Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

23 päivänä lokakuuta 2025 *

Muutoksenhaku – Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) – Euroopan maatalouden tukirahasto (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) – Täytäntöönpanopäätös (EU) 2021/261 – Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle jätetyt menot – Bulgarian tasavallalle aiheutuneet menot – Asetus (EU) N:o 1306/2013 – 52 artikla – Sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely – 54 artikla – Sääntöjenvastaisuuden tai laiminlyönnin vuoksi aiheettomasti suoritetut maksut – Asianomainen jäsenvaltio ei ole suorittanut takaisinperintää – Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuskertomus

Asiassa C-294/23 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 8.5.2023,

Bulgarian tasavalta, asiamiehinään T. Mitova ja S. Ruseva,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Aquilina, G. Koleva ja I. Zaloguin,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja I. Jarukaitis (esittelevä tuomari) sekä tuomarit M. Condinanzi ja N. Jääskinen,

julkisasiamies: A. Biondi,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Stefanova-Kamisheva,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.12.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.3.2025 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

tuomion

1 Bulgarian tasavalta vaatii valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 8.3.2023 antaman tuomion Bulgaria v. komissio (T-235/21, EU:T:2023:105; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Bulgarian tasavallan kanteen Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle 17.2.2021 annetusta komission täytäntöönpanopäätöksestä (EU) 2021/261 (EUVL 2021, L 59, s. 10; jäljempänä riidanalainen päätös) siltä osin kuin siinä jätetään rahoituksen ulkopuolelle Bulgarian tasavallan ilmoittama 7 656 848,97 euron määrä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95

2 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL 1995, L 312, s. 1) 1 artiklan 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”

Asetus (EU) N:o 1306/2013

3 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 549) johdanto-osan 36, 37, 39 ja 94 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(36) [Euroopan] komissio on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 317 artiklan mukaisesti vastuussa Euroopan unionin talousarvion toteuttamisesta yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Komissiolle siirretään valta ratkaista täytäntöönpanosäädöksillä, ovatko jäsenvaltioiden toteuttamat menot unionin oikeuden mukaisia. Jäsenvaltioille olisi annettava oikeus perustella maksupäätöksensä ja käyttää sovittelumenettelyä, jos niiden ja komission välillä ei päästä yhteisymmärrykseen. – –

(37) [Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahasto)] osalta takaisin perityt määrät olisi maksettava takaisin rahastoon, jos meno ei ole unionin oikeuden mukainen eikä tukioikeutta ole. Jotta kaikkien tarpeellisten hallinnollisten menettelyjen, myös sisäisten tarkastusten, suorittamiseen jäisi riittävästi aikaa, jäsenvaltioiden olisi pyydettävä tuki takaisin tuensaajalta 18 kuukauden kuluessa siitä, kun valvontakertomus tai vastaava asiakirja, jossa todetaan, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut, on hyväksytty ja, tapauksen mukaan, otettu vastaan maksajavirastossa tai takaisinperinnästä vastaavassa elimessä. Olisi säädettävä taloudellisen vastuun järjestelmästä, jota sovelletaan tehtyihin

sääntöjenvastaisuuksiin, jos määriä ei ole peritty kokonaisuudessaan takaisin. Tältä osin olisi otettava käyttöön menettely, jonka avulla komissio voi suojata unionin talousarvioon liittyvät edut päättämällä veloittaa osittain jäsenvaltiolta sääntöjenvastaisuuksien vuoksi menetetyt määrät, joita ei ole peritty takaisin kohtuullisen määräajan kuluessa. – –

– –

(39) Jäsenvaltioiden olisi unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi toteutettava toimenpiteitä varmistuakseen siitä, että rahastoista rahoitetut toimet toteutetaan asianmukaisesti. Jäsenvaltioiden olisi myös estettävä, havaittava ja tosiasiallisesti käsiteltävä sääntöjenvastaisuudet ja velvoitteiden noudattamatta jättämiset, joihin tuensaajat ovat syyllistyneet. Tätä varten olisi sovellettava neuvoston asetusta [N:o 2988/95]. – –

– –

(94) Lisäksi komission täytäntöönpanovallan olisi katettava niitä erityisvelvoitteita koskevat menettelyt, jotka jäsenvaltioiden on täytettävä tarkastusten yhteydessä; niitä yhteistyövelvollisuuksia koskevat menettelyt, joita jäsenvaltioiden on noudatettava komission paikalla tekemien tarkastusten ja tiedonsaannin osalta; sääntöjenvastaisuuksien ja petosten raportointivelvoitetta koskevat menettelyt ja muut käytännön järjestelyt, ehdot, joita noudattaen suoritettuja maksuja koskevat tositteet ja unionin lainsäädännössä säädettyjen hallinnollisten ja fyysisten tarkastusten tekemiseen liittyvät asiakirjat on säilytettävä; tilien tarkastaminen ja hyväksyminen sekä sääntöjenmukaisuuden tarkastaminen, unionin talousarvioon otettujen määrien jättäminen unionin rahoituksen ulkopuolelle, menettelyt aiheettomasti suoritettujen maksujen ja korkojen takaisinperimiseksi ja niiden ilmoitusten ja tiedoksiantojen muoto, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle sääntöjenvastaisuuksien yhteydessä.”

4 Asetuksen N:o 1306/2013 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa annetaan säännöt seuraavista:

a) yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) mukaisten menojen rahoitus, mukaan lukien maaseudun kehittämismenot;

b) maatilojen neuvontajärjestelmä;

c) hallinto- ja valvontajärjestelmät, jotka jäsenvaltioiden on perustettava;

d) täydentävien ehtojen järjestelmä;

e) tilien tarkastaminen ja hyväksyminen.”

5 Kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

g) ’väärinkäytöksellä’ [asetuksen N:o 2988/95] 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua väärinkäytöstä.”

6 Asetus N:o 1306/2013 sisältää IV osaston, jonka otsikko on ”Rahastojen varainhoito” ja joka sisältää IV luvun, jonka otsikko on ”Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen”. Kyseisen luvun I jaksoon, jonka otsikko on ”Yleiset säännökset”, sisältyy kyseisen asetuksen 47 artikla, jonka otsikko puolestaan on ”Komission paikalla tekemät tarkastukset” ja jossa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti toteuttamia tarkastuksia, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan soveltamista ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan nojalla toteutettavia tai [komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi 11.11.1996 annettuun] neuvoston asetukseen (EY, Euratom) N:o 2185/96 [(EYVL 1996, L 292, s. 2)] perustuvia tarkastuksia rajoittamatta komissio voi järjestää jäsenvaltioissa paikalla tehtäviä tarkastuksia erityisesti seuraavien seikkojen tarkistamiseksi:

a) hallinnollisten käytänteiden yhdenmukaisuus unionin sääntöjen kanssa;

b) tarvittavien tositteiden olemassaolo ja niiden vastaavuus maataloustukirahastosta tai maaseuturahastosta rahoitettujen toimien kanssa;

c) edellytykset, joiden mukaisesti maataloustukirahastosta tai maaseuturahastosta rahoitetut toimet on toteutettu ja tarkastettu;

d) toimiiko maksajavirasto 7 artiklan 2 kohdan mukais[ten] hyväksymisperusteiden mukaisesti ja soveltaako jäsenvaltio asianmukaisesti 7 artiklan 5 kohdan säännöksiä.

Henkilöiden, jotka komissio on valtuuttanut tekemään tarkastuksia paikalla, tai saamiensa valtuuksien puitteissa toimivan komission henkilöstön on voitava saada tutustua tilikirjoihin ja kaikkiin muihin maataloustukirahastosta tai maaseuturahastosta rahoitettavia menoja koskeviin asiakirjoihin, myös sähköisessä muodossa laadittuihin tai saatuihin ja tässä muodossa säilytettäviin asiakirjoihin ja metatietoihin.

Paikalla tehtävien tarkastusten tekemistä koskevat valtuudet eivät vaikuta sellaisten kansallisten määräysten soveltamiseen, joilla tiettyjen toimien suorittaminen varataan kansallisessa lainsäädännössä nimetyille viranomaisille. Komission valtuuttamat henkilöt eivät saa osallistua muun muassa asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisiin kotietsintöihin tai henkilöiden virallisiin kuulusteluihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta [Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta 11.9.2013 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 [(EUVL 2013, L 248, s. 1)] ja asetuksen [N:o 2185/96] erityissäännösten soveltamista. Heillä on kuitenkin oltava mahdollisuus saada käyttöönsä tällä tavoin hankittuja tietoja.

2. Komissio ilmoittaa paikalla tehtävästä tarkastuksesta hyvissä ajoin etukäteen jäsenvaltiolle, jota tarkastus koskee, tai jäsenvaltiolle, jonka alueella tarkastus tehdään, ottaen huomioon maksajavirastoille näiden tarkastusten järjestämisestä aiheutuvat hallinnolliset vaikutukset. Asianomaisen jäsenvaltion virkamiehet saavat osallistua näihin tarkastuksiin.

Jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä komission pyynnöstä ja asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella tässä asetuksessa tarkoitetuille toimille lisätarkastuksia tai

-selvityksiä. Komission henkilöstö tai komission valtuuttamat henkilöt voivat osallistua tällaisiin tarkastuksiin.

Komissio voi tarkastusten tehostamiseksi pyytää asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella sen viranomaisilta apua tiettyihin tarkastuksiin tai selvityksiin."

7 Asetuksen N:o 1306/2013 48 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on annettava komission käyttöön tiedot todetuista sääntöjenvastaisuuksista ja petosepäilyistä sekä kyseisten sääntöjenvastaisuuksien ja petosten vuoksi aiheettomasti suoritettujen maksujen takaisinperimiseksi tämän luvun III jakson nojalla toteutetuista toimista."

8 Kyseisen asetuksen IV osaston IV luku sisältää II jakson, jonka otsikko on "Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen" ja joka sisältää mainitun asetuksen 52 artiklan, joka koskee sääntöjenmukaisuuden tarkastamista ja jonka 1–4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se määrittää määrät, jotka jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle, jos se toteaa, että 4 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklassa tarkoitettuja menoja ei ole toteutettu unionin lainsäädännön mukaisesti ja maaseuturahaston osalta [Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksen (EU) N:o 1303/2013 [(EUVL 2013, L 347, s. 320)] 85 artiklassa tarkoitetun sovellettavan unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 116 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen.

2. Komissio arvioi rahoituksen ulkopuolelle jätettävät menot ottaen huomioon erityisesti todetun sääntöjenvastaisuuden merkittävyyden. Se ottaa tällöin asianmukaisesti huomioon rikkomuksen ja unionille aiheutuneen taloudellisen vahingon laadun. Se käyttää ulkopuolelle jättämisen perusteena aiheettomasti maksettuja määriä ja, jos nämä määrät eivät ole yksilöitävissä oikeasuhteisin ponnistuksin, se voi soveltaa ekstrapoloituja tai kiinteämääräisiä oikaisuja. Kiinteämääräisiä oikaisuja voidaan käyttää vain, jos tapauksen luonteen vuoksi tai koska jäsenvaltio ei ole toimittanut komissiolle tarvittavia tietoja, ei kohtuullisin ponnisteluin voida määrittää tarkemmin unionille aiheutunutta taloudellista vahinkoa.

3. Ennen rahoituksen epäämistä koskevan päätöksen tekemistä komission tarkastuksen tulokset ja jäsenvaltion antamat vastaukset annetaan tiedoksi kirjallisina, minkä jälkeen molemmat osapuolet pyrkivät sopimukseen toteutettavista toimenpiteistä. Tässä menettelyn vaiheessa jäsenvaltioille on annettava mahdollisuus osoittaa, että noudattamatta jättämisen todellinen laajuus on komission arviota vähäisempi.

Jollei sopimukseen päästä, jäsenvaltio voi pyytää sellaisen menettelyn aloittamista, jolla pyritään sovittamaan yhteen molempien osapuolten kannat neljän kuukauden kuluessa. Menettelyn tuloksesta toimitetaan komissiolle raportti. Komissio ottaa raportin suositukset huomioon ennen mahdollisen päätöksen tekemistä rahoituksen epäämisestä ja ilmoittaa syyt, jos se päättää poiketa näistä suosituksista.

4. Rahoitusta ei voi evätä, kun kyseessä ovat

a) 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut menot, jotka on toteutettu yli 24 kuukautta ennen kuin komissio antaa tarkastuksensa tulokset kirjallisina tiedoksi jäsenvaltiolle;

– –”

9 Asetuksen N:o 1306/2013 53 artiklan, jonka otsikko on ”Komission toimivalta”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädökset, joilla vahvistetaan täytäntöönpanosäännöt seuraavista:

– –

b) edellä 52 artiklassa tarkoitettu sääntöjenmukaisuuden tarkastaminen, kun kyseessä ovat päätöksen tekemisen ja täytäntöönpanon yhteydessä toteutettavat toimenpiteet, mukaan luettuina komission ja jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto ja noudatettavat määräajat sekä samassa artiklassa säädetty sovittelumenettely, myös sovitteluelimen perustaminen, tehtävät, kokoonpano ja työjärjestelyt.”

10 Kyseisen asetuksen IV osaston IV luku sisältää III jakson, jonka otsikko on ”Sääntöjenvastaisuudet” ja joka sisältää 54 artiklan, jonka otsikko on ”Yhteiset säännökset” ja jonka 1, 2, 4 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Sääntöjenvastaisuuden tai laiminlyönnin vuoksi aiheettomasti suoritettujen maksujen osalta jäsenvaltioiden on pyydettävä tuki takaisin tuensaajalta 18 kuukauden kuluessa siitä, kun maksajavirasto tai takaisinperinnästä vastaava elin on hyväksynyt tai tarvittaessa vastaanottanut valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan, jossa todetaan, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut. Vastaavat määrät on samanaikaisesti perintäpyynnön kanssa ilmoitettava maksajaviraston velallisluettelossa.

2. Jos takaisinperintää ei toteuteta neljän vuoden kuluessa perintäpyynnön päivämäärästä tai kahdeksan vuoden kuluessa, jos perintäasia on viety kansalliseen tuomioistuimeen, takaisin perimättä olevasta tuesta aiheutuvista taloudellisista seurauksista vastaa 50 prosentin osalta asianomainen jäsenvaltio, ja 50 prosentin osalta ne katetaan unionin talousarviosta, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta jäsenvaltion velvoitteeseen noudattaa perintämenettelyjä 58 artiklan mukaisesti.

– –

4. Jäsenvaltion on merkittävä tämän artiklan 2 kohdan soveltamisesta aiheutuneet sen vastattavina olevat taloudelliset seuraukset vuotuiseen tilinpäätökseen, joka on toimitettava komissiolle 102 artiklan 1 kohdan c alakohdan iv alakohdan mukaisesti. Komissio tarkastaa, että tämä on tehty, ja tekee tarvittavat mukautukset 51 artiklassa tarkoitetun täytäntöönpanosäädöksen antamisen johdosta.

5. Komissio voi, jos 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä on noudatettu, hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joilla jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle unionin talousarvioon otetut määrät,

a) jos jäsenvaltio ei ole noudattanut 1 kohdassa tarkoitettuja määräaikoja;

– –

c) jos se katsoo, että sääntöjenvastaisuuden tai takaisinperinnän suorittamatta jättämisen syynä on kyseisen jäsenvaltion hallintoviranomaisesta tai muusta virallisesta elimestä johtuva sääntöjenvastaisuus tai laiminlyönti.

– –”

11 Asetukseen N:o 1306/2013 sisältyy V osasto, jonka otsikko on ”Valvontajärjestelmät ja seuraamukset” ja joka sisältää I luvun, jonka otsikko on ”Yleiset säännöt” ja johon sisältyy kyseisen asetuksen 58 artikla, jonka otsikko puolestaan on ”Unionin taloudellisten etujen suojaaminen” ja jonka 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on annettava yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä kaikki tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä toteutettava muut tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen tehokkaan suojan varmistamiseksi, erityisesti

– –

e) aiheettomasti suoritettujen maksujen perimiseksi takaisin korkoineen ja tarvittaessa oikeustoimiin ryhtymiseksi.”

Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 908/2014

12 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta 6.8.2014 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014 (EUVL 2014, L 255, s. 59) johdanto-osan 25 ja 27 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(25) Olisi vahvistettava yksityiskohtaiset säännöt – – [asetuksen N:o 1306/2013] 52 artiklassa säädettyä sääntöjenmukaisuuden tarkastamista varten – –

– –

(27) Sen varmistamiseksi, että tavanomaisissa tapauksissa sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettely saadaan päätökseen kohtuullisessa ajassa, eri menettelyvaiheille on aiheellista vahvistaa erityiset määräajat, joita komission ja jäsenvaltioiden on noudatettava. Samalla komission olisi kuitenkin voitava pidentää kyseisiä määräaikoja, jos se on välttämätöntä tutkittavana olevan tapauksen monimutkaisuuden vuoksi. Sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyssä olisi annettava jäsenvaltioille oikeus kontradiktoriseen menettelyyn ja arvioitava asianmukaisesti tiedot, jotka ovat tarpeen rahastoja koskevien riskien arvioimiseksi.”

13 Kyseisen täytäntöönpanoasetuksen 34 artiklassa, jonka otsikko on ”Sääntöjenmukaisuuden tarkastaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos komissio toteaa, ettei menoja ole toteutettu unionin sääntöjen mukaisesti, se käyttää unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettävien määrien määrittämiseen omia havaintojaan ja ottaa

huomioon tiedot, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet, jos nämä tiedot on toimitettu määräajassa, jonka komissio on asettanut asetuksen (EU) N:o 1306/2013 52 artiklan ja tämän artiklan mukaisesti toteutetun sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyn yhteydessä.

2. Jos komissio selvityksen perusteella katsoo, ettei menoja ole toteutettu unionin sääntöjen mukaisesti, se antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tiedoksi havaintonsa sekä tulevan sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi toteutettavat korjaavat toimenpiteet ja ilmoittaa rahoitusoikaisun alustavan tason, jonka se kyseisessä menettelyn vaiheessa katsoo vastaavan havaintoja. Se esittää tiedonannossaan myös kahdenvälisen kokouksen pitämistä neljän kuukauden kuluessa jäsenvaltion vastaukselle asetetun määräajan päättymisestä. Tiedonannossa on viitattava tähän artiklaan.

Jäsenvaltion on annettava vastaus kahden kuukauden kuluessa tiedonannon vastaanottamisesta. Jäsenvaltiolla on vastauksessaan mahdollisuus erityisesti

a) osoittaa komissiolle, että noudattamatta jättämisen todellinen laajuus tai rahastolle aiheutuva riski on komission arviota vähäisempi;

b) antaa komissiolle tiedoksi unionin sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi toteuttamansa korjaavat toimenpiteet sekä niiden tosiasiallinen toteuttamispäivä.

Komissio voi jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä jatkaa ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua kahden kuukauden määräaikaa enintään kahdella kuukaudella. Pyyntö on esitettävä komissiolle ennen kyseisen määräajan päättymistä.

Jos jäsenvaltio katsoo, ettei kahdenvälistä kokousta tarvita, se ilmoittaa tästä komissiolle edellä mainittuun tiedonantoon antamassaan vastauksessa.

3. Kahdenvälisessä kokouksessa molempien osapuolten on pyrittävä pääsemään sopuun toteutettavista toimenpiteistä, rikkomuksen vakavuuden arvioinnista ja unionin talousarviolle aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta.

Komissio laatii kahdenvälisen kokouksen pöytäkirjan 30 työpäivän kuluessa kokouksesta ja lähettää sen jäsenvaltiolle. Jäsenvaltio voi toimittaa mahdolliset huomautuksensa komissiolle 15 työpäivän kuluessa pöytäkirjan vastaanottamisesta.

Komissio antaa kuuden kuukauden kuluessa kahdenvälisen kokouksen pöytäkirjan lähettämisestä jäsenvaltiolle virallisesti tiedoksi päätelmänsä, jotka se on tehnyt sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen yhteydessä saatujen tietojen perusteella. Tässä tiedonannossa arvioidaan asetuksen (EU) N:o 1306/2013 52 artiklan ja [Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta 11.3.2024 annetun komission] delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014 [(EUVL 2014, L 255, s. 18)] 12 artiklan mukaisen unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettäviä menoja. Tiedonannossa on viitattava tämän asetuksen 40 artiklan 1 kohtaan.

– –

5. Jotta komissio voi soveltaa 3 ja 4 kohtaa vahvistettuja määräaikoja noudattaen, sillä on oltava käytössään kaikki kyseisessä menettelyn vaiheessa merkitykselliset tiedot. Jos komissio katsoo, ettei sillä ole käytössään tarvittavia tietoja, se voi 3 ja 4 kohdassa vahvistettujen määräaikojen puitteissa milloin tahansa

a) pyytää jäsenvaltiota toimittamaan lisätietoja, jolloin jäsenvaltion on annettava vastauksensa kahden kuukauden kuluessa tiedonannon vastaanottamisesta, ja/tai

b) ilmoittaa jäsenvaltiolle aikomuksestaan suorittaa ylimääräinen tarkastuskäynti tarvittavien tarkistusten tekemiseksi.

Tällöin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut määräajat lasketaan alkaviksi uudelleen joko siitä, kun komissio vastaanottaa pyydetyt lisätiedot, tai ylimääräisen tarkastuskäynnin viimeisestä päivästä.

– –

7. Sen jälkeen, kun komissio on antanut päätelmänsä tämän asetuksen 34 artiklan 3 tai 4 kohdan mukaisesti jäsenvaltiolle tiedoksi, se tekee tarvittaessa asetuksen (EU) N:o 1306/2013 52 artiklan mukaisen yhden tai useamman päätöksen niiden menojen, joita unionin sääntöjen noudattamatta jättäminen koskee, jättämiseksi unionin rahoituksen ulkopuolelle. Komissio voi toteuttaa peräkkäisiä sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyjä kunnes korjaavat toimenpiteet on tosiasiallisesti toteutettu jäsenvaltiossa.

– –”

14 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 40 artiklan, jonka otsikko on ”Sovittelumenettely”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltio voi saattaa asiansa sovitteluelimen käsiteltäväksi kolmenkymmenen työpäivän kuluessa 34 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetun komission virallisen tiedonannon saamisesta osoittamalla perustellun sovittelupyynnön sovitteluelimen sihteeristölle.

– –”

Asian tausta ja riidanalainen päätös

15 Unionin yleinen tuomioistuin selostaa asian taustaa valituksenalaisen tuomion 2–12 kohdassa, ja kyseisestä tuomiosta voidaan tehdä nyt käsiteltävää asiaa varten seuraava yhteenveto.

16 Komissio pyysi 4.1.2017 päivätyllä kirjeellä Bulgarian tasavaltaa esittämään sille huomautuksensa Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksen INT/2016/101/BG yhteydessä toimittamista tiedoista (jäljempänä tiedonanto havainnoista); tutkimuksesta ilmeni lähinnä, että unionin varoista suoritettujen epäasianmukaisten maksujen taustalla oli petollista toimintaa. Lisäksi komissio ilmoitti Bulgarian tasavallalle, että kaikkien [*luottamuksellinen*] [1] toteuttamiin ohjelmiin liittyvien menojen hyväksyminen maataloustukirahastosta rahoitettaviksi menoiksi oli kyseenalaistettu ja että se tutki näin ollen asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan nojalla

[1] Luottamukselliset tiedot poistettu.

mahdollisuutta jättää nämä menot unionin rahoituksen ulkopuolelle. Komissio suositteli myös, että Bulgarian viranomaiset keskeyttäisivät kaikkiin sellaisiin ohjelmiin ja liiketoimiin perustuvat maksut, joihin [*luottamuksellinen*] [2] oli osallisena, kun niillä oli siihen riittävät syyt.

17 Komissio kutsui 2.5.2017 päivätyllä kirjeellä Bulgarian viranomaiset osallistumaan kahdenväliseen kokoukseen täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti ja ilmoitti niille pysyttävänsä kantansa, jonka mukaan OLAFin havainnoista ilmeni, että edellisessä kohdassa mainittuihin menoihin liittyi vakavia sääntöjenvastaisuuksia. Se täsmensi, että se toimittaisi samoin kirjeitse OLAFin lopullisen kertomuksen julkaisemisen jälkeen lisätietoja eri vaiheista, joita noudatettaisiin käynnissä olevan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä. Lopuksi komissio korosti pitäytyvänsä kyseistä kertomusta odottaessaan kannassaan, jonka mukaan kaikki [*luottamuksellinen*] [3] toteuttamiin ohjelmiin liittyvät menot olivat vaarassa.

18 Komissio toimitti 11.9.2017 päivätyllä kirjeellä Bulgarian tasavallalle 12.7.2017 pidetyn kahdenvälisen kokouksen pöytäkirjan ja esitti tälle lisäkysymyksiä. Se ilmoitti sille myös, että ennen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn seuraaviin vaiheisiin siirtymistä oli syytä odottaa OLAFin lopullista kertomusta erityisesti sen selvittämiseksi, minkä suuruinen riski kyseiselle rahastolle todetuista puutteista aiheutuu. Komissio päätti täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 9 kohdan nojalla pidentää kolmella kuukaudella kyseisen täytäntöönpanoasetuksen 34 artiklan 3 kohdassa säädettyä kuuden kuukauden määräaikaa päätelmiensä toimittamiseksi Bulgarian tasavallalle.

19 Komissio toimitti Bulgarian tasavallalle 19.1.2018 päivätyllä kirjeellä OLAFin lopullisen kertomuksen, jonka viitenumero oli OF/2012/0565/B (jäljempänä OLAFin ensimmäinen kertomus). Se ilmoitti Bulgarian viranomaisille järjestävänsä niiden kanssa toisen kahdenvälisen kokouksen, jossa keskusteltaisiin kyseisestä kertomuksesta.

20 Komissio kutsui 7.5.2018 päivätyllä kirjeellä Bulgarian tasavallan toiseen kahdenväliseen kokoukseen, joka pidettiin 29.5.2018, keskustellakseen OLAFin ensimmäisestä kertomuksesta (jäljempänä kutsu toiseen kahdenväliseen kokoukseen). Se totesi myös pitäytyvänsä kannassaan, jonka mukaan kaikki niihin menekinedistämisohjelmiin liittyvät menot, joihin [*luottamuksellinen*] [4] osallistui, olivat vaarassa. Tämän vuoksi komissio suositteli, että Bulgarian viranomaiset jättäisivät uusimatta maksut kaikkien niiden ohjelmien osalta, joihin [*luottamuksellinen*] [5] osallistui, ja perisivät sääntöjenvastaiset maksut takaisin tuensaajilta asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan mukaisesti.

21 Komissio toimitti 29.6.2018 päivätyllä kirjeellä Bulgarian tasavallalle toisen kahdenvälisen kokouksen pöytäkirjan, jossa se muistutti, että se oli pyytänyt kyseisen kokouksen kuluessa lisätietoja.

22 Komissio toimitti 3.9.2018 päivätyllä kirjeellä Bulgarian viranomaisille OLAFin kertomuksen, jonka viitenumero oli OF/2016/0390/B5 (jäljempänä toinen OLAFin kertomus), sääntöjenvastaisuuksista, joihin [*luottamuksellinen*] [6] oli syyllistynyt maataloustukirahastosta rahoitettujen menekinedistämisohjelmien yhteydessä.

2 Luottamukselliset tiedot poistettu.

3 Luottamukselliset tiedot poistettu.

4 Luottamukselliset tiedot poistettu.

5 Luottamukselliset tiedot poistettu.

6 Luottamukselliset tiedot poistettu.

23 Komissio pyysi 1.3.2019 päivätyllä kirjeellä täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti Bulgarian viranomaisia toimittamaan sille lisätietoja maataloustukirahastosta maksettuihin menoihin liittyvien määrien takaisinperinnästä yhdeksässä menekinedistämisohjelmassa, joiden oli katsottu aiheuttavan vaaraa kyseiselle rahastolle, sekä ilmoittamaan vastaavat määrät velallisluettelossa asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan mukaisesti. Se totesi myös, että kyseisen artiklan mukaan [*luottamuksellinen*] [7] toteuttamiin ohjelmiin liittyvien määrien perintäpyyntö oli esitettävä 18 kuukauden kuluessa ajankohdasta 19.1.2018 lukien, kun taas [*luottamuksellinen*] [8] toteuttamaan ohjelmaan liittyvien määrien takaisinperintäpyyntö oli esitettävä 18 kuukauden kuluessa ajankohdasta 3.9.2018 lukien, toisin sanoen niistä kahdesta ajankohdasta lukien, joista ensin mainittuna OLAFin ensimmäinen ja jälkimmäisenä toinen kertomus (jäljempänä yhdessä OLAFin lopulliset kertomukset) oli lähetetty Bulgarian maksajavirastolle.

24 Komissio toimitti 19.11.2019 päivätyllä kirjeellä Bulgarian tasavallalle täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukaisen tiedonannon, jossa analysoitiin Bulgarian viranomaisten kolmessa kirjeessä, jotka oli päivätty 20.7.2018, 21.9.2018 ja 24.4.2019, toimittamia tietoja. Siitä ilmeni, että komissio katsoi 29.5.2018 käydyn kahdenvälisen keskustelun ja Bulgarian tasavallan sille myöhemmin toimittamien lisätietojen sekä OLAFin lopullisten kertomusten perusteella, että [*luottamuksellinen*] [9] ja [*luottamuksellinen*] [10] toteuttamien yhdeksän menekinedistämisohjelman rahoitus ei ollut sovellettavien säännösten mukainen. Se katsoi lisäksi, että koska Bulgarian tasavalta ei ollut aloittanut takaisinperintämenettelyä eikä menettelyä määrien rekisteröimisestä maksajaviraston velallisluetteloon, Bulgarian tasavallan hallinto- ja valvontajärjestelmä ei ollut unionin oikeudessa asetettujen vaatimusten mukainen ja että kyseiselle rahastolle aiheutui tästä näin ollen vaaraa. Sen vuoksi komissio ehdotti, että 7 656 848,97 euron määrä jätettäisiin maataloustukirahaston rahoituksen ulkopuolelle.

25 Bulgarian tasavalta saattoi 18.12.2019 päivätyllä kirjeellä täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 40 artiklan 1 kohdan mukaisesti asian sovitteluelimen käsiteltäväksi, ja sovitteluelin antoi lausunnon 25.2.2020.

26 Komissio toimitti 12.8.2020 päivätyllä kirjeellä Bulgarian tasavallalle lopullisen lausuntonsa, jossa se ilmoitti tälle pysyvänsä 19.11.2019 päivätyssä kirjeessään ilmaisemassaan kannassa, ja ehdotti näin ollen, että 7 656 848,97 euron määrä jätettäisiin maataloustukirahaston rahoituksen ulkopuolelle.

27 Komissio antoi 17.2.2021 riidanalaisen päätöksen, jossa se sovelsi asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan nojalla kertaluonteista oikaisua jättämällä unionin rahoituksen ulkopuolelle tietyt menot, joita Bulgarian tasavallalle oli aiheutunut maataloustukirahaston ja maaseuturahaston yhteisrahoituksen piiriin kuuluvista toimenpideohjelmista. Riidanalaisella päätöksellä jätettiin siten unionin rahoituksen ulkopuolelle 7 656 848,97 euron määrä.

7 Luottamukselliset tiedot poistettu.

8 Luottamukselliset tiedot poistettu.

9 Luottamukselliset tiedot poistettu.

10 Luottamukselliset tiedot poistettu.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

28 Bulgarian tasavalta nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.4.2021 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaati unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä määrättiin sille 7 656 848,97 euron suuruinen rahoitusoikaisu.

29 Bulgarian tasavalta vetosi kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koski sen menettelyllisten oikeuksien loukkaamista siinä hallinnollisessa menettelyssä, joka päättyi riidanalaisen päätöksen antamiseen; toinen perustelujen puutteellisuutta; kolmas asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan virheellistä tulkintaa sen 18 kuukauden määräajan alkamisajankohdan vahvistamisen osalta, jonka kuluessa asianomaisen jäsenvaltion on vaadittava aiheettomasti suoritettujen maksujen takaisinperintää tuensaajalta; neljäs komission virheellistä arviota, jonka mukaan maksajavirasto ei ollut noudattanut vaadittavaa huolellisuutta niiden summien takaisinperinnässä, jotka vastasivat vaarassa olevia menoja, ja jonka mukaan se oli syyllistynyt laiminlyöntiin, kun se ei ollut aloittanut hallinnollista takaisinperintämenettelyä asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa säädettyjen määräaikojen kuluessa, ja viides sitä, ettei riidanalaisella päätöksellä unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettyjen menojen määrä ole asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan eikä suhteellisuusperiaatteen mukainen.

30 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen valituksenalaisella tuomiolla.

Asianosaisten vaatimukset unionin tuomioistuimessa

31 Bulgarian tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– ratkaisee asian lopullisesti tai toissijaisesti palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32 Komissio vaatii, että valitus hylätään ja Bulgarian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valitus

33 Bulgarian tasavalta vetoaa valituksensa tueksi kahteen valitusperusteeseen.

34 Ensimmäinen valitusperuste koskee oikeudellista virhettä asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdan ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan, luettuina yhdessä asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan ja 54 artiklan 5 kohdan kanssa, tulkinnassa sekä SEUT 296 artiklan mukaisen perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja hyvän hallinnon periaatteen ja vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista.

35 Toisen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tulkitessaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohtaa, luettuina yhdessä sen 54 artiklan 1 kohdan kanssa.

Ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

36 Bulgarian tasavalta väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tulkitessaan asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohtaa ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklaa, luettuina yhdessä asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan ja 54 artiklan 5 kohdan kanssa, ja laiminlöi SEUT 296 artiklan mukaista perusteluvelvollisuuttaan sekä loukkasi hyvän hallinnon periaatetta ja vilpittömän yhteistyön periaatetta, minkä vuoksi unionin yleinen tuomioistuin totesi virheellisesti, että Bulgarian tasavallan puolustautumisoikeuksia, sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyssä sovellettavia menettelyllisiä takeita, korjaustoimenpiteiden perusteluvelvollisuutta, hyvän hallinnon periaatetta ja vilpittömän yhteistyön periaatetta oli noudatettu. Kyseinen jäsenvaltio lisää, että valituksenalaisen tuomion perustelut ovat riittämättömiä ja epäasianmukaisia, koska unionin yleinen tuomioistuin ei ole arvioinut kaikkia riidan kannalta merkityksellisiä tosiseikkoja eikä kyseisen jäsenvaltion esittämiä huomautuksia.

37 Sama jäsenvaltio väittää ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin sekoitti asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan kanssa, tarkoitetun kontradiktorisen menettelyn ja asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdassa ja 54 artiklan 5 kohdassa tarkoitetut erilliset aineelliset perusteet rahoitusoikaisun määräämiselle, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 47–49 kohdassa, että – ottaen huomioon toisen kutsun lähettäminen kahdenväliseen kokoukseen ja kyseisen kokouksen pitäminen – menettelyvirheet, jotka liittyivät siihen, että komissio muutti vaarassa oleviin menoihin liittyvän rahoitusoikaisun oikeusperustaa, oli korjattu.

38 Bulgarian tasavalta väittää tältä osin, että yhtäältä asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan ja toisaalta kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan nojalla määrätyt rahoitusoikaisut perustuvat eri oikeusperustoihin. Näin ollen on niin, että vaikka päätösten tekemiseen kullakin näistä perusteista sovelletaan samaa kontradiktorista menettelyä, josta säädetään mainitun asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan kanssa, riidanalaisen päätöksen olisi pitänyt perustua perusteisiin, jotka ovat samat kuin ne, joiden perusteella sen antamiseen johtanut menettely oli aloitettu.

39 Käsiteltävässä tapauksessa komission olisi siten pitänyt keskeyttää asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan nojalla aloitettu menettely ja aloittaa uusi menettely kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan nojalla ilmoittamalla Bulgarian tasavallalle täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdan mukaisesti päätelmänsä, jotka se oli laatinut asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen tarkastusten jälkeen.

40 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen Bulgarian tasavallan mukaan virheellisesti valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa, että toiseen kahdenväliseen kokoukseen lähetetyllä kutsulla oli voitu mukauttaa havaintoja koskeva tiedonanto uuteen oikeusperustaan, johon oli vedottu.

41 Toiseksi Bulgarian tasavalta väittää, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 61 ja 62 kohdassa virheellisesti, että perusteluvelvollisuutta olisi noudatettu sillä perusteella, että Bulgarian tasavalta oli osallistunut asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun kontradiktoriseen menettelyyn.

42 Kyseinen jäsenvaltio väittää tältä osin, että asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdassa annetaan komissiolle toimivalta antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla jätetään määriä unionin rahoituksen ulkopuolelle, kunhan on noudatettu kyseisen asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä; kyseisessä 3 kohdassa komissio valtuutetaan toteuttamaan tällaisia toimia, vaikka asetuksen N:o 1306/2013 47 artiklassa tarkoitettua paikalla tehtävää ennakkotarkastusta ei olisi suoritettu, kunhan puolustautumisoikeuksia ja kontradiktorista periaatetta noudatetaan.

43 Bulgarian tasavalta päättelee tästä, että käsiteltävässä tapauksessa komission olisi pitänyt keskeyttää tarkastus, joka aloitettiin toimittamalla OLAFin lopulliset kertomukset, ja tarkastettuaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut asiakirjat sen olisi pitänyt aloittaa kyseisen 54 artiklan 5 kohdassa säädetty menettely lähettämällä täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdan mukaisesti tiedonanto, jossa jäsenvaltiolle ilmoitettiin sen asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan nojalla tekemistä päätelmistä, jotka oli laadittu kyseisen 54 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen tarkastusten jälkeen.

44 Komissio on kuitenkin aloittanut tutkinnan asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan perusteella ja tullut lopulta siihen tulokseen, että koska maksajavirasto on syyllistynyt laiminlyöntiin siltä osin kuin on kyse pyynnöstä periä tuki tuensaajalta ja kyseisten määrien ilmoittamisesta velallisluettelossa kyseisen asetuksen 54 artiklan 1 kohdassa säädetyssä määräajassa, poissulkemisperuste oli mainitun asetuksen 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohdassa tarkoitettu peruste, vaikka riidanalaisen päätöksen perusteluissa ei millään tavoin viitattu kyseiseen säännökseen.

45 Kolmanneksi Bulgarian tasavalta katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin jätti tarkistamatta, oliko komissio noudattanut SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrättyä huolellisuusvelvoitetta.

46 Bulgarian tasavalta väittää tältä osin, että komissio on toiminut ennenaikaisesti, koska saatuaan OLAFin lopulliset kertomukset sen olisi pitänyt toimittaa ne sille vain yhdessä korjaavien toimenpiteiden toteuttamista koskevan suosituksen kanssa ja tämän jälkeen tarkistaa, oliko asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohtaa noudatettu ennen täytäntöönpanopäätöksen antamista kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohdan nojalla.

47 Neljänneksi Bulgarian tasavalta väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin arvioinut eikä kommentoinut todisteita, jotka Bulgarian tasavalta oli esittänyt ennen istuntoa ja jotka koskivat vilpittömän yhteistyön ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista. Nämä seikat osoittavat, että muissa tapauksissa, joissa maksajavirasto oli saanut tiettyjä OLAFin tekemiä tarkastuksia koskevia lopullisia kertomuksia, jotka komissio oli myös toimittanut Bulgarian viranomaisille, komissio ei ollut aloittanut asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklassa säädettyä menettelyä. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin ei ole arvioinut eikä käsitellyt sitä, että komissio oli ilmeisesti muuttanut lähestymistapaansa.

48 Bulgarian tasavallan mukaan riidanalainen päätös olisi voitu tehdä kohtuudella vain, jos OLAFin lopullisissa kertomuksissa olisi osoitettu, että maksajavirasto ei ollut noudattanut asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohdan säännöksiä, kun taas nyt käsiteltävässä tapauksessa tosiseikat koskivat sääntöjenvastaisuuksia, joihin unionin maatalousrahastojen tuensaajat olivat syyllistyneet.

49 Komissio kiistää näiden väitteiden paikkansapitävyyden.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

50 Ensinnäkin tämän tuomion 37–40 kohdassa tiivistetysti esitetystä väitteestä, jonka mukaan komissio ei voinut toiseen kahdenväliseen kokoukseen lähetetyllä kutsulla mukauttaa täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua havaintoja koskevaa tiedonantoa, koska rahoitusoikaisun määrääminen joko asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan tai 54 artiklan 5 kohdan nojalla perustui eri oikeusperustoihin, on muistutettava, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 41, 42 ja 46 kohdassa seuraavaa:

”41 – – on todettava, että – – riidanalaisen rahoitusoikaisun perusteet, sellaisina kuin ne on esitetty yhteenvetokertomuksessa ja riidanalaisessa päätöksessä, vastaavat vain osittain niitä perusteita, joilla riidanalaisen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn aloittamista perusteltiin, sellaisina kuin komissio ne esitti havaintoja koskevassa tiedonannossaan.

42 – – komissio kutsui Bulgarian tasavallan toiseen kahdenväliseen kokoukseen. Mainitussa toisessa kutsussa todettiin nimenomaisesti, että tiettyjä maksuja voitaisiin pitää sellaisina, etteivät ne oikeuta unionin rahoitukseen, ja siinä suositeltiin, ettei sellaisia maksuja uusittaisi, joiden katsottiin aiheuttavan vaaraa kyseiselle rahastolle, ja että sääntöjenvastaiset maksut perittäisiin takaisin tuensaajilta asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan mukaisesti. Lisäksi kutsussa toiseen kahdenväliseen kokoukseen oli ensinnäkin viittaus [täytäntöönpano]asetuksen N:o 908/2014 34 artiklaan; toiseksi siinä yksilöitiin tarkasti ne sääntöjenvastaisuudet, jotka saattaisivat tässä vaiheessa oikeuttaa rahoitusoikaisun tekemiseen, ja kolmanneksi siinä oli maininta sellaisista korjaavista toimenpiteistä, joita voitaisiin harkita. Tältä osin voidaan katsoa, että mainitussa kutsussa mukautettiin pääosin Bulgarian tasavallalle 4.1.2017 lähetettyä tiedonantoa havainnoista.

– –

46 – – on todettava, että koska Bulgarian tasavalta ilmoitti komissiolle kieltäytyvänsä toteuttamasta osaa suunnitelluista korjaustoimenpiteistä eli riidanalaisten maksujen takaisinperintää viipymättä, komissio muistutti 1.3.2019 toimittamassaan lisätietopyynnössä Bulgarian tasavaltaa asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdasta johtuvista velvoitteista. Tässä yhteydessä komissio korosti erityisesti, että Bulgarian tasavallan oli vaadittava aiheettomasti suoritettujen maksujen takaisinperintää tuensaajilta 18 kuukauden määräajassa OLAFin kahden tutkimuksen lopullisen kertomuksen tiedoksiantamisesta. Viittaus asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklaan oli myös selvänä osoituksena mahdollisuudesta rahoitusoikaisujen tekemiseen siinä tapauksessa, että kyseistä määräaikaa ei noudatettaisi.”

51 Asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohdassa säädetään, että komissio voi, jos kyseisen asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä on noudatettu, hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joilla jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle unionin talousarvioon otetut määrät, jos asianomainen jäsenvaltio ei ole noudattanut mainitun asetuksen 54 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua 18 kuukauden määräaikaa tai jos komissio katsoo, että takaisinperinnän suorittamatta jättämisen syynä on kyseisestä jäsenvaltiosta johtuva sääntöjenvastaisuus tai laiminlyönti.

52 Asetuksen 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan mukaan sääntöjenvastaisuuden tai laiminlyönnin vuoksi aiheettomasti suoritettujen maksujen osalta jäsenvaltioiden on pyydettävä tuki takaisin tuensaajalta 18 kuukauden kuluessa siitä, kun maksajavirasto tai takaisinperinnästä vastaava elin

on hyväksynyt tai tarvittaessa vastaanottanut valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan, jossa todetaan, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut. Vastaavat määrät on samanaikaisesti kyseisen perintäpyynnön kanssa ilmoitettava maksajaviraston velallisluettelossa.

53 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 40 kohdassa, kyseisen säännöksen sanamuodosta ilmenee, että jäsenvaltioille sen nojalla kuuluva velvollisuus vaatia sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien vuoksi aiheettomasti suoritetut maksut takaisin tuensaajalta syntyy siitä hetkestä alkaen, kun maksajavirasto tai takaisinperinnästä vastaava elin on hyväksynyt tai vastaanottanut ”valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan, jossa todetaan, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut”.

54 Koska asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan mukaan se, että komissio antaa täytäntöönpanopäätöksen kyseisen artiklan perusteella, edellyttää ainoastaan, että kyseisen asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä on noudatettu, on lisäksi katsottava julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa esittämällä tavalla, että menettely, joka johtaa täytäntöönpanotoimen antamiseen kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan nojalla, voidaan toteuttaa itsenäisesti saman asetuksen 52 artiklan 1 kohtaan perustuvaan menettelyyn nähden.

55 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1306/2013 johdanto-osan 37 ja 39 perustelukappaleessa mainitun unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan tavoitteen mukaisesti komissio voi silloin, kun tuen takaisin vaatimista koskevan velvollisuuden laiminlyönti on todettu, antaa täytäntöönpanosäädöksen mainitun asetuksen 54 artiklan 5 kohdan nojalla edellyttäen, että saman asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä on noudatettu.

56 Viimeksi mainitusta artiklasta, jossa määritellään menettely, jota on noudatettava ennen rahoituksen epäämistä koskevaa päätöstä, ilmenee, että tällaisen päätöksen tekeminen edellyttää, että komissio ja asianomainen jäsenvaltio vaihtavat keskenään kirjallisia ilmoituksia niiden tarkastusten tuloksista, jotka komissio on suorittanut, päästäkseen sopimukseen toteutettavista toimenpiteistä. Jos sopimukseen ei päästä, asianomainen jäsenvaltio voi pyytää aloittamaan sovittelumenettelyn, jonka päätteeksi annetaan suosituksia sisältävä kertomus komissiolle, joka ottaa sen huomioon ennen kuin se päättää rahoituksen epäämisestä.

57 Komissio antoi asetuksen N:o 1306/2013 53 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014, jonka 34 artiklassa vahvistetaan asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklassa säädettyä sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyä koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

58 Kuten täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklasta, luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan 27 perustelukappaleen valossa, ilmenee, kyseessä on kontradiktorinen menettely, jonka eri vaiheisiin, jotka unionin yleinen tuomioistuin esitti valituksenalaisen tuomion 36 kohdassa, sovelletaan erityisiä määräaikoja sen varmistamiseksi, että menettely saatetaan päätökseen kohtuullisessa ajassa.

59 Ensimmäisessä vaiheessa komissio antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tiedoksi havaintonsa sekä toteutettavat korjaavat toimenpiteet ja ilmoittaa rahoitusoikaisun alustavan tason, jonka se katsoo vastaavan havaintoja. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 37 kohdassa mainitseman oikeuskäytännön mukaan tässä tiedonannossa on yksilöitävä riittävän täsmällisesti kaikki sääntöjenvastaisuudet, joista asianomaista jäsenvaltiota arvostellaan ja joihin tehty rahoitusoikaisu on loppujen lopuksi perustettu. Ainoastaan tällaisella tiedonannolla

voidaan taata komission tekemien varaumien täydellinen tietoon saaminen (ks. analogisesti tuomio 3.5.2012, Espanja v. komissio, C-24/11 P, EU:C:2012:266, 31 kohta). Lisäksi täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kyseisessä tiedonannossa on viitattava kyseiseen 34 artiklaan ja siinä on esitettävä kahdenvälisen kokouksen pitämistä neljän kuukauden kuluessa jäsenvaltion vastaukselle asetetun määräajan päättymisestä.

60 Nyt käsiteltävässä tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa, että komissio oli ilmoittanut Bulgarian tasavallalle lähettämässään kutsussa toiseen kahdenväliseen kokoukseen, että tiettyjä maksuja voitiin pitää sellaisina, etteivät ne oikeuta unionin rahoitukseen. Komissio suositteli siinä yhtäältä, ettei sellaisia maksuja uusittaisi, joiden katsottiin aiheuttavan vaaraa kyseiselle rahastolle, ja toisaalta, että sääntöjenvastaiset maksut peritään takaisin tuensaajilta asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan mukaisesti. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin totesi, että kyseisessä kutsussa oli ensinnäkin viittaus täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklaan, toiseksi siinä yksilöitiin tarkasti ne sääntöjenvastaisuudet, jotka saattaisivat tässä vaiheessa oikeuttaa rahoitusoikaisun tekemiseen, ja kolmanneksi siinä oli maininta sellaisista korjaavista toimenpiteistä, joita voitaisiin harkita.

61 Unionin yleinen tuomioistuin saattoi siis oikeudellista virhettä tekemättä päätellä tästä, että kutsu toiseen kahdenväliseen kokoukseen oli täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyjen vaatimusten mukainen, ja näin ollen katsoa, että sillä oli lähinnä mukautettu Bulgarian tasavallalle 4.1.2017 toimitettua havaintoja koskevaa tiedonantoa.

62 Lisäksi siltä osin kuin Bulgarian tasavalta väittää tällä väitteellään, että komissio toimi käsiteltävässä tapauksessa ennenaikaisesti, kun se oli aloittanut asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohdan mukaisen menettelyn, koska komission olisi ensin pitänyt toimittaa sille OLAFin lopulliset kertomukset, joihin olisi pitänyt liittää pelkästään suositus korjaavien toimenpiteiden toteuttamisesta, ja tämän jälkeen komission olisi pitänyt tarkistaa, oliko Bulgarian tasavalta täyttänyt sille kyseisen asetuksen 54 artiklan 1 kohdan nojalla kuuluvat velvoitteet, ja sen jälkeen komission olisi pitänyt toiseksi toimittaa sille täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdan mukaiset päätelmänsä, on todettava, että kyseisten säännösten sanamuoto ei mitenkään tue tätä tulkintaa.

63 Esitetty tulkinta olisi lisäksi vaikea sovittaa yhteen tämän tuomion 55 kohdassa mainitun unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan tavoitteen kanssa.

64 Tällainen tulkinta johtaisi nimittäin siihen, että komission olisi odotettava asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa säädetyn 18 kuukauden määräajan päättymistä ennen kuin se voisi aloittaa täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklassa säädetyn kontradiktorisen menettelyn ja muun muassa ilmoittaa asianomaiselle jäsenvaltiolle korjaavat toimenpiteet, jotka sen mukaan olisi toteutettava, mikä saattaisi vähentää todennäköisyyttä, että sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä johtuvat aiheettomasti suoritetut maksut perittäisiin tehokkaasti takaisin.

65 On lisättävä, että Bulgarian tasavallan esittämää tulkintaa ei voida perustella puolustautumisoikeuksien suojaa koskevalla vaatimuksella, koska – kuten unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa todennut – sen omaksuma

tulkinta ei vie asianomaiselta jäsenvaltiolta mahdollisuutta esittää asianmukaisesti näkemystään vaarassa olevien menojen takaisinperinnästä ja asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan soveltamisesta.

66 Edellä esitetystä seuraa, että nyt käsiteltävä väite perustuu asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan ja 54 artiklan 5 kohdan virheelliseen tulkintaan, joten se on hylättävä perusteettomana.

67 Toiseksi tämän tuomion 41–44 kohdassa esitetyistä perusteluista, joilla Bulgarian tasavalta väittää lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 61 ja 62 kohdassa, että komissio oli noudattanut perusteluvelvollisuuttaan, vaikka riidanalaisessa päätöksessä ei viitata lainkaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohtaan, joka Bulgarian tasavallan mukaan on kyseisen päätöksen todellinen oikeusperusta, on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin muistutti perustellusti valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa SEUT 296 artiklaa koskevasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan säädösten perustelujen on oltava kyseessä olevan toimen luonteen mukaisia ja jonka mukaan niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa.

68 Unionin yleinen tuomioistuin muistutti myös perustellusti valituksenalaisen tuomion 60 kohdassa oikeuskäytännöstä, jonka mukaan unionin maatalousrahastoista rahoitettuja menoja koskevien tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä tehtävien päätösten erityisessä asiayhteydessä päätöksen, joilla kieltäydytään ottamasta tällaisen rahaston vastattavaksi osaa ilmoitetuista menoista, perusteluja on pidettävä riittävinä, kun se jäsenvaltio, jolle päätös on osoitettu, on osallistunut kiinteästi päätökseen johtaneeseen menettelyyn ja tuntee ne syyt, joiden vuoksi komissio on katsonut, että kyseisten menojen ei pidä kuulua kyseessä olevan rahaston vastattavaksi.

69 Nyt käsiteltävässä asiassa Bulgarian tasavalta ei kuitenkaan kyseenalaista unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 61 kohdassa esittämiä toteamuksia, joiden mukaan kyseinen jäsenvaltio on osallistunut riidanalaisen päätöksen valmisteluun ja asianosaiset ovat yhdessä keskustelleet riidanalaisten saatavien takaisinperinnästä asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan yhteydessä useaan otteeseen.

70 Näin ollen Bulgarian tasavalta ei voi perustellusti moittia unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se päätteli valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, ettei Bulgarian tasavalta voinut väittää, ettei sille olisi ilmoitettu syitä, joiden vuoksi komissio aikoi määrätä sille vaarassa oleviin menoihin liittyvän rahoitusoikaisun, tai ettei sen ollut mahdollista ymmärtää riidanalaisen päätöksen perusteluja tältä osin.

71 Kun otetaan huomioon unionin yleisen tuomioistuimen mainitsema oikeuskäytäntö, unionin yleinen tuomioistuin saattoi siis oikeudellista virhettä tekemättä katsoa, ettei komissio ollut laiminlyönyt perusteluvelvollisuuttaan.

72 Toinen väite on siten hylättävä perusteettomana.

73 Kolmanneksi siltä osin kuin Bulgarian tasavalta katsoo tämän tuomion 45 ja 46 kohdassa tiivistetysti esitetyssä argumentaatiossa, että unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta, oliko komissio noudattanut SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrättyä huolellisuusvelvoitetta, on riittävää todeta – kuten julkisasiamies on tehnyt ratkaisuehdotuksensa 82–85 kohdassa – yhtäältä, että

Bulgarian tasavallan unionin yleisessä tuomioistuimessa tältä osin esittämä argumentointi ei ole luonteeltaan itsenäistä, vaan se vaikutti olevan seurausta väitetystä menettelyn, jonka olisi kyseisen jäsenvaltion mukaan pitänyt johtaa riidanalaisen päätöksen tekemiseen, noudattamatta jättämisestä, sekä toisaalta, että kyseinen argumentointi oli erityisen lyhyttä ja että toisin kuin kyseinen jäsenvaltio väittää, valituksenalaisen tuomion 49 kohdasta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin tutki tämän argumentoinnin ja vastasi siihen yhtä lyhyesti.

74 Kolmas väite on siten hylättävä perusteettomana.

75 Neljänneksi tämän tuomion 47 ja 48 kohdassa tiivistetysti esitetystä väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut tiettyjä todisteita, jotka osoittaisivat, ettei komissio noudattanut vilpittömän yhteistyön ja hyvän hallinnon periaatteita, kun se aloitti asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklassa säädetyn menettelyn, vaikka tätä menettelyä ei ollut aloitettu muissa myöhemmin esiin tulleissa vastaavissa tapauksissa, on muistutettava, että muutoksenhaun yhteydessä unionin tuomioistuimen harjoittama valvonta kohdistuu muun muassa sen selvittämiseen, onko unionin yleinen tuomioistuin vastannut oikeudellisesti riittävällä tavalla kaikkiin valittajan esittämiin väitteisiin, ja että valitusperuste, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole vastannut ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyihin väitteisiin, merkitsee lähinnä vetoamista Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 36 artiklasta, jota sovelletaan unionin yleiseen tuomioistuimeen kyseisen perussäännön 53 artiklan ensimmäisen kohdan ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 117 artiklan nojalla, johtuvan perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2025, OA v. parlamentti, C-32/24 P, EU:C:2025:118, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

76 Kyseinen velvollisuus perustella tuomiot ei velvoita unionin yleistä tuomioistuinta esittämään selvitystä, jossa seurattaisiin tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia riidan osapuolten esittämiä päätelmiä. Perustelut voivat siten olla implisiittisiä, kunhan osapuolet saavat niiden avulla selville perusteet, joihin riidanalainen tuomio perustuu, ja unionin tuomioistuimella on niiden avulla käytettävissään riittävät tiedot, jotta se kykenee harjoittamaan valvontaansa valituksen yhteydessä (tuomio 27.2.2025, OA v. parlamentti, C-32/24 P, EU:C:2025:118, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77 Nyt käsiteltävässä tapauksessa yhtäältä Bulgarian tasavallan 12.5.2022 vastaanottamasta komission kirjeestä on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 22 kohdassa, että tämä todiste, jonka kyseinen jäsenvaltio oli esittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa pidettyä istuntoa edeltävänä päivänä, voitiin ottaa tutkittavaksi. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli sitä kyseisen tuomion 53 kohdassa, jossa se katsoi, ettei kyseinen jäsenvaltio ollut selittänyt, miten kyseinen kirje saattoi tukea sen argumentaatiota, joten väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut kyseistä todistetta huomioon, on perusteeton.

78 Siltä osin kuin Bulgarian tasavalta katsoo tällä väitteellään, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole arvioinut sen esittämiä huomautuksia, jotka perustuvat asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston kanssa tehtävän yhteistyön ja Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimusten vaikuttavuuden osalta 23.12.2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2223 (EUVL 2020, L 437, s. 49) johdanto-osan 29 perustelukappaleeseen ja 2 artiklaan, on toisaalta muistutettava unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan SEUT 256 artiklasta, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohdasta seuraa, että valituksessa on

ilmoitettava täsmällisesti sekä se, miltä kaikilta osin tuomion kumoamista vaaditaan, että ne oikeudelliset perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota tämän vaatimuksen tueksi (tuomio 22.5.2025, Trasta Komercbanka v. EKP, C-90/23 P, EU:C:2025:369, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on kuitenkin todettava, että kyseiseen johdanto-osan 29 perustelukappaleeseen ja kyseiseen 2 artiklaan perustuville valituksen 48 kohdassa esitetyille Bulgarian tasavallan väitteille on ominaista se, että ne ovat varsin epäselviä eikä niillä ole mitään yhteyttä valituksenalaisen tuomion perusteluihin, minkä vuoksi niiden tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat.

80 Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen valitusperuste on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana.

Toinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

81 Toisen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tulkitessaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohtaa, luettuina yhdessä kyseisen asetuksen 54 artiklan 1 kohdan kanssa, siten, että kyseisessä 54 artiklan 1 kohdassa säädetty 18 kuukauden määräaika olisi nyt käsiteltävässä tapauksessa alkanut kulua siitä, kun maksajavirasto vastaanotti OLAFin lopulliset kertomukset.

82 Se, mitä unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 76–78 kohdassa, on Bulgarian tasavallan mukaan nimittäin vastoin unionin yleisen tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jonka mukaan asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklassa säädetty päätöksentekomenettely on luonteeltaan kontradiktorinen ja hallinnollisen menettelyn aikana vaihdettuja asiakirjoja käytetään päätöksen valmistelussa.

83 Bulgarian tasavalta väittää muun muassa, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa, että jos unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut vahvistaa säädetyn 18 kuukauden määräajan, jonka kuluessa jäsenvaltioiden oli pyydettävä aiheettomasti maksetut tuet takaisin tuensaajilta, alkamisajankohdaksi tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn, sellaisena kuin siitä säädetään asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklassa, muodollisen päätökseen saattamisen ajankohta, se olisi viitannut nimenomaisesti täytäntöönpanotoimiin.

84 Kyseinen jäsenvaltio väittää tältä osin, että vaikka unionin lainsäätäjä on asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa määritellyt yleisesti asiakirjat, joiden vastaanottamisesta 18 kuukauden määräaika alkaa kulua, tämä johtuu niiden tarkastusten, päätelmien ja kertomusten heterogeenisestä luonteesta, joita voidaan tehdä tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn ja sääntöjenvastaisuuksia koskevan menettelyn yhteydessä.

85 Bulgarian tasavalta toteaa lisäksi, että – toisin kuin valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa todetaan – se ei kiistä sitä, että komissiolla on lähtökohtaisesti oikeus päättää sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn aloittamisesta ja menojen jättämisestä rahoituksen ulkopuolelle niiden tietojen perusteella, jotka sisältyvät OLAFin lopullisiin kertomuksiin.

86 Nyt käsiteltävässä tapauksessa asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan nojalla jo aloitettu menettely olisi kuitenkin edellyttänyt, että komissio tekee päätöksen rahoituksen epäämisestä kaikkien täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklassa säädettyjen vaiheiden jälkeen.

87 Asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdassa säädetty menettely, joka on aloitettu kyseisen asetuksen 52 artiklan 1 kohdan perusteella, nimittäin velvoittaa Bulgarian tasavallan mukaan komission päättämään menettelyn samalla perusteella annetulla täytäntöönpanopäätöksellä, jotta asianomainen jäsenvaltio voi varmuudella tietää, mitä toimenpiteitä sen on toteutettava.

88 Koska näin ei ole tapahtunut, komissio on saattanut Bulgarian tasavallan epätietoisuuteen niiden sääntöjenvastaisuuksien täsmällisen luonteen osalta, josta sitä arvosteltiin.

89 Kyseinen jäsenvaltio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi valituksenalaisen tuomion 73–81 kohdassa virheellisesti käsiteltävän tapauksen tosiseikkoja suhteessa asetuksen N:o 1306/2013 52 ja 54 artiklaan, joita on tulkittava yhdessä, koska kyseisen asetuksen 54 artiklassa viitataan kyseisen asetuksen 52 artiklan 3 kohtaan puolustautumisoikeuksien osalta ja niihin tietoihin, joita annetaan saman asetuksen 54 artiklan 5 kohdan nojalla tehtävän päätöksen yhteydessä.

90 Unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi kyseisen jäsenvallan mukaan virheellisesti asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohtaa yhdessä sen 3 kohdan kanssa, kun se katsoi, että näiden säännösten perusteella komissio saattoi tehdä päätöksen kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan nojalla, vaikka todellisuudessa viimeksi mainitussa artiklassa velvoitetaan komissio ainoastaan noudattamaan mainitun asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä kontradiktorista menettelyä menojen jättämiseksi rahoituksen ulkopuolelle kyseisen 54 artiklan 5 kohdan perusteella, jos saman asetuksen 54 artiklan 1 kohdassa säädettyä määräaikaa ei noudateta tai asianomainen jäsenvaltio on syyllistynyt laiminlyöntiin.

91 Komissio kiistää näiden väitteiden paikkansapitävyyden.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

92 Toisessa valitusperusteessa Bulgarian tasavalta katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tulkitessaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohtaa, luettuina yhdessä kyseisen asetuksen 54 artiklan 1 kohdan kanssa, siltä osin kuin se katsoi lähinnä, että käsiteltävässä tapauksessa kyseisessä 54 artiklan 1 kohdassa säädetty 18 kuukauden määräaika oli alkanut kulua siitä, kun maksajavirasto vastaanotti OLAFin lopulliset kertomukset, kun taas kyseisen jäsenvaltion mukaan silloin, kun mainitun asetuksen 52 artiklan nojalla aloitetaan menettely, sen on johdettava rahoituksen epäämistä koskevan päätöksen tekemiseen täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklassa säädettyjen eri vaiheiden päätteeksi, mistä ei nyt käsiteltävässä tapauksessa ollut kyse silloin, kun OLAF toimitti lopulliset kertomuksensa.

93 Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklassa säädetyn päätöksentekomenettelyn kontradiktorisuutta eikä sitä, että kyseisen hallinnollisen menettelyn yhteydessä toimitetut asiakirjat ovat valmistelevia asiakirjoja rahoituksen epäämistä koskevan päätöksen tekemiseksi.

94 Tältä osin on todettava, että toinen valitusperuste perustuu virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan komission olisi silloin, kun se on aloittanut sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyn asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan nojalla, annettava kyseisen säännöksen mukainen täytäntöönpanotoimi ennen kuin se voi tarvittaessa aloittaa menettelyn kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohdan nojalla.

95 Kuten ensimmäisen valitusperusteen tarkastelusta ja erityisesti tämän tuomion 53–55 kohdasta ilmenee, velvollisuus vaatia sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien vuoksi aiheettomasti suoritettuja maksuja takaisin syntyy muun muassa siitä lähtien, kun maksajavirasto tai takaisinperinnästä vastaava elin on vastaanottanut ”valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan, jossa todetaan, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut”, ja menettely, joka johtaa täytäntöönpanotoimen antamiseen asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan nojalla, voidaan toteuttaa itsenäisesti suhteessa kyseisen asetuksen 52 artiklan 1 kohtaan perustuvaan menettelyyn.

96 Näin ollen komissio voi silloin, kun takaisin vaatimista koskevan velvollisuuden laiminlyönti on todettu, ja ilman, että sillä olisi velvollisuus lopettaa ensin viimeksi mainitun artiklan nojalla aloitettu menettely, antaa mainitun asetuksen 54 artiklan 5 kohdan nojalla täytäntöönpanosäädöksen edellyttäen, että saman asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä noudatetaan.

97 Näin ollen esillä oleva valitusperuste ei voi menestyä.

98 Koska yhtäkään nyt käsiteltävän valituksen tueksi esitettyä valitusperustetta ei ole hyväksytty, valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

99 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.

100 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 artiklan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

101 Koska komissio on vaatinut Bulgarian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Bulgarian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja lisäksi komission oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Valitus hylätään.**

2) **Bulgarian tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja lisäksi Euroopan komission oikeudenkäyntikuluista.**

Allekirjoitukset