CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 6 februari 2003 [1]

1. In deze zaak heeft Ierland krachtens artikel 230 EG-Verdrag om gedeeltelijke nietigverklaring verzocht van beschikking 2000/449/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 5 juli 2000 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling „Garantie". [2] Met name wordt om nietigverklaring verzocht van het deel van de beschikking waarin voor de begrotingsjaren 1997 en 1998 een totaalbedrag van 4 844 345,35 euro niet ten laste van het EOGFL is gebracht. Dit bedrag komt overeen met de communautaire bijdrage in de financiering van bepaalde door Ierland aan Coillte Teoranta (Irish Forestry Board Limited; hierna: „Forestry Board") betaalde steun voor bebossing.

I — Rechtskader

A — *Regeling betreffende de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen*

2. Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [3] bepaalt in de artikelen 1, lid 1, sub b en 3, lid 1, dat de afdeling „Garantie" van het EOGFL de interventies ter regulering van de landbouwmarkten financiert, waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan.

3. Artikel 5, lid 2, sub c, van deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 [4], regelt de procedure die de Commissie moet volgen wanneer zij constateert dat de uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht (conformiteitstoetsing). Volgens deze bepaling is de Commissie na raadpleging van het comité van het EOGFL bevoegd om communautaire financiering van de betrokken

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.
2 — PB L 180, blz. 49.
3 — PB L 94, blz. 13.
4 — PB L 125, blz. 1.

uitgaven in voorkomend geval te weigeren. Een desbetreffend besluit moet niettemin worden voorafgegaan door bilaterale besprekingen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat over de resultaten van de door de instelling verrichte verificaties om te pogen overeenstemming te bereiken tussen de partijen over het daaraan te geven gevolg. Indien overeenstemming uitblijft, kan de lidstaat vragen om inleiding van een procedure die de standpunten tot elkaar moet brengen. De resultaten van deze bemiddelingsprocedure worden opgenomen in een verslag dat de Commissie moet bestuderen voordat zij tot weigering van financiering besluit.

4. Verordening nr. 729/70 is vervolgens ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. [5] Op grond van haar artikel 20 is deze laatste verordening op 3 juli 1999 in werking getreden, maar is zij van toepassing „op de uitgaven vanaf 1 januari 2000".

5. De in artikel 5, lid 2, sub c, bedoelde bemiddelingsprocedure van verordening 729/70 is nader geregeld in beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, afdeling „Garantie". [6] Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van deze beschikking wordt de procedure geleid door een instantie (bemiddelingsorgaan) die bij de Commissie wordt opgericht en tot taak heeft de uiteenlopende standpunten van de partijen nader tot elkaar trachten te brengen. Het bemiddelingsorgaan stelt een rapport op over de uitkomst van de procedure, dat vergezeld gaat van eventuele opmerkingen over het meningsverschil in het geval dat de poging niet het gehoopte effect sorteert. Volgens artikel 1, lid 2, sub a, loopt het door het bemiddelingsorgaan ingenomen standpunt „niet op het definitieve besluit van de Commissie over de goedkeuring van de rekeningen vooruit [...]".

B — *Steunregeling voor bosbouwmaatregelen*

6. Verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 [7] heeft een door het EOGFL, afdeling „Garantie", medegefinancierde communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw ingesteld. Zoals blijkt uit artikel 1, tweede alinea, sub a, van deze verordening, beoogt deze steunregeling met name „het alternatief gebruik van landbouwgrond door bebossing" te bevorderen.

7. Artikel 2 van verordening nr. 2080/92 somt de maatregelen op die de steunrege-

5 — PB L 160, blz. 103.

6 — PB L 182, blz. 45.

7 — PB L 215, blz. 96.

ling kan omvatten en wijst de potentiële begunstigden van de maatregelen aan. Het bepaalt met name:

„1. De steunregeling kan omvatten:

a) steun ter dekking van de bebossingskosten;

b) een jaarlijkse premie per beboste hectare, ter dekking van de kosten voor het onderhoud van de beboste oppervlakte gedurende de eerste vijf jaar;

c) een jaarlijkse premie per hectare om inkomensverliezen ten gevolge van bebossing van landbouwgrond te compenseren;

[...]

2. a) De in lid 1, sub a en b, bedoelde steun kan worden verleend aan alle natuurlijke of rechtspersonen die landbouwgrond bebossen.

b) De in lid 1, sub c, bedoelde steun komt echter alleen voor financiering in aanmerking als hij wordt toegekend aan:

— landbouwbedrijfshoofden die geen steun ontvangen in het kader van de regeling inzake vervroegde uittreding als bedoeld in verordening (EEG) nr. 2079/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor vervroegde uittreding in de landbouwsector;

— elke andere natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon.

[...]

3. Bovendien kan de regeling voorzien in een communautaire bijdrage in de kosten van door de bevoegde overheidsinstanties van de lidstaten uitgevoerde bebossing van landbouwgrond."

8. Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2080/92 luidt:

„De lidstaten leggen de in artikel 2 bedoelde steunregeling ten uitvoer via

nationale of regionale meerjarenprogramma's die de in artikel 1 vermelde doelstellingen beogen en waarin met name worden aangegeven:

— de bedragen en de looptijd van de in artikel 2 bedoelde steun op basis van de werkelijke uitgaven voor de bebossing en het onderhoud van de voor de bebossing gebruikte boomsoorten of -typen, of op basis van het inkomensverlies,

[...]".

9. Artikel 5 van de verordening regelt de procedure voor het onderzoek van deze programma's. De leden 1 tot en met 3 bepalen:

„1. De lidstaten stellen de Commissie vóór 30 juli 1993 in kennis van de ontwerpen van de in artikel 4 bedoelde nationale of regionale programma's en van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die reeds bestaan of die zij voornemens zijn vast te stellen ter uitvoering van deze verordening, vergezeld van een raming van de jaarlijkse uitgaven voor de tenuitvoerlegging van de programma's.

2. De Commissie onderzoekt de meegedeelde ontwerpen teneinde:

— na te gaan of deze, gelet op de doelstellingen van deze verordening en op het verband tussen de verschillende maatregelen, in overeenstemming zijn met deze verordening,

— te bepalen welke maatregelen voor medefinanciering in aanmerking komen,

— het totaalbedrag van de voor medefinanciering in aanmerking komende uitgaven vast te stellen.

3. De Commissie neemt op grond van de in lid 2 genoemde elementen een besluit over de goedkeuring van de nationale of regionale programma's.

[...]"

