Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
12 päivänä huhtikuuta 2018 [1]

Asia C-4/17 P

Tšekin tasavalta
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku – Maataloustukirahasto – Tiettyjen menojen jättäminen Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle – Tšekin tasavallan menot – Viinitarhojen suojaaminen riistaeläimiltä ja linnuilta – Oikeusvarmuus – Luottamuksensuoja – Oikeus tulla kuulluksi

I. Johdanto

1. Tämän valituksen asianosaiset eivät päästä unionin tuomioistuinta helpolla. Komission menettelyä ennen tätä oikeusriitaa ei voida parhaalla tahdollakaan pitää enää hyvänä hallintotapana. Tšekin tasavalta ei kuitenkaan myöskään pyrkinyt ajoissa poistamaan ristiriitaisuuksia ja epäilyksiä vaan yrittää edelleen itsepintaisesti hyötyä komission virheistä. Kyseinen jäsenvaltio jättää tässä yhteydessä melkeinpä esittämättä väitteet ja perustelut, jotka lopulta tosiasiallisesti tuottavat tulosta.

2. Käsiteltävässä asiassa on kyse siitä, onko viinitarhojen suojaaminen riistaeläimiltä ja linnuilta viinitilojen rakenneuudistuksen ja uusiin lajikkeisiin siirtymisen muoto, erityisesti viinitilan hoitotekniikoiden parantamista. Tähän liittyy kysymys siitä, onko komission vastustettava tällaista toimenpidettä tukiohjelman ensimmäisen esittämisen yhteydessä, jos se katsoo, ettei toimenpidettä voida hyväksyä.

3. Taustalla on unionin viinintuotannolle asetuksen N:o 479/2008 [2] mukaisesti antama tuki. Kyseisessä asetuksessa säädettiin, että jäsenvaltiot voivat tukea ainoastaan tiettyjä tyhjentävästi määriteltyjä toimenpiteitä ja että niiden oli kirjattava aiotut tukitoimenpiteet tukiohjelmaan. Tämä ohjelma toimitettiin komissiolle, jolla oli mahdollisuus esittää vastaväitteitä kolmen kuukauden kuluessa.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Asiaa koskeviin oikeussääntöihin liittyy tietty monimutkaisuus ja merkityksellisten säännösten jatkuvat muutokset.

1 Alkuperäinen kieli: saksa

2 Viinialan yhteisestä markkinajärjestelystä, asetusten (EY) N:o 1493/1999, (EY) N:o 1782/2003, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 3/2008 muuttamisesta sekä asetusten (ETY) N:o 2392/86 ja (EY) N:o 1493/1999 kumoamisesta 29.4.2008 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 479/2008 (EUVL 2008, L 148, s. 1).

A. Tukisäännökset

5. Asetuksen N:o 479/2008 5 artiklassa säädettiin viinintuotannon tukiohjelmien toimittamisesta komissiolle seuraavaa:

”1. Kunkin liitteessä II tarkoitetun tuottajajäsenvaltion on toimitettava ensimmäisen kerran viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2008 komissiolle ehdotus viisivuotiseksi tukiohjelmaksi, joka sisältää tämän luvun mukaisia toimenpiteitä.

– –

2. Tukiohjelmaa voi soveltaa kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun se on toimitettu komissiolle.

Jos toimitettu ohjelma ei ole tässä jaksossa vahvistettujen edellytysten mukainen, komissio ilmoittaa tästä asianomaiselle jäsenvaltiolle. Tällöin jäsenvaltion on toimitettava komissiolle tarkistettu tukiohjelma. Tarkistettua tukiohjelmaa voi soveltaa kahden kuukauden kuluttua sen tiedoksi antamisesta, ellei se ole vieläkin yhteensopimaton, missä tapauksessa sovelletaan tätä alakohtaa.

– –”

6. Asetuksen N:o 479/2008 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ”viinitilojen rakenneuudistus ja uusiin lajikkeisiin siirtyminen 11 artiklan mukaisesti” mainittiin tukikelpoisina toimenpiteinä. Kyseiset toimenpiteet määritellään 11 artiklassa seuraavasti:

”1. Viinitilojen rakenneuudistukseen ja uusiin lajikkeisiin siirtymiseen liittyvien toimenpiteiden tarkoituksena on parantaa viinintuottajien kilpailukykyä.

2. – –

3. Viinitilojen rakenneuudistukseen ja uusiin lajikkeisiin siirtymiseen myönnettävä tuki voi kattaa ainoastaan yhden tai useamman seuraavista toimista:

a) uusiin lajikkeisiin siirtyminen, joka voi tapahtua myös uudelleen varttamalla;

b) viinitilojen siirtäminen;

c) viinitilan hoitotekniikoiden parantaminen.

Tukea ei voida myöntää tavanomaiseen uudistamiseen yli-ikäisillä viinitiloilla.

– –”

7. Aiemmin voimassa olleen asetuksen (EY) N:o 1493/1999[3] 11 artiklan 2 kohtaan sisältyi vielä seuraava viinitilojen rakenneuudistukseen ja uusiin lajikkeisiin siirtymiseen liittyvien toimenpiteiden tavoitetta koskeva säännös, jota ei ole enää asetuksessa N:o 479/2008:

”Järjestelmän tavoitteena on mukauttaa tuotanto markkinoiden vaatimuksiin.”

3 Viinin yhteisestä markkinajärjestelystä 17.5.1999 annettu neuvoston asetus (EYVL 1999, L 179, s. 1).

8. Täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 202/2013[4] komissio sisällytti asetuksen (EY) N:o 555/2008[5] 6 artiklaan seuraavan säännöksen:

”Seuraaville toimille ei voida myöntää tukea:

– –

b) suojaaminen riistaeläinten, lintujen tai raekuurojen varalta;

– –”

9. Asetuksen N:o 479/2008 114 artiklan mukaan riidanalaista tukitoimenpidettä pidetään asetuksen (EY) N:o 1290/2005[6] 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna maatalousmarkkinoiden sääntelemiseksi tehtävänä interventiona. Viimeksi mainitussa säännöksessä säädettiin Euroopan maatalouden tukirahaston (jäljempänä maataloustukirahasto) tietyistä menoista, ja se sisältyy nykyisin asetuksen (EU) N:o 1306/2013[7] 4 artiklan 1 kohtaan.

B. Valvontasäännökset

10. Asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdassa (aiemmin asetuksen N:o 1290/2005 31 artikla) todetaan, että komissio voi jälkikäteen jättää tietyt menot rahoituksen ulkopuolelle, ja säädetään seuraavaa:

”Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se määrittää määrät, jotka jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle, jos se toteaa, että 4 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklassa tarkoitettuja menoja ei ole toteutettu unionin lainsäädännön mukaisesti – –”

11. Asetuksen (EY) N:o 885/2006[8] 11 artiklassa säädetään komission päätöstä jättää tietyt määrät rahoituksen ulkopuolelle edeltävästä menettelystä seuraavaa:

”1. Jos komissio tutkimuksen perusteella katsoo, että menoja ei ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti, sen on annettava kyseiselle jäsenvaltiolle tiedoksi havaintonsa ja tulevan sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi toteutettavat korjaustoimenpiteet.

Tiedoksiannossa on viitattava tähän artiklaan. Jäsenvaltion on annettava vastaus kahden kuukauden kuluessa tiedonannon vastaanottamisesta, ja komissio voi muuttaa kantaansa vastaavasti. Komissio voi perustelluissa tapauksissa suostua vastaukselle varatun määräajan pidentämiseen.

Vastaukselle varatun määräajan päätyttyä komissio kutsuu koolle kahdenvälisen kokouksen, ja molempien osapuolten on pyrittävä pääsemään sopuun toteutettavista toimenpiteistä, rikkomuksen vakavuuden arvioinnista ja yhteisön talousarviolle aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta.

4 Asetuksen (EY) N:o 555/2008 muuttamisesta viinialan tukiohjelmien toimittamisen ja kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan osalta 8.3.2013 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EUVL 2013, L 67, s. 10).

5 Viinialan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 479/2008 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä tukiohjelmien, kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan, tuotantokyvyn ja viinialan tarkastusten osalta 27.6.2008 annettu komission asetus (EUVL 2008, L 170, s. 1).

6 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.6.2005 annettu neuvoston asetus (EUVL 2005, L 209, s. 1).

7 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 347, s. 549).

8 Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten hyväksymisen sekä maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta 21.6.2006 annettu komission asetus (EUVL 2006, L 171, s. 90), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen (EY) N:o 885/2006 muuttamisesta 2.5.2012 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 375/2012 (EUVL 2012, L 118, s. 4).

2. Jäsenvaltion on kahden kuukauden kuluessa 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetun kahdenvälisen kokouksen pöytäkirjojen vastaanottamisesta toimitettava kokouksessa pyydetyt tiedot tai muut käynnissä olevan tarkastelun kannalta hyödyllisiksi katsomansa tiedot.

Komissio voi jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä jatkaa ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua määräaikaa. Pyyntö on toimitettava komissiolle ennen kyseisen määräajan päättymistä.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun määräajan päätyttyä komissio antaa sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen yhteydessä saamiensa tietojen perusteella päätelmänsä virallisesti jäsenvaltioiden tiedoksi. Tiedonannossa arvioidaan menoja, jotka komissio aikoo jättää asetuksen (EY) N:o 1290/2005 31 artiklan mukaisesti yhteisön rahoituksen ulkopuolelle, ja siinä viitataan tämän asetuksen 16 artiklan 1 kohtaan.

3. Jäsenvaltion on annettava komissiolle tiedoksi yhteisön sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi toteuttamansa korjaustoimenpiteet sekä niiden tosiasiallisen toteuttamispäivän.

Komission tarkasteltua sovitteluelimen tämän asetuksen 3 luvun mukaisesti laatimat kertomukset se tekee tarvittaessa asetuksen (EY) N:o 1290/2005 31 artiklan mukaisesti yhden tai useamman päätöksen niiden menojen, joita yhteisön sääntöjen noudattamatta jättäminen koskee, jättämiseksi yhteisön rahoituksen ulkopuolelle, kunnes korjaustoimenpiteet on tosiasiallisesti toteutettu jäsenvaltiossa.

_ _”

12. Asetuksen N:o 885/2006 12–16 artiklaan sisältyy säännöksiä sovittelumenettelystä, jossa kyseinen jäsenvaltio ja komissio pyrkivät löytämään sopuratkaisun.

13. Asetus N:o 885/2006 korvattiin 1.1.2015 alkavain vaikutuksin täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 908/2014,[9] johon sisältyy samanlaisia säännöksiä.

III. Asian tausta

14. Unionin yleisen tuomioistuimen 20.10.2016 antaman tuomion Tšekki v. komissio (T-141/15, EU:T:2016:621, 1–17 kohta; jäljempänä valituksenalainen tuomio) mukaan asian tausta on lähinnä seuraava.

15. Tšekin tasavalta toimitti 9.7.2008 komissiolle varainhoitovuosia 2009–2014 koskevan tukiohjelmaehdotuksensa asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Ohjelmaehdotuksen toimenpiteisiin kuului viinitarhojen suojaamista riistaeläimiltä ja linnuilta koskeva toimenpide, joka oli tarkoitus toteuttaa joko mekaanisin keinoin eli aitaamalla viinitilat tai erilaisilla karkotuslaitteistoilla tai vaihtoehtoisesti aktiivisin keinoin, joissa ihmiset karkottavat riistaeläimet tai linnut.

16. Komissio esitti 8.10.2008 päivätyllä kirjeellä vastaväitteitä edellä mainitusta ehdotuksesta asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Komission vastaväitteet eivät kuitenkaan koskeneet kyseessä olevaa suojatoimenpidettä. Tšekin tasavalta tarkisti ehdotusta komission vastaväitteiden perusteella ja toimitti komissiolle uuden ehdotuksen 12.2.2009. Jälkimmäinen ehdotus sisälsi jälleen riidanalaisen suojatoimenpiteen, jota ei ollut muutettu alkuperäiseen ehdotukseen nähden. Komissio ei esittänyt enää vastaväitteitä kahden kuukauden määräajassa eli 12.4.2009 mennessä.

9 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta 6.8.2014 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EUVL 2014, L 255, s. 59).

17. Komissio toimitti 20.2.2009 Tšekin tasavallalle asetuksen N:o 885/2006 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tiedoksiannon sellaisen tutkimuksen yhteydessä, jonka viite on VT/VI/2009/101/CZ ja jolla pyrittiin tarkistamaan, täyttävätkö viinitilojen rakenneuudistukseen ja uusiin lajikkeisiin siirtymiseen liittyvät Tšekin tasavallan toimenpiteet tämän alan tukien myöntämisen edellytykset aikaisemman markkinointivuoden, nimittäin 2007/2008, osalta. Kyseisessä tiedoksiannossa todetaan muun muassa seuraavaa:

”Tulos osoittaa kuitenkin sen, että rakenneuudistukseen liittyvät työt rajoittuvat olennaisilta osin olemassa olevan viinitilan suojaamiseen eläimiltä ilman muita toimenpiteitä. Lähestymistavassa on ongelmallista yhteensopivuus asetuksen N:o 1493/1999 11 artiklan 2 kohdan kanssa, jossa säädetään, että järjestelmän tavoitteena on mukauttaa tuotanto markkinoiden vaatimuksiin. Jos rakenneuudistus Tšekin tasavallassa rajoittui pelkästään olemassa olevan viinitilan suojaamiseen eläimiltä, menot eivät ensi näkemältä ole tukikelpoisia, koska niillä ei ole yhteyttä asetuksessa asetettuihin vaatimuksiin.”

18. Samassa kirjeessä komissio totesi, että Tšekin viranomaisten ”on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet puutteiden ja vaatimustenvastaisuuksien korjaamiseksi”.

19. Komissio ilmoitti 22.9.2009 päivätyllä kirjeellä aikovansa toteuttaa uuden tutkimuksen, jonka viite on VT/VI/2009/004/CZ. Tutkimuksen oli tarkoitus koskea viinitilojen rakenneuudistusta ja uusiin lajikkeisiin siirtymistä koskevia toimenpiteitä Tšekin tasavallassa markkinointivuonna 2008/2009.

20. Asetuksen N:o 885/2006 11 artiklan 1 kohdan mukaisessa 22.3.2010 päivätyssä tiedoksiannossa komissio totesi tutkimuksen, jonka viite on VT/VI/2009/004/CZ, yhteydessä erityisesti seuraavaa:

”Paikalla tehdyssä tarkastuksessa tarkastusryhmä epäili, onko aktiivinen ja passiivinen suojaaminen linnuilta ja riistaeläimiltä tukikelpoista rakenneuudistuksen ja uusiin lajikkeisiin siirtymisen yhteydessä.”

21. Lisäksi komissio ilmoitti samassa asiakirjassa Tšekin tasavallalle, että ”aktiivista ja passiivista suojaamista linnuilta ja riistaeläimiltä ei voida pitää uutena toimenpiteenä, jolla viinitilojen hoitoa voidaan parantaa siten, että tuotanto mukautuu markkinoiden vaatimuksiin”. Lopuksi tiedoksiannossa muistutetaan, että ”asetuksessa N:o 1493/99 todetaan selvästi, että [rakenneuudistustoimenpiteiden] tavoitteena on mukauttaa tuotanto markkinoiden vaatimuksiin”.

22. Komissio toimitti 31.1.2011 Tšekin tasavallalle pöytäkirjan kahdenvälisestä kokouksesta, joka järjestettiin asetuksen N:o 885/2006 11 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti Tšekin tasavallan edustajien ja komission yksiköiden välillä 13.12.2010 ja jossa käsiteltiin molempia mainittuja tutkimuksia.

23. Komissio katsoi pöytäkirjassa, että menot, jotka Tšekin tasavallassa toteutettiin riidanalaisen suojatoimenpiteen yhteydessä, eivät olleet tukikelpoisia menoja, ja kehotti Tšekin tasavaltaa ilmoittamaan varainhoitovuosille 2008–2010 ilmoitettujen menojen tarkan määrän. Tässäkin pöytäkirjassa komissio vetosi asetuksessa N:o 1493/1999 säädettyihin viinitilojen rakenneuudistustoimenpiteiden ja uusiin lajikkeisiin siirtymisen tavoitteisiin, nimittäin tuotannon mukauttamiseen markkinoiden vaatimuksiin.

24. Lisäksi 31.1.2011 lähtien tähän asiaan liittyvässä koko komission kirjeenvaihdossa viitattiin aluksi molempiin edellä mainittuihin tutkimuksiin.

25. Komissio toimitti 3.12.2012 Tšekin tasavallalle tiedoksiannon asetuksen N:o 885/2006 11 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan ja 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tässä tiedoksiannossa komissio vahvisti ja täsmensi näkemystään siitä, että Tšekin tasavallan suunnittelemat viinitilojen aktiivisen ja passiivisen suojaamisen muodot eivät sisälly asetuksen N:o 1493/1999 11 artiklassa ja asetuksen N:o 479/2008 11 artiklassa tarkoitettuun rakenneuudistuksen

ja uusiin lajikkeisiin siirtymisen käsitteeseen. Tässä yhteydessä komissio ehdotti rahoitusoikaisua, jonka määrä on 52 347 157,43 Tšekin korunaa (CZK) ja 11 984 289,94 miljoonaa euroa varainhoitovuosina 2007–2010, siten, että varainhoitovuosiin 2007 ja 2008 sovelletaan asetusta N:o 1493/1999 ja muihin varainhoitovuosiin asetusta N:o 479/2008.

26. Tšekin tasavallan 17.1.2013 esittämästä pyynnöstä sovitteluelin piti kokouksen 19.6.2013 ja julkaisi 2.7.2013 sovittelumenettelyn loppukertomuksen, jonka viite on 13/CZ/552. Kyseisessä kertomuksessa sovitteluelin suositteli, ettei komissio tee menoja koskevaa rahoitusoikaisua koko vuosia 2009–2014 koskevan tukiohjelman yhteydessä ja että se harkitsee vielä päätöstään määrätä ehdotettu rahoitusoikaisu.

27. Sovitteluelimen kertomuksen esittämisen jälkeen komissio toimitti 22.4.2014 Tšekin tasavallalle lopullisen lausunnon. Tässä lausunnossa komissio vahvisti näkemyksensä, jonka mukaan riidanalaista suojatoimenpidettä ei voida hyväksyä viinitilojen rakenneuudistusta ja uusiin lajikkeisiin siirtymistä koskevan ohjelman yhteydessä.

28. Varainhoitovuosien 2007–2009 osalta komissio totesi, että koska komissio ei ollut esittänyt vastaväitteitä tukiohjelmaehdotuksesta riidanalaisen suojatoimenpiteen osalta, Tšekin tasavalta saattoi oikeutetusti olettaa, että toimenpiteet ovat tukikelpoisia. Komission mielestä Tšekin tasavallalla ei kuitenkaan voinut olla tältä osin perusteltuja odotuksia sen jälkeen, kun se oli saanut komission 22.3.2010 päivätyn kirjeen. Tästä syystä komissio katsoi, että rahoitusoikaisu on perusteltu kaikkien sellaisten menojen osalta, joihin oli sitouduttu 22.3.2010 jälkeen. Tämän lisäksi se ehdotti yhteensä 2 123 199,04 euron suuruista rahoitusoikaisua varainhoitovuosille 2010–2012.

29. Lopuksi komissio antoi 16.1.2015 asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan perusteella täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2015/103 (jäljempänä riidanalainen täytäntöönpanopäätös), jolla maataloustukirahastosta ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavat jäsenvaltioiden tietyt menot jätetään Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle.[10]

30. Riidanalaisessa täytäntöönpanopäätöksessä komissio jätti rahoituksen ulkopuolelle maataloustukirahastosta maksettavat yhteismäärältään 2 123 199,04 euron suuruiset riidanalaiseen suojatoimenpiteeseen liittyvät Tšekin tasavallan menot viinitilojen rakenneuudistusta ja uusiin lajikkeisiin siirtymistä koskevan ohjelman 2010–2012 yhteydessä.

31. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisella tuomiolla Tšekin tasavallan riidanalaisesta täytäntöönpanopäätöksestä nostaman kanteen.

IV. Vaatimukset

32. Tšekin tasavalta teki kyseisestä tuomiosta 4.1.2017 päivätyllä kirjelmällä nyt käsiteltävän valituksen ja vaatii, että unionin tuomioistuin

1) kumoaa valituksenalaisen tuomion,

2) kumoaa riidanalaisen täytäntöönpanopäätöksen siltä osin kuin siinä jätetään yhteensä 2 123 199,04 euron suuruiset Tšekin tasavallan menot rahoituksen ulkopuolelle ja

3) velvoittaa Euroopan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

33. Euroopan komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

10 EUVL 2015, L 16, s. 33.

1) hylkää valituksen ja

2) velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

34. Asianosaiset ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia ja suullisia huomautuksia 1.3.2018 pidetyssä istunnossa.

V. Oikeudellinen arviointi

35. Tšekin tasavalta esittää kolme valitusperustetta. Ensimmäisessä valitusperusteessa se väittää, että valituksenalaisessa tuomiossa on rikottu asetuksen N:o 479/2008 11 artiklaa, ja toisessa, että asetuksen 5 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden kanssa, on rikottu, ja kolmannessa se moittii hallinnollisessa menettelyssä tehtyjen menettelyvirheiden arviointia.

A. Ensimmäisen valitusperusteen tutkittavaksi ottaminen ja tulkinta

36. Ensimmäisessä valitusperusteessa Tšekin tasavalta kiistää unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 83–90 kohdassa esittämät toteamukset, joiden mukaan riidanalaiset toimenpiteet ovat ristiriidassa asetuksen N:o 479/2008 11 artiklan kanssa. Erikseen tarkasteltuna voisi vaikuttaa siltä, että tämä valitusperuste on jätettävä tutkimatta, koska se ei liity unionin yleisen tuomioistuimen tekemään vastaavan kanneperusteen arviointiin.

37. Muutoksenhaun yhteydessä unionin tuomioistuimen toimivalta nimittäin rajoittuu ensimmäisessä oikeusasteessa tehdyn oikeudellisen ratkaisun arviointiin. Jos asianosaisella olisi oikeus esittää ensi kertaa vasta unionin tuomioistuimessa unionin yleisessä tuomioistuimessa riitautettua toimenpidettä koskeville vaatimuksilleen perusteita, joihin hän ei ole unionin yleisessä tuomioistuimessa vedonnut, asianosaisella olisi näet oikeus laajentaa unionin tuomioistuimessa, jonka toimivalta muutoksenhakuasioissa on rajoitettu, kannettaan unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltyyn asiaan nähden.[11]

38. Toisin kuin Tšekin tasavalta katsoo, tätä väitettä ei voida ottaa tutkittavaksi myöskään yhdistetyissä asioissa C-231/11 P–C-233/11 P annetun tuomion[12] perusteella. Kyseisessä tapauksessa ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyyn väitteeseen nähden uusi valitusperuste koski nimittäin toteamuksia, jotka unionin yleinen tuomioistuin oli esittänyt käyttäessään täyttä harkintavaltaansa kilpailuasiassa määrätyn seuraamuksen tutkinnassa. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin oli jo laajentanut riidan kohdetta, minkä vuoksi tällaiset väitteet voitiin ottaa tutkittavaksi muutoksenhakuvaiheessa.

39. Tšekin tasavalta totesi kuitenkin tosiasiallisesti oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista koskevan väitteen yhteydessä unionin yleisessä tuomioistuimessa, että riidanalaiset toimenpiteet täyttivät asetuksen N:o 479/2008 11 artiklassa säädetyt tukikelpoisuuden edellytykset.[13]

40. Unionin yleinen tuomioistuin esitti näin ollen asetuksen N:o 479/2008 11 artiklaa koskevat riitautetut toteamukset ja tukeutui niihin päätöksessään.

11 Tuomio 1.6.1994, komissio v. Brazzelli Lualdi ym. (C-136/92 P, EU:C:1994:211, 59 kohta); tuomio 1.2.2007, Sison v. neuvosto (C-266/05 P, EU:C:2007:75, 95 kohta) ja tuomio 16.11.2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik v. komissio (C-250/16 P, EU:C:2017:871, 29 kohta). Ks. myös unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 170 artiklan 1 kohdan toinen virke.

12 Tuomio 10.4.2014, komissio ym. v. Siemens Österreich ym. (C-231/11 P–C-233/11 P, EU:C:2014:256, 102 kohta).

13 Kannekirjelmän 63 kohta.

41. Tšekin tasavalta tosin väitti unionin yleisessä tuomioistuimessa myös, ettei se käsittele riidanalaisen toimenpiteen yhteensopivuutta asetuksen N:o 479/2008 11 artiklan kanssa, mutta tämä väite johtuu asiayhteydestä, nimittäin siitä, että se toi esiin lähinnä asetuksen 5 artiklan 2 kohdan rikkomisen. Samassa kappaleessa Tšekin tasavalta vahvisti nimittäin myös toimenpiteen yhteensopivuuden 11 artiklan kanssa. [14]

42. Näin ollen Tšekin tasavallalla on oikeus muutoksenhakuvaiheessa vastustaa valituksenalaisen tuomion kyseisiä kohtia.

43. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Tšekin tasavalta voi tällä väitteellä muutoksenhakuvaiheessa vastustaa suoraan riidanalaisen täytäntöönpanopäätöksen perustana olevaa komission toteamusta siitä, että riidanalaiset tukitoimenpiteet ovat ristiriidassa asetuksen N:o 479/2008 11 artiklan kanssa. Tämä olisi nimittäin ensimmäisessä oikeusasteessa nostettuun kanteeseen nähden uusi täytäntöönpanopäätöstä koskeva kanneperuste. Muutoksenhakuvaiheessa ei kuitenkaan voida esittää riidanalaisen päätöksen vaan ainoastaan valituksenalaisen tuomion vastaisia väitteitä.

44. Tällainen unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota koskeva arvostelu voi sen sijaan olla tehokasta ainoastaan unionin yleisen tuomioistuimen toteuttaman oikeudellisen arvioinnin yhteydessä. Unionin yleinen tuomioistuin esitti asetuksen N:o 479/2008 11 artiklaa koskevat riidanalaiset toteamukset sille esitetyn ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä, jonka kohteena oli nyt käsiteltävässä asiassa esitetyn toisen valitusperusteen tapaan asetuksen 5 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden kanssa, rikkominen.

45. Tämän vuoksi on järkevää tarkastella Tšekin tasavallan kahta ensimmäistä valitusperustetta yhdessä ja tutkia ensimmäistä valitusperustetta toisen valitusperusteen toisen osan yhteydessä.

B. Ensimmäinen ja toinen valitusperuste

46. Toisessa valitusperusteessa Tšekin tasavalta väittää, että asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 2 kohtaa on rikottu (ks. jäljempänä 1 kohta), kun sitä luetaan yhdessä oikeusvarmuuden (ks. jäljempänä 2 kohta) ja luottamuksensuojan (ks. jäljempänä 3 kohta) periaatteiden kanssa. Tässä yhteydessä 11 artiklaa koskeva väite on sisällytettävä kyseisen valitusperusteen toiseen osaan, joka koskee oikeusvarmuuden periaatetta.

1. Toisen valitusperusteen ensimmäinen osa – asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 2 kohta

47. Tšekin tasavalta vetoaa siihen, ettei komissio esittänyt vastaväitteitä riidanalaisista tukitoimenpiteistä sen jälkeen, kun tukiohjelma oli toimitettu asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tšekin tasavallan mukaan komissio näin ollen hyväksyi kyseiset toimenpiteet eikä voi hylätä niitä jälkikäteen.

48. Unionin yleinen tuomioistuin käsittelee tätä väitettä valituksenalaisen tuomion 29–67 kohdassa. Se toteaa, että tuen epääminen perustuu asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklaan ja ettei asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 2 kohta ole esteenä tälle päätökselle. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan sen, ettei komissio aluksi esittänyt vastaväitteitä, ei voida katsoa tarkoittavan toimenpiteen hyväksymistä tai se ei voi aiheuttaa kumoamatonta olettamaa siitä, että toimenpide täyttää tukikelpoisuuden edellytykset.

49. Tässä ei voida havaita oikeudellista virhettä.

14 Unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetyn vastauskirjelmän 10 kohta.

50. Tšekin tasavallan väitteessä tarkoitetaan, ettei komission toimivaltaa jättää asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan perusteella *jälkikäteen* toimenpiteitä unionin rahoituksen ulkopuolelle voida soveltaa toimenpiteisiin, jotka edellyttävät asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua *ennakkotarkastusta*.

51. Kuten unionin yleinen tuomioistuin toteaa riidanalaisen tuomion 31–46 kohdassa, tätä näkemystä ei voida perustella sovellettavien säännösten sanamuodolla. Jälkikäteen tehtävää tarkastusta ei suljeta pois asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 2 kohdassa eikä muissa säännöksissä, eikä asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklasta johtuvaa toimivaltaa rajoiteta millään tavoin etukäteen tarkastettavien toimenpiteiden yhteydessä.

52. Tukiohjelmia voidaan asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 2 kohdan mukaan soveltaa, jos komissio ei esitä ajoissa vastaväitteitä. Toisin kuin Tšekin tasavalta katsoo, tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei jälkikäteen voitaisi tarkastaa, että toimenpiteet ovat tukijärjestelmän tavoitteiden mukaisia.

53. Riidanalaista tukitoimenpidettä pidetään pikemminkin asetuksen N:o 479/2008 114 artiklan nojalla asetuksen N:o 1290/2005 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna maatalousmarkkinoiden säätelemiseksi tehtävänä interventiona. Viimeksi mainitussa säännöksessä säädettiin maataloustukirahaston tietyistä menoista, ja se sisältyi komission riidanalaisen täytäntöönpanopäätöksen antohetkellä asetuksen N:o 1306/2013 4 artiklan 1 kohtaan. Jos tällaisia menoja ei ole toteutettu unionin lainsäädännön mukaisesti, komissio antaa asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan nojalla täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se määrittää määrät, jotka jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle.

54. Myös näiden sääntöjen asiayhteys puoltaa unionin yleisen tuomioistuimen tulkintaa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan maatalousrahastoista rahoitetaan vain unionin säännösten mukaisesti toteutettuja interventioita maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn piirissä.[15] Komissio korostaa lisäksi perustellusti, että asetuksen N:o 479/2008 4 artiklan 1 kohdan mukaan tukiohjelmien on oltava unionin lainsäädännön mukaisia.

55. Näin ollen komissio ei voisi lainkaan yksipuolisesti ”laillistaa” menoja, jotka ovat ristiriidassa aiemmin neuvoston ja nykyään jopa neuvoston ja parlamentin yhdessä hyväksymien unionin tukea koskevien säännösten kanssa. Kuten komissio perustellusti toteaa, unionin yleinen tuomioistuin on siksi jopa sallinut jo sellaisten toimenpiteiden jättämisen unionin rahoituksen ulkopuolelle, jotka komissio oli aiemmin nimenomaisesti hyväksynyt.[16] Tämän on pädettävä varsinkin tukitoimenpiteisiin, jotka edellyttivät komission ennakkotarkastusta mutta joita voitiin jo soveltaa, koska komissio ei ollut esittänyt vastaväitteitä.

56. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös käytännön ongelmat, joita aiheutuu ainakin mahdollisesti erittäin laajojen ja monitahoisten tukiohjelmien kolmeen tai toisessa vaiheessa jopa kahteen kuukauteen rajoitetusta ennakkotarkastuksesta. Tšekin tasavalta tosin toteaa, että sen ohjelma oli erittäin suppea ja että riidanalainen tuki esitettiin siinä selvästi mutta että muita tukiohjelmia on pidettävä huomattavasti laajempina ja monitahoisempina. Jos tällaisiin ohjelmiin ”kätkeytyy” sääntöjenvastaisia tukitoimenpiteitä, se, ettei komissio havaitse niitä heti, ei voi johtaa siihen, että maatalousrahastojen varoja on käytettävä tukikelpoisuussääntöjen vastaisesti.

15 Tuomio 7.2.1979, Alankomaat v. komissio (11/76, EU:C:1979:28, 8 kohta); tuomio 10.11.1993, Alankomaat v. komissio (C-48/91, EU:C:1993:871, 14 kohta); tuomio 6.3.2001, Alankomaat v. komissio (C-278/98, EU:C:2001:124, 38 kohta); tuomio 24.2.2005, Kreikka v. komissio (C-300/02, EU:C:2005:103, 32 kohta) ja tuomio 6.11.2014, Alankomaat v. komissio (C-610/13 P, ei julkaistu, EU:C:2014:2349, 59 kohta).

16 Tuomio 30.9.2009, Alankomaat v. komissio (T-55/07, EU:T:2009:371, 97 kohta) ja tuomio 25.2.2015, Puola v. komissio (T-257/13, EU:T:2015:111, 53 kohta), viimeksi mainittu vahvistetaan epäsuorasti tuomiossa 7.7.2016, Puola v. komissio (C-210/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:529, 43 kohta). Ks. myös vireillä oleva asia C-120/17, Ministru kabinets (EUVL 2017, C 168, s. 23).

57. Tšekin tasavalta esittää oikeutetun kysymyksen siitä, mikä tehtävä ennakkotarkastuksella on, jos komissio voi kuitenkin myöhemmin jättää rahoituksen ulkopuolelle toimenpiteitä, joita se ei ole alun perin vastustanut. Vastaus on kuitenkin selvä: Tällainen ennakkotarkastus pienentää ainakin sitä riskiä, että tuetaan toimenpiteitä, jotka eivät täytä tukikelpoisuuden edellytyksiä. Kuten jäljempänä selvitetään,[17] se voi myös synnyttää tietyissä olosuhteissa perusteltua luottamusta.

58. Ennakkotarkastuksessa asetetaan myös komissio vastuuseen siitä, että tukitoimenpiteet täyttävät tukikelpoisuuden edellytykset. Ainakin teoriassa vaikuttaa siltä, että komissio voidaan velvoittaa maksamaan vahingonkorvausta, jos ennakkotarkastuksessa on vakavia puutteita.

59. Toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä, koska se, ettei komissio ole etukäteen vastustanut tukitoimenpiteitä asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ei ole esteenä kyseisten toimenpiteiden jättämiselle rahoituksen ulkopuolelle asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan nojalla.

2. Toisen valitusperusteen toinen osa luettuna yhdessä ensimmäisen valitusperusteen kanssa – oikeusvarmuus

60. Toisen valitusperusteen toisessa osassa Tšekin tasavalta väittää, että oikeusvarmuuden periaatetta on loukattu.

61. Siltä osin kuin Tšekin tasavalta väittää siinä edelleen, että se, ettei komissio ole ennakkotarkastuksessa esittänyt vastaväitteitä, johtaa riidanalaisten toimenpiteiden sitovaan hyväksymiseen, jota ei voida jälkikäteen kyseenalaistaa, on viitattava edellä esitettyihin toisen valitusperusteen ensimmäistä osaa koskeviin toteamuksiin: ennakkotarkastuksella ei nimenomaan ole tällaista vaikutusta.

62. Tätä ei muuta myöskään se, etteivät komission tiedoksiannot ole sitovia. Toimenpidettä ei nimittäin jätetä rahoituksen ulkopuolelle komission ensimmäisessä kirjeessä vaan riidanalaisessa täytäntöönpanopäätöksessä. Aiemmin esitetyt komission epäilyt ja vastaväitteet ovat ainoastaan varoituksia siitä, että tällainen päätös saatetaan tehdä. Tämä ei voi olla oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista. Kyse on pikemminkin – lähtökohtaisesti – jäsenvaltion kanssa tehtävän vilpittömän yhteistyön periaatteen (SEU 4 artiklan 3 kohta) täytäntöönpanosta.

63. Samoin kuin ensimmäisessä valitusperusteessa, Tšekin tasavalta vetoaa kuitenkin myös toisen valitusperusteen toisessa osassa siihen, että riidanalaiset toimenpiteet olivat tukikelpoisuutta koskevien sääntöjen mukaisia.

64. Tämä väite on oikeusvarmuuden periaatteen yhteydessä hieman yllättävä, koska kyseiseen periaatteeseen vedotaan tavallisesti oikeudellisen aseman säilyttämiseksi eikä sitä esitetä itsenäisenä perusteluna riidanalaisen täytäntöönpanopäätöksen kaltaista päätöstä vastaan. Tässäkin on kuitenkin lopulta kyse tietyn aseman, nimittäin riidanalaisten toimenpiteiden tukikelpoisuuden, säilyttämisestä.

65. Oikeusvarmuuden periaate nimittäin edellyttää, että lainsäädännön perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia siinä näille asetetut velvoitteet ovat, etenkin jos rahoitukselliset seuraamukset ovat mahdollisia.[18] Komissio ei voi siksi maataloustukirahaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä tehtävässä oikaisussa valita sellaista tulkintaa, joka – koska

17 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 84 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

18 Tuomio 15.12.1987, Tanska v. komissio (348/85, EU:C:1987:552, 19 kohta) ja tuomio 21.6.2007, ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, 25 ja 26 kohta).

se poikkeaa asianomaisten sanojen tavallisesta merkityksestä – ei välttämättä ole tarpeen.[19] Se ei etenkään voi ilmoittaa, ettei toimenpide täytä tukikelpoisuuden edellytyksiä, jos se tosiasiallisesti täyttää ne. Oikeusvarmuus tarkoittaa nimittäin luonnollisesti myös sitä, että lainsäädännön noudattamiseen voidaan luottaa.

66. Näin ollen riidanalainen täytäntöönpanopäätös on oikeusvarmuuden periaatteen mukainen, jos rahoituksen ulkopuolelle jätetyt toimenpiteet eivät täyttäneet tukikelpoisuuden edellytyksiä. Se ei sen sijaan olisi sopusoinnussa oikeudellisen perustansa eikä oikeusvarmuuden periaatteen kanssa, jos toimenpiteet olisivat sittenkin tukikelpoisuutta koskevien sääntöjen mukaisia.

67. Tietyllä tapaa tämä on sellaisten periaatteiden kääntöpuoli, jotka ovat esteenä Tšekin tasavallan näkemykselle komission vaitiolon vaikutuksista asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 2 kohdassa säädetyssä ennakkotarkastusmenettelyssä. Sillä, että komissio voi tehdä oikaisun vaitiolosta huolimatta, pyritään nimittäin varmistamaan tukikelpoisuutta koskevien sääntöjen noudattaminen.

68. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 83 kohdassa, ettei asetuksen N:o 1493/1999 11 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 479/2008 11 artiklan 3 kohdan sanamuoto selvästikään koske riidanalaisen suojatoimenpiteen kaltaisia toimenpiteitä, joilla viinitiloja suojataan eläinten ja lintujen aiheuttamilta vahingoilta.

69. Toisin kuin komissio katsoo, tämä toteamus ei ole pelkkä sivuhuomautus vaan unionin yleisen tuomioistuimen esittämä kantava perustelu. Jos se puuttuisi, Tšekin tasavalta voisi vedota perustelujen puutteellisuuteen, koska unionin yleinen tuomioistuin ei ole vastannut merkitykselliseen väitteeseen.

70. Unionin yleisen tuomioistuimen päätelmässä on kuitenkin oikeudellinen virhe.

71. Tšekin tasavalta esittää perustellusti vastaväitteenä, että tällaiset suojatoimenpiteet voivat ainakin sanamuodon mukaan merkitä kummankin asetuksen 11 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettua viinitilan hoitotekniikoiden parantamista. Jos tällaiset suojatoimenpiteet nimittäin puuttuivat aiemmin, niiden käyttöönotto epäilemättä parantaa viinitilan hoitotekniikoita.

72. Yläkäsite ”viinitilojen rakenneuudistus ja uusiin lajikkeisiin siirtyminen” ei muuta tätä kyseessä olevien toimenpiteiden osalta. Se voitaisiin ymmärtää siten, että viinitiloilla on tehtävä rakenteellisia muutoksia, mutta ensinnäkin myös riistaeläimiltä ja lintujen aiheuttamilta vahingoilta suojaavat toimenpiteet voivat olla rakenteellisia toimenpiteitä ja toiseksi erityisesti 11 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettu viinitilan hoitotekniikoiden parantamisen luokka puoltaa laajempaa tulkintaa, joka kattaa myös menetelmiä koskevat muutokset, jos ne koskevat ainoastaan viinitilojen hoitoa.

73. Tällaiset suojatoimenpiteet voitaisiin jättää unionin tuen ulkopuolelle korkeintaan kyseisen tukityypin tavoitteen perusteella.

74. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa tästä valituksenalaisen tuomion 89 kohdassa, ettei ole havaittavissa, että riidanalainen toimenpide edistäisi tuotannon mukauttamista markkinoiden vaatimuksiin tai parantaisi viinintuottajien kilpailukykyä.

75. Tämä toteamus vaikuttaa ymmärrettävältä markkinoiden vaatimuksiin mukauttamisen osalta, mutta sitä ei tarvitse ratkaista käsiteltävässä asiassa eikä se ole vakuuttava kilpailukyvyn osalta.

19 Tuomio 27.1.1988, Tanska v. komissio (349/85, EU:C:1988:34, 16 kohta); tuomio 1.10.1998, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio (C-209/96, EU:C:1998:448, 35 kohta); tuomio 1.10.1998, Ranska v. komissio (C-232/96, EU:C:1998:449, 37 kohta); tuomio 1.10.1998, Tanska v. komissio (C-233/96, EU:C:1998:450, 38 kohta); tuomio 1.10.1998, Irlanti v. komissio (C-238/96, EU:C:1998:451, 81 kohta) ja tuomio 1.10.1998, Italia v. komissio (C-242/96, EU:C:1998:452, 29 kohta).

76. Kuten Tšekin tasavalta perustellusti toteaa, riistaeläinten ja lintujen aiheuttamien vahinkojen vähentyminen nimittäin parantaa viinintuottajien kilpailukykyä.

77. Ennen riidanalaista tukea sovelletun asetuksen N:o 1493/1999 11 artiklan 2 kohdan mukaan tuen tavoitteena oli markkinoiden vaatimuksiin mukauttaminen. Käsiteltävässä asiassa merkityksellisessä asetuksen N:o 479/2008 11 artiklan 1 kohdassa tavoite oli kuitenkin muotoiltu yleisemmin. Sen mukaan oli nimittäin edistettävä kilpailukyvyn parantamista.

78. Toisin kuin komissio väittää, asetuksen N:o 479/2008 johdanto-osan perustelukappaleista ei myöskään ilmene, että uuden järjestelmän olisi vastattava sisällöltään vanhaa järjestelmää. Johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa päinvastoin mainitaan perusteellinen muuttaminen, jolla on tarkoitus erityisesti parantaa viinintuottajien kilpailukykyä. Markkinoiden vaatimuksiin mukauttamista ei sen sijaan mainita enää rakenneuudistusta ja uusiin lajikkeisiin siirtymistä koskevien toimenpiteiden yhteydessä.

79. Komissio kuitenkin katsoo lisäksi, että viinitilojen rakenneuudistukseen tai uusiin lajikkeisiin siirtymiseen liittyvillä toimenpiteillä ei saa edistää olemassa olevien tuotantorakenteiden säilyttämistä vaan niillä on pyrittävä laadulliseen kehittämiseen.

80. Tämä väite on tosin vakuuttava, mutta se ei osoita, miksi riistaeläinten ja lintujen aiheuttamien vahinkojen vähentämistä koskevat toimenpiteet eivät voisi edistää sitä. Komissio tosin korostaa tässä yhteydessä, että linnunpelättimiä ja vastaavanlaisia menetelmiä on käytetty jo kauan, mutta tämä ei tarkoita, ettei tähänastisille käytännäille annetuilla tsekkiläisillä tuilla pyrittäisi parannuksiin. Tätä puoltaa sitä paitsi Tšekin tasavallan kiistaton väite, jonka mukaan tuotannon määrä on tuen käyttöönoton jälkeen lähes kolminkertaistunut, mikä viittaa parantuneisiin tuotantomenetelmiin.

81. Komissio ei sen sijaan ole etenkään riidanalaisen täytäntöönpanopäätöksen tehdessään eikä myöskään tuomioistuinmenettelyssä todennut, että kyseiset tuetut toimenpiteet edistävät ainoastaan olemassa olevien käytäntöjen jatkamista.

82. Myöskään komission toteamus siitä, että asetuksen N:o 479/2008 14 artiklassa mahdollistetaan riistaeläinten ja lintujen aiheuttamilta vahingoilta suojaavien vakuutusten tukeminen, ei johda toisenlaiseen tulokseen. Siitä nimittäin päinvastoin ilmenee, että lainsäätäjä oli lähtökohtaisesti valmis taistelemaan tällaisia vahinkoja vastaan. Tästä syystä riidanalaisia tukitoimenpiteitä voidaan tuskin jättää 11 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

83. Näin ollen toisen valitusperusteen toinen osa on perusteltu ja valituksenalainen tuomio on kumottava.

3. Toisen valitusperusteen kolmas osa – luottamuksensuoja

84. Edellä esitetyn toteamuksen perusteella toisen valitusperusteen kolmas osa ei ole enää merkityksellinen. Tarkastelen sitä kuitenkin toissijaisesti siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei yhdy näkemykseeni, eli jos olisi katsottava, etteivät toimenpiteet olleet tukikelpoisia.

85. Tässä väitteessä Tšekin tasavalta kiistää luottamuksensuojaa koskevat toteamukset, jotka unionin yleinen tuomioistuin esittää valituksenalaisen tuomion 96–100 kohdassa.

86. Unionin yleinen tuomioistuin painottaa tuomion 96 kohdassa, ettei komissio ole antanut Tšekin tasavallalle täsmällisiä vakuutteluja. Tuomion 97 kohdan mukaan tällaiset vakuuttelut ovat jopa mahdottomia, koska vaitiolo ennakkotarkastusvaiheessa ei ole komission päätös tukikelpoisuuden edellytysten täyttymisestä.

87. Nämä unionin yleisen tuomioistuimen toteamukset perustuvat vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen voivat vedota kaikki, joille on hallinnon antamien konkreettisten vakuuttelujen vuoksi syntynyt perusteltuja odotuksia. [20]

88. Se, ettei komissio ole esittänyt vastaväitteitä asetuksen N:o 479/2008 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa menettelyssä, on kuitenkin erittäin lähellä tällaista vakuuttelua, kun asiaa tarkastellaan lähemmin 11 artiklan perusteella.

89. Vaikka unionin tuomioistuin ei noudattaisi asetuksen N:o 479/2008 11 artiklaa koskevaa tulkintaani, kyseisen säännöksen perusteella ei ole ainakaan täysin mahdotonta olettaa, että riidanalaiset tukitoimenpiteet täyttivät tukikelpoisuuden edellytykset. Tämän vahvistaa 8.3.2013 annettu komission täytäntöönpanoasetus N:o 202/2013, koska komission mielestä oli selvästikin tarpeen vahvistaa nimenomaisesti, että toimenpiteet riistaeläinten, lintujen tai raekuurojen varalta suojaamiseksi eivät ole tukikelpoisia.

90. Näiden erityisolosuhteiden perusteella vastaväitteiden esittämättä jättämistä ennakkotarkastuksen yhteydessä ei poikkeuksellisesti voida pitää pelkästään tukikelpoisuuden edellytysten täyttymistä koskevan kysymyksen kommentoimatta jättämisenä, vaan sitä on pidettävä tukitoimenpiteiden hyväksymisenä.

91. Tätä tulkintaa puoltaa myös Tšekin tasavallan kiistämätön väite, jonka mukaan tukiohjelmassa oli vain kahdeksan sivua ja riidanalainen toimenpide esitettiin siinä selkeästi. Näin ollen komissiolla oli epäilemättä mahdollisuus esittää hyvissä ajoin vastaväitteitä ja säästää kaikki asianosaiset tältä oikeusriidalta.

92. Komission 3.12.2012 mennessä esittämät muut toteamukset ovat erittäin harhaanjohtavia, ja niiden perusteella voitiin ainakin olettaa, että riidanalaiset toimenpiteet olivat kuitenkin sovellettavien tukisäännösten mukaisia.

93. *Ensinnäkin* 20.2.2009 päivätty tiedoksianto osoittaa, että komissio epäili riidanalaisten tukitoimenpiteiden tukisääntöjen mukaisuutta jo silloin, kun tukiohjelma oli sen tutkittavana toisen kerran. Tästä huolimatta se ei esittänyt vastaväitteitä. Näin ollen voitiin olettaa, että epäilyt olivat joko poistuneet määräajan päättymiseen mennessä tai ne koskivat ainoastaan aiempia ohjelmakausia.

94. *Toiseksi* mainittu tiedoksianto, 22.3.2010 päivätty tiedoksianto ja 31.1.2011 laadittu pöytäkirja perustuvat nimittäin yksinomaan aiemmin voimassa olleeseen asetukseen N:o 1493/1999. Kuten edellä todettiin, [21] kyseisessä säädöksessä on kuitenkin ratkaiseva ero asetukseen N:o 479/2008 tuen tavoitteen osalta.

95. Komissio vetoaa 3.12.2012 päivätyssä tiedoksiannossa ensimmäisen kerran asetukseen N:o 479/2008. Tuolloin riidanalainen tuki oli kuitenkin jo toteutettu, sillä komissio jätti rahoituksen ulkopuolelle ainoastaan vuosia 2010–2012 koskevan tuen.

96. Tästä komission vakavasta viestinnän puutteesta huolimatta katson, ettei Tšekin tasavallan mahdollinen luottamus riidanalaisten toimenpiteiden tukikelpoisuuteen ollut enää perusteltu viimeistään 20.2.2009 päivätystä tiedoksiannosta lähtien.

20 Ks. esim. tuomio 16.12.1987, Delauche v. komissio (111/86, EU:C:1987:562, 24 kohta); tuomio 18.7.2007, EAR v. Karatzoglou (C-213/06 P, EU:C:2007:453, 33 kohta) ja tuomio 9.11.2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, 35 kohta).

21 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 74–77 kohta.

97. Voi olla tilanteita, joissa komission ristiriitaiset toteamukset saattavat epäselvässä oikeustilassa synnyttää perusteltua luottamusta. Jos jäsenvaltio käyttää unionin tukia, sitä kuitenkin koskevat tiukennetut huolellisuusvelvoitteet. Siksi jopa vähäiset epäilyt tiettyjen toimien tukikelpoisuudesta edellyttävät lisäkysymysten esittämistä komissiolle. Tällaisia epäilyjä oli viimeistään 20.2.2009 päivätystä komission tiedoksiannosta lähtien.

98. Tšekin tasavallan väite mainitun tiedoksiannon sitomattomuudesta ei muuta tätä. Sitovuudella ei nimittäin ole merkitystä mahdollisen luottamuksen suojan tarpeen kannalta. Kaikki epäilyjä aiheuttavat tiedot sulkevat sen sijaan suojan tarpeen jo pois.

99. Jos unionin tuomioistuin käsittelee toisen valitusperusteen kolmatta osaa, se olisi näin ollen hylättävä.

C. Kolmas valitusperuste – riidanalaista täytäntöönpanopäätöstä edeltänyt menettely

100. Kolmannessa valitusperusteessa, jota myös tutkin ainoastaan toissijaisesti, Tšekin tasavalta kiistää unionin yleisen tuomioistuimen toteamukset ensimmäisessä oikeusasteessa esitetystä toisesta kanneperusteesta. Kolmannessa valitusperusteessa on loppujen lopuksi kyse siitä, että komissio toteutti varainhoitovuosia 2007/2008 ja 2008/2009 koskevia tutkimuksia ja kuuli Tšekin tasavaltaa niiden tuloksista, mutta riidanalaisessa täytäntöönpanopäätöksessä kuitenkin pienennetään hyväksyttyjä menoja vuosien 2010–2012 osalta. Tšekin tasavalta väittää, ettei sillä ollut tilaisuutta esittää tästä asianmukaisesti näkemystään.

101. Unionin yleinen tuomioistuin tukeutui valituksenalaisen tuomion 110–114 kohdassa unionin tuomioistuimen toteamukseen, jonka mukaan silloin, kun rahoitusoikaisun soveltamisen perusteena olevat sääntöjenvastaisuudet jatkuvat tarkastusten tuloksia koskevan kirjallisen tiedoksiannon jälkeen, komissiolla on oikeus ja jopa velvollisuus ottaa huomioon tämä tilanne, kun se määrittelee kyseessä olevan rahoitusoikaisun kohteena olevan ajanjakson. [22]

102. Unionin yleisen tuomioistuimen perustelu on pitkä, mutta siinä ei tuoda esiin ratkaisevia näkökohtia: jos komissio ulottaa oikaisun tukeen kelpaamattomien toimenpiteiden jatkamisen vuoksi tutkimuksen kattamaa ajanjaksoa pitemmälle, jäsenvaltiolla oli lähtökohtaisesti jo tutkimuksen aikana riittävä mahdollisuus esittää näkemyksensä siitä, täyttääkö toimenpide tukikelpoisuuden edellytykset.

103. Tšekin tasavalta väittää perustellusti, ettei riidanalaisessa täytäntöönpanopäätöksessä pelkästään ylitetä tutkimuksen kattamaa ajanjaksoa rahoituksen vähentämisessä vaan se kattaa tutkittujen vuosien sijaan aivan toisen, myöhemmän ajanjakson. Se päättelee tästä kuitenkin virheellisesti, että komissio oli aiempina vuosina tunnustanut tukitoimenpiteiden laillisuuden, joten toteutetut kuulemiset eivät enää riittäneet.

104. Sen sijaan 22.4.2014 päivätystä kirjeestä ilmenee, että komissio tosisiallisesti hyväksyi Tšekin tasavallan perustellun luottamuksen aiemman ajanjakson osalta. Komissio katsoi kuitenkin edelleen, etteivät tukitoimenpiteet olleet tukijärjestelmien mukaisia.

105. Tšekin tasavallan väite on näin ollen hylättävä.

106. Tšekin tasavalta väittää lisäksi, että unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt toteamatta, että tuen oikeudellinen perusta on tällä välin muuttunut. Tämä oikeusperusta on kuitenkin mainittu 3.12.2012 päivätyssä tiedoksiannossa. Tšekin tasavallalla oli sittemmin sovittelumenettelyssä riittävä mahdollisuus esittää kantansa komission näkemyksestä.

22 Tuomio 9.1.2003, Kreikka v. komissio (C-157/00, EU:C:2003:5, 45 kohta).

107. Lisäksi Tšekin tasavalta toteaa saaneensa vasta sovitteluelimen kertomuksen jälkeen 22.4.2014 päivätyn tiedoksiannon perusteella ensimmäisen kerran tietää, että komissio lähtökohtaisesti tunnustaa sen perustellun luottamuksen tukitoimenpiteiden laillisuuteen, mutta tämä mitätöityi 22.3.2010 päivätyn tiedoksiannon vuoksi. Se ei mielestään saanut esittää näkemystään tästä väitteestä.

108. Tämäkään väite ei ole vakuuttava. Kuten erityisesti sovitteluelimen kertomuksesta [23] ilmenee, Tšekin tasavalta vetosi luottamuksensuojaan jo ennen 22.4.2014 päivättyä kirjettä ja joutui näin ollen käsittelemään kysymystä siitä, mitkä komission tiedoksiannot saattoivat horjuttaa tällaista luottamusta. Se olisi näin ollen voinut jo aiemmin esittää huomautuksia näistä kysymyksistä. Tämänkin komission tiedoksiannon jälkeen kului vielä useita kuukausia, joiden aikana Tšekin tasavalta olisi voinut reagoida kirjeeseen, ennen kuin komissio lopulta teki riidanalaisen täytäntöönpanopäätöksen.

109. Tšekin tasavalta sitä paitsi hyötyy perustellun luottamuksen ensimmäisestä tunnustamisesta. Komissio aikoi aiemmin jättää selvästi suurempia määriä rahoituksen ulkopuolelle. Edunsaajan väitteeseen perustuva etu ei kuitenkaan yleensä edellytä muuta kuulemista.

110. Valituksenalaisen tuomion 115 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi, ettei tämä oikaisun laajentaminen edellytä asetuksen N:o 885/2006 11 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyjen menettelyä koskevien säännösten noudattamista.

111. Tältä osin on todettava, että asetuksen N:o 885/2006 menettelysäännöt, joihin Tšekin tasavalta vetoaa, eivät olleet enää voimassa riidanalaisen täytäntöönpanopäätöksen tekohetkellä 16.1.2015. Komissio oli jo kumonnut ne 31.12.2014 alkavin vaikutuksin. [24] Vastaavat säännökset sisältyivät asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklaan.

112. Näissä säännöksissä sen enempää kuin asetuksen N:o 885/2006 11 artiklassakaan ei kuitenkaan edellytetä, että komission tekemät rahoituksen leikkaukset perustuvat tutkimuksiin. Ainoastaan tällaiset tutkimukset edellyttävät erityisiä kuulemismenettelyjä, joiden puuttumisen Tšekin tasavalta kiistää.

113. Jos unionin tuomioistuin käsittelee kolmatta valitusperustetta, se on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

VI. Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa

114. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa todetaan, että jos unionin tuomioistuin julistaa unionin yleisen tuomioistuimen päätöksen mitättömäksi, se voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

115. Nyt käsiteltävä asia on ratkaisukelpoinen. Edellä 63–83 kohdassa esitetyistä syistä kanne on nimittäin hyväksyttävä ja riidanalainen täytäntöönpanopäätös kumottava.

23 Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetun kanteen liite A.11.

24 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta 11.3.2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014 (EUVL 2014, L 255, s. 18) 44 artiklan c alakohta.

VII. Oikeudenkäyntikulut

116. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista, jos valitus hyväksytään ja unionin tuomioistuin itse ratkaisee riidan lopullisesti. Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

117. Koska Tšekin tasavalta on voittanut asian ja esittänyt tällaisen vaatimuksen, komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VIII. Ratkaisuehdotus

118. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) 20.10.2016 annettu tuomio Tšekki vastaan komissio (T-141/15, EU:T:2016:621) kumotaan.

2) Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle 16.1.2015 annettu komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2015/103 kumotaan siltä osin kuin siinä jätetään yhteensä 2 123 199,04 euron suuruiset Tšekin tasavallan menot rahoituksen ulkopuolelle.

3) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.