DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 16 oktober 2003 *

I mål C-339/00,

Irland, företrätt av D.J. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av R. Brady, SC, och A.M. Collins, BL, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Niejahr och K. Fitch, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. O'Reilly, SC, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2000/449/EG av den 5 juli 2000 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 180, s. 49), i den del det innebär att utgifter på 4 844 345,35 euro som verkställts av Irland avseende stöd för beskogning undantas från gemenskapsfinansiering för räkenskapsåren 1997 och 1998,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen C.W.A. Timmermans, tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr (referent) och A. Rosas,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 26 juni 2002 av: Irland, företrätt av A.M. Collins och E. Fitzsimons, SC, och kommissionen, företrädd av M. Niejahr och K. Fitch,

och efter att den 6 februari 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Irland har, genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 15 september 2000, med stöd av artikel 230 första stycket EG väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2000/449/EG av den 5 juli 2000 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 180, s. 49) (nedan kallat det ifrågasatta beslutet), i den del det innebär att utgifter på 4 844 345,35 euro som verkställts av Irland avseende stöd för beskogning undantas från gemenskapsfinansiering för räkenskapsåren 1997 och 1998.

Tillämpliga bestämmelser

Bestämmelser rörande räkenskapsavslut för EUGFJ

2 I artikel 5.2 c i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23) i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 (EGT L 125, s. 1) (nedan kallad förordning nr 729/70) föreskrivs följande:

"Efter att ha hört fondkommittén skall kommissionen

...

c) besluta om utgifter som inte skall omfattas av gemenskapens finansiering enligt artiklarna 2 och 3 när den finner att utgifterna inte har betalats i överensstämmelse med gemenskapsreglerna.

Varje beslut om att vägra finansiering skall föregås av att resultaten av kommissionens undersökningar och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen varefter de två berörda parterna skall sträva efter att nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas.

Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förfarande inleds, i syfte att medla mellan deras respektive ståndpunkter inom en tid av fyra månader. Resultaten härav skall anges i en rapport, vilken skall överlämnas till och granskas av kommissionen innan ett beslut om att vägra finansiering fattas.

..."

3 Det förlikningsförfarande som avses i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 regleras i kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45;

svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78). Genom artikel 1.1 i detta beslut instiftas ett förlikningsorgan som intervenerar inom detta förfarande. Enligt artikel 1.2 a "skall organets ståndpunkt inte föregripa kommissionens slutliga beslut om räkenskapsavslutet".

4 Förordning nr 729/70 upphävdes genom och ersattes av rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 103).

5 I artikel 16 i förordning nr 1258/1999 föreskrivs följande:

"1. Förordning (EEG) nr 729/70 skall upphävas.

2. Hänvisningar till den upphävda förordningen skall tolkas som hänvisningar till denna förordning och skall läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilagan."

6 I artikel 20 i förordning nr 1258/1999 föreskrivs följande:

"Denna förordning träder i kraft den sjunde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning.*

Den skall tillämpas på utgifter som betalas från och med den 1 januari 2000."

Bestämmelser rörande stöd till skogsbruksåtgärder

7 Rådets förordning (EEG) nr 2080/92 av den 30 juni 1992 om en gemenskapsordning för stöd till skogsbruksåtgärder inom jordbruket (EGT L 215, s. 96; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 234) avser beviljande av gemenskapsstöd för beskogning av jordbruksmark. Detta stöd utgör en del av de utgifter som avses i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70.

8 I andra skälet i förordning nr 2080/92 anges följande:

"Erfarenheterna av beskogning av jordbruksmark utförd av jordbrukare visar att nuvarande stödsystem för beskogning är otillräckliga. Beskogning av jordbruksmark som tagits ur jordbruksproduktion under de senaste åren har visat sig ske i otillfredsställande omfattning."

9 I sjätte skälet i förordning nr 2080/92 anges följande:

"För att öka beskogning av jordbruksmark som ett led i förverkligandet av målen med den gemensamma jordbrukspolitiken är det nödvändigt att införa bidrag för att kompensera inkomstbortfallet för jordbrukarna under den period som den beskogade jordbruksmarken inte är produktiv."

10 I sjunde skälet i sagda förordning anges följande:

"I många fall kan privatpersoner som inte är jordbrukare åta sig att beskoga jordbruksmark, och det bör därför införas bestämmelser om stimulansåtgärder för sådana personer. Därför bör det införas ett bidrag per hektar till privatpersoner som inte är jordbrukare och som åtar sig att beskoga jordbruksmark."

11 I artikel 2 i förordning nr 2080/92 föreskrivs följande:

"1. Stödordningen får omfatta följande:

a) Stöd till att täcka beskogningskostnader.

b) Ett årligt bidrag per beskogad hektar för att täcka underhållskostnader under de första fem åren.

c) Ett årligt bidrag per hektar för att täcka det inkomstbortfall som uppkommer på grund av beskogning av jordbruksmark.

...

2. a) Det stöd som avses i punkt 1 a och 1 b får beviljas till varje fysisk eller juridisk person som åtar sig att beskoga jordbruksmark.

b) Det stöd som avses i punkt 1 c finansieras av gemenskapen endast om det beviljas till

— jordbrukare som inte deltar i det system för förtidspensionering som inrättas genom rådets förordning (EEG) nr 2079/92 av den 30 juni 1992 om införande av en stödordning i gemenskapen för förtidspensionering från jordbruk,

— varje annan [privaträttslig] fysisk eller juridisk person.

...

3. Stödordningen får även omfatta att gemenskapen bidrar till att täcka kostnader för sådan beskogning av jordbruksmark som genomförs av medlemsstaternas behöriga myndigheter."

12 I artikel 4.1 första strecksatsen i förordning nr 2080/92 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall genomföra den stödordning som avses i artikel 2 med hjälp av fleråriga nationella eller regionala program som uppfyller målen i artikel 1 och som i synnerhet fastställer följande:

— Storleken och varaktigheten på det stöd som avses i artikel 2 på grundval av de faktiska utgifterna för beskogning och underhåll av trädarter och -sorter som används till beskogning eller på grundval av inkomstbortfallet."

13 Artikel 5 i förordning nr 2080/92 lyder som följer:

"1. Medlemsstaterna skall senast den 30 juli 1993 till kommissionen meddela förslag till de nationella eller regionala program som avses i artikel 4 och de befintliga eller föreslagna lagar och andra författningar med vilka de avser att tillämpa denna förordning, tillsammans med en uppskattning av den årliga kostnaden för att genomföra programmen.

2. Kommissionen skall granska medlemsstaternas uppgifter i syfte att fastställa följande:

— Om de uppfyller bestämmelserna i denna förordning, med beaktande av dess mål och kopplingarna mellan de olika åtgärderna.

— Vilket slags åtgärder som kan medfinansieras av gemenskapen.

— Det totala utgiftsbelopp som kan medfinansieras av gemenskapen.

3. Kommissionen skall besluta om godkännande av nationella eller regionala program på grundval av de faktorer som anges i punkt 2....

..."

Bakgrund och det administrativa förfarandet

14 Fram till slutet på 1980-talet ägde irländska staten omkring 400 000 hektar skogsmark, som den förvaltade direkt.

15 Genom Forestry Act 1988 (lag från år 1988 om skogsbruk) godkände det irländska parlamentet bildandet av bolaget Coillte Teoranta (Skogsbyrån), som skulle utveckla skogsbruket och utöva vissa funktioner som dittills hade fallit under finansministeriet och energiministeriet.

16 Coillte Teoranta bildades den 8 december 1988 i enlighet med Companies Act 1963 (lag från år 1963 om bolag), som ett "private company", det vill säga ett privat aktiebolag i vilket antalet aktieägare är begränsat till 50, rätten att avyttra aktierna är begränsad och all uppmaning till allmänheten att teckna aktier är förbjuden. Samtliga aktier i Coillte Teoranta förvärvades av finansministeriet. Enligt Forestry Act från år 1988 skulle detta bolag icke desto mindre utöva sina aktiviteter oberoende av staten och i enlighet med rent affärsmässiga kriterier.

17 Frågan om Coillte Teorantas rättsliga status och dess egenskap av privaträttslig juridisk person i den mening som avses i artikel 2.2 b i förordning nr 2080/92 väcktes under möten mellan kommissionen och ministeriet för jordbruk, livsmedel och skogsbruk, som hölls mellan juli och oktober 1992.

18 I en skrivelse av den 26 januari 1993 besvarade detta ministerium kommissionens olika frågor avseende Coillte Teorantas rättsliga ställning.

19 Detta svar föranledde inte några synpunkter från kommissionens sida.

20 I juli 1993 överlämnade Irland i enlighet med förordning nr 2080/92 ett flerårigt program för beskogning till kommissionen, vilket godkändes av kommissionen den 27 april 1994.

21 Den 8 december 1994 godkände kommissionen det operativa programmet för jordbruket, utvecklingen av landsbygden och skogsbruket (1994—1999).

22 I juli 1996 publicerade ministeriet för jordbruk, livsmedel och skogsbruk en strategisk plan för utvecklingen av skogsbrukssektorn i Irland, i vilken det nämndes att Coillte Teoranta uppfyllde de villkor som krävdes för att erhålla stöd enligt gemenskapsprogrammen.

23 Fram till år 1997 återbetalade EUGFJ till Irland de belopp som yrkades på grundval av det stöd för beskogning som utbetalats till Coillte Teoranta i enlighet med artikel 2.1 c i förordning nr 2080/92.

24 Alltsedan september 1994 har Coillte Teoranta finansierat en del av kostnaderna för sin verksamhet med lån som tecknats hos kommersiella banker på grundval av subventioner och bidrag som skulle erhållas med stöd av förordning nr 2080/92 inom ramen för beskogningsprogrammen. På grundval av de beräkningar som utarbetats vid slutet av år 1998 lånade således Coillte Teoranta 24 400 000 IEP med utsikt att uppbära bidrag för den mark som hade beskogats mellan åren 1993 och 1998.

25 Efter diverse skriftväxling och ett bilateralt möte meddelade kommissionen genom en skrivelse av den 3 augusti 1999 den irländska regeringen att den hade för avsikt att fatta ett beslut, enligt vilket vissa stöd för beskogning som utbetalats till Coillte Teoranta skulle undantas från gemenskapsfinansiering från den 1 augusti 1996. Enligt sagda skrivelse var Coillte Teoranta ett offentligt organ som i enlighet med artikel 2.2 b i förordning nr 2080/92 inte kunde göra anspråk på de bidrag som anges i artikel 2.1 c. Kommissionen tillbakavisade också genom denna skrivelse de irländska myndigheternas invändning rörande åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.

26 Genom skrivelse av den 11 oktober 1999 begärde Irland att förlikningsförfarandet enligt beslut 94/442 skulle inledas.

27 I sin slutrapport av den 30 mars 2000 konstaterade det förlikningsorgan som inrättats genom detta beslut att det var omöjligt att förena de två parternas ståndpunkter.

28 Den 5 juli 2000 fattade kommissionen det ifrågasatta beslutet.

Den första grunden

Parternas argument

29 Genom sin första grund har Irland hävdat att kommissionen inte var behörig att fatta det ifrågasatta beslutet på grundval av förordning nr 729/70, med hänsyn till att denna förordning hade upphävts genom förordning nr 1258/1999.

30 Irland har gjort gällande att förordning nr 729/70 har upphävts genom artikel 16.1 i förordning nr 1258/1999, från den senares ikraftträdande i juli 1999. Eftersom förordning nr 729/70 hade upphävts när det ifrågasatta beslutet fattades, kunde den alltså enligt Irland inte utgöra den juridiska grunden för beslutet. För övrigt kunde inte heller förordning nr 1258/1999 utgöra en lämplig grund, eftersom den enligt sin artikel 20 enbart var tillämplig på utgifter som hade verkställts från den 1 januari 2000, det vill säga efter det att utgifterna i fråga hade verkställts.

31 Irland har tillagt att det hade varit lätt för gemenskapslagstiftaren att införa en övergångsbestämmelse i förordning nr 1258/1999, men att den inte gjorde det.

32 Kommissionen har tvärtom gjort gällande att det ifrågasatta beslutet på goda grunder fattades på grundval av förordning nr 729/70. Den anser att förordning nr 1258/1999 faktiskt inte var tillämplig i förevarande fall, då utgifterna i fråga rör räkenskapsåren 1997 och 1998 och alltså gäller tiden före den 1 januari 2000.

33 Kommissionen har vidgått att övergången mellan dessa två förordningar brister i tydlighet. Den har emellertid gjort gällande att upphävandet av förordning nr 729/70 inte hindrar att den kan tillämpas på utgifter som verkställts före den 1 januari 2000. Förordning nr 1258/1999 innehåller nödvändigtvis en underförstådd övergångsbestämmelse som syftar till att garantera att de utgifter som verkställts med stöd av förordning nr 729/70 fortsätter att omfattas av den gamla förordningens tillämpningsområde till dess att den nya regleringen fullt ut blir tillämplig.

Domstolens bedömning

34 Frågan är huruvida det ifrågasatta beslutet på ett giltigt sätt kunde fattas med förordning nr 729/70 som grund.

35 Även om det i artikel 16.1 i förordning nr 1258/1999 föreskrivs att förordning nr 729/70 skall upphävas, följer det av skäl sexton i förordning nr 1258/1999 att lagstiftarens syfte, med hänsyn till de nya ändringar som införts i förordning nr 729/70, var att omarbeta de tillämpliga bestämmelserna för att förtydliga vissa frågor.

36 Bestämmelserna i förordning nr 729/70 har alltså återupptagits i förordning nr 1258/1999. I artikel 16.2 i den senare föreskrivs vidare att hänvisningar till den upphävda förordningen skall tolkas som hänvisningar till förordning nr 1258/1999 och skall läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilagan. Följaktligen ingår förordning nr 1258/1999 i det kontinuerliga system som har etablerats genom förordning nr 729/70.

37 Det är i detta sammanhang som man skall tolka artikel 16.1 i förordning nr 1258/1999. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 20—24 i sitt förslag till avgörande, har denna bestämmelse, jämförd med artikel 20 i samma förordning, inte till syfte att i tillämpningen av reglerna avseende finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken införa ett avbrott som skapar ett juridiskt tomrum och begränsar den ändamålsenliga verkan av förordningarna nr 729/70 och 1258/1999.

38 Hur beklagligt det än är att det saknas övergångsbestämmelser som gör det möjligt att tydligt uppfatta sammanhanget mellan förordningarna nr 729/70 och 1258/1999 och således säkerställa en adekvat läsning av normativa texter, har kommissionens skyldighet att kontrollera förenligheten mellan de utgifter som verkställts av medlemsstaterna fram till den 31 december 1999 inom den gemensamma jordbrukspolitiken och gemenskapsreglerna inte upphört genom det upphävande som fastslås i artikel 16.1 i förordning nr 1258/1999.

39 Med hänsyn till samtliga dessa omständigheter gör domstolen bedömningen att det ifrågasatta beslutet, i den mån det avser räkenskapsåren 1997 och 1998, på ett giltigt sätt har fattats på grundval av förordning nr 729/70.

Den andra grunden

40 Genom den andra grunden har Irland för det första gjort gällande att det ifrågasatta beslutet utgör en felaktig tillämpning av förordning nr 2080/92, i den mån Coillte Teoranta är en privaträttslig juridisk person i den mening som avses i artikel 2.2 b i denna förordning. Irland har för det andra hävdat att kommissionen, genom att fatta sagda beslut, har åsidosatt skyldigheten till lojalt samarbete, rättssäkerhetsprincipen och principen om god förvaltning, och att den har brutit mot principen om skydd för berättigade förväntningar.

Den första delen av den andra grunden: felaktig tillämpning av förordning nr 2080/92

Parternas argument

41 Irland har hävdat att Coillte Teoranta är en privaträttslig juridisk person i den mening som avses i artikel 2.2 b i förordning nr 2080/92 och att bolaget följaktligen kunde erhålla det stöd som avses i artikel 2.1 c.

42 Även om uttrycket "privaträttslig juridisk person" som en motsats till "offentligrättslig juridisk person" inte är vanligt i de länder som tillämpar common law-systemet, har Irland gjort gällande att Coillte Teoranta bildades i form av ett "private company" i enlighet med Companies Act 1963 och att denna form motsvarar privaträttsliga bolag i de medlemsstater där detta begrepp vanligtvis används, till exempel Republiken Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland eller Konungariket Spanien.

43 Att Coillte Teoranta är ett offentligt bolag som ägs helt av staten hindrar enligt Irland inte att det är en privaträttslig juridisk person. Irland har hävdat att rådet uttryckligen har definierat dem som kan vara stödmottagare i förhållande till deras juridiska form och inte i förhållande till den egendomsordning de faller under, offentligrättslig eller privaträttslig.

44 Irland har också gjort gällande att förordning nr 2080/92 syftade till att säkerställa beskogning av jordbruksmark i så stor utsträckning som möjligt, genom att ge ekonomiskt stöd till fysiska och juridiska personer som var sysselsatta med detta. Det vore därför lämpligt att göra en vid tolkning av bestämmelserna rörande stödmottagare, såsom Irland har föreslagit.

45 Irland har vidare hävdat att Coillte Teoranta inte är en myndighet i den mening som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2080/92. Irland har påpekat att domstolen visserligen i dom av den 17 december 1998 i mål C-306/97, Connemara Machine Turf (REG 1998, s. I-8761), punkt 35, och i mål C-353/96, kommissionen mot Irland (REG 1998, s. I-8565), punkt 40, rörande offentlig upphandling, fastslog att Coillte Teoranta var en "annan myndighet som i fråga om offentlig upphandling av varor står under statlig tillsyn". Irland har dock gjort gällande att man skall använda uttrycket myndighet med försiktighet, eftersom begreppet i fråga i dessa mål hade prövats i ett annat sammanhang — det rörande offentlig upphandling — och inom ramen för ett direktiv som i dag är upphävt. Irland har i detta hänseende hävdat att Coillte Teoranta inte utgör "ett organ som lyder under offentlig rätt" i den mening som avses i de nya direktiven rörande offentlig upphandling. Irland har särskilt hävdat att bolaget drivs på affärsmässiga grunder och att irländska staten inte intervenerar i dess beslut.

46 I vart fall har Irland gjort gällande att även om Coillte Teoranta, i motsats till Irlands ståndpunkt, skulle anses vara en myndighet i den mening som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2080/92, skulle det inte hindra att bolaget även var en privaträttslig juridisk person och följaktligen kunde ha rätt till det ifrågasatta stödet med stöd av artikel 2.1 c i sagda förordning.

47 Irland har tillagt att rådet i sin förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, s. 80), som ersätter förordning nr 2080/92, ansträngde sig för att definiera de olika stödmottagarna på olika sätt. Irland har vidare understrukit att enligt kommissionens förordning (EG) nr 1750/1999 av den 23 juli 1999 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning nr 1257/1999 (EGT L 214, s. 31) utesluts nu de skogar som ägs av staten till minst 50 procent från beskogningsstödet. Irland har a contrario gjort gällande att eftersom förordning nr 2080/92 inte innehåller ett sådant undantag, hade Coillte Teoranta rätt till det omtvistade stödet.

48 Kommissionen har däremot hävdat att Coillte Teoranta inte är en privaträttslig juridisk person i den mening som avses i artikel 2.2 c i förordning nr 2080/92, att bolaget snarare är en myndighet i den mening som avses i artikel 2.3 och att det alltså inte hade rätt till det omtvistade stödet.

49 Kommissionen har åberopat syftet med förordning nr 2080/92. Den har hävdat att denna förordning antogs inom ramen för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, som genomfördes under år 1992. Eftersom man inte genom det existerande stödsystemet hade lyckats uppmuntra jordbrukarna att ta tillräckligt med mark ur jordbruksproduktionen, syftade sagda förordning, enligt kommissionen, till att förstärka incitamenten för detta ändamål. Bland annat föreskrevs det i förordningen åtgärder som syftade till att kompensera inkomstbortfallet under den icke-produktiva perioden för mark som nyligen beskogats.

50 Kommissionen har hävdat att det tydligt framgår av sjunde skälet i förordning nr 2080/92 att det ifrågasatta stödet var avsett för jordbrukare och andra privaträttsliga rättssubjekt, men inte åt medlemsstaterna eller offentliga organ.

51 Det föreligger enligt kommissionen inget tvivel om att Coillte Teoranta är ett offentligt bolag som helt kontrolleras av staten. Kommissionen har påpekat att före bildandet av detta bolag år 1988 förvaltades skogarna direkt av de behöriga ministerierna. I dag är Coillte Teoranta helägt av staten och drivs för regeringens räkning.

52 Staten innehar inte bara alla bolagets aktier och utser ansvariga personer, utan kan även intervenera i finansieringen av företaget. Coillte Teoranta är dessutom underställt vissa krav på allmännyttiga tjänster, som staten kontrollerar att det iakttar.

53 Kommissionen anser att domarna i de ovannämnda målen Connemara Machine Turf och kommissionen mot Irland, i vilka domstolen fastslog att Coillte Teoranta var en "myndighet", är relevanta, även om de rörde området offentlig upphandling. Enligt kommissionen kom domstolen i de målen fram till att Coillte Teoranta är ett offentligrättsligt organ. Eftersom detta begrepp har en specifik innebörd har kommissionen hävdat att Coillte Teoranta inte samtidigt kan vara ett privaträttsligt rättssubjekt.

54 Vidare har kommissionen gjort gällande att den ändring som införts avseende definitionen av stödmottagarna i förordningarna nr 1257/1999 och nr 1750/1999 inte ändrar innebörden av dess resonemang. Enligt kommissionen skulle redan förordning nr 2080/92 tolkas så, att den utesluter de skogar som ägs av staten till minst 50 procent.

Domstolens bedömning

55 Såsom Irland har gjort gällande, finns inte begreppet privaträttslig fysisk eller juridisk person som används i artikel 2.2 b i förordning nr 2080/92 i alla medlemsstaterna. Det är följaktligen inte relevant i det aktuella fallet att hänvisa till den definition som används i vissa nationella rättssystem.

56 I stället skall detta begrepp tolkas mot bakgrund av syftet med och systematiken i förordning nr 2080/92.

57 Det följer av andra skälet i sagda förordning att det är särskilt på grund av att man med existerande stödsystem inte hade lyckats att tillräckligt uppmuntra jordbrukarna till beskogning, genom att ta jordbruksmark ur jordbruksproduktionen, som det blev nödvändigt att förstärka sagda stödsystem. För att uppnå

detta syfte, såsom det anges i sjätte och sjunde skälen i sagda förordning, beslutade gemenskapslagstiftaren att kompensera jordbrukarnas inkomstbortfall under den icke-produktiva perioden av de nyligen beskogade markerna och att utsträcka denna kompensation till andra privaträttsliga rättssubjekt.

58 Det är viktigt att notera att det i artikel 2.2 i förordning nr 2080/92 upprättas en distinktion mellan stödmottagarna beroende på vilket stöd som är i fråga.

59 Bestämmelserna i artikel 2.2 b rörande stöd för att kompensera bortfallet av jordbruksinkomster är nämligen avfattade på ett restriktivt sätt i jämförelse med bestämmelserna i artikel 2.2 a, angående stöd för att täcka kostnaderna för beskogning och kostnaderna för underhållet av de beskogade markerna. Medan det sistnämnda stödet ges till alla fysiska eller juridiska personer som beskogar jordbruksmarker, kan det som rör inkomstbortfall endast beviljas jordbrukare som uppfyller vissa villkor, eller varje annan privaträttslig fysisk eller juridisk person. Mot bakgrund av sjätte och sjunde skälen i förordning nr 2080/92, skall det anses att uttrycket "varje annan [privaträttslig] fysisk eller juridisk person" som nämns under b enbart avser privaträttsliga rättssubjekt, till skillnad från uttrycket "varje fysisk eller juridisk person" som används under a, som omfattar både privaträttsliga rättssubjekt och icke-privaträttsliga rättssubjekt, som exempelvis juridiska personer vilka innehas och kontrolleras av staten.

60 Av detta följer att juridiska personer som innehas och kontrolleras av staten kan uppbära det stöd som syftar till att kompensera de kostnader som hänger samman med beskogning och underhåll av skogar, på samma sätt som varje annan fysisk eller juridisk person, men att de däremot inte har rätt till det stöd som syftar till att kompensera bortfallet av jordbruksinkomster.

61 Enligt Irland självt är Coillte Teoranta, och har alltid varit, ett offentligt bolag som helt ägs av staten. Vidare har domstolen redan fastslagit i de ovannämnda målen Connemara Machine Turf och kommissionen mot Irland att detta bolag kontrollerades av staten. Inga nya omständigheter har framkommit som visar att så inte längre var fallet under räkenskapsåren 1997 och 1998. Att bolaget är skyldigt att bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder, liksom den omständigheten som Irland har anfört, att staten i praktiken inte intervenerar i förvaltningen av bolaget, kan inte ha företräde framför konstaterandet att bolaget helt ägdes och kontrollerades av staten och att den senare alltså kunde intervenera i bolaget. Härav följer att Coillte Teoranta inte är en privaträttslig juridisk person i den mening som avses i artikel 2.2 b i förordning nr 2080/92

62 För övrigt innebär inte den omständigheten att distinktionen mellan privat och offentligt bolag framgår tydligare i förordningarna nr 1257/1999 och 1750/1999 att den distinktionen saknas i förordning nr 2080/92.

63 Med hänsyn till ovanstående konstaterar domstolen att Coillte Teoranta, i egenskap av offentligt bolag, inte uppfyllde kraven för att erhålla stöd för att kompensera det inkomstbortfall som blev följden av beskogningen och att kommissionen inte har begått något misstag vid tillämpningen av artikel 2.2 b i förordning nr 2080/92. Talan kan således inte vinna bifall på den första delen av den andra grunden.

Den andra delen av den andra grunden: åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete, rättssäkerhetsprincipen och principen om god förvaltning samt av principen om skydd för berättigade förväntningar.

Parternas argument

64 Irland har hävdat att det var motiverat att anse att Coillte Teoranta ingick bland de stödmottagare som avses i artikel 2.2 b i förordning nr 2080/92, just med

hänsyn till kommissionens attityd. Den passivitet som kommissionen har visat strider mot den skyldighet till lojalt samarbete som avses i artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG), och genom det ifrågasatta beslutet åsidosattes principen om skydd för berättigade förväntningar.

65 Irland har nämnt att frågan om Coillte Teorantas rättsliga ställning diskuterades mellan det behöriga irländska ministeriet och kommissionen från juli till oktober 1992. Efter dessa diskussioner begärde kommissionen preciseringar rörande detta bolags rättsliga ställning av Irland. Irland ingav den nödvändiga informationen genom en skrivelse av den 26 januari 1993 och bilade ett antal handlingar till denna, däribland Forestry Act 1988, i vilken bildandet av Coillte Teoranta föreskrevs, samt bolagets bolagsordning. Kommissionen besvarade inte denna skrivelse. År 1994 godkändes det fleråriga irländska programmet för beskogning av kommissionen. Vidare hade, för de räkenskapsår som föregick år 1997, det stöd som utbetalats av Irland till Coillte Teoranta med stöd av artikel 2.1 c i förordning nr 2080/92 återbetalats utan att någon anmärkning gjorts.

66 Irland har tillagt att Coillte Teoranta har tecknat betydande lån hos banker, då bolaget räknade med de återbetalningar som det kunde erhålla av EUGFJ.

67 Kommissionen har inte bestridit de omständigheter som Irland har beskrivit i detta hänseende. Den har vidgått att det kan beklagas att den inte besvarade skrivelsen av den 26 januari 1993, men har hävdat att den inte har åsidosatt skyldigheten till lojalt samarbete eller principen om skydd för berättigade förväntningar.

68 Kommissionen har gjort gällande att Irland deltog i förhandlingarna rörande förordning nr 2080/92 och att Irland följaktligen borde veta att stödet för inkomsbortfall som berodde på beskogning inte var avsett för offentliga bolag av Coillte Teorantas typ. Denna medlemsstat borde ha insett att det inte fanns någon

juridisk grund som tillät kommissionen att, med EUGFJ som mellanhand, återbetala utgifter som utbetalats i strid med bestämmelserna i systemet för den gemensamma jordbrukspolitiken. Vidare har kommissionen hävdat att dess tystnad inte kunde tolkas som ett godkännande. Den har tillagt att Irland i vart fall inte har insisterat på att få ett svar på sin skrivelse av den 26 januari 1993.

69 Vad gäller kommissionens godkännande av det fleråriga program för beskogning som Irland lämnat över till kommissionen i enlighet med förordning nr 2080/92, har kommissionen gjort gällande att denna omständighet inte kunde föranleda Irland att ha berättigade förväntningar på att Coillte Teoranta hade rätt till det omtvistade stödet. Kommissionen har hävdat att sagda bolag knappt nämndes i denna handling och att inget i den antydde att Irland hade beslutat att utbetala stödet i fråga till Coillte Teoranta som om det vore ett privat företag.

Domstolens bedömning

70 Genom denna grund har Irland huvudsakligen gjort gällande att skyldigheten till lojalt samarbete och principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts genom det ifrågasatta beslutet.

71 Vad gäller skyldigheten till lojalt samarbete skall det erinras om att denna princip med stöd av artikel 5 i fördraget reglerar förhållandet mellan medlemsstaterna och institutionerna. Den innebär en förpliktelse för medlemsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens räckvidd och verkan och ålägger gemenskapsinstitutionerna motsvarande skyldighet att lojalt samarbeta med medlemsstaterna (se beslut av den 13 juli 1990 i mål C-2/88, Zwartveld m.fl., REG 1990, s. I-3365, punkt 17, svensk specialutgåva 10, s. 489, och dom av den 26 november 2002 i mål C-275/00, First och Franex, REG 2002, I-10943, punkt 49).

72 Det skall understrykas, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 73 i sitt förslag till avgörande, att skyldigheten till lojalt samarbete är ömsesidig till sin natur.

73 I förevarande fall hade Irland deltagit i diskussionerna inför antagandet av förordning nr 2080/92. Irland förväntades således känna till dess effekter på samma sätt som kommissionen.

74 Kommissionen hade för Irland angivit de tvivel som den hyste rörande Coillte Teorantas rättsliga ställning. Följaktligen borde sagda medlemsstat veta att det förelåg en osäkerhet avseende kvalificeringen av bolaget som privaträttslig juridisk person i den mening som avses i artikel 2.2 b i förordning nr 2080/92.

75 Även om kommissionen kunde ha upprepat sina tvivel för Irland, skall det påpekas att det i vart fall var på Irland som det ankom att undanröja varje osäkerhet som fortfarande kunde föreligga avseende Coillte Teorantas möjlighet att erhålla det omtvistade stödet.

76 Den invändning om åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete som framförts av Irland skall således underkännas.

77 Irland har vidare hävdat att kommissionens attityd, särskilt den omständigheten att den inte besvarade dess skrivelse av den 26 januari 1993, att den godkände dess fleråriga program för beskogning och att den inte före år 1997 ifrågasatte det stöd som hade beviljats Coillte Teoranta i enlighet med artikel 2.1 c i förordning nr 2080/92 och som belastats EUGFJ, gav Irland berättigad anledning att tro att detta stöd var förenligt med de tillämpliga bestämmelserna.

78 Även om det kan beklagas att kommissionen inte inkom med några synpunkter på Irlands skrivelse av den 26 januari 1993, kan i detta hänseende avsaknaden av reaktion från kommissionen varken i sig eller i förening med andra omständigheter i fallet medföra berättigade förväntningar för Irland.

79 För det första kan den omständigheten att kommissionen inte besvarat en skrivelse i princip inte ge upphov till berättigade förväntningar hos den person som har skickat skrivelsen. I förevarande fall var Irlands skrivelse av den 26 januari 1993 i sig ett svar på en förfrågan från kommissionen och påkallade inte direkt ett svar.

80 Vad gäller kommissionens godkännande av det irländska fleråriga programmet för beskogning skall det vidare påpekas att Coillte Teoranta endast flyktigt nämndes i detta program och att avsikten att bevilja detta företag bidrag för inkomstbortfall inte tydligt preciserades. Det senare var vidare inte heller preciserat i det operativa programmet för jordbruk, landsbygdsutveckling och skogsbruk (åren 1994—1999) eller i den strategiska plan för utveckling av skogsbrukssektorn i Irland som publicerats av ministeriet för jordbruk, livsmedel och skogsbruk. Sagda godkännande kan alltså inte tolkas som ett erkännande av att det var motiverat att bevilja de omtvistade bidragen.

81 Slutligen kan inte heller den omständigheten att kommissionen inte hade ifrågasatt det stöd som beviljats Coillte Teoranta före år 1997 föranleda Irland att tro att tilldelningen av stöd för inkomstbortfall till detta företag aldrig skulle ifrågasättas i framtiden. Domstolen har nämligen vid flera tillfällen fastslagit att om kommissionen har accepterat vissa oegentligheter av billighetsskäl, kan den berörda medlemsstaten inte kräva att oegentligheter som begåtts under påföljande räkenskapsår skall behandlas på samma sätt, med stöd av rättssäkerhetsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar (se bland annat dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen, REG 1999 s. I-35, punkt 12). Detta gäller i ännu högre grad de fall då kommissionen inte har upptäckt den typ av felaktigheter som är i fråga under de föregående räkenskapsåren.

82 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att kommissionen inte genom sin attityd har uppmuntrat Irland att tro att det stöd som beviljats Coillte Teoranta för inkomstbortfall skulle medfinansieras av EUGFJ. Tvärtom hade kommissionen delgivit de irländska myndigheterna sina tvivel redan år 1992. Att kommissionen därefter inte har tagit ställning till Coillte Teorantas rätt till det omtvistade stödet kan inte framkalla berättigade förväntningar hos Irland angående detta, särskilt inte med hänsyn till att denna medlemsstat varit nära inblandad i utarbetandet av bestämmelserna i fråga och att medlemsstaten var skyldig att korrekt tillämpa sagda bestämmelser.

83 Alltså skall även Irlands invändning att kommissionen har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar underkännas och följaktligen skall talan inte vinna bifall på den andra delen av den andra grunden.

84 Med hänsyn till ovanstående skall den andra grunden underkännas i sin helhet.

85 Eftersom ingen av de grunder som Irland har åberopat har godtagits, skall talan i sin helhet ogillas.

Rättegångskostnader

86 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Irland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Irland har tappat målet skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Irland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Timmermans La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 oktober 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitiesekreterare Ordförande