

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

16. oktober 2003 *

I sag C-339/00,

Irland ved D.J. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af R. Brady, SC, og A.M. Collins, BL, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Niejahr og K. Fitch, som befuldmægtigede, bistået af J. O'Reilly, SC, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2000/449/EF af 5. juli 2000 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), »Garantisektionen«, fra EF-finansiering (EFT L 180, s. 49), for så vidt som udgifter på i alt 4 844 345,35 EUR, som Irland havde afholdt til skovrejsningsstøtte, derved blev udelukket fra fællesskabsfinansiering for regnskabsårene 1997 og 1998,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, C.W.A. Timmermans, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr (refererende dommer) og A. Rosas,

generaladvokat: A. Tizzano

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. juni 2002 af Irland ved A.M. Collins og E. Fitzsimons, SC, og af Kommissionen ved M. Niejahr og K. Fitch,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. februar 2003,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. september 2000 har Irland i henhold til artikel 230, stk. 1, EF anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2000/449/EF af 5. juli 2000 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), »Garantisektionen«, fra EF-finansiering (EFT L 180, s. 49, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt som udgifter på i alt 4 844 345,35 EUR, som Irland havde afholdt til skovrejsningsstøtte, derved blev udelukket fra fællesskabsfinansiering for regnskabsårene 1997 og 1998.

Relevante retsforskrifter

Bestemmelser vedrørende regnskabsafslutning for EUGFL

- 2 I artikel 5, stk. 2, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22. maj 1995 (EFT L 125, s. 1, herefter »forordning nr. 729/70«), bestemmes:

»Efter høring af Fondskomiteén

[...]

- c) træffer Kommissionen beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra den i artikel 2 og 3 omhandlede fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

Forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen når frem til ved sin efterprøvning, samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages.

Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der indledes en forligsprocedure inden for en frist på fire måneder; der udarbejdes en rapport om resultaterne af denne procedure, som meddeles Kommissionen og gennemgås af denne, inden der træffes afgørelse om afvisning af finansiering.

[...]«

- 3 Den forligsprocedure, der omtales i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, er fastsat ved Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisek-

tionen (EFT L 182, s. 45). Ved beslutningens artikel 1, stk. 1, er der oprettet et forligsorgan, som handler inden for disse rammer. I henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), »[foregriber] organets holdning [...] ikke Kommissionens endelige beslutning om regnskabsafslutningen.«

4 Forordning nr. 729/70 er blevet ophævet og erstattet ved Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17. maj 1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 160, s. 103).

5 I artikel 16 i forordning nr. 1258/1999 bestemmes det herom:

»1. Forordning (EØF) nr. 729/70 ophæves.

2. Henvisninger til den ophævede forordning gælder som henvisninger til nærværende forordning og læses i henhold til den i bilaget anførte sammenligningstabel.«

6 I artikel 20 i forordning nr. 1258/1999 bestemmes:

»Denne forordning træder i kraft på syvendedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Den anvendes for udgifter, der afholdes fra den 1. januar 2000.«

Bestemmelser vedrørende støtte til skovbrugsforanstaltninger

7 I Rådets forordning (EØF) nr. 2080/92 af 30. juni 1992 om en fællesskabsordning med støtte til skovbrugsforanstaltninger i landbruget (EFT L 215, s. 96), bestemmes, at der kan ydes fællesskabsstøtte til skovrejsning på landbrugsarealer. Støtten udgør en del af de udgifter, der omhandles i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70.

8 I anden betragtning til forordning nr. 2080/92 hedder det:

»[...] erfaringen med landbrugernes skovrejsning på landbrugsjord har vist, at de nuværende støtteordninger til fremme af skovrejsning er utilstrækkelige, og at der kun i utilfredsstillende omfang er gennemført skovrejsning på de landbrugsarealer, der er taget ud af produktion i de seneste år«.

9 I sjette betragtning til forordning nr. 2080/92 hedder det:

»[...] da det ligger inden for retningslinjerne for den fælles landbrugspolitik, at skovrejsningen på landbrugsjord øges, er det nødvendigt, at der indføres præmier, som skal udligne indkomsttabet i det tidsrum, hvor landbrugernes skovarealer ikke er produktive«.

10 I syvende betragtning til forordningen udtales følgende:

»[...] i mange tilfælde vil privatpersoner uden for landbrugserhvervet være i stand til at foretage skovrejsning på landbrugsjord, og det er derfor hensigtsmæssigt, at der fastsættes tilskyndende foranstaltninger, som sigter på denne personkategori [...] derfor bør der indføres en hektarpræmie, der ydes privatpersoner, som uden at være landbrugere foretager skovrejsning på landbrugsjord.«

11 Artikel 2 i forordning nr. 2080/92 har følgende ordlyd:

»1. Støtteordningen kan omfatte følgende:

- a) støtte, der skal bidrage til dækning af udgifterne til tilplantning
- b) en årlig præmie pr. tilplantet hektar, der skal bidrage til dækning af udgifterne til de tilplantede arealers pleje i de første fem år
- c) en årlig hektarpræmie, der skal udligne indkomsttabet som følge af skovrejsning på landbrugsarealer

[...]

2. a) Den i stk. 1, litra a) og b), nævnte støtte kan ydes til alle fysiske og juridiske personer, der gennemfører skovrejsning på landbrugsarealer.

b) Den i stk. 1, litra c), nævnte støtte er kun refusionsberettiget, hvis den ydes til:

— landbrugere, der ikke modtager den præmie for førtidspensionering, der er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 2079/92 af 30. juni 1992 om en fællesskabsordning med førtidspensionering i landbruget [...]

— privatretlige fysiske eller juridiske personer.

[...]

3. Desuden kan støtteordningen omfatte fællesskabsbidrag til dækning af udgifterne ved skovrejsning på landbrugsjord, der gennemføres af medlemsstaternes kompetente offentlige myndigheder.«

¹² I artikel 4, stk. 1, første led, i forordning nr. 2080/92 bestemmes:

»Medlemsstaterne iværksætter den i artikel 2 omhandlede støtteordning ved hjælp af flerårige nationale eller regionale programmer vedrørende målene i artikel 1, som navnlig fastsætter:

- størrelsen og varigheden af den i artikel 2 omhandlede støtte under hensyn til de faktiske udgifter til skovrejsningen og til plejen af de træarter eller trætyper, der anvendes til skovrejsningen, eller under hensyn til indkomsttabet.«

13 Artikel 5 i forordning nr. 2080/92 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne meddeler inden den 30. juli 1993 Kommissionen forslagene til de i artikel 4 omhandlede nationale eller regionale programmer og de love og administrative bestemmelser, der allerede findes, eller som de påtænker at vedtage, for at denne forordning kan anvendes, tillige med et skøn over de årlige udgifter til gennemførelse af programmerne.

2. Kommissionen gennemgår medlemsstaternes meddelelser for at fastslå:

- om de er i overensstemmelse med denne forordning under hensyn til forordningens mål og sammenhængen mellem de enkelte foranstaltninger
- arten af de EF-medfinansieringsberettigede foranstaltninger

— størrelsen af de samlede EF-medfinansieringsberettigede udgifter.

3. Kommissionen træffer beslutning om de nationale eller regionale programmers godkendelse, idet den tager hensyn til de i stk. 2 nævnte forhold. [...]

[...]«

De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

- 14 Frem til slutningen af 1980'erne ejede den irske stat ca. 400 000 hektar skov, som den administrerede direkte.
- 15 Ved Forestry Act 1988 (irsk lov af 1988 om skovbrug) godkendte det irske parlament oprettelsen af selskabet Coillte Teoranta (Skovkontoret) med henblik på udvikling af skovbruget og for at udføre visse opgaver, som indtil da havde henhørt under Finansministeriet og Energiministeriet.
- 16 Coillte Teoranta blev stiftet den 8. december 1988 i overensstemmelse med Companies Act 1963 (irsk selskabslov af 1963), i form af et »private company«, dvs. et privatretligt aktieselskab, med maksimalt 50 aktionærer, begrænset aktieoverdragelsesret og uden offentlig adgang til aktietegning. Samtlige aktier blev erhvervet af Finansministeriet. I henhold til Forestry Act 1988 var selskabet imidlertid forpligtet til at udøve sin virksomhed uafhængigt af staten og i henhold til rent erhvervsmæssige kriterier.

- 17 Spørgsmålet om Coillte Teorantas retsstilling og status som privatretlig juridisk person som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92 blev rejst under møder mellem Kommissionen og Ministeriet for Landbrug, Fødevarer og Skovbrug, der blev afholdt mellem juni og oktober 1992.
- 18 Ministeriet besvarede ved skrivelse af 26. januar 1993 forskellige spørgsmål fra Kommissionen angående Coillte Teorantas retsstilling.
- 19 Dette svar gav ikke anledning til bemærkninger fra Kommissionens side.
- 20 I juli 1993 forelagde Irland i henhold til forordning nr. 2080/92 Kommissionen et flerårigt nationalt skovrejsningsprogram, som Kommissionen godkendte den 27. april 1994.
- 21 Den 8. december 1994 godkendte Kommissionen det operationelle program for landbrug, udvikling af landdistrikterne og skovbrug (1994-1999).
- 22 I juli 1996 offentliggjorde Ministeriet for Landbrug, Fødevarer og Skovbrug en strategiplan for udvikling af skovbrugssektoren i Irland, hvori det blev nævnt, at Coillte Teoranta opfyldte betingelserne for at modtage støtte i henhold til fællesskabsprogrammerne.
- 23 Indtil 1997 refunderede EUGFL Irland de beløb, der blev anmodet om, for støtte til skovrejsning ydet til Coillte Teoranta i henhold til artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92.

- 24 Coillte Teoranta har siden september 1994 finansieret en del af sine udgifter gennem lån optaget hos banker på grundlag af tilskud og præmier, der skulle modtages i henhold til forordning nr. 2080/92 som led i skovrejsningsprogrammerne. Coillte Teoranta lånte således på grundlag af prognoser, der blev udarbejdet i slutningen af 1998, 24 400 000 IEP i forventning om at modtage præmier for de arealer, der var blevet tilplantet mellem 1993 og 1998.
- 25 Efter forskellige brevvekslinger og et bilateralt møde meddelte Kommissionen ved skrivelse af 3. august 1999 den irske regering, at den havde til hensigt at vedtage en beslutning om at udelukke en del af den skovrejsningsstøtte, der var ydet Coillte Teoranta fra den 1. august 1996, fra fællesskabsfinansiering. Ifølge skrivelsen var selskabet et offentligt organ, der i medfør af artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92 ikke kunne anses for berettiget til den i forordningens artikel 2, stk. 1, litra c), fastsatte præmie. I skrivelsen afviste Kommissionen ligeledes de irske myndigheders indsigelse med hensyn til en påstået tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 26 Ved skrivelse af 11. oktober 1999 anmodede Irland om, at der blev indledt en forligsprocedure i henhold til beslutning 94/442.
- 27 I sin endelige rapport af 30. marts 2000 konstaterede det ved denne beslutning oprettede forligsorgan, at det ikke var muligt at forlige de to parter.
- 28 Den 5. juli 2000 vedtog Kommissionen den omtvistede beslutning.

Det første anbringende

Parternes argumenter

- 29 Irland har med sit første anbringende gjort gældende, at Kommissionen ikke havde kompetence til at vedtage den omtvistede beslutning på grundlag af forordning nr. 729/70, idet denne forordning var blevet ophævet ved forordning nr. 1258/1999.
- 30 Irland har anført, at artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1258/1999, fra forordningens ikrafttræden i juli 1999, ophævede forordning nr. 729/70. Eftersom sidstnævnte forordning var ophævet, da den omtvistede beslutning blev vedtaget, kan forordningen ifølge Irland derfor ikke udgøre en retlig hjemmel. I øvrigt kunne forordning nr. 1258/1999 heller ikke umiddelbart udgøre en tilstrækkelig hjemmel, eftersom den ifølge forordningens artikel 20 kun fandt anvendelse på udgifter, der blev afholdt efter den 1. januar 2000, dvs. efter, at de her omhandlede udgifter blev afholdt.
- 31 Irland har tilføjet, at det havde været let for fællesskabslovgiver at indsætte en overgangsbestemmelse i forordning nr. 1258/1999, men at det ikke skete.
- 32 Kommissionen har derimod gjort gældende, at den omtvistede beslutning med rette har hjemmel i forordning nr. 729/70. Det er Kommissionens opfattelse, at forordning nr. 1258/1999 faktisk ikke fandt anvendelse i denne sag, eftersom de omhandlede udgifter vedrører regnskabsårene 1997 og 1998 og derfor blev afholdt forud for den 1. januar 2000.

- 33 Kommissionen har erkendt, at overgangen mellem de to forordninger ikke er fuldstændig klar. Den har dog gjort gældende, at ophævelsen af forordning nr. 729/70 ikke er til hinder for, at den finder anvendelse på udgifter, der er afholdt før den 1. januar 2000. Forordning nr. 1258/1999 indeholder nødvendigvis en stiltiende overgangsbestemmelse, der har til formål at sikre, at de udgifter, der er afholdt i henhold til forordning nr. 729/70, fortsat falder ind under anvendelsesområdet for den gamle ordning, indtil den nye ordning træder fuldt ud i kraft.

Domstolens bemærkninger

- 34 Det skal efterprøves, om den omtvistede beslutning med rette kunne vedtages med hjemmel i forordning nr. 729/70.
- 35 Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om det i artikel 16 i forordning nr. 1258/1999 fastsættes, at forordning nr. 729/70 ophæves, fremgår det af 16. betragtning til forordning nr. 1258/1999, at fællesskabslovgivers formål, henset til de nye ændringer af forordning nr. 729/70, af klarhedshensyn var at foretage en nyaffattelse af de gældende bestemmelser.
- 36 Bestemmelserne i forordning nr. 729/70 er således gentaget i forordning nr. 1258/1999. I artikel 16, stk. 2, i sidstnævnte forordning bestemmes det i øvrigt, at henvisninger til den ophævede forordning gælder som henvisninger til forordning nr. 1258/1999 og læses i henhold til den i bilaget anførte sammenligningstabel. Følgelig udgør forordning nr. 1258/1999 en fortsættelse af den ordning, der er indført ved forordning nr. 729/70.

- 37 Artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1258/1999 skal fortolkes i denne sammenhæng. Som generaladvokaten har påpeget i punkt 20-24 i forslaget til afgørelse, har denne bestemmelse, sammenholdt med samme forordnings artikel 20, ikke til formål at indføre en afbrydelse i anvendelsen af reglerne om finansiering af den fælles landbrugspolitik, der kan skabe et retligt tomrum og bringe den effektive virkning af forordning nr. 729/70 og nr. 1258/1999 i fare.
- 38 Uanset hvor beklagelig fraværet af overgangsbestemmelser, der gør det muligt klart at fastslå sammenhængen mellem forordning nr. 729/70 og nr. 1258/1999 og sikre en passende forståelse af retsregler, måtte være, må det lægges til grund, at den ophævelse, der erklæres ved artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1258/1999, ikke har begrænset Kommissionens forpligtelse til at kontrollere, om de af medlemsstaterne afholdte udgifter indtil den 31. december 1999 på området for den fælles landbrugspolitik var i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne.
- 39 Henset til ovenstående forhold må den omtvistede beslutning, for så vidt angår regnskabsårene 1997 og 1998, med rette anses for at være vedtaget med hjemmel i forordning nr. 729/70.

Den andet anbringende

- 40 Med det andet anbringende har Irland for det første gjort gældende, at den omtvistede beslutning udgør en urigtig anvendelse af forordning nr. 2080/92, for så vidt som Coillte Teoranta er en privatretlig juridisk person som omhandlet i forordningens artikel 2, stk. 2, litra b). Irland har for det andet anført, at Kommissionens ved at vedtage den omtvistede beslutning har tilsidesat pligten til loyalt samarbejde, retssikkerhedsprincippet, princippet om god forvaltningsskik, og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Det andet anbringendes første led om urigtig anvendelse af forordning nr. 2080/92

Parternes argumenter

- 41 Irland har gjort gældende, at Coillte Teoranta er en privatretlig juridisk person som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92, og at selskabet derfor var berettiget til at modtage den i forordningens artikel 2, stk. 1, litra c), omhandlede støtte.
- 42 Selv om udtrykket »privatretlig juridisk person« i modsætning til »offentligretlig juridisk person« ikke er almindeligt anvendt i common law-landene, har Irland gjort gældende, at Coillte Teoranta er stiftet som et »private company« i overensstemmelse med Companies Act 1963, og at denne selskabsform svarer til den privatretlige selskabsform i de medlemsstater, som f.eks. Den Franske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Spanien, der almindeligvis anvender dette begreb.
- 43 Den omstændighed, at Coillte Teoranta er en offentlig virksomhed, som staten er enejer af, forhindrer ikke selskabet i at være en privatretlig juridisk person. Irland har anført, at Rådet udtrykkeligt har fastlagt støttemodtagerne på grundlag af deres retsform og ikke på grundlag af, hvilken privat eller offentlig økonomisk ejendomsretlig ordning de er underlagt.
- 44 Irland har endvidere anført, at forordning nr. 2080/92 havde til formål at sikre skovrejsning på det størst mulige landbrugsareal gennem en økonomisk støtte til fysiske og juridiske personer, der udførte dette arbejde. Bestemmelserne vedrørende støttemodtagerne skal derfor efter Irlands opfattelse fortolkes vidt.

- 45 Desuden har Irland gjort gældende, at Coillte Teoranta ikke er en »offentlig myndighed« som omhandlet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2080/92. Irland har påpeget, at Domstolen i domme af 17. december 1998 i sagen Connemara Machine Turf (sag C-306/97, Sml. I, s. 8761, præmis 35) og i sagen Kommissionen mod Irland (sag C-353/96, Sml. I, s. 8565, præmis 40) vedrørende offentlige udbud ganske vist har fastslået, at Coillte Teoranta var en »offentlig myndighed, hvis offentlige indkøbsaftaler er undergivet statens kontrol«. Irland har imidlertid gjort gældende, at der skal udvises forsigtighed ved anvendelsen af udtrykket »offentlig myndighed«, idet det pågældende begreb i disse domme er blevet fortolket i en anden sammenhæng — området for offentlige udbud — og inden for rammerne af et direktiv, der nu er ophævet. Irland har i denne forbindelse gjort gældende, at Coillte Teoranta ikke er et »offentligretligt organ« som omhandlet i de nye udbudsdirektiver. Navnlig har Irland påpeget, at selskabet drives som et erhvervsdrivende selskab, og at den irske stat ikke griber ind i selskabets beslutninger.
- 46 Irland har under alle omstændigheder gjort gældende, at selv om Coillte Teoranta, i modsætning til, hvad Irland har gjort gældende, måtte anses for en offentlig myndighed som omhandlet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2080/92, forhindrer det ikke selskabet i også at være en privatretlig person, og dermed i at kunne modtage den omtvistede støtte i henhold til samme artikels stk. 1, litra c).
- 47 Irland har tilføjet, at Rådet i forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT L 160, s. 80), der erstatter forordning nr. 2080/92, udtrykkeligt har defineret støttemodtagerne anderledes. Irland har desuden understreget, at i henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 1750/1999 af 23. juli 1999 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 (EFT L 214, s. 31) udelukkes skovrejsningsstøtte til skove, som staten ejer mere end 50% af. Irland har modsætningsvis gjort gældende, at for så vidt som forordning nr. 2082/92 ikke indeholder en sådan udelukkelse, havde Coillte Teoranta ret til at modtage den omtvistede støtte.

- 48 Kommissionen har herimod gjort gældende, at Coillte Teoranta ikke er en privatretlig juridisk person som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra c), i forordning nr. 2080/92, men derimod en offentlig myndighed som omhandlet i den pågældende artikels stk. 3, og at selskabet derfor ikke havde ret til at modtage den omtvistede støtte.
- 49 Kommissionen støtter sig til formålet med forordning nr. 2080/92. Den har gjort gældende, at denne forordning blev vedtaget som led i den reform af den fælles landbrugspolitik, der fandt sted i 1992. Eftersom det med den eksisterende støtteordning ikke var lykkedes at tilskynde landbrugerne til at udtage tilstrækkelige arealer af landbrugsproduktionen, var formålet med forordningen ifølge Kommissionen at styrke tilskyndelsesforanstaltningerne i denne retning. I forordningen blev der bl.a. fastsat foranstaltninger, der skulle kompensere for indkomsttabet i det tidsrum, hvor de nyttilplantede arealer ikke er produktive.
- 50 Kommissionen har anført, at det klart fremgår af syvende betragtning til forordning nr. 2080/92, at den omtvistede støtte var bestemt til landbrugere og andre privatpersoner, men ikke til medlemsstaterne eller til offentlige organer.
- 51 Der er imidlertid ikke tvivl om, at Coillte Teoranta er en offentlig virksomhed, der er underlagt statens fulde kontrol. Kommissionen har påpeget, at skovene, inden selskabet blev stiftet i 1988, blev forvaltet direkte af de pågældende ministerier. I dag ejes Coillte Teoranta 100% af staten og drives for regeringens regning.
- 52 Staten ejer ikke kun alle aktier i selskabet og udnævner ledelsen, men kan tillige gribe ind i finansieringen af virksomheden. Coillte Teoranta er ligeledes pålagt visse forpligtelser af offentlig karakter, hvis overholdelse kontrolleres af staten.

- 53 Det er Kommissionens opfattelse, at Connemara Machine Turf-dommen og dommen i sagen Kommissionen mod Irland, hvori Domstolen fastslog, at Coillte Teoranta er en »offentlig myndighed«, er relevante, selv om de vedrørte området for offentlige udbud. Ifølge Kommissionen har Domstolen konkluderet, at Coillte Teoranta er et offentligretligt organ. Da dette begreb er udtømmende, har Kommissionen gjort gældende, at Coillte Teoranta ikke samtidig kan være en privatretlig juridisk person.
- 54 Kommissionen har desuden gjort gældende, at ændringen af definitionen af støttemodtagere i forordning nr. 1257/1999 og nr. 1750/1999 ikke ændrer indholdet af Kommissionens ræsonnement. Ifølge Kommissionen skulle allerede forordning nr. 2082/92 fortolkes således, at skove, som staten ejede mere end 50%, var udelukket.

Domstolens bemærkninger

- 55 Det må konstateres, således som Irland har gjort gældende, at begrebet privatretlige personer, som anvendes i artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92, ikke findes i alle medlemsstaternes retsorden. Det er i den foreliggende sag derfor ikke relevant at henvise til den definition, der anvendes i visse nationale retsordener.
- 56 Begrebet skal derimod fortolkes i lyset af formålet med og opbygningen af forordning nr. 2080/92.
- 57 Det fremgår af anden betragtning til denne forordning, at det navnlig på grund af, at den eksisterende støtteordning ikke i tilstrækkelig grad havde fremmet landbrugernes skovrejsning ved at udtage landbrugsarealer af produktion, havde vist sig nødvendigt at styrke den pågældende støtteordning. For at opfylde denne

målsætning, således som det anføres i sjette og syvende betragtning til forordningen, besluttede fællesskabslovgiver at udligne landbrugernes indkomstab i det tidsrum, hvor de nytilplantede arealer ikke er produktive, og at udvide denne udligning til at gælde for andre private personer.

- 58 Det bemærkes, at der i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2080/92 sondres mellem støttemodtagerne på grundlag af støttetypen.
- 59 Den passus i bestemmelsen i litra b) i dette stykke, som vedrører støtte til udligning af landbrugsindkomstab, er formuleret restriktivt i forhold til den passus i litra a) i samme stykke, som vedrører støtte, der skal bidrage til dækning af udgifterne til tilplantning og til dækning af udgifterne til de tilplantede arealers pleje. Mens den sidstnævnte støtte ydes til alle fysiske og juridiske personer, der gennemfører skovrejsning på landbrugsarealer, er den støtte, der ydes til dækning af indkomstab, kun refusionsberettiget, såfremt den ydes til landbrugere, der opfylder visse betingelser, eller til privatretlige fysiske eller juridiske personer. I lyset af sjette og syvende betragtning til forordning nr. 2080/92 må det antages, at udtrykket »privatretlige fysiske eller juridiske personer« i den nævnte passus i litra b) udelukkende omfatter private personer, i modsætning til udtrykket »alle fysiske og juridiske personer« i den i litra a) nævnte passus, der både omfatter private personer og ikke private personer, såsom juridiske personer, der ejes og kontrolleres af staten.
- 60 Heraf følger, at juridiske personer, der ejes og kontrolleres af staten, kan modtage en støtte, der er bestemt til at udligne udgifterne til tilplantning og til skovpleje på samme måde som andre fysiske og juridiske personer, men at de derimod ikke kan modtage støtte til udligning af landbrugsindkomstab.

- 61 I den foreliggende sag er og har Coillte Teoranta — efter hvad Irland selv har anført — altid været en offentlig virksomhed, som staten er enejer af. I øvrigt har Domstolen allerede i Connemara Machine Turf-dommen og i dommen i sagen Kommissionen mod Irland fastslået, at selskabet var kontrolleret af staten, og der er ikke fremlagt nye oplysninger til godtgørelse af, at det ikke længere var tilfældet i regnskabsårene 1997 og 1998. Den forpligtelse, som selskabet er pålagt, til at drive sin virksomhed erhvervsmæssigt, og den omstændighed, som hævdet af Irland, at staten i praksis ikke griber ind i driften af virksomheden, kan ikke tillægges større betydning end konstateringen af, at selskabet udelukkende ejes og kontrolleres af staten, og at denne derfor kan gribe ind i selskabets forhold. Heraf følger, at Coillte Teoranta ikke er en privatretlig juridisk person som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92.
- 62 I øvrigt indebærer den omstændighed, at sondringen mellem privat og offentlig virksomhed er mere entydigt fastlagt i forordning nr. 1257/1999 og nr. 1750/1999, ikke, at denne sondring ikke findes i forordning nr. 2080/92.
- 63 Henset til ovenstående bemærkninger må det fastslås, at Coillte Teoranta som offentlig virksomhed ikke var berettiget til at modtage en støtte bestemt til at udligne indkomsttab, der følger af skovrejsning, og at Kommissionen ikke har foretaget en urigtig anvendelse af artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92. Det første led af det andet anbringende må derfor forkastes.

Det andet led af det andet anbringende om tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde, af retssikkerhedsprincippet og princippet om god forvaltningsskik samt af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumenter

- 64 Irland har gjort gældende, at det netop på grund af Kommissionens holdning med rette har kunnet anse Coillte Teoranta for at være omfattet af den kreds af

støttemodtagere, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92. Den af Kommissionen udviste passivitet er i strid med den i EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) fastsatte pligt til loyalt samarbejde, og den omtvistede beslutning tilsidesætter princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

- 65 Irland har nævnt, at spørgsmålet om Coillte Teorantas retsstilling blev drøftet mellem den kompetente irske minister og Kommissionen i perioden mellem juli og oktober 1992. Efter disse drøftelser anmodede Kommissionen Irland om at præcisere selskabets retsstilling. Irland meddelte de krævede oplysninger ved skrivelse af 26. januar 1993 og vedlagde adskillige dokumenter som bilag hertil, herunder Forestry Act 1988, der giver hjemmel for oprettelse af Coillte Teoranta, og selskabets vedtægter. Kommissionen besvarede ikke denne skrivelse. I 1994 godkendte Kommissionen det irske flerårige skovrejsningsprogram. I øvrigt blev Irlands støtte til Coillte Teoranta i henhold til artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92 i regnskabsårene forud for 1997 refunderet uden bemærkninger.
- 66 Irland har tilføjet, at Coillte Teoranta har optaget store lån hos banker i forventning om de refusioner, selskabet regnede med at få fra EUGFL.
- 67 Kommissionen har ikke bestridt de faktiske omstændigheder, som de er forelagt af Irland. Den har indrømmet, at det er beklageligt, at den ikke sendte et svar på skrivelsen af 26. januar 1993, men har gjort gældende, at den hverken har tilsidesat sin pligt til loyalt samarbejde eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 68 Kommissionen har anført, at Irland deltog i forhandlingerne om forordning nr. 2080/92, og at Irland derfor burde vide, at støtten til indkomsttab som følge af skovrejsning ikke var bestemt til offentlige virksomheder som Coillte Teoranta. Medlemsstaten burde have været klar over, at der ikke var hjemmel for

Kommissionen til gennem EUGFL at refundere udgifter, der var afholdt i strid med reglerne i den fælles landbrugsordning. I øvrigt har Kommissionen anført, at dens tavshed ikke kan fortolkes som et samtykke. Den har tilføjet, at Irland under alle omstændigheder ikke insisterede på et svar på skrivelsen af 26. januar 1993.

- ⁶⁹ Hvad angår godkendelsen af det af Irland meddelte flerårige program for skovrejsning i henhold til forordning nr. 2080/92 har Kommissionen gjort gældende, at denne omstændighed ikke kunne tilskynde Irland til at opretholde en berettiget forventning om, at Coillte Teoranta havde ret til at modtage den omtvistede støtte. Kommissionen har gjort gældende, at dette dokument knap nok nævner det pågældende selskab, og intet tydede på, at Irland havde besluttet at betale støtten til Coillte Teoranta, som om det var en privat virksomhed.

Domstolens bemærkninger

- ⁷⁰ Irland har med dette anbringende i det væsentlige gjort gældende, at den omtvistede beslutning udgør en tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- ⁷¹ Det bemærkes med hensyn til pligten til loyalt samarbejde, at i medfør af traktatens artikel 5 regulerer dette princip forholdet mellem medlemsstaterne og institutionerne. Princippet indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft, men også, at medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner er gensidigt forpligtet til loyalt samarbejde (kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88 IMM, Zwartveld m.fl., Sml. I, s. 3365, præmis 17, og dom af 26.11.2002, sag C-275/00, First og Franex, Sml. I, s. 10943, præmis 49).

- 72 Det skal understreges, som generaladvokaten har anført i forslaget til afgørelse, punkt 73, at pligten til loyalt samarbejde i sagens natur er gensidig.
- 73 I den foreliggende sag havde Irland deltaget i drøftelserne med henblik på vedtagelsen af forordning nr. 2080/92. Irland burde derfor kende følgerne lige så godt som Kommissionen.
- 74 Kommissionen havde over for Irland givet udtryk for sin tvivl med hensyn til Coillte Teorantas retsstilling, og Irland måtte derfor vide, at der var en usikkerhed med hensyn til kvalifikationen af selskabet som en privatretlig juridisk person som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92.
- 75 Selv om Kommissionen havde kunnet gentage sin tvivl over for Irland, skal det bemærkes, at det under alle omstændigheder påhvilede Irland at drage omsorg for, at enhver tvivl med hensyn til Coillte Teorantas ret til at modtage støtte blev fjernet.
- 76 Irlands klagepunkt med hensyn til tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde må derfor forkastes.
- 77 Irland har ligeledes hævdet, at Kommissionens holdning, navnlig den omstændighed, at den ikke besvarede skrivelsen af 26. januar 1993, at den godkendte Irlands flerårige program for skovrejsning, og at den ikke før 1997 rejste tvivl om den støtte, som i henhold til artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92, var ydet Coillte Teoranta, og som dækkes af EUGFL, foranledigede Irland til med rette at antage, at støtten var i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.

- 78 Selv om det i denne forbindelse er beklageligt, at Kommissionen ikke fremsatte bemærkninger til Irlands skrivelse af 26. januar 1993, har Kommissionens manglende reaktion hverken i sig selv eller sammen med andre omstændigheder i den foreliggende sag kunnet skabe en berettiget forventning hos Irland.
- 79 For det første kan Kommissionens manglende svar på en skrivelse i princippet ikke skabe en berettiget forventning hos den, der har sendt skrивelsen. I den foreliggende sag var Irlands skrivelse af 26. januar 1993 i sig selv et svar på en anmodning fra Kommissionen og krævede ikke direkte et svar.
- 80 Hvad dernæst angår Kommissionens godkendelse af det irske flerårige program for skovrejsning bemærkes, at programmet kun forbigående nævner Coillte Teoranta og ikke klart specificerer, at det var hensigten at yde denne virksomhed udligningspræmier for indkomsttab. Dette var i øvrigt ikke umiddelbart nævnt i det operationelle program for landbrug, udvikling af landdistrikterne og skovbrug (1994-1999) eller i den af ministeriet for landbrug, fødevarer og skovbrug offentliggjorte strategiske plan for udviklingen af skovbrugssektoren i Irland. Godkendelsen kunne derfor ikke fortolkes som en anerkendelse af, at ydelsen af de omtvistede udligningspræmier var lovlig.
- 81 Endelig kan den omstændighed, at Kommissionen ikke har anfægtet den støtte, der blev ydet Coillte Teoranta før 1997, heller ikke foranledige Irland til at antage, at ydelse af støtte til dækning af indkomsttab til denne virksomhed i al fremtid ikke ville blive anfægtet. Domstolen har gentagne gange fastslået, at når Kommissionen har tolereret uregelmæssighederne af rimelighedshensyn, giver det ikke den pågældende medlemsstat ret til under henvisning til retssikkerhedsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning at kræve, at det samme sker med hensyn til uregelmæssigheder i det følgende regnskabsår (jf. dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 12). Dette gælder ikke mindst i tilfælde, hvor Kommissionen ikke har opdaget den pågældende form for uregelmæssighed i de foregående regnskabsår.

- 82 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Kommissionen ved sin holdning ikke har tilskyndet Irland til at antage, at den til Coillte Teoranta ydede støtte til dækning af indkomsttab ville blive medfinansieret af EUGFL. Tværtimod havde den fra 1992 gjort de irske myndigheder opmærksom på sin tvivl. Kommissionens manglende efterfølgende stillingtagen til, om Coillte Teoranta var berettiget til at modtage den omtvistede støtte, kunne ikke skabe en berettiget forventning hos Irland i den forbindelse, navnlig da denne medlemsstat havde været nært inddraget i udarbejdelsen af de pågældende bestemmelser, og da der påhvilede medlemsstaten en forpligtelse til at anvende dem korrekt.
- 83 Irlands klagepunkt om, at Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og dermed andet led af det andet anbringende, må derfor ligeledes forkastes.
- 84 I lyset af de ovenstående bemærkninger forkastes det andet anbringende.
- 85 Da Irland ikke har fået medhold i nogen af sine anbringender, må Kommissionen i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

- 86 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, og da Irland har tabt sagen, pålægges det Irland at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

- 1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**
- 2) Irland betaler sagens omkostninger.**

Timmermans

La Pergola

Jann

von Bahr

Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. oktober 2003.

R. Grass

Justitssekretær

V. Skouris

Præsident