CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 12 april 2018 [1]

Zaak C-4/17 P

Tsjechische Republiek
tegen

Europese Commissie

„Hogere voorziening – ELGF – Uitsluiting van bepaalde uitgaven van financiering door de Europese Unie – Uitgaven verricht door de Tsjechische Republiek – Bescherming van wijngaarden tegen wild en vogels – Rechtszekerheid – Bescherming van het gewettigd vertrouwen – Recht om te worden gehoord”

I. Inleiding

1. De partijen in het onderhavige geding in hogere voorziening maken het het Hof niet gemakkelijk. De handelwijze van de Commissie voorafgaand aan het geding kan absoluut niet meer als behoorlijk bestuur worden beschouwd. De Tsjechische Republiek heeft echter ook niet geprobeerd om de inconsistenties en twijfels tijdig uit de weg te ruimen, maar is er tot op heden op uit om de fouten van de Commissie te benutten. Bovendien verzuimt deze lidstaat bijna de argumenten aan te voeren waardoor het gewenste resultaat daadwerkelijk kan worden bereikt.

2. In deze zaak gaat het erom of de bescherming van wijngaarden tegen wild en vogels een vorm van herstructurering en omschakeling van wijngaarden en, meer bepaald, een verbetering van wijnbouwtechnieken is. Dit houdt verband met de vraag of de Commissie een dergelijke maatregel bij de eerste presentatie van een steunprogramma dient af te keuren wanneer zij van oordeel is dat deze niet kan worden aanvaard.

3. De achtergrond van dit probleem is de steun van de Unie voor de wijnbouwsector, zoals bepaald in verordening nr. 479/2008. [2] Deze regeling bepaalde dat de lidstaten slechts bepaalde, uitputtend omschreven maatregelen mochten ondersteunen en dat zij de voorgenomen stimuleringsmaatregelen in een steunprogramma dienden vast te leggen. Dit programma werd ingediend bij de Commissie, die binnen een termijn van drie maanden bezwaren tegen de maatregelen kon formuleren.

II. Toepasselijke bepalingen

4. Het rechtskader wordt gekenmerkt door een zekere mate van complexiteit, alsmede door frequente wijzigingen van de relevante bepalingen.

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

2 Verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad van 29 april 2008 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 1493/1999, (EG) nr. 1782/2003, (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 3/2008 en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 2392/86 en (EG) nr. 1493/1999 (PB 2008, L 148, blz. 1).

A. Steunregelingen

5. Artikel 5 van verordening nr. 479/2008 bevatte de regels voor de indiening van steunprogramma's voor de wijnbouw bij de Commissie:

„1. De in bijlage II vermelde producerende lidstaten dienen, voor het eerst uiterlijk op 30 juni 2008, een ontwerp van een vijfjarig steunprogramma bij de Commissie in met maatregelen die in overeenstemming zijn met dit hoofdstuk.

[…]

2. De steunprogramma's worden drie maanden nadat zij bij de Commissie zijn ingediend, van toepassing.

Voldoet een ingediend steunprogramma niet aan de in dit hoofdstuk vastgestelde voorwaarden, dan stelt de Commissie de betrokken lidstaat daarvan in kennis. De betrokken lidstaat dient in dat geval een herzien steunprogramma in bij de Commissie. Het herziene steunprogramma wordt twee maanden nadat het is aangemeld, van toepassing, tenzij het nog steeds onverenigbaar is met de voorschriften, in welk geval het bepaalde in deze alinea geldt.

[…]"

6. Artikel 7, lid 1, van verordening nr. 479/2008 noemde onder c) de „herstructurering en omschakeling van wijngaarden overeenkomstig artikel 11" als subsidiabele maatregelen. Artikel 11 definieerde deze maatregelen als volgt:

„1. Maatregelen op het gebied van herstructurering en omschakeling van wijngaarden hebben tot doel het concurrentievermogen van de wijnproducenten te verbeteren.

2. […]

3. Steun voor herstructurering en omschakeling van wijngaarden wordt uitsluitend verleend voor één of meer van de volgende activiteiten:

a) omschakeling op andere rassen, onder meer door overenting;

b) aanleg van wijngaarden op andere plaatsen;

c) verbetering van wijnbouwtechnieken.

Voor de gewone vernieuwing van wijngaarden die het einde van hun natuurlijke ontwikkelingscyclus hebben bereikt, wordt geen steun verleend.

[…]"

7. Artikel 11, lid 2, van de voordien geldende verordening (EG) nr. 1493/1999 [3] bevatte met betrekking tot het doel van maatregelen tot herstructurering en omschakeling ook nog de volgende bepaling, welke in verordening nr. 479/2008 echter niet meer voorkomt:

„Doelstelling van de regeling is het aanpassen van de productie aan de vraag op de markt."

3 Verordening van de Raad van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB 1999, L 179, blz. 1).

8. Bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 202/2013 [4] heeft de Commissie in artikel 6 van verordening (EG) nr. 555/2008 [5] de volgende regeling ingevoerd:

„De volgende acties zijn niet subsidiabel:

[…]

b) bescherming tegen schade door wild, vogels of hagel;

[…]"

9. Overeenkomstig artikel 114 van verordening nr. 479/2008 was de betrokken steunmaatregel een interventie ter regulering van de landbouwmarkten als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder b), van verordening (EG) nr. 1290/2005. [6] Deze bepaling regelde bepaalde uitgaven van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en is thans in artikel 4, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 [7] neergelegd.

B. Controleregelingen

10. Overeenkomstig artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 (voorheen artikel 31 van verordening nr. 1290/2005) kan de Commissie achteraf bepaalde uitgaven van financiering uitsluiten:

„De Commissie stelt uitvoeringshandelingen vast, waarin de aan financiering door de Unie te onttrekken bedragen worden vastgesteld, indien zij constateert dat de uitgaven die vallen binnen de reikwijdte van artikel 4, lid 1, en artikel 5 niet zijn gedaan in overeenstemming met het recht van de Unie […]."

11. Artikel 11 van verordening (EG) nr. 885/2006 [8] voorziet in de procedure die dient te worden gevolgd voorafgaand aan een besluit van de Commissie over de uitsluiting van bepaalde bedragen:

„1. Indien de Commissie als gevolg van een onderzoek van mening is dat uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, deelt zij haar bevindingen aan de betrokken lidstaat mee en geeft zij aan welke correctiemaatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat die voorschriften in de toekomst worden nageleefd.

In de mededeling wordt naar dit artikel verwezen. De lidstaat antwoordt binnen twee maanden na ontvangst van de mededeling en de Commissie kan ten gevolge van dat antwoord haar standpunt wijzigen. De Commissie kan in gevallen waarin dat gerechtvaardigd is, instemmen met een verlenging van de antwoordtermijn.

4 Uitvoeringsverordening van de Commissie van 8 maart 2013 tot wijziging van verordening (EG) nr. 555/2008, wat de indiening van steunprogramma's in de wijnsector en handel met derde landen betreft (PB 2013, L 67, blz. 10).

5 Verordening van de Commissie van 27 juni 2008 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, wat betreft de steunprogramma's, de handel met derde landen, het productiepotentieel en de controles in de wijnsector (PB 2008, L 170, blz. 1).

6 Verordening van de Raad van 21 juni 2005 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB 2005, L 209, blz. 1).

7 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549).

8 Verordening van de Commissie van 21 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad met betrekking tot de erkenning van de betaalorganen en andere instanties en de goedkeuring van de rekeningen inzake het ELGF en het Elfpo (PB 2006, L 171, blz. 90), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 375/2012 van de Commissie van 2 mei 2012 tot wijziging van verordening (EG) nr. 885/2006 (PB 2012, L 118, blz. 4).

Na afloop van de antwoordtermijn belegt de Commissie een bilaterale vergadering en pogen beide partijen tot overeenstemming te komen over de te nemen maatregelen en over de beoordeling van de ernst van de overtreding en van de aan de gemeenschapsbegroting toegebrachte financiële schade.

2. Binnen twee maanden te rekenen vanaf de datum van ontvangst van de notulen van de in lid 1, derde alinea, bedoelde bilaterale vergadering doet de lidstaat mededeling van de eventueel in die vergadering gevraagde gegevens of van welke andere gegevens ook die hij nuttig acht voor het lopende onderzoek.

In gevallen waarin dat gerechtvaardigd is, kan de Commissie op een met redenen omkleed verzoek van de lidstaat een verlenging van de in de eerste alinea bedoelde termijn toestaan. Het verzoek moet vóór het verstrijken van die termijn tot de Commissie worden gericht.

Na het verstrijken van de in de eerste alinea bedoelde termijn deelt de Commissie haar conclusies op basis van de in het kader van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring ontvangen gegevens formeel aan de lidstaat mee. In de mededeling wordt de beoordeling vermeld van de uitgaven waarvoor de Commissie onttrekking aan communautaire financiering overeenkomstig artikel 31 van verordening (EG) nr. 1290/2005 overweegt, en wordt naar artikel 16, lid 1, van de onderhavige verordening verwezen.

3. De lidstaat stelt de Commissie in kennis van de correctiemaatregelen die hij heeft genomen om ervoor te zorgen dat de communautaire voorschriften worden nageleefd, en van de feitelijke datum van tenuitvoerlegging van deze maatregelen.

Na een eventueel overeenkomstig hoofdstuk 3 van de onderhavige verordening door het bemiddelingsorgaan opgesteld rapport te hebben onderzocht, geeft de Commissie zo nodig overeenkomstig artikel 31 van verordening (EG) nr. 1290/2005 een of meer beschikkingen tot onttrekking aan communautaire financiering van de door de niet-naleving van communautaire voorschriften beïnvloede uitgaven tot het tijdstip dat de lidstaat de correctiemaatregelen daadwerkelijk ten uitvoer heeft gelegd.

[…]”

12. De artikelen 12 tot en met 16 van verordening nr. 885/2006 bevatten bepalingen over een bemiddelingsprocedure waarin de betrokken lidstaat en de Commissie tot een onderling overeengekomen oplossing dienen te komen.

13. Verordening nr. 885/2006 werd met ingang van 1 januari 2015 vervangen door uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014[9], welke soortgelijke regelingen bevat.

III. Voorgeschiedenis van het geding

14. Naar aanleiding van het arrest van het Gerecht van 20 oktober 2016, Tsjechische Republiek/Commissie (T-141/15, EU:T:2016:621, punten 1-17; hierna: „bestreden arrest”), kan de voorgeschiedenis van het geding in wezen worden beschreven als volgt.

9 Uitvoeringsverordening van de Commissie van 6 augustus 2014 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft betaalorganen en andere instanties, financieel beheer, goedkeuring van de rekeningen, voorschriften inzake controles, zekerheden en transparantie (PB 2014, L 255, blz. 59).

15. Op 9 juli 2008 heeft de Tsjechische Republiek bij de Commissie overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 479/2008 haar ontwerpsteunprogramma voor de begrotingsjaren 2009 tot en met 2014 ingediend. Eén van de maatregelen van het ontwerpprogramma had betrekking op de bescherming van wijngaarden tegen wild en vogels, hetzij met mechanische middelen, te weten met behulp van hekken die om de wijngaarden heen worden geplaatst of door middel van diverse verjaaginstallaties, hetzij met actieve middelen waarbij mensen het wild of de vogels wegjagen.

16. Bij brief van 8 oktober 2008 heeft de Commissie zich overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 479/2008 tegen het bovengenoemde ontwerp verzet. De bezwaren van de Commissie hadden evenwel geen betrekking op de betrokken beschermingsmaatregel. De Tsjechische Republiek heeft het ontwerp in het licht van de bezwaren van de Commissie herzien en heeft op 12 februari 2009 een nieuw ontwerp bij de Commissie ingediend. Het tweede ontwerp bevatte wederom de betrokken beschermingsmaatregel in ongewijzigde vorm. De Commissie heeft binnen de tot 12 april 2009 lopende termijn van twee maanden generlei bezwaren meer geuit.

17. Op 20 februari 2009 deed de Commissie de Tsjechische Republiek overeenkomstig artikel 11, lid 1, van verordening nr. 885/2006 echter een mededeling toekomen in verband met het verrichte onderzoek met referentie VT/VI/2009/101/CZ ter beoordeling van de verenigbaarheid van de maatregelen tot herstructurering en omschakeling van wijngaarden die door de Tsjechische Republiek in het eerdere verkoopseizoen 2007/2008 waren genomen,
met de voorwaarden voor de toekenning van steun in deze sector. Deze mededeling luidt onder meer als volgt:

„Dit resultaat bewijst evenwel dat de herstructureringsacties er in wezen toe beperkt bleven de bestaande wijngaard zonder verdere ingrepen te beschermen tegen dieren. Een dergelijke benadering werpt een probleem op inzake de naleving van artikel 11, lid 2, van verordening (EG) nr. 1493/1999, waarin is vastgelegd dat de regeling tot doel heeft om de productie aan te passen aan de marktvraag. Indien het herstructureringsproces in de Tsjechische Republiek beperkt is tot het beschermen van de bestaande wijngaard tegen dieren, zijn de uitgaven *prima facie* niet subsidiabel, aangezien zij niet voldoen aan de vereisten van de verordening."

18. In dezelfde brief verklaarde de Commissie dat de Tsjechische autoriteiten „alle noodzakelijke maatregelen dienden te treffen om de tekortkomingen en non-conformiteiten weg te werken".

19. Bij brief van 22 september 2009 maakte de Commissie bekend dat zij voornemens was om onder referentie VT/VI/2009/004/CZ een nieuw controleonderzoek te verrichten. Het onderzoek zou betrekking hebben op de herstructurering en omschakeling van wijngaarden in de Tsjechische Republiek in het verkoopseizoen 2008/2009.

20. In een mededeling van 22 maart 2010 overeenkomstig artikel 11, lid 1, van verordening nr. 885/2006 merkte de Commissie in het kader van onderzoek VT/VI/2009/004/CZ met name het volgende op:

„Bij de controle ter plaatse had het auditteam er zijn twijfels over of actieve en passieve bescherming tegen vogels en wilde dieren in het kader van herstructurering en omschakeling wel subsidiabel is."

21. Bovendien deelde de Commissie de Tsjechische Republiek in hetzelfde document mee dat „de actieve en passieve bescherming tegen vogels en wilde dieren niet kan worden beschouwd als een nieuwe maatregel waardoor het beheer van de wijngaarden dermate wordt verbeterd dat de productie aan de marktvraag wordt aangepast". Ten slotte wordt er in de mededeling aan herinnerd „dat in verordening nr. 1493/99 duidelijk wordt vastgesteld dat de doelstelling [van de herstructureringsmaatregelen] het aanpassen van de productie aan de marktvraag is".

22. Op 31 januari 2011 bezorgde de Commissie de Tsjechische Republiek de notulen van een bilaterale vergadering die op 13 december 2010 in overeenstemming met artikel 11, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 885/2006 had plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de Tsjechische Republiek en haar eigen diensten en die ging over de twee bovengenoemde onderzoeken.

23. In de notulen stelde de Commissie zich op het standpunt dat de uitgaven van de Tsjechische Republiek in het kader van de betrokken beschermingsmaatregel niet subsidiabel waren en verzocht zij de Tsjechische Republiek het exacte bedrag van de gedeclareerde uitgaven voor de begrotingsjaren 2008 tot en met 2010 bekend te maken. In deze notulen beriep de Commissie zich tevens op de doelstelling van herstructurerings- en omschakelingsmaatregelen voor wijngaarden overeenkomstig verordening nr. 1493/1999, te weten de aanpassing van de productie aan de marktvraag.

24. Voor het overige werd sinds 31 januari 2011 aan het begin van de correspondentie van de Commissie hierover telkens naar de twee bovengenoemde onderzoeken verwezen.

25. Op 3 december 2012 heeft de Commissie de Tsjechische Republiek een mededeling overeenkomstig artikel 11, lid 2, derde alinea, en artikel 16, lid 1, van verordening nr. 885/2006 toegezonden. In deze mededeling bracht de Commissie haar standpunt opnieuw naar voren en stelde zij dat de door de Tsjechische Republiek voorziene vormen van actieve en passieve bescherming van wijngaarden niet onder de begrippen herstructurering en omschakeling in de zin van artikel 11 van verordening nr. 1493/1999 en artikel 11 van verordening nr. 479/2008 vallen. In dit verband heeft de Commissie een financiële correctie ten bedrage van 52 347 157,43 Tsjechische kroon (CZK) en 11 984 289,94 EUR voor de begrotingsjaren 2007 tot en met 2010 voorgesteld, met dien verstande dat de begrotingsjaren 2007 en 2008 binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1493/1999 vallen en de overige begrotingsjaren binnen de werkingssfeer van verordening nr. 479/2008 vallen.

26. Op verzoek van de Tsjechische Republiek van 17 januari 2013 heeft het bemiddelingsorgaan op 19 juni 2013 een vergadering gehouden en heeft het op 2 juli 2013 onder nummer 13/CZ/552 zijn eindverslag over de bemiddelingsprocedure gepubliceerd. In dit verslag adviseerde het bemiddelingsorgaan de Commissie geen financiële correcties voor te stellen voor de uitgaven in het kader van het gehele steunprogramma voor de periode van 2009 tot en met 2014 en om de voorgestelde financiële correctie te heroverwegen.

27. Bij brief van 22 april 2014 heeft de Commissie na de presentatie van het verslag van het bemiddelingsorgaan de Tsjechische Republiek van haar definitieve standpunt in kennis gesteld. Daarbij herhaalde de Commissie dat de betrokken beschermingsmaatregel in het kader van het programma tot herstructurering en omschakeling van wijngaarden niet als subsidiabel kon worden beschouwd.

28. Met betrekking tot de begrotingsjaren 2007 tot en met 2009 merkte de Commissie op dat, aangezien de Commissie geen bezwaren tegen het ontwerpsteunprogramma had geuit, de Tsjechische Republiek wel degelijk had kunnen aannemen dat de betrokken maatregelen subsidiabel waren. Volgens de Commissie kon de Tsjechische Republiek na ontvangst van haar brief van 22 maart 2010 evenwel geen gewettigd vertrouwen in dat verband hebben. Om die reden was de Commissie van mening dat een financiële correctie gerechtvaardigd was voor alle uitgaven die waren gedaan na 22 maart 2010. Vervolgens stelde zij een financiële correctie voor de begrotingsjaren 2010 tot en met 2012 voor een totaalbedrag van 2 123 199,04 EUR voor.

29. Ten slotte heeft de Commissie op grond van artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 uitvoeringsbesluit (EU) 2015/103 van 16 januari 2015 (hierna: „litigieus uitvoeringsbesluit") aangenomen, waarbij bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het ELGF en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) aan EU-financiering werden onttrokken. [10]

10 PB 2015, L 16, blz. 33.

30. In het litigieuze uitvoeringsbesluit wees de Commissie de uitgaven van de Tsjechische Republiek uit het ELGF voor de betrokken beschermingsmaatregel in het kader van het programma tot herstructurering en omschakeling van wijngaarden voor de jaren 2010 tot en met 2012 voor een totaalbedrag van 2 123 199,04 EUR af.

31. Het Gerecht heeft het beroep van de Tsjechische Republiek tegen het litigieuze uitvoeringsbesluit bij het bestreden arrest verworpen.

IV. Vorderingen

32. Tegen dit arrest heeft de Tsjechische Republiek in haar memorie van 4 januari 2017 de onderhavige hogere voorziening ingesteld, waarbij zij het Hof heeft verzocht:

1) het bestreden arrest te vernietigen,

2) het litigieuze uitvoeringsbesluit nietig te verklaren, voor zover daarbij de door de Tsjechische Republiek gemaakte uitgaven voor een totaalbedrag van 2 123 199,04 EUR aan financiering worden onttrokken, en

3) de Europese Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure.

33. De Europese Commissie verzoekt het Hof:

1) de hogere voorziening af te wijzen en

2) rekwirante te verwijzen in de kosten.

34. Partijen hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en ter terechtzitting van 1 maart 2018 mondelinge opmerkingen gemaakt.

V. Juridische beoordeling

35. De Tsjechische Republiek voert drie middelen aan. Het eerste middel betreft schending van artikel 11 van verordening nr. 479/2008 in het bestreden arrest, het tweede middel betreft schending van artikel 5, lid 2, van de verordening, gelezen in samenhang met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, en het derde middel betreft de beoordeling van procedurefouten in de loop van de administratieve procedure.

A. Ontvankelijkheid en uitlegging van het eerste middel

36. Met het eerste middel van de hogere voorziening komt de Tsjechische Republiek op tegen de uiteenzetting van het Gerecht in de punten 83 tot en met 90, waarin het vaststelt dat de betrokken maatregelen in strijd zijn met artikel 11 van verordening nr. 479/2008. Afzonderlijk beschouwd kan dit middel niet-ontvankelijk lijken, daar het geen verband houdt met de beoordeling van een overeenkomstig middel door het Gerecht.

37. In hogere voorziening is het Hof immers enkel bevoegd om te oordelen over de rechtsbeslissing in eerste aanleg. Wanneer een partij een middel dat zij voor het Gerecht niet heeft aangevoerd, voor het eerst voor het Hof zou mogen aanvoeren tegen de voor het Gerecht bestreden maatregel, zou zij immers bij het Hof, met een beperkte bevoegdheid in hogere voorziening, een geschil aanhangig mogen maken met een ruimere strekking dan het geschil waarvan het Gerecht kennis heeft

genomen.[11]

38. In tegenstelling tot wat de Tsjechische Republiek beweert, volgt de ontvankelijkheid van dit middel ook niet uit het arrest in de zaken C-231/11 P tot en met C-233/11 P.[12] In dit geval was het middel, dat nieuw was in vergelijking met het betoog in eerste aanleg, immers gericht tegen een uiteenzetting van het Gerecht in het kader van de uitoefening van zijn volledige rechtsmacht ter zake van een concurrentiemaatregel. Zodoende had het Gerecht het voorwerp van het geschil reeds verruimd, zodat de desbetreffende bezwaren in hogere voorziening ontvankelijk waren.

39. De Tsjechische Republiek heeft echter daadwerkelijk in het kader van een middel inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel voor het Gerecht aangevoerd dat de betrokken maatregelen aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van artikel 11 van verordening nr. 479/2008 voldeden.[13]

40. Derhalve heeft het Gerecht de betwiste uiteenzetting betreffende artikel 11 van verordening nr. 479/2008 geformuleerd en zich bij zijn besluit daarop gebaseerd.

41. Hoewel de Tsjechische Republiek voor het Gerecht ook heeft beweerd dat zij niet wilde ingaan op de vraag van de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met artikel 11 van verordening nr. 479/2008, vloeit dit betoog voort uit de context, te weten uit het feit dat zij in wezen schending van artikel 5, lid 2, van de verordening aan de kaak stelde. In hetzelfde lid heeft de Tsjechische Republiek namelijk ook bevestigd dat de maatregel met artikel 11 verenigbaar is.[14]

42. Bijgevolg beschikt de Tsjechische Republiek over de mogelijkheid om in hogere voorziening tegen deze punten van het bestreden arrest op te komen.

43. Dat betekent echter niet dat de Tsjechische Republiek met dit middel in hogere voorziening rechtstreeks zou kunnen opkomen tegen de bevinding van de Commissie waarop het litigieuze uitvoeringsbesluit is gebaseerd, namelijk dat de betrokken steunmaatregelen in strijd zijn met artikel 11 van verordening nr. 479/2008. Dat zou immers betekenen dat in vergelijking met de vorderingen in eerste aanleg een nieuw middel tegen dit uitvoeringsbesluit zou worden aangevoerd. In hogere voorziening mag echter niet in rechte tegen het litigieuze besluit maar uitsluitend tegen het bestreden arrest worden opgekomen.

44. Deze kritiek op het arrest van het Gerecht heeft veeleer alleen kans van slagen met betrekking tot zijn juridische beoordeling. Het Gerecht heeft de betwiste uiteenzetting betreffende artikel 11 van verordening nr. 479/2008 geformuleerd in het kader van het voor hem aangevoerde eerste middel, dat net als het tweede middel in de onderhavige procedure betrekking had op schending van artikel 5, lid 2, van de verordening, gelezen in samenhang met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

45. Het is derhalve passend om de eerste twee door de Tsjechische Republiek aangevoerde middelen gezamenlijk in ogenschouw te nemen en om in dat verband het eerste middel in samenhang met het tweede onderdeel van het tweede middel te onderzoeken.

11 Arresten van 1 juni 1994, Commissie/Brazzelli Lualdi e.a. (C-136/92 P, EU:C:1994:211, punt 59); 1 februari 2007, Sison/Raad (C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 95), en 16 november 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Commissie (C-250/16 P, EU:C:2017:871, punt 29). Zie ook artikel 170, lid 1, tweede volzin, van het Reglement voor de procesvoering.

12 Arrest van 10 april 2014, Commissie e.a./Siemens Österreich e.a. (C-231/11 P–C-233/11 P, EU:C:2014:256, punt 102).

13 Punt 63 van de memorie van repliek.

14 Punt 10 van de repliek voor het Gerecht.

B. Eerste en tweede middel

46. Het tweede middel van de Tsjechische Republiek betreft schending van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 479/2008 (zie punt 1 infra), gelezen in samenhang met het rechtszekerheidsbeginsel (zie punt 2 infra) en het vertrouwensbeginsel (zie punt 3 infra). In dat verband houdt het betoog over artikel 11 verband met het tweede onderdeel van dit middel, waarin het rechtszekerheidsbeginsel aan de orde komt.

1. Eerste onderdeel van het tweede middel – Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 479/2008

47. De Tsjechische Republiek beroept zich op het feit dat de Commissie na de toezending van het steunprogramma overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 479/2008 geen bezwaren tegen de betrokken steunmaatregelen heeft gemaakt. Derhalve zou de Commissie deze maatregelen hebben goedgekeurd en zou zij deze achteraf niet meer kunnen afwijzen.

48. Het Gerecht gaat in op dat betoog in de punten 29 tot en met 67 van het bestreden arrest. Het stelt vast dat de uitsluiting van steun berust op artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 en dat artikel 5, lid 2, van verordening nr. 479/2008 zich niet tegen dit besluit verzet. Het feit dat de Commissie aanvankelijk geen bezwaar had, kan volgens het Gerecht niet worden beschouwd als een goedkeuring van de maatregel en evenmin een onweerlegbaar vermoeden staven dat de maatregel voldeed aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden.

49. Daarin kan dan ook geen onjuiste rechtsopvatting worden ontdekt.

50. Het betoog van de Tsjechische Republiek komt erop neer dat de bevoegdheid van de Commissie om op grond van artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 *achteraf* maatregelen aan Uniefinanciering te onttrekken, niet van toepassing is op maatregelen die onderhevig zijn aan een *voorafgaande* controle als bedoeld in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 479/2008.

51. Zoals het Gerecht vaststelt in de punten 31 tot en met 46 van het bestreden arrest, wordt dit standpunt niet gestaafd door de bewoordingen van de toepasselijke regelingen. Niet alleen sluiten artikel 5, lid 2, of andere bepalingen van verordening nr. 479/2008 een controle achteraf niet uit, maar bovendien wordt de bevoegdheid krachtens artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 met betrekking tot van tevoren gecontroleerde maatregelen evenmin op enigerlei wijze beperkt.

52. Hoewel de steunprogramma's volgens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 479/2008 van toepassing worden wanneer de Commissie niet tijdig bezwaar maakt, betekent dit, in tegenstelling tot wat de Tsjechische Republiek beweert, niet dat het uitgesloten zou zijn achteraf te controleren of de maatregelen in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de steunregels.

