ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
16 oktober 2003 *

In zaak C-339/00,

Ierland, vertegenwoordigd door D. J. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door R. Brady, SC, en A. M. Collins, BL, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Niejahr en K. Fitch als gemachtigden, bijgestaan door J. O'Reilly, SC, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Engels.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 2000/449/EG van de Commissie van 5 juli 2000 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling „Garantie" (PB L 180, blz. 49), in zoverre daarin met betrekking tot de begrotingsjaren 1997 en 1998 uitgaven van Ierland in het kader van steun voor bebossing ten bedrage van 4 844 345,35 euro van communautaire financiering worden uitgesloten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr (rapporteur) en A. Rosas, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 26 juni 2002, tijdens welke Ierland werd vertegenwoordigd door A. M. Collins en E. Fitzsimons, SC, en de Commissie door M. Niejahr en K. Fitch,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 februari 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 15 september 2000, heeft Ierland krachtens artikel 230, eerste alinea, EG verzocht om nietigverklaring van beschikking 2000/449/EG van de Commissie van 5 juli 2000 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling „Garantie" (PB L 180, blz. 49; hierna: „bestreden beschikking"), in zoverre daarin met betrekking tot de begrotingsjaren 1997 en 1998 uitgaven van Ierland in het kader van steun voor bebossing ten bedrage van 4 844 345,35 euro van communautaire financiering worden uitgesloten.

Rechtskader

Regeling ter zake van 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 (PB L 94, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1; hierna: „verordening nr. 729/70"), bepaalt in artikel 5, lid 2, sub c:

„Na raadpleging van het Comité van het Fonds

[...]

c) neemt de Commissie een besluit over de bedragen die moeten worden onttrokken aan de in de artikelen 2 en 3 bedoelde communautaire financiering, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht.

Voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen, doet de Commissie schriftelijk mededeling van de resultaten van de verificaties, en de betrokken lidstaat van zijn antwoorden, waarna beide partijen pogen overeenstemming te bereiken over het daaraan te geven gevolg.

Indien overeenstemming uitblijft, kan de lidstaat vragen om inleiding van een procedure die de standpunten binnen vier maanden tot elkaar moet brengen; de resultaten daarvan worden neergelegd in een verslag dat aan de Commissie wordt overgemaakt en door deze instelling wordt bestudeerd voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen.

[...]"

3 De in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 voorziene bemiddelingsprocedure wordt beheerst door 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 rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en

Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling „Garantie" (PB L 182, blz. 45). Bij artikel 1, lid 1, van deze beschikking is een bemiddelingsorgaan ingesteld dat in dit kader optreedt. In de bewoordingen van artikel 2, sub a, van dit artikel „[loopt] het door het bemiddelingsorgaan ingenomen standpunt niet op het definitieve besluit van de Commissie over de goedkeuring van de rekeningen vooruit [...]".

4 Verordening nr. 729/70 is ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 103).

5 Artikel 16 van verordening nr. 1258/1999 bepaalt in dit verband het volgende:

„1. Verordening (EEG) nr. 729/70 wordt ingetrokken.

2. Verwijzingen naar die verordening gelden als verwijzingen naar de onderhavige verordening en worden gelezen volgens de concordantietabel in de bijlage."

6 Artikel 20 van verordening nr. 1258/1999 luidt:

„Deze verordening treedt in werking op de zevende dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.*

Zij is van toepassing op de uitgaven vanaf 1 januari 2000."

Regeling ter zake van steun voor bosbouwmaatregelen

7 Verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw (PB L 215, blz. 96), voorziet in de toekenning van communautaire steun voor de bebossing van landbouwgrond. Deze steun maakt deel uit van de in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 genoemde uitgaven.

8 De tweede overweging van de considerans van verordening nr. 2080/92 luidt:

„[...] de ervaring op het gebied van de bebossing van landbouwgrond door landbouwers leert dat de bestaande steunregelingen ter bevordering van de bebossing ontoereikend zijn en dat de bebossing van aan de landbouwproductie onttrokken grond in de afgelopen jaren weinig bevredigende resultaten heeft opgeleverd".

9 De zesde overweging van de considerans van verordening nr. 2080/92 luidt als volgt:

„[...] om te bereiken dat in het belang van de ombuiging van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) meer landbouwgrond wordt bebost, [moeten] premies [...] worden ingesteld om het inkomensverlies in de periode waarin de beboste landbouwpercelen van de landbouwers niet productief zijn, te compenseren".