II — Feiten en procedure

10. Na een verificatie die in Ierland had plaatsgevonden van 30 maart tot en met

3 april 1998, onderzochten de diensten van de Commissie of de aan de Forestry Board toegekende steun ter compensatie van inkomensverliezen ten gevolge van bebossing van landbouwgrond in de zin van artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92, in overeenstemming was met de communautaire voorschriften.

11. Op 3 augustus 1999 [8], aan het slot van de procedure van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, stelden de diensten van de Commissie Ierland in kennis van hun voornemen de communautaire medefinanciering van de aan de Forestry Board betaalde compensatiesteun te weigeren vanaf 11 augustus 1996, aangezien deze een overheidsorgaan was en derhalve niet in aanmerking kon komen voor deze steun ingevolge artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92. Bij deze gelegenheid wezen de diensten van de Commissie de Ierse autoriteiten erop — die stelden dat er een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de litigieuze betalingen was ontstaan — dat er geen bewijs was dat de Commissie vroeger had ingestemd met de betaling van de steun in kwestie aan de Forestry Board.

12. Op 11 oktober 1999 verzocht Ierland om inleiding van de bemiddelingsprocedure van beschikking 94/442. In zijn eindrapport van 30 maart 2000 stelde het bemiddelingsorgaan slechts vast, zonder in te gaan op de juridische status van de Forestry Board of het bestaan van een gewettigd vertrouwen van Ierland, dat het niet mogelijk was de uiteenlopende standpunten van beide partijen met elkaar te verzoenen. [9] Na kennis te hebben genomen van dit rapport, stelden de diensten van de Commissie voor, de financiering te corrigeren zoals reeds was aangekondigd in de brief van 3 augustus 1999. Op 5 juli 2000 besloot Commissie het voorstel aan te nemen.

13. Tegen deze beschikking heeft Ierland het onderhavige beroep ingesteld.

III — Juridische analyse

14. Ierland voert twee middelen aan:

— onbevoegdheid van de Commissie om de bestreden beschikking vast te stellen, omdat noch verordening nr. 729/70, noch verordening nr. 1258/99 de Commissie de benodigde bevoegdheden daartoe verleende ten tijde van de vaststelling ervan;

8 — Brief nr. 3907 van het directoraat-generaal Landbouw van 3 augustus 1999 (bijlage nr. 8 bij het verzoekschrift).

9 — Zie het eindrapport van het bemiddelingsorgaan in zaak 99/IRL/147 (punten 6-7 en conclusie), dat de Ierse autoriteiten is toegezonden bij brief nr. 8902 van 30 maart 2000 (bijlage nr. 10 bij het verzoekschrift).

— schending van de rechtsregels met betrekking tot de toepassing van het Verdrag, omdat de Commissie de Forestry Board in het kader van verordening nr. 2080/92 ten onrechte als „overheidsinstantie" heeft beschouwd en niet als „een privaatrechtelijke rechtspersoon" en omdat de Commissie in strijd heeft gehandeld met haar verplichting tot loyale samenwerking, evenals met de beginselen van rechtszekerheid, goed bestuur en eerbiediging van het gewettigd vertrouwen.

15. Ik zal de twee middelen na elkaar bespreken.

A — *Onbevoegdheid van de Commissie om de bestreden beschikking vast te stellen*

Argumenten van partijen

16. De Ierse regering stelt dat er op 5 juli 2000 geen enkele communautaire bepaling bestond die de Commissie de benodigde bevoegdheden verleende om de bestreden beschikking vast te stellen. Artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, dat aan de bestreden beschikking ten grondslag is gelegd, kan geen geschikte rechtsgrondslag zijn, aangezien deze bepaling al was ingetrokken door artikel 16, lid 1, van verordening nr. 1258/1999 met ingang van 3 juli 1999, de datum van inwerkingtreding van deze laatste verordening. Verordening nr. 1258/1999 zelf kon evenmin als rechtsgrondslag dienen, aangezien zij krachtens haar artikel 20 slechts van toepassing is op uitgaven vanaf 1 januari 2000, terwijl de bestreden beschikking uitgaven in de begrotingsjaren 1997 en 1998 betreft.

17. Dit geldt temeer, aldus de Ierse regering, daar deze laatste verordening geen overgangsbepaling bevat op grond waarvan verordening nr. 729/70, ondanks haar intrekking, nog na 3 juli 1999 zou kunnen worden toegepast. Hoewel het valt te betwijfelen dat deze omissie opzettelijk was bedoeld om de Commissie haar bevoegdheden op het stuk van de landbouwuitgaven in de periode vanaf de inwerkingtreding van verordening nr. 1258/1999 tot 1 januari 2000 te onttrekken, kan dit geen grond zijn om het bestaan van een impliciete bepaling te veronderstellen die haar die bevoegdheden toekent. Evenmin kan daartoe een beroep worden gedaan op de continuïteit tussen de verordeningen nrs. 729/70 en 1258/1999 als blijkend uit de formulering van de considerans van laatstgenoemde verordening en uit de in de bijlage van deze verordening opgenomen concordantietabel met de bepalingen van de ingetrokken verordening. Deze omstandigheden kunnen de afwezigheid van een expliciete bepaling niet compenseren.

18. Volgens de Commissie vindt de bestreden beschikking daarentegen juist een geschikte rechtsgrondslag in verordening

nr. 729/70, waarvan de intrekking bij verordening nr. 1258/1999 niet de toepasselijkheid op de voor 1 januari 2000 verrichte uitgaven uitsluit. Volgens verweerster kan uit verordening nr. 1258/1999 duidelijk worden afgeleid dat deze bedoeld is om zonder onderbreking van de continuïteit de plaats in te nemen van verordening nr. 729/70, waarvan zij de bepalingen heeft willen wijzigen en herformuleren. Daarentegen zou niets erop wijzen dat de gemeenschapswetgever met de intrekking van laatstgenoemde verordening de Commissie in de periode tussen 3 juli en 31 december 1999 de bevoegdheid heeft willen ontnemen om, in geval van eventuele onregelmatigheden, de financiering van de vóór 1 januari 2000 verrichte landbouwuitgaven te weigeren. Bovendien, aldus de Commissie, als verordening nr. 729/70 niet van toepassing was tussen 3 juli en 31 december 1999, hadden ook de op grond van deze verordening verrichte terugbetalingen aan de lidstaten van de in die periode gedane landbouwuitgaven geen rechtsgrondslag.

19. Hoewel zij het stilzwijgen van de gemeenschapswetgever ten aanzien van de overgangsregeling erkent, is de Commissie van oordeel dat er in verordening nr. 1258/1999 een impliciete overgangsbepaling is te vinden die waarborgt dat de uitgaven tot 1 januari 2000 beheerst blijven worden door de oude verordening. Zij verwijst hiervoor naar het arrest van het Hof van 6 maart 2001, Nederland/Commissie [10], waarin het Hof zelf erkent dat ter zake van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen een zekere flexibiliteit nodig is bij het bepalen van de periode waarin een voorschrift van toepassing is, aangezien de controle van de landbouwuitgaven nog diverse jaren in beslag neemt nadat de uitgaven zelf zijn verricht.

10 — C-278/98, Jurispr. blz. I-1501, punten 77-83.

Beoordeling

20. Van de twee hierboven uiteengezette stellingen kan ik het met de tweede eens zijn. Ik geloof namelijk niet dat de uitlegging van de artikelen 16 en 20 van verordening nr. 1258/1999 kan leiden tot het door Ierland geopperde resultaat, dat mij bovenal klaarblijkelijk in strijd lijkt met de doelstellingen van deze verordening en, meer nog, met die van verordening nr. 729/70.

21. Deze verordeningen regelen niet enkel de bevoegdheden van de Commissie op het gebied van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen — dat wil zeggen, verificatie van de formele regelmatigheid van de rekeningen van de betaalorganen van de lidstaten [11] en van de overeenstemming van de door deze organen gedane uitgaven met de communautaire voorschriften [12] — maar hebben meer in het algemeen betrekking op de totaliteit van de financierings-

11 — In eerste instantie door middel van de procedure van artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd, en vervolgens door middel van die van artikel 7, lid 3, van verordening nr. 1258/1999.

12 — Overeenkomstig de procedure van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd, en vervolgens overeenkomstig die van artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1258/1999. Zie hierover ook punt 3.

mechanismen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zoals de Commissie juist heeft opgemerkt, zou de door Ierland voorgestane opvatting niet alleen tot gevolg hebben dat na de inwerkingtreding van verordening nr. 1258/1999 de Commissie niet meer zou kunnen nagaan of de onder vigeur van verordening nr. 729/70 door de lidstaten gedane uitgaven in overeenstemming waren met de communautaire voorschriften, omdat de rechtsgrondslag is komen te vervallen om de boeking ervan ten laste van EOGFL te weigeren. Die opvatting zou ook tot gevolg hebben dat de door de Commissie na de inwerkingtreding van verordening nr. 1258/1999, maar met toepassing van verordening nr. 729/70 verrichte handelingen met het doel de financiële dekking van de landbouwuitgaven tot en met 31 december 1999 te verzekeren, geen grondslag meer hadden, bovenal de betaling van de maandelijkse voorschotten aan de lidstaten. [13] Als die opvatting namelijk juist was, hadden de financieringsmechanismen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid pas weer voor de uitgaven vanaf 1 januari 2000 kunnen gaan werken.

22. Met andere woorden, in de uitlegging van de Ierse regering heeft verordening nr. 1258/1999, door de intrekking van verordening nr. 729/70, in de periode tussen 3 juli en 31 december 1999 niet alleen een einde gemaakt aan de mogelijkheid de regelmatigheid te controleren van de landbouwuitgaven die de lidstaten tijdens de gelding van verordening nr. 729/70 hadden gedaan, maar bovendien de communautaire financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid tijdelijk geschorst — in strijd met het in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 25 van de Raad [14] neergelegde beginsel, dat de financiële gevolgen van de uitvoering van dit beleid worden gedragen door de Gemeenschap. Ik kan niet anders dan het eens zijn met verweerster, dat een zo radicale keuze minstens een normatieve bevestiging in ten minste de considerans van verordening nr. 1258/1999 zou moeten hebben vinden. Deze beperkt zich in de zestiende overweging echter tot de opmerking, dat de intrekking van verordening nr. 729/70 louter is ingegeven door het streven naar duidelijkheid, gezien de tot dat moment reeds talrijke in de verordening aangebrachte wijzigingen.

23. Naar mijn mening moet artikel 16, lid 1, van verordening 1258/1999 tegen deze achtergrond worden gelezen. Vanuit dit oogpunt beschouwd is van belang dat de bepaling weliswaar niet expliciet voorziet in de toepasselijkheid van verordening nr. 729/70 na 3 juni 1999, doch dit ook niet uitsluit. Integendeel, een dergelijk resultaat lijkt geheel in overeenstemming met de door de wetgever expliciet kenbaar gemaakte bedoeling, verordening nr. 729/70 enkel in te trekken om de

13 — Het financieringssysteem van de landbouwuitgaven uiteengezet in de artikelen 4, lid 5, en 5, lid 2, sub a, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd (en vervolgens in de artikelen 5 en 7, lid 2, van verordening nr. 1258/1999) houdt in dat de kredieten ter dekking van de EOGFL-uitgaven door de lidstaten ter beschikking worden gesteld naar gelang van de behoeften van hun betaalorganen; zij worden vervolgens vergoed door de Gemeenschap middels betaling van maandelijkse voorschotten op basis van deze uitgaven. De omvang van deze voorschotten, berekend op basis van de in een referentieperiode al verrichte uitgaven, wordt vastgesteld door de Commissie, na raadpleging van het comité van het EOGFL.

14 — PB 1962, nr. 30, blz. 991.

bepalingen ervan voor meer duidelijkheid opnieuw te formuleren. Zoals het mij ook in overeenstemming lijkt met de overweging van het Hof in het arrest Klomp [15], dat „overeenkomstig een aan de rechtsstelsels der lidstaten gemeenschappelijk beginsel [...], bij wijziging der wettelijke voorschriften, behoudens uitdrukkelijke bepaling van het tegendeel door de wetgever, de bestendigheid van het rechtsbestel moet worden verzekerd". [16]

24. Mijns inziens was de Commissie derhalve op grond van verordening nr. 1258/99 juncto verordening nr. 729/70 en gelet op de aangehaalde beginselen bevoegd om de bestreden beschikking vast te stellen. Om deze redenen ben ik van oordeel dat het eerste middel ongegrond is en moet worden afgewezen.

B — *Schending van de rechtsregels met betrekking tot de toepassing van het Verdrag*

25. Ierland verdeelt het tweede middel in vier delen. Met het eerste en het tweede onderdeel, die een gezamenlijke bespreking verdienen, stelt Ierland dat de Forestry Board niet kan worden gekwalificeerd als „overheidsinstantie" in de zin van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2080/92, maar een „privaatrechtelijke rechtspersoon" is in de zin van artikel 2, lid 3, van deze verordening, en daarom gerechtigd is de steun te ontvangen bedoeld in lid 1, sub c, van dit artikel.

26. Het derde en het vierde onderdeel, die ik eveneens gezamenlijk zal bespreken, klagen over schending van de verplichtingen tot loyale samenwerking en goed bestuur en van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel door Commissie.

1. De kwalificatie van de Forestry Board als „privaatrechtelijke rechtspersoon" in de zin van verordening nr. 2080/92.

Argumenten van partijen

27. Met betrekking tot het eerste en tweede onderdeel van het tweede middel zet de Ierse regering uiteen dat de Forestry Board in 1988 in de vorm van een „private limited company" overeenkomstig de Ierse vennootschapswet is opgericht met als doel de in de bosbouwwet (Irish Forestry Act; hierna: „bosbouwwet") uit hetzelfde jaar geformuleerde doelstellingen te verwezenlijken. Deze wet voorzag in de oprichting van een vennootschap die de taak zou krijgen om de bosbouw en de daarmee samenhangende activiteiten op commer-

15 — Arrest van 25 februari 1969 (23/68, Jurispr. blz. 43).
16 — Punt 13.

ciële basis uit te oefenen, een bosbouwindustrie te ontwikkelen en te onderhouden, en om met anderen deel te nemen in met deze doelstellingen verenigbare bosbouwactiviteiten. Bij de oprichting van de Forestry Board heeft de Ierse regering aan laatstgenoemde de eigendom overgedragen van 400 000 hectare bos en andere goederen die nodig waren om de aan de Forestry Board bij de wet toegekende activiteiten op te starten, en heeft de Ierse regering als tegenprestatie alle aandelen in de vennootschap verkregen.

28. Ierland stelt op deze basis dat de Commissie de Forestry Board ten onrechte heeft uitgesloten van de categorie begunstigden van de in artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92 genoemde premie. Tot deze categorie behoort elk rechtssubject dat te kwalificeren is als „privaatrechtelijke rechtspersoon" in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92, ongeacht of dit subject ook nog kan optreden als „overheidsinstantie" in de zin van artikel 2, lid 3, van deze verordening. In de verordening ontbreekt namelijk een specifieke bepaling die overheidsinstanties uitsluit van het voordeel van de in artikel 2, lid 1, sub c, genoemde premie.

29. Deze conclusie is volgens Ierland ook in overeenstemming met het doel van verordening nr. 2080/92, de bebossing van landbouwgronden zo veel mogelijk te bevorderen. Een restrictieve uitlegging van artikel 2, lid 2, sub b, die de Forestry Board uitsluit van de categorie begunstigden van de in artikel 2, lid 1, sub c, genoemde premie, brengt onvermijdelijk een beperking van de werkingssfeer van de verordening zelf met zich, wat ten koste gaat van een volledige verwezenlijking van de aangegeven doelstellingen.

30. Maar, vervolgt Ierland, een zodanige uitlegging zou reeds in strijd zijn met de letter van artikel 2, lid 2, sub b, en met het erin voorkomende begrip „privaatrechtelijke rechtspersoon". Volgens Ierland heeft de gemeenschapswetgever met deze uitdrukking hoofdzakelijk het oog gehad op de kapitaalvennootschappen die hun aandelen niet ter tekening aan het publiek kunnen aanbieden, zoals in het Ierse rechtsstelsel het geval is bij de „private limited company", de vennootschapsvorm waarin de Forestry Board is opgericht.

31. Volgens Ierland kan het begrip „privaatrechtelijke rechtspersoon" in de zin van verordening nr. 2080/92 a contrario afgeleid kunnen worden uit het in de gemeenschapsregeling betreffende overheidsopdrachten gebruikte begrip „publiekrechtelijke instelling". Volgens die regeling moet een instelling om als „publiekrechtelijk" te worden beschouwd, zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang andere dan die van industriële of commerciële aard. Aangezien de Forestry Board zijn activiteiten op louter industriële en commerciële basis verricht, voldoet hij niet aan deze voorwaarde.

32. Ierland geeft toe dat de Forestry Board onder het communautaire begrip „openbare onderneming" valt, nu de Ierse staat bijna alle aandelen houdt. Dit zou niettemin in casu niet van belang zijn, aangezien verordening nr. 2080/92 de categorieën begunstigden van de erin voorziene steunmaatregelen uitsluitend bepaald op grond van hun juridische status, los van de persoon van de eigenaar.

33. Subsidiair merkt Ierland op dat ook als de Forestry Board niet een „natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon" in de zin van verordening nr. 2080/92 is, hij in elk geval niet als een „overheidsinstantie" in de zin van artikel 2, lid 3, van deze verordening kan worden beschouwd. In dit verband bestrijdt Ierland de verwijzing door de Commissie naar de arresten Commissie/Ierland [17] en Connemara Machine Turf [18], waarin de Forestry Board is aangemerkt als „aanbestedende dienst" in de zin van de regeling ter zake van overheidsopdrachten voor leveringen (richtlijn 77/62/EEG). In de eerste plaats zijn deze arresten volgens de Ierse regering in casu irrelevant, aangezien er in het gemeenschapsrecht geen eenvormig begrip „overheidsinstantie" bestaat. In de tweede plaats bevatten ze onjuistheden, zowel door toepassing van de zogenoemde „functionele" benadering bij de beoordeling van de rechtspositie van de Forestry Board, als wat betreft de beslissing dat de Ierse staat ten minste indirect controle uitoefent op de plaatsing van overheidsopdrachten voor leveringen.

34. Van haar kant herinnert de Commissie er om te beginnen aan dat verordening nr. 2080/92 een duidelijk onderscheid maakt tussen steun bestemd voor „natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen" in de zin van artikel 2, lid 1, sub c, en steun aan „overheidsinstanties" op grond van artikel 2, lid 3. De zesde en de zevende overweging van de considerans van de verordening bepalen duidelijk dat de in artikel 2, lid 1, sub c, bedoelde steun bestemd is voor landbouwers en andere particulieren dan landbouwers. Daarentegen plaatst de achtste overweging de door de overheidsinstanties ondernomen initiatieven inzake bebossing in een andere context. De Commissie merkt op dat als de gemeenschapswetgever niet de bedoeling zou hebben gehad om overheidsinstanties uit te sluiten van het voordeel van de litigieuze steun, het in artikel 2, lid 2, sub a en b, door hem gemaakte onderscheid tussen de begunstigden van de in verordening nr. 2080/92 bedoelde steun geen zin heeft.

35. Vervolgens zet de Commissie met duidelijke verwijzingen naar de Ierse regelgeving en praktijk uiteen dat, in tegenstelling tot wat verzoeker beweert, de Forestry Board in de uitoefening van zijn activiteiten is onderworpen aan strenge controlebe-

17 — Arrest van 17 december 1998 (C-353/96, Jurispr. blz. I-8565).

18 — Arrest van 17 december 1998 (C-306/97, Jurispr. blz. I-8761).

voegdheden van de Ierse staat en niet gelijkgesteld kan worden met een normale particuliere vennootschap.

36. Ten slotte stelt de Commissie dat uit de arresten Commissie/Ierland en Connemara Machine Turf kan worden afgeleid dat de Forestry Board belast is met de uitvoering van een publieke taak. De Forestry Board is niet alleen eigenaar van twaalf nationale parken waarvan de toegang gratis is, maar tot zijn doelstellingen behoort ook de ontwikkeling van recreatieve, sportieve, educatieve, wetenschappelijke en culturele faciliteiten.

Beoordeling

37. Om vast te stellen of de Forestry Board recht had op de in artikel 2, lid 2, sub c, van verordening nr. 2080/92 bedoelde premie om inkomensverliezen te compenseren, is het naar mijn mening in de eerste plaats nodig de betekenis te begrijpen van het in artikel 2, lid 2, sub b, van deze verordening gebruikte begrip „privaatrechtelijke rechtspersoon". Slechts indien de betekenis van dit begrip duidelijk is, kan worden vastgesteld of de Forestry Board hieronder valt en of hij de premie dus rechtmatig heeft genoten.

38. Om te beginnen kan dit begrip niet gereconstrueerd kan worden aan de hand van de afzonderlijke rechtsstelsels van de lidstaten. Niet alleen omdat het een verschillende betekenis kan hebben per lidstaat, maar ook omdat, zoals de Ierse regering zelf heeft gezegd, de betekenis misschien helemaal niet bekend is in andere lidstaten, zoals bijvoorbeeld in het Ierse en het Britse stelsel en in de common-lawstelsels in het algemeen.

39. In een poging om voor de definitie van het begrip toch een verbinding te leggen met het eigen rechtsstelsel, stelt de Ierse regering dat uit enkele taalversies van verordening nr. 2080/92 kan worden afgeleid dat dit begrip samenvalt met de in het Ierse vennootschapsrecht bekende „private limited company". Het is echter duidelijk dat als deze uitlegging wordt aanvaard, het gevaar bestaat dat artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92 geen toepassing vindt in de lidstaten waarin geen vennootschapsvormen bestaan die lijken op de Ierse „private limited company". Dit zou in strijd zijn met de beginselen van nuttig effect en uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht.

40. Zoals in vele andere gevallen kan ook het begrip „privaatrechtelijke rechtspersoon" naar mijn mening slechts een begrip van gemeenschapsrecht zijn, dat moet worden uitgelegd in de context waarin het wordt gebruikt, dat wil zeggen uitgaande van de doelstellingen van verordening nr. 2080/92 en de hierin opgenomen bepalingen. Alleen wanneer het niet mogelijk

zou zijn op deze wijze de betekenis van het bovengenoemde begrip te bepalen, zou eventueel gebruik kunnen worden gemaakt van vergelijkbare uitdrukkingen in andere regels van gemeenschapsrecht.

41. Vanuit dit oogpunt kan ik de door de Commissie gegeven uitlegging van het in artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92 bedoelde begrip „privaatrechtelijke rechtspersoon" delen. Zoals de Commissie namelijk heeft betoogd, heeft de gemeenschapswetgever met deze uitdrukking de toekenning van de premie ter compensatie van inkomensverliezen ten gevolge van bebossing van landbouwgrond willen beperken tot alleen de landbouwers en natuurlijke en rechtspersonen die niet emanaties van de staat zijn, waardoor niet alleen de in artikel 2, lid 3, van de verordening bedoelde „overheidsinstanties" van de categorie begunstigden is uitgesloten, maar ook elk ander rechtssubject dat in handen van de overheid is.

42. Zoals de Commissie uitlegt, is deze uitsluiting gerechtvaardigd vanwege het feit dat de premie deel uitmaakte van de initiatieven bedoeld om het staken van de bebouwing van landbouwgrond aan te moedigen. Om de werking ervan te vergroten heeft de Raad niet alleen landbouwers maar ook andere particulieren de mogelijkheid toegekend om in aanmerking te komen voor deze premie. De Raad heeft het evenwel niet wenselijk gevonden deze mogelijkheid uit te breiden tot overheidsinstanties — die in aanmerking komen voor de in artikel 2, lid 3, van de verordening bedoelde bedrage in de bebossingskosten — en tot overheidsbedrijven — deze komen in aanmerking voor de in artikel 2, lid 1, sub a en b, van de verordening bedoelde steun ter dekking van de bebossingskosten en de kosten van het onderhoud van de beboste landbouwpercelen.

43. Dat dit de bedoeling was van de wetgever, blijkt overigens, zoals de Commissie terecht opmerkt, uit de zesde en de zevende overweging van de verordening, waarin de redenen worden uiteengezet die de Raad ertoe hebben gebracht de in artikel 2, lid 1, sub c, van de verordening bedoelde premie ter compensatie van inkomensverliezen in te stellen.

44. De zesde overweging zegt namelijk dat „[...] premies moeten worden ingesteld om het inkomensverlies in de periode waarin de beboste landbouwpercelen van de landbouwers niet productief zijn, te compenseren". De zevende overweging voegt daaraan toe dat aangezien „[...] andere *particulieren* dan landbouwers landbouwgrond kunnen bebossen [...] het wenselijk blijkt om op die categorie gerichte stimulerende maatregelen vast te stellen [door] een premie per hectare [in te voeren] voor bebossing van landbouwgrond door andere *particulieren* dan landbouwers". [19] Nu lijkt het mij duidelijk dat met „particulieren"

19 — Cursivering van mij.

hier noch de overheidsinstanties kunnen zijn bedoeld, noch de „openbare ondernemingen", te weten ondernemingen waarvan het beheer wordt gekenmerkt door de invloed van de staat, ook al is die slechts potentieel. [20]

45. Vanuit dit oogpunt uitgelegd, kan het in artikel 2, lid 2, sub b, van de verordening gebruikte begrip „privaatrechtelijke rechtspersoon" naar mijn mening niet anders dan betrekking hebben op rechtspersonen die, daargelaten hun rechtsvorm, geen deel uitmaken van de overheid of onder een ook maar potentiële invloed van haar staan.

46. Het is ook weinig aannemelijk, zoals de Ierse regering nochtans stelt, dat de gemeenschapswetgever de toekenning van de betreffende premie uitsluitend heeft willen afhankelijk stellen van de rechtsvorm van de rechtspersonen die eigenaar zijn van landbouwgronden. Afgezien van het feit dat Ierland geen enkele verklaring geeft voor de reden waarom de gemeenschapswetgever deze keuze gemaakt zou hebben, zou een systeem van selectie van de begunstigden van de steun eenvoudig op grond van hun rechtsvorm niet veel nut hebben, aangezien dit systeem, zoals de Commissie terecht opmerkt, veel te makkelijk omzeild zou kunnen worden. Daarom ben ik van oordeel dat de kwalificatie „privaatrechtelijke rechtspersoon" los gezien moet worden van de juridische status van de rechtssubjecten waarop zij betrekking heeft.

47. Nu de betekenis van het begrip „privaatrechtelijke rechtspersoon" in artikel 2, lid 2, sub b, van de verordening is vastgesteld, is het niet moeilijk de Forestry Board in casu ervan uit te sluiten, aangezien de verzoekende regering zelf heeft toegegeven dat deze instelling onder het communautaire begrip „openbare onderneming" [21] valt. Zoals ik hierboven heb geprobeerd uit te leggen, vallen de openbare ondernemingen niet onder het in het aangehaalde artikel bedoelde begrip „privaatrechtelijke rechtspersoon".

48. Na het voorgaande geloof ik dat ik de vraag buiten beschouwing kan laten of de Forestry Board een „overheidsinstantie" is in de zin van artikel 2, lid 3, van dezelfde verordening dan wel een „publiekrechtelijke instelling" in de zin van het communautaire aanbestedingsrecht. Als men namelijk aanvaardt dat deze instelling een openbare onderneming is en daarom op grond van artikel 2, lid 2, sub b, niet in aanmerking kan komen voor de premie van artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92, verliest deze vraag ieder belang voor de onderhavige zaak.

20 — Zie over het begrip „openbare onderneming", in dezelfde zin, de conclusie van advocaat-generaal Alber in de aangehaalde zaken Commissie/Ierland, punt 42, waarin verdere verwijzingen vermeld zijn, en Connemara Machine Turf, punt 34.

21 — Zie in dezelfde zin de conclusie van advocaat-generaal Alber in de aangehaalde zaken Commissie/Ierland, punten 42 en 43, en Connemara Machine Turf, punten 34 en 35.

49. Samengevat ben ik van mening dat het eerste en het tweede onderdeel van het tweede middel ongegrond zijn en moeten worden afgewezen.

2. Schending door de Commissie van de verplichting tot loyale samenwerking en goed bestuur, en van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel

Argumenten van partijen

50. Deze klachten zijn, zoals ik boven heb gezegd, opgenomen in het derde en het vierde onderdeel van het tweede middel.

51. De Ierse regering stelt dat de diensten van de Commissie tijdens de contacten die tussen juli en oktober 1992 plaatshadden met het oog op de uitwerking van het meerjarenprogramma voor de bebossing in Ierland, twijfels kenbaar hebben gemaakt over de mogelijkheid voor de Forestry Board om, gelet op zijn bijzondere juridische status, in aanmerking te komen voor de in artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92 bedoelde compensatiesteun, en dat zij daarom om opheldering gevraagd hadden. De gevraagde uitleg zou zijn gegeven bij brief van 26 januari 1993 van de heer O'Flaherty, van het Ierse ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bosbouw, aan de heer Anz, afdelingshoofd bij het directoraat-generaal Landbouw van de Commissie. Deze brief bevatte een nauwkeurige uiteenzetting van de structuur en de juridische status van de Forestry Board, en ging vergezeld van desbetreffende documenten, in het bijzonder de bosbouwwet van 1988.

52. De Commissie zou die brief nooit hebben beantwoord. Op 27 april 1994 zou zij het Ierse meerjarenplan voor bebossing niettemin hebben goedgekeurd en op 8 december 1994 het Operational Programme for Agriculture, Rural Development and Forestry (hierna: „operationeel programma voor de landbouw, de plattelandsontwikkeling en de bosbouw") voor de periode 1994-1999. Volgens de Ierse regering bevatten deze programma's duidelijke verwijzingen naar de Forestry Board. Vergelijkbare verwijzingen naar de Forestry Board als begunstigde van communautaire steun in het kader van steunmaatregelen in de bosbouw bleken ook uit het Strategic Plan for the Development of the Forestry Sector in Ireland (hierna: „strategisch plan voor de ontwikkeling van de bosbouwsector") van 1996, dat de steun had van de Commissie, aangezien de heer Fischler, verantwoordelijk commissaris voor landbouw, er zelf het voorwoord van had geschreven.

53. In het kader van de aangegeven programma's is de in artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92 bedoelde compensatiesteun aan de Forestry Board betaald, aldus de Ierse regering verder. Tot 1997 zou het EOGFL zich niet hebben verzet tegen betaling van de communautaire bijdrage in de financiering van de betrokken steun, en de diensten van de Commissie zouden evenmin enigerlei bezwaar hebben gemaakt tijdens de met betrekking tot de bosbouw in Ierland verrichte verificaties.

54. Ierland benadrukt dat de Commissie onder deze omstandigheden de duidelijke verplichting had om Ierland in kennis te stellen van alle twijfels met betrekking tot de mogelijkheid om steun in de zin van artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92 aan de Forestry Board te verlenen. Het stilzitten van de Commissie in de periode voorafgaand aan de vaststelling van de bestreden beschikking maakt naar het oordeel van Ierland inbreuk op de beginselen van rechtszekerheid en goed bestuur, waaraan de Commissie is gehouden bij het bestuur en beheer van het EOGFL. Dit gedrag maakt volgens Ierland bovendien inbreuk op de verplichting tot loyale samenwerking, die artikel 10 EG, zoals het Hof heeft verklaard in de zaak Zwartveld [22], niet alleen aan de lidstaten jegens de gemeenschapsinstellingen, maar ook aan laatstgenoemden jegens de lidstaten oplegt.

55. Ten slotte vloeit volgens de Ierse regering uit de bovenaangehaalde omstandigheden voort dat de bestreden beschikking ook het vertrouwensbeginsel schendt. Ofschoon de Commissie in kennis was gesteld van de juridische status van de Forestry Board en van het voornemen van de Ierse autoriteiten om de steun ter compensatie van inkomensverliezen aan de Board te verlenen, heeft zij wat dit betreft nooit enig bezwaar gemaakt en integendeel de ingediende programma's voor de bebossing goedgekeurd. Hieruit had Ierland de conclusie mogen trekken dat de Commissie de steunverlening als conform de communautaire voorschriften beschouwde. Op zijn beurt zou ook de Forestry Board hebben vertrouwd op de rechtmatigheid van deze steun en leningen hebben gesloten om zijn activiteiten te financieren, waarvan de terugbetaling verzekerd wordt door de ontvangst van de genoemde steun. Als de Forestry Board nu gedwongen zou worden om de leningen op te zeggen of zelfs terug te betalen, dan zou hij grote verliezen lijden die hem zouden dwingen sommige van zijn activiteiten te beperken, waaronder die activiteiten die verordening nr. 2080/92 wil aanmoedigen.

56. De Commissie van haar kant ontkent dat het niet beantwoorden van de brief van 26 januari 1993 kan worden uitgelegd als een impliciete instemming met de door de Ierse autoriteiten kenbaar gemaakte bedoeling om de in artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92 bedoelde premies ter compensatie van de inkomensverliezen aan de Forestry Board uit te betalen. Zij

22 — Beschikking van 13 juli 1990 (C-2/88 Imm, Jurispr. blz. I-3365).

beroept zich op het arrest Cooke [23], waaruit het beginsel zou zijn af te leiden dat het niet beantwoorden door de Commissie van verzoeken van een lidstaat met betrekking tot de door hem gegeven uitlegging aan een communautair voorschrift, die lidstaat niet het recht geeft om hieruit af te leiden dat zijn uitlegging correct is. Anderzijds had uit de brief van 26 januari 1993 in elk geval niet kunnen worden opgemaakt dat de Forestry Board feitelijk een „privaatrechtelijke rechtspersoon" in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92 was, aangezien de brief geen volledige informatie bevatte over de verhoudingen tussen deze instelling en de Ierse regering. Het uitblijven van een antwoord op de aangehaalde brief moet volgens de Commissie tegen deze achtergrond worden beschouwd.

57. De Commissie merkt verder op dat zij afgezien van deze brief niet meer is verzocht om ter zake stelling te nemen.

58. Wat ten slotte de goedkeuring van het nationale programma voor bebossing in de zin van verordening nr. 2080/92 betreft, stelt de Commissie dat hierdoor geen gewettigd vertrouwen kon zijn opgewekt bij Ierland aangezien het betrokken programma weliswaar melding maakt van de Forestry Board, doch helemaal niet aangeeft dat deze instelling de litigieuze compensatiesteun ontving.

Beoordeling

59. Gezien de bovengenoemde argumenten is mijns inziens in casu primair het vertrouwensbeginsel van belang en in mindere mate de door artikel 10 EG aan de Commissie opgelegde verplichting tot loyale samenwerking.

60. Met betrekking tot het vertrouwensbeginsel herinner ik eraan dat volgens de rechtspraak van het Gerecht van eerste aanleg hierop een beroep kan worden gedaan door degene die „in een situatie verkeert waaruit blijkt dat de gemeenschapsadministratie, door hem *nauwkeurige toezeggingen* te doen, bij hem gegronde verwachtingen heeft gewekt". [24] Meer in het bijzonder heeft het Gerecht verklaard dat „het stilzwijgen van de Commissie [op een aan haar gericht verzoek om uitleg], hoe betreurenswaardig ook, niet [...] kan worden beschouwd als een precieze toezegging van de administratie", die een gewettigd vertrouwen kan opwekken. [25]

23 — Arrest van 12 oktober 2000 (C-372/98, Jurispr. blz. I-8683).

24 — Arrest van 9 november 2000, Commissie/Hamptaux (C-207/99 P, Jurispr. blz. I-9485, punt 47). Cursivering van mij.

25 — Arrest van 27 maart 1990, Chomel/Commissie (T-123/89, Jurispr. blz. II-131, punt 27).

61. In het licht van deze rechtspraak meen ik dat Ierland geen schending van het vertrouwensbeginsel kan stellen. Op grond van hetgeen partijen hebben uiteengezet, lijkt het mij duidelijk dat de Commissie nooit „nauwkeurige toezeggingen" aan Ierland heeft gedaan, dat de Forestry Board in aanmerking kwam voor de in artikel 2 van verordening nr. 2080/92 bedoelde premies ter compensatie van inkomensverliezen. Integendeel, de enige gelegenheid waarbij ambtenaren van de Commissie zich hierover hebben uitgelaten vóór het begin van de procedure die geleid heeft tot de vaststelling van de bestreden beschikking, was tijdens de bilaterale bijeenkomsten met functionarissen van de Ierse regering in de tweede helft van 1992, en zij deden dat om twijfels weg te nemen en zeker niet om toezeggingen te doen wat betreft het recht van de Forestry Board op de voornoemde premies. [26]

62. Mijns inziens kunnen ook geen „nauwkeurige toezeggingen" in deze zin worden afgeleid uit het gedrag dat de Commissie na de ontvangst van de brief van 26 januari 1993.

63. Wat om te beginnen het uitblijven van antwoord op deze brief betreft, lijkt het mij duidelijk dat dit niet kan betekenen dat aan de Ierse regering een „nauwkeurige toezegging" is gedaan omtrent het recht van de Forestry Board op de in artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92 bedoelde premies. Zoals het Gerecht heeft verklaard in het bovenaangehaalde arrest, kan het uitblijven van een antwoord van de Commissie op een brief, hoe afkeurenswaardig ook, op zich geen gewettigd vertrouwen opwekken bij degene die hem heeft verzonden. [27]

64. Evenmin kan naar mijn mening de goedkeuring door de Commissie van het meerjarenprogramma voor bebossing (bijlage 5 bij het verzoekschrift), het operationeel programma voor de landbouw, de plattelandsontwikkeling en de bosbouw (bijlage 6 bij het verzoekschrift) en het strategische plan voor de ontwikkeling van de bosbouwsector (bijlage 7 bij het verzoekschrift) worden beschouwd als een door de Commissie aan Ierland gedane „nauwkeurige toezegging" met betrekking tot de rechtmatigheid van de betaling van de betrokken premies.

65. Ierland heeft wat betreft het meerjarenprogramma voor bebossing ook nooit het bezwaar van de Commissie bestreden, dat daarin nergens expliciet verwezen wordt naar de Forestry Board.

26 — Zie in dezelfde zin het door de Commissie terecht aangehaalde arrest Cooke. In punt 44 van dit arrest heeft het Hof namelijk het volgende opgemerkt: „Bovendien heeft de Commissie weliswaar verscheidene brieven van de regering van het Verenigd Koninkrijk onbeantwoord gelaten, maar uit de schriftelijke opmerkingen van deze regering blijkt, dat zij al in juli 1997 wist dat de Commissie twijfelde of de door het Verenigd Koninkrijk gehanteerde uitlegging wel juist was, en dat de Commissie tijdens een bilaterale bijeenkomst op 30 september 1997 duidelijk te kennen had gegeven, dat zij die uitlegging niet deelde."

27 — Arrest Chomel/Commissie, reeds aangehaald, punt 27.

66. In de twee andere programma's wordt, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, de Forestry Board weliswaar genoemd, maar niet in de hoedanigheid van potentiële begunstigde van specifiek de steun bedoeld in artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92. Zoals reeds gezegd, komen openbare ondernemingen op grond van deze verordening in aanmerking voor verschillende soorten steun, bijvoorbeeld die genoemd in artikel 2, lid 1, sub a en b. Het feit dat de Forestry Board in deze programma's wordt genoemd, is dan ook zeker niet voldoende om te kunnen zeggen dat hun goedkeuring door de Commissie een „nauwkeurige toezegging" aan de Ierse regering vormde, dat de in artikel 2, lid 1, sub c, bedoelde premies aan deze instelling konden worden betaald.

67. Dit zou anders zijn indien op het moment dat de Ierse regering, in juli 1993, het programma voor bebossing formeel aan de Commissie presenteerde, duidelijk haar bedoeling had bevestigd om, ondanks de bij de ambtenaren van de Commissie gerezen twijfels en het tot dat moment uitgebleven antwoord op de brief van 26 januari 1993, de betrokken premie aan de Forestry Board te betalen. In dat geval zou de goedkeuring van het programma door de Commissie zonder twijfel een gewettigd vertrouwen bij Ierland hebben opgewekt, aangezien de Commissie op grond van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 2080/92 bij het onderzoek van deze programma's moet nagaan „of deze, gelet op de doelstellingen van deze verordening en op het verband tussen de verschillende maatregelen, in overeenstemming zijn met (voornoemde) verordening".

68. Ten aanzien van de bewering van de Ierse regering, dat de ambtenaren van de Commissie reeds vóór de verificatie die tot de bestreden beschikking heeft geleid, op de hoogte waren van de betaling van de premies, maar geen enkel bezwaar hebben gemaakt, merk ik op dat deze bewering wordt betwist door de Commissie en dat Ierland ter zake geen enkel bewijs heeft geleverd.

69. Om de bovengenoemde redenen ben ik derhalve van oordeel dat de Commissie met de bestreden beschikking niet het vertrouwensbeginsel heeft geschonden.

70. Rest nog de vraag of, zoals Ierland stelt, de Commissie ten minste het in artikel 10 EG bedoelde beginsel van loyale samenwerking heeft geschonden door niet te antwoorden op de brief van 26 januari 1993.

71. Wat dit betreft merk ik om te beginnen op dat, zoals blijkt uit het voorgaande,

Ierland uit het uitblijven van een antwoord van de Commissie niet mocht concluderen dat betaling van de premies aan de Forestry Board rechtmatig was. Ik zie dan ook niet in hoe dat gedrag de Commissie kon beletten om de in strijd met verordening nr. 2080/92 gedane uitgaven van Ierland uit te sluiten van financiering door het EOGFL.

72. Overigens lijkt mij het Hof zich in dezelfde zin te hebben uitgesproken in zaak C-56/90, Commissie/Verenigd Koninkrijk [28], ook al was de context enigszins anders. In dit arrest heeft het Hof verklaard dat een lidstaat die een richtlijn moet uitvoeren, uit het feit dat de Commissie in een eerste stadium niet heeft gereageerd op een haar gezonden mededeling over de wijze waarop hij voornemens is aan die richtlijn uitvoering te geven, niet mag afleiden dat deze instelling met de inhoud van die mededeling heeft ingestemd, wanneer de richtlijn geen bepaling bevat die haar verplicht om binnen een bepaalde termijn een standpunt in te nemen. Volgens het Hof is het aan de Commissie om te beslissen wanneer zij bezwaren naar voren wil brengen, en staat niets eraan in de weg dat zij alsnog een niet-nakomingsprocedure inleidt.

73. Afgezien van deze overwegingen heeft de Ierse regering stellig gelijk waar zij stelt dat artikel 10 EG de gemeenschapsinstellingen verplicht loyaal samen te werken met de lidstaten [29], doch is het evenzeer van belang te benadrukken dat deze verplichting naar haar aard wederkerig is.

74. Ook indien de Commissie deze verplichting zou hebben geschonden door de brief van 26 januari 1993 niet te beantwoorden [30], heeft Ierland zich met zijn aansluitende gedrag eveneens schuldig gemaakt aan schending van deze verplichting.

75. Hoewel Ierland op grond van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70, dat bovendien een uitwerking is van artikel 10 EG [31], de specifieke verplichting had al het nodige te doen om zich ervan te verzekeren dat zijn programma voor de bebossing overeenkwam met de communautaire voorschriften, heeft het bij de presentatie van dit programma aan de Commissie in juli 1993 niet nader aangegeven welke soort steun het wilde betalen aan de Forestry Board. Dit verzuim heeft de Commissie verhinderd om, zoals voorzien in artikel 5, lid 2, van

28 — Arrest van 14 juli 1993 (Jurispr. blz. I-4109, punten 12-15).

29 — Zie arrest van 26 november 2002, First en Franex (C-275/00, Jurispr. blz. I-10943, punt 49).

30 — Ten aanzien hiervan heb ik niettemin enige twijfels, aangezien de brief van 26 januari 1993 zich beperkte tot het geven van informatie aan de Commissie, zonder tevens om antwoord te verzoeken.

31 — Zie onder meer arresten van 2 juni 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Jurispr. blz. I-2283, punten 17 en 18), 1 oktober 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-209/96, Jurispr. blz. I-5655, punt 43), en 19 november 1998, Frankrijk/Commissie (C-235/97, Jurispr. blz. I-7555, punt 45).

verordening 2080/92, formeel te beslissen over de overeenstemming van voornoemde steun met deze verordening.

76. Om bovengenoemde redenen ben ik derhalve van oordeel dat het tweede middel in alle onderdelen ongegrond is en derhalve samen met het gehele beroep moet worden verworpen.

IV — Kosten

77. Op grond van artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover zulks is gevorderd. De desbetreffende vordering van de Commissie dient, gezien hetgeen ik zojuist heb gezegd over het resultaat van het beroep, te worden toegewezen.

V — Conclusie

78. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het beroep wordt verworpen.

2) Ierland wordt in de kosten verwezen".