalningskyldig enligt nationell rätt, får detta beaktas.

ee) Eventuellt medvållande från den nationella myndighetens sida

123. Domstolen har redan i domen i målet Milchkontor<sup>47</sup> fastställt att det inte strider mot gemenskapens rättsordning att vid återkrav av felaktigt utbetalda stöd ta hänsyn till grunder som utesluter återkrav, grunder vilka hänger samman med myndigheternas eget handlande och som dessa därför kan undvika.<sup>48</sup>

124. Vid den avvägning som görs av den nationella domstolen är det därmed även tillåtet att beakta eventuellt medvållande från den nationella myndighetens sida. Därvid skall särskilt prövas om den natio-

nella myndigheten möjligen inte i tillräcklig omfattning har fullgjort sin skyldighet enligt artikel 3.3 f i förordning nr 2078/92 att ge lämplig information till jordbruksföretag och aktörer på landsbygden, om den varken vid ansökningstillfället eller vid beviljandet av bidraget på nöjaktigt sätt har delgett stödmottagaren ÖPUL-bestämmelserna.

125. Dessutom har domstolen fastställt att rättssäkerhetsprincipen kräver att rättsregler skall vara klara och precisa och syfta till att säkerställa förutsebarheten rörande de situationer och rättsliga relationer som omfattas av gemenskapsrätten.<sup>49</sup>

126. I detta sammanhang kan den nationella domstolen beakta att de nationella myndigheterna uppmuntrade jordbrukare att ansöka om samfinansierat stöd vid en tidpunkt när den slutgiltiga lydelsen av det nationella programmet på vilket stöden skulle grunda sig ännu inte förelåg eller i vart fall ännu inte hade godkänts av kommissionen, vilket innebär att den svarande jordbrukaren — även om det på ansökningsformuläret fanns en hänvisning till det program som senare skulle godkännas av kommissionen — vid ansökningstillfället inte kunde hålla sig informerad om de skyldigheter som han slutligen var skyldig att iaktta.

46 — Ovan fotnot 29, punkt 31.

47 — Ovan fotnot 27, punkt 31.

48 — Jämför även domen i målet Steff-Houlberg (ovan fotnot 32), punkt 31.

49 — Dom av den 15 februari 1996 i mål C-63/93, Duff m.fl. (REG 1996, s. I-569), punkt 20, se även förstainstansrättens dom av den 19 mars 1997 i mål T-73/95, Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA mot kommissionen (REG 1997, s. II-381), punkt 29.

127. Slutligen måste den hänskjutande domstolen pröva huruvida de särskilda riktlinjerna för ÖPUL med tillräcklig klarhet förbjuder användningen av vissa växtskyddsmedel. Riktlinjerna för den integrerade kontrollerade fruktodlingen, som utgör bilaga 3.5 till de särskilda riktlinjerna för ÖPUL, innehåller bland annat en bilaga 5 (förteckning över samtliga inom ramen för den kontrollerade naturnära fruktodlingen tillåtna preparat). I denna bilaga 5 är preparatet Delan upptaget som ett så kallat "grönt" (tillåtet medel) och Euparen som ett "gult" (under vissa förutsättningar tillåtet medel). I bilaga 4 (produktionsspecialiteter samt indikatorer och tillåtna medel för den kontrollerade och naturnära stenfruktodlingen), vilken är tillämplig på den av svaranden bedrivna persikoodlingen, nämns en rad "registrerade" fungicider, det vill säga troligen tillåtna preparat. Där återfinns under alla förhållanden inte något av de av svaranden använda medlen. Vidare har till riktlinjerna för den integrerade kontrollerade fruktodlingen fogats en förteckning över tillåtna, i begränsad omfattning tillåtna och förbjudna medel, i vilken emellertid inte varunamn (såsom Euparen och Delan) utan verksamma ämnen har angetts.

128. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida förbudet att använda Fungizide Euparen, Orthophaldan, Delan och Folit, under de omständigheter som svaranden har använt dessa medel, för den berörda kretsen med tillräcklig klarhet har framgått av de särskilda riktlinjerna för ÖPUL.

ff) Gränserna för skyddet för berättigade förväntningar

129. Om gräns för när principen om skydd för berättigade förväntningar skall beaktas har domstolen emellertid anfört, "att principen om skydd för berättigade förväntningar inte kan åberopas gentemot en klar gemenskapsrättslig bestämmelse ...".<sup>50</sup>

130. Vad gäller kommissionens eller en medlemsstats medvållande till att ett olagligt stöd har betalats ut har domstolen vid ett flertal tillfällen fastställt att kommissionens eller dess anställdas vållanden liksom ett handlande i strid med gemenskapsrätten när en behörig nationell myndighet tillämpar gemenskapsrätten, inte kan ge en företagare skydd för en berättigad förväntning på en behandling i strid med gemenskapsrätten, innebärande att en klar gemenskapsrättslig bestämmelse åsidosätts.<sup>51</sup>

131. Det är tveksamt huruvida denna princip är tillämplig i detta mål. Såvitt har

50 — Domen i målet Lageder (ovan fotnot 33), punkt 35, och domen i målet Krücken (ovan fotnot 41), punkt 24, liksom förstainstansrättens dom i målet Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA mot kommissionen (ovan fotnot 49), punkt 28.

51 — Jämför dom av den 15 december 1982 i mål 5/82, Maizena (REG 1982, s. 4601), punkt 22, och av den 16 november 1983 i mål 188/82, Thyssen (REG 1983, s. 3721), punkt 10, liksom domen i målet Lageder (ovan fotnot 33), punkt 35.

gjorts gällande att svaranden har använt det otillåtna medlet Fungizide har inte någon klar gemenskapsrättslig bestämmelse åsidosatts, utan endast eventuellt — vilket skall klargöras av den nationella domstolen — en bestämmelse i det nationella programmet.

132. I förordning nr 2078/92 föreskrivs nämligen endast allmänt att stöd får beviljas vid minskad användning av växtskyddsmedel (artikel 2.1 a). Det är inte nödvändigt att förmånen knyts till att svaranden avstår från att använda Fungizide. Även det avstående från herbicider som ostridigt har avtalats skulle i sig vara förenligt med förordningens mål. Därmed strider inte beviljandet av stöd mot förordningens mål och innehåll, även om svaranden har åsidosatt de särskilda riktlinjerna för ÖPUL som utgör del av avtalet.

133. Obesvarad och kvar för den nationella domstolen att avgöra, är frågan huruvida bidragsavtalen hänvisar till de särskilda riktlinjerna för ÖPUL i den av kommissionen godkända lydelsen, på så vis att dessa blivit del av bidragsavtalet (första fallet), eller om parterna har träffat

ett från de särskilda riktlinjerna i den av kommissionen godkända lydelsen avvikande avtal, som inte omfattar ett avstående från Fungizide (andra fallet).

134. I det förstnämnda fallet har jordbrukaren åsidosatt sina skyldigheter enligt avtalet och felaktigt erhållit bidraget, varför bidragsgivaren enligt nationell rätt i princip kan återkräva stödet. Därvid utgör inte gemenskapsrätten, som har visats ovan, hinder mot tillämpningen av principen om skydd för berättigade förväntningar och av principen om god tro och heder.

135. I det andra fallet föreligger det en avtalad avvikelse från de (nationella) särskilda riktlinjerna för ÖPUL i den lydelse som kommissionen har godkänt. Vid en avvikelse mellan ett av kommissionen godkänt nationellt program som syftar till att genomföra förordning nr 2078/92 och det på grundval av detta program ingångna bidragsavtalet är två rättsföljder tänkbara:

— Om det rör sig om en betydande avvikelse som strider mot målet med och innehållet i förordning nr 2078/92, måste bidraget behandlas som om det

hade beviljats utanför det nationella programmet. Detta skulle få till följd att det inte längre omfattades av förordning nr 2078/92 och att de allmänna stödbestämmelserna (artiklarna 92, 93 och 94 i EG-fördraget) därmed, i enlighet med artikel 10.1 i förordningen, skulle vara tillämpliga.

skett något åsidosättande av en klar gemenskapsrättslig bestämmelse.

- Om det rör sig om en ringa avvikelse som inte strider mot målet med och innehållet i förordning nr 2078/92, faller stödet däremot fortfarande inom ramen för förordningen och det nationella programmet.

136. Eftersom det i förordning nr 2078/92 allmänt föreskrivs att stöd får beviljas vid minskad användning av växtskyddsmedel, strider ett bidragsavtal, som knyter beviljandet av ett stöd till ett avstående från (endast) herbicider, inte mot förordningens mål och innehåll, varför bidraget trots avvikelsen från det nationella programmet omfattas av förordningen. Principerna i målen *Maizena*<sup>52</sup> och *Thyssen*<sup>53</sup> är därmed inte tillämpliga, eftersom det inte har

137. På annat sätt förhåller det sig emellertid om svaranden i strid med artikel 3.1 och 3.3 liksom artikel 4.1 i förordning nr 2078/92 före utgången av den där föreskrivna femårsfristen har röjt sina persikoträd och vingårdar, eftersom det då föreligger ett åsidosättande av en klar bestämmelse i förordning nr 2078/92. Detta måste den nationella domstolen beakta till nackdel för jordbrukaren inom ramen för den intresseavvägning som görs vid avgörandet av frågan huruvida ett skydd för berättigade förväntningar skall tillerkännas jordbrukaren.

138. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan är svaret på frågan att stödmottagaren vid återkrav av stöd enligt förordning nr 2078/92 kan åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar. Vid avvägningen mellan gemenskapens intresse av indrivning av felaktigt erhållna stöd och mottagarens skydd för berättigade förväntningar kan kriterier sådana som stödmottagarens goda tro, de nationella myndigheternas slarv och utebliven vinst för stödmottagaren beaktas, såvitt samma förutsättningar gäller för indrivning av rent nationella förmåner och hänsyn tas till gemenskapens intressen i full utsträckning.

52 — Ovan fotnot 51, punkt 22.

53 — Ovan fotnot 56, punkt 10.

## VI — Förslag till avgörande

139. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag att tolkningsfrågorna besvaras på följande sätt:

- 1) Vid prövningen av den första tolkningsfrågan har det inte framkommit något som kan inkräkta på giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven.
  
- 2) Godkännandet av ett nationellt program enligt artikel 7.3 i förordning nr 2078/92 omfattar de delar av programmet som skall granskas enligt artikel 7.2 i förordningen. Ett program blir emellertid inte i sig en gemenskapsrättslig rättsakt i och med godkännandet.
  
- 3) Det står medlemsstaten fritt att genomföra programmet i den mening som avses i förordning nr 2078/92 genom privatekonomiska åtgärder (avtal) eller myndighetsåtgärder, såvitt den säkerställer att åtgärden inte leder till någon diskriminering i förhållande till likartade rent nationella sakomständigheter och genomförandet av förordning nr 2078/92 inte blir praktiskt omöjligt eller orimligt svårt.



- 4) Det står inte i strid med gemenskapsrätten att vid återkrav beakta sådana grunder som skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsskäl på sätt som föreskrivs i nationell rätt för den tillämpliga åtgärden. Enligt gemenskapsrätten krävs inte att den åtgärd som är särskilt förmånlig för gemenskapsintressena skall väljas, men det måste däremot säkerställas att gemenskapsrättens genomförande inte blir praktiskt omöjlig eller orimligt svår och att en faktisk omständighet med gemenskapsrättslig anknytning inte diskrimineras i förhållande till jämförbara rent nationella omständigheter.
  
- 5) Stödmottagaren kan vid återkrav av stöd enligt förordning nr 2078/92 åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar. Vid avvägningen mellan gemenskapens intresse av indrivning av felaktigt erhållna stöd och mottagarens skydd för berättigade förväntningar kan kriterier sådana som stödmottagarens goda tro, de nationella myndigheternas slarv och utebliven vinst för stödmottagaren beaktas, såvitt samma förutsättningar gäller för indrivning av rent nationella förmåner och hänsyn tas till gemenskapens intressen i full utsträckning.