10 In de zevende overweging van de considerans van genoemde verordening wordt verklaard:

„[..] dat in vele gevallen andere particulieren dan landbouwers landbouwgrond kunnen bebossen, en het wenselijk blijkt om op die categorie gerichte stimulerende maatregelen vast te stellen; dat derhalve een premie per hectare moet worden ingevoerd voor bebossing van landbouwgrond door andere particulieren dan landbouwers".

11 Artikel 2 van verordening nr. 2080/92 bepaalt:

„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."

12 Artikel 4, lid 1, eerste streepje, 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."

13 Artikel 5 van verordening nr. 2080/92 bepaalt:

„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 ten einde:

— 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. [...]

[...]"

De feiten en de precontentieuze procedure

14 Tot het einde van de jaren negentig was de Ierse staat eigenaar van ongeveer 400 000 hectare bos, die hij rechtstreeks beheerde.

15 Bij de Forestry Act 1988 (bosbouwwet van 1988) heeft het Ierse Parlement ingestemd met de oprichting van de vennootschap Coillte Teoranta, die zou worden belast met de bosbouwontwikkeling en het uitoefenen van bepaalde taken die tot dan toe aan het ministerie van Financiën en het ministerie van Energie waren voorbehouden.

16 Coillte Teoranta is op 8 december 1988 opgericht krachtens de Companies Act 1963 (vennootschapswet van 1963), in de vorm van een „private company", dat wil zeggen een particuliere vennootschap op aandelen met maximaal vijftig aandeelhouders, waarbinnen het recht op cessie van aandelen beperkt is en iedere openbare oproep om op aandelen in te schrijven, verboden. Alle aandelen van Coillte Teoranta zijn verworven door het ministerie van Financiën. Volgens de Forestry Act 1988 moest deze vennootschap haar activiteiten echter onafhankelijk van de staat en overeenkomstig strikt commerciële criteria verrichten.

17 Het punt van de status van Coillte Teoranta en haar hoedanigheid van privaatrechtelijke rechtspersoon in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92 is aan de orde gesteld tijdens bijeenkomsten van de Commissie en het ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bosbouw die plaatsvonden van juli tot oktober 1992.

18 Bij brief van 26 januari 1993 heeft dit ministerie antwoord gegeven op verschillende vragen van de Commissie met betrekking tot de status van Coillte Teoranta.

19 De Commissie heeft geen enkele opmerking naar aanleiding van dit antwoord gemaakt.

20 In juli 1993 heeft Ierland op grond van verordening nr. 2080/92 een nationaal meerjarenplan voor bebossing aan de Commissie voorgelegd, dat door deze op 27 april 1994 is goedgekeurd.

21 Op 8 december 1994 heeft de Commissie het operationeel programma voor de landbouw, de plattelandsontwikkeling en de bosbouw (1994-1999) goedgekeurd.

22 In juli 1996 heeft het ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bosbouw een strategisch plan voor de ontwikkeling van de bosbouwsector in Ierland gepubliceerd, waarin werd vermeld dat Coillte Teorata voldeed aan de voorwaarden voor het verkrijgen van steun in het kader van de programma's van de Gemeenschap.

23 Tot 1997 heeft het EOGFL Ierland de bedragen terugbetaald die waren gevorderd uit hoofde van de aan Coillte Teoranta krachtens artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92 betaalde steun voor bebossing.

24 Sinds september 1994 heeft Coillte Teoranta een deel van de kosten van haar activiteiten gefinancierd door middel van leningen bij commerciële banken op basis van de subsidies en premies die zij op grond van verordening nr. 2080/92 in het kader van bebossingsprogramma's zou ontvangen. Uitgaande van eind 1998 opgestelde schattingen heeft Coillte Teoranta aldus, in de verwachting premies te ontvangen voor tussen 1993 en 1998 beboste gronden, 24 400 000 IEP geleend.

25 In aansluiting op een briefwisseling en een bilaterale bijeenkomst heeft de Commissie de Ierse regering bij brief van 3 augustus 1999 meegedeeld, dat zij van plan was een beschikking vast te stellen waarbij bepaalde aan Coillte Teoranta betaalde steun voor bebossing, met ingang van 1 augustus 1996 van communautaire financiering zou worden uitgesloten. Laatstgenoemde was luidens deze brief een overheidsorgaan, dat overeenkomstig artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92 geen aanspraak kan maken op de in lid 1, sub c, van dit artikel genoemde premie. De Commissie verwierp in deze brief ook het bezwaar van de Ierse autoriteiten ter zake van de beweerdelijke inbreuk op het vertrouwensbeginsel.