53. In overeenstemming met artikel 114 van verordening nr. 479/2008 is de betrokken steunmaatregel veeleer een interventie ter regulering van de landbouwmarkten in de zin van artikel 3, lid 1, onder b), van verordening nr. 1290/2005. Deze bepaling regelde bepaalde ELGF-uitgaven en was op het moment van het litigieuze uitvoeringsbesluit van de Commissie in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 neergelegd. Wanneer dergelijke uitgaven niet zijn gedaan in overeenstemming met het Unierecht, neemt de Commissie in overeenstemming met artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 uitvoeringshandelingen aan teneinde vast te stellen welke bedragen aan financiering door de Unie dienen te worden onttrokken.

54. Het algemene kader van deze bepalingen pleit eveneens voor de uitlegging van het Gerecht. Volgens vaste rechtspraak financieren de Europese landbouwfondsen alleen interventies die voldoen aan de Unievoorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten.[15] Bovendien wijst de Commissie er terecht op dat de steunprogramma's overeenkomstig artikel 4, lid 1, van verordening nr. 479/2008 met het Unierecht dienen te stroken.

55. Derhalve kan de Commissie helemaal niet eenzijdig uitgaven „legaliseren" die onverenigbaar zijn met de regelingen inzake Uniesteun, welke vroeger door de Raad werden uitgevaardigd en nu zelfs door de Raad en het Parlement tezamen worden uitgevaardigd. Zoals de Commissie terecht opmerkt, heeft het Gerecht derhalve zelfs al ingestemd met de onttrekking van maatregelen aan financiering van de Unie die eerder uitdrukkelijk door de Commissie waren aanvaard.[16] Dit moet a fortiori voor steunmaatregelen gelden die weliswaar onderhevig waren aan een voorafgaande beoordeling door de Commissie maar die alvast van toepassing waren geworden omdat de Commissie geen bezwaar ertegen had gemaakt.

56. In dit verband dient tevens rekening te worden gehouden met de praktische problemen die een tot drie maanden en in de tweede fase zelfs tot twee maanden beperkte voorafgaande controle met zich brengt in het geval van steunprogramma's die minstens potentieel zeer omvangrijk en complex zijn. Hoewel de Tsjechische Republiek aanvoert dat het Tsjechische programma erg beperkt was en dat het de betrokken steun helder presenteerde, dient er niettemin van te worden uitgegaan dat andere steunprogramma's veel omvangrijker en veel complexer zijn. Wanneer in dergelijke programma's onregelmatige steunmaatregelen „verborgen" zitten, dan kan het verzuim van de Commissie om deze onmiddellijk te ontdekken, niet tot gevolg hebben dat de landbouwfondsmiddelen in strijd met de steunregels dienen te worden gebruikt.

57. Hoewel de Tsjechische Republiek zich met recht afvraagt wat de functie van een voorafgaande controle is wanneer de Commissie nadien alsnog maatregelen waartegen zij in eerste instantie geen bezwaar had, van financiering kan uitsluiten, is het antwoord duidelijk: een dergelijke controle verkleint op zijn minst het risico dat er maatregelen zouden worden gefinancierd die niet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voldoen. Zoals hieronder nader zal worden toegelicht[17], kan hierdoor in bepaalde omstandigheden bovendien een gewettigd vertrouwen worden gecreëerd.

58. Voor het overige geeft de voorafgaande controle de Commissie ook de verantwoordelijkheid voor de verenigbaarheid van steunmaatregelen met de subsidiabiliteitsvoorwaarden. Althans theoretisch lijkt het denkbaar om de Commissie in geval van ernstige tekortkomingen bij de voorafgaande controle tot een schadevergoeding te verplichten.

59. Het eerste onderdeel van het tweede middel dient dus te worden afgewezen, aangezien het verzuim van de Commissie om op grond van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 479/2008 van tevoren bezwaar tegen steunmaatregelen aan te tekenen, de uitsluiting van deze maatregelen achteraf in overeenstemming met artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 niet in de weg staat.

15 Arresten van 7 februari 1979, Nederland/Commissie (11/76, EU:C:1979:28, punt 8); 10 november 1993, Nederland/Commissie (C-48/91, EU:C:1993:871, punt 14); 6 maart 2001, Nederland/Commissie (C-278/98, EU:C:2001:124, punt 38); 24 februari 2005, Griekenland/Commissie (C-300/02, EU:C:2005:103, punt 32), en 6 november 2014, Nederland/Commissie (C-610/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2349, punt 59).

16 Arresten van 30 september 2009, Nederland/Commissie (T-55/07, EU:T:2009:371, punt 97), en 25 februari 2015, Polen/Commissie (T-257/13, EU:T:2015:111, punt 53), laatstelijk impliciet bevestigd door het arrest van 7 juli 2016, Polen/Commissie (C-210/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:529, punt 43). Zie ook de aanhangige zaak C-120/17, Ministru kabinets (PB 2017, C 168, blz. 23).

17 Zie de punten 84 e.v. hieronder.

2. Tweede onderdeel van het tweede middel, gelezen in samenhang met het eerste middel – Rechtszekerheid

60. Met het tweede onderdeel van het tweede middel voert de Tsjechische Republiek schending van het rechtszekerheidsbeginsel aan.

61. Aangezien zij daarmee opnieuw insisteert op het feit dat het verzuim van de Commissie om bij de voorafgaande controle bezwaren op te werpen, neerkomt op een bindende goedkeuring van de betrokken maatregelen die nadien niet meer ter discussie kan worden gesteld, dient te worden verwezen naar de hierboven uiteengezette overwegingen betreffende het eerste onderdeel van het tweede middel: de voorafgaande controle heeft geen dergelijk effect.

62. Ook het niet-bindende karakter van de mededelingen van de Commissie doet daaraan niets af. De maatregel is immers niet door de eerste brief van de Commissie maar door het litigieuze uitvoeringsbesluit van financiering uitgesloten. De eerder geuite twijfels en bezwaren van de Commissie waren slechts waarschuwingen dat een dergelijke beslissing mogelijk zou volgen. Daarin kan geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel besloten liggen. In beginsel gaat het veeleer om een invulling van het beginsel van de loyale samenwerking met de lidstaat (artikel 4, lid 3, VEU).

63. Zoals in het eerste middel betoogt de Tsjechische Republiek in het tweede onderdeel van het tweede middel echter ook dat de betrokken maatregelen aan de subsidiabiliteitsregels voldeden.

64. In het kader van het rechtszekerheidsbeginsel is dit betoog enigszins verrassend, aangezien dit beginsel gewoonlijk als argument voor de handhaving van een rechtspositie wordt gebruikt en niet als een zelfstandig argument tegen een beschikking als het litigieuze uitvoeringsbesluit. Uiteindelijk gaat het hier echter eveneens om de handhaving van een positie, te weten de subsidiabiliteit van de betrokken maatregelen.

65. Het rechtszekerheidsbeginsel eist namelijk dat een regeling de belanghebbenden in staat stelt om een nauwkeurig beeld te krijgen van de omvang van de verplichtingen die hun bij deze regeling worden opgelegd, vooral wanneer daarmee financiële gevolgen gepaard gaan.[18] Derhalve mag de Commissie zich bij een correctie op het moment van de goedkeuring van de ELGF-rekeningen niet op een uitlegging baseren die, aangezien zij van de gewone betekenis van de gebruikte woorden afwijkt, geen verbindend karakter heeft.[19] A fortiori mag zij geen maatregel onverenigbaar met de subsidiabiliteitsvoorwaarden verklaren wanneer de betrokken maatregel wel aan deze voorwaarden voldoet. Rechtszekerheid betekent uiteraard ook dat men erop kan vertrouwen dat het recht zal worden geëerbiedigd.

66. Derhalve is het litigieuze uitvoeringsbesluit verenigbaar met het rechtszekerheidsbeginsel indien de uitgesloten maatregelen in strijd waren met de subsidiabiliteitsvoorwaarden. Het zou echter noch met zijn eigen rechtsgrondslag noch met het rechtszekerheidsbeginsel verenigbaar zijn, indien de maatregelen wel met de subsidiabiliteitsregels verenigbaar waren.

67. In zekere zin is dit de keerzijde van de beginselen die zich verzetten tegen het standpunt van de Tsjechische Republiek met betrekking tot de gevolgen van het stilzwijgen van de Commissie in de procedure van de voorafgaande controle overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 479/2008. Dat de correctie door de Commissie ondanks dit stilzwijgen toch mogelijk is, komt er namelijk op neer dat de naleving van de subsidiabiliteitsregels wordt gehandhaafd.

18 Arresten van 15 december 1987, Denemarken/Commissie (348/85, EU:C:1987:552, punt 19), en 21 juni 2007, ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, punten 25 en 26).

19 Arresten van 27 januari 1988, Denemarken/Commissie (349/85, EU:C:1988:34, punt 16); 1 oktober 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-209/96, EU:C:1998:448, punt 35); Frankrijk/Commissie (C-232/96, EU:C:1998:449, punt 37); Denemarken/Commissie (C-233/96, EU:C:1998:450, punt 38); Ierland/Commissie (C-238/96, EU:C:1998:451, punt 81), en Italië/Commissie (C-242/96, EU:C:1998:452, punt 29).

68. In punt 83 van het bestreden arrest heeft het Gerecht vastgesteld dat de bewoordingen van artikel 11, lid 3, van verordening nr. 1493/1999 en van artikel 11, lid 3, van verordening nr. 479/2008 duidelijk geen betrekking hebben op maatregelen inzake de bescherming van wijngaarden tegen schade veroorzaakt door dieren of vogels, zoals die welke in de betrokken beschermingsmaatregel zijn vervat.

69. Anders dan de Commissie meent, is deze vaststelling geen *obiter dictum*, maar een fundamenteel argument van het Gerecht. Bij gebrek aan een dergelijke vaststelling zou de Tsjechische Republiek kunnen aanvoeren dat er sprake is van een ontoereikende motivering omdat het Gerecht dan niet op een relevant betoog zou hebben geantwoord.

70. De vaststelling van het Gerecht berust echter op een onjuiste rechtsopvatting.

71. De Tsjechische Republiek werpt immers terecht op dat dergelijke beschermingsmaatregelen ten minste volgens de bewoordingen een verbetering van wijnbouwtechnieken in de zin van artikel 11, lid 3, onder c), van de desbetreffende verordening kunnen vormen. Immers, wanneer dergelijke beschermingsmaatregelen voorheen ontbraken, zorgt de invoering ervan zonder enige twijfel voor een verbetering van de wijnbouwtechnieken.

72. De overkoepelende begrippen „herstructurering en omschakeling van wijngaarden" die voor de betrokken maatregelen worden gebruikt, doen daaraan niets af. Zij kunnen weliswaar aldus worden uitgelegd dat de wijngaarden daadwerkelijk dienen te worden omgebouwd, maar ook maatregelen ter bescherming tegen schade door wild of vogels kunnen bouwtechnisch van aard zijn en met name de categorie van verbetering van wijnbouwtechnieken in de zin van artikel 11, lid 3, onder c), pleit voor een ruime uitlegging, waaronder ook methodische wijzigingen vallen wanneer deze uitsluitend betrekking hebben op het beheer van de wijngaarden.

73. Een uitsluiting van Uniesteun voor deze beschermingsmaatregelen kan hoogstens op de doelstelling van de betrokken soort steun worden gebaseerd.

74. In punt 89 van het bestreden arrest heeft het Gerecht dienaangaande vastgesteld dat het niet duidelijk is dat de betrokken maatregel de aanpassing van de productie aan de marktvraag bevordert of dat zij het concurrentievermogen van de wijnproducenten verbetert.

75. Hoewel deze vaststelling wat betreft de aanpassing aan de marktvraag begrijpelijk lijkt – maar daarover dient in de onderhavige procedure geen beslissing te worden genomen –, is zij wat betreft het concurrentievermogen niet overtuigend.

76. Zoals de Tsjechische Republiek terecht heeft aangevoerd, zorgt een vermindering van schade door wild en vogels namelijk voor een versterking van het concurrentievermogen van de wijnproducenten.

77. De aanpassing aan de marktvraag was de doelstelling van de steun in overeenstemming met artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1493/1999, welke in de periode voorafgaand aan de betrokken financiering van toepassing was. In overeenstemming met het hier relevante artikel 11, lid 1, van verordening nr. 479/2008 was de doelstelling echter ruimer dan dat. Volgens deze bepaling diende immers de versterking van het concurrentievermogen te worden bevorderd.

78. Anders dan de Commissie meent, volgt evenmin uit de overwegingen van verordening nr. 479/2008 dat de nieuwe regeling inhoudelijk met de oude regeling overeen dient te stemmen. Integendeel, de vijfde overweging spreekt van een ingrijpende wijziging die met name een versterking van het concurrentievermogen van de wijnproducenten met zich dient te brengen. Aanpassing aan de marktvraag wordt met betrekking tot maatregelen tot herstructurering en de omschakeling echter niet meer vermeld.

79. De Commissie is echter ook van mening dat de maatregelen tot herstructurering of omschakeling van wijngaarden niet bedoeld mogen zijn om bestaande productiestructuren te handhaven, maar dat zij een verdere ontwikkeling die kwalitatief van aard is, dienen na te streven.

80. Dit betoog is misschien wel overtuigend, maar geeft niet aan waarom maatregelen ter vermindering van schade door wild en vogels daaraan geen bijdrage zouden kunnen leveren. Hoewel de Commissie in dit verband benadrukt dat vogelverschrikkers en soortgelijke maatregelen al lang toegepast worden, betekent dit niet dat de Tsjechische steun geen verbetering ten opzichte van de bestaande praktijken zou nastreven. Daarvoor pleit overigens het niet-betwiste argument van de Tsjechische Republiek dat het productievolume sinds de invoering van de steun bijna verdrievoudigd is, wat erop wijst dat de productiemethoden zijn verbeterd.

81. Daarentegen heeft de Commissie, met name bij de vaststelling van het litigieuze uitvoeringsbesluit maar ook in de loop van de gerechtelijke procedure, verzuimd aan te tonen dat de specifieke gefinancierde maatregelen slechts de voortzetting van bestaande praktijken ondersteunden.

82. De opmerking van de Commissie dat artikel 14 van verordening nr. 479/2008 het mogelijk maakt om verzekeringen tegen schade door wild en vogels te ondersteunen, leidt evenmin tot een andere slotsom – integendeel. Daaruit blijkt immers dat de wetgever in beginsel bereid was om dergelijke schade weg te werken. Daarom is het nogal vreemd dat de betrokken steunmaatregelen van artikel 11 zouden worden uitgesloten.

83. Hieruit volgt dat het tweede onderdeel van het tweede middel zijn doel bereikt en dat het bestreden arrest dient te worden vernietigd.

3. Derde onderdeel van het tweede middel – Bescherming van het gewettigd vertrouwen

84. Na de hierboven uiteengezette bevindingen is het derde onderdeel van het tweede middel niet meer van belang. Voor het geval dat het Hof mijn zienswijze niet volgt en zou aannemen dat de maatregelen niet subsidiabel waren, zal ik het evenwel subsidiair onderzoeken.

85. Met dit betoog komt de Tsjechische Republiek op tegen de uiteenzetting van het Gerecht betreffende de bescherming van het gewettigd vertrouwen in de punten 96 tot en met 100 van het bestreden arrest.

86. Wat dat betreft, benadrukt het Gerecht in punt 96 dat de Commissie de Tsjechische Republiek geen precieze toezeggingen heeft gedaan. Overeenkomstig punt 97 waren dergelijke toezeggingen zelfs uitgesloten aangezien het stilzwijgen gedurende de voorafgaande controle volgens het Gerecht niet neerkwam op een besluit van de Commissie betreffende de verenigbaarheid met de subsidiabiliteitsvoorwaarden.

87. Deze uiteenzetting van het Gerecht is gebaseerd op de vaste rechtspraak dat het vertrouwensbeginsel door iedereen kan worden aangevoerd wanneer de overheid concrete toezeggingen heeft gedaan die bij de betrokken partij gegronde verwachtingen hebben gewekt.[20]

88. Bij nadere beschouwing in het licht van artikel 11 van verordening nr. 479/2008 ligt het feit dat de Commissie in de procedure overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 479/2008 geen bezwaren heeft gemaakt, echter zeer dicht bij een dergelijke toezegging.

20 Zie bijvoorbeeld arresten van 16 december 1987, Delauche/Commissie (111/86, EU:C:1987:562, punt 24); 18 juli 2007, EAR/Karatzoglou (C-213/06 P, EU:C:2007:453, punt 33), en 9 november 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punt 35).

89. Zelfs wanneer het Hof mijn uitlegging van artikel 11 van verordening nr. 479/2008 niet zou volgen, is het overeenkomstig deze bepaling althans niet volstrekt onredelijk om aan te nemen dat de betrokken steunmaatregelen met de subsidiabiliteitsvoorwaarden verenigbaar zijn. Dit wordt bevestigd door uitvoeringsverordening nr. 202/2013 van 8 maart 2013, aangezien de Commissie het blijkbaar noodzakelijk achtte om eerst expliciet vast te leggen dat maatregelen ter bescherming tegen schade door wild, vogels of hagel niet subsidiabel zijn.

90. In het licht van deze bijzondere omstandigheden dient het afzien van bezwaren in de loop van een voorafgaande controle bij wijze van uitzondering niet alleen als een vorm van stilzwijgen aangaande de verenigbaarheid te worden beschouwd maar als een goedkeuring van de steunmaatregelen.

91. Deze uitlegging wordt bevestigd door het onbetwiste argument van de Tsjechische Republiek dat het steunprogramma slechts acht bladzijden telde en dat de betrokken maatregel daarin helder werd uiteengezet. De Commissie had dus zonder twijfel de gelegenheid om tijdig bezwaar aan te tekenen en alle partijen dit geding te besparen.

92. De overige verklaringen van de Commissie tot op 3 december 2012 zijn bijzonder onduidelijk en rechtvaardigden op zijn minst de veronderstelling dat de betrokken maatregelen toch in overeenstemming waren met de toepasselijke steunregels.

93. *In de eerste plaats* volgt uit de mededeling van 20 februari 2009 dat de Commissie reeds aan de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen met de steunregels twijfelde toen zij het steunprogramma een tweede keer ter beoordeling voorgelegd kreeg. Niettemin heeft zij toen geen bezwaar aangetekend. Daarom was het niet onredelijk om aan te nemen dat die twijfels aan het einde van de termijn waren weggenomen of dat zij slechts betrekking hadden op de steunperiodes in het verleden.

94. *In de tweede plaats* waren de hierboven genoemde mededeling, de mededeling van 22 maart 2010 en de notulen van 31 januari 2011 immers uitsluitend gebaseerd op de voordien geldende verordening nr. 1493/1999. Zoals reeds hierboven is uiteengezet [21], onderscheidt deze regeling zich wat betreft de doelstelling van de steun echter in een cruciale zin van verordening nr. 479/2008.

95. Pas in haar mededeling van 3 december 2012 beroept de Commissie zich ook op verordening nr. 479/2008. Op dat moment was de betrokken steun echter reeds uitgevoerd, want de Commissie heeft alleen de steun voor de jaren 2010 tot en met 2012 aan financiering onttrokken.

96. Ondanks deze ernstige communicatiestoornissen aan de kant van de Commissie vind ik een eventueel vertrouwen van de Tsjechische Republiek op de subsidiabiliteit van de betrokken maatregelen, ten minste sinds de mededeling van 20 februari 2009, echter niet meer beschermenswaardig.

97. Er bestaan weliswaar situaties waarin tegenstrijdige verklaringen van de Commissie in een onduidelijke juridische situatie een gewettigd vertrouwen kunnen doen ontstaan, maar wanneer een lidstaat financieringsmiddelen van de Unie gebruikt, dient daarmee uiterst zorgvuldig te worden omgesprongen. Daarom nopen zelfs kleine twijfels betreffende de subsidiabiliteit van bepaalde maatregelen tot een raadpleging van de Commissie. Ten minste sinds de mededeling van de Commissie van 20 februari 2009 was er sprake van dergelijke twijfels.

21 Punten 74-77.

98. Het betoog van de Tsjechische Republiek dat deze mededeling geen verbindend karakter had, doet daar niets aan af. Of vertrouwen al dan niet gewettigd is, heeft immers niets met een dergelijk verbindend karakter te maken. Veeleer is de beschermenswaardigheid van vertrouwen uitgesloten zodra de betrokken partij over informatie beschikt die twijfels doet rijzen.

99. Indien het Hof op het derde onderdeel van het tweede middel zou ingaan, zou dit dus moeten worden afgewezen.

C. Derde middel – Procedure voorafgaand aan het litigieuze uitvoeringsbesluit

100. Met het derde middel, dat ik eveneens slechts subsidiair zal nagaan, komt de Tsjechische Republiek op tegen de uiteenzetting van het Gerecht met betrekking tot het tweede middel in eerste aanleg. Uiteindelijk gaat het hier om het feit dat, hoewel de Commissie studies voor de boekjaren 2007-2008 en 2008-2009 heeft verricht en zij de Tsjechische Republiek wat betreft de resultaten daarvan ook heeft gehoord, het litigieuze uitvoeringsbesluit echter de erkende uitgaven voor de jaren 2010 tot en met 2012 verlaagt. De Tsjechische Republiek stelt dat zij zich daarover niet voldoende heeft kunnen uitspreken.

101. Het Gerecht heeft zich in de punten 110 tot en met 114 van het bestreden arrest gebaseerd op het feit dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de Commissie in het geval van aanhoudende onregelmatigheden die een financiële correctie rechtvaardigen, na de schriftelijke mededeling van de controleresultaten bevoegd en zelfs verplicht is om dit bij de vaststelling van de periode waarop die financiële correctie betrekking heeft, in aanmerking te nemen. [22]

102. Het Gerecht geeft een uitvoerige motivering, maar verzuimt het doorslaggevende punt aan te halen: indien de Commissie door de voortzetting van niet-subsidiabele maatregelen een correctie tot buiten het tijdsbestek van een controle laat doorlopen, dan had de lidstaat in beginsel reeds tijdens de controle voldoende gelegenheid om zijn mening kenbaar te maken over de vraag of de maatregel al dan niet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voldoet.

103. De Tsjechische Republiek merkt weliswaar terecht op dat het litigieuze uitvoeringsbesluit bij de vermindering van de financiering niet alleen na de periode van de controle doorliep maar een heel andere periode na de onderzochte jaren betrof, maar zij concludeert daaruit ten onrechte dat de Commissie de wettigheid van de steunmaatregelen in de eerdere jaren heeft erkend zodat de verrichte raadplegingen niet meer toereikend waren.

104. Veeleer blijkt uit de brief van 22 april 2014 dat de Commissie met betrekking tot de eerdere periode daadwerkelijk van een gewettigd vertrouwen van de Tsjechische Republiek is uitgegaan. De Commissie handhaafde evenwel haar standpunt dat de steunmaatregelen niet aan de subsidiabiliteitsregels voldeden.

105. Derhalve dient het bezwaar van de Tsjechische Republiek te worden afgewezen.

106. Voorts maakt de Tsjechische Republiek er bezwaar tegen dat het Gerecht is voorbijgegaan aan het feit dat de rechtsgrondslag voor de steun in de tussentijd is veranderd. Deze rechtsgrondslag is echter vermeld in de mededeling van 3 december 2012. Daarna had de Tsjechische Republiek in de arbitrageprocedure voldoende gelegenheid om op het standpunt van de Commissie in te gaan.

22 Arrest van 9 januari 2003, Griekenland/Commissie (C-157/00, EU:C:2003:5, punt 45).

107. Bovendien voert de Tsjechische Republiek aan dat zij pas na het verslag van de arbitrage-instantie in de mededeling van 22 april 2014 heeft vernomen dat de Commissie haar gewettigde vertrouwen in de rechtmatigheid van de steunmaatregelen weliswaar in beginsel erkende maar dat deze erkenning als gevolg van de mededeling van 22 maart 2010 weer was weggevallen. Volgens de Tsjechische Republiek heeft zij niet op dit argument kunnen reageren.

108. Ook dit betoog is niet overtuigend. Zoals met name volgt uit het verslag van de arbitrage-instantie [23], beriep de Tsjechische Republiek zich reeds vóór de brief van 22 april 2014 op het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en diende zij derhalve in overweging te nemen welke mededelingen van de Commissie een dergelijk vertrouwen konden aantasten. Bijgevolg had zij ten aanzien van de Commissie al eerder op deze kwesties kunnen ingaan. Ook na deze mededeling van de Commissie bleven er echter nog op zijn minst verschillende maanden over waarin de Tsjechische Republiek op de brief had kunnen reageren, alvorens de Commissie uiteindelijk het litigieuze uitvoeringsbesluit nam.

109. Bovendien speelt de oorspronkelijke erkenning van het gewettigde vertrouwen in het voordeel van de Tsjechische Republiek. Eerder wilde de Commissie veel grotere bedragen aan financiering onttrekken. Een voordeel dat berust op het betoog van de begunstigde, vereist gewoonlijk echter geen verdere raadpleging.

110. In punt 115 van het bestreden arrest heeft het Gerecht daarnaast vastgesteld dat bij de uitbreiding van de correctie in de tijd de procedurele bepalingen van artikel 11, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 885/2006 niet hoeven te worden nageleefd.

111. In dit verband dient te worden benadrukt dat de procedurele regels waarin bij verordening nr. 885/2006 is voorzien, en waarop de Tsjechische Republiek zich beroept, op het moment van het litigieuze uitvoeringsbesluit, dat wil zeggen op 16 januari 2015, niet meer van toepassing waren. De Commissie had deze reeds met ingang van 31 december 2014 ingetrokken. [24] Overeenkomstige regelingen waren ten tijde van de feiten neergelegd in artikel 34 van uitvoeringsverordening nr. 908/2014.

112. Deze regelingen vereisen echter net zomin als artikel 11 van verordening nr. 885/2006 dat de Commissie de verlaging van de financiering op onderzoekshandelingen zou baseren. Alleen dergelijke onderzoekshandelingen vooronderstellen evenwel de specifieke raadplegingsprocedures waarvan de Tsjechische Republiek het gebrek aan de kaak stelt.

113. Indien het Hof op het derde middel zou ingaan, zou dit derhalve in zijn geheel moeten worden afgewezen.

VI. Bij het Gerecht ingesteld beroep

114. Overeenkomstig artikel 61, lid 1, van het Statuut van het Hof van Justitie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, of deze voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.

115. In het onderhavige geval is de zaak in staat van wijzen. Blijkens de in de punten 63 tot en met 83 hierboven uiteengezette redenen dient het beroep te worden toegewezen en dient het litigieuze uitvoeringsbesluit nietig te worden verklaard.

23 Bijlage A.11 bij het bij het Gerecht ingestelde beroep.

24 Artikel 44, onder c), van gedelegeerde verordening (EU) nr. 907/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de betaalorganen en andere instanties, het financieel beheer, de goedkeuring van de rekeningen, de zekerheden en het gebruik van de euro (PB 2014, L 255, blz. 18).

VII. Kosten

116. Overeenkomstig artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof de zaak zelf afdoet. Overeenkomstig artikel 138, lid 1, van dit Reglement, dat krachtens artikel 184, lid 1, ervan op de procedure in hogere voorziening van toepassing is, wordt, voor zover dit is gevorderd, de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten.

117. Aangezien de Tsjechische Republiek in het gelijk is gesteld en dit heeft gevorderd, dient de Commissie te worden verwezen in de kosten.

VIII. Conclusie

118. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het arrest van 20 oktober 2016, Tsjechische Republiek/Commissie (T-141/15, EU:T:2016:621), wordt vernietigd.

2) Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/103 van de Commissie van 16 januari 2015 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) wordt nietig verklaard, voor zover daarbij de door de Tsjechische Republiek gemaakte uitgaven voor een totaalbedrag van 2 123 199,04 EUR aan financiering worden onttrokken.

3) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten."