JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
6 päivänä helmikuuta 2003 [1]

1. Esillä olevassa asiassa Irlanti on vaatinut EY 230 artiklan nojalla Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (jäljempänä EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 5 päivänä heinäkuuta 2000 tehdyn komission päätöksen 2000/449/EY osittaista kumoamista. [2] Kumoamista on vaadittu erityisesti siltä osin kuin varainhoitovuosien 1997 ja 1998 osalta päätöksessä ei hyväksytty EMOTR:sta maksettavaksi yhteensä 4 844 345,35 euron suuruista summaa vastaavaa yhteisörahoituksen osuutta eräistä Irlannin Coillte Teorantalle (Irish Forestry Board Limited, Irlannin metsävirasto, jäljempänä metsävirasto) maksamista metsitystuista.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva lainsäädäntö*

2. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 [3] 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että EMOTR:n tukiosastosta rahoitetaan yhteisön sääntöjen mukaisesti yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn yhteydessä aloitetut maatalousmarkkinoiden säätelyyn tähtäävät interventiot.

3. Tämän asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1287/95, [4] 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa esitetään, mitä menettelyä komission on noudatettava sen todettua, ettei kyseisiä menoja ole suoritettu yhteisön sääntöjen mukaisesti (sääntöjenmukaisuuden tarkastus). Tällä säännöksellä komissiolle annetaan valtuudet sen neuvoteltua rahastokomitean kanssa päättää kyseisten menojen osalta mahdol-

1 — Alkuperäinen kieli: italia.
2 — EYVL L 180, s. 49.
3 — EYVL L 94, s. 13.
4 — EYVL L 125, s. 1.

lisesta yhteisörahoituksen epäämisestä. Ennen tällaista päätöstä komission ja asianomaisen jäsenvaltion on kuitenkin käytävä komission suorittamien tarkastusten tuloksista kahdenvälinen keskustelu, jonka perusteella molemmat osapuolet pyrkivät sopimukseen jatkotoimenpiteistä. Jollei sopimukseen päästä, jäsenvaltio voi pyytää käynnistämään menettelyn, jossa pyritään molempien osapuolten kantojen yhteensovittamiseen. Sovittelumenettelyn tuloksista laaditaan kertomus, joka komission on tutkittava ennen rahoituksen epäämistä koskevaa päätöstä.

4. Asetus N:o 729/70 on sittemmin kumottu ja korvattu yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1258/1999.[5] Tämä asetus on sen 20 artiklan mukaisesti tullut voimaan 3.7.1999, mutta sitä sovelletaan "1 päivästä tammikuuta 2000 alkaen toteutettuihin menoihin".

5. Sovittelumenettelyä, josta säädetään asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa, sovelletaan sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/442/EY.[6] Päätöksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan sovittelumenettelystä vastaa komission yhteyteen perustettava elin (sovitteluelin), jonka on pyrittävä lähentämään osapuolten toisistaan poikkeavia kantoja ja laadittava menettelyn lopputuloksesta kertomus, johon liitetään mahdolliset kiistanalaiset havainnot, jos pyrkimykset eivät tuota toivottua tulosta. Päätöksen 2 kohdan a alakohdassa täsmennetään tältä osin, että sovitteluelimen kanta "ei vaikuta komission lopulliseen tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan päätökseen — — ".

B *Metsitystoimenpiteitä koskevia tukia sääntelevä lainsäädäntö*

6. Neuvoston asetuksella N:o 2080/92, joka on annettu 30.6.1992,[7] on perustettu maatalouden metsitystoimenpiteitä koskeva yhteisön tukijärjestelmä, jonka rahoitukseen EMOTR:n tukiosasto osallistuu. Kuten asetuksen 1 artiklan toisen kohdan a alakohdasta ilmenee, kyseisen järjestelmän tavoitteena on erityisesti edistää "metsitystä maatalousmaan vaihtoehtoisena käyttönä".

7. Asetuksen N:o 2080/92 2 artiklassa luetellaan tukitoimenpiteet, jotka voivat

5 — EYVL L 160, s. 103.

6 — EYVL L 182, s. 45.

7 — EYVL L 215, s. 96.

sisältyä järjestelmään, ja yksilöidään toimenpiteiden mahdolliset edunsaajat. Tässä artiklassa säädetään erityisesti seuraavaa:

"1. Tukijärjestelmään voi sisältyä:

a) metsityskustannusten korvaamiseen tarkoitettuja tukia;

b) sellainen vuotuinen palkkio metsitetyltä hehtaarilta, jonka tarkoituksena on korvata metsitettyjen alueiden hoitokustannukset viiden ensimmäisen vuoden ajan;

C) sellainen vuotuinen palkkio metsitetyltä hehtaarilta, jonka tarkoituksena on korvata maatalousmaan metsityksestä johtuvat tulonmenetykset;

— —.

2. a) Edellä 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettuja tukia voidaan myöntää kaikille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, jotka metsittävät maatalousmaata.

b) Edellä 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetut tuet hyvitetään ainoastaan, jos niitä on myönnetty:

— maataloustuottajille, joita maatalouden varhaiseläketukea koskevasta yhteisön järjestelmästä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2079/92 tarkoitettu varhaiseläkejärjestelmä ei koske,

— jollekin muulle yksityisoikeudelliselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle.

— —.

3. Lisäksi järjestelmään voi kuulua yhteisön rahoitusosuus jäsenvaltioiden toimivaltaisten julkisten viranomaisten metsittämän maatalousmaan metsityskustannuksiin."

8. Asetuksen N:o 2080/92 4 artiklan 1 kohdan nojalla:

"1. Jäsenvaltiot toteuttavat 2 artiklassa tarkoitetun tukijärjestelmän monivuotisten

kansallisten tai alueellisten 1 artiklassa tarkoitettuihin tavoitteisiin tähtäävien ohjelmien avulla; ohjelmissa määritetään erityisesti:

— edellä 2 artiklassa tarkoitettujen tukien määrät ja kesto metsitykseen käytettävien eri puulajien ja tyyppien todellisten metsitys- ja hoitokustannusten tai tulonmenetyksen perusteella,

— —."

9. Asetuksen 5 artiklassa säädetään näiden ohjelmien tutkimusmenettelystä. Erityisesti 5 artiklan 1—3 kohdassa todetaan seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot toimittavat komissiolle 4 artiklassa tarkoitettuja kansallisia tai alueellisia ohjelmia koskevat suunnitelmat sekä lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka ovat olemassa tai jotka ne aikovat hyväksyä tämän asetuksen soveltamisen mahdollistamiseksi ennen 30 päivää heinäkuuta 1993, ja mukaan on liitettävä arvio kustannuksista, jotka ohjelmien toteuttamisesta vuosittain aiheutuu.

2. Komissio tutkii jäsenvaltioiden toimittamat tiedot määrittääkseen:

— ovatko ne tämän asetuksen mukaisia ottaen huomioon tämän asetuksen tavoitteet ja eri toimenpiteiden väliset yhteydet,

— niiden toimenpiteiden luonteen, joiden rahoitukseen se osallistuu,

— niiden kustannusten kokonaismäärän, joihin se osallistuu.

3. Komissio päättää kansallisten tai alueellisten ohjelmien hyväksymisestä ottaen huomioon 2 kohdassa tarkoitetut tekijät. — — "

II Tosiasiat ja asian käsittelyn vaiheet

10. Irlannissa 30.3.—3.4.1998 tehdyn tarkastuksen jälkeen komission yksiköt sel-

vittivät, olivatko asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti metsävirastolle korvauksena maatalousmaan metsityksestä johtuvista tulonmenetyksistä myönnetyt tuet yhteensoveltuvia yhteisön lainsäädännön kanssa.

11. Tässä yhteydessä asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun menettelyn päätyttyä komission yksiköt ilmoittivat 3.8.1999 [8] Irlannille aikomuksestaan esittää yhteisön osarahoituksen epäämistä metsäviraston maksamilta korvaavilta tuilta 1.8.1996 lähtien, koska metsävirasto oli komission mielestä luonteeltaan julkinen toimija, eikä sille siten voitu myöntää kyseisiä asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisia tukia. Samassa yhteydessä komission yksiköt tähdensivät Irlannin viranomaisille — jotka väittivät, että niille oli syntynyt perusteltu luottamus riidanalaisten maksujen lainmukaisuudesta — ettei ollut näyttöä siitä, että komissio olisi aikaisemmin hyväksynyt kyseisten tukien maksamisen metsävirastolle.

12. Irlanti pyysi näin ollen 11.10.1999 päätöksen 94/442/EY mukaisen sovittelumenettelyn aloittamista. Sovitteluelin tyytyi toteamaan 30.3.2000 päivätyssä loppukertomuksessaan ottamatta kantaa metsäviraston oikeudelliseen asemaan tai siihen, oliko Irlannin perusteltu luottamus syntynyt, että osapuolten eriäviä kantoja oli mahdotonta sovittaa yhteen. [9] Otettuaan huomioon mainitun kertomuksen komission yksiköt ehdottivat rahoituskorjausta, josta oli jo 3.8.1999 päivätyssä kirjeessä ilmoitettu. Komission kollegio päätti hyväksyä ehdotuksen 5.7.2000.

13. Irlanti nosti päätöstä vastaan tässä käsiteltävän kanteen.

III Oikeudellinen tarkastelu

14. Irlanti esittää kanteensa perusteeksi kahta seikkaa:

— Komissiolla ei ollut toimivaltaa tehdä kanteen kohteena olevaa päätöstä, koska päätöstä tehtäessä asetus N:o 729/70 tai sitä seurannut asetus N:o 1258/1999 eivät taanneet komissiolle tarvittavia valtuuksia.

8 — Maatalouden pääosaston 3.8.1999 päivätty kirje nro 3907 (kanteen liite 8).

9 — Ks. sovitteluelimen loppukertomus asiassa 99/IRL/147 (6 ja 7 kohta sekä yhteenveto), joka toimitettiin Irlannin viranomaisille 30.3.2000 päivätyssä kirjeessä nro 8902 (kanteen liite 10).

— Perustamissopimuksen soveltamiseen liittyviä oikeussääntöjä on rikottu, koska Irlannin mielestä komissio on virheellisesti pitänyt metsävirastoa "julkisena viranomaisena", eikä asetuksessa N:o 2080/92 tarkoitettuna "yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä", ja komissio on jättänyt noudattamatta itseään koskevaa yhteistoimintavelvoitetta sekä loukannut oikeusvarmuutta sekä hyvän hallinnoinnin ja luottamuksensuojan periaatteita.

15. Tarkastelen kumpaakin perustetta tässä järjestyksessä.

A *Väite, jonka mukaan komissiolla ei ollut toimivaltaa tehdä kanteen kohteena olevaa päätöstä*

Asianosaisten lausumat

16. Irlannin hallitus väittää, että 5.7.2000 yksikään yhteisön säännös ei antanut komissiolle kanteen kohteena olevan päätöksen tekemiseen tarvittavaa toimivaltaa. Asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohta, jota pidettiin perusteena päätökselle, ei tosiasiassa voinut olla asianmukainen oikeudellinen perusta päätökselle, koska säännös oli jo kumottu asetuksen N:o 1258/1999 16 artiklan 1 kohdalla 3.7.1999, jolloin mainittu asetus tuli voimaan. Kanteen kohteena olevan päätöksen oikeudellisena perustana ei voinut myöskään olla asetus N:o 1258/1999, sillä sitä voidaan sen 20 artiklan mukaisesti soveltaa ainoastaan 1.1.2000 alkaen maksettuihin menoihin, kun kanteen kohteena oleva päätös koskee sen sijaan varainhoitovuosien 1997 ja 1998 menoja.

17. Kantajana olevan hallituksen mielestä näin on etenkin siksi, ettei asetukseen N:o 1258/1999 sisälly siirtymäsäännöstä, jonka perusteella vielä 3.7.1999 jälkeen asetusta N:o 729/70 voidaan soveltaa asetuksen kumoamisesta huolimatta. Vaikka voidaankin epäillä, että tällä poisjätöllä olisi tarkoituksellisesti haluttu viedä komissiolta toimivalta päättää maatalousmenoista asetuksen N:o 1258/1999 voimaantulon ja 1.1.2000 välisenä aikana, sen perusteella ei voida olettaa olemassa olevaksi implisiittistä säännöstä, joka antaa komissiolle tällaisen toimivallan. Irlannin hallituksen mielestä tältä osin ei voida myöskään vedota asetuksen N:o 729/70 ja asetuksen N:o 1258/1999 väliseen jatkuvuuteen siten, että tukeuduttaisiin jälkimmäisen asetuksen johdanto-osan sanamuotoon ja siihen, että kyseisen asetuksen liitteessä annetaan luettelo vastaavuuksista kumotun asetuksen säännösten kanssa. Irlannin hallituksen mielestä nämä seikat eivät voi korvata nimenomaisen säännöksen puutetta.

18. Komissio huomauttaa tähän, että kanteen kohteena olevalle päätökselle löytyy asianmukainen oikeudellinen perusta ase-

tuksesta N:o 729/70, jonka kumoaminen asetuksella N:o 1258/1999 ei sulje pois sitä, että asetusta voidaan soveltaa ennen 1.1.2000 maksettuihin menoihin. Vastaajan mielestä on siis ilmeistä, että asetuksen N:o 1258/1999 on tarkoitus korvata keskeytyksettä asetus N:o 729/70, jonka säännöksiä sen oli määrä muuttaa ja muotoilla uudelleen. Mikään ei viittaa siihen, että jälkimmäisen asetuksen kumoamisella yhteisön lainsäätäjä olisi halunnut komission menettävän toimivallan evätä sääntöjenvastaisuuksien ilmetessä 3.7.—31.12.1999 välisenä aikana ennen 1.1.2000 maksettujen maatalousmenojen rahoituksen. Sitäkään ei pidä komission mielestä jättää huomiotta, että jos asetusta N:o 729/70 ei olisi voitu soveltaa 3.7.—31.12.1999 välisenä aikana, ei olisi oikeudellista perustaa myöskään niille tämän asetuksen perusteella toteutetuille toimenpiteille, joiden tarkoituksena oli korvata jäsenvaltioille tuona ajanjaksona aiheutuneet maatalousmenot.

19. Vaikka komissio myöntää yhteisön lainsäätäjän jättäneen huomiotta siirtymävaiheen järjestelmän, se katsoo, että asetukseen N:o 1258/1999 sisältyy epäsuorasti siirtymäsäännös, jonka tarkoituksena on, että 1.1.2000 saakka maksettuja menoja voidaan edelleen säännellä edellisellä asetuksella. Komissio vetoaa tämän tulkinnan tueksi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Alankomaat vastaan komissio 6.3.2001 antamaan tuomioon,[10] jossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että EMOTR:n tilien tarkastamisessa ja hyväksymisessä tarvitaan joustavuutta tietyn säännöksen soveltamisajanjakson määrittämisessä, koska maatalousmenojen tarkastusmenettely jatkuu useita vuosia sen jälkeen, kun varsinaiset menot on maksettu.

10 — Asia C-278/98 (Kok. 2001, s. I-1501, 77—83 kohta).

Arvio

20. Kahdesta edellä esitetystä väitteestä kannatan jälkimmäistä. En siis katso, että asetuksen N:o 1258/1999 16 ja 20 artiklan perusteella voidaan päätyä Irlannin esittämään lopputulokseen, joka on mielestäni kaiken lisäksi suoraan ristiriidassa mainitun asetuksen ja jo aiemman asetuksen N:o 729/70 säännösten tarkoitusten kanssa.

21. Tässä yhteydessä on muistettava, että näillä asetuksilla ei pelkästään säännellä komission toimivaltuuksia EMOTR:n tilien tarkastamisen ja hyväksymisen alalla — eli varmistettaessa jäsenvaltioiden maksajavirastojen tilien muodollinen sääntöjenmukaisuus[11] ja kyseisten virastojen maksamien menojen yhteensoveltuvuus yhteisön lainsäädännön kanssa[12] — vaan ne koskevat yleisemmin koko yhteisen maa-

11 — Sen menettelyn avulla, josta säädetään ensimmäisen kerran asetuksen N:o 729/70, sellaisena kuin se on muutettuna, 5 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja myöhemmin asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 3 kohdassa.

12 — Sen menettelyn avulla, josta säädetään asetuksen N:o 729/70, sellaisena kuin se on muutettuna, 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa, ja joka on siitemmin olennaiselta osaltaan otettu osaksi asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohtaa. Tältä osin ks. myös edellä 3 kohta.

talouspolitiikan rahoitustapoja. Kuten komissio on oikeutetusti korostanut, Irlannin esittämä väite ei tarkoittaisi pelkästään sitä, että asetuksen N:o 1258/1999 tultua voimaan komissio ei voisi enää tarkastaa, ovatko jäsenvaltioiden asetuksen N:o 729/70 voimassaoloaikana maksamat maatalousmenot yhteensoveltuvia yhteisön lainsäädännön kanssa, koska ei olisi oikeudellista perustaa evätä niiden rahoitusta EMOTR:sta, vaan lisäksi vaikutuksena olisi se, että 31.12.1999 mennessä maksettujen maatalousmenojen — joista mainittakoon etenkin jäsenvaltioiden kuukausittaisten ennakkojen maksaminen — rahoittamiseksi tehdyt toimet, jotka komissio on toteuttanut asetuksen N:o 1258/1999 voimaantulon jälkeen, mutta joissa sovelletaan asetusta N:o 729/70, menettäisivät oikeudellisen perustansa. [13] Jos tämä väite olisi perusteltu, yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusmekanismit olisivat voineet käynnistyä uudelleen vasta 1.1.2000 lähtien maksettujen menojen osalta.

22. Toisin sanoen Irlannin hallituksen tulkinnan hyväksymisen olisi johdettava siihen, että asetuksen N:o 729/70 kumonnut asetus N:o 1258/1999 ei tehnyt pelkästään mahdottomaksi 3.7.—31.12.1999 välisenä aikana valvoa jäsenvaltioiden asetuksen N:o 729/70 voimassaoloaikana maksamien maatalousmenojen säännönmukaisuutta vaan jopa keskeytti tilapäisesti yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen neuvoston asetuksen N:o 25 2 artiklan 2 kohdassa vahvistetun periaatteen vastaisesti. [14] Tämän asetuksen mukaan yhteisö vastaa yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisesta johtuvista taloudellisista seurauksista. Minun on yhdyttävä vastaajan näkemykseen siitä, että näin jyrkälle ratkaisulle olisi pitänyt löytää oikeudellista vahvistusta ainakin asetuksen N:o 1258/1999 johdanto-osasta. Kuitenkin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan ainoastaan, että asetus N:o 729/70 kumottiin lähinnä siksi, että selkiyttäminen oli tarpeellista asetukseen siihen mennessä tehtyjen lukuisten muutosten vuoksi.

23. Mielestäni asetuksen N:o 1258/1999 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava näiden näkökohtien valossa. Tästä näkökulmasta korostettakoon sitä, että vaikka asetuksessa ei nimenomaisesti säädetä, että asetusta N:o 729/70 sovelletaan 3.6.1999 jälkeisenä aikana, siinä ei myöskään suljeta sitä pois. Päinvastoin tämä lopputulos vaikuttaisi noudattelevan täysin sitä lainsäätäjän ilmeistä aikomusta asetuksen N:o 729/70 kumoamisesta ainoastaan sen säännösten muotoilemiseksi selkeyden vuoksi uudelleen. Mielestäni tämä on

13 — Asetuksen N:o 729/70, sellaisena kuin se on muutettuna (ja sittemmin sisällytettynä asetuksen N:o 1258/1999 5 artiklaan ja 7 artiklan 2 kohtaan), 4 artiklan 5 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdan a alakohdassa esitetyn maatalousmenojen rahoitusjärjestelmän mukaan jäsenvaltioiden on asetettava EMOTR:n menojen kattamiseksi tarvittavat määrärahat maksajavirastojensa käyttöön niiden tarpeiden mukaisesti, ja sen jälkeen ne korvataan yhteisön varoista kuukausittaisina ennakkoina kyseisistä menoista tehdyn arvion perusteella. Komissio päättää rahastokomiteaa kuultuaan, kuinka paljon näitä viitekauden aikana jo toteutuneiden menojen perusteella laskettavia ennakkomaksuja maksetaan.

14 — EYVL 1962, 30, s. 991.

lisäksi yhdenmukaista sen kanssa, mitä yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Klomp antamassaan tuomiossa,[15] jossa todetaan, että " — — jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteisen periaatteen mukaisesti kun lakia muutettaessa lainsäätäjä ei ilmaise päinvastaista tahtoaan, on syytä puoltaa oikeudellisten rakenteiden jatkuvuutta".[16]

24. Näin ollen olen sitä mieltä, että sekä asetuksen N:o 1258/1999 että asetuksen N:o 729/70 säännösten nojalla ja edellä mainittujen periaatteiden valossa komissiolla oli toimivaltaa tehdä kanteen kohteena oleva päätös. Näillä perusteilla katson, että ensimmäinen kanneperuste on aiheeton ja se on hylättävä.

B *Perustamissopimuksen soveltamiseen liittyvien oikeussääntöjen väitetty rikkominen*

25. Irlanti jakaa toisen kanneperusteensa neljään osaan. Ensimmäisessä ja toisessa osassa, joita on syytä käsitellä yhdessä, Irlanti väittää, ettei metsävirastoa voida pitää asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna "julkisena viranomaisena" vaan saman asetuksen 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna "yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä" ja siten kelpoisena vastaanottamaan mainitun artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetut tuet.

26. Kolmannessa ja neljännessä osassa, joita on myös syytä käsitellä yhdessä, Irlanti vetoaa siihen, ettei komissio ole noudattanut yhteistoiminnan ja hyvän hallinnon velvoitteita ja on loukannut myös oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita.

1. Metsäviraston pitäminen asetuksessa N:o 2080/92 tarkoitettuna "yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä"

Asianosaisten lausumat

27. Toisen kanneperusteen ensimmäiseen ja toiseen osaan liittyen Irlannin hallitus kertoo, että metsävirasto perustettiin vuonna 1988 private limited companyna, jota säännellään Irlannin yhtiölailla ja jonka tarkoituksena on täyttää samalta vuodelta olevassa metsälaissa (Irish Forestry Act, jäljempänä metsälaki) mainitut tavoitteet. Tässä laissa säädetään sellaisen yhtiön perustamisesta, jonka tehtäviin kuuluu hoitaa kaupalliselta pohjalta metsätaloutta ja siihen liittyvää toimintaa,

15 — Asia 23/68, tuomio 25.2.1969 (Kok. 1969, s. 43).
16 — Tuomion 13/14 kohta.

kehittää ja ylläpitää metsäteollisuutta sekä osallistua muiden toimijoiden kanssa näiden tavoitteiden mukaiseen metsätaloustoimintaan. Metsäviraston perustamisen yhteydessä Irlannin hallitus siirsi metsäviraston omistukseen noin 400 000 hehtaaria metsää ja muuta omaisuutta viraston tehtäväksi laissa säädetyn toiminnan harjoittamista varten ja sai vastineeksi metsäviraston koko osakekannan.

28. Tämän perusteella Irlanti väittää komission toimineen virheellisesti, kun se ei katsonut metsäviraston kuuluvan asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun palkkioon oikeutettujen saajien joukkoon. Tämä johtuu kantajana olevan hallituksen mielestä siitä, että tukikelpoisena saajana on pidettävä ketä tahansa asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista "yksityisoikeudellista oikeushenkilöä" riippumatta siitä, että tällainen oikeushenkilö voi myös olla saman asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu "julkinen viranomainen". Asetuksesta siis puuttuu erityissäännös, joka jättäisi julkiset viranomaiset 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun palkkion ulkopuolelle.

29. Tällainen päätelmä vastaa kantajana olevan hallituksen mielestä myös asetuksen N:o 2080/92 tavoitetta eli maatalousmaan metsitysten edistämistä mahdollisimman paljon. Se, että 2 artiklan 2 kohdan b alakohtaa tulkittaisiin suppeasti, eli siten, että metsävirasto jätettäisiin 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen tuensaajien ulkopuolelle, tarkoittaisi välttämättä asetuksen soveltamisalan rajoittamista, mikä estäisi mainittuja tarkoituksia toteutumasta täysin.

30. Irlannin hallitus jatkaa, että tällainen tulkinta on kuitenkin ristiriidassa 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan sanamuodon kanssa ja saman kohdan "yksityisoikeudellisen oikeushenkilön" käsitteen kanssa. Kantajana olevan hallituksen mielestä yhteisön lainsäätäjä on tällaisella ilmauksella pyrkinyt ennen kaikkea yksilöimään ne osakeyhtiöt, jotka eivät voi tarjota omia osakkeitaan yleisesti merkittäviksi, jollaisista on kyse Irlannin oikeusjärjestykseen kuuluvassa "private limited companyssa" eli siinä yhtiömuodossa, jonka mukaiseksi metsävirasto on perustettu.

31. Lisäksi kantajana olevan hallituksen mielestä asetuksessa N:o 2080/92 tarkoitettu "yksityisoikeudellisen oikeushenkilön" käsite voidaan johtaa vastakohtaispäättelyllä yhteisön lainsäädännössä julkisten hankintojen osalta käytettävästä "julkisoikeudellisen elimen" käsitteestä. Jotta elin on tämän lainsäädännön mukaan katsottava "julkisoikeudelliseksi elimeksi", sen erityisenä tarkoituksena on oltava yleisen edun mukaisten, muiden kuin teollisten tai kaupallisten tarpeiden tyydyttäminen. Koska metsävirasto harjoittaa toimintaansa pelkästään teolliselta ja kaupalliselta pohjalta, se ei täytä kantajan mielestä mainittua edellytystä.

32. Irlanti myöntää, että metsävirastoon voidaan soveltaa yhteisön "julkisen yrityksen" käsitettä, koska lähes kaikki sen osakkeet ovat Irlannin valtion hallussa. Tällä ei kuitenkaan ole esillä olevassa asiassa merkitystä, sillä kantajana olevan hallituksen mielestä asetuksessa N:o 2080/92 luetellaan tukitoimien edunsaajiksi kelpaavat ryhmät yksinomaan niiden oikeudellisen aseman perusteella niiden omistajasta riippumatta.

33. Irlanti tähdentää edellä esitettyihin näkökohtiin nähden toissijaisesti, että vaikkei metsävirasto olisikaan asetuksessa N:o 2080/92 tarkoitettu "yksityisoikeudellinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö", sitä ei voida kuitenkaan pitää saman asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna "julkisena viranomaisena". Tältä osin Irlanti riitauttaa sen, että komissio vetoaa asiassa komissio vastaan Irlanti annettuun tuomioon [17] ja asiassa Connemara Machine Turf annettuun tuomioon, [18] joissa metsävirastoa on pidetty julkisia tavarahankintoja koskevassa lainsäädännössä (direktiivi 77/62/ETY) tarkoitettuna "hankintaviranomaisena". Irlannin hallituksen mukaan nämä tuomiot ovat esillä olevassa asiassa merkityksettömiä ensinnäkin siksi, ettei yhteisön oikeudessa ole "julkisesta viranomaisesta" yhtenäistä käsitettä. Toiseksi kyseisen hallituksen mielestä nämä ratkaisut on tehty ajattelemattomasti, sillä yhteisöjen tuomioistuin on toiminut virheellisesti sekä siinä, että se on metsäviraston oikeudellista asemaa arvioidessaan soveltanut ns. "funktionaalista" lähestymistapaa, että siinä, että se on katsonut Irlannin valtion ainakin välillisesti valvovan kyseisen viraston tekemiä julkisia tavarahankintoja.

34. Omasta puolestaan komissio muistuttaa ennen kaikkea ja yleisellä tasolla, että asetuksessa N:o 2080/92 erotetaan selvästi "yksityisoikeudellisille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille" tarkoitetut tuet, joista säädetään 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, 2 artiklan 3 kohdan nojalla "julkisille viranomaisille" osoitetuista tuista. Asetuksen johdanto-osan kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan yksiselitteisesti, että ne tuet, joista säädetään 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, on osoitettu maataloustuottajille ja muille maatalousmaata metsittäville yksityishenkilöille kuin maataloustuottajille. Sen sijaan johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa mainitaan eri yhteydessä julkisten viranomaisten metsitystoiminta. Komissio huomauttaa lisäksi, että jos yhteisön lainsäätäjän aikomuksena ei olisi ollut jättää julkisia viranomaisia kanteen kohteena olevien tukien ulkopuolelle, sillä, että kyseinen lainsäätäjä on erottanut asetuksessa N:o 2080/92 tarkoitettujen eri tukitoimien 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaiset edunsaajat saman kohdan b alakohdan mukaisista edunsaajista, ei olisi merkitystä.

35. Tämän jälkeen komissio osoittaa esillä olevassa asiassa irlantilaiseen lainsäädäntöön ja käytäntöön tekemiensä täsmällisten viittausten avulla, että, toisin kuin kantaja väittää, Irlannin valtiolla on

17 — Asia C-353/96, tuomio 17.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8565).
18 — Asia C-306/97, tuomio 17.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8761).

suhteessa toimintaansa harjoittavaan metsävirastoon merkittävä valvontavalta, eikä virastoa voida rinnastaa tavanomaiseen yksityiseen yritykseen.

36. Lopuksi komissio toteaa, että asiassa komissio vastaan Irlanti annetusta tuomiosta ja asiassa Connemara Machine Turf annetusta tuomiosta ilmenee, että metsäviraston tehtävänä on julkisen palvelun harjoittaminen. Sen lisäksi, että viraston omistuksessa on 12 kansallispuistoa, joihin on vapaa pääsy, sen tarkoituksena on myös vastata vapaa-ajan viettoon, urheiluun, opetukseen, tieteeseen ja kulttuuriin tarvittavien tilojen ja alueiden suunnittelusta ja hoidosta.

Arvio

37. Käsitykseni on, että arvioitaessa sitä, onko metsävirastolla oikeus asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun tulonmenetysten perusteella maksettavaan korvaavaan palkkioon, on ensimmäiseksi ymmärrettävä mainitun asetuksen 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa käytetty "yksityisoikeudellisen yksityishenkilön" käsitteen merkitys. Vasta sen jälkeen, kun käsitteen merkitys on selvillä, voidaan päätellä, sisältyykö metsävirasto tähän käsitteeseen ja onko sille siten myönnetty asianmukaisesti mainittu palkkio.

38. Tämän vuoksi huomautan ennen kaikkea siitä, ettei kyseistä käsitettä voida määritellä yksittäisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten perusteella. Tämä ei johdu pelkästään siitä, että tällä tavoin käsitteen merkitys saattaisi vaihdella eri maiden välillä, vaan myös siitä, että merkitys voi olla joillekin oikeusjärjestyksille täysin vieras, kuten esimerkiksi Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestyksille ja yleensä Common Law -oikeusjärjestyksille, mistä Irlannin hallitus on muistuttanut.

39. Pyrkiessään kaikesta huolimatta löytämään käsitteen määritelmälle kiinnekohdan omasta oikeusjärjestyksestään Irlannin hallitus väittää, että joistakin asetuksen N:o 2080/92 kieliversioista voidaan päätellä, että kyseinen käsite vastaa Irlannin yhtiöoikeudessa esiintyvää private limited companya. On kuitenkin ilmeistä, että jos tämä tulkinta hyväksytään, vaarana on, ettei asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohtaa voida soveltaa niissä jäsenvaltioissa, joissa ei ole irlantilaista private limited companya vastaavia yhtiömuotoja. Tämä olisi vastoin tehokkaan vaikutuksen ja yhteisön oikeuden sääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen periaatteita.

40. Kuten monissa muissakin tapauksissa, on totta, että myös "yksityisoikeudellisen yksityishenkilön" käsitteen on mielestäni oltava yhteisön oikeuteen perustuva käsite, jota on tulkittava siinä yhteydessä, missä sitä käytetään, eli asetuksen N:o 2080/92

tarkoitusten ja siihen sisältyvien säännösten perusteella. Ainoastaan silloin, kun käsitteen merkitystä ei voida tulkita tällä tavoin, voidaan mahdollisesti vedota yhteisön oikeuden muihin säännöksiin sisältyviin samantapaisiin ilmauksiin.

41. Tässä mielessä kannatan komission esittämää tulkintaa asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetusta "yksityisoikeudellisen yksityishenkilön" käsitteestä. Kuten komissio on vakuuttanut, tällä ilmauksella yhteisön lainsäätäjä on pyrkinyt rajaamaan maatalousmaan metsityksestä johtuvia tulonmenetyksiä korvaavien palkkioiden myöntämisen koskemaan ainoastaan maataloustuottajia ja valtion hallintoon kuulumattomia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jolloin tuensaajien ulkopuolelle eivät siis jää pelkästään asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa mainitut "julkiset viranomaiset" vaan myös kaikki julkisesti hallinnoidut toimijat.

42. Komission selityksen mukaan tätä ulkopuolelle jättämistä voidaan perustella sillä, että kyseinen palkkio sisältyi niihin aloitteisiin, joiden tarkoituksena oli edistää luopumista maatalousmaan viljelystä. Aloitteen tehostamiseksi neuvosto antoi maanviljelijöiden lisäksi myös muille yksityisille henkilöille mahdollisuuden hyödyntää tätä etua. Neuvosto ei kuitenkaan pitänyt tarpeellisena mahdollisuuden antamista julkisille viranomaisille, joille oli kuitenkin mahdollista myöntää metsitystukia, joista säädetään asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 3 kohdassa, tai julkisille yrityksille, joille voitiin myöntää metsityskustannuksiin ja metsitettyjen maiden hoitokustannuksiin tarkoitettuja tukia, joista säädetään saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa.

43. Kuten komissio perustellusti huomauttaa, se, että tämä oli lainsäätäjän tarkoitus, ilmenee myös asetuksen johdanto-osan kuudennesta ja seitsemännestä perustelukappaleesta, joissa selvitetään ne syyt, joiden vuoksi neuvosto on ottanut käyttöön tulonmenetysten perusteella maksettavat palkkiot, joista säädetään asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa.

44. Kuudennessa perustelukappaleessa nimittäin mainitaan mahdollisuus " — — sellaisten palkkioiden käyttöönottoon, joilla korvataan maanviljelijöille tulojen menetykset metsitetyn maatalousmaan tuottamattomana aikana". Seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että koska " — — muut *yksityishenkilöt* kuin maataloustuottajat metsittävät maatalousmaata — — on suotavaa säätää tätä henkilöryhmää kannustavia toimenpiteitä — — [siten, että otetaan käyttöön] hehtaaripalkkio, joka myönnettäisiin muille maatalousmaata metsittäville *yksityishenkilöille* kuin maataloustuottajille". [19] Mielestäni on ilmeistä, että sanamuoto "yksi-

19 — Kursivointi tässä.

tyishenkilöt" ei voi tässä viitata julkisiin viranomaisiin eikä "julkisiin yrityksiin" eli yrityksiin, joiden hallinnolle on tyypillistä valtion vaikutusvalta, vaikka se olisikin vain potentiaalista. [20]

45. Tätä taustaa vasten tulkittuna 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa käytetty "yksityisoikeudellisen oikeushenkilön" käsite voi mielestäni viitata vain kaikkiin sellaisiin oikeushenkilöihin, jotka eivät kuulu julkishallintoon eivätkä ole julkishallinnon vaikutuspiirissä edes potentiaalisesti riippumatta siitä oikeudellisesta muodosta, joka on oikeushenkilön perustana.

46. Jälkimmäisen seikan osalta on vielä korostettava sitä, ettei olisi kovinkaan uskottavaa, kuten Irlannin hallitus sen sijaan väittää, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut, että kyseisen palkkion myöntäminen riippuu yksinomaan maatalousmaata omistavien oikeushenkilöiden valitsemasta oikeudellisesta muodosta. Sen lisäksi, ettei Irlanti valaise niitä syitä, joiden vuoksi yhteisön lainsäätäjä olisi päätynyt tällaiseen ratkaisuun, sellainen järjestelmä, jossa tuensaajat valitaan vain niiden valitseman oikeudellisen muodon perusteella, ei ole kovinkaan hyödyllinen, kuten komissio oikeutetusti huomauttaa, sillä sitä olisi liian helppoa kiertää. Olen näin ollen sitä mieltä, että "yksityisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi" katsominen ei saa olla yhteydessä niiden oikeushenkilöiden oikeudelliseen asemaan, joihin viitataan.

47. Kun asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun "yksityisoikeudellisen oikeushenkilön" käsitteen merkitys on selvä, ei ole vaikeaa jättää esillä olevassa asiassa käsitteen ulkopuolelle metsävirastoa, koska kantajana oleva hallituskin on myöntänyt, että tällaiseen virastoon voidaan soveltaa yhteisön "julkisen yrityksen" käsitettä. [21] Kuten olen edellä pyrkinyt osoittamaan, julkiset yritykset eivät kuulu mainitussa artiklassa tarkoitetun "yksityisoikeudellisen oikeushenkilön" käsitteen piiriin.

48. Tällä perusteella katson voivani sivuuttaa kysymyksen siitä, onko metsävirasto myös saman asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu "julkinen viranomainen" tai julkisia hankintoja koskevassa yhteisön lainsäädännössä tarkoitettu "julkisoikeudellinen elin". Jos päädytään siis siihen, että tällainen virasto on julkinen yritys, jolle ei siten voida myöntää 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla asetuksen N:o 2080/92 2 kohdan 1 alakohdan c alakohdassa tarkoitettua palkkiota, tämä kysymys muuttuu esillä olevan kanteen osalta kokonaan merkityksettömäksi.

20 — Julkisen yrityksen käsite, ks. tältä osin julkisasiamies Alberin 16.7.1998 em. asiassa C-353/96, komissio v. Irlanti, esittämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asiassa C-306/97, Connemara Machine Turf esittämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

21 — Ks. tältä osin myös julkisasiamies Alberin 16.7.1998 em. asiassa C-353/96, komissio v. Irlanti, esittämän ratkaisuehdotuksen 42 ja 43 kohta sekä em. asiassa C-306/97, Connemara Machine Turf, esittämän ratkaisuehdotuksen 34 ja 35 kohta.

49. Edellä esitetyn perusteella todettakoon lopuksi, että toisen kanneperusteen ensimmäinen ja toinen osa ovat perusteettomia ja ne on hylättävä.

2. Väite, jonka mukaan komissio on jättänyt noudattamatta yhteistoiminnan, oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon velvoitteita ja loukannut luottamuksensuojan periaatetta

Asianosaisten lausumat

50. Kuten olen edellä todennut, nämä väitteet muodostavat toisen kanneperusteen kolmannen ja neljännen osan.

51. Irlannin hallitus toteaa, että Irlannin monivuotisen metsitysohjelman laatimiseksi tapahtuneiden heinä—lokakuuhun 1992 ajoittuneiden yhteydenottojen aikana komission yksiköt olivat ilmaisseet suhtautuvansa epäilevästi siihen, että metsävirastolle voitaisiin sen erityisen oikeudellisen aseman vuoksi myöntää asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisia korvaavia tukia, ja ne olivat siksi pyytäneet asiaa koskevia lisäselvityksiä. Irlannin hallituksen mukaan pyydetyt selvitykset toimitettiin 26.1.1993 päivätyssä kirjeessä, jonka Irlannin maatalous-, elintarvike- ja metsätalousministeriön virkamies O'Flaherty oli osoittanut komission maatalouden pääosaston palveluksessa olleelle jaostopäällikölle Anzille. Kantajana olevan hallituksen mukaan tähän kirjeeseen sisältyi tarkka kuvaus metsäviraston rakenteesta ja oikeudellisesta asemasta ja sen liitteenä olivat asian kannalta olennaiset asiakirjat, erityisesti vuoden 1988 metsälaki.

52. Irlannin mukaan komissio ei koskaan vastannut mainittuun kirjeeseen mutta hyväksyi kuitenkin 27.4.1994 Irlannin monivuotisen metsitysohjelman ja myöhemmin 8.12.1994 Operational Programme for Agricolture, Rural Development and Forestry -ohjelman (jäljempänä Irlannin maatalouden, maaseudun kehittämisen ja metsätalouden toimintaohjelma) kaudeksi 1994—1999. Kantajana olevan hallituksen mukaan näihin ohjelmiin sisältyi tarkkoja viittauksia metsävirastoon. Saman hallituksen mukaan vastaavia viittauksia metsävirastoon yhtenä metsäalan tukitoimien piiriin kuuluvana yhteisön tukien edunsaajana sisältyi lisäksi vuoden 1996 Strategic Plan for the Development of the Forestry Sector in Ireland -suunnitelmaan (jäljempänä Irlannin metsäalan strateginen kehityssuunnitelma), johon komissio suhtautui jopa niin suopeasti, että maataloudesta vastuussa oleva komission jäsen Fischler laati suunnitelmaan esipuheen.

53. Irlannin hallitus toteaa myös, että metsävirastolle maksettiin mainittujen ohjelmien rajoissa asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja korvaavia tukia. Sen mielestä vuoteen 1997 asti EMOTR ei nähnyt mitään estettä yhteisön rahoitusosuuden maksamiselle kyseisten tukien osalta, eivätkä komission yksiköt koskaan ilmoittaneet vastustavansa tätä tukiosuutta Irlannissa tehtyjen metsäalaa koskevien tarkastusten yhteydessä.

54. Irlanti korostaa sitä, että tässä tilanteessa komissiolla oli ehdoton velvollisuus ilmoittaa sille kaikista epäilyksistä, joita komissiolla oli sen osalta, oliko metsävirastolle mahdollista myöntää asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja tukia. Se, että ennen kanteen kohteena olevan päätöksen tekemistä komissio laiminlöi velvollisuutensa, on Irlannin käsityksen mukaan osoitus siitä, että on loukattu niitä oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon periaatteita, joita komission on noudatettava EMOTR:n hallinnossa ja hoidossa. Irlanti mainitsee myös, että vastaavanlainen toiminta, kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Imm. Zwartveld [22] todennut, tarkoittaa lisäksi sen yhteistoimintavelvoitteen noudattamatta jättämistä, joka EY 10 artiklan mukaan ei koske ainoastaan jäsenvaltioita suhteessa yhteisön toimielimiin vaan myös yhteisön toimielimiä suhteessa jäsenvaltioihin.

22 — Asia C-2/88, määräys 13.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3365, Kok. Ep., s. 509).

55. Lopuksi todettakoon, että kantajana olevan hallituksen mukaan edellä esitetyistä seikoista johtuu, että kanteen kohteena oleva päätös on myös luottamuksensuojan periaatteen vastainen. Vaikka komissiolle ilmoitettiin metsäviraston oikeudellisesta asemasta ja Irlannin viranomaisten aikomuksesta myöntää sille tulonmenetyksiä korvaavia tukia, mainitun hallituksen mielestä komissio ei koskaan ilmoittanut vastustavansa näitä tukia ja jopa hyväksyi esitetyt metsitysohjelmat. Tämän perusteella Irlanti saattoi oikeutetusti olettaa, että komissio piti kyseisiä tukia yhteisön lainsäädännön kanssa yhteensoveltuvina. Myös metsävirasto luotti näiden tukien lainmukaisuuteen, kun se toimintaansa rahoittaakseen otti lainaa, jonka takaisinmaksu varmistettiin tukien avulla. Jos metsäviraston olisi nyt pakko luopua niistä tai jopa maksaa ne takaisin, sille aiheutuisi vakavia tappioita, joiden vuoksi sen olisi supistettava tiettyjä toimiaan, mm. niitä, joita asetuksella N:o 2080/92 pyritään edistämään.

56. Omasta puolestaan komissio kieltää, että 26.1.1993 päivättyyn kirjeeseen vastaamatta jättäminen voidaan tulkita epäsuoraksi hyväksynnäksi niille Irlannin viranomaisten aikeille, jotka koskivat asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen tulonmenetyksiä korvaavien palkkioiden maksamista metsävirastolle. Komissio vetoaa väitteidensä tueksi yhteisöjen tuomioistuimen

asiassa Cooke antamaan tuomioon,[23] josta voidaan päätellä periaatteena olevan, että se, ettei komissio vastaa jäsenvaltion yhteisön lainsäädännöstä tekemää tulkintaa koskevaan pyyntöön, ei anna jäsenvaltiolle oikeutta päätellä sen tekemän tulkinnan olevan oikea. Vastaaja toteaa lisäksi, että 26.1.1993 päivätyn kirjeen avulla ei missään nimessä ollut mahdollista selvittää, oliko metsävirasto tosiasiallisesti asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu "yksityisoikeudellinen oikeushenkilö", koska kirje ei sisältänyt täydellisiä tietoja kyseisen elimen ja Irlannin hallituksen välisistä suhteista. Komission mukaan mainittuun kirjeeseen vastaamatta jättämistä on tarkasteltava tätä taustaa vasten.

57. Komissio korostaa kuitenkin, että tätä kirjettä lukuun ottamatta sitä ei myöhemmin enää pyydetty ottamaan asiaan kantaa.

58. Lopuksi komissio toteaa asetuksen N:o 2080/92 mukaisen kansallisen metsitysohjelman hyväksymisen yhteydessä, ettei tämän seikan pohjalta Irlannille voinut mitenkään syntyä perusteltua luottamusta, sillä ohjelmassa ei kerrota lainkaan kanteen kohteena olevien korvaavien tukien myöntämisestä metsävirastolle, vaikka onkin totta, että virasto mainitaan ohjelmassa.

23 — Asia C-372/98, tuomio 12.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8683).

Arvio

59. Edellä esitetyn perusteella katson, että tältä osin on lähinnä merkitystä luottamuksensuojan periaatteella ja toissijaisesti myös komissiolle EY 10 artiklan perusteella määräytyvällä yhteistoimintavelvoitteella.

60. Ensin mainitun osalta muistutan siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tähän periaatteeseen voivat vedota ne, joiden "tilanteesta käy ilmi, että yhteisön toimielin on antanut heille *selviä lupauksia* ja tällä tavoin antanut aihetta perusteltujen odotusten syntyyn".[24] Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on erityisesti todennut, että "sitä, ettei komissio ota kantaa [sille osoitettuun selvityspyyntöön], vaikka se onkin valitettavaa, ei voida pitää hallinnolta saatuna selvänä lupauksena", joka antaa aiheen perustellun luottamuksen syntymiseen.[25]

24 — Ks. asia T-76/98, Hamptaux v. komissio, tuomio 25.3.1999 (Kok. H 1999, s. I-A-59 ja II-303, 47 kohta). Kursivointi tässä.

25 — Asia T-123/89, Chomel v. komissio, tuomio 27.3.1990 (Kok. 1990, s. II-131, 27 kohta).

61. Näin ollen katson, että tämän oikeuskäytännön mukaan Irlanti ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen. Sen perusteella, mitä asianosaiset ovat esittäneet, on mielestäni ilmeistä, ettei komissio ole koskaan antanut "selviä lupauksia" Irlannille siitä, että metsävirastolle voidaan myöntää niitä tulonmenetyksiä korvaavia palkkioita, joista säädetään asetuksen N:o 2080/92 2 artiklassa. Siinä ainoassa tapauksessa, jossa komission virkamiehet ennen kanteen kohteena olevan päätöksen tekemiseen johtaneen menettelyn aloittamista lausuivat asiasta eli vuoden 1992 jälkipuoliskolla Irlannin hallituksen virkamiesten kanssa pidetyissä kahdenvälisissä kokouksissa, kyse oli pikemminkin epäilyjen julkituomisesta eikä suinkaan lupausten antamisesta siitä, että metsävirasto olisi oikeutettu saamaan mainitut palkkiot. [26]

62. Pidän lisäksi mahdottomana, että komission toiminta sen jälkeen, kun se oli saanut 26.1.1993 päivätyn kirjeen, antaisi aiheen tällaisten "selvien lupausten" syntymiseen.

63. Etenkin kirjeeseen vastaamatta jättämisen osalta on mielestäni ilmeistä, ettei sitä voida pitää Irlannin hallitukselle annettuna "selvänä lupauksena" metsäviraston oikeudesta saada asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisia palkkioita. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa tuomiossaan, se, että komissio jättää vastaamatta kirjeeseen, vaikka se onkin valitettavaa, ei sinänsä anna aihetta siihen, että sen pohjalta kirjeen lähettäjälle syntyy perusteltu luottamus. [27]

64. Myöskään sitä, että komissio hyväksyi monivuotisen metsitysohjelman (kanteen liite 5), maatalouden, maaseudun kehittämisen ja metsätalouden toimintaohjelman (kanteen liite 6) ja metsäalan strategisen kehitysohjelman (kanteen liite 7), ei voida mielestäni pitää komission Irlannille antamana "selvänä lupauksena" kyseisten palkkioiden maksamisen lainmukaisuudesta.

65. Monivuotisen metsitysohjelman osalta Irlanti ei ole edes riitauttanut komission väitettä siitä, ettei ohjelmassa viitata nimenomaisesti metsävirastoon.

26 — Ks. vastaavasti em. asia Cooke, tuomio 12.10.2000, jonka komissio perustellusti mainitsee. Tämän yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion 44 kohdassa todetaan, että " — — vaikka komissio ei ole vastannut Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen sille lähettämiin useisiin kirjeisiin, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kirjallisista huomautuksista ilmenee, että se tiesi vuoden 1997 heinäkuusta lähtien komission epäilevän sen soveltaman tulkinnan oikeellisuutta ja että komissio ilmoitti 30.9.1997 pidetyssä kokouksessa selvästi vastustavansa tätä tulkintaa".

27 — Em. asia Chomel v. komissio, tuomion 27 kohta.

66. Kahdesta muusta ohjelmasta todettakoon, kuten komissio on perustellusti huomauttanut, että jos onkin totta, että niissä mainitaan metsävirasto, virastoa ei kuitenkaan mainita sen tuen mahdollisena saajana, josta säädetään erityisesti asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa. Kuten olen edellä esittänyt, julkisille yrityksille voidaan tämän asetuksen perusteella myöntää erityyppisiä tukia, kuten esimerkiksi 2 artiklan 1 kohdan a ja b kohdassa tarkoitettuja tukia. Näin ollen se, että metsävirasto mainitaan näissä ohjelmissa, ei ole missään nimessä riittävä peruste olettaa, että komission ohjelmille antama hyväksyntä on "selvä lupaus" Irlannin hallitukselle siitä, että se voi maksaa tälle virastolle 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisia tulonmenetyksiä korvaavia palkkioita.

67. Olisin ollut sen sijaan päinvastaista mieltä, jos Irlannin hallitus olisi esitellessään heinäkuussa 1993 komissiolle muodollisesti metsitysohjelmansa vakuuttanut selvästi aikovansa maksaa metsävirastolle kyseisen palkkion huolimatta siitä, että komission virkamiehet olivat ilmaisseet epäilyksensä ja ettei vielä tuolloinkaan 26.1.1993 päivättyyn kirjeeseen ollut vastattu. Tässä tapauksessa se, että komissio olisi hyväksynyt ohjelman, olisi ilman muuta antanut aiheen siihen, että Irlannille olisi syntynyt perusteltu luottamus, koska asetuksen N:o 2080/92 5 artiklan 2 kohdan mukaan komission on tällaisia ohjelmia tutkiessaan määritettävä, "ovatko ne [mainitun] asetuksen mukaisia ottaen huomioon tämän asetuksen tavoitteet ja eri toimenpiteiden väliset yhteydet".

68. Sen Irlannin hallituksen väitteen osalta, jonka mukaan komission virkamiehet olisivat saaneet tietää mainittujen palkkioiden maksamisesta ennen kanteen kohteena olevan päätöksen lähtökohtana olevaa tarkastusta mutta eivät olisi palkkioita vastustaneet, viittaan siihen, että komissio on riitauttanut sen, eikä Irlanti ole esittänyt väitteensä tueksi todisteita.

69. Edellä esitetyistä syistä katson siis, ettei komissio ole kanteen kohteena olevalla päätöksellään loukannut luottamuksensuojan periaatetta.

70. Tämän jälkeen on vielä tutkittava, onko komissio, kuten Irlanti väittää, jättänyt noudattamatta ainakin EY 10 artiklan mukaista yhteistoimintavelvoitetta sen vuoksi, ettei se vastannut 26.1.1993 päivättyyn kirjeeseen.

71. Tältä osin huomautan etenkin siitä, että edellä esitetyn perusteella Irlanti ei

voinut sen vuoksi, että komissio jätti vastaamatta kirjeeseen, vakuuttua niiden palkkioiden lainmukaisuudesta, jotka se aikoi maksaa metsävirastolle. En siten ymmärrä, miten tällainen toiminta voisi estää komissiota jättämästä EMOTR:n rahoituksen ulkopuolelle niitä menoja, jotka Irlanti on maksanut asetuksen N:o 2080/92 vastaisesti.

72. Sitä paitsi yhteisöjen tuomioistuin on mielestäni todennut tämän asiassa C-56/90, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta,[28] vaikkakin osittain eri yhteydessä. Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on siis vahvistanut, että jäsenvaltio, jonka on sovellettava direktiiviä, ei voi päätellä siitä, että aluksi komissio ei vastaa jäsenvaltion sille lähettämään tiedonantoon, joka koskee sitä, miten jäsenvaltio aikoo hoitaa direktiivin soveltamisen, että kyseinen toimielin on hyväksynyt tiedonannon sisällön, koska missään direktiivin säännöksessä ei säädetä velvollisuudesta vastata tietyn ajan kuluessa. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan komissio saa päättää, milloin se ryhtyy vastustamaan toimia, eikä mikään estä sitä aloittamasta myöhemmin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä.

73. Näistä näkökohdista huolimatta on mielestäni kuitenkin syytä muistaa, että vaikka on totta, kuten Irlannin hallitus on todennut, että EY 10 artiklan mukaan myös yhteisön toimielimet ovat velvollisia tekemään lojaalia yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa,[29] on yhtä lailla tärkeää painottaa sitä, että tämä velvoite on luonteeltaan molemminpuolinen.

74. Vaikka on todettava, ettei komissio noudattanut tätä velvoitetta, koska se jätti vastaamatta 26.1.1993 päivättyyn kirjeeseen,[30] myös Irlanti on sen jälkeisellä toiminnallaan syyllistynyt vastaavan velvoitteen noudattamatta jättämiseen.

75. Vaikka Irlannilla oli erityinen velvollisuus, josta säädetään asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa, joka on puolestaan johdettavissa EY 10 artiklasta,[31] ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimiin varmistaakseen oman metsitysohjelmansa yhteensoveltuvuuden yhteisön lainsäädännön kanssa, se jätti heinäkuussa 1993 ohjelmaa komissiolle esitellessään ilmoittamatta tarkasti, millaisia tukia se aikoi maksaa metsävirastolle. Tämän vuoksi komissio ei voinut asetuksen N:o 2080/92 5 artiklan

28 — Tuomio 14.7.1993 (Kok. 1993, s. I-4109, 12—15 kohta).

29 — Ks. asia C-275/00, komissio v. First NV, tuomio 26.11.2002, Kok. 2002, s. I-10943, 49 kohta.

30 — Olen tästäkin seikasta jossain määrin epävarma, koska 26.1.1993 päivätyssä kirjeessä komissiolle toimitettiin vain joitakin tietoja ilman, että siltä kuitenkaan pyydettiin vastausta.

31 — Ks. esim. asia C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2283, 17 ja 18 kohta); asia C-209/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5655, 43 kohta) ja asia C-235/97, Ranska v. komissio, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7555, 45 kohta).

2 kohdan mukaisesti antaa virallista lausuntoa mainittujen tukien yhteensoveltuvuudesta kyseisen asetuksen kanssa.

76. Edellä esitetyistä syistä katson, että toinen kanneperuste ja sen kaikki kolme osaa ovat perusteettomia ja näin ollen sekä toinen kanneperuste että koko kanne on hylättävä.

IV Oikeudenkäyntikulut

77. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on tätä vaatinut, ja kun otetaan huomioon, mitä olen juuri todennut kanteesta, tämä vaatimus on mielestäni hyväksyttävä.

V Ratkaisuehdotus

78. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää kanteen ja

2) velvoittaa Irlannin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.