URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

16. Oktober 2003 *

In der Rechtssache C-339/00

Irland, vertreten durch D. J. O'Hagan als Bevollmächtigten im Beistand von R. Brady, SC, und A. M. Collins, BL, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Niejahr und K. Fitch als Bevollmächtigte im Beistand von J. O'Reilly, SC, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Englisch.

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 2000/449/EG der Kommission 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 (ABl. L 180, S. 49), soweit darin von Irland als Aufforstungsbeihilfen getätigte Ausgaben in Höhe von 4 844 345,35 Euro für die Haushaltsjahre 1997 und 1998 von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen werden,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Vierten Kammer C. W. A. Timmermans in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr (Berichterstatter) und A. Rosas,

Generalanwalt: A. Tizzano,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 26. Juni 2002, in der Irland durch A. M. Collins und E. Fitzsimons, SC, und die Kommission durch M. Niejahr und K. Fitch vertreten wurden,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. Februar 2003

folgendes

Urteil

1 Irland hat mit Klageschrift, die am 15. September 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 230 Absatz 1 EG Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Entscheidung 2000/449/EG der Kommission 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 (ABl. L 180, S. 49, im Folgenden: angefochtene Entscheidung), soweit darin von Irland als Aufforstungsbeihilfen getätigte Ausgaben in Höhe von 4 844 345,35 Euro für die Haushaltsjahre 1997 und 1998 von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen werden.

Rechtlicher Rahmen

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 (ABl. L 94, S. 13) bestimmt in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 (ABl. L 125, S. 1, im Folgenden: Verordnung Nr. 729/70) in ihrem Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c:

„Die Kommission, nach Anhörung des Fondsausschusses,

...

c) bestimmt die Ausgaben, die von der in den Artikeln 2 und 3 genannten gemeinschaftlichen Finanzierung auszuschließen sind, wenn sie feststellt, dass Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind.

Vor jeder Entscheidung über eine Ablehnung der Finanzierung werden die Ergebnisse der Überprüfungen der Kommission sowie die Antworten des betreffenden Mitgliedstaats jeweils schriftlich übermittelt; danach bemühen sich beide Parteien, zu einem Einvernehmen hinsichtlich der zu ziehenden Folgerungen zu gelangen.

Wird kein Einvernehmen erzielt, so kann der Mitgliedstaat die Eröffnung eines Verfahrens beantragen, um die jeweiligen Standpunkte innerhalb von vier Monaten miteinander in Einklang zu bringen; die Ergebnisse dieses Verfahrens werden in einem Bericht erfasst, der an die Kommission übermittelt und von dieser geprüft wird, bevor eine Finanzierung abgelehnt wird.

...“

3 Das Schlichtungsverfahren, auf das in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 Bezug genommen wird, wird geregelt in der Entscheidung 94/442/EG der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung

Garantie (ABl. L 182, S. 45). Mit Artikel 1 Absatz 1 dieser Entscheidung wurde eine Schlichtungsstelle geschaffen, die in dem genannten Rahmen tätig wird. Nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a greift „[d]er Standpunkt der Schlichtungsstelle ... der endgültigen Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluss [nicht] voraus".

4 Die Verordnung Nr. 729/70 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 160, S. 103) aufgehoben und ersetzt.

5 Artikel 16 der Verordnung Nr. 1258/1999 bestimmt dazu:

„(1) Die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 wird aufgehoben.

(2) Bezugnahmen auf die aufgehobene Verordnung gelten als Bezugnahmen auf die vorliegende Verordnung und sind nach Maßgabe der Entsprechungstabelle im Anhang zu lesen."

6 Artikel 20 der Verordnung Nr. 1258/1999 lautet:

„Diese Verordnung tritt am siebten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Sie gilt für die ab dem 1. Januar 2000 getätigten Ausgaben."

Vorschriften über Beihilfen für Aufforstungsmaßnahmen

7 Die Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft (ABl. L 215, S. 96) sieht die Gewährung von gemeinschaftlichen Beihilfen für die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen vor. Diese Beihilfen zählen zu den Ausgaben nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70.

8 Die zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2080/92 lautet:

„Die Erfahrung mit der Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen durch Landwirte hat gezeigt, dass die bestehenden Aufforstungsbeihilfen nicht ausreichen und dass in den letzten Jahren stillgelegte Ackerflächen nur in unzureichendem Maße aufgeforstet wurden."

9 In der sechsten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2080/92 wird ausgeführt:

„Im Interesse der verstärkten Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik sind Prämien einzuführen, um die Einkommensverluste der Landwirte während des nicht produktiven Zeitraums der von ihnen aufgeforsteten landwirtschaftlichen Nutzflächen auszugleichen."

10 In der siebten Begründungserwägung der genannten Verordnung heißt es:

„In vielen Fällen sind andere Privatpersonen als landwirtschaftliche Betriebsinhaber in der Lage, die landwirtschaftlichen Nutzflächen aufzuforsten, so dass es zweckmäßig wäre, für diesen Personenkreis entsprechende Anreize zu schaffen. Zu diesem Zweck ist eine Hektarprämie einzuführen, die anderen Privatpersonen als landwirtschaftlichen Betriebsinhabern für die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen gewährt wird."

11 Artikel 2 der Verordnung Nr. 2080/92 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."

12 Artikel 4 Absatz 1 erster Gedankenstrich 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".

13 Artikel 5 der Verordnung Nr. 2080/92 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. ...

..."

Sachverhalt und Vorverfahren

14 Bis zum Ende der 80er Jahre war der irische Staat Eigentümer von etwa 400 000 Hektar Wald, die er unmittelbar verwaltete.

15 Mit dem Forestry Act (Forstgesetz) von 1988 genehmigte das irische Parlament die Gründung der Coillte Teoranta (Forstgesellschaft) zur Entwicklung der Forstwirtschaft und zur Erfüllung bestimmter Aufgaben, die bis dahin dem Finanzministerium und dem Energieministerium vorbehalten gewesen waren.

16 Die Coillte Teoranta wurde am 8. Dezember 1988 nach dem Companies Act (Gesetz über die Gesellschaften) von 1963 in der Form einer „private company" errichtet, d. h. einer privaten Aktiengesellschaft, bei der die Zahl der Aktionäre auf 50 begrenzt, das Recht auf Abtretung der Aktien eingeschränkt und jeglicher öffentliche Aufruf zur Zeichnung von Aktien verboten ist. Alle Aktien der Coillte Teoranta wurden vom Finanzministerium erworben. Nach dem Forestry Act von 1988 war diese Gesellschaft gleichwohl verpflichtet, ihre Tätigkeiten unabhängig vom Staat und nach rein wirtschaftlichen Kriterien auszuüben.

17 Die Frage, wie die Coillte Teoranta einzuordnen ist und ob sie eine juristische Person des Privatrechts im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 darstellt, wurde im Laufe von Zusammentreffen zwischen der Kommission und dem Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten aufgeworfen, die zwischen Juli und Oktober 1992 abgehalten wurden.

18 Mit Schreiben vom 26. Januar 1993 beantwortete dieses Ministerium verschiedene Fragen der Kommission zur Rechtsstellung der Coillte Teoranta.

19 Zu dieser Antwort nahm die Kommission in keiner Weise Stellung.

20 Im Juli 1993 legte Irland der Kommission ein einzelstaatliches Mehrjahresprogramm für die Aufforstung nach der Verordnung Nr. 2080/92 vor, das von der Kommission am 27. April 1994 genehmigt wurde.

21 Am 8. Dezember 1994 genehmigte die Kommission das operationelle Programm für die Landwirtschaft, die ländliche Entwicklung und die Forstwirtschaft (1994—1999).

22 Im Juli 1996 veröffentlichte das Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten einen strategischen Plan für die Entwicklung des Forstsektors in Irland, in dem erwähnt wurde, dass die Coillte Teoranta die für den Erhalt von Beihilfen nach den Programmen der Gemeinschaft verlangten Voraussetzungen erfülle.

23 Bis zum Jahr 1997 erstattete der EAGFL Irland die Beträge, die als nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 an die Coillte Teoranta gezahlte Aufforstungsbeihilfe beansprucht wurden.

24 Seit September 1994 finanziert die Coillte Teoranta einen Teil der Kosten ihrer Tätigkeiten mit Darlehen, die sie bei Geschäftsbanken auf der Grundlage der Subventionen und Prämien aufgenommen hat, die sie nach der Verordnung Nr. 2080/92 im Rahmen der Aufforstungsprogramme erwartet. Gestützt auf am Jahresende 1998 erstellte Schätzungen nahm die Coillte Teoranta so in der Erwartung der Zahlung von Prämien für die zwischen 1993 und 1998 aufgeforsteten Flächen 24 400 000 IEP als Darlehen auf.

25 Nach einem Briefwechsel und einer bilateralen Zusammenkunft teilte die Kommission der irischen Regierung mit Schreiben vom 3. August 1999 mit, dass sie den Erlass einer Entscheidung beabsichtige, mit der bestimmte an die Coillte Teoranta gezahlte Aufforstungsbeihilfen vom 1. August 1996 an von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen werden sollten. Bei dieser handele es sich, so heißt es in dem Schreiben, um eine öffentliche Stelle, die nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 die in dessen Absatz 1 Buchstabe c vorgesehene Prämie nicht beanspruchen könne. Die Kommission wies in demselben Schreiben auch den von den irischen Behörden erhobenen Vorwurf eines Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes zurück.

26 Mit Schreiben vom 11. Oktober 1999 beantragte Irland die Eröffnung eines Schlichtungsverfahrens nach der Entscheidung 94/442.

27 In ihrem Abschlussbericht vom 30. März 2000 stellte die mit dieser Entscheidung eingerichtete Schlichtungsstelle fest, dass sich die Standpunkte der beiden Parteien nicht miteinander in Einklang bringen ließen.

28 Am 5. Juli 2000 erließ die Kommission die angefochtene Entscheidung.

Zum ersten Klagegrund

Vorbringen der Parteien

29 Mit seinem ersten Klagegrund macht Irland geltend, die Kommission sei nicht befugt gewesen, die angefochtene Entscheidung auf der Grundlage der Verordnung Nr. 729/70 zu erlassen, da diese Verordnung durch die Verordnung Nr. 1258/1999 aufgehoben worden sei.

30 Irland trägt vor, die Verordnung Nr. 729/70 sei durch Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1258/1999 schon mit seinem Inkrafttreten im Juli 1999 aufgehoben worden. Da die Verordnung Nr. 729/70 aufgehoben gewesen sei, als die angefochtene Entscheidung erlassen worden sei, habe sie für diese nicht die Rechtsgrundlage darstellen können. Im Übrigen habe auch die Verordnung Nr. 1258/1999 keine geeignete Rechtsgrundlage darstellen können, da sie nach ihrem Artikel 20 nur für die ab dem 1. Januar 2000 getätigten Ausgaben gelte, d. h. für Ausgaben ab einem Zeitpunkt, zu dem die fraglichen Ausgaben bereits getätigt gewesen seien.

31 Irland ergänzt, der Gemeinschaftsgesetzgeber hätte in die Verordnung Nr. 1258/1999 problemlos eine Übergangsbestimmung aufnehmen können, dies habe er jedoch nicht getan.

32 Die Kommission macht dagegen geltend, dass die angefochtene Entscheidung zu Recht auf die Verordnung Nr. 729/70 gestützt sei. Die Verordnung Nr. 1258/1999 sei im vorliegenden Fall tatsächlich nicht anwendbar, da die fraglichen Ausgaben die Haushaltsjahre 1997 und 1998 beträfen und damit vor dem 1. Januar 2000 getätigt worden seien.

33 Die Kommission räumt ein, dass es der Überleitung zwischen den beiden Verordnungen an Klarheit mangele. Doch stehe die Aufhebung der Verordnung Nr. 729/70 ihrer Anwendung auf die vor dem 1. Januar 2000 getätigten Ausgaben nicht entgegen. Die Verordnung Nr. 1258/1999 enthalte notwendigerweise eine implizite Übergangsvorschrift, um zu gewährleisten, dass die nach der Verordnung Nr. 729/70 getätigten Ausgaben weiterhin in den Anwendungsbereich der alten Vorschriften fielen, bis die neuen Vorschriften ihre Wirkungen voll entfalteten.

Würdigung durch den Gerichtshof

34 Zu prüfen ist, ob die angefochtene Entscheidung rechtmäßig auf der Grundlage der Verordnung Nr. 729/70 erlassen werden konnte.

35 Dazu ist darauf zu verweisen, dass die Verordnung Nr. 1258/1999 in ihrem Artikel 16 Absatz 1 zwar die Aufhebung der Verordnung Nr. 729/70 vorsieht, dass sich jedoch aus der sechzehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1258/1999 ergibt, dass der Gesetzgeber das Ziel verfolgt hat, angesichts der erneuten Änderungen der Verordnung Nr. 729/70 im Interesse der Klarheit eine Neufassung der geltenden Bestimmungen vorzunehmen.

36 Dementsprechend werden die Bestimmungen der Verordnung Nr. 729/70 in die Verordnung Nr. 1258/1999 übernommen. Im Übrigen sieht Artikel 16 Absatz 2 der letztgenannten Verordnung vor, dass Bezugnahmen auf die aufgehobene Verordnung als Bezugnahmen auf die Verordnung Nr. 1258/1999 gelten und nach Maßgabe der Entsprechungstabelle im Anhang zu lesen sind. Folglich führt die Verordnung Nr. 1258/1999 das in der Verordnung Nr. 729/70 aufgestellte System fort.