26 Bij brief van 11 oktober 1999 verzocht Ierland om inleiding van een bemiddelingsprocedure op grond van beschikking 94/442.

27 In zijn eindrapport van 30 maart 2000 heeft het bij deze beschikking ingestelde bemiddelingsorgaan vastgesteld, dat het niet mogelijk was de standpunten van beide partijen met elkaar te verzoenen.

28 Op 5 juli 2000 heeft de Commissie de bestreden beschikking vastgesteld.

Het eerste middel

Argumenten van partijen

29 Met zijn eerste middel stelt Ierland dat de Commissie niet bevoegd was de bestreden beschikking op basis van verordening nr. 729/70 vast te stellen, omdat deze verordening bij verordening nr. 1258/1999 was ingetrokken.

30 Ierland merkt op dat verordening nr. 729/70 bij artikel 16, lid 1, van verordening nr. 1258/1999 op het moment van inwerkingtreding van deze laatste, in juli 1999, is ingetrokken. Aangezien verordening nr. 729/70 was ingetrokken toen de bestreden beschikking werd vastgesteld, kon zij daarvan volgens Ierland dus niet de rechtsgrondslag vormen. Bovendien had verordening nr. 1258/1999 evenmin een passende grondslag kunnen vormen, aangezien deze krachtens haar artikel 20 slechts van toepassing was op uitgaven na 1 januari 2000 en de betrokken uitgaven vóór die datum zijn verricht.

31 Ierland voegt daaraan toe dat de communautaire wetgever gemakkelijk een overgangsbepaling in verordening nr. 1258/99 had kunnen opnemen, maar dit niet heeft gedaan.

32 De Commissie merkt daarentegen op dat de bestreden beschikking terecht op verordening nr. 729/70 is gebaseerd. Zij is van mening dat verordening nr. 1258/1999 in casu feitelijk niet van toepassing was aangezien de betrokken uitgaven betrekking hebben op de begrotingsjaren 1997 en 1998 en derhalve vóór 1 januari 2000 zijn verricht.

33 De Commissie geeft toe dat de overgang tussen deze twee verordeningen duidelijkheid ontbeert. Zij merkt echter op dat de intrekking van verordening nr. 729/70 niet in de weg staat aan de toepassing daarvan op uitgaven die vóór 1 januari 2000 zijn verricht. Verordening nr. 1258/1999 bevat noodzakelijkerwijze een impliciete overgangsbepaling die beoogt te verzekeren dat de oude regelgeving op krachtens verordening nr. 729/70 verrichte uitgaven van toepassing blijft, totdat de nieuwe regelgeving volledig in werking is getreden.

Beoordeling door het Hof

34 Onderzocht moet worden of de bestreden beschikking rechtmatig kon worden vastgesteld op basis van verordening nr. 729/70.

35 In dit verband dient te worden opgemerkt dat hoewel artikel 16, lid 1, van verordening nr. 1258/1999 bepaalt dat verordening nr. 729/70 wordt ingetrokken, uit de zestiende overweging van de considerans van verordening nr. 1258/1999 volgt dat de wetgever de bedoeling had om, gelet op de nieuwe wijzigingen van verordening nr. 729/70, alle betrokken bepalingen duidelijkheidshalve opnieuw te formuleren.

36 De bepalingen van verordening nr. 729/70 zijn derhalve overgenomen in verordening nr. 1258/1999. Artikel 16, lid 2, van deze laatste bepaalt overigens dat de verwijzingen naar de ingetrokken verordening gelden als verwijzingen naar verordening nr. 1258/1999 en moeten worden gelezen volgens de concordantietabel in de bijlage. Bijgevolg is verordening nr. 1258/1999 een voortzetting van de bij verordening nr. 729/70 ingevoerde regeling.

37 In deze context dient artikel 16, lid 1, van verordening nr. 1258/1999 te worden uitgelegd. Zoals de advocaat-generaal in de punten 20 tot en met 24 van zijn conclusie opmerkt, heeft deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 20 van dezelfde verordening, niet tot doel de toepassing van de regels met betrekking tot de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te onderbreken en daardoor een juridisch vacuüm te scheppen en het nuttig effect van de verordeningen nrs. 729/70 en 1258/1999 aan te tasten.

