



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

6. september 2018*

»Appel – Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) – udgifter, som er berettigede til EU-finansiering – udgifter, som Den Tjekkiske Republik har afholdt – forordning (EF) nr. 479/2008 – artikel 11, stk. 3 – begrebet »omstrukturering af vindyrkningsarealer««

I sag C-4/17 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 4. januar 2017,

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Pavliš og J. Vlácil, som befuldmægtigede,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved P. Ondrůšek og B. Eggers, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby (refererende dommer) og M. Vilaras,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. marts 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. april 2018,

afsagt følgende

* Processprog: tjekkisk.

Dom

- 1 Ved appelskriftet har Den Tjekkiske Republik nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 20. oktober 2016, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen (T-141/15, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede dom«, EU:T:2016:621), hvorved Retten frifandt Kommissionen i det søgsmål, som Den Tjekkiske Republik havde anlagt med påstand om annullation af 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) (EUT 2015, L 16, s. 33), for så vidt som den udelukkede udgifter, som Den Tjekkiske Republik havde afholdt under Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) til foranstaltningen til beskyttelse af vindyrkningsarealer mod skader forårsaget af dyr og fugle i 2010-2012 (herefter »den omtvistede beskyttelsesforanstaltning«) på i alt 2 123 199,04 EUR (herefter »den omtvistede afgørelse«).

EU-retten

Forordning (EF) nr. 1493/1999

- 2 I afsnit II i Rådets forordning (EF) nr. 1493/1999 af 17. maj 1999 om den fælles markedsordning for vin (EFT 1999, L 179, s. 1) bestemtes i kapitel III med overskriften »Omstrukturering og omstilling« følgende i artikel 11:

»1. Der indføres en ordning for omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer.

2. Ordningens mål er at tilpasse produktionen til efterspørgslen på markedet.

3. Ordningen skal omfatte en eller flere af følgende aktioner:

- a) sortsomstilling, også ved hjælp af dobbeltpodning
- b) flytning af vindyrkningsarealer
- c) forbedring af driftsmetoder i tilknytning til ordningens mål.

Ordningen omfatter ikke den normale fornyelse af udtjente vindyrkningsarealer.

[...]«

Forordning (EF) nr. 479/2008

- 3 Af 11. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 479/2008 af 29. april 2008 om den fælles markedsordning for vin, om ændring af forordning (EF) nr. 1493/1999, (EF) nr. 1782/2003, (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 3/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2392/86 og (EF) nr. 1493/1999 (EUT 2008, L 148, s. 1) fremgik følgende:

»En vigtig foranstaltning i de nationale støtteprogrammer bør være salg fremstød for og markedsføring af fællesskabsvine i tredjelande. Der bør fortsat være plads til omstrukturering og omstilling på grund af de positive strukturelle virkninger, disse aktiviteter har for vinsektoren. Der bør også være mulighed for støtte til investeringer i vinsektoren med henblik på at forbedre virksomhedernes egentlige økonomiske resultater. [...]«

4 Artikel 4 i forordning nr. 479/2008 med overskriften »Forenelighed og konsistens« bestemte i stk. 1:

»Støtteprogrammer skal være forenelige med fællesskabsretten og konsistente med Fællesskabets aktiviteter, politikker og prioriteter.«

5 Denne forordnings artikel 5 med overskriften »Forelæggelse af støtteprogrammerne« har følgende ordlyd:

»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.

Støtteforanstaltningerne i støtteprogrammerne udarbejdes på det geografiske niveau, som medlemsstaterne finder mest hensigtsmæssigt. Inden støtteprogrammet forelægges Kommissionen, gøres det til genstand for høringer med de kompetente myndigheder og organisationer på det relevante geografiske niveau.

Hver medlemsstat forelægger et enkelt udkast til støtteprogram, hvori der kan tages hensyn til særlige regionale forhold.

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.

[...]

6 Under overskriften »Omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer« bestemte den nævnte forordnings artikel 11:

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

2. Der ydes kun støtte til omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer i henhold til denne artikel, hvis medlemsstaterne forelægger opgørelsen over deres produktionskapacitet i overensstemmelse med artikel 109.

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. Støtten til omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer kan kun ydes som:

- a) godtgørelse til producenterne for indkomsttab i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltningen

b) tilskud til omstrukturerings- og omstillingsomkostningerne.

[...]«

Tvistens baggrund

7 Tvistens baggrund er gengivet på følgende måde i den appellerede doms præmis 1-17:

»1 Den 9. juli 2008 forelagde Den Tjekkiske Republik i henhold til artikel 5, stk. 1, i [forordning nr. 479/2008] Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber et udkast til et støtteprogram for regnskabsårene 2009-2014.

2 En af foranstaltningerne i programudkastet var [den omtvistede beskyttelsesforanstaltning], som skulle gennemføres enten med mekaniske midler, dvs. ved indhegning af vindyrkningsarealer eller ved forskellige skræmmeanlæg, eller alternativt med aktive midler, der indebar tilstedeværelse af mennesker[, der udleder lyde] [...]

3 Ved skrivelse af 8. oktober 2008 fremsatte Kommissionen indsigelser mod det ovenfor nævnte udkast i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008. Kommissionens indsigelser vedrørte imidlertid ikke den omtvistede beskyttelsesforanstaltning.

4 Den Tjekkiske Republik reviderede udkastet i lyset af Kommissionens indsigelser og sendte den 12. februar 2009 et nyt udkast til Kommissionen. Det nye udkast indeholdt igen den omtvistede beskyttelsesforanstaltning i uændret form. Kommissionen fremsatte ikke yderligere indsigelser mod det nye udkast.

5 Den 20. februar 2009 sendte Kommissionen Den Tjekkiske Republik en meddelelse i henhold til artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 885/2006 af 21. juni 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) i forbindelse med en revisionsundersøgelse, der blev gennemført under sagsnummer VT/VI/2009/101/CZ med henblik på 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 produktionssåret 2007/2008. Denne meddelelse er affattet som følger:

»Dette resultat gør det imidlertid tydeligt, at omstruktureringsforanstaltningerne i det væsentlige har været begrænset til uden yderligere indgreb at beskytte det eksisterende vindyrkningsareal mod dyr. Denne tilgang er problematisk i forhold 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 udgiften prima facie ikke støtteberettiget, da den ikke er forbundet med de i forordningen fastsatte krav«. I samme skrivelse erklærede Kommissionen, at de tjekkiske myndigheder »skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe mangler og manglende overholdelse.«

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

7 Fra den 26. til den 29. januar 2010 foretog Kommissionen denne undersøgelse i Den Tjekkiske Republik.

- 8 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 vilde dyr er foranstaltninger, som er støtteberettigede i forbindelse med omstrukturering og omstilling.«
- 9 Desuden meddelte Kommissionen i samme dokument Den Tjekkiske Republik, at »aktiv og passiv beskyttelse mod fugle og vilde dyr ikke kan anses for en ny foranstaltning, hvormed driften af vindyrkningsarealerne forbedres på en sådan måde, at produktionen tilpasses til efterspørgslen på markedet«. Endelig mindede Kommissionen i meddelelsen om, »at det er fastsat entydigt i forordning (EF) nr. 1493/1999, at målet [med omstrukturingsforanstaltningerne] består i at tilpasse produktionen til efterspørgslen på markedet«.
- 10 Den 31. januar 2011 sendte Kommissionen Den Tjekkiske Republik referatet fra 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. Fra den 31. januar 2011 fremgik en henvisning til de to undersøgelser i indledningen til al korrespondance fra Kommissionen i denne sag.
- 11 I referatet indtog Kommissionen det standpunkt, at de udgifter, der var blevet afholdt i Den Tjekkiske Republik i forbindelse med den omtvistede beskyttelsesforanstaltning, udgjorde aktiviteter, som ikke var støtteberettigede, og anmodede Den Tjekkiske Republik om det præcise beløb for de for regnskabsårene 2008-2010 anmeldte udgifter.
- 12 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 fastsat, ikke var omfattet af begrebet omstrukturering og omstilling i 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 CZK (ca. 2 040 737 EUR) og 11 984 289,94 EUR for regnskabsårene 2007-2010, idet regnskabsårene 2007 og 2008 blev underlagt anvendelsen af forordning nr. 1493/1999 og de øvrige regnskabsår anvendelsen af forordning nr. 479/2008.
- 13 Efter en anmodning fra Den Tjekkiske Republik af 17. januar 2013 afholdt forligningsorganet et møde den 19. juni 2013 og offentliggjorde den 2. juli 2013 en endelig rapport om forligningsproceduren under nr. 13/CZ/552. I denne rapport anbefalede forligningsorganet 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 på 52 347 157,43 CZK (ca. 2 040 737 EUR) og 11 984 289,94 EUR skulle tages op til fornyet overvejelse.
- 14 Ved skrivelse af 22. april 2014 sendte Kommissionen, efter at have fået forelagt forligningsorganets rapport, en endelig udtalelse til Den Tjekkiske Republik. I denne udtalelse bekræftede Kommissionen sin opfattelse af, at den omtvistede beskyttelsesforanstaltning ikke kunne anses for tilladt under omstrukturings- og omstillingsprogrammet for vindyrkningsarealer.
- 15 For så vidt angår regnskabsårene 2007-2009 konstaterede Kommissionen, at Den Tjekkiske Republik på grund af manglende indsigelser fra Kommissionen mod udkastet til støtteprogrammet for den omtvistede beskyttelsesforanstaltning med rette kunne lægge til grund, at der var tale om støtteberettigede aktiviteter. 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 de udgifter, der var afholdt efter den 22. marts 2010. Efterfølgende foreslog den en finansiel korrektion for regnskabsårene 2010-2012 på i alt 2 123 199,04 EUR.

- 16 Endelig vedtog Kommissionen den [omtvistede afgørelse] på grundlag af artikel 52 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 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, berigtiget i EUT 2016, L 130, s. 6).
- 17 I den [omtvistede afgørelse] afviste Kommissionen de udgifter, som Den Tjekkiske Republik havde afholdt inden for rammerne af [EGFL] til den omtvistede beskyttelsesforanstaltning under omstrukturerings- og omstillingsprogrammet for vindyrkningsarealer for årene 2010-2012 på i alt 2 123 199,04 EUR.«

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 8 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. marts 2015 anlagde Den Tjekkiske Republik sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse og om, at Kommissionen tilpligtedes at betale sagsomkostningerne.
- 9 Til støtte for søgsmålet fremsatte Den Tjekkiske Republik to anbringender om for det første en tilsidesættelse af artikel 5 i forordning nr. 479/2008 samt af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og for det andet om en tilsidesættelse af artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), sammenholdt med artikel 11 og 16 i forordning nr. 885/2006 og artikel 31 i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT 2005, L 209, s. 1).
- 10 Retten frifandt Kommissionen og pålagde Den Tjekkiske Republik at betale sagsomkostningerne.

Parternes påstande

- 11 Den Tjekkiske Republik har nedlagt følgende påstande:
 - Den appellerede dom ophæves, og den omtvistede afgørelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 12 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
 - Appellen forkastes.
 - Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

- 13 Den Tjekkiske Republik har til støtte for appellen fremsat tre anbringender om henholdsvis:
 - en tilsidesættelse af artikel 11 i forordning nr. 479/2008

- en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008 og af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og
- en tilsidesættelse af chartrets artikel 41, sammenholdt med artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 eller artikel 52 i forordning nr. 1306/2013 samt artikel 11 og 16 i forordning nr. 885/2006.

Formaliteten vedrørende det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 11 i forordning nr. 479/2008

Parternes argumenter

- 14 Med sit første anbringende, som er rettet mod den appellerede doms præmis 83-90, har Den Tjekkiske Republik foreholdt Retten, at den tilsidesatte artikel 11 i forordning nr. 479/2008.
- 15 Kommissionen har principalt gjort gældende, at dette anbringende både bør afvises og er uvirksomt.
- 16 Det er for det første Kommissionens opfattelse, at der er tale om et anbringende, der er fremsat til støtte for påstanden om annullation af den omtvistede afgørelse, og som ikke blev påberåbt selvstændigt for Retten. Det er således nyt og bør afvises.
- 17 For det andet er dette anbringende endvidere uvirksomt, idet det kun vedrører et delelement i Rettens analyse af anbringendet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. Derfor kan dette anbringende, uanset om der er grundlag for det eller ej, ikke rejse tvivl om Rettens konklusion hvad angår den manglende tilsidesættelse af dette princip.
- 18 Den Tjekkiske Republik har anført, at det første appelanbringende, selv om tilsidesættelsen af artikel 11 i forordning nr. 479/2008 ikke blev fremført for Retten som anbringende, kan antages til realitetsbehandling, eftersom Den Tjekkiske Republiks argumentation i første instans var støttet på et postulat om, at Kommissionen under den midlertidige vurdering af støtteprogrammet angiveligt havde anerkendt, at den omtvistede beskyttelsesforanstaltning var forenelig med denne bestemmelse.
- 19 Dette anbringende kan endvidere ikke være uvirksomt, idet Retten med urette fandt, at den omtvistede beskyttelsesforanstaltning ikke overholdt betingelserne i denne forordnings artikel 11. Det er således vigtigt at fastslå, at dette ikke er tilfældet.

Domstolens bemærkninger

- 20 Det skal indledningsvis bemærkes, at selv om Den Tjekkiske Republik for Retten gjorde gældende, at den omtvistede beskyttelsesforanstaltning var i overensstemmelse med artikel 11 i forordning nr. 479/2008, fremsatte denne medlemsstat ikke i sit annullationssøgsmål et anbringende om tilsidesættelse af denne bestemmelse. Det fremgår nemlig af punkt 10 af denne medlemsstats replik for Retten, at »[e]ftersom det omtvistede støtteprogrammes forenelighed med EU-retten som helhed fremgår af den retligt uigendrivelige formodning i medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 479/2008, som Kommissionen selv gav anledning til med sin adfærd, er det ufornuddent at behandle artikel 11 i forordning nr. 479/2008«.
- 21 Dette søgsmål var således støttet på det postulat, at Kommissionen angiveligt havde anerkendt den omtvistede beskyttelsesforanstaltningens forenelighed med artikel 11 i forordning nr. 479/2008, idet den ikke havde givet udtryk for kritik af den nye udgave af det udkast til støtteprogrammet for 2009-2014, som Den Tjekkiske Republik havde sendt til den den 12. februar 2009.

- 22 I den appellerede doms præmis 83-90 anførte Retten grundene til, at en foranstaltning som den omtvistede beskyttelsesforanstaltning, hvoraf det ikke klart fremgik, at den bidrog til at øge vinproducenternes konkurrenceevne, ifølge Retten ikke entydigt hørte under de i artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 479/2008 opregnede aktiviteter.
- 23 Retten støttede sig, som generaladvokaten har anført i punkt 40 i forslaget til afgørelse, således på disse betragtninger for i den appellerede dom at forkaste det første annullationsanbringende.
- 24 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at en appellant er berettiget til at iværksætte en appel ved at fremsætte anbringender, der er afledt af den appellerede dom, og som på det retlige plan tilsigter at bestride dommens lovlighed (jf. i denne retning dom af 29.11.2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall m.fl. mod Kommissionen, C-176/06 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2007:730, præmis 17, og af 16.6.2016, Evonik Degussa og AlzChem mod Kommissionen, C-155/14 P, EU:C:2016:446, præmis 55).
- 25 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at et argument, som ikke er blevet fremført i første instans, imidlertid ikke udgør et nyt anbringende, der skal afvises under appellen, hvis det blot udgør en uddybning af den argumentation, der blev fremført som led i et anbringende fremført i stævningen for Retten (jf. i denne retning bl.a. dom af 19.12.2013, Siemens m.fl. mod Kommissionen, C-239/11 P, C-489/11 P og C-498/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:866, præmis 287, og af 10.4.2014, Areva m.fl. mod Kommissionen, C-247/11 P og C-253/11 P, EU:C:2014:257, præmis 114).
- 26 Det skal bemærkes, at Den Tjekkiske Republik i sit annullationssøgsmål som led i det første anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet bl.a. havde fremført en argumentation, hvorefter den omtvistede beskyttelsesforanstaltning var i overensstemmelse med betingelserne fastsat i artikel 11 i forordning nr. 479/2008.
- 27 Det følger heraf, at for så vidt som det med det af Den Tjekkiske Republik i første instans påberåbte ræsonnement nødvendigvis blev hævdet, at den omtvistede beskyttelsesforanstaltning var forenelig med artikel 11 i forordning nr. 479/2008, og Retten i den appellerede dom rejste tvivl om denne forenelighed, må anbringendet om tilsidesættelse af denne artikel anses for en uddybning af det første anbringende fremsat i stævningen, der bl.a. vedrørte tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. Dette anbringende kan følgelig antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

- 28 Den Tjekkiske Republik har anfægtet den appellerede dom, for så vidt som Retten i denne dom fastslog for det første, at artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 479/2008 ikke entydigt omfattede nationale foranstaltninger, som i lighed med den omtvistede beskyttelsesforanstaltning tilsigtede at beskytte vindyrkningsarealer mod skader forårsaget af dyr og fugle, og for det andet, at det ikke fremstod klart, at denne foranstaltning bidrog til at øge vinproducenternes konkurrenceevne, hvilket i henhold til artikel 11, stk. 1, er formålet med foranstaltninger til omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer.
- 29 Det er Den Tjekkiske Republiks opfattelse, at foranstaltninger til beskyttelse af vindyrkningsarealer mod skader forårsaget af dyr eller fugle opfylder de betingelser, der er nævnt i artikel 11 i forordning nr. 479/2008, og dermed er støtteberettigede i denne artikels forstand.

- 30 For det første udgør disse foranstaltninger en forbedring af driftsmetoderne som omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra c), i forordning nr. 479/2008, for så vidt som de fører til et bedre høstudbytte ved at beskytte vinstokkene og drueplanterne mod skadedyrsangreb. Appellanten har i denne forbindelse anført, at dyr og fugle hvert år forårsager skader i vidt omfang på vinstokkene i Den Tjekkiske Republik. Dyrene gnaver nemlig i vinstokkenes stængler, der, fordi de skades, giver mindre eller overhovedet intet udbytte. Hvad angår fugle, og navnlig stære, lander de på druerne i modningsperioden, hvorved de skaber et problem, der er særligt for vindyrkningsarealer i Centraleuropa, hvor denne fugl befinder sig i denne periode. En sådan omstændighed kan medføre en fuldstændig tilintetgørelse af høsten eller en komplet beskadigelse af druerne, der således bliver uanvendelige til at producere kvalitetsvin. Desuden bliver druerne sårbare over for de sygdomme, der herefter kan udbredes.
- 31 Derfor iværksattes i den pågældende periode en kollektiv beskyttelse i form af installation af hegn omkring vindyrkningsarealerne og en individuel beskyttelse i form af afstivningsstøtte for at undgå, at der gnaves i de forskellige stængler på vinstokkene. Langt størstedelen af de midler, der er berørt af den omtvistede finansielle korrektion, var ydet til beskyttelse mod dyr, idet blot ca. 4 mio. CZK (ca. 155 938 EUR) blev anvendt til beskyttelse mod fugle i form af aktiv beskyttelse ved personers fysiske tilstedeværelse på vindyrkningsarealerne, patruljering og bortskræmmen af fugle og passiv beskyttelse ved skræmmeudstyr bygget på mekaniske, optiske eller akustiske principper.
- 32 For det andet kan ingen af foranstaltningerne til beskyttelse af vindyrkningsarealer mod skader forårsaget af dyr eller fugle sammenlignes med en foranstaltning til den normale fornyelse af udtjente vindyrkningsarealer som omhandlet i artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 479/2008.
- 33 For det tredje følger det af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 479/2008, at foranstaltninger til beskyttelse af vindyrkningsarealer mod skader forårsaget af dyr eller fugle øger vinproducenternes konkurrenceevne. De gør det nemlig muligt at imødekomme en øget efterspørgsel på overmodnede kvalitetsvine, idet den konkurrencemæssige ulempe forårsaget af stære begrænses. Den omtvistede beskyttelsesforanstaltning styrkede således de tjekkiske vinproducenters konkurrenceevne på markedet for vin i EU, eftersom den gjorde det muligt at tredoble den tjekkiske produktion af overmodnede kvalitetsvine, idet produktionen steg fra 51 000 hektoliter i 2005 til 121 000 hektoliter i 2008 og 161 000 hektoliter i 2012, som var det sidste år, hvor denne foranstaltning blev anvendt.
- 34 Retten begik således en retlig fejl ved at fastslå, at den omtvistede beskyttelsesforanstaltning ikke var berettiget til finansiering som omhandlet i artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 479/2008.
- 35 Kommissionen har anført, at det første anbringende skal forkastes, fordi formålet med den omtvistede beskyttelsesforanstaltning alene er at bevare produktionsmængden, ikke at tilpasse produktionen til efterspørgslen på markedet eller at øge vinproducenternes konkurrenceevne.
- 36 Den nævnte foranstaltning kan heller ikke have til formål at kompensere for den konkurrencemæssige ulempe, som vinproducenterne i Centraleuropa lider som følge af tilstedeværelsen af stære under høsten. Formålet med støtte til omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer er ikke som i Samhørighedsfondens tilfælde at kompensere for de ulemper, der følger af den geografiske placering og naturbetingelserne eller at nedsætte de regionale uligheder, men tværtimod at støtte og øge vinproducenternes konkurrenceevne i hele EU, uafhængigt af, i hvilken region de udøver deres aktiviteter.
- 37 Foranstaltninger til omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer skal endvidere bidrage til sortsomstilling og forbedring af driftsmetoder. Selv hvis det antages, at beskyttelsen af produktionen mod skadevoldere giver mulighed for at producere mere og bedre vin, opretholder denne beskyttelse trods alt blot den eksisterende produktionsmængde. De teknikker til bortskræmmen af fugle, som har været anvendt i århundreder, eller til beskyttelse mod dyr udgør følgelig på ingen måde en kvalitativ udvikling af driften af vindyrkningsarealerne.

- 38 For at beskytte produktionen mod dyr fastsættes i forordning nr. 479/2008 et finansielt tilskud til avlernes udgifter til forsikringspræmier på maksimalt 50% af disse udgifter, jf. denne forordnings artikel 14, stk. 2. Henset hertil vidner denne forordnings artikel 11 om EU-lovgivers ønske om at støtte forøgelsen af vinproducenternes konkurrenceevne ved finansiering, hvilket går ud over en forhøjelse eller opretholdelse af deres produktionsmængder. Det følger af reglerne i samme forordnings artikel 14, at EU-lovgiver ikke så bort fra foranstaltninger, der blot beskytter produktionen mod skadevoldere.
- 39 I replikken har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at Kommissionens argumentation har føjet betingelser, der ikke fremgår af ordlyden af artikel 11 i forordning nr. 479/2008, til denne artikel. Denne artikel gør navnlig på ingen måde støtteberettigelsen betinget af, at der anvendes en ny driftsmetode til vindyrkningsarealerne. Det er alene relevant, at den anvendte metode, uanset om den er ny eller gammel, gør det muligt at forbedre driften af de pågældende vindyrkningsarealer. Eksistensen af en anden foranstaltning til beskyttelse af produktionen mod dyr, som den i denne forordnings artikel 14 fastsatte, kan heller ikke påvirke betingelserne for tildeling af en støtte, der er omfattet af den nævnte forordnings artikel 11.
- 40 I duplikken har Kommissionen gjort gældende, at den aldrig har anført, at udelukkende en opfindelse kan anses for at være en »forbedring af driftsmetoder«. Eksisterende eller gamle metoder kan således sammen med nye teknologier eller opfindelser føre til øget konkurrenceevne. Den omtvistede beskyttelsesforanstaltning, navnlig bortskræmmen af fugle på vindyrkningsarealerne ved udstedelse af lyde eller opstilling af fugleskræmsler, genskaber dog blot metoder, der har været kendt i århundreder, og ændrer intet ved druesorterne eller driftsmetoderne til vindyrkningsarealerne.

Domstolens bemærkninger

- 41 Med det første anbringende har Den Tjekkiske Republik kritiseret den appellerede doms præmis 83-90, for så vidt som Retten heri fastslog, at ordlyden af artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 479/2008 ikke entydigt omfatter foranstaltninger til beskyttelse af vindyrkningsarealer mod skader forårsaget af dyr eller fugle, såsom den omtvistede beskyttelsesforanstaltning, og at det ikke står klart, hvorledes disse foranstaltninger kan tjene til at sikre vinproducenternes øgede konkurrenceevne.
- 42 Det skal indledningsvis bemærkes, at den omtvistede beskyttelsesforanstaltning ikke kan kvalificeres som en foranstaltning, der tilsigter »omstilling af vindyrkningsarealer« som omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 479/2008. Det følger heraf, at undersøgelsen af, om der er grundlag for det første anbringende, alene forudsætter en vurdering af, om denne foranstaltning kan kvalificeres som en foranstaltning til »omstrukturering af vindyrkningsarealer« som omhandlet i denne bestemmelse.
- 43 Det følger i denne forbindelse af såvel kravet om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at ordlyden af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele EU skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen ikke alene til bestemmelsens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og det formål, som forfølges med den pågældende lovgivning (jf. bl.a. dom af 18.1.1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, præmis 11, og af 18.5.2017, Hummel Holding, C-617/15, EU:C:2017:390, præmis 22).
- 44 Ordlydsfortolkningen af udtrykket »omstrukturering« fremhæver dette udtryks tvetydighed. I daglig tale udgør en omstrukturering nemlig en handling, der består i at reorganisere en helhed, som ikke findes tilstrækkeligt produktionsdygtig, efter nye principper eller med nye strukturer. En omstrukturering af et vindyrkningsareal kan således følge af ændringer, der påvirker både principperne for drift heraf og de arealer, hvorpå vindyrkningsvirksomheden udøves.

- 45 Såfremt en EU-retlig bestemmelse som i det foreliggende tilfælde er tvetydig og derfor kan fortolkes på flere måder, skal den fortolkning, der kan sikre bestemmelsens effektive virkning, gives prioritet ved med henblik herpå at fortolke den i betragtning af formålet med den lovgivning, som denne bestemmelse indgår i (jf. i denne retning dom af 19.6.1980, Roudolff, 803/79, EU:C:1980:166, præmis 7, og af 24.2.2000, Kommissionen mod Frankrig, C-434/97, EU:C:2000:98, præmis 21).
- 46 Det følger i denne forbindelse af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 479/2008, at formålet med foranstaltninger til omstrukturering af vindyrkningsarealer er at øge vinproducenternes konkurrenceevne.
- 47 Henset til dette formål kan en relativt beskedne foranstaltning, der blot fører til bedre drift af vinavlen ved at beskytte stænglerne med forskellige midler, som fører til en betydeligt bedre konkurrenceevne til fordel for landbrugerne, kvalificeres som en foranstaltning til omstrukturering. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, fremgår det navnlig på ingen måde af ordlyden af artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 479/2008, at foranstaltninger, der anvender eksisterende eller gamle metoder, kun kan være berettigede til støtte til omstrukturering af vindyrkningsarealer, hvis de kombineres med nye teknologier eller opfindelser.
- 48 Der skal tværtimod foretages en konkret vurdering af forbedringen af driftsmetoderne for vindyrkningsarealerne, idet dette krav skal vurderes under hensyn til driftsbetingelserne for et vindyrkningsareal på det tidspunkt, hvor der ansøges om støtte.
- 49 Artikel 6, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 555/2008 af 27. juni 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), i den affattelse, der følger af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 202/2013 af 8. marts 2013 (EUT 2013, L 67, s. 10), udelukker rent faktisk en foranstaltning til beskyttelse mod skader forårsaget af vilde dyr, fugle eller haglbyger fra støtte til omstrukturering af vindyrkningsarealer. Det skal imidlertid fastslås, at gennemførelsesforordning nr. 202/2013, som trådte i kraft den 12. marts 2013, ikke finder tidsmæssig anvendelse på de faktiske omstændigheder, der lå til grund for tvisten. Den kan således ikke give noget indicium for fortolkningen af artikel 11 i forordning nr. 479/2008.
- 50 I det foreliggende tilfælde gav den omtvistede beskyttelsesforanstaltning, som Den Tjekkiske Republik har anført i sine processkrifter, mulighed for at tredoble den tjekkiske produktion af overmodnede kvalitetsvine, idet den gik fra 51 000 hektoliter i 2005 til 161 000 hektoliter i 2012, som var det sidste år, hvor denne foranstaltning blev anvendt.
- 51 Eftersom Kommissionen hverken har bestridt disse konstateringer eller godtgjort, at forbrugerne ikke efterspørger sådanne vine, skal det fastslås, at den omtvistede beskyttelsesforanstaltning har bidraget til at forbedre de tjekkiske vinproducenters konkurrenceevne, som generaladvokaten har anført i punkt 76, 77 og 81 i forslaget til afgørelse.
- 52 På baggrund af de manglende oplysninger i forordning nr. 479/2008 om, hvorvidt en foranstaltning til beskyttelse af vindyrkningsarealer mod bl.a. skader forårsaget af vilde dyr og fugle er støtteberettiget, fremgår det, at der ikke var noget retligt grundlag for at nægte Den Tjekkiske Republik at lade den omtvistede beskyttelsesforanstaltning være omfattet af foranstaltningerne til omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer.
- 53 Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at ordlyden af artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 479/2008 entydigt ikke dækkede foranstaltninger til beskyttelse af vindyrkningsarealer mod skader forårsaget af dyr eller fugle som den omtvistede beskyttelsesforanstaltning.
- 54 Det første anbringende skal således tiltrædes.

55 Eftersom dette anbringende er tiltrådt, skal den appellerede dom ophæves, uden at det er fornødent at efterprøve det andet og det tredje anbringende.

Om søgsmålet for Retten

56 Artikel 61, stk. 1, i statuttet for Den Europæiske Unions Domstols bestemmer, at giver Domstolen appellanten medhold, ophæver den den af Retten truffe afgørelse og kan i denne henseende enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

57 I den foreliggende sag træffer Domstolen endelig afgørelse i sagen, der er moden til påkendelse.

58 Som det fremgår af punkt 65 i generaladvokatens forslag til afgørelse, kræves det i medfør af retssikkerhedsprincippet, at lovgivningen 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. Kommissionen kan derfor ikke på tidspunktet for regnskabsafslutningen for EGFL anvende en fortolkning, som ikke svarer til den sædvanlige betydning af de anvendte udtryk (jf. i denne retning dom af 1.10.1998, Irland mod Kommissionen, C-238/96, EU:C:1998:451, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis). Det fremgår af de i denne doms præmis 42-52 anførte betragtninger, at Kommissionens fortolkning i denne sag ikke svarede til den sædvanlige betydning af udtrykkene i artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 479/2008, eftersom denne institution fandt, at den omtvistede beskyttelsesforanstaltning ikke var støtteberettiget under programmet til bl.a. omstrukturering af vindyrkningsarealer.

59 Den Tjekkiske Republiks første anbringende i første instans om bl.a. tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet skal derfor tiltrædes, og den omtvistede afgørelse skal annulleres.

Sagsomkostninger

60 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.

61 I henhold til procesreglementets 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. Da Den Tjekkiske Republik har fået medhold i appelsagen og i sine påstande for Retten, bør Kommissionen pålægges ud over at bære sine egne omkostninger at betale de omkostninger, som denne medlemsstat har afholdt i såvel første instans som i forbindelse med appellen.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) **Den Europæiske Unions Rets dom af 20. oktober 2016, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen (T-141/15, ikke trykt i Sml., 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 den udelukkede udgifter, som Den Tjekkiske Republik havde afholdt under EGFL til foranstaltningen til beskyttelse af vindyrkningsarealer mod skader forårsaget af dyr og fugle i 2010-2012 på i alt 2 123 199,04 EUR.**

- 3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, som Den Tjekkiske Republik har afholdt i såvel første instans som i forbindelse med appellen.**

Underskrifter