YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

16 päivänä lokakuuta 2003 *

Asiassa C-339/00,

Irlanti, asiamiehenään D. J. O'Hagan, avustajanaan R. Brady, SC, ja A. M. Collins, BL, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Niejahr ja K. Fitch, avustajanaan J. O'Reilly, SC, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan osittain Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 5 päivänä heinäkuuta 2000 tehdyn komission päätöksen 2000/449/EY (EYVL L 180, s. 49) siltä osin kuin siinä jätetään varainhoitovuosien 1997 ja 1998 osalta yhteisörahoituksen ulkopuolelle 4 844 345,35 euron suuruiset menot, jotka Irlanti on suorittanut metsitystukena,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr (esittelevä tuomari) ja A. Rosas,

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Irlannin, asiamiehinään A. M. Collins ja E. Fitzsimons, SC, ja komission, asiamiehinään M. Niejahr ja K. Fitch, 26.6.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.2.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Irlanti on yhteisöjen tuomioistuimeen 15.9.2000 jättämällään kanteella vaatinut EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan osittain Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 5 päivänä heinäkuuta 2000 tehdyn komission päätöksen 2000/449/EY (EYVL L 180, s. 49; jäljempänä riidanalainen päätös) siltä osin kuin siinä jätetään varainhoitovuosien 1997 ja 1998 osalta yhteisörahoituksen ulkopuolelle 4 844 345,35 euron suuruiset menot, jotka Irlanti on suorittanut metsitystukena.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva lainsäädäntö

2 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1287/95 (EYVL L 125, s. 1; jäljempänä asetus N:o 729/70), 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Neuvoteltuaan rahastokomitean kanssa komissio:

— —

c) päättää menoista, jotka jätetään 2 ja 3 artiklassa tarkoitetun yhteisörahoituksen ulkopuolelle todettuaan, ettei kyseisiä menoja ole suoritettu yhteisön sääntöjen mukaisesti.

Ennen rahoituksesta kieltäytymistä koskevan päätöksen tekemistä komission tarkastuksen tuloksista ja sen jäsenvaltion, jota asia koskee, antamista vastauksista on toimitettava kirjalliset tiedoksiannot, joiden perusteella molemmat osapuolet pyrkivät sopimukseen jatkotoimenpiteistä.

Jollei sopimukseen päästä, jäsenvaltio voi pyytää käynnistämään menettelyn, jossa pyritään molempien osapuolten kantojen yhteensovittamiseen neljän kuukauden määräajassa ja jonka tuloksista toimitetaan komissiolle kertomus, jonka se tutkii ennen rahoituksesta kieltäytymistä koskevan päätöksen tekemistä.

— — "

3 Asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettua sovittelumenettelyä säännellään sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyssä komission päätöksessä

94/442/EY (EYVL L 182, s. 45). Kyseisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa on perustettu sovitteluelin, joka toimii mainitussa yhteydessä. Tämän artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan "sovitteluelimen kanta ei vaikuta komission lopulliseen tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan päätökseen".

4 Asetus N:o 729/70 on kumottu ja korvattu yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1258/1999 (EYVL L 160, s. 103).

5 Asetuksen N:o 1258/1999 16 artiklassa säädetään tältä osin seuraavaa:

"1. Kumotaan asetus (ETY) N:o 729/70.

2. Viittauksia kumottuun asetukseen pidetään viittauksina tähän asetukseen liitteessä olevan vastaavuustaulukon mukaisesti."

6 Asetuksen N:o 1258/1999 20 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämä asetus tulee voimaan seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.*

Sitä sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2000 alkaen toteutettuihin menoihin."

Metsitystoimenpiteitä koskeva lainsäädäntö

7 Maatalouden metsitystoimenpiteitä koskevasta yhteisön tukijärjestelmästä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2080/92 (EYVL L 215, s. 96) säädetään tukien myöntämisestä maatalousmaan metsitykselle. Kyseiset tuet kuuluvat asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuihin menoihin.

8 Asetuksen N:o 2080/92 toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

" — — maanviljelijöiden kokemukset maatalousmaan metsityksestä osoittavat, että olemassa olevat tukijärjestelmät, joiden tarkoituksena on edistää metsitystä, ovat riittämättömiä ja että viime vuosina maataloustuotannosta poistetun maatalousmaan metsitys ei ole osoittautunut kovin tyydyttäväksi."

9 Asetuksen N:o 2080/92 kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

" — — lisäksi tavoite lisätä maatalousmaan metsitystä yhteisen maatalouspolitiikan suuntaamiseksi edellyttää sellaisten palkkioiden käyttöönottoa, joilla korvataan maanviljelijöille tulojen menetykset metsitetyn maatalousmaan tuottamattomana aikana."

10 Asetuksen N:o 2080/92 seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

" — — monissa tapauksissa muut yksityishenkilöt kuin maataloustuottajat metsittävät maatalousmaata ja on suotavaa säätää tätä henkilöryhmää kannustavia toimenpiteitä; olisi siis otettava käyttöön hehtaaripalkkio, joka myönnettäisiin muille maatalousmaata metsittäville yksityishenkilöille kuin maataloustuottajille."

11 Asetuksen N:o 2080/92 2 artiklassa säädetään 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 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitettuja tukia voidaan myöntää kaikille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, jotka metsittävät maatalousmaata.

b) Edellä 1 artiklan 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."

12 Asetuksen N:o 2080/92 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetään seuraavaa:

"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."

13 Asetuksen N:o 2080/92 5 artiklassa säädetään 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 kustannusten luonteen, joiden rahoitukseen se osallistuu,

— niiden kustannusten kokonaismäärä, joihin se osallistuu.

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

— — "

Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

14 Irlannin valtio omisti 1980-luvun lopulle saakka 400 000 metsähehtaaria, joita se hoiti suoraan.

15 Vuoden 1998 Forestry Actilla (Irlannin vuoden 1998 metsälaki) Irlannin parlamentti on antanut luvan perustaa Coillte Teoranta (metsävirasto) -nimisen yhtiön metsänhoidon kehittämistä ja tiettyjen sellaisten toimintojen harjoittamista varten, jotka kuuluivat siihen asti valtionvarainministeriölle ja energiaministeriölle.

16 Coillte Teoranta on perustettu 8.12.1988 vuoden 1963 Companies Actin (Irlannin vuoden 1963 yhtiölaki) mukaisesti "private companyn" eli sellaisen yksityisen yhtiön muodossa, jonka osakkeenomistajien määräksi on rajoitettu 50, jonka osakkeiden luovutusoikeus on rajoitettu ja jonka osalta kaikenlainen julkinen tarjoaminen osakkeiden merkitsemiseksi on kielletty. Valtionvarainministeriö on hankkinut kaikki Coillte Teorantan osakkeet. Vuoden 1988 Forestry Actin nojalla kyseisen yhtiön oli kuitenkin harjoitettava toimintaansa valtiosta riippumatta ja pelkästään kaupallisten perusteiden mukaisesti.

17 Kysymys, joka koskee Coillte Teorantan asemaa ja luonnetta asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä, on tullut esiin komission ja maatalous-, elintarvike- ja maatalousministeriön välisissä kokouksissa, jotka on pidetty vuoden 1992 heinäkuun ja lokakuun välillä.

18 Kyseinen ministeriö on 26.1.1993 päivätyllä kirjeellä vastannut useisiin Coillte Teorantan asemaa koskeviin komission kysymyksiin.

19 Komissio ei ole esittänyt mitään huomautuksia tämän vastauksen johdosta.

20 Irlanti on heinäkuussa 1993 esittänyt komissiolle asetuksen N:o 2080/92 mukaisesti monivuotisen kansallisen metsitysohjelman, jonka komissio on hyväksynyt 27.4.1994.

21 Komissio on 8.12.1994 hyväksynyt maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevan toimintaohjelman (1994—1999).

22 Maatalous-, elintarvike- ja maatalousministeriö on heinäkuussa 1996 julkaissut Irlannin metsätalousalan kehittämistä koskevan strategisen suunnitelman, jossa mainittiin, että Coillte Teoranta täyttää edellytykset, jotka on asetettu yhteisön ohjelmien mukaisten tukien saamiselle.

23 Vuoteen 1997 saakka EMOTR on korvannut Irlannille menot, jotka on ilmoitettu Coillte Teorantalle asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla maksettuna metsitystukena.

24 Syyskuusta 1994 lähtien Coillte Teoranta on rahoittanut osan toimintojensa kustannuksista lainoilla, joista se on sopinut kaupallisten pankkien kanssa niiden tukien ja palkkioiden perusteella, joita se saa asetuksen N:o 2080/92 mukaisesti metsitysohjelmien yhteydessä. Coillte Teoranta on siten vuoden 1998 lopussa laadittuihin arvioihin nojautuen lainannut 24 400 000 Irlannin puntaa (IEP) odottaessaan vuosien 1993 ja 1998 välillä metsitettyjä pinta-aloja koskevien palkkioiden maksamista.

25 Komissio on pitkän kirjeenvaihdon ja kahdenvälisen kokouksen jälkeen ilmoittanut 3.8.1999 päivätyllä kirjeellä Irlannin hallitukselle, että se aikoo tehdä päätöksen, joka koskee Coillte Teorantalle suoritettujen tiettyjen metsitystukien jättämistä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 1.8.1996 lähtien. Kyseisen kirjeen mukaan Coillte Teoranta oli julkinen yksikkö, joka asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan ei voi saada tämän artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua palkkiota. Komissio kiistää tässä kirjeessä myös Irlannin viranomaisten väitteen, joka koskee luottamuksensuojan periaatteen väitettyä loukkausta.

26 Irlanti on 11.10.1999 päivätyllä kirjeellään pyytänyt päätöksen 94/442/EY mukaisen sovittelumenettelyn aloittamista.

27 Kyseisellä päätöksellä perustettu sovitteluelin totesi 30.3.2000 päivätyssä loppukertomuksessaan, ettei näiden kahden osapuolen näkökantojen sovittelu ollut mahdollista.

28 Komissio teki riidanalaisen päätöksen 5.7.2000.

Ensimmäinen kanneperuste

Asianosaisten lausumat

29 Ensimmäisessä kanneperusteessaan Irlanti väittää, ettei komissiolla ollut toimivaltaa tehdä riidanalaista päätöstä asetuksen N:o 729/70 perusteella, koska kyseinen asetus oli kumottu asetuksella N:o 1258/1999.

30 Irlanti korostaa, että asetus N:o 729/70 on kumottu asetuksen N:o 1258/1999 16 artiklan 1 kohdalla sen heinäkuussa 1999 tapahtuneesta voimaantulosta lähtien. Koska asetus N:o 729/70 oli riidanalaista päätöstä tehtäessä kumottu, se ei näin ollen voi Irlannin mukaan olla päätöksen oikeudellinen perusta. Toisaalta asetus N:o 1258/1999 ei ole myöskään voinut olla asianmukainen perusta, koska sen 20 artiklan mukaan sitä sovelletaan ainoastaan menoihin, jotka on suoritettu 1.1.2000 alkaen eli kyseessä olevien menojen suorittamispäivän jälkeen.

31 Irlanti lisää, että yhteisön lainsäätäjälle olisi ollut helppoa lisätä siirtymäsäännös asetukseen N:o 1258/1999, mutta tätä ei ole tehty.

32 Komissio sitä vastoin korostaa, että asetus N:o 729/70 on perustellusti ollut riidanalaisen päätöksen perustana. Se katsoo, ettei asetusta N:o 1258/1999 voitu tosiasiassa soveltaa käsiteltävässä asiassa, koska kyseessä olevat menot koskivat varainhoitovuosia 1997 ja 1998, ja ne oli näin ollen suoritettu ennen 1.1.2000.

33 Komissio myöntää, että näiden kahden asetuksen välinen siirtymävaihe on epäselvä. Komissio väittää kuitenkin, ettei asetuksen N:o 729/70 kumoaminen estä sen soveltamista ennen 1.1.2000 suoritettuihin menoihin. Asetukseen N:o 1258/1999 sisältyy välttämättä implisiittinen siirtymäsäännös, jonka tarkoituksena on taata, että asetuksen N:o 729/70 nojalla suoritetut menot kuuluvat edelleen entisen lainsäädännön soveltamisalaan uuden lainsäädännön vaikutusten täyteen ilmenemiseen asti.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

34 On tarkistettava, onko riidanalainen päätös voitu pätevästi tehdä asetuksen N:o 729/70 perusteella.

35 Tältä osin on todettava, että — vaikka asetuksen N:o 1258/1999 16 artiklan 1 kohdassa säädetään asetuksen N:o 729/70 kumoamisesta — asetuksen N:o 1258/1999 16 perustelukappaleesta käy ilmi, että lainsäätäjän päämääränä oli asetukseen N:o 729/70 tehdyt uudet muutokset huomioon ottaen muotoilla sovellettavat säännökset uudelleen selkeyden vuoksi.

36 Asetuksen N:o 729/70 säännökset on näin ollen esitetty myös asetuksessa N:o 1258/1999. Asetuksen N:o 1258/1999 16 artiklan 2 kohdassa sitä paitsi säädetään, että viittauksia kumottuun asetukseen pidetään viittauksina tähän asetukseen liitteessä olevan vastaavuustaulukon mukaisesti. Asetus N:o 1258/1999 on siis osa asetuksella N:o 729/70 perustetun järjestelmän jatkuvuutta.

37 Asetuksen N:o 1258/1999 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava tässä asiayhteydessä. Kuten julkisasiamies on todennut esittämänsä ratkaisuehdotuksen 20—24 kohdassa, kyseisellä säännöksellä luettuna yhdessä saman asetuksen 20 artiklan kanssa ei ole tarkoitus aiheuttaa yhteisen maatalouspolitiikan rahoitukseen liittyvien sääntöjen soveltamisen keskeytystä, joka loisi oikeudellisen tyhjiön ja heikentäisi asetusten N:o 729/70 ja N:o 1258/1999 tehokasta vaikutusta.