37 Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1258/1999 ist in diesem Kontext auszulegen. Wie der Generalanwalt in den Nummern 20 bis 24 seiner Schlussanträge ausführt, wird mit dieser Bestimmung in Zusammenhang mit Artikel 20 derselben Verordnung nicht das Ziel verfolgt, die Anwendbarkeit der Vorschriften über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik zu unterbrechen und damit einen rechtsfreien Raum zu schaffen und die praktische Wirksamkeit der Verordnungen Nrn. 729/70 und 1258/1999 zu beeinträchtigen.

38 Demnach ist, so bedauerlich es auch sein mag, dass Übergangsbestimmungen fehlen, die ein klares Erfassen der Verknüpfung zwischen den Verordnungen Nrn. 729/70 und 1258/1999 ermöglichen und so ein angemessenes Verständnis der Normtexte gewährleisten würden, der Schluss zu ziehen, dass die in Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1258/1999 erklärte Aufhebung die Verpflichtung der Kommission unberührt gelassen hat, zu kontrollieren, ob die von den Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 1999 im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik getätigten Ausgaben mit den Gemeinschaftsvorschriften im Einklang stehen.

39 Angesichts all dieser Umstände ist die angefochtene Entscheidung, da sie sich auf die Haushaltsjahre 1997 und 1998 bezieht, rechtmäßig auf der Grundlage der Verordnung Nr. 729/70 erlassen worden.

Zum zweiten Klagegrund

40 Mit seinem zweiten Klagegrund macht Irland erstens geltend, dass mit der angefochtenen Entscheidung die Verordnung Nr. 2080/92 fehlerhaft angewandt werde, da die Coillte Teoranta eine juristische Person des Privatrechts im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b dieser Verordnung sei. Es trägt zweitens vor, dass die Kommission mit dem Erlass dieser Entscheidung gegen ihre Verpflichtungen zur loyalen Zusammenarbeit, zur Gewährleistung von Rechtssicherheit und zur ordnungsgemäßen Verwaltung sowie gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen habe.

Zum ersten Teil des zweiten Klagegrundes: fehlerhafte Anwendung der Verordnung Nr. 2080/92

Vorbringen der Parteien

41 Irland trägt vor, dass die Coillte Teoranta eine juristische Person des Privatrechts im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 und daher zum Empfang der Beihilfe nach Absatz 1 Buchstabe c dieser Vorschrift berechtigt sei.

42 Obwohl der Begriff der „juristischen Personen des Privatrechts" als Gegensatz zu „juristischen Personen des öffentlichen Rechts" in den Ländern des „Common law" nicht gebräuchlich sei, sei die Coillte Teoranta in der Form einer „private company" nach dem Companies Act von 1963 errichtet worden, und diese Form entspreche der der privatrechtlichen Gesellschaften in den Mitgliedstaaten, die — wie die Französische Republik, die Bundesrepublik Deutschland oder das Königreich Spanien — dieses Konzept gemeinhin gebrauchten.

43 Dass die Coillte Teoranta ein öffentliches Unternehmen sei, das vollständig im Eigentum des Staates stehe, hindere sie nicht daran, eine juristische Person des Privatrechts zu sein. Der Rat habe die Beihilfeempfänger ausdrücklich nach ihrer Rechtsform definiert und nicht danach, ob die Eigentumsordnung, der sie unterlägen, öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sei.

44 Außerdem solle mit der Verordnung Nr. 2080/92 die Aufforstung möglichst vieler landwirtschaftlicher Nutzflächen erzielt werden, indem damit die natürlichen und juristischen Personen, die aufforsteten, finanziell unterstützt würden. Demnach seien die Bestimmungen über die Empfänger entsprechend dem Vortrag Irlands weit auszulegen.

45 Die Coillte Teoranta sei auch keine „Behörde" im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2080/92. Der Gerichtshof habe zwar in seinen Urteilen vom 17. Dezember 1998 in den Rechtssachen C-306/97 (Connemara Machine Turf, Slg. 1998, I-8761, Randnr. 35) und C-353/96 (Kommission/Irland, Slg. 1998, I-8565, Randnr. 40) im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe entschieden, dass die Coillte Teoranta eine „Behörde [ist], deren öffentliche Lieferaufträge staatlicher Kontrolle unterliegen". Allerdings sei Vorsicht beim Umgang mit dem Begriff „Behörde" geboten, da er in diesen Urteilen in einem anderen Zusammenhang — dem des öffentlichen Auftragswesens — und im Rahmen einer inzwischen aufgehobenen Richtlinie untersucht worden sei. Die Coillte Teoranta sei keine „Einrichtung des öffentlichen Rechts" im Sinne der neuen Richtlinien im Bereich des öffentlichen Auftragswesens. Insbesondere werde die Gesellschaft nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt, und der irische Staat nehme auf ihre Entscheidungen keinen Einfluss.

46 Selbst wenn die Coillte Teoranta entgegen dem von Irland vertretenen Standpunkt als Behörde im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2080/92 angesehen werden sollte, schließe dies jedenfalls nicht aus, dass sie zugleich eine juristische Person des Privatrechts sei und daher in den Genuss der streitigen Beihilfe nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c dieser Verordnung kommen könne.

47 Der Rat habe in seiner Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160, S. 80), die an die Stelle der Verordnung Nr. 2080/92 getreten sei, die Empfänger bewusst anders definiert. Zudem seien nach der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 (ABl. L 214, S. 31) von der Aufforstungsbeihilfe nunmehr Wälder ausgeschlossen, die zu mindestens 50 % im Eigentum des Staates stünden. Im Umkehrschluss macht Irland geltend, da die Verordnung Nr. 2080/92 keinen derartigen Ausschluss enthalte, könne die Coillte Teoranta in den Genuss der streitigen Beihilfe kommen.

48 Die Kommission trägt dagegen vor, die Coillte Teoranta sei keine juristische Person des Privatrechts im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92, sondern vielmehr eine Behörde im Sinne von Absatz 3 dieser Vorschrift und könne demnach nicht in den Genuss der streitigen Beihilfe kommen.

49 Die Kommission stützt sich auf das Ziel der Verordnung Nr. 2080/92. Die Verordnung sei im Rahmen der 1992 durchgeführten Reform der gemeinsamen Agrarpolitik erlassen worden. Da es mit der bestehenden Beihilferegelung nicht gelungen sei, die Landwirte dazu zu veranlassen, in ausreichendem Maße Flächen stillzulegen, habe die genannte Verordnung die Anreizmaßnahmen dazu verstärken sollen. Sie habe insbesondere Maßnahmen zum Ausgleich des Einkommensverlustes während des nicht produktiven Zeitraums der neu aufgeforsteten Flächen vorgesehen.

50 Aus der siebten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2080/92 ergebe sich eindeutig, dass die streitige Beihilfe für Landwirte und andere Privatpersonen, nicht aber für die Mitgliedstaaten oder öffentliche Einrichtungen bestimmt sei.

51 Es unterliege jedoch keinem Zweifel, dass die Coillte Teoranta ein vollständig vom Staat kontrolliertes öffentliches Unternehmen sei. Vor der Gründung dieser Gesellschaft im Jahr 1988 seien die Wälder unmittelbar von den zuständigen Ministerien verwaltet worden. Gegenwärtig befinde sich die Coillte Teoranta vollständig in der Hand des Staates und werde für die Regierung geführt.

52 Der Staat halte nicht nur alle Aktien der Gesellschaft und ernenne ihre Verantwortlichen, sondern könne auch in die Finanzierung des Unternehmens eingreifen. Die Coillte Teoranta unterliege zudem bestimmten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, deren Einhaltung vom Staat kontrolliert werde.

53 Nach Auffassung der Kommission sind die Urteile Connemara Machine Turf und Kommission/Irland, in denen der Gerichtshof entschieden habe, dass die Coillte Teoranta eine „Behörde" sei, einschlägig, auch wenn sie sich auf den Bereich des öffentlichen Auftragswesens bezogen hätten. Der Gerichtshof sei dort zu dem Schluss gelangt, dass es sich bei der Coillte Teoranta um eine Einrichtung des öffentlichen Rechts handele. Da dieser Begriff Ausschlusscharakter habe, könne die Coillte Teoranta nicht gleichzeitig eine Person des Privatrechts sein.

54 Die an der Definition der Beihilfeempfänger in den Verordnungen Nr. 1257/1999 und Nr. 1750/1999 vorgenommene Änderung ändere an deren wesentlichem sachlichen Gehalt nichts. Bereits die Verordnung Nr. 2080/92 sei so auszulegen gewesen, dass Wälder ausgeschlossen gewesen seien, die zu mindestens 50 % im Eigentum des Staates gestanden hätten.

Würdigung durch den Gerichtshof

55 Dem Vortrag Irlands entsprechend ist festzustellen, dass der in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 verwendete Begriff der Person des Privatrechts nicht im Recht aller Mitgliedstaaten existiert. Daher kann im vorliegenden Fall nicht auf die in bestimmten nationalen Rechtsordnungen gebrauchte Definition Bezug genommen werden.

56 Der genannte Begriff ist vielmehr im Licht des Zieles und der Systematik der Verordnung Nr. 2080/92 auszulegen.

57 Aus der zweiten Begründungserwägung der genannten Verordnung ergibt sich, dass es sich insbesondere deshalb als erforderlich erwiesen hat, die bestehende Beihilferegelung zu verstärken, weil es mit dieser nicht gelungen war, die Aufforstung durch Landwirte im Wege der Stilllegung landwirtschaftlicher Nutz-

flächen hinreichend zu fördern. Wie in der sechsten und in der siebten Begründungserwägung der genannten Verordnung dargelegt wird, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber, um dieses Ziel zu erreichen, entschieden, die Einkommensverluste der Landwirte während des nicht produktiven Zeitraums der neu aufgeforsteten landwirtschaftlichen Nutzflächen auszugleichen und diesen Ausgleich auf andere Privatpersonen auszudehnen.

58 Von Bedeutung ist, dass Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2080/92 bei den Empfängern eine Unterscheidung entsprechend der Art der fraglichen Beihilfe vorsieht.

59 Die Bestimmungen des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe b über Beihilfen zum Ausgleich von landwirtschaftlichen Einkommensverlusten sind nämlich restriktiver abgefasst als die des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe a über Beihilfen zu den Aufforstungskosten und den Kosten für die Pflege der aufgeforsteten Flächen. Während die letztgenannten Beihilfen allen natürlichen und juristischen Personen gewährt werden, die landwirtschaftliche Flächen aufforsten, sind die Beihilfen zum Ausgleich von Einkommensverlusten nur dann erstattungsfähig, wenn sie landwirtschaftlichen Betriebsinhabern, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, oder anderen natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts gewährt werden. Im Licht der sechsten und der siebten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2080/92 ist davon auszugehen, dass die Wendung „andere natürliche oder juristische Personen des Privatrechts" im Abschnitt unter Buchstabe b allein Privatpersonen umfasst, im Gegensatz zu der Wendung „alle natürlichen und juristischen Personen" im Abschnitt unter Buchstabe a, die sowohl Privatpersonen als auch Nichtprivatpersonen wie juristische Personen im Eigentum und unter der Kontrolle des Staates umfasst.

60 Daraus folgt, dass juristische Personen im Eigentum und unter der Kontrolle des Staates ebenso wie alle anderen natürlichen und juristischen Personen in den Genuss von Aufforstungsbeihilfen und Beihilfen zur Pflege der Wälder kommen können, dass ihnen aber keine Beihilfen zum Ausgleich des Verlustes landwirtschaftlicher Einkünfte gewährt werden können.

61 Im vorliegenden Fall war und ist die Coillte Teoranta auch Irland selbst zufolge ein öffentliches Unternehmen, das vollständig im Eigentum des Staates steht. Zudem hat der Gerichtshof in den Urteilen Connemara Machine Turf und Kommission/Irland bereits entschieden, dass diese Gesellschaft vom Staat kontrolliert wird, und es wurde nichts Neues dafür vorgetragen, dass dies während der Haushaltsjahre 1997 und 1998 nicht mehr der Fall gewesen wäre. Die der Gesellschaft auferlegte Verpflichtung, ihre Geschäfte in wirtschaftlicher Weise zu führen, und der von Irland vorgetragene Umstand, dass der Staat in der Praxis nicht in die Führung der Gesellschaft eingreife, können nicht schwerer wiegen als die Feststellung, dass die Gesellschaft vollständig im Eigentum des Staates steht und von ihm kontrolliert wird, so dass er dort eingreifen konnte. Daraus folgt, dass die Coillte Teoranta keine juristische Person des Privatrechts im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 ist.

62 Dass in den Verordnungen Nrn. 1257/1999 und 1750/1999 klarer zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen unterschieden wird, impliziert im Übrigen nicht, dass diese Unterscheidung in der Verordnung Nr. 2080/92 fehlt.

63 Angesichts des Vorstehenden ist festzustellen, dass die Coillte Teoranta als öffentliches Unternehmen nicht die Voraussetzungen für den Empfang einer Beihilfe zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Aufforstung erfüllte und dass die Kommission bei der Anwendung des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 keinen Fehler begangen hat. Der erste Teil des zweiten Klagegrundes ist demnach zurückzuweisen.

Zum zweiten Teil des zweiten Klagegrundes: Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit, die Rechtssicherheit, die ordnungsgemäße Verwaltungsführung und gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

Vorbringen der Parteien

64 Irland trägt vor, es habe gerade aufgrund des Verhaltens der Kommission rechtmäßigerweise annehmen können, dass die Coillte Teoranta zu den in

Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 bezeichneten Empfängern gehöre. Die Passivität der Kommission sei mit der in Artikel 5 EG-Vertrag (jetzt Artikel 10 EG) vorgesehenen Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit nicht vereinbar, und mit der angefochtenen Entscheidung werde gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen.

