SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO TIZZANO

vom 6. Februar 2003 [1]

1. In dieser Rechtssache beantragt Irland nach Artikel 230 EG die teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung 2000/449/EG der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 5. Juli 2000 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung [2]. Die Nichtigerklärung wird insbesondere für den Teil beantragt, in dem die Entscheidung in Bezug auf die Haushaltsjahre 1997 und 1998 einen Gesamtbetrag von 4 844 345,35 EUR, der dem gemeinschaftlichen Kofinanzierungsanteil einiger Aufforstungsbeihilfen entspricht, die von Irland an die Coillte Teoranta (Irish Forestry Board Limited, in Irland für Forstangelegenheiten zuständige Stelle) gezahlt wurden, nicht zu Lasten des EAGFL anerkannt hat.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Vorschriften über den Rechnungsabschluss des EAGFL*

2. Die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [3] bestimmt in den Artikeln 1 Absatz 2 Buchstabe b und 3 Absatz 1, dass der EAGFL, Abteilung Garantie, die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden.

3. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c dieser Verordnung in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 [4] regelt das Verfahren, das die Kommission anzuwenden hat, wenn sie feststellt, dass Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind (Konformitätsprüfung). Nach dieser Bestimmung ist die Kommission nach Anhörung des Ausschusses des EAGFL befugt, über den

1 — Originalsprache: Italienisch.
2 — ABl. L 180, S. 49.
3 — ABl. L 94, S. 13.
4 — ABl. L 125, S. 1.

möglichen Ausschluss der fraglichen Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung zu entscheiden. Dieser Entscheidung müssen bilaterale Gespräche zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat über den Gegenstand und die Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten Überprüfungen vorausgehen, wobei ein Einvernehmen zwischen den Parteien hinsichtlich der zu ziehenden Folgerungen anzustreben ist. Wird kein Einvernehmen erzielt, so kann der Mitgliedstaat die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens beantragen. Dessen Ergebnisse werden in einen Bericht aufgenommen, den die Kommission zu prüfen hat, bevor sie die Ablehnung der Finanzierung beschließt.

4. Die Verordnung Nr. 729/70 wurde aufgehoben und durch die Verordnung (EWG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik ersetzt[5]. Diese letzte Verordnung trat nach ihrem Artikel 20 am 3. Juli 1999 in Kraft, gilt jedoch „für die ab dem 1. Januar 2000 getätigten Ausgaben".

5. Das Schlichtungsverfahren, auf das in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 Bezug genommen wird, wird in der Entscheidung der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie —[6] geregelt. Nach Artikel 1 Absatz 1 dieser Entscheidung wird das Verfahren von einer bei der Kommission eingerichteten Stelle (Schlichtungsstelle) durchgeführt, die zu versuchen hat, die unterschiedlichen Standpunkte der Parteien einander anzunähern, und einen Bericht über das Ergebnis des Verfahrens zu erstellen hat, dem sie gegebenenfalls Bemerkungen zu der Meinungsverschiedenheit beifügt, sofern der Schlichtungsversuch nicht zu dem erhofften Erfolg geführt hat. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Entscheidung bestimmt dazu, dass der Standpunkt der Schlichtungsstelle „der endgültigen Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluss [nicht] voraus[greift]".

B — *Vorschriften über Beihilfen für Aufforstungsmaßnahmen*

6. Die Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992[7] führte eine gemeinschaftliche Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft ein, die vom EAGFL, Abteilung Garantie, kofinanziert wird. Wie sich aus Artikel 1 Satz 2 Buchstabe a dieser Verordnung ergibt, verfolgt diese Regelung insbesondere das Ziel, „eine alternative Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen durch Aufforstung zu fördern".

7. In Artikel 2 der Verordnung Nr. 2080/92 werden die Beihilfemaßnahmen

5 — ABl. L 160, S. 103.

6 — ABl. L 182, S. 45.
7 — ABl. L 215, S. 96.

aufgeführt, die die Regelung umfassen kann, und die möglichen Begünstigten der Maßnahmen bestimmt. Der Artikel sieht vor:

„(1) Die Beihilferegelung kann Folgendes umfassen:

a) Beihilfen zu den Aufforstungskosten;

b) eine jährliche Prämie je aufgeforsteten Hektar zur Deckung der Kosten für die Pflege der aufgeforsteten Flächen in den ersten fünf Jahren;

c) eine jährliche Hektarprämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen;

...

(2) a) Die Beihilfen nach Absatz 1 Buchstaben a und b können allen natürlichen und juristischen Personen gewährt werden, die landwirtschaftliche Flächen aufforsten.

b) Die Beihilfen nach Absatz 1 Buchstabe c sind nur erstattungsfähig, wenn sie

— landwirtschaftlichen Betriebsinhabern gewährt werden, die nicht in den Genuss der Vorruhestandsregelung nach der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für den Vorruhestand in der Landwirtschaft ... kommen;

— anderen natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts gewährt werden.

...

(3) Außerdem kann die Regelung einen Gemeinschaftsbeitrag zu den Kosten für die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten umfassen."

8. Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2080/92 lautet:

„Die Mitgliedstaaten wenden die in Artikel 2 genannte Beihilferegelung im

Rahmen einzelstaatlicher oder regionaler Mehrjahresprogramme an, die sich auf die Ziele des Artikels 1 beziehen und in denen insbesondere Folgendes festgelegt ist:

— die Beträge und der Zeitraum der Beihilfen gemäß Artikel 2 nach Maßgabe der tatsächlichen Ausgaben für die Aufforstung und die Pflege der für die Aufforstung verwendeten Baumarten oder -typen bzw. nach Maßgabe der Einkommensverluste;

...“

9. Artikel 5 der Verordnung regelt das Verfahren zur Prüfung solcher Programme. Artikel 5 Absätze 1 bis 3 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission die Entwürfe der einzelstaatlichen oder regionalen Programme nach Artikel 4 sowie die bestehenden oder geplanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung dieser Verordnung vor dem 30. Juli 1993 zusammen mit einer Schätzung der für die Durchführung der Programme veranschlagten jährlichen Kosten.

(2) Die Kommission prüft die Mitteilungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf

— ihre Vereinbarkeit mit dieser Verordnung unter Berücksichtigung der Ziele dieser Verordnung und des Zusammenhangs zwischen den verschiedenen Maßnahmen;

— die Art der kofinanzierbaren Maßnahmen;

— den Gesamtbetrag der kofinanzierbaren Ausgaben.

(3) Die Kommission beschließt über die Genehmigung der einzelstaatlichen oder regionalen Programme unter Berücksichtigung der in Absatz 2 genannten Angaben. ...“

II — Sachverhalt und Verfahren

10. In der Folge einer vom 30. März bis zum 3. April 1998 in Irland durchgeführten

Prüfung untersuchte die Kommission die Vereinbarkeit der Beihilfen, die der Coillte Teoranta zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 gewährt worden waren, mit dem Gemeinschaftsrecht.

11. Nach Einleitung des in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehenen Verfahrens teilte die Kommission Irland am 3. August 1999 [8] mit, dass sie dem Kollegium vorzuschlagen beabsichtige, die gemeinschaftliche Kofinanzierung der der Coillte Teoranta vom 1. August 1996 an gezahlten Ausgleichsbeihilfen abzulehnen, da es sich bei dieser um eine öffentliche Einrichtung handele und sie daher nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 keine derartigen Beihilfen erhalten könne. Dabei wies die Kommission Irland — das sich darauf berief, ein berechtigtes Vertrauen hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der streitigen Zahlungen erworben zu haben — darauf hin, dass nicht bewiesen sei, dass die Kommission vorher der Zahlung der fraglichen Beihilfen an die Coillte Teoranta zugestimmt habe.

12. Am 11. Oktober 1999 beantragte Irland die Einleitung des Schlichtungsverfahrens nach der Entscheidung 94/442. Im Abschlussbericht vom 30. März 2000 stellte die Schlichtungsstelle — ohne zum rechtlichen Status der Coillte Teoranta oder zum Vorliegen eines berechtigten Vertrauens Irlands Stellung zu nehmen — lediglich fest, dass sich die unterschiedlichen Standpunkte der Parteien nicht vereinbaren ließen [9]. Nachdem die Kommission von diesem Bericht Kenntnis genommen hatte, schlug sie dem Kollegium die im Schreiben vom 3. August 1999 bereits angekündigte finanzielle Berichtigung vor. Am 5. Juli 2000 nahm das Kollegium diesen Vorschlag an.

13. Gegen diese Entscheidung hat Irland die vorliegende Klage erhoben.

III — Rechtliche Würdigung

14. Irland stützt seine Klage auf zwei Gründe:

— fehlende Zuständigkeit der Kommission zum Erlass der angefochtenen Entscheidung, da ihr zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung weder die Verordnung Nr. 729/70 noch die Folgeverordnung Nr. 1258/1999 die erforderlichen Befugnisse verliehen hätten;

8 — Schreiben der Generaldirektion Landwirtschaft Nr. 3907 vom 3. August 1999 (Anlage 8 zur Klageschrift).

9 — Abschlussbericht der Schlichtungsstelle in der Sache 99/IRL/147 /Randnrn. 6 und 7 sowie Ergebnis), der Irland mit Schreiben Nr. 8902 vom 30. März 2000 übermittelt wurde (Anlage Nr. 10 zur Klageschrift).

— Verstoß gegen die Rechtsvorschriften über die Anwendung des Vertrages, da die Kommission die Coillte Teoranta nach der Verordnung Nr. 2080/92 fehlerhaft als „Behörde" und nicht als „juristische Person des Privatrechts" angesehen habe und weil die Kommission gegen ihre Verpflichtungen zur loyalen Zusammenarbeit, zur Rechtssicherheit und zur ordnungsgemäßen Verwaltung sowie gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen habe.

15. Ich werde die beiden Gründe in dieser Folge untersuchen.

A — *Zur vorgetragenen Unzuständigkeit der Kommission zum Erlass der angefochtenen Entscheidung*

Vorbringen der Parteien

16. Die irische Regierung macht geltend, dass die Kommission am 5. Juli 2000 nach keiner gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung zum Erlass der angefochtenen Entscheidung befugt war. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70, auf den die Entscheidung gestützt worden sei, sei keine geeignete Rechtsgrundlage, da diese Bestimmung durch Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1258/1999 mit Wirkung vom 3. Juli 1999, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung, bereits aufgehoben worden sei. Die Verordnung Nr. 1258/1999 habe ebenfalls nicht als Rechtsgrundlage für die angefochtene Entscheidung dienen können, da sie nach ihrem Artikel 20 erst für die ab dem 1. Januar 2000 getätigten Ausgaben gelte, während die angefochtene Entscheidung Ausgaben in den Haushaltsjahren 1997 und 1998 betreffe.

17. Dies gelte namentlich deshalb, weil die letztgenannte Verordnung keine Übergangsbestimmung enthalte, die es erlaube, die Verordnung Nr. 729/70 ungeachtet ihrer Aufhebung über den 3. Juli 1999 hinaus anzuwenden. Auch wenn zweifelhaft sei, ob beabsichtigt war, der Kommission ihre Befugnisse im Bereich der Agrarausgaben im Zeitraum vom Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1258/1999 bis zum 1. Januar 2000 zu nehmen, so erlaube dies nicht, eine implizite Bestimmung anzunehmen, die ihr diese Befugnisse verleihe. Dafür lasse sich auch nicht die Kontinuität zwischen den Verordnungen Nr. 729/70 und Nr. 1258/1999 anführen, die sich aus der Präambel der letzten Verordnung und der Tabelle in ihrem Anhang über die Konkordanz mit den Bestimmungen der aufgehobenen Verordnung ergebe. Diese Umstände könnten das Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung nicht ausgleichen.

18. Die Kommission entgegnet, die angefochtene Entscheidung finde eine geeignete Rechtsgrundlage gerade in der Verordnung

Nr. 729/70, deren Aufhebung durch die Verordnung Nr. 1258/99 ihre Anwendbarkeit auf die vor dem 1. Januar 2000 getätigten Ausgaben nicht ausschließe. Aus der Verordnung Nr. 1258/1999 ergebe sich nämlich klar, dass diese ohne Unterbrechung der Kontinuität an die Stelle der Verordnung Nr. 729/70 treten solle, deren Bestimmungen geändert und neu gefasst hätten werden sollen. Nichts deute darauf hin, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Aufhebung der letztgenannten Verordnung der Kommission die Befugnis habe nehmen wollen, in der Zeit zwischen dem 3. Juli und dem 31. Dezember 1999 die Finanzierung von vor dem 1. Januar 2000 getätigten Agrarausgaben bei möglichen Unregelmäßigkeiten abzulehnen. Abgesehen davon fehlte es auch den Maßnahmen, die in Durchführung dieser Verordnung zur Erstattung der in dieser Zeit von den Mitgliedstaaten bestrittenen Agrarausgaben getroffen worden seien, an einer Rechtsgrundlage, wenn die Verordnung Nr. 729/70 zwischen dem 3. Juli und dem 31. Dezember 1999 nicht anwendbar gewesen sein sollte.

19. Zwar habe der Gemeinschaftsgesetzgeber keine ausdrückliche Übergangsregelung vorgesehen, der Verordnung Nr. 1258/1999 lasse sich jedoch eine implizite Übergangsbestimmung entnehmen, nach der die bis zum 1. Januar 2000 getätigten Ausgaben weiterhin unter die vorangegangene Verordnung fielen. Der Gerichtshof habe im Urteil vom 6. März 2001, Niederlande/Kommission [10], anerkannt, dass im Bereich des Rechnungsabschlusses des EAGFL bei der Bestimmung des Zeitraums, in dem eine Regelung anwendbar sei, eine gewisse Flexibilität erforderlich sei, da sich das Verfahren der Überprüfung der Agrarausgaben noch über mehrere Jahre hinziehe, nachdem die Ausgaben selbst getätigt worden seien.

10 — Rechtssache C-278/98 (Slg. 2001, I-1501, Randnrn. 77 bis 83).

Würdigung

20. Ich stimme der Kommission zu. Die Auslegung der Artikel 16 und 20 der Verordnung Nr. 1258/1999 kann nicht zu dem von Irland vertretenen Ergebnis führen, das zudem in offenem Widerspruch zu den Zielen dieser Verordnung und mehr noch der Verordnung Nr. 729/70 steht.

21. Diese Verordnungen regeln nicht nur die Befugnisse der Kommission im Bereich des Rechnungsabschlusses des EAGFL — d. h. im Bereich der Feststellung der formalen Ordnungsmäßigkeit der Rechnungen der Zahlstellen der Mitgliedstaaten [11] und der Übereinstimmung der von diesen Stellen getätigten Ausgaben mit dem Gemeinschaftsrecht [12] —, sondern betreffen ganz allgemein die Gesamtheit der Finanzierungsmechanismen der gemeinsamen

11 — Im Wege des zunächst in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 in der geänderten Fassung und anschließend in Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1258/1999 vorgesehenen Verfahrens.

12 — Im Verfahren nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in der geänderten Fassung, das anschließend in Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1258/1999 im Wesentlichen wieder aufgenommen wurde. Vgl. dazu auch oben Nummer 3.

Agrarpolitik. Wie aber die Kommission zu Recht ausgeführt hat, würde die von Irland vertretene Auffassung nicht nur bedeuten, dass die Kommission mit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1258/1999 die Übereinstimmung der von den Mitgliedstaaten unter der Geltung der Verordnung Nr. 729/70 bestrittenen Ausgaben mit den Gemeinschaftsvorschriften nicht mehr überprüfen könnte, da die Rechtsgrundlage dafür, die Finanzierung durch den EAGFL abzulehnen, weggefallen wäre. Sie hätte auch zur Folge, dass die von der Kommission nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1258/1999, aber in Anwendung der Verordnung Nr. 729/70 getroffenen Maßnahmen zur Sicherstellung der finanziellen Deckung der bis zum 31. Dezember 1999 getätigten Agrarausgaben keine Rechtsgrundlage mehr hätten, allen voran die Zahlung der monatlichen Vorschüsse an die Mitgliedstaaten [13]. Nach der irischen Auffassung hätten die Finanzierungsmechanismen der gemeinsamen Agrarpolitik nämlich erst für die vom 1. Januar 2000 an getätigten Ausgaben wieder funktionieren können.

22. Wenn man — anders gesagt — der von der irischen Regierung verfochtenen Auslegung folgte, so hätte die Verordnung Nr. 1258/1999 mit der Aufhebung der Verordnung Nr. 729/70 für den Zeitraum zwischen dem 3. Juli und dem 31. Dezember 1999 nicht nur die Befugnis abgeschafft, die Ordnungsmäßigkeit der von den Mitgliedstaaten während der Gültigkeit der Verordnung Nr. 729/70 getätigten Agrarausgaben zu überprüfen, sondern zudem im Gegensatz zu dem in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 25 des Rates [14] niedergelegten Grundsatz, dass die aus der Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik erwachsenden finanziellen Folgen von der Gemeinschaft zu tragen sind, die Gemeinschaftsfinanzierung dieser Politik zeitweise suspendiert. Ich kann der Beklagten aber nur darin beipflichten, dass eine derart radikale Entscheidung eine normative Bestätigung mindestens in der Präambel der Verordnung Nr. 1258/1999 hätte finden müssen. Diese beschränkt sich in der sechzehnten Begründungserwägung aber auf die Aussage, dass die Aufhebung der Verordnung Nr. 729/70 angesichts ihrer zahlreichen Änderungen bis zu diesem Zeitpunkt allein aus Gründen der Klarheit erforderlich sei.

23. Meiner Meinung nach ist Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1258/1999 im Licht dieser Erwägungen zu lesen. Hier ist von Belang, dass diese Bestimmung die Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 729/70 über den 3. Juli 1999 hinaus zwar nicht ausdrücklich vorsieht, sie aber auch nicht ausschließt. Ein solches Ergebnis dürfte vielmehr genau der ausdrücklich geäußerten Absicht des Gesetzgebers ent-

13 — Das in den Artikeln 4 Absatz 5 und 5 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 729/70 in der geänderten Fassung umrissene (und später in den Artikeln 5 und 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1258/1999 wieder aufgenommene) System der Finanzierung der Agrarausgaben sieht vor, dass die Finanzmittel zur Deckung der Ausgaben des EAGFL von den Mitgliedstaaten entsprechend dem Bedarf der jeweiligen Zahlstellen zur Verfügung gestellt und anschließend von der Gemeinschaft im Wege der Zahlung monatlicher Vorschüsse auf der Grundlage der buchmäßigen Erfassung dieser Ausgaben erstattet werden. Der Umfang dieser Vorschüsse wird auf der Grundlage der in einem Referenzzeitraum bereits getätigten Ausgaben berechnet und von der Kommission nach Anhörung des Ausschusses des EAGFL beschlossen.

14 — ABl. 1962, Nr. 30, S. 991.

sprechen, die Verordnung Nr. 729/70 allein zu dem Zweck aufzuheben, um ihre Bestimmungen mit dem Ziel größerer Klarheit umzuformulieren. Ebenso scheint es mir im Einklang mit den Ausführungen des Gerichtshofes im Urteil Klomp [15] zu stehen, in dem es heißt, dass „[n]ach einem den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen ... Grundsatz ... bei Änderung der Gesetzgebung, soweit der Gesetzgeber nicht einen entgegenstehenden Willen zum Ausdruck gebracht hat, der Auslegung der Vorzug zu geben [ist], welche die Kontinuität der Rechtsstrukturen gewährleistet" [16].

24. Meiner Meinung nach war die Kommission somit nach der Verordnung Nr. 1258/1999 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 729/70 und im Licht der angeführten Grundsätze befugt, die angefochtene Entscheidung zu treffen. Aus diesem Grund ist der erste Klagegrund unbegründet und daher zurückzuweisen.

B — *Zur vorgetragenen Verletzung der Rechtsvorschriften über die Anwendung des Vertrages*

25. Irland entwickelt den zweiten Klagegrund in vier Teilen. Mit dem ersten und dem zweiten Teil, die gemeinsam zu behandeln sind, trägt es vor, die Coillte Teoranta sei keine „Behörde" im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2080/92, sondern eine „juristische Person des Privatrechts" im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe b dieser Verordnung und daher berechtigt, die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c vorgesehenen Beihilfen zu empfangen.

26. Mit dem dritten und dem vierten Teil, die ebenfalls gemeinsam zu behandeln sind, rügt Irland einen Verstoß der Kommission gegen die Verpflichtungen zur loyalen Zusammenarbeit und zur ordnungsgemäßen Verwaltung sowie gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes.

1. Zur Einstufung der Coillte Teoranta als „juristische Person des Privatrechts" im Sinne der Verordnung Nr. 2080/92

Vorbringen der Parteien

27. Zum ersten und zum zweiten Teil des zweiten Klagegrundes erklärt die irische Regierung, dass die Coillte Teoranta 1988 in der im irischen Gesellschaftsrecht geregelten Form einer „private limited company" gegründet worden sei, um die im Forstgesetz (Irish Forestry Act) 1988 aufgeführten Ziele zu erreichen. Dieses Gesetz habe nämlich die Gründung einer Gesellschaft vorgesehen, der folgende Aufgaben zu übertragen gewesen seien: die Ausübung der Forstwirtschaft und damit verbundener

15 — Urteil vom 25. Februar 1969 in der Rechtssache 23/68 (Slg. 1969, 43).

16 — Randnr. 13.

Tätigkeiten auf gewerblicher Grundlage, die Schaffung und Aufrechterhaltung einer Forstindustrie sowie — zusammen mit anderen Einrichtungen — die Beteiligung an mit diesen Zielen vereinbaren Forstaktivitäten. Unmittelbar nach der Gründung der Coillte Teoranta habe ihr die irische Regierung das Eigentum an etwa 400 000 Hektar Wald und an anderen für die Aufnahme der dieser Einrichtung gesetzlich zugewiesenen Tätigkeiten erforderlichen Gütern übertragen und dafür als Gegenwert sämtliche Anteile der Gesellschaft erhalten.

28. Auf dieser Grundlage trägt Irland vor, die Kommission habe einen Rechtsfehler begangen, als sie die Coillte Teoranta von der Kategorie der Begünstigten der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 vorgesehenen Prämie ausgeschlossen habe. In diese Kategorie falle nämlich jeder Rechtsträger, der sich als „juristische Person des Privatrechts" im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 einstufen lasse, und dies ungeachtet dessen, dass dieser Rechtsträger zudem auch als „Behörde" im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 derselben Verordnung tätig werden könne. In der Verordnung gebe es nämlich keine spezifische Bestimmung, die Behörden von der Begünstigung mit der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c vorgesehenen Prämie ausschließe.

29. Dieser Schluss stehe auch im Einklang mit dem Zweck der Verordnung Nr. 2080/92, mit der die Aufforstung eines möglichst großen Anteils der Agrarflächen gefördert werden solle: Eine restriktive Auslegung des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe b wie die, die zum Ausschluss der Coillte Teoranta aus dem Kreis der mit der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c vorgesehenen Prämie Begünstigten führe, bedeute unweigerlich eine Begrenzung des Anwendungsbereichs der Verordnung selbst — zum Nachteil der vollen Verwirklichung der genannten Ziele.

30. Eine solche Auslegung stünde jedoch bereits im Gegensatz zum Wortlaut des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe b, namentlich dem Begriff der „juristischen Person des Privatrechts". Mit diesem Begriff habe sich der Gemeinschaftsgesetzgeber im Wesentlichen auf die Kapitalgesellschaften beziehen wollen, die sich zum Zeichnen ihrer Anteile nicht an die Öffentlichkeit wenden können, wie es in der irischen Rechtsordnung bei der „private limited company" der Fall sei, d. h. der Gesellschaftsform, in der die Coillte Teoranta gegründet worden sei.

31. Nach Auffassung der klagenden Regierung lässt sich der Begriff der „juristischen Person des Privatrechts" im Sinne der Verordnung Nr. 2080/92 überdies im Umkehrschluss aus dem Begriff der „Einrichtung des öffentlichen Rechts" ableiten, der in den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über öffentliche Aufträge verwendet werde. Um als Einrichtung „des öffentlichen Rechts" eingestuft zu werden, müsse eine Einrichtung nach diesen Vorschriften nämlich zu dem besonderen Zweck gegründet werden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben zu erfüllen, die nicht gewerblicher Art seien. Die Coillte Teoranta, die allein auf gewerblicher Grundlage tätig werde, erfülle diese Voraussetzung nicht.

32. Irland räumt ein, dass die Coillte Teoranta unter den gemeinschaftsrechtlichen Begriff des „öffentlichen Unternehmens" falle, da der irische Staat fast alle Anteile halte. Im vorliegenden Fall sei dies jedoch ohne Bedeutung, da die Verordnung Nr. 2080/92 die Kategorie der von den dort vorgesehenen Beihilfemaßnahmen Begünstigten allein aufgrund ihres rechtlichen Status und unabhängig davon festlege, wer ihr Eigentümer sei.

33. Hilfsweise beruft sich Irland weiterhin darauf, dass die Coillte Teoranta, auch wenn es sich nicht um eine „natürliche oder juristische Person des Privatrechts" im Sinne der Verordnung Nr. 2080/92 handeln sollte, nicht als „Behörde" im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 derselben Verordnung angesehen werden könne. Dazu wendet sich Irland gegen den Verweis der Kommission auf die Urteile Kommission/Irland [17] und Connemara Machine Turf [18], in denen die Coillte Teoranta als „öffentlicher Auftraggeber" im Sinne der Rechtsvorschriften über öffentliche Lieferaufträge (Richtlinie 77/62/EWG) angesehen worden sei. Zum einen seien diese Urteile im vorliegenden Fall ohne Bedeutung, da es im Gemeinschaftsrecht keinen einheitlichen Begriff der „Behörde" gebe. Zum anderen seien diese Urteile unrichtig, da der Gerichtshof einen Rechtsfehler begangen habe, als er zur Beurteilung der Rechtsstellung der Coillte Teoranta die so genannte „funktionale" Betrachtungsweise angewandt und ausgeführt habe, dass der irische Staat eine zumindest indirekte Kontrolle über die Vergabe öffentlicher Lieferaufträge durch diese Einrichtung ausübe.

34. Die Kommission weist allgemein darauf hin, dass in der Verordnung Nr. 2080/92 klar zwischen den Beihilfen, die für „natürliche oder juristische Personen des Privatrechts" im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe c bestimmt seien, und solchen Beihilfen unterschieden werde, die sich an „Behörden" im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 richteten. Die sechste und die siebte Begründungserwägung der Verordnung bestimmten klar, dass die Beihilfen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c für landwirtschaftliche Betriebsinhaber und andere Privatpersonen als landwirtschaftliche Betriebsinhaber bestimmt seien; dagegen stelle die achte Begründungserwägung Aufforstungsinitiativen durch Behörden in einen anderen Zusammenhang. Wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht die Absicht gehabt hätte, Behörden von der Begünstigung mit den streitigen Beihilfen auszuschließen, dann wäre die Unterscheidung in Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a und b zwischen den Begünstigten der verschiedenen in der Verordnung Nr. 2080/92 vorgesehenen Beihilfemaßnahmen sinnlos.

35. Auf dieser Grundlage legt die Kommission mit präzisen Verweisen auf das irische Recht dar, dass die Coillte Teoranta bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten im Gegensatz zum Vortrag der Klägerin aus-

17 — Urteil vom 17. Dezember 1998 in der Rechtssache C-353/96 (Slg. 1998, I-8565).

18 — Urteil vom 17. Dezember 1998 in der Rechtssache C-306/97 (Slg. 1998, I-8761).

geprägten Kontrollbefugnissen des irischen Staates unterliege und einer gewöhnlichen privaten Gesellschaft nicht gleichgestellt werden könne.

36. Schließlich sei aus den Urteilen Kommission/Irland und Connemara Machine Turf abzuleiten, dass die Coillte Teoranta mit der Durchführung eines öffentlichen Auftrags betraut sei. Sie sei nämlich nicht nur Eigentümerin von zwölf frei zugänglichen Nationalparks, sondern zu ihren Zielen gehöre auch die Schaffung von Erholungs-, Sport-, Bildungs-, Wissenschafts- und Kultureinrichtungen.

Würdigung

37. Ob die Coillte Teoranta berechtigt war, in den Genuss der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 vorgesehenen Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten zu kommen, richtet sich in erster Linie nach dem Sinn des Begriffes der „juristischen Person des Privatrechts" in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b dieser Verordnung. Erst wenn die Bedeutung dieses Begriffes ermittelt ist, lässt sich feststellen, ob die Coillte Teoranta davon erfasst wird und daher zu Recht die genannte Prämie erhalten hat.

38. Der Inhalt dieses Begriffes kann nicht einfach aus den einzelnen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten abgeleitet werden. Zum einen kann er im verschiedenen Ländern unterschiedliche Bedeutungen haben. Zum anderen dürfte er, wie die irische Regierung selbst ausführt, in manchen Rechtsordnungen wie z. B. der irischen und der britischen und allgemein in den Rechtsordnungen des Common law unbekannt sein.

39. Die irische Regierung unternimmt trotzdem den Versuch, in der eigenen Rechtsordnung einen Aufhänger für die Definition des Begriffes zu finden und trägt vor, dass sich aus einigen Sprachfassungen der Verordnung Nr. 2080/92 ableiten lasse, dass der genannte Begriff mit dem der „private limited company" des irischen Gesellschaftsrechts übereinstimme. Wenn dem zu folgen wäre, bestünde freilich die Gefahr, dass Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 in den Mitgliedstaaten keine Anwendung fände, in denen keine mit der irischen „private limited company" vergleichbaren Gesellschaftsformen bestehen. Dies widerspräche den Grundsätzen der praktischen Wirksamkeit und der einheitlichen Anwendung der Normen des Gemeinschaftsrechts.

40. Meiner Meinung nach kann der Begriff der „juristischen Person des Privatrechts" wie viele andere Begriffe auch nur als Begriff des Gemeinschaftsrechts verstanden werden, der unter Bezugnahme auf den Zusammenhang, in dem er verwendet wird, auszulegen ist, d. h. aufgrund der Ziele und der Bestimmungen der Verordnung

Nr. 2080/92. Nur wenn es sich als unmöglich erweisen sollte, auf diese Weise die Bedeutung des genannten Begriffes zu ermitteln, ließe sich möglicherweise auf vergleichbare Ausdrücke in anderen Normen des Gemeinschaftsrechts zurückgreifen.

41. Demgemäß ist der von der Kommission vorgetragenen Auslegung des Begriffes der „juristischen Person des Privatrechts" in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 zuzustimmen. Mit diesem Ausdruck wollte der Gemeinschaftsgesetzgeber nämlich, wie die Kommission ausführt, erreichen, dass die Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen allein landwirtschaftlichen Betriebsinhabern und nichtstaatlichen natürlichen und juristischen Personen zugute kommt, und damit von der Kategorie der Begünstigten nicht nur die in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung aufgeführten „Behörden", sondern auch alle anderen Rechtsträger in öffentlichem Eigentum ausschließen.

42. Dieser Ausschluss ist, wie die Kommission erklärt, dadurch gerechtfertigt, dass mit dieser Prämie ein Anreiz gegeben werden sollte, die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen aufzugeben. Um ihre Wirksamkeit zu erhöhen, hat der Rat nicht nur Landwirten, sondern auch anderen Privatpersonen einen Anspruch auf diese Prämie eingeräumt. Der Rat hat es jedoch nicht für angebracht erachtet, diesen Anspruch auch Behörden — diese können nach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Beihilfen zu Aufforstungskosten erhalten — oder öffentlichen Unternehmen — diese können nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b der Verordnung Beihilfen zu den Aufforstungskosten und zu den Kosten für die Pflege der aufgeforsteten Flächen erhalten — einzuräumen.

43. Diese Absicht des Gesetzgebers ergibt sich, wie die Kommission zu Recht bemerkt, im Übrigen aus der sechsten und der siebten Begründungserwägung der Verordnung, in denen die Gründe erläutert werden, die den Rat zur Einführung der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung geregelten Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten veranlasst haben.

44. In der sechsten Begründungserwägung wird nämlich ausgeführt, dass es zweckmäßig sei, „Prämien einzuführen, um die Einkommensverluste der Landwirte während des nicht produktiven Zeitraums der von ihnen aufgeforsteten landwirtschaftlichen Nutzflächen auszugleichen". In der siebten Begründungserwägung wird ergänzt, dass auch „andere *Privatpersonen* als landwirtschaftliche Betriebsinhaber in der Lage [sind], die landwirtschaftlichen Nutzflächen aufzuforsten, so dass es zweckmäßig wäre, für diesen Personenkreis entsprechende Anreize zu schaffen [und z]u diesem Zweck ... eine Hektarprämie einzuführen, die anderen *Privatpersonen* als landwirtschaftlichen Betriebsinhabern für die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen gewährt wird" [19]. Es ist klar, dass sich der Ausdruck „Privatpersonen" hier weder auf Behörden noch auf „öffentliche

19 — Hervorhebung nur hier.

Unternehmen" beziehen kann, d. h. auf Unternehmen, deren Geschäftsführung durch den auch nur potenziellen Einfluss des Staates gekennzeichnet ist [20].

45. Legt man den in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung verwendeten Begriff der „juristischen Person des Privatrechts" demgemäß aus, so kann er sich unabhängig von ihrer Rechtsform nur auf juristische Personen beziehen, die weder Teil der öffentlichen Verwaltung sind noch ihrem auch nur potenziellen Einfluss unterliegen.

46. Zudem wäre es wenig plausibel — wie es jedoch die irische Regierung vertritt —, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber den Anspruch auf die fragliche Prämie ausschließlich von der Rechtsform der juristischen Personen abhängig machen wollte, in deren Eigentum die landwirtschaftlichen Flächen stehen. Abgesehen davon, dass Irland die Gründe, aus denen der Gemeinschaftsgesetzgeber eine solche Wahl getroffen haben sollte, nicht erläutert, wäre eine Auswahl der Beihilfeberechtigten einfach nach ihrer Rechtsform nicht besonders zweckmäßig, da es, wie die Kommission zu Recht bemerkt, zu leicht umgangen werden könnte. Deshalb ist bei der Bewertung als „juristische Person des Privatrechts" vom rechtlichen Status der entsprechenden Rechtsträger abzusehen.

47. Unter diesen Begriff der „juristischen Person des Privatrechts" im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung kann die Coillte Teoranta nicht fallen, da die klagende Regierung selbst eingeräumt hat, dass diese vom gemeinschaftsrechtlichen Begriff des „öffentlichen Unternehmens" erfasst wird [21]. Wie ich oben zu erklären versucht habe, fallen die öffentlichen Unternehmen nämlich nicht unter den Begriff der „juristischen Person des Privatrechts" im Sinne des genannten Artikels.

48. Damit kann ich von der Prüfung der Frage absehen, ob es sich bei der Coillte Teoranta auch um eine „Behörde" im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 derselben Verordnung oder um eine „Einrichtung des öffentlichen Rechts" im Sinne der gemeinschaftsrechtlichen Normen über öffentliche Aufträge handelt. Wenn man nämlich davon ausgeht, dass die Coillte Teoranta ein öffentliches Unternehmen ist und daher nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b nicht die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 vorgesehenen Prämien erhalten kann, dann verliert diese Frage für die vorliegende Klage jede Bedeutung.

20 — Zum Begriff des „öffentlichen Unternehmens" vgl. in demselben Sinne die Schlussanträge des Generalanwalts Alber vom 16. Juli 1998 in den Rechtssachen C-353/96 (Kommission/Irland, Urteil vom 17. Dezember 1998), Nr. 42, m. w. N., und C-306/97 (Connemara Machine Turf, Urteil vom 17. Dezember 1998), Nr. 34.

21 — Vgl. in demselben Sinne die Schlussanträge des Generalanwalts Alber vom 16. Juli 1998 in den Rechtssachen C-353/96 (Kommission/Irland, Urteil vom 17. Dezember 1998), Nrn. 42 und 43, und C-306/97 (Connemara Machine Turf, Urteil vom 17. Dezember 1998), Nrn. 34 und 35.

49. Damit sind der erste und der zweite Teil des zweiten Klagegrundes unbegründet und müssen zurückgewiesen werden.

2. Zum vorgetragenen Verstoß der Kommission gegen die Verpflichtungen zur loyalen Zusammenarbeit, zur Rechtssicherheit und zur ordnungsgemäßen Verwaltung sowie den Grundsatz des Vertrauensschutzes

Vorbringen der Parteien

50. Wie ich oben ausgeführt habe, bilden diese Rügen den dritten und den vierten Teil des zweiten Klagegrundes.

51. Die irische Regierung macht geltend, im Rahmen von Erörterungen über die Ausarbeitung des Mehrjahresprogramms für die Aufforstung in Irland habe die Kommission zwischen Juli und Oktober 1992 angesichts des besonderen Rechtsstatus der Coillte Teoranta Zweifel geäußert, ob sie die Ausgleichsbeihilfen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 erhalten könne, und daher um entsprechende Erläuterungen nachgesucht. Diese Erläuterungen seien mit Schreiben vom 26. Januar 1993 des irischen Ministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten an einen Abteilungsleiter in der Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission gegeben worden. Dieses Schreiben habe eine präzise Darstellung der Struktur und des Rechtsstatus der Coillte Teoranta enthalten; die einschlägige Dokumentation, insbesondere das Forstgesetz von 1988, sei beigefügt worden.

52. Die Kommission habe dieses Schreiben nie beantwortet. Am 27. April 1994 habe sie jedoch das irische Mehrjahresprogramm für die Aufforstung und am 8. Dezember 1994 das operative Programm für die Landwirtschaft, die ländliche Entwicklung und die Forstwirtschaft in Irland (Operational Programme for Agriculture, Rural Development and Forestry) für den Zeitraum 1994—1999 genehmigt. In diesen Programmen sei präzise auf die Coillte Teoranta verwiesen worden. Entsprechende Verweise auf die Coillte Teoranta als Empfänger von Gemeinschaftsbeihilfen im Bereich der Unterstützungsmaßnahmen für den Forstsektor fänden sich auch im strategischen Plan für die Entwicklung des Forstsektors in Irland (Strategic Plan for the Development of the Forestry Sector in Ireland) von 1996, der von der Kommission in dem Maße wohlwollend aufgenommen worden sei, dass deren für die Landwirtschaft zuständiges Mitglied Fischler das Vorwort geschrieben habe.

53. Im Rahmen dieser Programme seien der Coillte Teoranta die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 vorgesehenen Ausgleichsbeihilfen gezahlt worden. Bis 1997 habe der EAGFL die Quote der gemeinschaftlichen Kofinanzierung zu den fraglichen Beihilfen ohne weiteres erstattet, und auch die Kommission habe bei Überprüfungen des Forstsektors in Irland keine Einwände erhoben.

54. Damit sei die Kommission verpflichtet gewesen, Irland zu informieren, wenn sie Zweifel daran gehegt habe, der Coillte Teoranta Beihilfen im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 zu gewähren. Dass sie das bis zum Erlass der angefochtenen Entscheidung unterlassen habe, impliziere einen Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäßen Verwaltung, die die Kommission bei der Verwaltung des EAGFL bänden. Ein solches Verhalten stelle überdies einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit dar, die Artikel 10 EG, wie der Gerichtshof in der Rechtssache Zwartveld u. a.[22] anerkannt habe, nicht nur den Mitgliedstaaten gegenüber den Gemeinschaftsorganen, sondern auch den Organen gegenüber den Mitgliedstaaten auferlege.

22 — Beschluss vom 13. Juli 1990 in der Rechtssache C-2/88 IMM (Slg. 1990, I-3365).

55. Aus den oben angeführten Umständen ergebe sich schließlich, dass die angefochtene Entscheidung auch gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoße. Obwohl die Kommission vom Rechtsstatus der Coillte Teoranta und von der Absicht Irlands, dieser Beihilfen zum Ausgleich von Einkommensverlusten zu gewähren, informiert gewesen sei, habe sie nie entsprechende Einwände erhoben und sogar die vorgelegten Aufforstungsprogramme genehmigt. Daraus habe Irland den Schluss ziehen dürfen, dass die Kommission die fraglichen Beihilfen als gemeinschaftsrechtskonform betrachte. Auch die Coillte Teoranta habe auf die Rechtmäßigkeit der Beihilfen vertraut und Darlehen zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten aufgenommen, die durch den Bezug der angeführten Beihilfen abgesichert seien. Wenn sie nunmehr gezwungen werde, darauf zu verzichten oder sogar die Darlehen zurückzuzahlen, werde die Coillte Teoranta erhebliche Verluste erleiden, so dass sie einige ihrer Tätigkeiten einschränken müsse, darunter auch die, die mit der Verordnung Nr. 2080/92 gefördert werden sollten.

56. Die Kommission dagegen bestreitet, dass das Ausbleiben einer Antwort auf das Schreiben vom 26. Januar 1993 als implizite Zustimmung zur irischen Absicht, der Coillte Teoranta Prämien zum Ausgleich von Einkommensverlusten nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 zu zahlen, verstanden

werden könne. Aus dem Urteil Cooke [23] sei der Grundsatz abzuleiten, dass ein Mitgliedstaat aus dem Ausbleiben einer Antwort der Kommission auf seine Anfragen zur Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift nicht den Schluss ziehen dürfe, dass diese Auslegung richtig sei. Zum anderen habe das Schreiben vom 26. Januar 1993 jedenfalls nicht die Feststellung erlaubt, ob es sich bei der Coillte Teoranta tatsächlich um eine „juristische Person des Privatrechts" im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 handele, da es keine vollständigen Informationen über die Beziehungen zwischen dieser Einrichtung und der irischen Regierung enthalten habe. In diesem Zusammenhang müsse das Ausbleiben einer Antwort auf das angeführte Schreiben beurteilt werden.

57. Die Kommission betont, dass sie von dem genannten Schreiben abgesehen nicht mehr aufgefordert worden sei, zu diesem Punkt Stellung zu nehmen.

58. Was schließlich die Genehmigung des nationalen Aufforstungsprogramms nach der Verordnung Nr. 2080/92 betreffe, so beruft sich die Kommission darauf, dass dieser Umstand kein berechtigtes Vertrauen Irlands habe begründen können, da das fragliche Programm die Coillte Teoranta zwar erwähne, aber nicht angebe, dass diese Einrichtung die streitigen Ausgleichsbeihilfen erhalten habe.

Würdigung

59. Hier sind im Wesentlichen der Grundsatz des Schutzes des berechtigten Vertrauens und in geringerem Maße die der Kommission nach Artikel 10 EG obliegende Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit von Bedeutung.

60. Auf den ersten Grundsatz kann sich nach der Rechtsprechung des Gerichts erster Instanz nur berufen, wer „sich in einer Situation befindet, aus der sich ergibt, dass die Gemeinschaftsverwaltung dadurch, dass sie ihm *bestimmte Zusicherungen* gegeben hat, bei ihm begründete Erwartungen geweckt hat" [24]. Das Gericht erster Instanz hat noch genauer ausgeführt, dass „das Schweigen der Kommission [auf eine an sie gerichtete und auf Klärung abzielende Anfrage] — so bedauerlich es auch sein mag — nicht ... als bestimmte Zusicherung der Verwaltung gewertet werden [kann]", die ein berechtigtes Vertrauen begründen könnte [25].

23 — Urteil vom 12. Oktober 2000 in der Rechtssache C-372/98 (Slg. 2000, I-8683).

24 — Urteil des Gerichts erster Instanz vom 25. März 1999 in der Rechtssache T-76/98 (Hamptaux/Kommission, Randnr. 47), wiedergegeben im Urteil des Gerichtshofes vom 9. November 2000 in der Rechtssache C-207/99 P (Kommission/Hamptaux, Slg. 2000, I-9485, Randnr. 6). Hervorhebung nur hier.

25 — Urteil vom 27. März 1990 in der Rechtssache T-123/89 (Chomel/Kommission, Slg. 1990, II-131, Randnr. 27).

61. Angesichts dieser Rechtsprechung kann sich Irland nicht auf einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen. Aufgrund des Vortrags der Parteien steht fest, dass die Kommission Irland nie „bestimmte Zusicherungen" dahin gehend gegeben hat, dass die Coillte Teoranta die Prämien zum Ausgleich von Einkommensverlusten nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 2080/92 erhalten könne. Vor der Einleitung des Verfahrens, das zum Erlass der angefochtenen Entscheidung geführt hat, hat die Kommission zu diesem Punkt nur während der Erörterungen mit Irland in der zweiten Jahreshälfte 1992 und nur zu dem Zweck Stellung genommen, um Zweifeln Ausdruck zu geben, nicht aber, um Zusicherungen hinsichtlich der Berechtigung der Coillte Teoranta zum Bezug der genannten Prämien zu geben [26].

62. Solche „bestimmte Zusicherungen" lassen sich auch nicht aus dem Verhalten der Kommission nach Erhalt des Schreibens vom 26. Januar 1993 ableiten.

63. In der unterbliebenen Beantwortung dieses Schreibens kann keine „bestimmte Zusicherung" der Berechtigung der Coillte Teoranta zum Bezug von Beihilfen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 gegenüber der irischen Regierung liegen. Wie nämlich das Gericht in dem oben angeführten Urteil ausgeführt hat, ist die Nichtbeantwortung eines Schreibens durch die Kommission, sosehr dies auch zu tadeln ist, als solche nicht geeignet, ein berechtigtes Vertrauen des Absenders zu begründen [27].

64. Auch die Genehmigung des Mehrjahresprogramms für die Aufforstung (Anlage 5 zur Klageschrift), des operativen Programms für die Landwirtschaft, die ländliche Entwicklung und die Forstwirtschaft (Anlage 6 zur Klageschrift) sowie des strategischen Planes für die Entwicklung des Forstsektors (Anlage 7 zur Klageschrift) durch die Kommission kann meiner Meinung nach nicht als „bestimmte Zusicherung" der Kommission gegenüber Irland in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Zahlung der fraglichen Prämien angesehen werden.

65. In Bezug auf den Mehrjahresplan für die Aufforstung hat Irland nämlich den Einwand der Kommission nicht bestritten, dass sich darin keinerlei ausdrücklicher Verweis auf die Coillte Teoranta finde.

26 — Vgl. in demselben Sinne das Urteil vom 12. Oktober 2000, Cooke, auf das sich die Kommission zu Recht beruft. In Randnummer 44 dieses Urteils hat der Gerichtshof nämlich ausgeführt, dass „die Kommission zwar mehrere Schreiben nicht beantwortet [hat], die die Regierung des Vereinigten Königreichs an sie gerichtet hatte, [dass jedoch] aus deren schriftlichen Erklärungen hervor[geht], dass ihr seit Juli 1997 bekannt war, dass die Kommission Zweifel an der Richtigkeit der vom Vereinigten Königreich vorgenommenen Auslegung hatte und dass die Kommission ihr in einer bilateralen Sitzung am 30. September 1997 deutlich mitgeteilt hatte, dass sie diese Auslegung nicht teile".

27 — Urteil vom 27. März 1990, Chomel (Randnr. 27).

66. In den beiden anderen Programmen wird die Coillte Teoranta, wie die Kommission zu Recht bemerkt hat, zwar erwähnt, allerdings nicht als möglicher Begünstigter speziell der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 vorgesehenen Beihilfen. Wie ich oben erklärt habe, können öffentliche Unternehmen aufgrund dieser Verordnung verschiedenartige Beihilfen erhalten, wie z. B. die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b vorgesehenen. Dass die Coillte Teoranta in den genannten Programmen erwähnt wird, reicht demnach sicher nicht für die Annahme aus, dass ihre Genehmigung durch die Kommission eine „bestimmte Zusicherung" gegenüber der irischen Regierung dahin gehend darstellte, dass an diese Einrichtung Prämien zum Ausgleich von Einkommensverlusten nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c gezahlt werden können.

67. Anders verhielte es sich, wenn die irische Regierung, als sie der Kommission im Juli 1993 das Aufforstungsprogramm formell vorlegte, ihre Absicht klar bekräftigt hätte, ungeachtet der von der Kommission geäußerten Zweifel und der bis zu diesem Zeitpunkt ausgebliebenen Antwort auf ihr Schreiben vom 26. Januar 1993 der Coillte Teoranta die fragliche Prämie zu zahlen. In diesem Fall hätte die Genehmigung des Programms durch die Kommission zweifellos ein berechtigtes Vertrauen Irlands begründet, da die Kommission solche Programme nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2080/92 im Hinblick auf „ihre Vereinbarkeit mit [der genannten] Verordnung unter Berücksichtigung der Ziele dieser Verordnung und des Zusammenhangs zwischen den verschiedenen Maßnahmen" zu prüfen hat.

68. Was weiter den Vortrag der irischen Regierung betrifft, die Kommission habe von der Zahlung der genannten Prämien schon vor der Überprüfung, die der angefochtenen Entscheidung zugrunde lag, erfahren, aber keine Einwände erhoben, so wird dies von der Kommission bestritten; Irland hat keinen Beweis geliefert.

69. Daher bin ich der Ansicht, dass die Kommission mit der angefochtenen Entscheidung nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen hat.

70. Zu prüfen bleibt, ob die Kommission, wie Irland vorträgt, aufgrund der Nichtbeantwortung des Schreibens vom 26. Januar 1993 gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 10 EG verstoßen hat.

71. Dazu ist zunächst zu bemerken, dass Irland, wie sich aus dem Vorstehenden er-

gibt, aus der ausbleibenden Antwort der Kommission nicht schließen durfte, dass die Prämien, die es Coillte Teoranta zu zahlen beabsichtigte, rechtmäßig seien. Ich sehe deshalb nicht, wie dieses Verhalten die Kommission daran hindern sollte, die von Irland unter Verstoß gegen die Verordnung Nr. 2080/92 getätigten Ausgaben von der Finanzierung durch den EAGFL auszuschließen.

72. In diesem Sinne scheint sich mir auch der Gerichtshof in der Rechtssache C-56/90, Kommission/Vereinigtes Königreich [28], ausgesprochen zu haben, wenn auch in einem etwas anderen Zusammenhang. In diesem Urteil hat der Gerichtshof nämlich ausgeführt, dass ein zur Durchführung einer Richtlinie verpflichteter Mitgliedstaat daraus, dass die Kommission angesichts einer Mitteilung über die Art und Weise, in der dieser Mitgliedstaat die Umsetzung zu gewährleisten beabsichtige, zunächst untätig geblieben ist, nicht schließen kann, dass die Kommission auch den Inhalt der Mitteilung genehmigt hat, da es an einer Bestimmung dieser Richtlinie fehlt, die die Kommission verpflichtete, innerhalb einer bestimmten Frist zu reagieren. Nach der Auffassung des Gerichtshofes ist es nämlich Sache der Kommission, zu entscheiden, wann sie Einwendungen vorbringen möchte; nichts hindert sie daran, anschließend ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

73. Zudem verpflichtet Artikel 10 EG, wie die irische Regierung vorgetragen hat, zwar auch die Gemeinschaftsorgane zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten [29]; ebenso zu betonen ist aber, dass diese Verpflichtung ihrer Natur nach eine beiderseitige ist.

74. Auch wenn die Kommission diese Verpflichtung verletzt hat, indem sie das Schreiben vom 26. Januar 1993 unbeantwortet ließ [30], hat Irland mit seinem anschließenden Verhalten doch die gleiche Verletzung begangen.

75. Obwohl Irland nämlich nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70, der zudem ein Ausdruck des Artikels 10 EG ist [31], die spezielle Verpflichtung oblag, alles Erforderliche zu tun, um sich zu vergewissern, dass sein Aufforstungsprogramm mit den Gemeinschaftsvorschriften übereinstimmte, hat es, als es der Kommission im Juli 1993 dieses Programm vorlegte, die Art der Beihilfen, die es der Coillte Teoranta zu zahlen beabsichtigte, nicht genau angegeben. Durch diese Unterlassung wurde die Kommission daran gehindert, sich formell zur Vereinbarkeit der genannten Beihilfen mit der

28 — Urteil vom 14. Juli 1993 (Slg. 1993, I-4109, Randnrn. 12 bis 15).

29 — Vgl. Urteil vom 26. November 2002 in der Rechtssache C-275/00 (Kommission/First NV, Slg. 2002, I-10943, Randnr. 49).

30 — Das ist nicht sicher; das Schreiben vom 26. Januar 1993 hat der Kommission nur einige Informationen geliefert, diese aber nicht zu einer Antwort aufgefordert.

31 — Vgl. unter vielen anderen die Urteile vom 2. Juni 1994 in der Rechtssache C-2/93 (Exportslachterijen van Oordegem, Slg. 1994, I-2283, Randnrn. 17 und 18), vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-209/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-5655, Randnr. 43) und vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-235/97 (Frankreich/Kommission, Slg. 1998, I-7555, Randnr. 45).

Verordnung Nr. 2080/92 zu äußern, wie es Artikel 5 Absatz 2 dieser Verordnung vorsieht.

76. Aus den oben genannten Gründen bin ich daher der Auffassung, dass der zweite Klagegrund in allen seinen Teilen unbegründet und daher zusammen mit der Klage insgesamt abzuweisen ist.

IV — Kosten

77. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Dem entsprechenden Antrag der Kommission ist angesichts meiner obigen Ausführungen zum Ausgang des Verfahrens stattzugeben.

V — Ergebnis

78. Angesichts der oben ausgeführten Überlegungen schlage ich dem Gerichtshof deshalb vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Irland trägt die Kosten des Verfahrens.