38 Niin valitettavaa kuin sellaisten siirtymäsäännösten puuttuminen onkin, jotka mahdollistaisivat asetusten N:o 729/70 ja N:o 1258/1999 välisen suhteen selvän ymmärtämisen ja siten säännöstekstin asianmukaisen luettavuuden varmistamisen, on siis katsottava, että asetuksen N:o 1258/1999 16 artiklan 1 kohdassa suoritettu kumoaminen ei ole vaikuttanut komission velvollisuuteen valvoa jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan alalla 31.12.1999 saakka suorittamien menojen yhteensopivuutta yhteisön sääntöjen kanssa.

39 Kun otetaan huomioon nämä kaikki seikat, on katsottava, että riidanalainen päätös on varainhoitovuosien 1997 ja 1998 osalta pätevästi tehty asetuksen N:o 729/70 perusteella.

Toinen kanneperuste

40 Toisessa kanneperusteessaan Irlanti korostaa ensinnäkin, että riidanalaisessa päätöksessä on sovellettu asetusta N:o 2080/92 virheellisesti, koska Coillte Teoranta on kyseisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Irlanti väittää toiseksi, että komissio on riidanalaisen päätöksen tehdessään laiminlyönyt lojaaliin yhteistyöhön, oikeusvarmuuteen ja hyvään hallintoon liittyviä velvollisuuksia ja että se on loukannut luottamuksensuojan periaatetta.

Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee asetuksen N:o 2080/92 virheellistä soveltamista

Asianosaisten lausumat

41 Irlanti väittää, että Coillte Teoranta on asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu yksityisoikeudellinen oikeushenkilö ja että sillä oli näin ollen oikeus saada kyseisen artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua tukea.

42 Vaikka ilmaisu "yksityisoikeudellinen oikeushenkilö" vastakohtana "julkisoikeudelliselle oikeushenkilölle" ei ole tavallinen common law -maissa, Irlanti korostaa, että Coillte Teoranta on perustettu "private companyn" muodossa vuoden 1963 Companies Actin mukaisesti ja että kyseinen yhtiömuoto vastaa yksityisoikeudellista yhtiötä tätä käsitettä yleisesti käyttävissä jäsenvaltioissa, kuten Ranskan tasavallassa, Saksan liittotasavallassa tai Espanjan kuningaskunnassa.

43 Se tosiseikka, että Coillte Teoranta on valtion kokonaan omistama julkinen yritys, ei estä sitä olemasta yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Irlanti väittää, että neuvosto on nimenomaisesti määritellyt tuensaajat niiden oikeudellisen muodon eikä sen omistusjärjestelmän — luonteeltaan julkinen tai yksityinen — perusteella, jonka alaisia tuensaajat ovat.

44 Irlanti korostaa myös, että asetuksella N:o 2080/92 oli tarkoitus varmistaa mahdollisimman suuren maatalousmaan metsittäminen tukemalla taloudellisesti siihen ryhtyviä luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä. Näin ollen tuensaajiin liittyviä säännöksiä on tulkittava laajasti siten kuin se on esittänyt.

45 Irlanti väittää lisäksi, ettei Coillte Teoranta ole asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu "julkinen viranomainen". Se toteaa, että yhteisöjen tuomioistuin on tosin julkisten hankintojen alaan liittyen katsonut asiassa C-306/97, Connemara Machine Turf, 17.12.1998 antamassaan tuomiossa (Kok. 1998, s. I-8761, 35 kohta) ja asiassa C-353/96, komissio vastaan Irlanti, 17.12.1998 antamassaan tuomiossa (Kok. 1998, s. I-8565, 40 kohta), että Coillte Teoranta oli "julkinen viranomainen, jonka julkisia tavaranhankintoja koskevat sopimukset ovat valtion valvonnassa". Irlanti korostaa kuitenkin, että ilmaisua "julkinen viranomainen" on käytettävä varovaisesti, koska kyseessä olevaa käsitettä on näissä tuomioissa tutkittu toisessa — julkisia hankintoja koskevassa — asiayhteydessä ja nykyisin kumotun direktiivin kannalta. Irlanti väittää tältä osin, ettei Coillte Teoranta ole uusissa julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä tarkoitettu "julkisoikeudellinen laitos". Irlanti väittää erityisesti, että yhtiötä johdetaan kaupallisesti ja ettei Irlannin valtio puutu sen päätöksiin.

46 Irlanti korostaa, että vaikka Coillte Teorantaa vastoin sen kantaa pidettäisiin asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna julkisena viranomaisena, tämä ei missään tapauksessa estäisi sitä, että se olisi myös yksityisoikeudellinen oikeushenkilö ja voisi näin ollen saada saman artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaista riidanalaista tukea.

47 Irlanti lisää, että neuvosto on määritellyt tuensaajat tarkoituksellisesti eri tavalla Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17 päivänä toukokuuta 1999 antamassaan asetuksessa (EY) N:o 1257/1999 (EYVL L 160 s. 80), jolla on korvattu asetus N:o 2080/92. Se korostaa lisäksi, että asetuksen N:o 1257/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23.7.1999 annetun komission asetuksen N:o 1750/1999 (EYVL L 214, s. 31) mukaan metsitystuen ulkopuolelle jäävät metsät, joista valtio omistaa vähintään 50 prosenttia. Irlanti tekee sen vastakohtaispäätelmän, että koska asetukseen N:o 2080/92 ei sisältynyt tällaista poissuljentaa, Coillte Teoranta on voinut saada riidanalaista tukea.

48 Komissio päinvastoin väittää, ettei Coillte Teoranta ole asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, että se on sitä vastoin mainitun artiklan 3 kohdassa tarkoitettu julkinen viranomainen ja ettei se näin ollen voinut saada riidanalaista tukea.

49 Komissio tukeutuu asetuksen N:o 2080/92 tarkoitukseen. Se väittää, että kyseinen asetus on annettu vuonna 1992 toteutetun yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä. Koska sovelletulla tukijärjestelmällä ei ollut onnistuttu kannustamaan viljelijöitä poistamaan riittävästi maataloustuotantomaita tuotantokäytöstä, mainitulla asetuksella pyrittiin komission mukaan vahvempiin kannustintoimenpiteisiin tässä tarkoituksessa. Asetuksessa säädettiin erityisesti toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on niiden tulonmenetysten korvaaminen, jotka aiheutuvat äskettäin metsitettyjen pinta-alojen tuottamattomana ajanjaksona.

50 Komissio väittää, että asetuksen N:o 2080/92 seitsemännestä perustelukappaleesta käy selvästi ilmi, että riidanalainen tuki oli tarkoitettu maanviljelijöille ja muille yksityishenkilöille mutta ei jäsenvaltioille tai julkisille elimille.

51 Ei ole kuitenkaan mitään epäilystä siitä, että Coillte Teoranta on kokonaan valtion valvonnassa oleva julkinen yritys. Komissio korostaa, että ennen tämän yhtiön perustamista toimivaltaiset ministeriöt hoitivat metsiä suoraan. Nykyisin Coillte Teoranta on kokonaan valtion omistuksessa ja sitä johdetaan hallitukseen lukuun.

52 Valtio ei pelkästään pidä hallussaan kaikkia yhtiön osakkeita ja nimitä sen vastuuhenkilöitä, vaan se voi myös puuttua yrityksen rahoitukseen. Coillte Teorantalla on myös tiettyjä julkisen palvelun velvoitteita, joiden noudattamista valtio valvoo.

53 Komissio katsoo, että edellä mainitussa asiassa Connemara Machine Turf ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Irlanti annetut tuomiot, joissa yhteisöjen tuomioistuin on todennut Coillte Teorantan olevan "julkinen viranomainen", ovat merkityksellisiä, vaikka ne koskivat julkisten hankintojen alaa. Komission mukaan yhteisöjen tuomioistuin on päätynyt niissä johtopäätökseen, että Coillte Teoranta on julkisoikeudellinen laitos. Kyseisen käsitteen yksinomaisuuden johdosta komissio väittää, ettei Coillte Teoranta voi samanaikaisesti olla yksityisoikeudellinen henkilö.

54 Komissio korostaa vielä, että tuensaajien määritelmään asetuksissa N:o 1257/1999 ja N:o 1750/1999 tehty muutos ei vaikuta sen perustelujen keskeiseen sisältöön. Komission mukaan jo asetusta N:o 2080/92 oli tulkittava niin, että sen soveltamisalaan eivät kuuluneet metsät, joista valtio omisti vähintään 50 prosenttia.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

55 On todettava, että Irlannin esittämällä tavalla asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa käytettyä "yksityisoikeudellisen henkilön" käsitettä ei tunneta kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännöissä. Esillä olevassa asiassa ei näin ollen ole olennaista viitata tietyissä kansallisissa lainsäädännöissä käytettyyn määritelmään.

56 Kyseistä käsitettä on sitä vastoin tulkittava asetuksen N:o 2080/92 tavoitteen ja yleisen rakenteen valossa.

57 Kyseisen asetuksen toisesta perustelukappaleesta käy ilmi, että erityisesti siitä syystä, että olemassa olevalla tukijärjestelmällä ei ole onnistuttu riittävästi edistämään maanviljelijöiden suorittamaa maataloustuotannosta poistetun maatalousmaan metsitystä, on osoittautunut tarpeelliseksi vahvistaa mainittua

tukijärjestelmää. Tämän tavoitteen — sellaisena kuin se on esitetty mainitun asetuksen kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa — saavuttamiseksi yhteisön lainsäätäjä on päättänyt korvata maanviljelijöiden tulonmenetykset äskettäin metsitetyn maatalousmaan tuottamattomana ajanjaksona ja ulottaa kyseisen korvauksen muihin yksityishenkilöihin.

58 On todettava, että asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdassa erotellaan tuensaajat kyseessä olevan tuen tyypin perusteella.

59 Kyseisen kohdan b alakohdassa olevat säännökset, jotka liittyvät maataloustulojen menetysten korvaamiseen tarkoitettuihin tukiin, on laadittu rajoittavasti verrattuna saman kohdan a alakohdan säännöksiin, jotka koskevat metsityskustannusten ja metsitettyjen alueiden hoitokustannusten korvaamiseen tarkoitettuja tukia. Kun näitä viimeksi mainittuja tukia myönnetään kaikille maatalousmaata metsittäville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, tulonmenetykseen liittyviä tukia rahoitetaan ainoastaan, jos niitä on myönnetty tietyt edellytykset täyttäville maataloustuottajille tai jollekin muulle yksityisoikeudelliselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Asetuksen N:o 2080/92 kuudennen ja seitsemännen perustelukappaleen valossa on katsottava, että mainitussa b alakohdassa oleva ilmaisu "jokin muu yksityisoikeudellinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö" tarkoittaa ainoastaan yksityisiä henkilöitä vastakohtana mainitussa a alakohdassa käytetylle ilmaisulle "kaikki luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt", joka kattaa sekä yksityiset henkilöt että henkilöt, jotka eivät ole yksityisiä, kuten valtion omistamat ja sen valvomat oikeushenkilöt.

60 Tästä seuraa, että valtion omistamat ja sen valvomat oikeushenkilöt voivat saada metsityksestä ja metsien hoidosta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen tarkoitettua tukea samalla tavoin kuin kaikki muut luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, mutta ne eivät sitä vastoin voi saada maataloustulojen menetyksen korvaamiseen tarkoitettua tukea.

61 Käsiteltävässä asiassa Irlannin itsensä mukaan Coillte Teoranta on ja on aina ollut valtion kokonaan omistama julkinen yritys. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on jo edellä mainitussa asiassa Connemara Machine Turf ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Irlanti annetuissa tuomioissa todennut, että kyseinen yhtiö oli valtion valvonnassa, eikä ole esitetty mitään uusia seikkoja, joiden tarkoituksena olisi osoittaa, ettei asia ollut enää näin varainhoitovuosien 1997 ja 1998 aikana. Yhtiölle asetetulla velvollisuudella harjoittaa toimintaansa kaupallisesti ja sillä Irlannin esittämällä seikalla, ettei valtio käytännössä puutu yhtiön hallintoon, ei voida kumota toteamusta, että yhtiö oli kokonaan valtion omistama ja valvonnassa ja että valtiolla oli näin ollen mahdollisuus puuttua sen hallintoon. Tästä seuraa, ettei Coillte Teoranta ole asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu yksityisoikeudellinen oikeushenkilö.

62 Lisäksi se seikka, että yksityisen ja julkisen yrityksen välinen ero on esitetty selkeämmin asetuksissa N:o 1257/1999 ja N:o 1750/1999, ei merkitse sitä, ettei tätä eroa ollut asetuksessa N:o 2080/92.

63 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei Coillte Teoranta julkisena yrityksenä ollut kelpoinen saamaan metsityksestä aiheutuvien tulonmenetysten korvaamiseen tarkoitettua tukea ja ettei komissio ole tehnyt virhettä asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisessa. Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä perusteettomana.

Toisen kanneperusteen toinen osa, joka koskee lojaalin yhteistyön velvoitteen laiminlyöntiä, oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon vastaista menettelyä sekä luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista

Asianosaisten lausumat

64 Irlanti väittää, että se on juuri komission asenteen johdosta voinut perustellusti katsoa, että Coillte Teoranta kuului asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan

b alakohdassa tarkoitettuihin tuensaajiin. Passiivisuus, jota komissio on osoittanut, on vastoin EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) mukaista lojaalin yhteistyön velvoitetta, ja riidanalaisella päätöksellä loukataan luottamuksensuojan periaatetta.

65 Irlanti mainitsee, että Coillte Teorantan asemaa koskevasta kysymyksestä on keskusteltu Irlannin toimivaltaisen ministeriön ja komission välillä heinäkuusta lokakuuhun vuonna 1992. Näiden keskustelujen jälkeen komissio on pyytänyt Irlannilta kyseisen yhtiön asemaa koskevia täsmennyksiä. Irlanti on esittänyt vaaditut tiedot 26.1.1993 päivätyssä kirjeessään, jonka liitteinä oli useita asiakirjoja, kuten vuoden 1988 Forestry Act, jossa säädetään Coillte Teorantan perustamisesta, ja yhtiön yhtiöjärjestys. Komissio ei ole vastannut tähän kirjeeseen. Komissio on vuonna 1994 hyväksynyt Irlannin monivuotisen metsitysohjelman. Lisäksi Irlannin Coillte Teorantalle asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti suorittamat tuet on varainhoitovuotta 1997 edeltävien varainhoitovuosien osalta korvattu ilman, että olisi esitetty mitään huomautuksia.

66 Irlanti lisää, että Coillte Teoranta on sopinut pankkien kanssa merkittävistä lainoista luottaen korvauksiin, joita se voisi saada EMOTR:sta.

67 Komissio ei kiistä Irlannin tältä osin esittämiä tosiseikkoja. Komissio myöntää, että voi olla valitettavaa, ettei se ole lähettänyt mitään vastausta 26.1.1993 päivättyyn kirjeeseen, mutta se väittää, ettei se ole laiminlyönyt lojaalin yhteistyön velvoitettaan eikä loukannut luottamuksensuojan periaatetta.

68 Komissio korostaa, että Irlanti oli osallistunut asetusta N:o 2080/92 koskeviin neuvotteluihin ja että sen piti näin ollen olla tietoinen siitä, ettei metsityksestä aiheutuvien tulonmenetysten korvaamiseksi maksettavaa tukea ollut tarkoitettu Coillte Teorantan kaltaisille julkisille yrityksille. Kyseisen jäsenvaltion olisi

pitänyt havaita se, ettei ollut olemassa mitään oikeudellista perustaa, jonka nojalla komissio olisi voinut EMOTR:n välityksellä korvata yhteisen maatalouspolitiikan järjestelmän sääntöjen vastaisesti suoritetut menot. Lisäksi komissio väittää, ettei sen vaitioloa voida tulkita myöntymiseksi. Se lisää, ettei Irlanti missään tapauksessa ole vaatinut saada vastausta 26.1.1993 päivättyyn kirjeeseensä.

69 Mitä tulee Irlannin asetuksen N:o 2080/92 nojalla toimittaman monivuotisen metsitysohjelman hyväksymiseen, komissio korostaa, ettei kyseinen seikka voinut synnyttää Irlannille perusteltua luottamusta siihen, että Coillte Teorantalla olisi oikeus saada riidanalaista tukea. Komissio väittää, että kyseisessä asiakirjassa tuskin mainitaan tätä yhtiötä ja ettei mikään siinä osoita, että Irlanti oli päättänyt suorittaa kyseessä olevan tuen Coillte Teorantalle niin kuin se olisi yksityinen yritys.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

70 Irlanti korostaa tässä kanneperusteessaan pääasiallisesti sitä, että riidanalainen päätös on lojaalin yhteistyön velvoitteen ja luottamuksensuojan periaatteen vastainen.

71 Lojaalin yhteistyön velvoitteen osalta on muistettava, että perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan kyseinen periaate sääntelee jäsenvaltioiden ja toimielinten välisiä suhteita. Siitä seuraa jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa kaikki toimenpiteet yhteisön oikeuden ulottuvuuden ja tehokkuuden takaamiseksi, ja sillä asetetaan yhteisön toimielimille vastavuoroisia velvoitteita toimia lojaalissa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa (ks. asia C-2/88 IMM, Zwartweld ym., määräys 13.7.1990, Kok. 1990, s. I-3365, Kok. Ep. X, s. 509, 17 kohta ja asia C-275/00, First ja Franex, tuomio 26.11.2002, Kok. 2002, s. I-10943, 49 kohta).

72 On korostettava, että lojaalin yhteistyön velvoitteelle on luonteenomaista vastavuoroisuus, kuten julkisasiamies on todennut esittämänsä ratkaisuehdotuksen 73 kohdassa.

73 Käsiteltävänä olevassa asiassa Irlanti oli osallistunut asetuksen N:o 2080/92 antamista koskeviin keskusteluihin. Sen oletettiin näin ollen tuntevan asetuksen vaikutukset samalla tavalla kuin komissio.

74 Komissio oli esittänyt Coillte Teorantan asemaa koskevat epäilyksensä Irlannille ja näin ollen kyseisen jäsenvaltion oli tiedettävä, että Coillte Teorantan luokittelu asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetuksi yksityisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi oli epävarmaa.

75 Vaikka komissio olisi voinut esittää epäilyksensä uudelleen Irlannille, on korostettava, että Irlannin tehtävänä oli joka tapauksessa huolehtia siitä, että kaikki mahdollisesti jäljellä oleva epävarmuus, joka koskee Coillte Teorantan kelpoisuutta saada riidanalaista tukea, poistetaan.

76 Näin ollen Irlannin esittämä väite lojaalin yhteistyön velvoitteen laiminlyönnistä on hylättävä.

77 Irlanti väittää myös, että komission asenne — erityisesti se, ettei komissio ole vastannut sen 26.1.1993 päivättyyn kirjeeseen, että se on hyväksynyt Irlannin monivuotisen metsitysohjelman ja ettei komissio ole ennen vuotta 1997 asettanut kyseenalaiseksi Coillte Teorantalle asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti myönnettyjä ja EMOTR:sta rahoitettuja tukia — on saanut Irlannin perustellusti uskomaan, että kyseiset tuet olivat yhteensopivia sovellettavan lainsäädännön kanssa.

78 Vaikka on tältä osin valitettavaa, ettei komissio ole esittänyt Irlannin 26.1.1993 päivättyä kirjettä koskevia huomautuksia, komission reaktion puute ei voi sinänsä eikä yhdessä muiden käsiteltävänä olevan asian olosuhteiden kanssa synnyttää perusteltua luottamusta Irlannille.

79 Ensinnäkään se, ettei komissio ole vastannut kirjeeseen, ei periaatteessa voi synnyttää perusteltua luottamusta kirjeen lähettäneelle henkilölle. Käsiteltävänä olevassa asiassa Irlannin 26.1.1993 päivätty kirje oli itsessään vastaus komission vaatimukseen eikä se edellyttänyt suoraan vastausta.

80 Seuraavaksi on Irlannin monivuotista metsitysohjelmaa koskevan komission hyväksynnän osalta todettava, että kyseisessä ohjelmassa mainitaan Coillte Teoranta vain ohimennen ja ettei siinä selkeästi täsmennetä, että tälle yritykselle aiottiin myöntää tulonmenetysten korvaamiseen tarkoitettuja palkkioita. Tätä viimeksi mainittua seikkaa ei ollut täsmennetty myöskään maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevassa toimintaohjelmassa (1994—1999) eikä maatalous-, elintarvike- ja maatalousministeriön julkaisemassa Irlannin metsätalousalan kehittämistä koskevassa strategisessa suunnitelmassa. Mainittua hyväksyntää ei näin ollen voitu tulkita sen myöntämiseksi, että riidanalaisten palkkioiden suorittaminen on perusteltua.

81 Lopuksi sekään seikka, ettei komissio ole kyseenalaistanut Coillte Teorantalle ennen vuotta 1997 myönnettyjä tukia, ei voinut saada Irlantia uskomaan, ettei tulonmenetysten korvaamiseen tarkoitettujen tukien myöntämistä kyseiselle yritykselle koskaan tulevaisuudessa kyseenalaistettaisi. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin monta kertaa todennut, että vaikka komissio on suvainnut sääntöjenvastaisuuksia kohtuussyistä, asianomaisella jäsenvaltiolla ei ole oikeusvarmuuden tai luottamuksensuojan periaatteen perusteella oikeutta vaatia samanlaista suhtautumista sellaisten sääntöjenvastaisuuksien osalta, jotka tapahtuvat seuraavan varainhoitovuoden aikana (ks. erityisesti asia C-54/95, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. I-35, 12 kohta). Näin on sitäkin suuremmalla syyllä oltava siinä tapauksessa, ettei komissio ollut havainnut kyseessä olevan kaltaisia sääntöjenvastaisuuksia aikaisempien varainhoitovuosien aikana.

82 Näin ollen on todettava, ettei komissio ole asenteellaan antanut Irlannille syytä uskoa, että EMOTR osallistuu Coillte Teorantalle tulonmenetysten korvaamiseksi myönnetyn tuen rahoitukseen. Komissio on päinvastoin vuodesta 1992 lähtien ilmoittanut epäilyksistään Irlannin viranomaisille. Se, ettei komissio ole myöhemmin ottanut kantaa Coillte Teorantan kelpoisuuteen saada riidanalaista tukea, ei voi tässä suhteessa synnyttää Irlannille perusteltua luottamusta, kun otetaan huomioon erityisesti se, että tämä jäsenvaltio on osallistunut tiiviisti kyseessä olevan lainsäädännön kehittämiseen ja että sillä on velvollisuus soveltaa mainittua lainsäädäntöä oikein.

83 Näin ollen on hylättävä myös Irlannin väite, jonka mukaan komissio on loukannut luottamuksensuojan periaatetta, ja on siis todettava, ettei toisen kanneperusteen toinen osa ole perusteltu.

84 Edellä esitetty huomioon ottaen toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

85 Koska mikään Irlannin esittämistä kanneperusteista ei ole menestynyt, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

86 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Irlannin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Irlanti on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Irlanti velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Timmermans La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Julistettiin Luxemburgissa 16 päivänä lokakuuta 2003.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti