FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO
fremsat den 6. februar 2003 [1]

1. I den foreliggende sag har Irland i henhold til artikel 230 EF nedlagt påstand om delvis 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 [2]. Der er nærmere bestemt nedlagt påstand om annullation af den del af beslutningen, der vedrører udelukkelse fra fællesskabsfinansiering af i alt 4 844 345,35 EUR, som Irland har udbetalt til Coillte Teoranta/Irish Forestry Board Limited (Skovkontoret) i form af skovrejsningsstøtte i regnskabsårene 1997 og 1998.

I — Retsforskrifter

A — *Bestemmelser vedrørende regnskabsafslutning for EUGFL*

2. Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [3] bestemmer i artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 3, stk. 1, at EUGFL, »Garantisektionen«, finansierer de interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

3. I denne forordnings artikel 5, stk. 2, litra c), som er ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22. maj 1995 [4], findes en beskrivelse af den fremgangsmåde, som Kommissionen skal følge, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne (undersøgelsen af, om udgifterne er i overensstemmelse med EF-retsforskrifterne). Ved denne bestemmelse er Kommissionen blevet tillagt kompetence til efter høring af

1 — Originalsprog: italiensk.
2 — EFT L 180, s. 49.
3 — EFT 1970 I, s. 196.
4 — EFT L 125, s. 1.

Komitéen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »Fondskomitéen«) eventuelt at beslutte, at de omhandlede udgifter skal udelukkes fra fællesskabsfinansiering. En sådan beslutning kan dog først træffes efter en forudgående bilateral drøftelse mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat om de resultater, som Kommissionen er nået frem til ved sin efterprøvning, med henblik på at forsøge at nå til enighed mellem parterne om, hvilke konsekvenser der skal drages. Hvis de ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der indledes en forligsprocedure. Resultaterne af denne forligsprocedure nedfældes i en rapport, som Kommissionen skal gennemgå, inden der træffes afgørelse om afvisning af finansiering.

4. Forordning nr. 729/70 er efterfølgende blevet ophævet og erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17. maj 1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [5]. I medfør af forordningens artikel 20 trådte den i kraft den 3. juli 1999, men den anvendes for »udgifter, der afholdes fra den 1. januar 2000«.

5. 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), Garantisektionen [6]. I medfør af beslutningens artikel 1, stk. 1, forestås den pågældende procedure af et organ (forligsorganet), der er oprettet hos Kommissionen, og dette organ har til opgave at forsøge at forlige parternes divergerende opfattelser og udarbejde en rapport om resultatet af proceduren, der bilægges parternes eventuelle bemærkninger vedrørende uoverensstemmelsen i de tilfælde, hvor forsøget ikke bærer frugt. I artikel 1, stk. 2, litra a), præciseres det i denne forbindelse, at forligsorganets holdning »ikke foregriber Kommissionens endelige beslutning om regnskabsafslutningen«.

B — *Bestemmelser vedrørende støtte til skovbrugsforanstaltninger*

6. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 2080/92 af 30. juni 1992 [7] er der indført en fællesskabsordning med støtte til skovbrugsforanstaltninger i landbruget, der medfinansieres af EUGFL, »Garantisektionen«. Som det fremgår af forordningens artikel 1, stk. 2, litra a), har den pågældende ordning navnlig til formål at fremme en »alternativ udnyttelse af landbrugsarealerne ved skovrejsning«.

7. I artikel 2 i forordning nr. 2080/92 opregnes de støtteforanstaltninger, som

5 — EFT L 160, s. 103.

6 — EFT L 182, s. 45.

7 — EFT L 215, s. 96.

ordningen kan omfatte, og udpeger de personer, der har mulighed for at drage fordel af disse foranstaltninger. I bestemmelsen anføres særligt:

»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.«

8. Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2080/92 har følgende ordlyd:

»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.

[...]«

9. I forordningens artikel 5 er der fastsat regler for gennemgang af sådanne programmer. I bestemmelsens stk. 1 og 3 er navnlig anført følgende:

»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 [...]«

II — De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

10. Efter at have udført en kontrol i Irland fra den 30. marts til den 3. april 1998

undersøgte Kommissionens tjenestegrene, om den støtte, der var ydet til Skovkontoret til udligning af det indkomsttab, der opstår i forbindelse med skovrejsning på landbrugsarealer, jf. artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92, var i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

11. Efter at den i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 omhandlede procedure var blevet indledt, orienterede Kommissionens tjenestegrene den 3. august 1999 [8] Irland om, at de havde til hensigt at udelukke den udligningsstøtte, der var udbetalt til Skovkontoret med virkning fra den 1. august 1996 fra fællesskabsfinansiering, eftersom kontoret var et offentligt organ og derfor ikke i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92 kunne opnå en sådan støtte. Ved samme lejlighed meddelte Kommissionens tjenestegrene de irske myndigheder — der angav, at de havde en berettiget forventning om, at de omtvistede betalinger var lovlige — at der ikke forelå beviser for, at Kommissionen tidligere havde samtykket i udbetalingen af den omhandlede støtte til Skovkontoret.

12. Den 11. oktober 1999 anmodede Irland om, at den i beslutning 94/442 omhandlede forligsprocedure blev indledt. I sin endelige rapport af 30. marts 2000 konstaterede Forligsorganet blot — uden at tage stilling til spørgsmålet om Skovkontorets retlige status og uden at vurdere, om Irland kunne have en berettiget forventning om, at støtten var lovlig — at det var umuligt at forlige parternes divergerende opfattelser [9]. På grundlag af denne rapport foreslog Kommissionens tjenestegrene, at man foretog den finansielle korrektion, som den allerede havde varslet i skrivelsen af 3. august 1999. Den 5. juli 2000 besluttede Kommissionen at følge forslaget.

13. Det er netop denne beslutning, som Irland ønsker prøvet ved denne sag.

III — Juridisk analyse

14. Irland har fremsat to anbringender til støtte for sit søgsmål:

— Kommissionen havde ikke fornøden hjemmel til at vedtage den omtvistede beslutning hverken i forordning nr. 729/70 eller i den efterfølgende forordning nr. 1258/1999.

8 — Skrivelse nr. 3907 af 3.8.1999 fra Generaldirektoratet for Landbrug (bilag nr. 8 til stævningen).

9 — Jf. Forligsorganets endelige rapport i sag 99/IRL/147 (punkt 6-7 og konklusionen), der blev fremsendt til de irske myndigheder ved skrivelse nr. 8902 af 30.3.2000 (bilag nr. 10 til stævningen).

— Kommissionen har tilsidesat retsregler vedrørende anvendelse af traktaten, fordi den fejlagtigt har anset Skovkontoret for at være »et offentligt organ« og ikke som en »privatretlig juridisk person« i relation til anvendelsen af forordning nr. 2080/92, og fordi den har tilsidesat sin forpligtelse til loyalt samarbejde, retssikkerhedsprincippet, princippet om god forvaltningsskik samt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

15. Jeg vil gennemgå de to anbringender i ovenstående rækkefølge.

A — *Kommissionens angivelige manglende kompetence til at vedtage den anfægtede beslutning*

Parternes argumenter

16. Den irske regering har gjort gældende, at der den 5. juli 2000 ikke fandtes nogen fællesskabsretlig bestemmelse, der tillagde Kommissionen de nødvendige beføjelser til at vedtage den omtvistede beslutning. Artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, der er angivet som hjemmel for den omtvistede beslutning, kunne i virkeligheden ikke udgøre et passende retsgrundlag, eftersom denne bestemmelse allerede var blevet ophævet ved artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1258/1999 med virkning fra den 3. juli 1999, hvor sidstnævnte forordning trådte i kraft. Forordning nr. 1258/1999 kunne heller ikke fungere som retsgrundlag, idet denne i henhold til artikel 20 kun finder anvendelse på udgifter, der afholdes fra den 1. januar 2000, og den anfægtede beslutning angår udgifter vedrørende regnskabsårene 1997 og 1998.

17. Den sagsøgende regering har tilføjet, at dette gælder så meget desto mere som sidstnævnte forordning ikke indeholder nogen overgangsbestemmelser, der gør det muligt forsat at anvende forordning nr. 729/70 efter den 3. juli 1999 på trods af, at den er blevet ophævet. Selv om det er usandsynligt, at fællesskabslovgiver med denne undladelse bevidst har villet fratage Kommissionen beføjelser med hensyn til landbrugsudgifter i perioden fra ikrafttrædelsen af forordning nr. 1258/1999 til den 1. januar 2000, giver dette ikke anledning til at antage, at der findes en stiltiende bestemmelse, der tillægger Kommissionen sådanne beføjelser. Med dette for øje kan man heller ikke påberåbe sig kontinuiteten mellem forordning nr. 729/70 og forordning nr. 1258/1999, idet man støtter sig på sidstnævnte forordnings præambel og på den omstændighed, at der i bilaget er indsat en tabel til brug for sammenligning med bestemmelserne i den ophævede forordning. Disse forhold kan efter Irlands opfattelse ikke kompensere for den manglende udtrykkelige bestemmelse.

18. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at den anfægtede beslutning har tilstrækkelig hjemmel i forordning

nr. 729/70 selv, og den omstændighed, at den blev ophævet ved forordning nr. 1258/1999, udelukker ikke, at den anvendes på udgifter, der er afholdt før den 1. januar 2000. Efter Kommissionens opfattelse kan det nemlig klart udledes af forordning nr. 1258/1999, at denne sidstnævnte tilsigter uden videre at træde i stedet for forordning nr. 729/70, hvis bestemmelser den skulle modificere og omformulere. Der er derimod intet, der tyder på, at fællesskabslovgiver med ophævelsen af denne sidste forordning har villet fratage Kommissionen beføjelsen til i tilfælde af uregelmæssigheder at udelukke landbrugsudgifter, der er afholdt inden den 1. januar 2000, fra fællesskabsfinansiering. Kommissionen har tilføjet, at såfremt det lægges til grund, at forordning nr. 729/70 ikke fandt anvendelse fra den 3. juli til den 31. december 1999, ville de regler, der er fastsat til gennemførelse af forordningen for at sikre, at medlemsstaterne får refunderet de landbrugsudgifter, de har afholdt i den pågældende periode, også savne et gyldigt retsgrundlag.

19. Selv om Kommissionen således har medgivet, at fællesskabslovgiver er tavs med hensyn til overgangsspørgsmålet, er det desuagtet dens opfattelse, at forordning nr. 1258/1999 indeholder en stiltiende overgangsbestemmelse, der gør det muligt at henføre de udgifter, der har været afholdt indtil den 1. januar 2000, under den gamle forordning. Til støtte for denne fortolkning har Kommissionen henvist til Domstolens dom af 6. marts 2001 i sagen Nederlandene mod Kommissionen [10], i hvilken Domstolen skulle have anerkendt, at det i forbindelse med regnskabsafslutning for EUGFL er nødvendigt med en vis fleksibilitet, når det skal afgøres, i hvilken periode et regelsæt finder anvendelse, eftersom proceduren med kontrol af landbrugsudgifter pågår mange år efter, at udgifterne er blevet afholdt.

10 — Sag C-278/98, Sml. I, s. 1501, præmis 77-83.

Bedømmelse

20. Jeg er mest tilbøjelig til at give Kommissionen ret. Jeg tror nemlig ikke, at en fortolkning af artikel 16 og 20 i forordning nr. 1258/1999 kan føre til det resultat, som den irske regering har argumenteret for. Dette resultat forekommer mig faktisk at være i strid med selve formålet med det regelsæt, der er fastsat i denne forordning og i forordningen før den, dvs. forordning nr. 729/70.

21. I denne forbindelse må det holdes for øje, at disse forordninger ikke blot regulerer Kommissionens kompetence i relation til regnskabsafslutning for EUGFL — dvs. i relation til kontrollen af, at medlemsstaternes betalingsorganers regnskaber formelt er retmæssige [11] og i relation til kontrollen af, at de udgifter, som disse myndigheder har afholdt, er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne [12] — men mere over-

11 — Ved at følge den procedure, der først var fastsat i artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70, som ændret, og efterfølgende i artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1258/1999.

12 — Ved hjælp af den procedure, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, som ændret, og som i det væsentlige senere er gentaget i artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1258/99. I denne sammenhæng, se også ovenfor i punkt 3.

ordnet vedrører de samlede mekanismer, der er tilvejebragt med henblik på finansiering af den fælles landbrugspolitik. Som Kommissionen med rette har anført, ville Irlands opfattelse ikke blot medføre, at Kommissionen med virkning fra ikrafttrædelsen af forordning nr. 1258/99 ikke længere kan efterprøve, at de landbrugsudgifter, der er afholdt af medlemsstaterne i kraft af forordning nr. 729/70, er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, idet den er blevet berøvet det juridiske grundlag for at afvise EF-finansiering. Dette ville også betyde, at de retsakter, som Kommissionen har vedtaget, efter at forordning nr. 729/70 trådte i kraft, men med hjemmel i forordning nr. 729/70, med henblik på at sikre finansieringen af landbrugsudgifter, der er afholdt indtil den 31. december 1999, først og fremmest udbetalingen af de månedlige forskud til medlemsstaterne [13], ville blive frataget det juridiske grundlag. Hvis denne retsopfattelse var velbegrundet, ville mekanismerne til finansiering af den fælles landbrugspolitik kun kunne fungere igen for de udgifter, der er afholdt med virkning fra den 1. januar 2000.

22. Sagt med andre ord: Lægges den fortolkning, som den irske regering har gjort sig til talsmand for, til grund, må det anerkendes, at forordning nr. 1258/99 ved at ophæve forordning nr. 729/70 ikke blot i perioden mellem den 3. juli og den 31. december 1999 har ophævet muligheden for at kontrollere, at de udgifter, medlemsstaterne har afholdt, mens forordning nr. 729/70 stadig var i kraft, er retmæssige. Ophævelsen har tillige midlertidigt suspenderet fællesskabsfinansieringen af den fælles landbrugspolitik i strid med det princip, der er fastsat i artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning nr. 25 [14], i henhold til hvilket de økonomiske følger, der udspringer af den fælles landbrugspolitik, netop skal bæres af Fællesskabet. På denne baggrund må jeg være enig med Kommissionen i, at et sådant radikalt valg i det mindste ville have fundet en eller anden form for lovgivningsmæssig genklang, om ikke andre steder så i præamblen til forordning nr. 1258/1999. I 16. betragtning i præamblen anføres det imidlertid blot, at ophævelsen af forordning nr. 729/70 udelukkende sker med henblik på at skabe klarhed efter de mange ændringer, som forordningen indtil da havde undergået.

23. Det er på grundlag af disse overvejelser, at artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1258/1999 skal fortolkes. I denne sammenhæng bemærkes, at det i bestemmelsen ganske vist ikke udtrykkeligt er fastsat, at forordning nr. 729/70 finder anvendelse efter den 3. juni 1999, men dette udelukkes heller ikke ved bestemmelsen. Sidstnævnte resultat synes derimod at være i overensstemmelse med den hensigt, som lovgiver udtrykkeligt har udtrykt, om at ophæve

13 — Den ordning med hensyn til finansiering af landbrugsudgifterne, der er fastsat i artikel 4, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 729/70, som ændret (og senere gengivet i artikel 5 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1258/1999), går ud på, at de finansielle midler, der er beregnet til at dække EUGFL's udgifter, stilles til rådighed af medlemsstaterne i forhold til de respektive betalingsorganers behov, og de pågældende beløb tilbagebetales efterfølgende af Fællesskaberne i form af udbetaling af månedlige forskud på konteringen af disse udgifter. Størrelsen af disse forskud, der er beregnet på grundlag af de udlæg, der er foretaget i en referenceperiode, fastsættes af Kommissionen efter høring af Fondskomitéen.

14 — JO 1962, 30, s. 991.

forordning nr. 729/70 med det ene formål at nyaffatte bestemmelserne med henblik på at opnå øget klarhed. Det harmonerer ligeledes med Klomp-dommen [15], hvori Domstolen udtalte, at »ifølge en fælles grundsætning i medlemsstaternes retsordener [...] skal der i tilfælde af ændring i lovgivningen sikres bevarelse af de retlige strukturer, så længe lovgiver ikke udtrykker vilje til det modsatte« [16].

24. Henset til ordlyden af forordning nr. 1258/99, sammenholdt med ordlyden af forordning nr. 790/70 og de ovennævnte principper, er det således min opfattelse, at Kommissionen havde kompetence til at vedtage den anfægtede beslutning. Af samme grunde anser jeg det første anbringende for at være ubegrundet og finder følgelig, at det må forkastes.

B — *Om Kommissionens angivelige tilsidesættelse af retsregler vedrørende anvendelse af traktaten*

25. Den irske regering har opdelt sit andet anbringende i fire dele. Med første og anden del, der bør behandles samlet, har regeringen gjort gældende, at Skovkontoret ikke kan betegnes som en »offentlig myndighed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2080/92, men derimod som en »privatretlig juridisk person« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i samme forordnings artikel 2, stk. 2, litra b), hvorfor den følgelig er berettiget til at modtage den støtte, der er omhandlet i samme bestemmelses stk. 1, litra c).

26. Med tredje og fjerde del, der ligeledes bør behandles samlet, har den irske regering foreholdt Kommissionen, at den har tilsidesat pligten til loyalt samarbejde, princippet om god forvaltningsskik samt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

1. Om Skovkontorets kvalifikation som en »privatretlig juridisk person« som omhandlet i forordning nr. 2080/92

Parternes argumenter

27. I relation til første og anden del af det andet anbringende har den irske regering anført, at Skovkontoret i 1988 blev stiftet som et »private limited company« i henhold til den irske selskabslovgivning for at nå de mål, der er fastsat i Irish Forestry Act (den irske skovlov), der blev vedtaget samme år. I denne lov var det nemlig bestemt, at der skulle oprettes et selskab, som kunne drive skovbrug på forretningsmæssigt grundlag, varetage de aktiviteter, der er forbundet hermed, skabe og fastholde en skovindustri samt samarbejde med andre enheder om

15 — Dom af 25.2.1969, sag 23/68, Sml. 1969, s. 21, org.ref.: Rec. s. 43.

16 — Præmis 13.

andre aktiviteter i forbindelse med skovrejsning, der er forenelige med disse formål. Samtidig med oprettelsen af Skovkontoret overførte den irske regering ejendomsretten over ca. 400 000 hektar skov og andre værdier, der er en forudsætning for at igangsætte de aktiviteter, som kontoret er blevet tillagt efter loven, idet regeringen som modydelse blev eneaktionær i selskabet.

28. På denne baggrund har den irske regering gjort gældende, at Kommissionen har begået en fejl ved at udelukke Skovkontoret fra den kategori af støttesubjekter, der er berettigede til at oppebære den præmie, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92. Efter den sagsøgende regerings opfattelse omfatter denne kategori nemlig et hvilket som helst subjekt, der kan karakteriseres som »privatretlig juridisk person« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92, og Kommissionen overser således den omstændighed, at dette subjekt ligeledes kan fungere som »offentlig myndighed« som omhandlet i samme forordnings artikel 2, stk. 3. Der findes nemlig ingen særlig bestemmelse i forordningen, der tilsigter at udelukke offentlige myndigheder fra at oppebære den præmie, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, litra c).

29. Den sagsøgende regering har hævdet, at denne konklusion også er i overensstemmelse med formålet med forordning nr. 2080/92, der er i videst mulig omfang at fremme skovrejsning på landbrugsarealer. En restriktiv fortolkning af artikel 2, stk. 2, litra b), der fører til, at Skovkontoret udelukkes fra den kreds, der kan modtage den i artikel 2, stk. 1, litra c), omhandlede præmie, vil uundgåeligt medføre, at anvendelsesområdet for selve forordningen begrænses til skade for opfyldelsen af det nævnte formål.

30. Regeringen har endvidere anført, at en sådan fortolkning ville være i strid med ordlyden af artikel 2, stk. 2, litra b), og med det i bestemmelsen anvendte begreb »privatretlig juridisk person«. Ifølge den sagsøgende regering har fællesskabslovgiver med dette udtryk nemlig haft til hensigt hovedsageligt at udskille de aktieselskaber, der ikke kan tilbyde offentligheden tegningsrettigheder til sine aktier, således som det i den irske retsorden er tilfældet for et »private limited company«, dvs. den selskabsform, som Skovkontoret benytter.

31. Ifølge den sagsøgende regering kan begrebet »privatretlig juridisk person« i forordning nr. 2080/92 ydermere udledes modsætningsvist af begrebet »offentligretligt organ«, der anvendes i de fællesskabsretlige regler vedrørende offentlige kontrakter. Efter disse regler skal organet nemlig for at kunne anses for at være »offentligretligt« være stiftet med det særlige formål at opfylde almene behov, der ikke er af industriel eller kommerciel karakter. Skovkontoret, der udfører sine aktiviteter udelukkende på industrielt og kommercielt grundlag, opfylder ikke denne betingelse.

32. Den irske regering har medgivet, at Skovkontoret — henset til det faktum, at den irske stat er indehaver af næsten alle aktier i dette — falder ind under det fællesskabsretlige begreb »offentlig virksomhed«. Dette har imidlertid ingen betydning i den foreliggende sag, idet forordning nr. 2080/92 ifølge den sagsøgende regering udelukkende definerer de støtteberettigede subjekter på grundlag af deres juridiske status, idet der ses bort fra ejerforholdene.

33. Regeringen har subsidiært gjort gældende, at selv såfremt det antages, at Skovkontoret ikke er »en privatretlig fysisk eller juridisk person« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordning nr. 2080/92, kan det under alle omstændigheder ikke anses for at være en »offentlig myndighed« som omhandlet i samme forordnings artikel 2, stk. 3. I denne forbindelse har Irland bestridt Kommissionens henvisning til henholdsvis dommen i sagen Kommissionen mod Irland [17] og Connemara Machine Turf-dommen [18], hvori Skovkontoret blev anset for at være »en ordregivende myndighed« som omhandlet i de fællesskabsretlige regler om offentlige indkøb (direktiv 77/62). Ifølge den irske regering er disse domme for det første irrelevante i den foreliggende sag, eftersom begrebet »offentlig myndighed« ikke defineres entydigt i fællesskabsretten. For det andet hviler disse domme på en retsvildfarelse, idet Domstolen har begået en fejl enten ved at have anvendt den såkaldte funktionelle fremgangsmåde ved vurderingen af Skovkontorets retsstilling eller ved at have fastslået, at den irske stat i det mindste udøver en indirekte kontrol over dette kontors indgåelse af offentlige indkøbskontrakter.

34. Kommissionen har først og fremmest og helt generelt henledt opmærksomheden på, at forordning nr. 2080/92 opererer med en klar sondring mellem den støtte, der er tiltænkt »privatretlige fysiske eller juridiske personer« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra c), og den, der retter sig til »offentlige myndigheder« i henhold til artikel 2, stk. 3. I sjette og syvende betragtning til forordningen præciseres det klart, at støtten efter artikel 2, stk. 1, litra c), er tiltænkt landbrugere og privatpersoner uden for landbrugserhvervet. I ottende betragtning til forordningen placeres den indsats med hensyn til skovrejsning, der udføres af offentlige myndigheder, imidlertid i en anden sammenhæng. Hvis fællesskabslovgiver ikke havde haft til hensigt at udelukke offentlige myndigheder fra at modtage den omtvistede støtte, ville den sondring, fællesskabslovgiver har foretaget i artikel 2, stk. 2, litra a), og litra b), mellem modtagerne af de forskellige støtteforanstaltninger, der er fastsat i forordning nr. 2080/92, ikke have nogen mening.

35. På dette grundlag har Kommissionen med præcise henvisninger til irsk lovgivning og praksis, i modsætning til det af sagsøgeren hævdede, anført, at Skovkontoret under udøvelsen af sin virksomhed er underlagt vidtgående kontrolbeføjelser fra

17 — Dom af 17.12.1998, sag C-353/96, Sml. I, s. 8565.
18 — Dom af 17.12.1998, sag C-306/97, Sml. I, s. 8761.

den irske stats side, og Skovkontoret kan således ikke sammenlignes med et almindeligt privat selskab.

36. Kommissionen har endelig gjort gældende, at det af dommen i sagen Kommissionen mod Irland og Connemara Machine Turf-dommen kan udledes, at Skovkontoret har fået til opgave at udføre offentlige tjenesteydelser. Kontoret er nemlig ikke kun ejer af 12 nationalparker, hvortil der er gratis adgang, det henhører ligeledes under Skovkontorets opgaver at indrette installationer med et rekreativt, sportsligt, uddannelsesmæssigt, videnskabeligt og kulturelt sigte.

Bedømmelse

37. For at afklare, om Skovkontoret var berettiget til at modtage den i artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92 omhandlede hektarpræmie, må man for det første fastlægge betydningen af begrebet »privatretlig juridisk person« i forordningens artikel 2, stk. 2, litra b). Først derefter kan det afgøres, om Skovkontoret er omfattet heraf, og om det følgelig er med rette, at det har oppebåret den pågældende præmie.

38. I dette øjemed skal jeg indledningsvis bemærke, at det pågældende begreb ikke kan fastlægges under henvisning til national ret. Dette gælder ikke alene, fordi begrebet i den ene medlemsstats retsorden kan have en betydning, der afviger fra betydningen i en anden medlemsstats retsorden, men også fordi begrebet — som den irske regering selv har gjort opmærksom på — kan være helt ukendt i visse medlemsstaters retsorden, som f.eks. i den irske og i den britiske, og generelt i de lande, hvis retsorden bygger på Common Law.

39. Den irske regering har alligevel forsøgt i sin egen retsorden at finde en nøgle til definition af begrebet og har i den forbindelse anført, at det af visse sprogudgaver af forordning nr. 2080/92 kan udledes, at denne definition er sammenfaldende med definitionen af »private limited company« i irsk selskabsret. Hvis denne fortolkning blev lagt til grund, er det imidlertid klart, at artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92 ville risikere ikke at finde anvendelse i de medlemsstater, hvori der ikke findes selskabsformer, der ligner et irsk »private limited company«. Dette ville være i strid med princippet om den effektive virkning og den ensartede anvendelse af de fællesskabsretlige regler.

40. Efter min opfattelse kan begrebet »privatretlig juridisk person« som så mange andre begreber kun være et fællesskabsretligt begreb, der skal fortolkes under hensyntagen til den sammenhæng, det indgår i, dvs. på baggrund af formålet

med forordning nr. 2080/92 og de bestemmelser, forordningen indeholder. Kun såfremt det ikke er muligt at fastlægge betydningen af dette begreb på denne måde, kan lignende udtryk i andre fællesskabsretlige bestemmelser eventuelt inddrages.

41. Set ud fra denne synsvinkel kan jeg tilslutte mig Kommissionens fortolkning af begrebet »privatretlig juridisk person« i artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92. Som Kommissionen har forklaret, har fællesskabslovgiver med dette udtryk haft til hensigt at begrænse udbetalingen af den hektarpræmie, der skal udligne indkomsttab som følge af skovrejsning på landbrugsarealer, til landbrugere og fysiske og juridiske personer, der ikke står i forbindelse med staten, idet ikke blot »offentlige myndigheder« som omhandlet i forordningens artikel 2, stk. 3, udelukkes fra kategorien af støttemodtagere, men også et hvilket som helst andet organ, der er underlagt offentlig kontrol.

42. Som Kommissionen har anført, er denne udelukkelse begrundet i den omstændighed, at den omhandlede præmie er et led i de initiativer, der er rettet mod at fremme braklægning af landbrugsarealer. For at gøre disse initiativer mere effektive har Rådet givet ikke blot landbrugere, men også andre private, muligheden for at komme i betragtning til denne foranstaltning. Rådet fandt det imidlertid ikke hensigtsmæssigt at udstrække denne mulighed til hverken offentlige myndigheder, der under alle omstændigheder kan oppebære støtte til at dække udgifterne til skovrejsning på landbrugsjord i henhold til forordningens artikel 2, stk. 3, eller offentlige virksomheder, der kan opnå støtte til udgifterne til plantning og til dækning af udgifterne til de tilplantede arealers pleje i medfør af forordningen artikel 2, stk. 1, litra a) og b).

43. At dette har været lovgivers hensigt, fremgår i øvrigt — som Kommissionen med rette har anført — af sjette og syvende betragtning til forordningen, hvori grundene til, at Rådet har indført en præmie for indkomsttab i forordningens artikel 2, stk. 1, litra c), præciseres.

44. I sjette betragtning til direktivet nævnes det således, at det er formålstjenligt, »[...] at der indføres præmier, som skal udligne indkomsttabet i det tidsrum, hvor landbrugernes skovarealer ikke er produktive«. I syvende betragtning tilføjes det, at »[...] privatpersoner uden for landbrugserhvervet [i mange tilfælde vil] være i stand til at foretage skovrejsning på landbrugsjord, [hvorfor] det er [...] hensigtsmæssigt, at der fastsættes tilskyndende foranstaltninger, som sigter på denne personkategori; [der bør derfor] indføres en hektarpræmie, der ydes *privatpersoner*, som uden at være landbrugere foretager skovrejsning på landbrugsjord« [19]. Det er herefter klart for mig,

19 — Min fremhævelse.

at udtrykket »privat« hverken kan referere til offentlige myndigheder, »offentlige virksomheder« eller virksomheder, hvis drift staten potentielt kan få indflydelse på [20].

45. Når begrebet »privatretlig fysisk eller juridisk person« i forordningens artikel 2, stk. 2, litra b), analyseres på denne måde, kan det efter min opfattelse kun referere til en juridisk person, der — uanset hvilken selskabsform, den har — ikke er en del af og heller ikke er underlagt potentiel indflydelse fra det offentlige.

46. I denne forbindelse skal jeg understrege, at det er mindre overbevisende at hævde — således om den irske regering har gjort — at fællesskabslovgiver udelukkende har villet gøre tildelingen af den omhandlede præmie afhængig af den selskabsform, som de juridiske personer, der er indehavere af landbrugsarealer, har. Bortset fra det faktum, at regeringen ikke er fremkommet med nogen form for forklaring på, hvorfor fællesskabslovgiver skulle have truffet et sådant valg, ville en ordning med udvælgelse af støttemodtagere, der blot er baseret på disse sidstnævntes selskabsform, ikke være meget bevendt, eftersom dette ville være for nemt at omgå, hvilket Kommissionen også har fremhævet. Jeg er følgelig af den opfattelse, at der ved definitionen af »privatretlig juridisk person« må ses bort fra det pågældende subjekts juridiske status.

47. Da betydningen af begrebet »privatretlig juridisk person« som omhandlet i forordningens artikel 2, stk. 2, litra b), således er fastlagt, er det ikke vanskeligt i den foreliggende sag at konstatere, at Skovkontoret ikke er omfattet af dette begreb, idet den sagsøgende regering har medgivet, at kontoret henhører under det fællesskabsretlige begreb »offentlig virksomhed« [21]. Som jeg har forsøgt at forklare ovenfor, falder de offentlige virksomheder nemlig ikke ind under begrebet »privatretlig juridisk person« som omhandlet i den nævnte bestemmelse.

48. Herefter mener jeg at kunne se bort fra spørgsmålet om, hvorvidt Skovkontoret også udgør en offentlig myndighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i samme forordnings artikel 2, stk. 3, eller et »offentligretligt organ« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i de fællesskabsretlige regler vedrørende offentlige kontrakter. Hvis det lægges til grund, at det pågældende kontor er en offentlig virksomhed, og at det i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), følgelig ikke kan oppebære den præmie, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92, mister dette spørgsmål sin relevans for den foreliggende sag.

20 — Om begrebet offentlig virksomhed, se i samme retning Generaladvokat Albers forslag til afgørelse af 16.7.1998 i sag C-353/96, Kommissionen mod Irland, der er nævnt ovenfor i punkt 42, med yderligere henvisninger, og sag C-306/97, Connemara Machine Turf-sagen, der er nævnt i punkt 34.

21 — Se i samme retning generaladvokat Albers forslag til afgørelse af 16.7.1998 i sag C-353/96, Kommissionen mod Irland, der er nævnt ovenfor i punkt 42, og sag C-306/97, Connemara Machine Turf, der er nævnt i punkt 34 og 35.

49. På baggrund af ovenstående betragtninger er det sammenfattende min opfattelse, at den første og den anden del af det andet anbringende er ubegrundet og bør forkastes.

2. Kommissionens angivelige tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde, princippet om god forvaltningsskik samt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumenter

50. Disse indvendinger udgør som nævnt ovenfor tredje og fjerde del af det andet anbringende.

51. Den irske regering har gjort gældende, at Kommissionens tjenestegrene inden for rammerne af de drøftelser, der fandt sted mellem juli og oktober 1992 med henblik på udarbejdelse af det flerårige program for skovrejsning for Irland, havde udtrykt tvivl om Skovkontorets mulighed for — henset til dets særlige juridiske status — at modtage den i artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92 omhandlede udligningsstøtte, og den havde derfor udbedt sig nærmere oplysninger desangående. De oplysninger, Kommissionen havde anmodet om, blev afgivet i en skrivelse, som Hr. O'Flaherty fra det irske Ministerium for Landbrug, Fødevarer og Skovbrug den 26. januar 1993 sendte til Hr. Anz, afdelingschef i Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug. Ifølge den sagsøgende regering indeholdt den pågældende skrivelse en præcis beskrivelse af Skovkontorets struktur og juridiske status, og den var ledsaget af den relevante dokumentation, navnlig af Forestry Act 1988.

52. Sagsøgeren har oplyst, at Kommissionen aldrig har besvaret den pågældende skrivelse. Den 27. april 1994 godkendte den alligevel det flerårige program for skovrejsning for Irland, og den 8. december 1994 godkendte den efterfølgende the Operational Programme for Agricolture, Rural Development and Forestry (herefter »det operative program«) for perioden 1994-1999. Ifølge den sagsøgende regering indeholdt dette program præcise henvisninger til Skovkontoret. Lignende henvisninger til Skovkontoret i sin egenskab af modtager af fællesskabsstøtte inden for skovbrugssektoren fandtes i Strategic Plan for the Development of the Forestry Sector in Ireland fra 1996 (herefter »den strategiske plan«), der blev så positivt modtaget af Kommissionen, at landbrugskommissær Franz Fischler skrev forordet til planen.

53. Den irske regering har desuden præciseret, at der inden for rammerne af de nævnte programmer blev udbetalt udligningsstøtte til Skovkontoret i henhold til artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92. Indtil 1997 havde EUGFL uden at gøre ophævelser refunderet Fællesskabernes medfinansieringsandel af den omhandlede støtte. Kommissionens tjenestegrene var heller ikke i forbindelse med sin kontrol af skovbrugssektoren i Irland fremkommet med indvendinger.

54. Irland har understreget, at Kommissionen under disse omstændigheder havde en forpligtelse til at informere regeringen om den tvivl, den nærede, vedrørende muligheden for, at Skovkontoret kunne modtage støtte i henhold til artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92. Kommissionens passive adfærd i perioden op til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse udgør efter Irlands opfattelse en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om god forvaltningsskik, hvilke principper Kommissionen er forpligtet til at respektere i forbindelse med forvaltningen af EUGFL. En sådan adfærd udgør desuden en tilsidesættelse af den forpligtelse til loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 10 EF, og som Domstolen i Zwartveld-sagen [22] har fastslået ikke kun gælder for medlemsstaterne i forhold til fællesskabsinstitutionerne, men også for sidstnævnte i forhold til medlemsstaterne.

55. Ifølge den sagsøgende regering følger det endelig af de ovenfor omtalte omstændigheder, at den anfægtede afgørelse også krænker princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. På trods af, at Kommissionen var bekendt med Skovkontorets juridiske status og de irske myndigheders hensigt om at yde kontoret støtte til udligning af indkomsttab, har den aldrig haft indvendinger i den anledning, og den har tilmed godkendt de programmer for skovrejsning, som den fik forelagt. Af dette forhold har de irske myndigheder med rette kunnet udlede, at Kommissionen anså den omhandlede støtte for at være i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Skovkontoret havde også indrettet sig i tillid til, at den pågældende støtte var retmæssig, idet det havde optaget lån for at kunne finansiere sine aktiviteter, og disse lån kunne det kun tilbagebetale med den nævnte støtte. Hvis det nu bliver tvunget til at give afkald på denne støtte eller endog til at tilbagebetale den, vil Skovkontoret lide store tab, der vil medføre, at det må skære ned på nogle af sine aktiviteter, herunder de aktiviteter, som søges fremmet med forordning nr. 2080/92.

56. Kommissionen har afvist, at den manglende besvarelse af skrivelsen af 26. januar 1993 kan fortolkes som en stiltiende accept af de irske myndigheders intention om at udbetale hektarpræmier til udligning af indkomsttab til Skovkontoret i medfør af artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92. Til støtte for sin argumenta-

22 — Kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88, Sml. I, s. 3365.

tion har Kommissionen henvist til Domstolens dom i Cooke-sagen [23], hvoraf der kan udledes et princip om, at manglende svar fra Kommissionen på forespørgsler fra en medlemsstat vedrørende medlemsstatens fortolkning af nogle fællesskabsretlige bestemmelser ikke indebærer, at denne sidstnævnte deraf kan udlede, at fortolkningen er korrekt. Kommissionen har endvidere anført, at skrivelsen af 26. januar 1993 under ingen omstændigheder gør det muligt at bedømme, om Skovkontoret rent faktisk er en »privatretlig juridisk person« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning nr. 2080/92, idet denne skrivelse ikke indeholder fyldestgørende oplysninger om de indbyrdes relationer mellem dette organ og den irske regering. Efter Kommissionens opfattelse er det i denne sammenhæng, at det manglende svar på den nævnte skrivelse skal ses.

57. Kommissionen har endelig gjort gældende, at den bortset fra denne skrivelse ikke efterfølgende blevet opfordret til at tage stilling til spørgsmålet.

58. For så vidt angår godkendelsen af det nationale program for skovrejsning efter forordning nr. 2080/92 har Kommissionen endelig gjort gældende, at denne godkendelse ikke på nogen måde kan have fremkaldt en berettiget forventning hos de irske myndigheder. Skovkontoret omtales ganske vist i dette program, men det nævnes ikke, at dette organ har modtaget den omtvistede udligningsstøtte.

Bedømmelse

59. Blandt disse argumenter mener jeg, at det her hovedsageligt er princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, der er relevant, og subsidiært den pligt til loyalt samarbejde, som Kommissionen er underlagt i henhold til artikel 10 EF.

60. Hvad angår det første princip skal jeg henlede opmærksomheden på, at Retten i Første Instans tidligere har fastslået, at den, »der befinder sig i en situation, hvoraf det fremgår, at fællesskabsadministrationen ved at afgive *præcise løfter* har givet anledning til en berettiget forventning hos vedkommende, kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning« [24]. Retten har specifikt udtalt, at »i den foreliggende sag kan Kommissionens passivitet over for sagsøgerens anmodning om en bekræftelse af hans rettigheder, hvor beklagelig en sådan passivitet end måtte være, ikke ligestilles med en bekræftelse af, at sagsøgeren har sådanne rettigheder, lige så lidt som den kan anses for et præcist løfte fra administrationens side«, der er egnet til at skabe en berettiget forventning [25].

23 — Dom af 12.10.2000, sag C-372/98, Sml. I, s. 8683.

24 — Jf. dom af 9.11.2000, sag C-207/99 P, Kommissionen mod Hamptaux, Sml. I, s. 9485, præmis 47, min fremhævelse.

25 — Jf. dom af 27.3.1990, sag T-123/89, Chomel mod Kommissionen, Sml. II, s. 131, præmis 27.

61. Under henvisning til denne retspraksis er det min opfattelse, at den irske regering ikke kan påberåbe sig, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er blevet tilsidesat. På baggrund af parternes indlæg forekommer det mig nemlig klart, at Kommissionen aldrig har givet de irske myndigheder »præcise løfter« om, at Skovkontoret kunne modtage hektarpræmier til udligning af indkomsttab i medfør af artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92. I det eneste tilfælde, hvor Kommissionens tjenestemænd har udtalt sig herom, før den procedure, der har ført til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, blev indledt, nemlig under de bilaterale møder mellem den irske regerings embedsmænd i anden halvdel af 1992, har formålet været at undgå tvivl, og det har givetvis ikke været for at afgive løfter med hensyn til Skovkontorets mulighed for at modtage disse præmier [26].

62. Jeg kan herefter udelukke, at »præcise løfter« i den retning kan udledes af den adfærd, som Kommissionen har lagt for dagen, efter at den modtog skrivelsen af 26. januar 1993.

63. Hvad angår først den manglende besvarelse af den pågældende skrivelse forekommer det mig åbenlyst, at dette forhold ikke kan sidestilles med et »præcist løfte« til den irske regering om, at Skovkontoret har ret til at oppebære de præmier, der er omhandlet i artikel 2. stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92. Som Retten har anført i den ovennævnte dom, er Kommissionens manglende besvarelse af en skrivelse, hvor beklagelig den end måtte være, nemlig ikke i sig selv egnet til at fremkalde en berettiget forventning hos den, der har afsendt skrivelsen [27].

64. Kommissionens godkendelse af det flerårige program for skovrejsning (bilag 5 til stævningen), af det operative program (bilag 6 til stævningen) og af den operative plan (bilag 7 til stævningen) kan efter min opfattelse heller ikke tages til indtægt for, at Kommissionen skulle have afgivet et præcist løfte til den irske regering om, at udbetalingen af de omhandlede præmier var retmæssig.

65. For så vidt angår det flerårige program for skovrejsning har den irske regering nemlig ikke bestridt Kommissionens indvending om, at der i dette program ikke udtrykkeligt henvises til Skovkontoret.

26 — Se i samme retning dom af 12.10.2000, Cooke, som Kommissionen med rette har henvist til. I dommens præmis 44 har Domstolen nemlig udtalt, at »[...] selv om Kommissionen ikke har besvaret adskillige skrivelser fra Det Forenede Kongeriges regering, fremgår det af denne regerings skriftlige indlæg, at den allerede fra juli 1997 var bekendt med, at Kommissionen nærede tvivl om rigtigheden af Det Forenede Kongeriges fortolkning, og at Kommissionen under et bilateralt møde den 30.9.1997 udtrykkeligt havde givet udtryk for, at den ikke var enig i denne fortolkning«.

27 — Dom af 27.3.1990, Chomel mod Kommissionen, præmis 27.

66. Hvad angår de to andre programmer bemærkes, at Skovkontoret, som Kommissionen med rette har anført, ganske vist er omtalt i disse, det er imidlertid ikke omtalt dér i sin egenskab af potentiel modtager af den særlige støtte, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2080/92. Som jeg har forklaret ovenfor, kan de offentlige virksomheder i medfør af denne forordning modtage forskellige former for støtte som f.eks. den støtte, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, litra a) og b). Den omstændighed, at Skovkontoret er omtalt i disse programmer, er følgelig ikke tilstrækkelig til, at det kan antages, at Kommissionens godkendelse af disse har karakter af et »præcist løfte« til den irske regering om, at dette kontor har mulighed for at få udbetalt hektarpræmier til udligning af indkomsttab i medfør af artikel 2, stk. 1, litra c).

67. Jeg ville have været af den modsatte opfattelse, hvis den irske regering, da den formelt meddelte Kommissionen sit forslag til program for skovrejsning i juli 1993 — uanset den tvivl, som Kommissionens tjenestemænd havde rejst og uanset det manglende svar på skrivelsen af 26. januar 1993 — klart havde bekræftet sin intention om at udbetale den pågældende præmie til Skovkontoret. I denne situation ville Kommissionens godkendelse af programmet uden tvivl have fremkaldt en berettiget forventning hos de irske myndigheder, eftersom Kommissionen i medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2080/92 under gennemgangen af programmerne skal »fastslå, om de er i overensstemmelse med [forordningen] under hensyn til forordningens mål og sammenhængen mellem de enkelte foranstaltninger«.

68. Hvad herefter angår den irske regerings påstand om, at Kommissionens tjenestemænd skulle have fået kendskab til udbetalingen af disse præmier, før den kontrol, der gav anledning til den anfægtede afgørelse, blev gennemført, og at disse ikke skulle have haft nogen indvendinger hertil, skal det bemærkes, at Kommissionen har bestridt dette, og at den irske regering ikke har fremlagt noget bevis herfor.

69. Af disse grunde mener jeg ikke, at Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved at træffe den anfægtede afgørelse.

70. Herefter er der blot tilbage at undersøge, om Kommissionen, som Irland har hævdet, som følge af den manglende besvarelse af skrivelsen af 26. januar 1993 i det mindste har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde som omhandlet i artikel 10 EF.

71. I denne forbindelse skal jeg først og fremmest bemærke, at de irske myndighe-

der som nævnt ovenfor ikke af det manglende svar kunne udlede, at de hektarpræmier, som de havde til hensigt at udbetale til Skovkontoret, var retmæssige. Jeg kan således ikke se, hvordan denne adfærd skulle kunne hindre Kommissionen i at udelukke de udgifter, som Irland har afholdt under tilsidesættelse af forordning nr. 2080/92, fra fællesskabsfinansiering.

72. I øvrigt mener jeg, at Domstolen har udtalt sig i denne retning i sag C-56/90, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige [28] — også selv om det skete i en delvist anden sammenhæng. Domstolen fastslog i denne dom, at en medlemsstat, der er forpligtet til at gennemføre et direktiv, ikke kan udlede af den omstændighed, at Kommissionen først undlader at reagere på en skrivelse, som medlemsstaten har fremsendt til den om måden, hvorpå den har til hensigt at gennemføre et direktiv, at Kommissionen — i mangel af en bestemmelse i direktivet om, at den skal fremsætte sine bemærkninger inden for en bestemt frist — har godkendt indholdet af denne skrivelse. Domstolen udtalte nemlig, at det er op til Kommissionen at afgøre, hvornår den ønsker at fremsætte sine indsigelser, og der er intet til hinder for, at den efterfølgende indleder en traktatbrudssag.

73. Desuden forekommer det mig under alle omstændigheder relevant at henlede opmærksomheden på, at det er korrekt, som den irske regering har anført, at fællesskabsinstitutionerne i kraft af artikel 10 EF har en forpligtelse til loyalt at samarbejde med medlemsstaterne [29], men det er lige så vigtigt at understrege, at denne forpligtelse i sagens natur er af gensidig karakter.

74. Selv om det således lægges til grund, at Kommissionen har tilsidesat denne forpligtelse derved, at den ikke besvarede skrivelsen af 26. januar 1993 [30], kan det konstateres, at også de irske myndigheder med den adfærd, som de udviste efterfølgende, har tilsidesat den samme forpligtelse.

75. Selv om den irske regering i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, der afspejler princippet i artikel 10 EF [31], er forpligtet til at sikre, at det nationale program for skovrejsning er i overensstemmelse med fællesskabsretten, har den, da den forelagde dette program for Kommissionen i juli 1993, undladt at anføre specifikt, hvilken type støtte den havde til hensigt at yde til Skovkontoret. Denne undladelse har hindret Kommissionen i formelt i henhold til artikel 5, stk. 2, i

28 — Dom af 14.7.1993, Sml. I, s. 4109, præmis 12-15.

29 — Jf. dom af 26.11.2002, sag C-275/00, Kommissionen mod First NV, Sml. I, s. 10943, præmis 49.

30 — Også på dette punkt nærer jeg en vis tvivl, idet de irske myndigheder i skrivelsen af 26.1.1993 blot meddelte Kommissionen visse oplysninger uden samtidig at afkræve denne et svar.

31 — Jf. bl.a. dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 17 og 18, og af 1.10.1998, sag C-209/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 5655, præmis 43, og af 19.11.1998, sag C-235/97, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7555, præmis 45.

forordning nr. 2080/92 at udtale sig om, hvorvidt denne støtte er i overensstemmelse med forordningen.

76. Af ovennævnte grunde finder jeg, at det andet anbringende er grundløst i alle dets dele, og det må derfor forkastes på samme måde som hele søgsmålet.

IV — Sagens omkostninger

77. 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 en sådan påstand, og idet der henses til det ovenfor anførte om sagens udfald, bør Kommissionen gives medhold i sin påstand.

V — Forslag til afgørelse

78. Henset til ovenstående betragtninger skal jeg derfor foreslå Domstolen at fastslå følgende:

»1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Irland betaler sagens omkostninger.«