65 Die Frage der Rechtsstellung der Coillte Teoranta sei zwischen dem zuständigen irischen Ministerium und der Kommission von Juli bis Oktober 1992 diskutiert worden. Nach diesen Diskussionen habe die Kommission Irland um nähere Erläuterungen hinsichtlich der Rechtsstellung dieser Gesellschaft ersucht. Irland habe die angeforderten Informationen mit seinem Schreiben vom 26. Januar 1993 vorgelegt, dem zahlreiche Dokumente beigefügt gewesen seien, u. a. der Forestry Act von 1988, der die Gründung der Coillte Teoranta vorgesehen habe, und die Satzung der Gesellschaft. Die Kommission habe dieses Schreiben nicht beantwortet. 1994 habe die Kommission das irische Mehrjahresprogramm für die Aufforstung genehmigt. Zudem seien die von Irland nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 an die Coillte Teoranta gezahlten Beihilfen für die Haushaltsjahre vor 1997 anstandslos erstattet worden.

66 Irland ergänzt, dass die Coillte Teoranta bei Banken erhebliche Darlehen aufgenommen habe, wobei sie auf die Erstattungen gezählt habe, die sie vom EAGFL erhalten könne.

67 Die Kommission bestreitet die von Irland dazu vorgetragenen Tatsachen nicht. Sie räumt ein, dass es bedauerlich sein möge, dass sie das Schreiben vom 26. Januar 1993 nicht beantwortet habe, trägt jedoch vor, sie habe weder ihrer Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit nicht genügt noch gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen.

68 Die Kommission macht geltend, Irland habe an den Verhandlungen über die Verordnung Nr. 2080/92 teilgenommen und daher wissen müssen, dass die Beihilfe zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Aufforstung nicht für öffentliche Unternehmen wie die Coillte Teoranta bestimmt sei. Irland habe

sich bewusst sein müssen, dass es keine Rechtsgrundlage gebe, die es der Kommission ermöglichen würde, unter Verstoß gegen die Vorschriften der Regelung der gemeinsamen Agrarpolitik getätigte Ausgaben über den EAGFL zu erstatten. Im Übrigen lasse sich ihr Schweigen nicht als Zustimmung auslegen. Jedenfalls habe Irland nicht auf einer Antwort auf sein Schreiben vom 26. Januar 1993 bestanden.

69 Was die Genehmigung des von Irland nach der Verordnung Nr. 2080/92 übermittelten Mehrjahresprogramms für die Aufforstung durch die Kommission betreffe, so habe Irland aufgrund dieses Umstands kein berechtigtes Vertrauen darauf entwickeln können, dass die Coillte Teoranta zum Erhalt der streitigen Beihilfe berechtigt gewesen sei. In diesem Dokument werde die genannte Gesellschaft kaum erwähnt, und nichts darin habe darauf hingedeutet, dass Irland beschlossen habe, der Coillte Teoranta die fragliche Beihilfe zu zahlen, so als ob es sich um ein privates Unternehmen handele.

Würdigung durch den Gerichtshof

70 Mit diesem Klagegrund macht Irland im Wesentlichen geltend, dass mit der angefochtenen Entscheidung gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen worden sei.

71 In Bezug auf die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit ist darauf zu verweisen, dass dieser Grundsatz nach Artikel 5 EG-Vertrag für das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen gilt. Er bedeutet für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, und erlegt den Gemeinschaftsorganen entsprechende Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf (vgl. Beschluss vom 13. Juli 1990 in der Rechtssache C-2/88 IMM, Zwartveld u. a., Slg. 1990, I-3365, Randnr. 17, und Urteil vom 26. November 2002 in der Rechtssache C-275/00, First und Franex, Slg. 2002, I-10943, Randnr. 49).

72 Wie der Generalanwalt in Nummer 73 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit ihrer Natur nach beiderseitig.

73 Im vorliegenden Fall hatte Irland an den Diskussionen im Hinblick auf den Erlass der Verordnung Nr. 2080/92 teilgenommen. Von ihm war daher zu erwarten, dass es deren Auswirkungen ebenso kannte wie die Kommission.

74 Die Kommission hatte Irland ihre Zweifel hinsichtlich der Rechtsstellung der Coillte Teoranta mitgeteilt, so dass dieser Mitgliedstaat wissen musste, dass deren Einstufung als juristische Person des Privatrechts im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2080/92 ungewiss war.

75 Auch wenn die Kommission ihre Zweifel gegenüber Irland hätte wiederholen können, ist doch zu betonen, dass es jedenfalls diesem oblag, darauf zu achten, jede etwa noch bestehende Ungewissheit hinsichtlich der Berechtigung von Coillte Teoranta zum Erhalt der streitigen Beihilfe zu beseitigen.

76 Daher ist die von Irland erhobene Rüge, der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit sei nicht genügt worden, zurückzuweisen.

77 Irland trägt weiter vor, das Verhalten der Kommission, insbesondere die Umstände, dass sie sein Schreiben vom 26. Januar 1993 nicht beantwortet habe, dass sie sein Mehrjahresprogramm für die Aufforstung genehmigt habe und dass sie vor 1997 die der Coillte Teoranta nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2080/92 gewährten Beihilfen zu Lasten des EAGFL nicht in Frage gestellt habe, habe es zu der berechtigten Annahme veranlasst, dass diese Beihilfen mit der geltenden Regelung vereinbar seien.

78 Auch wenn insoweit zu bedauern sein mag, dass sich die Kommission zu dem Schreiben Irlands vom 26. Januar 1993 nicht geäußert hat, so konnte ihre ausgebliebene Reaktion weder als solche noch in Verbindung mit den anderen Umständen des Falles ein berechtigtes Vertrauen Irlands hervorrufen.

79 Zunächst ist das Ausbleiben einer Antwort der Kommission auf ein Schreiben als solches nicht geeignet, bei dem Absender ein berechtigtes Vertrauen zu begründen. Im vorliegenden Fall stellte das Schreiben Irlands vom 26. Januar 1993 selbst eine Antwort auf ein Ersuchen der Kommission dar und verlangte nicht unmittelbar nach einer Antwort.

80 Was die Genehmigung des irischen Mehrjahresprogramms für die Aufforstung durch die Kommission anbelangt, so ist weiterhin darauf zu verweisen, dass die Coillte Teoranta in diesem Programm nur beiläufig erwähnt und nicht klar ausgeführt wurde, dass beabsichtigt war, diesem Unternehmen Prämien zum Ausgleich von Einkommensverlusten zu zahlen. Dieser letzte Punkt wurde im Übrigen auch in dem operationellen Programm für die Landwirtschaft, die ländliche Entwicklung und die Forstwirtschaft (1994—1999) und in dem vom Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten veröffentlichten strategischen Plan für die Entwicklung des Forstsektors in Irland nicht näher ausgeführt. Die genannte Genehmigung konnte daher nicht so ausgelegt werden, dass damit die Gewährung der streitigen Prämien als rechtmäßig anerkannt worden wäre.

81 Schließlich konnte auch der Umstand, dass die Kommission die der Coillte Teoranta vor 1997 gewährten Beihilfen nicht in Frage gestellt hat, Irland nicht zu der Auffassung veranlassen, dass die Gewährung von Beihilfen zum Ausgleich von Einkommensverlusten an dieses Unternehmen auch in der Zukunft nie in Frage gestellt werden würde. Der Gerichtshof hat nämlich wiederholt entschieden, dass, wenn die Kommission Unregelmäßigkeiten aus Gründen der Billigkeit geduldet hat, dem betreffenden Mitgliedstaat daraus kein Recht erwächst, unter Berufung auf den Grundsatz der Rechtssicherheit oder des Vertrauensschutzes die gleiche Haltung für Unregelmäßigkeiten des folgenden Haushaltsjahres zu fordern (vgl. u. a. Urteil vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-54/95, Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-35, Randnr. 12). Das hat umso mehr in Fällen zu gelten, in denen die Kommission die fraglichen Unregelmäßigkeiten während der vorangegangenen Haushaltsjahre nicht aufgedeckt hatte.

82 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Kommission mit ihrem Verhalten Irland keinen Anlass zu der Annahme gegeben hat, dass die der Coillte Teoranta zum Ausgleich von Einkommensverlusten gewährten Beihilfen vom EAGFL kofinanziert würden. Vielmehr hatte sie seit 1992 den irischen Behörden ihre Zweifel mitgeteilt. Dass sie anschließend zur Berechtigung der Coillte Teoranta zum Erhalt der streitigen Beihilfe nicht Stellung nahm, konnte bei Irland insbesondere deshalb kein entsprechendes berechtigtes Vertrauen erzeugen, weil dieser Mitgliedstaat eng an der Ausarbeitung der fraglichen Vorschriften beteiligt und verpflichtet war, diese ordnungsgemäß anzuwenden.

83 Daher ist auch die Rüge Irlands zurückzuweisen, die Kommission habe gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen; daraus ist der Schluss zu ziehen, dass der zweite Teil des zweiten Klagegrundes unbegründet ist.

84 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist der zweite Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

85 Da keiner der von Irland geltend gemachten Klagegründe durchgreift, ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

86 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung Irlands in die Kosten beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Irland trägt die Kosten des Verfahrens.**

Timmermans La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Oktober 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris