



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 6 september 2018*

”Överklagande – Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) – Utgifter som är berättigade till stöd från Europeiska unionen – Betalningar som verkställts av Republiken Tjeckien – Förordning (EG) nr 479/2008 – Artikel 11.3 – Begreppet ’omstrukturering av vingårdar’”

I mål C-4/17 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 4 januari 2017,

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, J. Pavliš och J. Vlácil, samtliga i egenskap av ombud,
klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Ondrůšek och B. Eggers, båda i egenskap av ombud,
svarande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby (referent) och M. Vilaras,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 mars 2018,

och efter att den 12 april 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: tjeckiska.

Dom

- 1 Republiken Tjeckien har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 20 oktober 2016, Republiken Tjeckien/kommissionen (T-141/15, ej publicerad, EU:T:2016:621) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Republiken Tjeckiens talan om ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/103 av den 16 januari 2015 om undantagande från EU-finansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 16, 2015, s. 33), i den mån det däri beslutas om undantagande från finansiering av betalningar uppgående till totalt 2 123 199,04 euro som verkställts av Republiken Tjeckien inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) avseende åtgärden för skydd av vinodlingar mot skador som orsakas av djur och fåglar (nedan kallad den omtvistade stödåtgärden), för åren 2010–2012 (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Unionsrätt

Förordning (EG) nr 1493/1999

- 2 I avdelning II i rådets förordning (EG) nr 1493/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT L 179, 1999, s. 1, och rättelse i EGT L 231, 2000, s. 18), i kapitel III som har rubriken ”Omstrukturering och omställning”, återfinns artikel 11. I den artikeln föreskrevs följande:

”1. Ett system för omstrukturering och omställning av vinodlingar införs härmed.

2. Systemet skall ha som mål att anpassa produktionen till efterfrågan på marknaden.

3. Systemet skall omfatta en eller flera av följande åtgärder:

a) Omställning till andra sorter, även genom dubbelympning.

b) Förflyttning av vinodlingar.

c) Förbättringar av den teknik för att förvalta vinodlingar som har avseende på målet för detta system.

Systemet skall inte omfatta normal förnyelse av uttjänta vinodlingar.

...”

Förordning (EG) nr 479/2008

- 3 I rådets förordning (EG) nr 479/2008 av den 29 april 2008 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin, om ändring av förordningarna (EG) nr 1493/1999, (EG) nr 1782/2003, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 3/2008 samt om upphävande av förordningarna (EEG) nr 2392/86 och (EG) nr 1493/1999 (EUT L 148, 2008, s. 1, och rättelse i EUT L 220, 2008, s. 35), angavs följande i skäl 11:

”En viktig stödberättigad åtgärd i nationella stödprogram bör vara främjande och marknadsföring av gemenskapsvin i tredjeländ. Verksamheter inriktade på omstrukturering och omställning bör även fortsättningsvis omfattas på grund av deras positiva strukturella verkningar på vinsektorn. Investeringar i vinsektorn som är inriktade på att förbättra själva företagets ekonomiska resultat bör också stödjas. ...”

- 4 Artikel 4 i förordning nr 479/2008 har rubriken ”Förenlighet och konsekvens”. I punkt 1 i den artikeln föreskrevs följande:

”Stödprogrammen ska vara förenliga med gemenskapsrätten och ligga i linje med gemenskapens verksamhet, politik och prioriteringar.”

- 5 I artikel 5 i förordningen, som har rubriken ”Inlämning av stödprogram föreskrivs följande:

”1. Alla de producentmedlemsstater som avses i bilaga II, ska till kommissionen, första gången senast den 30 juni 2008, lämna in ett förslag till ett femårigt stödprogram som innehåller åtgärder i enlighet med detta kapitel.

Stödåtgärderna i stödprogrammen ska utformas på den geografiska nivå som medlemsstaterna anser vara mest lämplig. Innan stödprogrammet lämnas in till kommissionen ska det ha varit föremål för samråd med behöriga myndigheter och organisationer på lämplig territoriell nivå.

Varje medlemsstat ska lämna in ett enda förslag till stödprogram i vilket hänsyn får tas till särskilda regionala förhållanden.

2. Stödprogrammen ska börja gälla tre månader efter det att de har lämnats in till kommissionen.

Om det inlämnade stödprogrammet inte uppfyller kraven i detta kapitel ska kommissionen underrätta medlemsstaten om detta. I så fall ska medlemsstaten lämna in ett reviderat stödprogram till kommissionen. Det reviderade stödprogrammet ska börja gälla två månader efter det att det anmäldes, under förutsättning att de icke uppfyllda kraven är uppfyllda, i vilket fall detta stycke ska gälla.

...”

- 6 I artikel 11 som har rubriken ”Omstrukturering och omställning av vingårdar”, föreskrevs följande:

”1. Syftet med åtgärder för omstrukturering och omställning av vinodlingar ska vara att öka vinproducenternas konkurrenskraft.

2. Stöd enligt denna artikel för omstrukturering och omställning av vinodlingar lämnas endast om medlemsstaten lämnar in inventeringen av sin produktionskapacitet enligt artikel 109.

3. Stöd för omstrukturering och omställning av vinodlingar får endast omfatta en eller flera av följande verksamheter:

- a) Omställning till andra sorter, även genom dubbelympning.
- b) Förflyttning av vinodlingar.
- c) Förbättringar av tekniken för att förvalta vinodlingarna.

Stöd lämnas inte för normal förnyelse av uttjänta vinodlingar.

4. Stöd för omstrukturering och omställning av vinodlingar får endast lämnas i följande former:

- a) Ersättning till producenter för förlorade intäkter till följd av genomförandet av åtgärden, och
- b) bidrag till kostnaderna för omstruktureringen och omställningen.

...”

Bakgrund till tvisten

7 De relevanta delarna av bakgrunden till tvisten har redovisats i punkterna 1–17 i den överklagade domen enligt följande:

”1 Den 9 juli 2008 lämnade Republiken Tjeckien in ett förslag till stödprogram för budgetåren 2009–2014 till Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med artikel 5.1 i förordning [nr 479/2008].

2 Åtgärderna i förslaget till program omfattade [den omtvistade skyddsåtgärden] som antingen skulle genomföras genom mekaniska anordningar, det vill säga genom inhägnad av vinodlingar, eller genom olika anläggningar med avskräckande effekt eller, alternativt, med aktiva medel, varigenom människor ger ljud ifrån sig ...

3 Genom skrivelse av den 8 oktober 2008 gjorde kommissionen invändningar mot ovannämnda förslag enligt artikel 5.2 i förordning nr 479/2008. Kommissionens invändningar avsåg dock inte den omtvistade skyddsåtgärden.

4 Republiken Tjeckien reviderade förslaget mot bakgrund av kommissionens invändningar och lämnade in ett nytt förslag till kommissionen den 12 februari 2009. Det andra förslaget innehöll återigen den omtvistade skyddsåtgärden i oförändrad form jämfört med det första förslaget. Kommissionen gjorde inte några ytterligare invändningar mot det andra förslaget.

5 Den 20 februari 2009 sände kommissionen ett meddelande enligt artikel 11.1 i kommissionens förordning (EG) nr 885/2006 av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EGFJ och EJFLU (EUT L 171, 2006, s. 90), till Republiken Tjeckien i samband med en undersökning som genomfördes med ärendenummer VT/VI/2009/101/CZ för att bedöma om de åtgärder för omstrukturering och omställning av vinodlingar som Republiken Tjeckien vidtagit var förenliga med villkoren för beviljande av stöd på detta område för vinåret 2007/2008. Detta meddelande har i utdrag följande lydelse:

’Av denna bedömning framgår dock att omstruktureringsarbetet i huvudsak har begränsats till att utan ytterligare ingrepp skydda befintliga vinodlingar mot djur. Ett sådant tillvägagångssätt ger upphov till ett problem vad gäller iakttagandet av artikel 11.2 i förordning (EG) nr 1493/1999, enligt vilken målet med systemet är att anpassa produktionen till efterfrågan på marknaden. Om omstruktureringen i Republiken Tjeckien endast skulle avse skydd för befintliga vinodlingar mot djur är dessa utgifter vid första påseendet inte stödberättigande, eftersom de inte hänför sig till kraven i denna förordning.’ I samma skrivelse förklarade kommissionen att de tjeckiska myndigheterna ska vidta ’alla nödvändiga åtgärder för att avhjälpa brister och undanröja bristande överensstämmelser.’

6 Genom skrivelsen av den 22 september 2009 meddelade kommissionen sitt beslut att genomföra ytterligare en undersökning med ärendenummer VT/VI/2009/004/CZ. Denna skulle hänföra sig till omstrukturering och omställning av vinodlingar i Republiken Tjeckien under vinåret 2008/2009.

7 Den 26–29 januari 2010 genomförde kommissionen nämnda undersökning i Republiken Tjeckien.

- 8 I ett meddelande av den 22 mars 2010 enligt artikel 11.1 i förordning nr 885/2006 ..., fastställde kommissionen inom ramen för undersökningen särskilt följande med avseende på ärendenummer VT/VI/2009/004/CZ:
- ’Vid en kontroll på plats ifrågasatte inspektörerna om ett aktivt och passivt skydd mot fåglar och vilda djur inom ramen för omstrukturering och omställning är stödberättigande.’
- 9 Därutöver underrättade kommissionen i samma skrivelse Republiken Tjeckien om att ’aktivt och passivt skydd mot fåglar och vilda djur inte kan betraktas som en ny åtgärd varigenom förvaltningen av vinodlingar förbättras så att produktionen anpassas till kraven på marknaden’. Slutligen erinras i meddelandet om att ’det i förordning (EG) nr 1493/1999 klart anges att målet med [omstruktureringsåtgärderna] är ’att anpassa produktionen till efterfrågan på marknaden’.
- 10 Den 31 januari 2011 lämnade kommissionen in ett protokoll till Republiken Tjeckien från ett bilateralt möte, vilket enligt artikel 11.1 tredje stycket i förordning nr 885/2006 hade ägt rum mellan företrädare för Republiken Tjeckien och kommissionens tjänstemän den 13 december 2010 avseende båda ovannämnda undersökningar. Från och med den 31 januari 2011 angavs hänvisningen till de två undersökningarna i början av all korrespondens från kommissionen i detta ärende.
- 11 I protokollet intog kommissionen ståndpunkten att de utgifter som verkställts i Republiken Tjeckien inom ramen för den omtvistade skyddsåtgärden, utgjorde icke stödberättigande utgifter, och uppmanade därför Republiken Tjeckien att ange det exakta beloppet för de utgifter som deklarerats för budgetåren 2008–2010.
- 12 Den 3 december 2012 skickade kommissionen ett meddelande till Republiken Tjeckien enligt artikel 11.2 tredje stycket och artikel 16.1 i förordning nr 885/2006. I detta meddelande vidhöll och preciserade kommissionen sin uppfattning att de former för aktivt och passivt skydd för vinodlingar som Republiken Tjeckien har föreskrivit inte omfattas av begreppet omstrukturering och omställning enligt artikel 11 i förordning [nr 1493/1999] eller artikel 11 i förordning nr 479/2008. Kommissionen föreslog i det sammanhanget en finansiell korrigerings till ett belopp om 52 347 157,43 tjeckiska kronor (CZK) (cirka 2 040 737 euro) och 11 984 289,94 euro för budgetåren 2007–2010, varvid förordning nr 1493/1999 ska tillämpas på budgetåren 2007–2008 och förordning nr 479/2008 på de övriga budgetåren.
- 13 På begäran av Republiken Tjeckien av den 17 januari 2013 höll förlikningsorganet ett möte den 19 juni 2013 och offentliggjorde den 2 juli 2013 en slutrapport om förlikningsförfarandet med nummer 13/CZ/552. I denna rapport rekommenderade förlikningsorganet kommissionen att inte föreslå en finansiell korrigerings för de utgifter som verkställts inom ramen för samtliga stödprogram för perioden 2009–2014 och att ompröva den föreslagna finansiella korrigerings på ett belopp om 52 347 157,43 CZK (cirka 2 040 737 euro) och 11 984 289,94 euro.
- 14 Genom skrivelse av den 22 april 2014 meddelade kommissionen Republiken Tjeckien – efter det att förlikningsorganets rapport hade överlämnats – ett slutgiltigt ställningstagande. I detta ställningstagande upprepade kommissionen sin ståndpunkt att den omtvistade skyddsåtgärden inom ramen för omstrukturerings- och omställningsprogrammet för vinodlingar inte kunde anses vara stödberättigande.
- 15 Med avseende på budgetåren 2007–2009 fastställde kommissionen att Republiken Tjeckien, på grund av att kommissionen inte hade gjort några invändningar mot förslaget till stödprogram för den omtvistade skyddsåtgärden, hade fog att anse att det rörde sig om stödberättigande åtgärder. Enligt kommissionen kunde Republiken Tjeckien, efter att ha mottagit dess skrivelse av den 22 mars 2010, emellertid inte ha några berättigade förväntningar i detta avseende. Kommissionen

ansåg därför att en finansiell korrigerings för alla utgifter som verkställts efter den 22 mars 2010 är berättigad. Därefter föreslog kommissionen en finansiell korrigerings för räkenskapsåren 2010–2012 till ett totalt belopp av 2 123 199,04 euro.

- 16 Kommissionen antog slutligen det [omtvistade beslutet] på grundval av artikel 52 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitikens och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549, och rättelse i EUT L 130, 2016, s. 7, EUT L 168, 2016, s. 19 och EUT L 327, 2017, s. 83).
- 17 I det [omtvistade beslutet] underkände kommissionen de utgifter som verkställts av Republiken Tjeckien inom ramen för [EGFJ] för den omtvistade skyddsåtgärden i samband med omstrukturerings- och omställningsprogrammet för vinodlingar för åren 2010–2012 på ett belopp om totalt 2 123 199,04 euro.”

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 8 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 25 mars 2015, väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet och yrkade att kommissionen skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.
- 9 Till stöd för sin talan åberopade Republiken Tjeckien två grunder. Den första grunden avsåg åsidosättande av artikel 5 i förordning nr 479/2008, samt av rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Den andra grunden avsåg åsidosättande av artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), jämförd med artiklarna 11 och 16 i förordning nr 885/2006 och artikel 31 i rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitikens (EUT L 209, 2005, s. 1).
- 10 Tribunalen ogillade talan och förpliktade sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Parternas yrkanden

- 11 Republiken Tjeckien har yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen och ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 12 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet, och
 - förplikta Republiken Tjeckien att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 13 Till stöd för sitt överklagande har Republiken Tjeckien åberopat tre grunder, vilka avser följande:
- Åsidosättande av artikel 11 i förordning nr 479/2008.

- Åsidosättande av artikel 5.2 i förordning nr 479/2008, samt av rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.
- Åsidosättande av artikel 41 i stadgan, jämförd med artikel 31 i förordning nr 1290/2005 eller artikel 52 i förordning nr 1306/2013, samt med artiklarna 11 och 16 i förordning nr 885/2006.

Huruvida den första grunden avseende åsidosättande av artikel 11 i förordning nr 479/2008 kan tas upp till prövning

Parternas argument

- 14 Republiken Tjeckien har genom den första grunden, som avser punkterna 83–90 i den överklagade domen, klandrat tribunalen för att ha åsidosatt artikel 11 i förordning nr 479/2008.
- 15 Kommissionen har i huvudsak gjort gällande att den första grunden både ska avvisas och att den är verkningslös.
- 16 Kommissionen anser att det rör sig om en grund till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, vilken inte har åberopats självständigt vid tribunalen. Den är således ny och kan därför inte tas upp till prövning.
- 17 Denna grund är vidare verkningslös då den endast rör en del av tribunalens bedömning av den grund som avser åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen. Under dessa omständigheter, oavsett om det finns stöd för nämnda grund eller ej, kan den grunden inte påverka tribunalens konstaterande att den principen inte har åsidosatts.
- 18 Republiken Tjeckien har genmält att, även om åsidosättandet av artikel 11 i förordning nr 479/2008 inte åberopades som en grund vid tribunalen, kan den första grunden i överklagandet tas upp till prövning, eftersom Republiken Tjeckien i sin argumentering i första instans utgick från premissen att kommissionen vid den preliminära utvärderingen av stödprogrammet hade medgett att den omtvistade skyddsåtgärden var förenlig med den bestämmelsen.
- 19 Nämnda grund är dessutom inte verkningslös, eftersom tribunalen felaktigt ansåg att den omtvistade skyddsåtgärden inte uppfyllde villkoren i artikel 11 i förordningen. Det är således av vikt att fastställa att detta inte är fallet.

Domstolens bedömning

- 20 Domstolen påpekar inledningsvis att även om Republiken Tjeckien vid tribunalen anförde att den omtvistade skyddsåtgärden var förenlig med artikel 11 i förordning nr 479/2008, har den medlemsstaten inte åberopat den grund som avser åsidosättande av den bestämmelsen i sin talan om ogiltigförklaring. Det framgår av punkt 10 i repliken som lämnats in av den medlemsstaten till tribunalen att "[e]ftersom det omtvistade stödprogrammets förenlighet med unionsrätten som helhet följer av den icke motbevisbara presumtionen enligt artikel 5.2 i förordning nr 479/2008, vilken kommissionen själv har gett upphov till genom sitt handlande, finns det inte längre anledning att beröra artikel 11 i förordning nr 479/2008".
- 21 Nämnda talan grundade sig således på den premissen att kommissionen hade medgett att den omtvistade skyddsåtgärden var förenlig med artikel 11 i förordning nr 479/2008, eftersom kommissionen inte hade gjort några invändningar mot det andra förslaget till stödprogram för åren 2009–2014 som Republiken Tjeckien hade lämnat in till kommissionen den 12 februari 2009.

- 22 I punkterna 83–90 i den överklagade domen angav tribunalen emellertid klart skälen till varför den ansåg att en sådan åtgärd som den omtvistade skyddsåtgärden – av vilken det inte tydligt framgick att den bidrog till att öka vinproducenternas konkurrenskraft – uppenbart inte omfattas av någon av de verksamheter som räknas upp i artikel 11.3 i förordning nr 479/2008.
- 23 Tribunalen grundade sig således, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 40 i sitt förslag till avgörande, på dessa konstateranden när den fann att den överklagade domen inte kunde vinna bifall såvitt avsåg den första grunden.
- 24 Det ska i detta hänseende erinras om att det följer av fast rättspraxis att en klagande får åberopa grunder som följer av den överklagade domen och som syftar till att bestrida domens rättsliga grund (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 november 2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall m.fl./kommissionen, C-176/06 P, ej publicerad, EU:C:2007:730, punkt 17, och dom av den 16 juni 2016, Evonik Degussa och AlzChem/kommissionen, C-155/14 P, EU:C:2016:446, punkt 55).
- 25 Det följer vidare av fast rättspraxis att ett argument som inte har tagits upp i första instans inte utgör en ny grund som inte kan tas upp till sakprövning i målet om överklagande om det endast innebär en utvidgning av ett argument som tidigare framställdes inom ramen för en grund som anförts i ansökan till tribunalen (se för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 19 december 2013, Siemens m.fl./kommissionen, C-239/11 P, C-489/11 P och C-498/11 P, ej publicerad, EU:C:2013:866, punkt 287, och dom av den 10 april 2014, Areva m.fl./kommissionen, C-247/11 P och C-253/11 P, EU:C:2014:257, punkt 114).
- 26 Det ska emellertid påpekas att Republiken Tjeckien i sin talan om ogiltigförklaring – inom ramen för den första grunden som bland annat avsåg åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen – åberopade ett argument, enligt vilket den omtvistade skyddsåtgärden uppfyllde de villkor som föreskrivs i artikel 11 i förordning nr 479/2008.
- 27 Härav följer att i den mån som det argument som Republiken Tjeckien anförde i första instans nödvändigtvis avsåg huruvida den omtvistade stödåtgärden var förenlig med artikel 11 i förordning nr 479/2008 och i den mån denna fråga om förenlighet hade ifrågasatts av tribunalen i den överklagade domen, ska den grund som avser åsidosättande av nämnda artikel anses vara en utvidgning av den första grund som angetts i den ansökan genom vilken talan väckts, vilken bland annat avser åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen. Nämnda grund kan således tas upp till prövning.

Prövning i sak

Parternas argument

- 28 Republiken Tjeckien har invänt mot den överklagade domen, i den mån tribunalen däri fann att det var uppenbart att artikel 11.3 i förordning nr 479/2008 inte omfattar nationella åtgärder – som i likhet med den omtvistade stödåtgärden – är till för att skydda vinodlingar mot skador som orsakas av djur och fåglar. Republiken Tjeckien har vidare bestritt den överklagade domen i den mån tribunalen däri konstaterade att det inte tydligt framgår att nämnda stödåtgärd bidrar till att öka vinproducenternas konkurrenskraft, vilket enligt artikel 11.1 är syftet med åtgärder för omstrukturering och omställning av vinodlingar.
- 29 Republiken Tjeckien anser emellertid att de åtgärder för skydd av vinodlingar mot skador som orsakas av djur och fåglar uppfyller de tre villkor som anges i artikel 11 i förordning nr 479/2008 och således är stödberättigade enligt den artikeln.

- 30 Dessa åtgärder innebär för det första en förbättring av tekniken för att förvalta vinodlingarna i den mening som avses i artikel 11.3 c i förordning nr 479/2008, i den mån de bidrar till bättre skördar genom att vinstockar och vindruvsplantor skyddas mot skadedjursangrepp. Klaganden har i detta avseende angett att djur och fåglar orsakar omfattande skador på vinstockarna varje år i Republiken Tjeckien. Djuren gnager nämligen på stammen på vinstockarna som skadas och således producerar mindre eller ingenting alls. Vad beträffar fåglarna, och särskilt starar, så sätter de sig på vindruvorna under vindruvornas mognadsperiod, vilket medför ett problem som är specifikt för vinodlingarna i Centraleuropa, där denna fågel befinner sig under denna period. En sådan omständighet kan leda till att skördarna fullständigt förstörs eller till att vindruvorna skadas helt och hållet, vilket medför att de inte går att användas till att producera kvalitetsvin. Dessutom blir vindruvorna mer mottagliga för sjukdomar som sedan kan spridas.
- 31 Detta är anledningen till att man under den aktuella tidsperioden upprättade ett kollektivt skydd genom att sätta upp ett stängsel runt vinodlingarna och ett individuellt skydd, i form av pålar för att undvika att det gnagas på de olika stammarna på en vinstock. Huvuddelen av de aktuella medel som berörs av den omtvistade finansiella korrigeringen avsattes till skydd mot djur och endast cirka 4 miljoner CZK (cirka 155 938 euro) användes till skydd mot fåglar. Det skyddet bestod av ett aktivt och ett passivt skydd. Det aktiva skyddet bestod av att fysiska personer befann sig på vinodlingarna, att odlingarna patrullerades och att fåglarna skrämdes bort. Det passiva skyddet bestod av att hålla fåglarna borta med hjälp av mekaniska, optiska eller akustiska anordningar.
- 32 För det andra kan ingen av de åtgärder för skydd av vinodlingar mot skador som orsakas av djur och fåglar jämföras med en åtgärd för normal förnyelse av en uttjänt vinodling i den mening som avses i artikel 11.3 i förordning nr 479/2008.
- 33 För det tredje och i enlighet med artikel 11.1 i förordning nr 479/2008 ökar de åtgärder för skydd av vinodlingar mot skador som orsakas av djur och fåglar vinproducenternas konkurrenskraft. Dessa åtgärder gör det nämligen möjligt att möta den stora efterfrågan på kvalitetsviner som är gjorda av övermogna vindruvor genom att begränsa den konkurrensnackdel som orsakas av stararna. Den omtvistade skyddsåtgärden har nämligen förbättrat de tjeckiska vinproducenternas konkurrenskraft på unionens vinmarknad då den har inneburit att den tjeckiska produktionen av kvalitetsviner som är gjorda av övermogna vindruvor har tredubblats. Produktionen har nämligen ökat från 51 000 hektoliter år 2005 till 121 000 hektoliter år 2008 och den uppgick till 161 000 hektoliter år 2012, vilket var det sista året som åtgärden användes.
- 34 Tribunalen gjorde således en felaktig rättstillämpning när den fann att den omtvistade stödåtgärden inte var stödberättigande i den mening som avses i artikel 11.3 i förordning nr 479/2008.
- 35 Kommissionen har gjort gällande att det inte finns något stöd för den första grunden, eftersom syftet med den omtvistade stödåtgärden endast är att bibehålla produktionsvolymen och inte att anpassa produktionen till efterfrågan på marknaden eller att öka vinproducenternas konkurrenskraft.
- 36 Kommissionen anser vidare att nämnda åtgärd inte har till syfte att kompensera för den konkurrensnackdel som uppkommer för vinproducenterna i Centraleuropa på grund av förekomsten av starar vid skördetidpunkten. Syftet med stöd för omstrukturering och omställning av vinodlingar är nämligen varken att, som när det är fråga om Sammanhållningsfonden, kompensera för nackdelar på grund av det geografiska läget och naturliga förhållanden eller att minska de regionala skillnaderna, utan i stället att främja och öka vinproducenternas konkurrenskraft inom hela unionen oavsett i vilken region de bedriver sin verksamhet.
- 37 Åtgärder för omstrukturering och omställning av vinodlingar ska dessutom bidra till omställning till andra sorter och förbättringar av tekniken för att förvalta vinodlingarna. Även om det antas att skyddet av produktionen mot skada gör det möjligt att producera vin i större mängder och av högre

kvalitet, så bidrar nämnda skydd emellertid endast till att upprätthålla den nuvarande produktionsvolymen. Metoder för att skrämma fåglar, vilka har använts i århundraden, eller skydd mot djur utgör således inte på något sätt en kvalitativ utveckling av tekniken för att förvalta vinodlingarna.

- 38 För att skydda produktionen mot djur föreskrivs slutligen i förordning nr 479/2008 ett ekonomiskt bidrag på upp till 50 procent av de kostnader för försäkringspremier som producenten har betalat enligt artikel 14.2 i den förordningen. Det framgår mot denna bakgrund av artikel 11 i förordningen att unionslagstiftarens avsikt var att ge ett ekonomiskt stöd för att öka vinproducenternas konkurrenskraft, vilket går utöver att höja eller bevara deras produktionsvolym. Bestämmelserna i artikel 14 i samma förordning visar att unionslagstiftaren inte har underlåtit att beakta de åtgärder som endast är avsedda att skydda produktionen mot skada.
- 39 Republiken Tjeckien har i sin replik gjort gällande att kommissionens argumentering innebär att det uppställs fler villkor i artikel 11 i förordning nr 479/2008 som inte framgår av artikelns ordalydelse. Det krävs i synnerhet inte i artikeln att en ny teknik för att förvalta vinodlingarna ska användas för att åtgärden ska vara stödberättigande. Det enda som räknas är att den teknik som används, oavsett om den är ny eller gammal, gör det möjligt att förbättra förvaltningen av den aktuella vinodlingen. Det förhållandet att det finns en annan åtgärd för skydd av produktionen mot djur, såsom den som föreskrivs i artikel 14 i förordningen, påverkar inte de villkor för beviljande av ett stöd som omfattas av artikel 11 i den förordningen.
- 40 Kommissionen har i sin duplik bekräftat att den aldrig har gjort gällande att endast en uppfinning kan anses vara "förbättringar av tekniken för att förvalta vinodlingarna". Således kan befintliga eller till och med uråldriga metoder, i kombination med ny teknologi och nya idéer leda till ökad konkurrenskraft. Den omtvistade skyddsåtgärden, och i synnerhet att fåglar som befinner sig i vinodlingarna skräms bort med hjälp av ljud eller att fågelskrämmor sätts upp, återskapar endast metoder som har varit kända i århundraden och ändrar inte i något avseende druvsorterna eller tekniken för att förvalta vinodlingarna.

Domstolens bedömning

- 41 Republiken Tjeckien har genom den första grunden kritiserat punkterna 83–90 i den överklagade domen, i den mån tribunalen däri fann att det var uppenbart att ordalydelsen i artikel 11.3 i förordning nr 479/2008 inte omfattar åtgärder för skydd av vinodlingar mot skador som orsakas av djur och fåglar, såsom den omtvistade stödåtgärden, och att det inte tydligt framgår på vilket sätt sådana åtgärder kan bidra till att öka vinproducenternas konkurrenskraft.
- 42 Domstolen påpekar inledningsvis att den omtvistade stödåtgärden inte kan anses vara en åtgärd för "omställning av vinodlingar" i den mening som avses i artikel 11 i förordning nr 479/2008. Av detta följer att prövningen i sak av den första grunden endast innebär att det ska bedömas om denna åtgärd kan anses vara en åtgärd för "omstrukturering av vinodlingar" i den mening som avses i nämnda bestämmelse.
- 43 I detta hänseende följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande inte bara av ordalydelsen, utan även det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (se, bland annat, dom av den 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punkt 11, och dom av den 18 maj 2017, Hummel Holding, C-617/15, EU:C:2017:390, punkt 22).

- 44 En bokstavstolkning av termen "omstrukturering" visar att termen är tvetydig. I vanligt språkbruk innebär en omstrukturering en omorganisation enligt nya principer eller enligt nya strukturer av en enhet som inte anses vara tillräckligt effektiv. En omstrukturering av en vinodling kan således både omfatta ändringar av förvaltningsprinciperna för vinodlingen och den mark på vilken vinodlingen sker.
- 45 När en unionsbestämmelse, som i förevarande fall, är tvetydig och således kan tolkas på flera sätt, ska företräde ges åt den tolkning som är ägnad att säkerställa bestämmelsens ändamålsenliga verkan genom att bestämmelsen i detta syfte tolkas mot bakgrund av målen med det regelverk i vilken den ingår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 1980, Roudolff, 803/79, EU:C:1980:166, punkt 7, och dom av den 24 februari 2000, kommissionen/Frankrike, C-434/97, EU:C:2000:98, punkt 21).
- 46 I detta avseende framgår det av artikel 11.1 i förordning nr 479/2008 att syftet med åtgärder för omstrukturering av vinodlingar ska vara att öka vinproducenternas konkurrenskraft.
- 47 Med hänsyn till detta syfte kan en relativt enkel åtgärd – som endast består i att förvalta vinstockarna bättre genom att skydda dem med hjälp av olika åtgärder och som leder till en betydande ökning av jordbrukarnas konkurrenskraft – anses vara en åtgärd för omstrukturering. Det framgår i synnerhet – i motsats till vad kommissionen har gjort gällande – inte på något vis av ordalydelsen i artikel 11.3 i förordning nr 479/2008 att åtgärder som omfattar befintliga eller till och med uråldriga metoder endast kan beviljas stöd för omstrukturering av vinodlingar om de kombineras med ny teknologi och nya idéer.
- 48 Det är tvärtom nödvändigt att bedöma de faktiska förbättringarna av tekniken för att förvalta vinodlingarna. Det kravet ska bedömas utifrån de bestämmelser för förvaltning av en vinodling, som är gällande när ansökan om stöd görs.
- 49 Det framgår visserligen av artikel 6.2 i kommissionens förordning (EG) nr 555/2008 av den 27 juni 2008 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 479/2008 av den 29 april 2008 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin när det gäller stödprogram, handel med tredjeländer, produktionskapacitet och kontroller inom vinsektorn (EUT L 170, 2008, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 202/2013 av den 8 mars 2013 (EUT L 67, 2013, s. 10), att en åtgärd som är avsedd att säkra skyddet för vinodlingar mot skador som orsakas av vilt, fåglar eller hagel inte omfattas av stöd för omstrukturering av vinodlingar. Det kan emellertid konstateras att förordning nr 202/2013, som trädde i kraft den 12 mars 2013, inte är tillämplig i tiden (*ratione temporis*) på omständigheterna i målet. Den kan därför inte ge någon vägledning i fråga om tolkningen av artikel 11 i förordning nr 479/2008.
- 50 Den omtvistade skyddsåtgärden har i förevarande fall, såsom även Republiken Tjeckien har gjort gällande i sina inlagor, inneburit att den tjeckiska produktionen av kvalitetsviner som är gjorda av övermogna vindruvor har tredubblats då den har ökat från 51 000 hektoliter år 2005 till 161 000 hektoliter år 2012, vilket var det sista året som den åtgärden användes.
- 51 Eftersom kommissionen varken har bestritt dessa uppgifter eller styrkt att det inte finns någon sådan efterfrågan på den här sortens vin bland konsumenterna finner domstolen emellertid att den omtvistade skyddsåtgärden – såsom även generaladvokaten har påpekat i punkterna 76, 77 och 81 i sitt förslag till avgörande – har bidragit till att förbättra de tjeckiska vinproducenternas konkurrenskraft.
- 52 Med hänsyn till att det i förordning nr 479/2008 inte föreskrivs hur de åtgärder för skydd av vinodlingar mot bland annat skador som orsakas av vilt och fåglar ska vara utformade för att vara stödberättigande, framstår det således som att det inte fanns någon rättslig grund för att hindra Republiken Tjeckien från att inkludera den omtvistade skyddsåtgärden bland åtgärderna för omstrukturering och omställning av vinodlingar.

- 53 Härav följer att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att ordalydelsen i artikel 11.3 i förordning nr 479/2008 inte omfattar åtgärder för skydd av vinodlingar mot skador som orsakas av djur och fåglar, såsom den omtvistade stödåtgärden.
- 54 Överklagandet kan således vinna bifall såvitt avser den första grunden.
- 55 Eftersom överklagandet kan vinna bifall såvitt avser den första grunden ska den överklagade domen upphävas utan att det är nödvändigt att pröva den andra och den tredje grunden.

Prövning av talan vid tribunalen

- 56 Det föreskrivs i artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att domstolen ska upphäva tribunalens avgörande om överklagandet är välgrundat. Domstolen kan själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa ärendet till tribunalen för avgörande.
- 57 I förevarande fall ska domstolen slutligt avgöra ärendet, vilket är färdigt för avgörande.
- 58 Rättssäkerhetsprincipen kräver nämligen i detta sammanhang, såsom även framgår av punkt 65 i generaladvokatens förslag till avgörande, att en reglering möjliggör för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av sina skyldigheter enligt regleringen, särskilt när den kan vara ekonomiskt betungande. Kommissionen kan därför, vid tidpunkten för avslutet av EGFJ:s räkenskaper, inte framtvunga en tolkning som strider mot den vanliga betydelsen av de ord som används (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 1998, Irland/kommissionen, C-238/96, EU:C:1998:451, punkt 81 och där angiven rättspraxis). Det framgår emellertid av konstaterandena i punkterna 42–52 ovan att kommissionens tolkning i förevarande fall strider mot den vanliga betydelsen av ordalydelsen i artikel 11.3 i förordning nr 479/2008, eftersom den institutionen ansåg att den omtvistade stödåtgärden inte var stödberättigande inom ramen för programmet, och särskilt inte vad gäller omstrukturering av vingårdar.
- 59 Härav följer att domstolen godtar den första grund som Republiken Tjeckien har åberopat vid tribunalen, vilken bland annat avser åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, och att det omtvistade beslutet ska ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

- 60 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen, när överklagandet bifalls och domstolen själv slutligt avgör saken, besluta om rättegångskostnaderna.
- 61 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, vilken är tillämplig i mål om överklagande enligt artikel 184.1, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Republiken Tjeckiens överklagande och dess talan vid tribunalen har bifallits, ska kommissionen enligt Republiken Tjeckiens yrkande förpliktas att utöver att bära sina rättegångskostnader ersätta de kostnader som uppkommit för Republiken Tjeckien både i första instans och inom ramen för överklagandet.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Den dom som meddelades av tribunalen den 20 oktober 2016, Republiken Tjeckien/kommissionen (T-141/15, ej publicerad, EU:T:2016:621) upphävs.**

- 2) **Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/103 av den 16 januari 2015 om undantagande från EU-finansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), i den mån det däri beslutas om undantagande från finansiering av betalningar uppgående till totalt 2 123 199,04 euro som verkställts av Republiken Tjeckien inom ramen för EGFJ avseende åtgärden för skydd av vinodlingar mot skador som orsakas av djur och fåglar, för åren 2010–2012, ogiltigförklaras.**
- 3) **Kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Republiken Tjeckien både för förfarandet i första instans och för det aktuella överklagandet.**

Underskrifter