38 Hoe betreurenswaardig het ook is dat er geen overgangsbepalingen zijn die het mogelijk maken de samenhang tussen de verordeningen nrs. 729/70 en 1258/1999 duidelijk te begrijpen en aldus een juist begrip van de betrokken wetgeving te waarborgen, dient dus te worden aangenomen dat de in artikel 16, lid 1, van verordening nr. 1258/1999 bedoelde intrekking niet af heeft gedaan aan de verplichting van de Commissie om te controleren dat de uitgaven die de lidstaten tot 31 december 1999 op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben verricht, met de communautaire regels in overeenstemming zijn.

39 Gelet op het geheel van deze omstandigheden dient ervan uit te worden gegaan dat de bestreden beschikking, in zoverre zij betrekking heeft op de begrotingsjaren 1997 en 1998, rechtsgeldig is vastgesteld op basis van verordening nr. 729/70.

Het tweede middel

40 Met zijn tweede middel wijst Ierland er in de eerste plaats op dat de bestreden beschikking verordening nr. 2080/92 onjuist toepast aangezien Coillte Teoranta een privaatrechtelijke rechtspersoon in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van deze verordening is. Het is in de tweede plaats van mening dat de Commissie door de vaststelling van genoemde beschikking inbreuk heeft gemaakt op de verplichtingen ter zake van de loyale samenwerking, de rechtszekerheid en goed bestuur, en dat zij het vertrouwensbeginsel heeft geschonden.

Het eerste onderdeel van het tweede middel, ontleend aan een onjuiste toepassing van verordening nr. 2080/92

Argumenten van partijen

41 Ierland stelt dat Coillte Teoranta een privaatrechtelijke rechtspersoon in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92 is en dat het dus gerechtigd was de in lid 1, sub c, van dit artikel genoemde steun te ontvangen.

42 Ierland merkt op dat hoewel de term „privaatrechtelijke rechtspersoon" tegenover „publiekrechtelijke rechtspersoon" in de common-lawstelsels niet gebruikelijk is, Coillte Teoranta overeenkomstig de Companies Act 1963 is opgericht in de vorm van een „private company" en dat deze vorm overeenkomt met die van privaatrechtelijke vennootschappen in de lidstaten die dit begrip algemeen gebruiken, zoals de Franse Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland of het Koninkrijk Spanje.

43 Het feit dat Coillte Teoranta een overheidsbedrijf is waarvan de staat volledig eigenaar is, staat aan de hoedanigheid van privaatrechtelijke rechtspersoon niet in de weg. Ierland is van mening dat de Raad de rechthebbenden op steun uitdrukkelijk heeft aangewezen aan de hand van hun rechtsvorm en dat irrelevant is of het daarbij om openbare dan wel particuliere eigendom gaat.

44 Ierland merkt ook op dat verordening nr. 2080/92 ten doel had de bebossing van zoveel mogelijk landbouwgronden te verzekeren, door natuurlijke en rechtspersonen die zich daarmee bezighielden financieel te ondersteunen. De bepalingen met betrekking tot de begunstigden dienen dus in de door hem voorgestane zin ruim te worden uitgelegd.

45 Ierland is overigens van mening dat Coillte Teoranta geen overheidsinstantie in de zin van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2080/92 is. Het merkt op dat het Hof weliswaar in de op overheidsopdrachten betrekking hebbende arresten van 17 december 1998, Connemara Machine Turf (C-306/97, Jurispr. blz. I-8761, punt 35), en Commissie/Ierland (C-353/96, Jurispr. blz. I-8565, punt 40), heeft geoordeeld dat Coillte Teoranta een „[overheidsinstantie was] wier opdrachten voor leveringen onder controle van de staat vallen", maar dat de uitdrukking „overheidsinstantie" voorzichtig moet worden gebruikt omdat het betrokken begrip in deze arresten in een andere context — die van overheidsopdrachten — en in het kader van een thans ingetrokken richtlijn, is onderzocht. Ierland is in dit verband van mening dat Coillte Teoranta geen „publiekrechtelijke instelling" is in de zin van de nieuwe richtlijnen ter zake van overheidsopdrachten. Zij verklaart met name dat de vennootschap op commerciële wijze wordt geleid en dat de Ierse staat zich niet in haar beslissingen mengt.

46 Ierland merkt op dat ook indien Coillte Teoranta, anders dan hij betoogt, als een overheidsinstantie in de zin van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2080/92 moest worden beschouwd, dat hoe dan ook niet zou beletten dat zij tevens een privaatrechtelijke rechtspersoon is en derhalve voor de litigieuze steun in aanmerking komt op grond van lid 1, sub c, van genoemd artikel.

47 Ierland voegt daaraan toe dat de Raad eraan heeft gehecht om in zijn verordening (EG) nr. 1257/1999 van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en intrekking van een aantal verordeningen (PB L 160, blz. 80), welke verordening nr. 2080/92 vervangt, de begunstigden bewust anders heeft gedefinieerd. Ierland beklemtoont bovendien dat volgens de bewoordingen van verordening (EG) nr. 1750/1999 van de Commissie van 23 juli 1999 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening nr. 1257/1999 (PB L 214, blz. 31), de bossen waarvan de staat voor minstens 50% eigenaar is van de steun voor bebossing zijn uitgesloten. Ierland merkt a contrario op dat nu verordening nr. 2080/92 een dergelijke uitsluiting niet bevat, Coillte Teoranta voor de litigieuze steun in aanmerking kwam.

48 De Commissie is daarentegen van mening dat Coillte Teoranta geen privaatrechtelijke rechtspersoon in de zin van artikel 2, lid 2, sub c, van verordening nr. 2080/92 is, maar juist een overheidsinstantie in de zin van lid 3 van genoemd artikel, zodat zij niet voor de litigieuze steun in aanmerking kwam.

49 De Commissie baseert zich op de doelstelling van verordening nr. 2080/92. Zij is van mening dat deze verordening is vastgesteld in het kader van de in 1992 doorgevoerde hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Omdat de bestaande steunregeling landbouwers niet had aangemoedigd, voldoende gronden aan de landbouwproductie te onttrekken, moesten met genoemde verordening de maatregelen tot aanmoediging daartoe worden versterkt. Zo is onder meer voorzien in maatregelen ter compensatie van het inkomensverlies dat werd geleden tijdens de periode waarin de nieuw beboste gronden nog niet productief waren.

50 De Commissie verklaart dat uit de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 2080/92 duidelijk blijkt dat de litigieuze steun voor landbouwers en andere particulieren was bedoeld, maar niet voor lidstaten of overheidsorganen.

51 Het lijdt geen twijfel dat Coillte Teoranta een overheidsbedrijf is dat volledig door de staat wordt gecontroleerd. De Commissie merkt op dat voordat deze vennootschap in 1988 werd opgericht, de bossen rechtstreeks door de bevoegde ministeries werden beheerd. Vandaag de dag is Coillte Teoranta volledig in handen van de staat en wordt zij namens de regering geleid.

52 Niet alleen heeft de staat alle aandelen van de vennootschap in handen en benoemt hij de verantwoordelijken, maar ook kan hij zich bemoeien met de financiering van de onderneming. Voorts heeft Coillte Teoranta bepaalde verplichtingen tot openbare dienstverlening en controleert de staat of deze in acht worden genomen.

53 De Commissie is van mening dat de reeds aangehaalde arresten Connemara Machine Turf en Commissie/Ierland, waarin het Hof heeft geoordeeld dat Coillte Teoranta een „overheidsinstantie" is, relevant zijn, ook al hebben zij betrekking op overheidsopdrachten. Volgens de Commissie is het Hof daarin tot de conclusie gekomen dat Coillte Teoranta een publiekrechtelijk orgaan is. Aangezien dit begrip een exclusief karakter heeft, kan Coillte Teoranta volgens de Commissie niet tegelijkertijd een privaatrechtelijke persoon zijn.

54 Zij merkt verder op dat de wijziging van de definitie van begunstigden van de steun in de verordeningen nrs. 1257/1999 en 1750/1999 haar argumentatie niet wezenlijk raakt. Verordening nr. 2080/92 moest volgens de Commissie reeds aldus worden uitgelegd dat zij bossen waarvan de staat voor minstens 50% eigenaar was, uitsloot.

Beoordeling door het Hof

55 Vastgesteld moet worden dat, zoals Ierland opmerkt, het in artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92 gebruikte begrip privaatrechtelijke persoon niet in het rechtsstelsel van alle lidstaten voorkomt. In casu is het dus niet relevant om te verwijzen naar de definitie die in bepaalde nationale rechtsstelsels wordt gebruikt.

56 Dit begrip dient daarentegen te worden uitgelegd in het licht van de doelstelling en de opzet van verordening nr. 2080/92.

57 Uit de tweede overweging van de considerans van deze verordening volgt dat het met name nodig is gebleken genoemde steunregeling te versterken, omdat de bestaande steunregeling ontoereikend was om de bebossing door landbouwers door het onttrekken van landbouwgronden aan de landbouwproductie, vol-

doende te bevorderen. Om dit doel te bereiken heeft de gemeenschapswetgever, zoals in de zesde en de zevende overweging van de considerans van genoemde verordening is vermeld, besloten het inkomensverlies van de landbouwers in de periode waarin de nieuw beboste gronden niet productief zijn, te compenseren en deze compensatie tot andere particulieren uit te strekken.

58 Opgemerkt moet worden dat artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2080/92 een onderscheid tussen begunstigden maakt naar gelang de aard van de betrokken steun.

59 Het sub b van dit lid bepaalde betreffende de steun ter compensatie van verlies van inkomsten uit landbouw, is immers restrictiever geformuleerd dan het in ditzelfde lid, sub a, bepaalde, betreffende steun ter dekking van de kosten van bebossing en onderhoud van beboste gronden. Waar deze laatste steun wordt verleend aan alle natuurlijke of rechtspersonen die landbouwgrond bebossen, komt de steun met betrekking tot inkomensverliezen alleen voor financiering in aanmerking als hij wordt toegekend aan landbouwbedrijfshoofden die aan bepaalde voorwaarden voldoen dan wel aan elke andere natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon. In het licht van de zesde en de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 2080/92 dient ervan uit te worden gegaan dat de uitdrukking „elke andere natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon" in genoemd lid, sub b, uitsluitend betrekking heeft op particulieren, dit in tegenstelling tot de uitdrukking „alle natuurlijke of rechtspersonen" die sub a wordt gebruikt en die zowel particulieren als niet-particulieren omvat, zoals rechtspersonen die in handen van de staat zijn en door deze worden gecontroleerd.

60 Daaruit volgt dat rechtspersonen die in handen van de staat zijn en door deze worden gecontroleerd, voor steun ter compensatie van de kosten in verband met de bebossing en het onderhoud van bossen in aanmerking komen op dezelfde grond als iedere andere natuurlijke of rechtspersoon, maar dat zij daarentegen niet in aanmerking komen voor steun ter compensatie van het verlies van inkomsten uit landbouw.

61 Volgens Ierland zelf is Coillte Teoranta een overheidsbedrijf dat volledig in handen van de staat is en is dit nooit anders geweest. Overigens heeft het Hof in de reeds aangehaalde arresten Connemara Machine Turf en Commissie/Ierland al geoordeeld, dat deze vennootschap door de staat werd gecontroleerd, en er is geen enkel nieuw gegeven aangevoerd waarmee kan worden aangetoond dat dit niet meer het geval was tijdens de begrotingsjaren 1997 en 1998. De verplichting van de vennootschap haar zaken op commerciële wijze te beheren evenals het door Ierland gestelde feit dat de staat in de praktijk zich niet in het beheer van de vennootschap mengt, doen niet af aan de vaststelling dat de vennootschap volledig in handen van de staat was en door deze werd gecontroleerd en dat deze zich dus daarin kon mengen. Daaruit volgt dat Coillte Teoranta geen privaatrechtelijke rechtspersoon in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92 is.

62 Overigens betekent de omstandigheid dat de verordeningen nrs. 1257/1999 en 1750/1999 een duidelijker onderscheid maken tussen een particuliere onderneming en een overheidsbedrijf niet dat dit onderscheid in verordening nr. 2080/92 niet voorkwam.

63 Gelet op het voorgaande dient te worden vastgesteld dat Coillte Teoranta, als overheidsbedrijf, niet in aanmerking kwam voor steun ter compensatie van inkomensverlies als gevolg van bebossing en dat de Commissie artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92 niet onjuist heeft toegepast. Het eerste onderdeel van het tweede middel is dus ongegrond.

Het tweede onderdeel van het eerste middel, ontleend aan miskenning van de verplichting tot loyale samenwerking en schending van de beginselen van de rechtszekerheid, goed bestuur en bescherming van het gewettigd vertrouwen.

Argumenten van partijen

64 Ierland is van mening dat het juist door de houding van de Commissie rechtmatig heeft kunnen aannemen dat Coillte Teoranta tot de in artikel 2, lid 2, sub b, van

verordening nr. 2080/92 bedoelde begunstigden behoorde. De passiviteit die de Commissie aan de dag heeft gelegd, is in strijd met de in artikel 5 van het EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) neergelegde verplichting tot loyale samenwerking en de bestreden beschikking maakt inbreuk op het vertrouwensbeginsel.

65 Ierland wijst erop dat de kwestie van de status van Coillte Teoranta van juli tot oktober 1992 onderwerp van gesprek is geweest tussen het bevoegde Ierse ministerie en de Commissie. Na afloop van deze besprekingen heeft de Commissie Ierland verzocht om nadere inlichtingen omtrent de status van deze vennootschap. Ierland heeft de gevraagde gegevens verschaft bij brief van 26 januari 1993, samen met een groot aantal documenten, waaronder de Forestry Act van 1988, welke in de oprichting van Coillte Teoranta voorzag, en de statuten van de vennootschap. De Commissie heeft deze brief niet beantwoord. In 1994 is het Ierse meerjarenprogramma voor bebossing door de Commissie goedgekeurd. Bovendien is, met betrekking tot de begrotingsjaren vóór 1997, de door Ierland aan Coillte Teoranta op basis van artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92 uitgekeerde steun zonder enige opmerking terugbetaald.

66 Ierland voegt daaraan toe dat Coillte Teoranta, rekenend op de terugbetalingen die zij van het EOGFL meende te kunnen verkrijgen, aanzienlijke leningen heeft afgesloten bij banken.

67 De Commissie bestrijdt de feiten die Ierland in dit verband naar voren brengt niet. Zij verklaart dat het betreurenswaardig kan zijn dat zij geen enkel antwoord heeft verstuurd op de brief van 26 januari 1993, maar is van mening dat er van niet-nakoming van haar verplichting tot loyale samenwerking geen sprake is en dat zij evenmin inbreuk op het vertrouwensbeginsel heeft gemaakt.

68 De Commissie merkt op dat Ierland had deelgenomen aan de onderhandelingen over verordening nr. 2080/92 en dus diende te weten dat de steun voor inkomensverliezen als gevolg van bebossing niet bestemd was voor overheidsbedrijven als Coillte Teoranta. Deze lidstaat had zich er rekenschap van moeten

geven dat er geen enkele rechtsgrond was op basis waarvan de Commissie, via het EOGFL, uitgaven kon vergoeden die in strijd met de bepalingen van de regeling voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid waren gedaan. De Commissie is overigens van mening dat haar stilzwijgen niet als instemming kon worden uitgelegd. Zij voegt daaraan toe dat Ierland in ieder geval niet heeft aangedrongen om een antwoord op zijn brief van 26 januari 1993 te krijgen.

69 De Commissie merkt op dat Ierland op grond van haar goedkeuring van het door Ierland op grond van verordening nr. 2080/92 meegedeelde meerjarenprogramma voor bebossing geen gerechtvaardigd vertrouwen mocht koesteren dat Coillte Teoranta recht had op de litigieuze steun. De Commissie is van mening dat dit document nauwelijks melding van genoemde vennootschap maakt en geen enkele aanwijzing bevatte dat Ierland had besloten de betrokken steun aan Coillte Teoranta uit te betalen als betrof het hier een particuliere onderneming.

Beoordeling door het Hof

70 Met dit middel merkt Ierland in wezen op dat de bestreden beschikking inbreuk heeft gemaakt op de verplichting tot loyale samenwerking en op het vertrouwensbeginsel.

71 Met betrekking tot de verplichting tot loyale samenwerking zij eraan herinnerd dat dit beginsel krachtens artikel 5 van het Verdrag de betrekkingen tussen de lidstaten en de instellingen beheerst. Het verplicht de lidstaten, alle dienstige maatregelen te nemen om de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te waarborgen, en verlangt dat de gemeenschapsinstellingen en de lidstaten over en weer loyaal samenwerken (zie beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, Jurispr. blz. I-3365, punt 17, en arrest van 26 november 2002, First en Franex, C-275/00, Jurispr. blz. I-10943, punt 49).

72 Beklemtoond moet worden dat, zoals de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de verplichting tot loyale samenwerking naar haar aard wederkerig is.

73 In het onderhavige geval had Ierland deelgenomen aan de besprekingen voor de vaststelling van verordening nr. 2080/92. Het werd dus geacht net zo goed als de Commissie op de hoogte te zijn van de implicaties ervan.

74 De Commissie had Ierland haar twijfels kenbaar gemaakt over de status van Coillte Teoranta en deze lidstaat moest derhalve weten dat er onzekerheid bestond over de kwalificatie van deze vennootschap als privaatrechtelijke rechtspersoon in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2080/92.

75 Hoewel de Commissie haar twijfels tegenover Ierland opnieuw had kunnen uiten, moet worden beklemtoond dat het hoe dan ook aan laatstgenoemde was om ervoor te zorgen dat een einde werd gemaakt aan alle onzekerheid over de vraag of Coillte Teoranta voor de litigieuze steun in aanmerking kwam.

76 Het bezwaar van Ierland dat de verplichting tot loyale samenwerking niet is nagekomen, dient dus te worden verworpen.

77 Ierland stelt ook dat de houding van de Commissie, met name gegeven het feit dat zij niet op zijn brief van 26 januari 1993 heeft geantwoord, zijn meerjarenprogramma voor bosbouw heeft goedgekeurd en de vóór 1997 aan Coillte Teoranta op basis van artikel 2, lid 1, sub c, van verordening nr. 2080/92 toegekende en ten laste van het EOGFL gebrachte steun niet ter discussie heeft gesteld, hem rechtmatig heeft doen geloven dat deze steun in overeenstemming met de toepasselijke regelgeving was.

78 Hoewel het kan worden betreurd dat de Commissie geen opmerkingen heeft gemaakt naar aanleiding van de brief van Ierland van 26 januari 1993, kon het uitblijven van een reactie van de Commissie, noch op zichzelf noch in samenhang met de andere omstandigheden van het geval, bij Ierland een gerechtvaardigd vertrouwen wekken.

79 In de eerste plaats kan het uitblijven van een antwoord van de Commissie op een brief in beginsel geen gerechtvaardigd vertrouwen wekken bij degene die hem heeft verzonden. In casu was de brief van Ierland van 26 januari 1993 zelf een antwoord op een vraag van de Commissie, zodat er niet onmiddellijk op hoefde te worden geantwoord.

80 Wat de goedkeuring door de Commissie van het Ierse meerjarenprogramma voor bebossing betreft, dient vervolgens te worden opgemerkt dat dit programma Coillte Teoranta slechts terloops noemde en niet duidelijk aangaf dat het de bedoeling was deze onderneming premies toe te kennen voor inkomensverlies. Dit laatste punt werd overigens evenmin nader aangegeven in het operationeel programma voor de landbouw, de plattelandsontwikkeling en de bosbouw (1994-1999) of in het door het Ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bosbouw gepubliceerde strategische plan voor de ontwikkeling van de bosbouwsector in Ierland. Genoemde goedkeuring kon dus niet worden uitgelegd als een erkenning dat de toekenning van de litigieuze premies gegrond was.

81 Tot slot kon het feit dat de Commissie de vóór 1997 aan Coillte Teoranta toegekende steun niet ter discussie heeft gesteld, bij Ierland evenmin de verwachting wekken dat de toekenning aan deze onderneming van steun voor inkomensverlies ook in de toekomst nooit ter discussie zou worden gesteld. Het Hof heeft immers meermaals geoordeeld dat wanneer de Commissie onregelmatigheden om billijkheidsredenen heeft geduld, dit de betrokken lidstaat niet het recht geeft om op grond van het rechtszekerheids- of het vertrouwensbeginsel te verlangen, dat de Commissie hetzelfde doet ten aanzien van eventuele onregelmatigheden in het volgende begrotingsjaar (zie onder meer arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie, C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 12). Dit moet eens te meer het geval zijn wanneer de Commissie het soort onregelmatigheden dat aan de orde is, tijdens voorgaande begrotingsjaren niet had ontdekt.

82 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Commissie door haar houding Ierland niet ertoe heeft gebracht te veronderstellen, dat de aan Coillte Teoranta toegekende steun voor inkomensverliezen door het EOGFL zou worden medegefinancierd. Integendeel, zij heeft de Ierse autoriteiten al in 1992 van haar twijfels op de hoogte gesteld. Dat zij vervolgens geen standpunt heeft ingenomen met betrekking tot de vraag of Coillte Teoranta voor de litigieuze steun in aanmerking kwam, kon bij Ierland geen gerechtvaardigd vertrouwen dienaangaande wekken, met name niet omdat deze lidstaat nauw betrokken was geweest bij de uitwerking van de betrokken regelgeving en hij de verplichting had deze regelgeving juist toe te passen.

83 Ook het bezwaar van Ierland dat de Commissie het vertrouwensbeginsel heeft geschonden dient dus te worden verworpen, zodat moet worden geconcludeerd dat het tweede onderdeel van het tweede middel ongegrond is.

84 Gelet op de voorgaande overwegingen dient het tweede middel ongegrond te worden verklaard.

85 Aangezien geen van de door Ierland aangevoerde middelen is aanvaard, dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

86 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voorzover zulks is gevorderd. Aangezien Ierland in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst Ierland in de kosten.**

Timmermans La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 oktober 2003.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris