Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 12. april 2018 [1]

Sag C-4/17 P

Den Tjekkiske Republik
mod

Europa-Kommissionen

»Appel – EGFL – udelukkelse af visse udgifter fra EU-finansiering – udgifter afholdt af Den Tjekkiske Republik – beskyttelse af vindyrkningsarealer mod vildt og fugle – retssikkerhed – berettiget forventning – retten til at blive hørt«

I. Indledning

1. Parterne i denne sag gør det ikke let for Domstolen. Kommissionens adfærd forud for sagen kan selv med den bedste vilje ikke anerkendes som god forvaltning. Den Tjekkiske Republik forsøgte dog heller ikke rettidigt at rydde fejl og tvivl af vejen, men insisterer fortsat på at drage en fordel af Kommissionens fejl. Derudover glemmer denne medlemsstat næsten at fremføre de argumenter, som i sidste ende faktisk fører til succes.

2. Sagens realitet drejer sig om, hvorvidt beskyttelse af vindyrkningsarealer mod vildt og fugle er en form for omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer, navnlig en forbedring af driftsmetoder. I tilknytning hertil er der spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen skal anfægte en sådan foranstaltning ved den første forelæggelse af et støtteprogram, såfremt den er af den opfattelse, at foranstaltningen ikke kan anerkendes.

3. Baggrunden er EU-støtten til vindyrkning i henhold til forordning nr. 479/2008 [2]. I henhold til denne ordning måtte medlemsstaterne kun støtte visse, endeligt definerede foranstaltninger, og de planlagte støtteforanstaltninger skulle fastlægges i et støtteprogram. Dette program indsendte de til Kommissionen, som kunne formulere indvendinger inden for en frist på tre måneder.

II. Retsforskrifter

4. Den retlige ramme er kendetegnet ved en vis kompleksitet samt stadige ændringer af de relevante bestemmelser.

1 – Originalsprog: tysk.

2 – Rådets forordning (EF) nr. 479/2008 af 29.4.2008 om den fælles markedsordning for vin, om ændring af forordning (EF) nr. 1493/1999, (EF) nr. 1782/2003, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 3/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2392/86 og (EF) nr. 1493/1999 (EUT 2008, L 148, s. 1).

A. Støtteordningerne

5. Artikel 5 i forordning nr. 479/2008 regulerede forelæggelsen af støtteprogrammer til vindyrkning for Kommissionen:

»1. Alle de i bilag II opførte producentmedlemsstater forelægger, første gang senest den 30. juni 2008, Kommissionen et udkast til et femårigt støtteprogram, der indeholder foranstaltninger i overensstemmelse med dette kapitel.

[…]

2. Støtteprogrammerne iværksættes tre måneder efter, at de er blevet forelagt Kommissionen.

Hvis det forelagte støtteprogram ikke opfylder betingelserne i dette kapitel, underretter Kommissionen medlemsstaten herom. I så fald forelægger medlemsstaten Kommissionen et ændret støtteprogram. Det ændrede støtteprogram iværksættes to måneder efter, at det er blevet anmeldt, medmindre det fortsat ikke opfylder betingelserne i dette kapitel, i hvilket tilfælde dette afsnit finder anvendelse.

3. […]«

6. Artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 479/2008 nævnte i litra c) »omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer i overensstemmelse med artikel 11« som støtteberettigede foranstaltninger. Artikel 11 definerede disse foranstaltninger således:

»1. Formålet med foranstaltningerne til omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer er at øge vinproducenternes konkurrenceevne.

2. […]

3. Støtten til omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer kan kun dække en eller flere af følgende aktiviteter:

a) sortsomstilling, også ved hjælp af dobbeltpodning

b) flytning af vindyrkningsarealer

c) forbedring af driftsmetoder.

Der ydes ikke støtte til den normale fornyelse af udtjente vindyrkningsarealer.

4. […]«

7. Artikel 11, stk. 2, i den tidligere gældende forordning (EF) nr. 1493/1999[3] indeholdt endnu følgende bestemmelse om formålet med foranstaltninger til omstrukturering og omstilling, som imidlertid ikke længere forekommer i forordning nr. 479/2008:

»Ordningens mål er at tilpasse produktionen til efterspørgslen på markedet.«

3 – Rådets forordning af 17.5.1999 om den fælles markedsordning for vin (EFT 1999, L 179, s. 1).

8. Ved gennemførelsesforordning (EU) nr. 202/2013 [4] indførte Kommissionen følgende bestemmelse i artikel 6 i forordning (EF) nr. 555/2008 [5]:

»Følgende operationer er ikke støtteberettigede:

[…]

b) beskyttelse mod skader forårsaget af vilde dyr, fugle eller haglbyger

[…]«

9. I henhold til artikel 114 i forordning nr. 479/2008 udgjorde den omtvistede støtteforanstaltning en intervention til regulering af landbrugsmarkederne, jf. artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1290/2005 [6]. Sidstnævnte bestemmelse regulerede visse udgifter for Den Europæiske Garantifond for Landbruget (herefter »EGFL«) og findes nu i artikel 4, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1306/2013 [7].

B. Kontrolbestemmelserne

10. I henhold til artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 (tidligere artikel 31 i forordning nr. 1290/2005) kan Kommissionen efterfølgende udelukke visse udgifter fra finansieringen:

»Når Kommissionen konstaterer, at de udgifter, som er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 1, og artikel 5, ikke er afholdt i overensstemmelse med EU-retten, […] vedtager [den] gennemførelsesretsakter, der afgør, hvilke beløb der skal udelukkes fra Unionens finansiering. […]«

11. Artikel 11 i forordning (EF) nr. 885/2006 [8] regulerer den procedure, der skal gennemføres forud for Kommissionens beslutning om at udelukke visse beløb:

»1. Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt i overensstemmelse med EF-reglerne, meddeler den den pågældende medlemsstat sine resultater og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidig overholdes.

Meddelelsen skal indeholde en henvisning til denne artikel. Medlemsstaten skal afgive svar inden for to måneder efter modtagelsen af meddelelsen, og Kommissionen kan ændre sit standpunkt under hensyn hertil. I behørigt begrundede tilfælde kan Kommissionen forlænge besvarelsesfristen.

Efter udløbet af besvarelsesfristen indkalder Kommissionen til et bilateralt møde, og de to parter søger at nå frem til en aftale om de foranstaltninger, der skal træffes, og en vurdering af overtrædelsens omfang og den økonomiske skade, der er påført EF-budgettet.

4 – Kommissionens gennemførelsesforordning af 8.3.2013 om ændring af forordning (EF) nr. 555/2008 for så vidt angår forelæggelsen af støtteprogrammer inden for vinsektoren og handel med tredjelande (EUT 2013, L 67, s. 10).

5 – Kommissionens forordning af 27.6.2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 479/2008 om den fælles markedsordning for vin for så vidt angår støtteprogrammer, samhandel med tredjelande, produktionskapacitet og kontrol i vinsektoren (EUT 2008, L 170, s. 1)

6 – Rådets forordning af 21.6.2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT 2005, L 209, s. 1).

7 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549).

8 – Kommissionens forordning af 21.6.2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår godkendelse af betalingsorganer og andre organer og regnskabsafslutning for EGFL og ELFUL (EUT 2006, L 171, s. 90), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 375/2012 af 2.5.2012 om ændring af forordning (EF) nr. 885/2006 (EUT 2012, L 118, s. 4).

2. Senest to måneder efter modtagelsen af referatet af det bilaterale møde, der er omhandlet i stk. 1, tredje afsnit, afgiver medlemsstaten alle oplysninger, som der blev anmodet om på mødet, eller alle andre oplysninger, som den anser for nyttige for den igangværende undersøgelse.

I behørigt begrundede tilfælde kan Kommissionen efter en begrundet anmodning fra medlemsstaten give tilladelse til en forlængelse af den i første afsnit omhandlede periode. Anmodningen rettes til Kommissionen inden udløbet af denne periode.

Efter udløbet af den i første afsnit omhandlede periode meddeler Kommissionen formelt medlemsstaten sine konklusioner på grundlag af de oplysninger, som den har modtaget som led i proceduren for efterprøvende regnskabsafslutning. I meddelelsen vurderes de udgifter, som Kommissionen agter at udelukke fra EF-finansiering i henhold til artikel 31 i forordning (EF) nr. 1290/2005, og henvises til artikel 16, stk. 1, i denne forordning.

3. Medlemsstaten meddeler Kommissionen, hvilke korrigerende foranstaltninger den har truffet for at efterleve EF-reglerne, og datoen for den konkrete iværksættelse af disse.

Kommissionen træffer om fornødent efter at have undersøgt en rapport udarbejdet af forligsorganet i henhold til kapitel 3 i denne forordning en eller flere beslutninger i henhold til artikel 31 i forordning (EF) nr. 1290/2005 med henblik på at udelukke de udgifter, der er afholdt, uden at EF's regler er overholdt, fra EF-finansiering, indtil medlemsstaten rent faktisk har truffet de korrigerende foranstaltninger.

[…]«

12. Artikel 12-16 i forordning nr. 885/2006 indeholder bestemmelser om en forligsprocedure, hvor den berørte medlemsstat og Kommissionen skal søge at opnå en mindelig løsning.

13. Forordning nr. 885/2006 blev med virkning fra den 1. januar 2015 erstattet af gennemførelsesforordning (EU) nr. 908/2014[9], som indeholder lignende bestemmelser.

III. Tvistens baggrund

14. I henhold til Rettens dom af 20. oktober 2016, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen (T-141/15, EU:T:2016:621, præmis 1-17, herefter »den appellerede dom«), kan sagens baggrund sammenfattes som gjort i de følgende punkter.

15. Den 9. juli 2008 forelagde Den Tjekkiske Republik i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 479/2008 Kommissionen et forslag til et støtteprogram for budgetperioden 2009-2014. En af foranstaltningerne i programforslaget var en foranstaltning til at beskytte vindyrkningsarealer mod vildt og fugle, som skulle gennemføres enten med mekaniske midler, dvs. ved indhegning af vindyrkningarealer eller ved forskellige skræmmeanlæg, eller alternativt med aktive midler, hvor mennesker skræmmer vildtet eller fuglene væk.

9 – Kommissionens gennemførelsesforordning af 6.8.2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår betalingsorganer og andre organer, økonomisk forvaltning, regnskabsafslutning, regler om kontroller, sikkerhedsstillelse og åbenhed (EUT 2014, L 255, s. 59).

16. Ved skrivelse af 8. oktober 2008 fremsatte Kommissionen indsigelser mod det ovenfor nævnte forslag i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008. Kommissionens indsigelser vedrørte imidlertid ikke den omhandlede beskyttelsesforanstaltning. Den Tjekkiske Republik reviderede forslaget i lyset af Kommissionens indsigelser og sendte den 12. februar 2009 et nyt forslag til Kommissionen. Det nye forslag indeholdt igen den omhandlede beskyttelsesforanstaltning i uændret form. Kommissionen fremsatte ikke yderligere indsigelser inden for fristen på to måneder, dvs. inden den 12. april 2009.

17. Den 20. februar 2009 sendte Kommissionen imidlertid Den Tjekkiske Republik en meddelelse i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006 i forbindelse med en undersøgelse, der blev gennemført under sagsnummer VT/VI/2009/101/CZ med det formål at kontrollere, om Den Tjekkiske Republiks foranstaltninger til omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer var i overensstemmelse med betingelserne for at yde støtte på dette område for et tidligere regnskabsår, nemlig 2007/2008. Denne meddelelse er affattet som følger (uddrag):

»Dette resultat gør det imidlertid tydeligt, at omstruktureringsforanstaltningerne i det væsentlige var begrænset til uden yderligere indgreb at beskytte det eksisterende vindyrkningsareal mod dyr. Denne tilgang er problematisk med hensyn til overholdelse af artikel 11, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1493/1999, hvorefter ordningens formål er at tilpasse produktionen til efterspørgslen på markedet. Såfremt omstruktureringen i Den Tjekkiske Republik kun er begrænset til at beskytte det eksisterende vindyrkningsareal mod dyr, er udgifterne *prima facie* ikke støtteberettigede, da de ikke er forbundet med de i forordningen fastsatte krav.«

18. I samme skrivelse erklærede Kommissionen, at de tjekkiske myndigheder »skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe mangler og manglende overholdelse«.

19. Ved skrivelse af 22. september 2009 meddelte Kommissionen, at den agtede at gennemføre en yderligere kontrolundersøgelse under sagsnummer VT/VI/2009/004/CZ. Undersøgelsen skulle vedrøre omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealerne i Den Tjekkiske Republik i regnskabsåret 2008/2009.

20. I en meddelelse af 22. marts 2010 i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006 konstaterede Kommissionen i forbindelse med undersøgelsen under sagsnummer VT/VI/2009/004/CZ navnlig følgende:

»Ved kontrollen på stedet var revisionsholdet i tvivl om, hvorvidt aktiv og passiv beskyttelse mod fugle og vildt er støtteberettigede foranstaltninger i forbindelse med omstrukturering og omstilling.«

21. Desuden meddelte Kommissionen i samme dokument Den Tjekkiske Republik, at »aktiv og passiv beskyttelse mod fugle og vildt ikke kan anses for en ny foranstaltning, hvormed dyrkningen af vindyrkningsarealerne forbedres på en sådan måde, at produktionen skal tilpasses til efterspørgslen på markedet«. Endelig mindede Kommissionen i meddelelsen om, »at det er fastsat entydigt i forordning nr. 1493/99, at målet [med omstruktureringsforanstaltningen] består i at tilpasse produktionen til efterspørgslen på markedet«.

22. Den 31. januar 2011 sendte Kommissionen Den Tjekkiske Republik en protokol over et bilateralt møde om de to nævnte undersøgelser, der i henhold til artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 885/2006 blev afholdt den 13. december 2010 mellem repræsentanter for Den Tjekkiske Republik og Kommissionens egne tjenestegrene.

23. I protokollen indtog Kommissionen det standpunkt, at de udgifter, der var blevet afholdt i Den Tjekkiske Republik i forbindelse med den omhandlede beskyttelsesforanstaltning, ikke udgjorde støtteberettigede udgifter, og anmodede Den Tjekkiske Republik om det præcise beløb for de for regnskabsårene 2008-2010 anmeldte udgifter. Kommissionen påberåbte sig også i denne protokol formålet med foranstaltninger til omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer i henhold til forordning nr. 1493/1999, nemlig tilpasning af produktionen til efterspørgslen på markedet.

24. I øvrigt henviste Kommissionen fra den 31. januar 2011 til de to førnævnte undersøgelser i indledningen til al sin korrespondance vedrørende denne sag.

25. Den 3. december 2012 sendte Kommissionen Den Tjekkiske Republik en meddelelse i henhold til artikel 11, stk. 2, tredje afsnit, og artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 885/2006. I denne meddelelse bekræftede og præciserede Kommissionen sin opfattelse af, at de former for aktiv og passiv beskyttelse af vindyrkningsarealer, som Den Tjekkiske Republik havde planlagt, ikke er omfattet af konceptet for omstrukturering og omstilling i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1493/1999 og artikel 11 i forordning nr. 479/2008. I denne forbindelse foreslog Kommissionen en finansiel korrektion på 52 347 157,43 tjekkiske kroner (CZK) og 11 984 289,94 EUR for budgetperioden 2007-2010, idet regnskabsårene 2007 og 2008 var underlagt anvendelsen af forordning nr. 1493/1999 og de øvrige regnskabsår anvendelsen af forordning nr. 479/2008.

26. Efter anmodning fra Den Tjekkiske Republik af 17. januar 2013 afholdt forligsorganet et møde den 19. juni 2013 og offentliggjorde den 2. juli 2013 en endelig rapport om forligsproceduren under nummer 13/CZ/552. I denne rapport anbefalede forligsorganet Kommissionen, at der ikke skulle foreslås finansielle korrektioner for udgifterne i forbindelse med det samlede støtteprogram for perioden 2009-2014, og at de foreslåede finansielle korrektioner skulle tages op til fornyet overvejelse.

27. Ved skrivelse af 22. april 2014 sendte Kommissionen, efter at have fået forelagt forligsorganets rapport, en endelig udtalelse til Den Tjekkiske Republik. I denne udtalelse bekræftede Kommissionen sin opfattelse af, at den omhandlede beskyttelsesforanstaltning ikke kunne anses for tilladt under omstrukturerings- og omstillingsprogrammet for vindyrkningsarealer.

28. For så vidt angår regnskabsårene 2007-2009 konstaterede Kommissionen, at Den Tjekkiske Republik på grund af manglende indsigelser fra Kommissionen mod forslaget til støtteprogrammet for den omhandlede beskyttelsesforanstaltning med rette kunne lægge til grund, at der var tale om støtteberettigede foranstaltninger. Efter Kommissionens opfattelse kunne Den Tjekkiske Republik imidlertid ikke have sådanne berettigede forventninger efter modtagelsen af Kommissionens skrivelse af 22. marts 2010. Kommissionen var derfor af den opfattelse, at en finansiel korrektion var berettiget for alle udgifter, der er afholdt efter den 22. marts 2010. Efterfølgende foreslog den en finansiel korrektion for regnskabsårene 2010-2012 på i alt 2 123 199,04 EUR.

29. Endelig vedtog Kommissionen på grundlag af artikel 52 i forordning nr. 1306/2013 gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/103 af 16. januar 2015 (herefter »den omtvistede gennemførelsesafgørelse«), hvorved visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af EGFL og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), udelukkes fra EU-finansiering [10].

30. I den omtvistede gennemførelsesafgørelse afviste Kommissionen Den Tjekkiske Republiks udgifter inden for rammen af EGFL til den omhandlede beskyttelsesforanstaltning under omstrukturerings- og omstillingsprogrammet for vindyrkningsarealer for årene 2010-2012 på i alt 2 123 199,04 EUR.

10 – EUT 2015, L 16, s. 33.

31. Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen i det af Den Tjekkiske Republik anlagte søgsmål til prøvelse af den omtvistede gennemførelsesafgørelse.

IV. Påstande

32. Ved processkrift af 4. januar 2017 har Den Tjekkiske Republik iværksat den foreliggende appel til prøvelse af denne dom og nedlagt følgende påstande:

1) Den appellerede dom ophæves.

2) Den omtvistede gennemførelsesafgørelse annulleres, for så vidt som den udelukker udgifter på i alt 2 123 199,04 EUR, som Den Tjekkiske Republik har afholdt, fra finansiering.

3) Europa-Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

33. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Appellen forkastes.

2) Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

34. Procesdeltagerne har afgivet skriftlige indlæg og fremsat bemærkninger i retsmødet den 1. marts 2018.

V. Retlig bedømmelse

35. Den Tjekkiske Republik har gjort tre appelanbringender gældende. Med det første appelanbringende har den anført, at den appellerede dom indebærer en tilsidesættelse af artikel 11 i forordning nr. 479/2008, med det andet, at der er sket en tilsidesættelse af forordningens artikel 5, stk. 2, sammenholdt med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og med det tredje, at bedømmelsen af procedurefejl i den administrative procedure er fejlagtig.

A. Formaliteten vedrørende det første appelanbringende

36. Med sit første anbringende har Den Tjekkiske Republik anfægtet Rettens bemærkninger i præmis 83-90, hvori denne fastslog, at de omtvistede foranstaltninger er uforenelige med artikel 11 i forordning nr. 479/2008. Ved en isoleret betragtning kan dette anbringende forekomme uantageligt til realitetsbehandling, idet det ikke omhandler Rettens bedømmelse af et tilsvarende anbringende.

37. Under en appel har Domstolen nemlig kun kompetence til at tage stilling til den retlige afgørelse, der er blevet truffet i første instans. Anerkendelse af en adgang for en part til først for Domstolen at fremføre et anbringende mod den for Retten anfægtede foranstaltning, som parten ikke har anført for Retten, ville være ensbetydende med at give ham ret til at forelægge Domstolen – der har en begrænset kompetence i appelsager – en mere omfattende tvist end den, der blev forelagt Retten [11].

11 – Dom af 1.6.1994, Kommissionen mod Brazzelli Lualdi m.fl. (C-136/92 P, EU:C:1994:211, præmis 59), af 1.2.2007, Sison mod Rådet (C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 95), og af 16.11.2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik mod Kommissionen (C-250/16 P, EU:C:2017:871, præmis 29). Jf. også procesreglementets artikel 170, stk. 1, andet punktum.

38. I modsætning til, hvad Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, følger det heller ikke af dommen i sag C-231/11 P – C-233/11 P [12], at dette anbringende skal antages til realitetsbehandling. I nævnte tilfælde var det nye anbringende i forhold til det, der var blevet fremført i første instans, nemlig rettet mod bemærkninger, som Retten havde foretaget i udøvelse af sin beføjelse til ubegrænset efterprøvelse af en konkurrenceretlig sanktion. Dermed havde allerede Retten udvidet sagens genstand, således at tilsvarende indvendinger også var tilladt i appelsagen.

39. Imidlertid gjorde Den Tjekkiske Republik faktisk i forbindelse med et klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet gældende for Retten, at de omtvistede foranstaltninger opfyldte støttebetingelserne i henhold til artikel 11 i forordning nr. 479/2008 [13].

40. Retten fremsatte tilsvarende de anfægtede bemærkninger vedrørende artikel 11 i forordning nr. 479/2008 og støttede sin afgørelse herpå.

41. For Retten hævdede Den Tjekkiske Republik ganske vist også, at den ikke ville kommentere spørgsmålet om den omtvistede foranstaltnings forenelighed med artikel 11 i forordning nr. 479/2008, men dette argument skyldes konteksten, nemlig det forhold, at Den Tjekkiske Republik i det væsentlige gjorde en tilsidesættelse af forordningens artikel 5, stk. 2, gældende. I samme afsnit bekræftede Den Tjekkiske Republik nemlig også, at foranstaltningen er forenelig med artikel 11 [14].

42. Den Tjekkiske Republik kan derfor i appelsagen anfægte disse punkter i den appellerede dom.

43. Det betyder imidlertid ikke, at Den Tjekkiske Republik med dette anbringende i appelsagen direkte kan anfægte Kommissionens konstatering af, at de omtvistede foranstaltninger er uforenelige med artikel 11 i forordning nr. 479/2008, hvorpå den omtvistede gennemførelsesafgørelse er støttet. Dette ville nemlig udgøre et nyt anbringende mod denne gennemførelsesafgørelse i forhold til sagen i første instans. I appelsagen må den omtvistede afgørelse imidlertid ikke anfægtes, idet det kun er den appellerede dom, der kan anfægtes.

44. Denne kritik af Rettens dom kan derimod kun have virkning med hensyn til den retlige vurdering, som Retten har foretaget. Retten fremsatte de omhandlede bemærkninger til artikel 11 i forordning nr. 479/2008 inden for rammerne af det første anbringende, der blev fremført for den, og dette omhandlede lige som det andet appelanbringende i den foreliggende sag en tilsidesættelse af forordningens artikel 5, stk. 2, sammenholdt med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

45. Derfor er det hensigtsmæssigt at se på Den Tjekkiske Republiks første to appelanbringender samlet og i denne forbindelse prøve første appelanbringende i forbindelse med andet appelanbringendes anden del.

B. Første og andet appelanbringende

46. Med sit andet appelanbringende har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008 (punkt 1), sammenholdt med retssikkerhedsprincippet (punkt 2) og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (punkt 3). Anbringendet vedrørende artikel 11 hører derfor under anden del af dette anbringende, som omhandler retssikkerhedsprincippet.

12 – Dom af 10.4.2014, Kommissionen m.fl. mod Siemens Österreich m.fl. (C-231/11 P – C-233/11 P, EU:C:2014:256, præmis 102).

13 – Stævningens punkt 63.

14 – Præmis 10 i replikken for Retten.

1. Andet anbringendes første del – artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008

47. Den Tjekkiske Republik har påberåbt sig det forhold, at Kommissionen efter forelæggelsen af støtteprogrammet i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008 ikke fremsatte indsigelser mod de omtvistede støtteforanstaltninger. Kommissionen godkendte derfor disse foranstaltninger og kan ikke afvise dem efterfølgende.

48. Retten behandlede dette anbringende i den appellerede doms præmis 29-67. Den konstaterede, at udelukkelsen af støtten beror på artikel 52 i forordning nr. 1306/2013, og at artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008 ikke er til hinder for denne afgørelse. Den omstændighed, at Kommissionen i første omgang ikke fremsatte indsigelser, kan ikke forstås som en godkendelse af foranstaltningen eller danne grundlag for en uafkræftelig formodning for, at foranstaltningen opfylder støttebetingelserne.

49. Dette udgør i sidste ende ikke en retlig fejl.

50. Den Tjekkiske Republiks argument går ud på, at Kommissionens beføjelse på grundlag af artikel 52 i forordning nr. 1306/2013 til *efterfølgende* at udelukke foranstaltninger fra EU-finansiering ikke finder anvendelse på foranstaltninger, som er underlagt en *forudgående* kontrol som fastsat i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008.

51. Som Retten anførte i den appellerede doms præmis 31-46, savner denne opfattelse grundlag i de relevante bestemmelsers ordlyd. Artikel 5, stk. 2, eller andre bestemmelser i forordning nr. 479/2008 udelukker ikke den efterfølgende kontrol, og beføjelsen i medfør af artikel 52 i forordning nr. 1306/2013 er heller ikke på nogen måde begrænset med hensyn til foranstaltninger, der er genstand for en forudgående kontrol.

52. I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008 iværksættes støtteprogrammerne ganske vist, når Kommissionen ikke gør indsigelse inden for fristen. I modsætning til hvad Den Tjekkiske Republik har anført, betyder dette imidlertid ikke, at det er udelukket at foretage en efterfølgende kontrol af, om foranstaltningerne er henført under støtteordningens mål.

53. Derimod udgør den omtvistede støtteforanstaltning i henhold til artikel 114 i forordning nr. 479/2008 en intervention til regulering af landbrugsmarkederne som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1290/2005. Sidstnævnte bestemmelse regulerede visse udgifter inden for rammerne af EGFL og fandtes på tidspunktet for Kommissionens omtvistede gennemførelsesafgørelse i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013. Når sådanne udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med EU-retten, vedtager Kommissionen i henhold til artikel 52 i forordning nr. 1306/2013 gennemførelsesafgørelser, der afgør, hvilke beløb der skal udelukkes fra Unionens finansiering.

54. Også den samlede kontekst, som disse regler indgår i, taler for Rettens fortolkning. Ifølge fast retspraksis finansierer europæiske landbrugsfonde kun interventioner, der foretages efter EU-regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget [15]. Desuden har Kommissionen med rette fremhævet, at støtteprogrammerne i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 479/2008 skal være i overensstemmelse med EU-retten.

15 – Dom af 7.2.1979, Nederlandene mod Kommissionen (11/76, EU:C:1979:28, præmis 8), af 10.11.1993, Nederlandene mod Kommissionen (C-48/91, EU:C:1993:871, præmis 14), af 6.3.2001, Nederlandene mod Kommissionen (C-278/98, EU:C:2001:124, præmis 38), af 24.2.2005, Grækenland mod Kommissionen (C-300/02, EU:C:2005:103, præmis 32), og af 6.11.2014, Nederlandene mod Kommissionen (C-610/13 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2349, præmis 59).

55. Derfor kan Kommissionen på ingen måde ensidigt »legalisere« udgifter, som er uforenelige med regler om EU-støtten, som tidligere er vedtaget af Rådet og i dag sågar af Rådet og Parlamentet i fællesskab. Som Kommissionen korrekt har redegjort for, har Retten derfor sågar accepteret udelukkelse af foranstaltninger fra EU-støtte, som Kommissionen tidligere udtrykkeligt havde godkendt [16]. Dette må i særlig grad gælde for støtteforanstaltninger, som ganske vist var underlagt Kommissionens forhåndskontrol, men som allerede var iværksat, efter at Kommissionen ikke havde gjort indsigelse.

56. I denne forbindelse skal der også tages hensyn til de praktiske problemer i forbindelse med en forhåndskontrol, der er begrænset til tre eller i anden omgang endda to måneder, af støtteprogrammer, som kan være meget omfattende og komplekse. Den Tjekkiske Republik har ganske vist gjort gældende, at det tjekkiske program kun havde et meget lille omfang og klart beskrev den omtvistede støtte, men det må alligevel lægges til grund, at andre støtteprogrammer er betydeligt mere omfattende og komplekse. Såfremt støtteforanstaltninger, der er i strid med reglerne, er »skjult« i sådanne programmer, kan en forsømmelse fra Kommissionens side, som fører til, at den ikke opdager dem med det samme, ikke føre til, at landbrugsfondenes støttemidler skal anvendes i strid med støttereglerne.

57. Den Tjekkiske Republik har ganske vist rejst det berettigede spørgsmål, hvilken funktion forhåndskontrollen har, hvis Kommissionen senere alligevel kan udelukke foranstaltninger fra finansieringen, som den oprindeligt ikke anfægtede. Svaret er imidlertid klart: En sådan forhåndskontrol reducerer i det mindste risikoen for at yde støtte til foranstaltninger, som ikke opfylder støttebetingelserne. Desuden kan den, som det skal diskuteres i det følgende [17], under visse omstændigheder begrunde en berettiget forventning.

58. Med forhåndskontrollen får Kommissionen i øvrigt også et ansvar for, at støtteforanstaltninger er forenelige med støttebetingelserne. I det mindste teoretisk kan man tænke sig situationer, hvor Kommissionen i tilfælde af alvorlige mangler ved forhåndskontrollen kan forpligtes til at betale erstatning.

59. Den første del af andet appelanbringende må derfor forkastes, idet en forsømmelse fra Kommissionens side med hensyn til på forhånd at gøre indsigelse mod støtteforanstaltninger i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008 ikke er til hinder for en efterfølgende udelukkelse af disse foranstaltninger i henhold til artikel 52 i forordning nr. 1306/2013.

2. Andet appelanbringendes anden del, sammenholdt med første appelanbringende – retssikkerhed

60. Med den anden del af andet appelanbringende har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

61. Såfremt Den Tjekkiske Republik dermed på ny insisterer på, at Kommissionens forsømmelse af at gøre indsigelse i forbindelse med forhåndskontrollen bevirker en bindende godkendelse af de omtvistede foranstaltninger, som der ikke efterfølgende kan rejses tvivl om, henvises der til de netop anførte overvejelser vedrørende andet appelanbringendes første del. Denne virkning har forhåndskontrollen netop ikke.

16 – Dom af 30.9.2009, Nederlandene mod Kommissionen (T-55/07, EU:T:2009:371, præmis 97), og af 25.2.2015, Polen mod Kommissionen (T-257/13, EU:T:2015:111, præmis 53), sidstnævnte implicit stadfæstet ved dom af 7.7.2016, Polen mod Kommissionen (C-210/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:529, præmis 43). Jf. også den verserende sag C-120/17, Ministru kabinets (EUT 2017, C 168, s. 23).

17 – Jf. punkt 84 ff. nedenfor.

62. Heller ikke den omstændighed, at Kommissionens meddelelser ikke er bindende, ændrer ved dette. Det er jo ikke Kommissionens første skrivelse, der udelukker foranstaltningen fra finansiering, men derimod den omtvistede gennemførelsesafgørelse. De tidligere rejste tvivlsspørgsmål og fremførte indsigelser fra Kommissionens side er blot advarsler om, at der er risiko for en sådan afgørelse. Dette kan ikke anses for en tilsidesættelse af kravet om retssikkerhed. Derimod er der – i princippet – tale om en gennemførelse af princippet om loyalt samarbejde med medlemsstaten (artikel 4, stk. 3, TEU).

63. Ligesom med det første appelanbringende har Den Tjekkiske Republik imidlertid også med andet appelanbringendes anden del påberåbt sig, at de omtvistede foranstaltninger var i overensstemmelse med støttereglerne.

64. I forbindelse med retssikkerhedsprincippet er argumentet noget overraskende, idet dette princip normalt anføres som argument for at opretholde en retsstilling, men ikke som et selvstændigt argument mod en afgørelse som den omtvistede gennemførelsesafgørelse. I sidste ende drejer det sig imidlertid også på dette punkt om at holde fast i en position, nemlig de omtvistede foranstaltningers støtteberettigelse.

65. Det kræves i medfør af retssikkerhedsprincippet, at fællesskabslovgivningen giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem, navnlig når der er tale om økonomiske konsekvenser [18]. Kommissionen kan derfor ikke på tidspunktet for regnskabsafslutningen for EUGFL anvende en fortolkning, som ikke er obligatorisk, da den ikke svarer til den sædvanlige betydning af de anvendte udtryk [19]. Især kan den ikke erklære en foranstaltning for uforenelig med støttebetingelserne, når de faktisk opfylder disse betingelser. Retssikkerhed betyder således naturligvis også, at man kan stole på, at lovgivningen overholdes.

66. Den omtvistede gennemførelsesafgørelse er således forenelig med retssikkerhedsprincippet, såfremt de udelukkede foranstaltninger var i strid med støttebetingelserne. Den ville derimod ikke være forenelig hverken med sit retsgrundlag eller med retssikkerhedsprincippet, såfremt foranstaltningerne alligevel var forenelige med støttereglerne.

67. I en vis forstand er dette bagsiden af de principper, der taler imod Den Tjekkiske Republiks holdning til virkningerne af Kommissionens tavshed i forbindelse med proceduren med forhåndskontrollen i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008. Den omstændighed, at Kommissionens korrektion er mulig trods denne tavshed, sigter nemlig mod at håndhæve overholdelsen af støttereglerne.

68. I den appellerede doms præmis 83 fastslog Retten, at ordlyden af artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 1493/1999 og artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 479/2008 entydigt ikke refererer til foranstaltninger til beskyttelse af vindyrkningsarealer mod dyr eller fugle, som den omhandlede beskyttelsesforanstaltning omfatter.

69. I modsætning til Kommissionens opfattelse er denne konklusion ikke et *obiter dictum*, men et af Rettens bærende argumenter. Såfremt den manglede, kunne Den Tjekkiske Republik gøre en begrundelsesmangel gældende, idet Retten ikke havde svaret på afgørende anbringender.

70. Rettens konklusion er dog behæftet med en retlig fejl.

18 – Dom af 15.12.1987, Danmark mod Kommissionen (348/85, EU:C:1987:552, præmis 19), og af 21.6.2007, ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, præmis 25 og 26).

19 – Dom af 27.1.1988, Danmark mod Kommissionen (349/85, EU:C:1988:34, præmis 16), samt domme af 1.10.1998, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (C-209/96, EU:C:1998:448, præmis 35), Frankrig mod Kommissionen (C-232/96, EU:C:1998:449, præmis 37), Danmark mod Kommissionen (C-233/96, EU:C:1998:450, præmis 38), Irland mod Kommissionen (C-238/96, EU:C:1998:451, præmis 81) og Italien mod Kommissionen (C-242/96, EU:C:1998:452, præmis 29).

71. Den Tjekkiske Republik har nemlig med rette gjort gældende, at sådanne beskyttelsesforanstaltninger i det mindste ifølge ordlyden kan udgøre en forbedring af driftsmetoder som omhandlet i den pågældende forordnings artikel 11, stk. 3, litra c). I tilfælde, hvor sådanne beskyttelsesforanstaltninger ikke fandtes tidligere, forbedrer indførelsen af dem nemlig uden tvivl driftsmetoderne.

72. Overbegreberne »omstrukturering og omstilling af dyrkningsarealer« for de pågældende foranstaltninger ændrer ikke ved dette. Man kan ganske vist forstå dem således, at vindyrkningsarealerne skal omstilles konstruktionsmæssigt, men for det første kan også foranstaltninger til beskyttelse mod vildt og fugle være af konstruktionsmæssig art, og for det andet taler især kategorien forbedring af driftsmetoder som omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra c), for en bredere forståelse, som også omfatter metodemæssige ændringer, når blot deres genstand er dyrkning af vindyrkningsarealer.

73. En udelukkelse af disse beskyttelsesforanstaltninger fra EU-støtte kan højst støttes på formålet med den pågældende støttetype.

74. I den appellerede doms præmis 89 fastslog Retten herom, at det ikke fremgår, at den omtvistede foranstaltning fremmer tilpasningen af produktionen til efterspørgslen på markedet, eller at den forbedrer vinproducenternes konkurrenceevne.

75. Mens denne konstatering kan følges for så vidt angår tilpasningen til markedets efterspørgsel, hvilket det ikke er nødvendigt at afgøre i nærværende sag, er den ikke overbevisende med hensyn til konkurrenceevnen.

76. Som Den Tjekkiske Republik korrekt har anført, forbedrer en reduktion af skader forårsaget af vildt og fugle nemlig vinproducenternes konkurrenceevne.

77. Tilpasningen til efterspørgslen på markedet var målet for støtten i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1493/1999, som gjaldt før den omtvistede støtte. I henhold til den i nærværende sag omhandlede artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 479/2008 var målet imidlertid formuleret mere generelt. Ifølge denne bestemmelse var det nemlig forbedringen af konkurrenceevnen, der skulle støttes.

78. I modsætning til Kommissionens opfattelse fremgår det heller ikke af betragtningerne til forordning nr. 479/2008, at den nye ordning indholdsmæssigt skulle svare til den gamle ordning. Tværtimod tales der i femte betragtning om en gennemgribende ændring med henblik på navnlig at forbedre vinproducenters konkurrenceevne. Derimod tales der ikke længere om en tilpasning til efterspørgslen på markedet i forbindelse med foranstaltninger til omstrukturering og omstilling.

79. Kommissionen er imidlertid også af den opfattelse, at foranstaltninger til omstrukturering eller omstilling af vindyrkningsarealer ikke må tjene til at bevare eksisterende produktionsstrukturer, men skal stræbe efter en kvalitativ videreudvikling.

80. Dette argument er ganske vist overbevisende, men det viser ikke, hvorfor foranstaltninger til at reducere skader forårsaget af vildt og fugle ikke skulle kunne bidrage til dette. Kommissionen har i denne forbindelse ganske vist fremhævet, at fugleskræmmere og lignende foranstaltninger har været praktiseret længe, men dette udelukker ikke, at den tjekkiske støtte sigtede mod forbedringer i forhold til de hidtidige metoder. For dette synspunkt taler i øvrigt også det ubestridte tjekkiske argument, at produktionsmængden er næsten tredoblet siden indførelsen af støtten, hvilket er et tegn på forbedrede produktionsmetoder.

81. Derimod har Kommissionen navnlig ikke ved vedtagelsen af den omtvistede gennemførelsesafgørelse, men heller ikke under retssagen redegjort for, at de specifikke støttede foranstaltninger kun ydede støtte til videreførsel af eksisterende metoder.

82. Heller ikke Kommissionens henvisning til, at artikel 14 i forordning nr. 479/2008 tillader støtte til forsikringer mod skader forårsaget af vildt og fugle, fører til et andet resultat – tværtimod. Dette viser nemlig, at lovgiver grundlæggende var villig til at afhjælpe sådanne skader. Derfor er det ikke nærliggende at udelukke de omtvistede støtteforanstaltninger i henhold til artikel 11.

83. Andet appelanbringendes anden del skal derfor tiltrædes, og den appellerede dom ophæves.

3. Andet appelanbringendes tredje del – berettigede forventninger

84. Efter den ovenstående konklusion er andet appelanbringendes tredje del ikke længere afgørende. For det tilfælde, at Domstolen ikke følger min opfattelse, og det altså lægges til grund, at foranstaltningerne ikke var støtteberettigede, behandler jeg imidlertid denne del subsidiært.

85. Med dette anbringende har Den Tjekkiske Republik anfægtet Rettens udtalelse vedrørende beskyttelse af den berettigede forventning i den appellerede doms præmis 96-100.

86. Herom fremhævede Retten i præmis 96, at Kommissionen ikke havde givet Den Tjekkiske Republik nogen præcise løfter. Ifølge dommens præmis 97 er sådanne løfter sågar udelukket, idet tavshed i forbindelse med forhåndskontrollen ikke udgør en afgørelse fra Kommissionen om foreneligheden med støttebetingelserne.

87. Disse betragtninger fra Retten er støttet på fast retspraksis, hvorefter retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning står åben for enhver, hos hvem forvaltningen har vakt begrundede forhåbninger på grundlag af konkrete forsikringer [20].

88. Kommissionens manglende indsigelser i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008 kommer ved en nærmere betragtning imidlertid på baggrund af artikel 11 meget tæt på en sådan forsikring.

89. Selv hvis Domstolen ikke følger min fortolkning af artikel 11 i forordning nr. 479/2008, er det i henhold til denne bestemmelse i det mindste ikke helt udelukket at antage, at de omtvistede støtteforanstaltninger opfyldte støttebetingelserne. Dette bekræftes af gennemførelsesforordning nr. 202/2013 af 8. marts 2013, da Kommissionen åbenbart anså det for nødvendigt for første gang eksplicit at fastlægge, at foranstaltninger til beskyttelse mod skader forårsaget af vilde dyr, fugle eller haglbyger ikke er støtteberettigede.

90. På baggrund af disse særlige omstændigheder må manglende indsigelser i forbindelse med en forhåndskontrol undtagelsesvis ikke blot anses for tavshed om spørgsmålet om foreneligheden, men for en accept af støtteforanstaltningerne.

91. Til fordel for denne fortolkning taler også Den Tjekkiske Republiks uimodsagte argument om, at støtteprogrammet kun omfattede otte sider, og at den omtvistede foranstaltning var klart beskrevet deri. Kommissionen havde således uden tvivl lejlighed til at gøre indsigelse i rette tid og spare alle parter for den foreliggende retssag.

92. Kommissionens øvrige udsagn frem til den 3. december 2012 er i høj grad uklare og gav i det mindste mulighed for at antage, at de omtvistede foranstaltninger alligevel opfyldte de relevante støttebestemmelser.

20 – Jf. f.eks. dom af 16.12.1987, Delauche mod Kommissionen (111/86, EU:C:1987:562, præmis 24), af 18.7.2007, EAR mod Karatzoglou (C-213/06 P, EU:C:2007:453, præmis 33), og af 9.11.2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, præmis 35).

93. *For det første* viser meddelelsen af 20. februar 2009, at Kommissionen allerede var i tvivl om, hvorvidt de omtvistede støtteforanstaltninger var i strid med støttereglerne, da den for anden gang fik forelagt støtteprogrammet til prøvelse. Alligevel fremsatte den ingen indsigelser. Det var derfor ikke udelukket at antage, at tvivlen enten var ryddet af vejen ved fristens udløb, eller at den kun vedrørte støtteperioder i fortiden.

94. *For det andet* var den nævnte meddelelse, meddelelsen af 22. marts 2010 og protokollen af 31. januar 2011, nemlig udelukkende støttet på den tidligere gældende forordning nr. 1493/1999. Som beskrevet ovenfor [21] adskiller denne forordning sig imidlertid afgørende fra forordning nr. 479/2008 for så vidt angår målet for støtten.

95. Kommissionen henviste første gang til forordning nr. 479/2008 i meddelelsen af 3. december 2012. På dette tidspunkt var den omtvistede støtte imidlertid allerede gennemført, idet Kommissionen kun udelukkede støtten fra finansiering i perioden 2010-2012.

96. Trods disse alvorlige kommunikationsmangler fra Kommissionens side er jeg dog af den opfattelse, at Den Tjekkiske Republiks eventuelle forventning om, at de omtvistede foranstaltninger var støtteberettigede, senest fra meddelelsen af 20. februar 2009 ikke længere var berettiget.

97. Der kan ganske vist være situationer, hvor Kommissionens modstridende udsagn kan begrunde en berettiget forventning, når retsstillingen er uklar. Når en medlemsstat anvender EU's støttemidler, påhviler der den imidlertid en særlig pligt til at udvise omhu. Derfor kræver selv en lille tvivl om, hvorvidt bestemte foranstaltninger er støtteberettigede, at der rettes forespørgsler til Kommissionen. En sådan tvivl bestod senest fra Kommissionens meddelelse af 20. februar 2009.

98. Den Tjekkiske Republiks argument om den nævnte meddelelses manglende bindende virkning ændrer ikke ved dette. For spørgsmålet om, hvorvidt en forventning er berettiget, er den bindende virkning nemlig uden betydning. Tværtimod udelukkes den berettigede forventning allerede af enhver information, som rejser tvivl.

99. Såfremt Domstolen vil behandle det andet appelanbringendes tredje led, bør det således forkastes.

C. Tredje appelanbringende – den administrative procedure i forbindelse med den omtvistede gennemførelsesafgørelse

100. Med sit tredje appelanbringende, som jeg ligeledes kun prøver subsidiært, har Den Tjekkiske Republik anfægtet Rettens konstateringer vedrørende andet anbringende i første instans. Det drejer sig nærmere bestemt om, at Kommissionen ganske vist gennemførte undersøgelser vedrørende regnskabsårene 2007/2008 og 2008/2009 og også hørte Den Tjekkiske Republik om resultaterne af disse, men at den omtvistede gennemførelsesafgørelse imidlertid reducerer de anerkendte udgifter for årene 2010-2012. Dette fik Den Tjekkiske Republik ikke tilstrækkelig mulighed for at udtale sig om.

101. Retten støttede sig i den appellerede doms præmis 110-114 på den omstændighed, at Domstolen allerede har afgjort, at Kommissionen, når uregelmæssigheder, der kan begrunde en finansiel korrektion, vedvarer efter datoen for den skriftlige meddelelse af resultaterne af efterprøvningerne, er berettiget til og endog forpligtet til at tage hensyn til denne situation, når den fastsætter den periode, som den pågældende finansielle korrektion skal omfatte [22].

21 – Punkt 74-77.

22 – Dom af 9.1.2003, Grækenland mod Kommissionen (C-157/00, EU:C:2003:5, præmis 45).

102. Rettens begrundelse er ordrig, men forsømmer dog at fremhæve det afgørende synspunkt: Når Kommissionen udvider en korrektion på grund af fortsættelse af ikke-støtteberettigede foranstaltninger ud over en undersøgelses tidsramme, har medlemsstaten i princippet allerede inden for undersøgelsen haft tilstrækkelig lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen opfylder støttebetingelserne.

103. Den Tjekkiske Republik har ganske vist korrekt gjort gældende, at den omtvistede gennemførelsesafgørelse i forbindelse med reduktionen af finansieringen ikke kun går ud over undersøgelsesperioden, men i stedet for de undersøgte år omfatter en helt anden, efterfølgende periode. Deraf har den imidlertid med urette udledt, at Kommissionen har anerkendt støttens retmæssighed i de tidligere år, således at de gennemførte høringer ikke længere er tilstrækkelige.

104. Det fremgår imidlertid af skrivelsen af 22. april 2014, at Kommissionen med hensyn til den tidligere periode faktisk lagde til grund, at Den Tjekkiske Republik havde en berettiget forventning. Kommissionen fastholdt imidlertid sin opfattelse, nemlig at støtteforanstaltningerne ikke var i overensstemmelse med støtteordningerne.

105. Den Tjekkiske Republiks indsigelse skal derfor forkastes.

106. Den Tjekkiske Republik har endvidere gjort gældende, at Retten overså, at retsgrundlaget for støtten i mellemtiden er ændret. Dette retsgrundlag er imidlertid nævnt i meddelelsen af 3. december 2012. Efterfølgende havde Den Tjekkiske Republik i forligsproceduren tilstrækkelig lejlighed til at udtale sig om Kommissionens opfattelse.

107. Desuden har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at den første gang i tilslutning til forligsorganets rapport i meddelelsen af 22. april 2014 erfarede, at Kommissionen ganske vist i princippet anerkendte Tjekkiets berettigede forventning om, at støtteforanstaltningerne var lovlige, men at denne berettigede forventning var bortfaldet igen på grund af meddelelsen af 22. marts 2010. Dette argument fik Den Tjekkiske Republik ikke lejlighed til at udtale sig om.

108. Heller ikke dette anbringende er overbevisende. Som det fremgår navnlig af forligsorganets rapport[23], påberåbte Den Tjekkiske Republik sig allerede før skrivelsen af 22. april 2014 den berettigede forventning og måtte derfor tage stilling til spørgsmålet om, hvilke meddelelser fra Kommissionen der kunne ryste denne forventning. Den kunne derfor allerede tidligere have udtalt sig om disse spørgsmål over for Kommissionen. I det mindste forblev der imidlertid også efter denne meddelelse fra Kommissionen flere måneder, hvor Den Tjekkiske Republik kunne have reageret på skrivelsen, før Kommissionen til sidst vedtog den omtvistede gennemførelsesafgørelse.

109. Desuden er den oprindelige anerkendelse af berettiget forventning til fordel for Den Tjekkiske Republik. Tidligere havde Kommissionen til hensigt at udelukke betydeligt større beløb fra støtten. En fordel, der beror på den begunstigedes argument, kræver imidlertid som regel ikke yderligere høring.

110. I den appellerede doms præmis 115 konstaterede Retten desuden, at denne udvidelse af korrektionen ikke krævede overholdelse af procedurebestemmelserne i henhold til artikel 11, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 885/2006.

23 – Bilag A.11 til stævningen for Retten.

111. I denne forbindelse bemærkes, at procedurereglerne i forordning nr. 885/2006, som Den Tjekkiske Republik har påberåbt sig, ikke længere gjaldt på tidspunktet for den omtvistede gennemførelsesafgørelse, den 16. januar 2015. Kommissionen ophævede dem allerede med virkning fra den 31. december 2014[24]. Tilsvarende regler fandtes på det relevante tidspunkt i artikel 34 i gennemførelsesforordning nr. 908/2014.

112. Disse regler kræver imidlertid lige så lidt som artikel 11 i forordning nr. 885/2006 obligatorisk, at Kommissionen støtter reduktioner af finansieringen på efterforskninger. Det er imidlertid kun sådanne efterforskninger, der forudsætter de specifikke høringsprocedurer, som Den Tjekkiske Republik har anfægtet fraværet af.

113. Såfremt Domstolen behandler tredje appelanbringende, må det således forkastes i sin helhed.

VI. Søgsmålet for Retten

114. Ifølge artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, såfremt den ophæver den af Retten trufne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

115. I det foreliggende tilfælde er sagen moden til påkendelse. Af de ovenfor i punkt 63-83 beskrevne grunde skal appellanten nemlig gives medhold og den omtvistede gennemførelsesafgørelse annulleres.

VII. Sagsomkostninger

116. I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, når der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen. I overensstemmelse med dette procesreglements artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

117. Da Den Tjekkiske Republik gives medhold og har nedlagt en sådan påstand, pålægges Kommissionen sagsomkostningerne.

VIII. Forslag til afgørelse

118. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe afgørelse som følger:

»1) Dommen af 20. oktober 2016, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen (T-141/15, EU:T:2016:621), ophæves.

2) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/103 af 16. januar 2015 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), annulleres, for så vidt som herfra udelukkes udgifter, som Den Tjekkiske Republik har afholdt, og som beløber sig til i alt 2 123 199,04 EUR.

3) Europa-Kommissionen betaler sagsomkostningerne.«

24 – Artikel 44, litra c), i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 907/2014 af 11.3.2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår betalingsorganer og andre organer, finansiel forvaltning, regnskabsafslutning, sikkerhedsstillelse og brug af euroen (EUT 2014, L 255, s. 18).