

**ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)**

19 september 2002 \*

In zaak C-336/00,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Oberste Gerichtshof (Oostenrijk), in het aldaar aanhangige geding tussen

**Republik Österreich**

en

**Martin Huber,**

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid en de uitlegging van verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer (PB L 215, blz. 85), zoals gewijzigd bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 21, en PB 1995, L 1, blz. 1),

\* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, D. A. O. Edward,  
A. La Pergola, M. Wathelet (rapporteur) en C. W. A. Timmermans, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,  
griffier: M.-F. Contet, administrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- de Republik Österreich, vertegenwoordigd door U. Weiler als gemachtigde,
- M. Huber, vertegenwoordigd door A. Klauser, Rechtsanwalt,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door H. Dossi als gemachtigde,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J.-P. Hix en  
F. P. Ruggeri Laderchi als gemachtigden,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door  
G. Braun en G. Berscheid als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Republiek Österreich, vertegenwoordigd door U. Weiler; M. Huber, vertegenwoordigd door B. Girsch, Rechtsadvocaat; de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde; de Raad, vertegenwoordigd door J.-P. Hix en F. P. Ruggeri Laderchi, en de Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun en G. Berscheid, ter terechtzitting van 24 januari 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 maart 2002,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij beschikking van 26 januari 2000, ingekomen bij het Hof op 14 september daaraanvolgend, heeft het Oberste Gerichtshof krachtens artikel 234 EG zes prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid en de uitlegging van verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer (PB L 215, blz. 85), zoals gewijzigd bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 21, en PB 1995, L 1, blz. 1; hierna: „verordening nr. 2078/92”).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de Republik Österreich en M. Huber, agrarisch bedrijfshoofd, over de vordering tot terugbetaling van steun die de Oostenrijkse autoriteiten op grond van verordening nr. 2078/92 aan Huber hadden toegekend.

## Het rechtskader

### *De communautaire regeling*

3 Bij verordening nr. 2078/92, die als rechtsgrondslag de artikelen 42 EG-Verdrag (thans artikel 36 EG) en 43 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 37 EG) had en met ingang van 1 januari 2000 is ingetrokken bij artikel 55, lid 1, van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en intrekking van een aantal verordeningen (PB L 160, blz. 80), zijn een aantal maatregelen ingevoerd die volgens artikel 1, eerste alinea, tot doel hadden:

„[...]”

— de beoogde wijzigingen in de context van de gemeenschappelijke marktordeningen te begeleiden,

- bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het landbouwbeleid en het milieubeleid van de Gemeenschap,
  - te bevorderen dat de landbouwers een adequaat inkomen k[onden] verwerven”.
- 4 De Raad wilde in het bijzonder het gebruik van minder verontreinigende en minder intensieve landbouwproductiemethoden bevorderen en het marktevenwicht verbeteren (zie eerste, tweede, vijfde, zesde en twaalfde overweging van de considerans van verordening nr. 2078/92).
- 5 Luidens artikel 1 stelde verordening nr. 2078/92 te dien einde „[e]en door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, medegefinancierde communautaire steunregeling in”.
- 6 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 2078/92 bepaalde:

„Mits zulks gunstige gevolgen heeft voor het milieu en voor de natuur, kan in het kader van de regeling steun worden verleend aan agrarische bedrijfshoofden die zich ertoe verbinden om:

- a) het gebruik van mest en/of gewasbeschermingsmiddelen aanzienlijk te verminderen of, ingeval in het verleden reeds maatregelen in die zin zijn genomen, niet opnieuw te laten toenemen of biologische teeltmethodes in te voeren of verder toe te passen,

[...]”

7 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2078/92 bepaalde dat de lidstaten de in artikel 2 bedoelde steunregeling toepassen via „meerjarige zoneprogramma's” met het oog op de realisatie van de in artikel 1 van deze verordening bedoelde doelstellingen. Overeenkomstig artikel 3, lid 3, sub d en f, van deze verordening moesten deze minimaal voor vijf jaar vastgestelde programma's respectievelijk „de voorwaarden voor toekenning van de steun, in het licht van de problemen die zich in de zone voord[eden]” en „de maatregelen die genomen [waren] met het oog op het verstrekken van adequate informatie aan de agrarische en andere plattelandsbedrijven” bevatten.

8 Artikel 4, lid 1, van deze verordening luidde als volgt:

„Een jaarlijkse premie per hectare of per uit productie genomen vee-eenheid wordt toegekend aan de agrarische bedrijfshoofden die, overeenkomstig het programma voor de betrokken zone, voor ten minste vijf jaar een of meer van de in artikel 2 bedoelde verbintenissen aangaan. [...]”

9 Artikel 4, lid 2, bepaalde het maximumbedrag van de premie dat voor financiering in aanmerking kwam, terwijl volgens artikel 5, lid 1, de lidstaten, teneinde de doelstellingen van deze verordening te bereiken, moesten vaststellen:

„a) de voorwaarden voor toekenning van de steun;

b) het bedrag van de steun, afhankelijk van de door de begunstigde aangegeven verbintenis, het inkomensverlies en het stimulerend karakter van de maatregel;

- c) de voorwaarden waaronder de steun voor het onderhoud van de in artikel 2, lid 1, onder e, bedoelde uit productie genomen grond aan andere personen kan worden toegekend, wanneer er geen in aanmerking komende landbouwers zijn;
  - d) de voorwaarden die de begunstigde moet onderschrijven opdat met name kan worden geverifieerd en gecontroleerd of de aangegane verbintenissen worden nageleefd;
  - e) de voorwaarden waaronder de steun kan worden toegekend indien het bedrijfshoofd niet in staat is zelf een verbintenis aan te gaan voor de minimumduur van de betrokken periode”.
- 10 Krachtens artikel 7 van verordening nr. 2078/92 werden de nationale steunprogramma's ter goedkeuring voorgelegd aan de Commissie, die beoordeelde of zij in overeenstemming waren met de verordening, en „de aard van de voor medefinanciering in aanmerking komende maatregelen” en „het totale bedrag van de voor medefinanciering in aanmerking komende uitgaven” bepaalde.
- 11 Artikel 10 van verordening nr. 2078/92 preciseerde dat de lidstaten aanvullende steunmaatregelen konden treffen, op voorwaarde dat deze maatregelen in overeenstemming waren met de doelstellingen van deze verordening en met de artikelen 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) en 93 en 94 EG-Verdrag (thans artikelen 88 EG en 89 EG).
- 12 Volgens artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), ingetrokken bij artikel 16, lid 1, van verordening (EG) nr. 1258/99 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 103), dienden de lidstaten verder de nodige

maatregelen te treffen om de ten gevolge van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. Volgens lid 2, eerste alinea, van deze bepaling moest in beginsel de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden dragen, behalve indien deze waren te wijten aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten.

### *De nationale regeling*

- 13 Ter uitvoering van verordening nr. 2078/92 stelde het Oostenrijkse ministerie van Land- en Bosbouw de Sonderrichtlinie für das österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (bijzondere richtlijn betreffende het Oostenrijkse steunprogramma voor een extensieve landbouw die verenigbaar is met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer; hierna: „ÖPUL-richtlijn”) vast. De Commissie keurde dit steunprogramma goed bij beschikking van 7 juni 1995.
- 14 De ÖPUL-richtlijn werd slechts door middel van een mededeling in het *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* van 1 december 1995 bekendgemaakt, waarbij vermeld werd dat de richtlijn kon worden geraadpleegd op het ministerie van Land- en Bosbouw.
- 15 De ÖPUL-richtlijn, die talrijke bijlagen omvat, bestaat uit een algemeen deel dat met name betrekking heeft op de aan de verschillende onderdelen van het programma gemeenschappelijke toekenningsvoorwaarden, de vaststelling van de steun en de terugbetaling ervan in geval van niet-inachtneming van de toekenningsvoorwaarden, alsmede een deel betreffende de bijzondere voorwaarden voor de toekenning van de steun.



- 16 Naar Oostenrijks recht zijn richtlijnen zoals de ÖPUL-richtlijn geen abstracte en algemene normen, doch bij het afsluiten van een overeenkomst worden zij als contractuele clausules in aanmerking genomen.

### Het hoofdeding en de prejudiciële vragen

- 17 Op 21 april 1995 vroeg Huber steun op grond van de ÖPUL-richtlijn. Op 12 december 1995 kende de Agrarmarkt Austria — een publiekrechtelijke rechtspersoon die door het ministerie van Land- en Bosbouw voor de afwikkeling van op grond van de ÖPUL-richtlijn verleende steun is opgericht — hem in naam en voor rekening van de Republiek Österreich steun toe ten bedrage van 79 521 ATS. De ÖPUL-richtlijn werd niet aan de begunstigde meegedeeld.
- 18 Toen Huber van de Agrarmarkt Austria een brief ontving waarin hem werd gevraagd de ontvangen steun terug te betalen, nam hij aan dat hij een fout had begaan en stelde hij voor de steun terug te betalen naar rato van 5 000 ATS per maand.
- 19 Op 13 mei 1998 gaf de Finanzprokuratur in opdracht van de Agrarmarkt Austria Huber bevel de ontvangen steun vermeerderd met de interesten, i.e. een bedrag van 90 273 ATS, terug te betalen.
- 20 Vervolgens vorderde de Republiek Österreich, vertegenwoordigd door de Finanzprokuratur, in rechte terugbetaling van het bedrag van 79 521 ATS, vermeerderd met de interesten vanaf 12 december 1995. Zij baseerde deze

vordering op het feit dat Huber in strijd met de ÖPUL-richtlijn verboden gewasbeschermingsmiddelen, met name de fungiciden Euparen, Orthophaldan, Delan en Folit, had gebruikt. Huber zou tevens de gegrondheid van de vordering tot terugbetaling hebben erkend.

- 21 Huber betwistte deze stelling en betoogde in de eerste plaats dat hij de richtlijn niet had geschonden, hoewel hij erkende de in het vorige punt genoemde producten te hebben gebruikt, en dat hij niet had toegegeven de ontvangen steun terug te moeten betalen. Meer in het bijzonder voerde hij aan dat de Oostenrijkse autoriteiten hem bij het sluiten van de steunovereenkomst slechts hadden meegedeeld dat hij in de wijn- en fruitteelt geen herbiciden mocht gebruiken, zodat hij was verdergegaan met het gebruik van bovengenoemde fungiciden.
- 22 Volgens Huber was de ÖPUL-richtlijn overigens niet bij het aanvraagformulier gevoegd en werd zij hem niet ter kennis gebracht. Hij betoogde tevens dat de formulering van de aanvraag onnauwkeurig was en dat de Oostenrijkse autoriteiten de steun hadden betaald hoewel zij op de hoogte waren van het gebruik van de genoemde fungiciden. Onder die omstandigheden is het hem verweten gedrag volgens Huber te wijten aan een door de nationale autoriteiten zelf veroorzaakte vergissing.
- 23 Het Bezirksgericht Innere Stadt Wien (Oostenrijk) verwierp het beroep op grond dat de richtsnoeren niet aan Huber konden worden tegengeworpen en dat er geen sprake was van een bekentenis door Huber.
- 24 Het Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Oostenrijk) wees het tegen dit in eerste aanleg gewezen vonnis ingestelde hoger beroep toe op basis van een subsidiair aangevoerd middel, en verwees de zaak opnieuw naar het Bezirksgericht.

- 25 Het Landesgericht aanvaardde het bestaan van een bekentenis echter niet en oordeelde dat niet duidelijk was aangetoond dat de door Huber gebruikte middelen herbiciden waren, noch wat de precieze inhoud was van de aan Huber ter beschikking gestelde documenten. Volgens het Landesgericht maakte de door de Republik Österreich vastgestelde richtlijn geen deel uit van de overeenkomst, aangezien zij, behalve een mededeling in het *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* niet openbaar was gemaakt. Bovendien waren Hubers verplichtingen niet voldoende duidelijk omschreven en had Huber slechts kennis kunnen krijgen van het in de ÖPUL-richtlijn vervatte steunprogramma na dure en moeilijke stappen te hebben ondernomen.
- 26 Het Landesgericht verleende verlof voor een voorziening bij het Oberste Gerichtshof. Deze rechterlijke instantie stelt om te beginnen vast dat een bekentenis geen geldige rechtsgrondslag voor de terugvordering van steun is. De verwijzende rechter vraagt zich vervolgens af of verordening nr. 2078/92 op de juiste rechtsgrondslag is vastgesteld, welke draagwijdte een aantal bepalingen van deze verordening hebben, en onder welke voorwaarden een ten onrechte op grond hiervan uitgekeerde steun kan worden teruggevorderd.
- 27 Onder die omstandigheden heeft het Oberste Gerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Is verordening nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer, rechtsgeldig vastgesteld?
- 2) Slaat een beschikking inzake de goedkeuring van een programma overeenkomstig artikel 7 van verordening nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni

1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer, mede op de inhoud van de door de lidstaten ter goedkeuring voorgelegde programma's?

- 3) Zijn als adressaten van die beschikking ook aan te merken de landbouwers die op grond van een dergelijk programma om steun verzoeken, en volstaat de daarbij gekozen vorm van bekendmaking, in het bijzonder de verplichting van de lidstaten om de landbouwers op passende wijze in te lichten, om de beschikking voor deze laatsten bindend te maken en andersluidende steunovereenkomsten rechtsongeldig te maken?
  
- 4) Mag een landbouwer, ongeacht de inhoud van het door de Commissie in de zin van verordening nr. 2078/92 goedgekeurde programma, in die zin op de verklaringen van de administratieve instanties van de lidstaten vertrouwen, dat dit in de weg staat aan terugvordering?
  
- 5) Staat het de lidstaten in het kader van verordening nr. 2078/92 vrij, de in die verordening bedoelde programma's door middel van privaatrechtelijke maatregelen (overeenkomsten) dan wel door middel van publiekrechtelijke maatregelen uit te voeren?
  
- 6) Moet ter beantwoording van de vraag, of beperkingen van de terugvorderingsmogelijkheden uit hoofde van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en de rechtszekerheid in overeenstemming zijn met de belangen van het gemeenschapsrecht, alleen op de betrokken soort van maatregel worden gelet dan wel ook op de in andere soorten van maatregelen voorziene, de belangen van de Gemeenschap bijzonder dienende terugvorderingsmogelijkheden?"

- 28 Bij beschikking van 18 april 2002 is beslist Huber ten dele kosteloze rechtsbijstand te verlenen.

## De prejudiciële vragen

### *De eerste vraag*

- 29 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of verordening nr. 2078/92 geldig is, hoewel zij is vastgesteld op basis van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag en niet op basis van artikel 130 S EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175 EG).
- 30 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling moet berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie met name arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad, „titaandioxyde-arrest”, C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10, en 4 april 2000, Commissie/Raad, C-269/97, Jurispr. blz. I-2257, punt 43).
- 31 Indien bij onderzoek van een gemeenschapshandeling blijkt dat deze twee doeleinden heeft of dat sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts bijkomend is, moet de handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, te weten die welke vereist is gezien het hoofddoel of de voornaamste component (zie arresten van 17 maart 1993,

Commissie/Raad, C-155/91, Jurispr. blz. I-939, punten 19 en 21; 23 februari 1999, Parlement/Raad, C-42/97, Jurispr. blz. I-869, punten 39 en 40, en 30 januari 2001, Spanje/Raad, C-36/98, Jurispr. blz. I-779, punt 59). Indien wordt aangetoond dat een handeling tegelijkertijd meer doeleinden heeft die onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, zal die handeling bij wijze van uitzondering op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen kunnen worden gebaseerd (zie in die zin titaandioxyde-arrest, punten 13 en 17, en arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald, punt 38, en advies 2/00 van 6 december 2001, Jurispr. blz. I-9713, punt 23).

- 32 In casu staat vast dat verordening nr. 2078/92 zowel doelstellingen had op het gebied van landbouwbeleid als op het gebied van milieubescherming.
- 33 Volgens de rechtspraak van het Hof beogen de artikelen 130 R EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 174 EG) en 130 S van het Verdrag de Gemeenschap bevoegdheid te verlenen voor een specifiek optreden op milieugebied. Deze artikelen laten evenwel de bevoegdheden die de Gemeenschap aan andere bepalingen van het Verdrag ontleent, onaangetast, ook al zijn de betrokken maatregelen tegelijkertijd op een van de doeleinden van milieubescherming gericht (zie arrest van 24 november 1993, Mondiet, C-405/92, Jurispr. blz. I-6133, punt 26). Artikel 130 R, lid 2, eerste alinea, derde zin, van het Verdrag, in de versie van voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en dat in wezen door artikel 6 EG is overgenomen, bepaalt dienaangaande overigens dat de eisen ter zake van milieubescherming een bestanddeel vormen van het gemeenschapsbeleid op andere gebieden, zodat een communautaire maatregel niet alleen omdat daarbij die eisen in aanmerking worden genomen, onder het optreden van de Gemeenschap op milieugebied valt (zie in die zin titaandioxyde-arrest, punt 22, en arrest Mondiet, reeds aangehaald, punt 27).
- 34 Wat artikel 43 van het Verdrag betreft, is het vaste rechtspraak dat dit artikel de geschikte rechtsgrondslag is voor elke regeling betreffende de productie en het in de handel brengen van de in bijlage II bij het EG-Verdrag genoemde landbouwproducten, die bijdraagt tot de verwezenlijking van één of meer van de in artikel 39 EG-Verdrag (thans artikel 33 EG) genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie arresten van 23 februari 1988, Verenigd

Koninkrijk/Raad, 68/86, Jurispr. blz. 855, punt 14; 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punt 133, en 4 april 2000, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 47). Verder machtigt artikel 42 van het Verdrag de Raad, te voorzien in steun betreffende de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten, met inachtneming van de in artikel 39 van het Verdrag vermelde doeleinden en niettegenstaande de bepalingen van het hoofdstuk met regels betreffende de mededinging.

- 35 Zoals de Commissie, de Raad en de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie, hebben opgemerkt, blijkt uit de considerans en uit artikel 1 van verordening nr. 2078/92 dat de door deze verordening ingestelde steunregeling als hoofddoel had de productie van landbouwproducten in de zin van bijlage II bij het Verdrag te regelen teneinde de overgang te bevorderen van een intensieve exploitatie naar een meer extensieve en kwaliteitsvolle exploitatie, waarbij de financiële gevolgen voor de landbouwers door de toekenning van steun konden worden gecompenseerd.
- 36 Het feit dat verordening nr. 2078/92 milieuvriendelijker productiemethoden beoogde te bevorderen, wat weliswaar een reële, doch bijkomstige doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is, rechtvaardigt op zich nog niet dat naast de artikelen 42 en 43 van het Verdrag ook artikel 130 S van het Verdrag als rechtsgrondslag voor deze verordening wordt genomen.
- 37 Derhalve is bij onderzoek van de eerste vraag niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 2078/92 kunnen aantasten.

### *De tweede vraag*

- 38 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2078/92 aldus moet worden uitgelegd dat een

beschikking houdende goedkeuring van een nationaal steunprogramma, mede slaat op de inhoud van dat programma, zodat dit na de goedkeuring als een gemeenschapsrechtelijke handeling moet worden aangemerkt.

39 Dienaangaande blijkt uit artikel 7, leden 2 en 3, van verordening nr. 2078/92 dat de Commissie de in artikel 3, lid 1, van deze verordening bedoelde programma's goedgekeurde na zich ervan te hebben vergewist dat zij in overeenstemming waren met de verordening, en na de aard van de voor medefinanciering in aanmerking komende maatregelen en het daarmee gemoeide totale bedrag te hebben bepaald. Daaruit vloeit voort dat het onderzoek van de Commissie noodzakelijkerwijs de inhoud van die programma's betreft.

40 De goedkeuring door de Commissie van een nationaal steunprogramma heeft echter niet tot gevolg dat dit de hoedanigheid van een gemeenschapsrechtelijke handeling krijgt. Onder die omstandigheden staat het in geval van onverenigbaarheid van een steunovereenkomst met het door de Commissie goedgekeurde programma aan de nationale rechterlijke instanties hieruit naar nationaal recht de nodige gevolgen te trekken, waarbij bij de toepassing van het nationale recht rekening wordt gehouden met de relevante bepalingen van het gemeenschapsrecht.

41 Op de tweede vraag dient dus te worden geantwoord dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2078/92 aldus moet worden uitgelegd dat een beschikking van de Commissie houdende goedkeuring van een nationaal steunprogramma, mede slaat op de inhoud van dat programma, zonder dat dit daardoor de hoedanigheid van een gemeenschapsrechtelijke handeling krijgt.

### *De derde vraag*

42 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de landbouwers die op grond van verordening nr. 2078/92 om steun hebben verzocht, dienen te worden aangemerkt als adressaten van de in artikel 7, lid 2,



van deze verordening bedoelde beschikking van de Commissie houdende goedkeuring van het nationale steunprogramma, en of publicatie in een officieel blad van de mededeling dat het programma op het ministerie van Land- en Bosbouw ter beschikking van het publiek ligt, volstaat om deze beschikking ten aanzien van de betrokken landbouwers verbindend te maken en om de hiermee strijdige steunovereenkomsten rechtsongeldig te maken.

- 43 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de beschikking waarbij de Commissie een nationaal steunprogramma goedkeurt en zodoende erkent dat het volgens de in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2078/92 neergelegde beoordelingscriteria in overeenstemming is met deze verordening, uitsluitend tot de betrokken lidstaat is gericht.
- 44 Het staat evenwel in voorkomend geval aan de nationale rechterlijke instanties na te gaan of een ter uitvoering van het nationale steunprogramma genomen individuele steunmaatregel in overeenstemming is met het door de Commissie goedgekeurde steunprogramma en met verordening nr. 2078/92.
- 45 Ook de vraag of de wijze van bekendmaking van de ÖPUL-richtlijn volstond om deze aan de Oostenrijkse agrarische bedrijfshoofden te kunnen tegenwerpen, wordt in de eerste plaats door het nationale recht beheerst.
- 46 Zonder concreet voor te schrijven hoe de nationale steunprogramma's moeten worden bekendgemaakt, bepaalt artikel 3, lid 3, sub f, van verordening nr. 2078/92 echter op algemene wijze dat deze programma's moeten voorzien in maatregelen om een „adequate informatie aan de agrarische en andere plattelandsbedrijven” te verzekeren.

- 47 Dienaangaande is niet aangetoond dat de Oostenrijkse autoriteiten in casu volledig hebben voldaan aan de krachtens artikel 3, lid 3, sub f, van verordening nr. 2078/92 op hen rustende verplichting om de begunstigde van de steun op adequate wijze te informeren, en meer in het bijzonder dat zij bij de toekenning van de steun de bepalingen van de ÖPUL-richtlijn daadwerkelijk ter kennis hebben gebracht of dat zij de nodige maatregelen hebben getroffen om deze in staat te stellen er onder passende omstandigheden kennis van te nemen. Het staat aan de verwijzende rechter dit na te gaan, en daarbij rekening te houden met het feit dat op het ogenblik dat Huber zijn aanvraag deed, de definitieve versie van het nationale steunprogramma op grond waarvan de steun zou worden toegekend, nog niet bestond, aangezien de Commissie het nog niet had goedgekeurd.
- 48 Gelet op het voorgaande dient op de derde vraag te worden geantwoord dat alleen de betrokken lidstaat de adressaat is van de in artikel 7 van verordening nr. 2078/92 bedoelde beschikking van de Commissie houdende goedkeuring van het nationale steunprogramma. Het staat aan de nationale rechterlijke instanties om naar nationaal recht na te gaan of de bekendmaking van het programma volstond om het aan de agrarische en andere plattelandsbedrijven te kunnen tegenwerpen, en daarbij met name toe te zien op de naleving van het in artikel 3, lid 3, sub f, van die verordening geformuleerde vereiste van adequate informatie.

#### *De vierde vraag*

- 49 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of en in welke mate een landbouwer die in het kader van een nationaal steunprogramma in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2078/92 steun heeft ontvangen, zich op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en op het rechtszekerheidsbeginsel kan beroepen om zich tegen de terugvordering van deze steun te verzetten.
- 50 De verwijzende rechter stelt enerzijds vast dat Huber een steunaanvraag heeft ingediend in april 1995, dit wil zeggen vóór de goedkeuring van het nationale

steunprogramma door de Commissie in juni 1995 en vóór de bekendmaking ervan door middel van een mededeling in het *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* in december 1995, en anderzijds dat de Oostenrijkse autoriteiten deze aanvraag zonder beperking hebben aanvaard.

- 51 De Republiek Österreich en de Oostenrijkse regering betogen dat het aan Huber stond om vóór het sluiten van de overeenkomst kennis te nemen van het nationale steunprogramma en van de omvang van zijn contractuele verplichtingen. Zij verwijzen naar de „wenken” die worden overgelegd aan de landbouwers die een steunaanvraag wensen in te dienen, waarin relevante informatie wordt verstrekt, met name over het bestaan en de inhoud van de ÖPUL-richtlijn.
- 52 De Oostenrijkse regering voegt daaraan toe dat de op het ogenblik van de steunaanvraag van Huber bestaande ontwerp-ÖPUL-richtlijn niet afweek van de uiteindelijk door de Commissie goedgekeurde versie.
- 53 Huber betoogt daarentegen dat wegens de ontoereikende bekendmaking van het nationale steunprogramma, dat slechts ter beschikking van het publiek lag op het ministerie van Land- en Bosbouw te Wenen (Oostenrijk), hij na de goedkeuring van de ÖPUL-richtlijn slechts ten koste van onevenredige inspanningen kennis zou hebben kunnen nemen van de precieze inhoud ervan. Volgens Huber verzet het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen zich onder die omstandigheden tegen de terugvordering van de te goeder trouw ontvangen steun.
- 54 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 de lidstaten, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen moeten treffen om de ten gevolge van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. Dit geldt voor bedragen die zijn betaald op grond van een krachtens een verordening van de Raad door de Commissie goedgekeurd en door de Gemeenschap medegefinancierd nationaal steunprogramma.

- 55 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt eveneens dat geschillen betreffende de terugvordering van ten onrechte uit hoofde van het gemeenschapsrecht betaalde bedragen, bij ontbreken van communautaire voorschriften, door de nationale rechter dienen te worden beslist overeenkomstig het nationale recht. Daarbij dienen evenwel de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen in acht te worden genomen in die zin dat de in het nationale recht voorziene modaliteiten de terugvordering van de niet-verschuldigde steun in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken, en dat bij de toepassing van nationaal recht niet mag worden gediscrimineerd vergeleken met procedures ter beslechting van soortgelijke nationale geschillen (zie in die zin arresten van 21 september 1983, *Deutsche Milchkontor e.a.*, 205/82—215/82, Jurispr. blz. 2633, punt 19; 12 mei 1998, *Steff-Houlberg Export e.a.*, C-366/95, Jurispr. blz. I-2661, punt 15, en 16 juli 1998, *Oelmühle en Schmidt Söhne*, C-298/96, Jurispr. blz. I-4767, punt 24).
- 56 Derhalve kan geen strijdigheid met het gemeenschapsrecht worden aangenomen, indien het nationale recht inzake de intrekking van administratieve handelingen en de terugvordering van door de overheid ten onrechte betaalde financiële uitkeringen, naast het wettigheidsbeginsel rekening houdt met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, aangezien deze beginselen deel uitmaken van de communautaire rechtsorde (zie in die zin arrest *Deutsche Milchkontor e.a.*, reeds aangehaald, punt 30, en arresten van 1 april 1993, *Lageder e.a.*, C-31/91—C-44/91, Jurispr. blz. I-1761, punt 33, en 9 oktober 2001, *Flemmer e.a.*, C-80/99—C-82/99, Jurispr. blz. I-7211, punt 60).
- 57 Bij de beoordeling van de betrokken belangen moet echter ten volle rekening worden gehouden met het belang dat de Gemeenschap heeft bij de terugvordering van in strijd met de toekenningsvoorwaarden ontvangen steun (reeds aangehaalde arresten *Deutsche Milchkontor e.a.*, punt 32; *Oelmühle en Schmidt Söhne*, punt 24, en *Flemmer e.a.*, punt 61).
- 58 Bovendien blijkt uit de rechtspraak dat de begunstigde van de steun de terugvordering ervan alleen kan aanvechten indien hij met betrekking tot de

rechtmatigheid van de steun te goeder trouw was (zie in die zin arrest Oelmühle en Schmidt Söhne, reeds aangehaald, punt 29). Dienaangaande staat het aan de nationale rechterlijke instantie om te onderzoeken:

- of de ÖPUL-richtlijn voldoende duidelijk het gebruik van de in punt 20 van dit arrest vermelde gewasbeschermingsmiddelen verbod, rekening houdend met de door de advocaat-generaal in punt 127 van zijn conclusie geformuleerde opmerkingen;
  
- of het steunaanvraagformulier of de erbij gevoegde wenken nauwkeurige verplichtingen betreffende het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen vermeldden, rekening houdend met de door de advocaat-generaal in punt 121 van zijn conclusie geformuleerde opmerkingen;
  
- in hoeverre de ÖPUL-richtlijn geheel of gedeeltelijk in de steunovereenkomst is opgenomen;
  
- of de ÖPUL-richtlijn of het ontwerp ervan daadwerkelijk aan Huber is meegedeeld;
  
- en zo niet, of Huber, door na te laten te Wenen op het ministerie van Land- en Bosbouw de tekst van de ÖPUL-richtlijn te gaan raadplegen om de exacte inhoud van die richtlijn te weten te komen, niet de zorgvuldigheid van een normaal zorgvuldige landbouwer aan de dag heeft gelegd, en in het bijzonder of een dergelijke raadpleging ter plaatse om de juiste omvang van hun verplichtingen te vernemen, de betrokken landbouwers geen buitensporige last oplegt.

59 Gelet op het voorgaande dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat het gemeenschapsrecht zich niet ertegen verzet dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en het rechtszekerheidsbeginsel worden toegepast om de terugvordering van ten onrechte betaalde door de Gemeenschap medegefinancierde steun uit te sluiten, mits ook het gemeenschapsbelang in aanmerking wordt genomen. De toepassing van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen vereist dat de goede trouw van de begunstigde van de betrokken steun is aangetoond.

*De vijfde en de zesde vraag*

60 Met zijn vijfde en zijn zesde vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter te vernemen of het de lidstaten vrij staat de nationale steunprogramma's in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2078/92 uit te voeren door middel van privaatrechtelijke maatregelen dan wel door middel van publiekrechtelijke maatregelen, en of bij het onderzoek van een vordering tot terugbetaling van een op grond van deze verordening ten onrechte betaalde steun, de nationaalrechtelijke voorwaarden betreffende de terugbetaling van op grond van een privaatrechtelijke handeling ten onrechte betaalde bedragen moeten worden vergeleken met die betreffende de terugbetaling van op grond van een bestuursrechtelijke handeling ten onrechte betaalde bedragen.

61 Dienaangaande blijkt uit vaste rechtspraak dat de bevoegde nationale instanties — voorzover het gemeenschapsrecht, met inbegrip van de algemene beginselen ervan, geen gemeenschappelijke voorschriften bevat — bij het uitvoeren van communautaire regelgeving de procedure- en vormvoorschriften van de betrokken lidstaat moeten volgen. Zoals het Hof echter reeds heeft geoordeeld, kan slechts een beroep worden gedaan op nationale bepalingen voorzover dit voor de uitvoering van de gemeenschapsbepalingen nodig is en de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht, met inbegrip van de algemene beginselen ervan, niet door de toepassing van deze nationale bepalingen worden aangetast (zie met name arrest Flemmer e.a., reeds aangehaald, punt 55).

- 62 Aangezien verordening nr. 2078/92 dienaangaande geen gemeenschappelijk voorschrift bevat, staat in beginsel niets eraan in de weg dat de Republiek Oostenrijk de in artikel 3, lid 1, van deze verordening bedoelde nationale steunprogramma's door middel van privaatrechtelijke handelingen, zoals overeenkomsten, uitvoert.
- 63 Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan of dergelijke handelingen de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht niet aantasten, met dien verstande dat dergelijke handelingen de terugvordering van ten onrechte betaalde, medegefinancierde steun mogelijk moeten maken onder dezelfde voorwaarden als voor zuiver nationale steun gelden.
- 64 Bijgevolg dient op de vijfde en de zesde vraag te worden geantwoord dat het de lidstaten vrij staat de nationale steunprogramma's in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2078/92 uit te voeren door middel van privaatrechtelijke maatregelen dan wel door middel van publiekrechtelijke maatregelen, voorzover de betrokken nationale maatregelen de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht niet aantasten.

## Kosten

- 65 De kosten door de Oostenrijkse regering, de Raad en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Oberste Gerichtshof bij beschikking van 26 januari 2000 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Bij onderzoek van de eerste vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer, zoals gewijzigd bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond.
  
- 2) Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2078/92, zoals gewijzigd bij bovengenoemde toetredingsakte, moet aldus worden uitgelegd dat een beschikking van de Commissie houdende goedkeuring van een nationaal steunprogramma, mede slaat op de inhoud van dat programma, zonder dat dit daardoor de hoedanigheid van een gemeenschapsrechtelijke handeling krijgt.
  
- 3) Alleen de betrokken lidstaat is de adressaat van de in artikel 7 van verordening nr. 2078/92, zoals gewijzigd bij de bovengenoemde toetredingsakte, bedoelde beschikking van de Commissie houdende goedkeuring van het



nationale steunprogramma. Het staat aan de nationale rechterlijke instanties naar nationaal recht na te gaan of de bekendmaking van het programma volstond om het aan de agrarische en andere plattelandsbedrijven te kunnen tegenwerpen, en daarbij met name toe te zien op de naleving van het in artikel 3, lid 3, sub f, van die verordening geformuleerde vereiste van adequate informatie.

- 4) Het gemeenschapsrecht verzet er zich niet tegen dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en het rechtszekerheidsbeginsel worden toegepast om de terugvordering van ten onrechte betaalde door de Gemeenschap medegefinancierde steun uit te sluiten, mits ook het gemeenschapsbelang in aanmerking wordt genomen. De toepassing van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen vereist dat de goede trouw van de begunstigde van de betrokken steun is aangetoond.
  
- 5) Het staat de lidstaten vrij de nationale steunprogramma's in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2078/92, zoals gewijzigd bij de bovengenoemde toetredingsakte, uit te voeren door middel van privaatrechtelijke maatregelen dan wel door middel van publiekrechtelijke maatregelen, voorzover de betrokken nationale maatregelen de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht niet aantasten.

Jann

Edward

La Pergola

Wathelet

Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 september 2002.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

P. Jann