Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ANDREA BIONDI
esitatud 6. märtsil 2025[1]

Kohtuasi C-294/23 P

Bulgaaria Vabariik
versus

Euroopa Komisjon

Apellatsioonkaebus – EAGF ja EAFRD – Määrus (EL) nr 1306/2013 – Liidu õigusele mittevastavalt tehtud kulutused – Vastavuse kontroll – Artikkel 52 – Komisjoni rakendusotsus – Artikkel 54 – Tagasinõudmistaotlus – Tähtajad – Otsus jätta liidu rahastamisest välja liidu eelarvesse kantud summad tagasinõudmistaotluse esitamise tähtaja eiramise korral – Kaitseõigused – Põhjendamiskohustus – Hoolsuskohustus – Lojaalse koostöö põhimõte – Hea halduse põhimõte – Artikkel 47 – Kohapealsed kontrollid

1. Kuigi vanasõna ütleb, et mis on hästi mõeldud, peab olema selgelt sõnastatud, kalduvad Euroopa Liidu õigusaktid Euroopa fondide kohta mõnikord sellest põhimõttest kõrvale.

2. Bulgaaria Vabariik palub käesolevas kohtuasjas Euroopa Kohtul tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 8. märtsi 2023. aasta kohtuotsus[2] Bulgaaria *vs.* komisjon, millega jäeti põhjendamatuse tõttu rahuldamata tema ELTL artikli 263 alusel esitatud hagi komisjoni 17. veebruari 2021. aasta rakendusotsuse (EL) 2021/261, mille kohaselt Euroopa Liit ei rahasta teatavaid kulusid, mida liikmesriigid on kandnud Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) raames,[3] tühistamiseks osas, milles see puudutab mõningaid Bulgaaria Vabariigi tehtud kulutusi.

3. See otsus võeti vastu esiteks põhjendusega, et Bulgaaria Vabariik on rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrusest (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008,[4] tulenevat kohustust nõuda 18 kuu jooksul asjaomastelt alusetult makstud summade saajatelt nende summade tagastamist, ning teiseks seetõttu, et Euroopa Komisjoni arvates kujutas tagasinõudmata jätmine endast Bulgaaria ametiasutuste poolt eeskirjade eiramist või hooletust nimetatud määruse tähenduses. Seejuures oli menetlus, mis viis kõnealuse otsuse vastuvõtmiseni, algatatud teistsugusel alusel, mis oli seotud selliste kulude tuvastamisega, mis ei olnud tehtud kooskõlas liidu õigusega.

1 Algkeel: prantsuse.

2 T-235/21 (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“), EU:T:2023:105.

3 ELT 2021, L 59, lk 10 (edaspidi „vaidlusalune otsus“).

4 ELT 2013, L 347, lk 549.

4. Käesoleva apellatsioonkaebuse lahendamine eeldab, et Euroopa Kohus süveneb määruse nr 1306/2013 üksikasjadesse ja selgitab, millistel tingimustel võib komisjon võtta vastu rakendusakti, millega karistatakse asjaomase liikmesriigi ilmset kavatsust mitte täita kohustust nõuda liidu eelarvest alusetult makstud summade tagastamist, kui selline kavatsus on tuvastatud vastavuse kontrollimise menetluse käigus.

I. Õiguslik raamistik

A. Määrus nr 1306/2013

5. Käesoleva apellatsioonkaebuse puhul on asjakohased määruse nr 1306/2013 põhjendused 36, 37 ja 39 ning artikkel 1, artikli 2 lõike 1 punkt g, artikli 7 lõige 1, artikkel 47 ja artikli 48 lõiked 1 ja 3.

6. Lisaks sellele sisaldab IV peatüki II jagu „Kontrollimine ja heakskiitmine“ vastavuskontrolli käsitlevat artiklit 52, milles on sätestatud:

„1. Komisjon võtab vastu rakendusaktid, millega määratakse liidu rahastamisest väljajäetavad summad, kui ta leiab, et artikli 4 lõikes 1 ja artiklis 5 osutatud kulusid ei ole kantud kooskõlas liidu õigusega ning EAFRD puhul kooskõlas kohaldatava liidu või siseriikliku õigusega, millele on osutatud määruse (EL) nr 1303/2013[5] artiklis 85. Nimetatud rakendusaktid võetakse vastu kooskõlas artikli 116 lõikes 2 osutatud nõuandemenetlusega.

2. Komisjon hindab väljajäetavaid summasid tuvastatud mittevastavuse raskusastme alusel. Komisjon võtab arvesse rikkumise laadi ja liidule tekitatud rahalist kahju. Komisjon tugineb väljajätmisel alusetult kulutatud summade kindlaksmääramisele ning kui nende kindlaksmääramine ei ole proportsionaalsete jõupingutustega võimalik, võib komisjon kohaldada ekstrapoleeritud või kindla määraga korrektsioone. Kindla määraga korrektsioone kohaldatakse üksnes siis, kui juhtumi laadi või selle tõttu, et liikmesriik ei ole esitanud komisjonile vajalikku teavet, ei ole võimalik proportsionaalsete jõupingutustega teha täpsemalt kindlaks liidule tekitatud rahalist kahju.

3. Enne rahastamisest keeldumist käsitleva otsuse vastuvõtmist teavitatakse kirjalikult komisjoni kontrolli tulemustest ja liikmesriigi vastustest, mille järel püüavad pooled jõuda kokkuleppele võetavate meetmete suhtes. Menetluse selles etapis antakse liikmesriikidele võimalus tõendada, et mittevastavuse tegelik ulatus on komisjoni hinnatust väiksem.

Kui kokkuleppele ei jõuta, võib liikmesriik taotleda menetluse alustamist mõlema poole seisukohtade kooskõlastamiseks nelja kuu jooksul. Menetluse tulemuste aruanne esitatakse komisjonile. Komisjon võtab aruande soovitusi arvesse enne rahastamisest keeldumise otsuse tegemist ja esitab põhjendused, kui ta otsustab kõnealuseid soovitusi mitte järgida.

[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT 2013, L 347, lk 320).

4. Rahastamisest ei saa keelduda, kui tegemist on:

a) artikli 4 lõikes 1 osutatud kuludega, mis kanti rohkem kui 24 kuud enne, kui komisjon teatas liikmesriigile kirjalikult oma kontrolli tulemustest;

[…]

5. Lõiget 4 ei kohaldata järgmistel juhtudel:

a) käesoleva peatüki III jaoga hõlmatud eeskirjade eiramine;

[…]“.

7. Määruse nr 1306/2013 artikli 53 lõike 1 punktis b on sätestatud, et „[k]omisjon võtab vastu rakendusaktid, millega sätestatakse eeskirjad seoses järgnevaga: […] artiklis 52 sätestatud vastavuse kontroll seoses otsuse vastuvõtmise ja rakendamisega võetavate meetmetega, sealhulgas komisjoni ja liikmesriikide vahelise teabevahetusega ning tähtaegadega, millest tuleb kinni pidada, ning ka kõnealuses artiklis sätestatud lepitusmenetlusega, sealhulgas lepitusorgani asutamise, ülesannete, koosseisu ja töömeetoditega“.

8. Määruse nr 1306/2013 IV peatüki III jagu „Eeskirjade eiramine“ sisaldab artiklit 54 „Ühissätted“ ja selle lõigetes 1, 2 ja 5 on sätestatud:

„1. Iga eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu alusetult tehtud makse puhul taotlevad liikmesriigid selle tagasinõudmist toetusesaajalt 18 kuu jooksul pärast seda, kui eeskirjade eiramist kinnitav kontrolliaruanne või sarnane dokument on heaks kiidetud ja, kui see on asjakohane, makseasutuse või tagasinõudmise eest vastutava asutuse poolt kätte saadud. Vastavad summad kantakse tagasinõudmise taotlemise ajal makseasutuse võlgnike registrisse.

2. Kui tagasinõudmist ei ole toimunud nelja aasta jooksul alates tagasinõudmistaotluse kuupäevast või kaheksa aasta jooksul, kui tagasinõudmine toimub siseriikliku kohtu kaudu, kaetakse tagasinõudmata maksega seonduvad finantstagajärjed 50% ulatuses asjaomase liikmesriigi poolt ja 50% ulatuses liidu eelarvest, piiramata asjaomase liikmesriigi kohustust järgida tagasinõudemenetlusi vastavalt artiklile 58.

Kui tagasinõudemenetluse raames konstateeritakse eeskirjade eiramiste puudumist lõplikku laadi haldusakti või kohtuotsusega, deklareerib asjaomane liikmesriik fondide kuluna tema poolt esimese lõigu alusel kantud finantskohustuse.

[…]

5. Komisjon võib, tingimusel et on järgitud artikli 52 lõikes 3 sätestatud menetlust, võtta vastu rakendusaktid liidu eelarvesse kantud summade liidu rahastamisest väljajätmise kohta, kui:

a) liikmesriik ei ole täitnud lõikes 1 osutatud tähtaegu;

[…]

c) ta leiab, et eeskirjade eiramine või tagasinõudmata jätmine tulenevad liikmesriigi haldusasutustele või muudele ametiasutustele süüks pandavast eeskirjade eiramisest või hooletusest.

[…]“.

B. Rakendusmäärus (EL) nr 908/2014

9. Komisjoni 6. augusti 2014. aasta rakendusmääruse (EL) nr 908/2014, milles sätestatakse […] määruse [nr 1306/2013] rakenduseeskirjad seoses makse- ja muude asutustega, finantsjuhtimisega, raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmisega, kontrollieeskirjadega, tagatistega ja läbipaistvusega,[6] artiklis 34 „Vastavuse kontroll“ on sätestatud:

„1. Kui komisjon leiab, et kulud ei ole kantud kooskõlas liidu eeskirjadega, määrab ta liidupoolsest rahastamisest väljajäetavad summad kindlaks oma järelduste põhjal ja võtab arvesse liikmesriikidelt saadud teavet, tingimusel et see teave esitatakse õigel ajal vastavalt komisjoni kehtestatud tähtaegade jooksul määruse […] nr 1306/2013 artikli 52 kohaselt tehtud vastavuskontrolli raames ja kooskõlas käesoleva artikliga.

2. Kui komisjon avastab tänu uurimisele, et tehtud kulutused ei ole liidu eeskirjadega kooskõlas, edastab ta kontrollimise tulemused asjaomasele liikmesriigile ja täpsustab vajalikud parandusmeetmed, et edaspidi tagada eeskirjadele vastavus, ja märgib finantskorrektsioonide esialgse taseme, mis tema arvates menetluse selles etapis on vastavuses tema järeldustega. Viis kuud pärast vastamistähtaja möödumist kutsub komisjon liikmesriigi kahepoolsetele läbirääkimistele. Sellekohases teates osutatakse käesolevale artiklile.

[…]

3. Kahepoolsetel läbirääkimistel püüavad pooled kokku leppida vajalikes meetmetes ning eeskirjade rikkumise raskusastme ja liidule tekitatud rahalise kahju hindamises.

[…]

Komisjon edastab liikmesriigile kuus kuud pärast kahepoolsete läbirääkimiste protokolli saatmist ametlikult järeldused, mis on tehtud vastavuskontrolli raames saadud teabe alusel. Teates esitatakse hinnang määruse [nr 1306/2013] artikli 52 ja [komisjoni 11. märtsi 2014. aasta] delegeeritud määruse (EL) nr 907/2014, millega täiendatakse […] määrust [nr 1306/2013, makse- ja muude asutuste finantsjuhtimise, raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise, tagatiste ja euro kasutamise osas (ELT 2014, L 255, lk 18)] artikli 12 kohaselt liidu rahastamisest välja jäetavate kulude kohta. Komisjoni teates viidatakse käesoleva määruse artikli 40 lõikele 1.

[…]

[6] ELT 2014, L 255, lk 59. Selle määruse artiklit 34 on korduvalt muudetud (vt eelkõige 2015. aastal tehtud parandus (ELT 2015, L 114, lk 25) ja komisjoni 12. jaanuari 2018. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/56, millega muudetakse komisjoni rakendusmäärust (EL) nr 908/2014 (ELT 2018, L 10, lk 9), artikli 1 lõige 6.

5. Lõigete 3 ja 4 kohaldamiseks asjaomaste tähtaegade jooksul peab komisjonil olema kogu teave, mis on konkreetses menetlusetapis oluline. Kui komisjon leiab, et teave ei ole piisav, võib ta lõigetes 3 ja 4 sätestatud tähtaja jooksul igal ajal:

a) küsida liikmesriigilt lisateavet, mille liikmesriik peab saatma kahe kuu jooksul pärast teate kättesaamist, ja/või

b) teatada liikmesriigile oma kavatsusest teha lisakontrollkäik vajalike kontrollide teostamiseks.

Sel juhul algavad lõigetes 3 ja 4 osutatud tähtajad uuesti kas pärast seda, kui komisjon on nõutud lisateabe kätte saanud, või alates lisakontrollkäigu viimasest päevast.

[…]

7. Komisjon võtab pärast käesoleva määruse artikli 34 lõike 3 või 4 kohaselt liikmesriikidele järelduste edastamist vajaduse korral määruse [nr 1306/2013] artikli 52 alusel vastu otsuse või mitu otsust liidu eeskirjade rikkumisega seotud kulude väljajätmise kohta liidu rahastamisest. Komisjon võib teha järjestikuseid vastavuskontrolle seni, kuni liikmesriik on parandusmeetmed tegelikult rakendanud.

[…]“.

10. Rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 40 „Lepitusmenetlus“ lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Liikmesriik esitab juhtumi lepitusorganile läbivaatamiseks 30 tööpäeva jooksul pärast seda, kui ta on saanud komisjonilt artikli 34 lõike 3 teises lõigus osutatud ametliku teate, ja saadab põhjendatud lepitustaotluse lepitusorgani sekretariaadile.“

II. Vaidluse taust ja vaidlusalune otsus

11. Viitan siinkohal vaidlustatud kohtuotsuse punktidele 2–14.

III. Menetlus Üldkohtus, vaidlustatud kohtuotsus, menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

12. Bulgaaria Vabariik esitas 28. aprillil 2021 Üldkohtu kantseleisse hagiavalduse, milles palus tühistada vaidlusalune otsus osas, milles määrati talle finantskorrektsioon summas 7 656 848,97 eurot.

13. Vaidlustatud kohtuotsusega lükkas Üldkohus Bulgaaria Vabariigi esitatud viis väidet[7] tagasi ja jättis seetõttu hagi rahuldamata.

14. Bulgaaria Vabariik esitas 8. mail 2023 vaidlustatud kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse. Apellatsioonkaebuse esitaja palub Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud kohtuotsus tervikuna, teha asjas lõplik otsus või teise võimalusena saata asi Üldkohtule tagasi ning mõista kohtukulud välja komisjonilt.

[7] Need väited on esitatud vaidlustatud kohtuotsuse punktis 23.

15. Komisjon palub Euroopa Kohtul jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja mõista kohtukulud välja Bulgaaria Vabariigilt.

16. Bulgaaria Vabariik ja komisjon esitasid oma seisukohad suuliselt 4. detsembri 2024. aasta kohtuistungil.

IV. Analüüs

17. Bulgaaria Vabariik esitab oma apellatsioonkaebuse põhjenduseks kaks väidet.

18. Neist esimene puudutab õigusnormi rikkumist määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 3 ja määruse nr 908/2014 artikli 34 tõlgendamisel koostoimes määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõikega 1 ja artikli 54 lõikega 5 ning ELTL artiklist 296 tuleneva põhjendamiskohustuse rikkumist ning hea halduse põhimõtte ja lojaalse koostöö põhimõtte eiramist, millest tulenevalt Üldkohus järeldas ekslikult, et Bulgaaria Vabariigi kaitse- ja menetlusõigusi, komisjoni otsuste põhjendamiskohustust ning hea halduse ja lojaalse koostöö põhimõtteid on järgitud. Selle esimese väite raames heidab Bulgaaria Vabariik Üldkohtule samuti ette, et vaidlustatud kohtuotsuse põhjendused on ebapiisavad ja asjakohatud, kuna Üldkohus ei ole hinnanud kõiki talle esitatud asjakohaseid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid.

19. Teise väite kohaselt rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta tõlgendades määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 punkte a ja c koostoimes artikli 54 lõikega 1 asus seisukohale, et 18kuuline tähtaeg hakkas kulgema alates hetkest, kui apellant sai kätte Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) aruanded.

20. Vastavalt Euroopa Kohtu taotlusele keskendub käesolev ettepanek ainult esimesele väitele.

A. Esimene väide

21. Bulgaaria Vabariigi põhjendused selle esimese väite raames näivad olevat ulatuslikud, kuid halvasti struktureeritud. Siiski näib olevat võimalik mõista, et väide jaguneb kuueks osaks, mis tuleb ümber järjestada.

22. Esimene väiteosa puudutab ühelt poolt määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 3 ja rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 34 ning teiselt poolt määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 1 ja artikli 54 lõike 5 väära tõlgendamist.

23. Teise väiteosa kohaselt on Üldkohus määruse nr 1306/2013 süüdistusartikli 47 tõlgendamisel rikkunud õigusnormi, leides et komisjon ei ole kohustatud teostama kohapealset kontrolli.

24. Kolmas väiteosa puudutab õigusnormi rikkumist seoses kaitseõiguste järgimisega komisjoni poolt.

25. Neljanda väiteosa kohaselt on rikutud õigusnormi komisjoni põhjendamiskohustuse tõlgendamisel.

26. Viienda väiteosa kohaselt on Üldkohus eiranud põhjendamiskohustust, kuna ta ei uurinud süüdistust üldise hoolsuskohustuse rikkumise kohta.

27. Kuues väiteosa puudutab ka seda, et Üldkohus on eiranud oma põhjendamiskohustust, kuna ta ei hinnanud ega kommenteerinud enne kohtuistungit esitatud süüdistust toetavaid tõendeid, mille kohaselt komisjon on rikkunud lojaalse koostöö ja hea halduse põhimõtteid.

28. Olulisuse järjekorras vaatlen esmalt koos esimest ja kolmandat väiteosa, seejärel vaatlen eraldi teist, neljandat ja viiendat ning lõpuks kuuendat väiteosa.

1. Esimene ja kolmas väiteosa, mille kohaselt haldusmenetluse käigus on määruse nr 1306/2013 artiklite 52 ja 54 ning kaitseõiguste tõlgendamisel rikutud õigusnormi

a) Poolte argumentide kokkuvõte

29. Esimeses väiteosas toob Bulgaaria Vabariik esile, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 40–42 ja 47–49 õigusnormi, ajades määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõikes 3 koostoimes määruse nr 908/2014 artikliga 34 sätestatud võistleva menetluse segi määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikes 5 osutatud eraldi materiaalõigusliku alusega. Üldkohus asus seega vaidlustatud kohtuotsuse punktides 47–49 ekslikule seisukohale, et arvestades kirja saatmist ja teise kahepoolse kohtumise toimumist, olid vaidlusaluse finantskorrektsiooni õigusliku aluse komisjonipoolse muutmisega seotud menetlusvead kõrvaldatud.

30. Bulgaaria Vabariik väidab, et finantskorrektsiooni määramine määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 1 alusel ja sellise korrektsiooni määramine sama määruse artikli 54 lõike 5 alusel põhinevad erinevatel õiguslikel alustel, kuigi nende kahe menetluse puhul kohaldatakse sama võistlevat menetlust, mida reguleerib määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõige 3 koostoimes määruse nr 908/2014 artikliga 34.

31. Vaidlusalune komisjoni otsus rahastamisest väljajätmise kohta oleks seega pidanud põhinema samadel alustel kui need, mille põhjal menetlus algatati.

32. Üldkohus leidis seetõttu vaidlustatud kohtuotsuse punktis 42 ekslikult, et teise kutsega kahepoolsele kohtumisele võidi kohandada teatist järelduste kohta uue õigusliku alusega, millele saab tugineda, kuna artikli 54 lõikes 5 sõnaselgelt sätestatu kohaselt on järgitud määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõikes 3 sätestatud menetlust.

33. Kolmandas väiteosas märgib apellant, et määruse nr 1306/2013 artiklis 54 sätestatud summade liidu rahastamisest väljajätmise rakendusaktide vastuvõtmise teise tingimuse kohaselt on komisjon kohustatud tegema sätte lõikes 4 osutatud kontrolle, et tagada selle määruse artikli 54 lõike 2 nõuetekohane kohaldamine. Artikkel 54 annab komisjonile õiguse võtta vastu summade liidu rahastamisest väljajätmise rakendusakte isegi juhul, kui kohapealseid kontrolle ei tehta, tingimusel, et järgitakse sama määruse artikli 52 lõikes 3 sätestatud võistlevat menetlust, millega tagatakse, et liikmesriigil on võimalus kasutada oma kaitseõigusi enne väljajätmise otsuse vastuvõtmist.

34. Oma repliigis toob Bulgaaria Vabariik välja oma kaitseõiguste väidetavad rikkumised haldusmenetluse käigus. Bulgaaria Vabariik väidab, et kuigi määruse nr 908/2014 artiklis 34 sätestatud järelduste teatis peaks andma täieliku ülevaate komisjoni hoiatusfunktsiooni täitmisel tekkinud etteheidetest, oleks ta pidanud hakkama end kaitsma „pimesi“. Väidetavalt ei nimetanud komisjon alusaktide sätteid, mida tema arvates võidi vaadeldavate maksete tegemisega rikkuda, mis viis liikmesriigi makseasutuse tehtud maksete peatamise korralduste tühistamiseni

kohtute poolt. Tagasinõudmise taotlemise 18kuuline tähtaeg ei peaks algama enne, kui tehakse rakendusotsus, milles komisjon määrab konkreetselt kindlaks maksed, mis tuleb liidu rahastamisest välja jätta, jättes asjaomasele liikmesriigile pärast asjaolude väljaselgitamist aega reageerida. Määruse nr 1306/2013 artikli 54 tagasiulatuv kohaldamine ei võimaldanud apellandil oma kohustusi täita, kuna rakendusotsus tehti siis, kui 18kuuline tähtaeg oli peaaegu möödunud. Samuti ei oleks see võimaldanud tal kasutada 50/50 reeglit.

35. Komisjoni arvates on need väiteosad põhjendamata.

b) Õiguslik hinnang

36. Esitatud väiteosad tõstatavad esiteks küsimuse võimalikust seosest määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 1 alusel algatatud menetluse ja selle määruse artikli 54 lõike 5 alusel algatatud menetluse vahel ning teiseks samuti küsimuse apellandi kaitseõiguste tagamisest vaidlusaluse otsuse vastuvõtmiseni viinud menetluse käigus.

1) Seos määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 1 alusel algatatud menetluse ja selle määruse artikli 54 lõike 5 alusel algatatud menetluse vahel

37. Määrusega nr 1306/2013 kehtestatakse kaht liiki kontrollid. Esimene on raamatupidamislik. Seda reguleerib artikkel 51 ja see toimub igal aastal. Teise näol on tegemist vastavuse kontrollimisega ja seda reguleerib artikkel 52. See toimub kõnealuse sätte esimese lõike alusel, kui komisjon „leiab, et artikli 4 lõikes 1 ja artiklis 5 osutatud kulusid ei ole kantud kooskõlas liidu õigusega“ [8]. Seejärel võib komisjon võtta vastu rakendusmeetmed, millega otsustatakse mittevastavate summade väljajätmine liidu rahastamisest [9]. Määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõikes 3 on sätestatud menetlus, mida tuleb järgida enne „rahastamisest keeldumist käsitleva otsuse vastuvõtmist“.

38. Määruse nr 1306/2013 artiklis 54 on seejuures sätestatud, et iga eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu alusetult tehtud makse puhul on liikmesriigid kohustatud taotlema selle tagasinõudmist toetusesaajalt 18 kuu jooksul pärast seda, kui eeskirjade eiramist kinnitav kontrolliaruanne või sarnane dokument on heaks kiidetud või makseasutus või tagasinõudmise eest vastutav asutus on selle kätte saanud [10] ning et selle „taotlemise“ ajal [11] kantakse vastavad summad makseasutuse võlgnike registrisse.

[8] Määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõige 1. Kohtujuristi kursiiv. Selle määruse artikli 4 lõikes 1 on loetletud EAGFi rahastamise saamiseks kõlblikud kulud, tingimusel et need on tehtud kooskõlas liidu õigusega. Kõnealuse määruse artikkel 5 käsitleb EAFRDd. Kuna vaidlustatud kohtuotsuse punktist 2 selgub, et komisjoni algatatud menetlus puudutas ainult EAGFiga seotud kulusid, keskendun ma selle fondiga seotud sätetele või sätetele, mis on selle suhtes kohaldatavad.

[9] Määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 2 kohaselt.

[10] Selle 18kuulise tähtaja alguspunkti üle arutletakse käesoleva apellatsioonkaebuse teises väites, mis ei ole käesoleva konkreetse ettepaneku esemeks. Ilma et see mõjutaks komisjoni antavat hinnangut Bulgaaria Vabariigile esitatud kahe OLAFi aruande kohta (vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 5 ja 8), märgin seoses käesoleva väite analüüsiga, et tulenevalt määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 1 sõnastusest hakkab 18kuuline tähtaeg kulgema alates hetkest, mil Bulgaaria ametiasutustele on kätte toimetatud „eeskirjade eiramist kinnitav kontrolliaruanne või sarnane dokument“.

[11] Määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõige 1 kohustab seega liikmesriike üksnes esitama tagasinõudmise taotluse. Tähtajad, mille jooksul peab sissenõudmine tegelikult toimuma, on sätestatud määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikes 2.

39. Need kaks etappi (tagasinõudmistaotlus ja kandmine võlgnike registrisse) eelnevad tegelikule tagasinõudmisetapile [12]. Seega on liikmesriikidele pandud sõnaselge kohustus taotleda tagasinõudmist 18 kuu jooksul alates hetkest, kui nad saavad teabe, et on tehtud alusetud maksed [13].

40. Lisaks sellele nähtub määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 sõnastusest samuti selgelt, et liidu seadusandja ei seadnud tagasinõudmistaotluse eeltingimuseks selle määruse artikli 52 lõike 1 kohase täitmisotsuse olemasolu. Selles artiklis on sätestatud, et komisjon võib „tingimusel et on järgitud artikli 52 lõikes 3 sätestatud menetlust“ võtta vastu rakendusaktid liidu eelarvesse kantud summade liidu rahastamisest väljajätmise kohta, kui asjaomane liikmesriik ei ole taotlenud tagasimaksmist, või kui ta leiab, et tagasinõudmata jätmine tuleneb liikmesriigi haldusasutuste poolsest eeskirjade eiramisest või hooletusest [14]. Määruse nr 1306/2013 artiklis 54 nõutakse seega, et komisjon võtaks vastu rakendusakti, millega ta jätab summad liidu rahastamisest välja põhjusel, et liikmesriigi ametiasutused ei ole selle määruse artikli 52 lõikes 3 sätestatud menetlust järgides ette nähtud tähtaja jooksul sissenõudmist taotlenud, kuid selles ei sätestata nõuet, et seda menetlust võib alustada üksnes pärast täielikult lõpule viidud menetlust, mille tulemusel on tehtud rakendusotsus, millega ebaregulaarsed maksed liidu rahastamisest välja jäetakse. Kuna tagasinõudmise kohustus tekib hetkel, mil saadakse teada kontrolliaruandest või muust sarnasest dokumendist, mis viitab asjaomaste ettevõtjate poolsele eeskirjade eiramisele, [15] ei ole menetlus, mis võib viia rakendusakti vastuvõtmiseni, millega jäetakse liidu rahastamisest välja summad, mis on tuvastatud tagasinõudmistaotluse esitamata jätmise tõttu, tingimata lahutamatult seotud asjaomaste ettevõtjate ja kahtlaste maksete tuvastamise menetlusega või sellele järgnev.

41. Eelnevatest kaalutlustest tuleneb, et menetlus, mille tulemusel võetakse vastu rakendusakt määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 alusel, on iseseisev menetlus, millele ei pea tingimata eelnema täielik menetlus, mis viib selle määruse artikli 52 lõikel 1 põhineva rakendusakti vastuvõtmiseni. Võttes arvesse määruse nr 1306/2013 artiklis 54 taotletavat kiire menetlemise eesmärki, millele on viidatud vaidlustatud kohtuotsuse punktis 34 – mida, nagu komisjon märkis, apellant ei vaidlusta –, võib komisjon igal ajal, niipea kui tagasinõudmise kohustuse rikkumine on tuvastatud, võtta selle alusel rakendusmeetme, tingimusel et ta järgib selle määruse artikli 52 lõikes 3 sätestatud menetlust. Euroopa Kohus on juba rõhutanud tihedat seost vastavuskontrolli

[12] Seda kinnitab määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 2 esimene lõik, mis näeb ette, et tagasinõudmine peab toimuma kaheksa aasta jooksul, kui see toimub siseriikliku kohtu kaudu, ning sama sätte teine lõik, milles nähakse ette võimalus, et lõpliku iseloomuga halduse- või kohtuotsusega võib lõppkokkuvõttes tuvastada eeskirjade eiramise puudumise. Määruse nr 1306/2013 kohaselt tuleb tagasinõudmistaotlus algatada viivitamata, selle sisuline läbivaatamine lükatakse edasi hilisemasse etappi.

[13] Selle 18 kuu pikkuse perioodi põhjenduse kohta vt määruse nr 1306/2013 põhjendus 37.

[14] Vt vastavalt määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 esimese lõigu punktid a ja c. Kõnealuse määruse artikli 54 lõike 5 esimeses lõigus kirjeldatud kolm olukorda on seotud erinevate eeldustega (tagasinõudmistaotluse puudumine, tagasinõudmisest keeldumise otsus, mis ei ole põhjendatud artikli 54 lõikega 3, ja liikmesriigi haldusasutustele süüks pandav eeskirjade eiramine või hooletus), mis on alternatiivsed. Kuna Bulgaaria Vabariik ei vaidlusta seda, et ta ei esitanud ettenähtud tähtaja jooksul tagasinõudmise taotlust, kuulub tema olukord selle sätte punkti a kohaldamisalasse.
Küll aga sean kahtluse alla määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 teises lõigus tehtud viite selle määruse artikli 54 lõikele 3, kuna artikli 54 lõige 3 ei puuduta järgitavat menetlust. Mul on raske mõista, miks artikli 54 lõike 5 teine lõik, mis peaks hõlmama selle esimeses lõigus nimetatud kolme olukorda, nõuab kontrollimist üksnes kõnealuse artikli 54 lõike 3 alusel, mis puudutab ainult selles esimese lõigu punktis c sätestatud eeldust. Seetõttu tekib mul küsimus, kas tegemist ei või olla ELi seadusandja kirjaveaga, kes võis selle asemel soovida viidata uuesti määruse 1306/2013 artikli 52 lõikele 3, mille sisu on iseenesest selgelt menetluslik.

[15] Nii nagu see on määratletud määruse nr 1306/2013 artikli 2 lõike 1 punktis g, see tähendab „[liidu] õiguse mis tahes sätte rikkumist ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks [liidu] üldeelarvet või nende juhitavaid eelarveid kas otse [liidu] nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise või põhjendamatu kuluartikli tõttu“ [vt nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, EURATOM) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT 1995, L 312, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 340), artikli 1 lõige 2].

menetluse ning liikmesriikide tuvastatud eeskirjade eiramise finantstagajärgedega seotud tagasinõudmise kohustuse vahel,[16] nagu ka seda, et võlgade sissenõudmise puudumine või korduv hilinemine on korrektsiooni kohaldamise õiguspärane põhjendus[17].

42. Üldkohtu järeldustest tuleneb, et määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõikes 3 koostoimes määruse nr 908/2014 artikliga 34 sätestatud menetlus koosneb kuuest etapist[18]. Komisjon on järginud kõiki neid etappe.

43. Määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 1 ainsat põhjendust puudutas üksnes esialgsete järelduste teatis. Nagu tunnistas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 41, „kattuvad vaidlusaluse finantskorrektsiooni põhjendused, nagu need on esitatud kokkuvõtvas aruandes ja [vaidlusaluses] otsuses, üksnes osaliselt nendega, millega põhjendati vaidlusaluse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse algatamist, nagu komisjon oli neid järelduste teatises selgitanud“. Sellise põhjenduste muutmise põhjused on samas esitatud selle kohtuotsuse punktides 43–46, mida Bulgaaria Vabariik oma apellatsioonkaebuse esimeses väites ei vaidlusta. Nendest punktidest tuleneb sisuliselt, et komisjon ei tuletanud sellele liikmesriigile tagasinõudmise kohustust meelde enne, kui talle sai teatavaks esimene OLAFi aruanne, ja et komisjoni suhtumise muutumine tulenes Bulgaaria Vabariigi enda reaktsioonist sellele kohustusele viitamisele.

44. Bulgaaria Vabariik väidab sisuliselt, et kui komisjoni kavatsus oli menetluse käigus muutunud ja kui ta lõpuks kavatses määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 alusel vastu võtta rakendusotsuse, oleks ta pidanud menetluse uuesti algatama *ab initio*.

45. Selline tõlgendus, mida pealegi ei toeta kõnealuse sätte sõnastus, tundub olevat liiga formaalne ja jätab tähelepanuta nii komisjoni kui ka liikmesriigi ametiasutuste kohustuse kiiresti tegutseda[19] juhul, kui summad on alusetult kantud liidu eelarvesse. Euroopa Kohtu praktikast, millele komisjon osutas kohtuistungil, tuleneb siiski, et kuigi komisjon peab oma suhetes liikmesriikidega järgima tingimusi, mille ta on endale rakendusmäärustega kehtestanud, ei saa liikmesriigid oma suhetes komisjoniga võtta puhtformaalseid seisukohti, kui asjaoludest selgub, et nende õigused on täielikult kaitstud[20].

46. Lisaks sellele juhin tähelepanu asjaolule, et vaidlusalune otsus võeti vastu pärast 18 kuu möödumist, mille jooksul Bulgaaria Vabariik oleks pärast eeskirjade eiramisele viitava kontrolliaruande või muu sarnase dokumendi edastamist[21] pidanud nõudma abisaajatelt tagasimaksete tegemist ja nende kandmist makseasutuse võlgnike registrisse, ning et Bulgaaria Vabariigi keeldumine oli vaidlusaluse otsuse vastuvõtmiseni viinud menetluse käigus korduvalt kirjalikult vormistatud. Neil asjaoludel tuleb tagasi lükata väide määruse nr 1306/2013 artikli 54 tagasiulatuva kohaldamise ja vaidlusaluse otsuse tegemise kohta enne selle sätte esimeses lõigus sätestatud tähtaja möödumist.

16 Vt 31. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Kreeka *vs.* komisjon (C-6/18 P, EU:C:2019:83, punkt 55).

17 Vt 31. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Kreeka *vs.* komisjon (C-6/18 P, EU:C:2019:83, punkt 57).

18 Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 36.

19 Seda on märgitud vaidlustatud kohtuotsuse punktis 34. Juhin samuti tähelepanu sellele, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt põhineb EAGFi rahastamise haldamine komisjoni, liikmesriikide haldus- ja ametiasutuste vahelisel vastastikuse usalduse põhimõttel (vt eelkõige 7. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon (C-153/01, EU:C:2004:589, punkt 133).

20 Vt 24. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Soome *vs.* komisjon (C-170/00, EU:C:2002:51, punkt 34) ja 7. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon (C-153/01, EU:C:2004:589, punkt 93). Apellandi kaitseõiguste austamise kohta haldusmenetluse käigus vt käesoleva ettepaneku punkt 50 jj.

21 Kaks OLAFi aruannet, mis saadeti vastavalt 19. jaanuaril 2018 ja 3. septembril 2018. Vaidlustatud otsuse kuupäev on 17. veebruar 2021.

47. Seoses Bulgaaria Vabariigi viidatud raskustega, mis tulenevad riigisisesest õigusest, mida täpsustati eelkõige kohtuistungil, tuleb märkida, et liidu seadusandja ei leidnud, et sellised raskused võiksid viia selleni, et liikmesriigi ametiasutused *ei nõua tagastamist* nii kiiresti, kui ette nähtud. Teisalt on määruse 1306/2013 artikli 54 lõikes 2 ette nähtud võimalus pikendada tähtaega, mille jooksul *peab tagasinõudmine tegelikult toimuma*, juhul kui selle vaidlustamiseks algatatakse kohtumenetlus.

48. Seega, kuigi Bulgaaria Vabariigil on õigus väita, et tal ei olnud kohustust taotleda tagasinõudmist kohe pärast eespool nimetatud dokumentide edastamist või kättesaamist,[22] näib ta siiski segi ajavat *kohustuse taotleda tagasinõudmist ja tagasinõudmise tõhususe*.

49. Nendest kaalutlustest tulenevalt tuleb tagasi lükata väiteosa, et Üldkohus rikkus õigusnormi, leides vaidlustatud kohtuotsuse punktis 42, et kutse teisele kahepoolsele kohtumisele kohandas järeldusi määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 3 tähenduses koostoimes rakendusmääruse nr 908/2014 artikliga 34.

2) Apellandi kaitseõigused vaidlusaluse otsuse vastuvõtmiseni viinud menetluse käigus

50. Seoses kaitseõiguste rikkumise väitega tuleb märkida, et Üldkohus tuletas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 31 õigesti meelde asjakohast kohtupraktikat ja eelkõige seda, et EAGFiga seotud menetluse raames nõuab kaitseõiguste järgmine, et lõplikku õiguslikku jõudu omav otsus raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise kohta tehakse pärast seda, kui läbitud on võistlev menetlus, mille käigus on liikmesriigil kõik tagatised, mida ta vajab oma seisukoha esitamiseks.

51. Samuti tuleb märkida, et vaidlusaluse otsuse vastuvõtmiseni viinud menetluse asjaolude kirjeldusest[23] nähtub, et esimene OLAFi aruanne edastati Bulgaaria Vabariigile 19. jaanuaril 2018. Kohustusele taotleda tagasinõudmist 18 kuu jooksul viitas komisjon esimest korda oma 7. mai 2018. aasta kutses teisele kahepoolsele kohtumisele, milles nimetatakse määruse nr 1306/2013 artiklit 54, ning seejärel igas järgnevas etapis, sealhulgas lepitusmenetluse käigus. Eelkõige märgiti juba 19. novembri 2019. aasta ametlikus teatises,[24] et Bulgaaria Vabariik ei olnud esitanud tagasinõudmistaotlust ega kajastanud vastavaid summasid võlgnike registris ning tehti juba ettepanek jätta 7 656 848,97 eurot EAGFi rahastamisest välja, kuna riiklik haldus- ja kontrollisüsteem ei vastanud liidu õiguse nõuetele.

52. Bulgaaria Vabariik väidab, nagu ta kinnitas seda ka kohtuistungil vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele, et vaidlusaluse otsuse vastuvõtmise menetluses ja Üldkohtu tõlgendusega rikuti tema kaitseõigusi, kuna need ei võimaldanud tal kasutada 50/50 reeglit[25]. Samas tuleb tõdeda, et apellant mõistab valesti määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 2 tähendust, mis, nagu selle sõnastusest selgelt nähtub ja nagu komisjon kohtuistungil märkis, ei saa olla kohaldatav, kui asjaomane liikmesriik ei ole esitanud tagasinõudmistaotlust.

[22] Kuna see taotlus tuleb esitada 18 kuu jooksul: vt määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõige 1.

[23] Vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 2–14.

[24] Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 10.

[25] Selles sättes on ette nähtud, et kui tagasinõudmist ei ole toimunud nelja aasta jooksul alates tagasinõudmistaotluse kuupäevast või kaheksa aasta jooksul, kui tagasinõudmine vaidlustatakse liikmesriigi kohtus, kaetakse tagasinõudmata maksega seonduvad finantstagajärjed 50% ulatuses asjaomase liikmesriigi poolt ja 50% ulatuses liidu eelarvest.

53. Sama kehtib ka Bulgaaria Vabariigi väite kohta, et määruse nr 1306/2013 artikli 54 alusel toimuvas menetluses oleks komisjon kohustatud teostama selle määruse artikli 54 lõikes 4 nimetatud kontrolle ja et komisjon on nende kontrollide tegemata jätmisega rikkunud tema kaitseõigusi. Lisaks sellele, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides, millele apellant oma argumentide raames viitab, ei nimetata seda sätet, tuleb märkida, et punktis 4 viidatakse määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikele 2 ja see hõlmab liikmesriigile tekkivaid tagajärgi, kui tagasinõudmist, mis ei ole toimunud nelja või kaheksa aasta jooksul pärast tagasinõudmistaotluse esitamist. Kuid ma kordan veel kord, et praegusel juhul sellist taotlust lihtsalt ei ole.

54. Seoses väitega, et menetluse käigus toimunud õigusliku aluse muutus sundis Bulgaaria Vabariiki end kaitsma „pimesi“, tuleb osutada vaidlusaluse otsuse vastuvõtmiseni viinud menetluse üksikasjalikule kirjeldusele, mis on esitatud vaidlusaluse kohtuotsuse punktides 2–14, millest nähtub eelkõige, et tagasinõudmise küsimus oli kesksel kohal kogu komisjoniga peetud teabevahetuses, mis järgnes kutsele teisele kahepoolsele kohtumisele.

55. Sellest tulenevalt leidis Üldkohus õigesti vaidlustatud kohtuotsuse punktis 49, et kaitseõigusi ei ole rikutud, kui ta täheldas – küll kaudselt, kuid võttes arvesse vaidlustatud kohtuotsuse punktis 31 viidatud kohtupraktikat –, et vaidlusalune otsus oli vastu võetud pärast konkreetset võistlevat menetlust, mille käigus apellandil olid kõik võimalused esitada oma seisukoht tagasinõudmistaotluse puudumise küsimuses.

3) Kokkuvõte

56. Esimene ja kolmas väiteosa tuleb põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

2. Teine väiteosa, mis põhineb kohapealse kontrolli puudumisega seotud õigusnormi rikkumisel määruse nr 1306/2013 artikli 47 tõlgendamisel

57. Bulgaaria Vabariik väidab, et määruse nr 1306/2013 artikli 52 kohase otsuse vastuvõtmiseks pidi komisjon tegema kohapealse kontrolli ja teavitama asjaomast liikmesriiki aegsasti, nagu on ette nähtud selle määruse artiklis 47[26]. Bulgaaria Vabariik heidab Üldkohtule ette, et ta ei uurinud esitatud tõendeid selleks, et hinnata, kas komisjon teavitas teda õigeaegselt enne kohapealset kontrolli, kui algatas menetluse määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 3 alusel koosmõjus selle määruse artikli 52 lõikega 1, nagu on nõutud selle määruse artikli 47 lõikes 2.

58. Komisjon palub teine väiteosa tagasi lükata.

59. Apellatsioonkaebuse punktist 33 nähtub, et Bulgaaria Vabariik „leiab, et käesoleval juhul oleks komisjon pidanud [määruse nr 1306/2013] artikli 52 kohase otsuse vastuvõtmiseks teostama artikli 47 alusel liikmesriigis […] kohapealse kontrolli ja, pärast seda kontrollkäiku võtma [selle määruse] artikli 52 lõike 1 alusel vastu rakendusotsuse, millega määratakse tema järelduste põhjal kindlaks liidu rahastamisest välja jäetavad summad, või teatama liikmesriigile uurimise lõpetamisest“.

[26] Määruse nr 1306/2013 artikli 47 lõikes 1 on sätestatud, et „[i]lma et see piiraks liikmesriikide poolt vastavalt riiklikele õigus- ja haldusnormidele […] läbiviidud kontrolli […], võib komisjon viia liikmesriikides läbi kohapealseid kontrolle […]“. Selle sätte teise lõike esimeses lõigus on sätestatud, et „[k]omisjon teavitab kohapealsest kontrollist aegsasti asjaomast liikmesriiki“.

60. Bulgaaria Vabariik ei ole endiselt määratlenud vaidlustatud kohtuotsuse neid osi, milles Üldkohus väidetavalt vääralt tõlgendas määruse nr 1306/2013 artiklit 47. Vaidlustatud kohtuotsuses ei ole arutelu selle sätte kohta kajastatud. Samas tuleb märkida, et Bulgaaria Vabariik ei vaidlusta vaidlustatud kohtuotsuse punkti 23, milles Üldkohus tõi välja talle esitatud väited ja milles ei ole kõnealust artiklit 47 nimetatud. Seetõttu nõustun komisjoniga, et Bulgaaria Vabariik ei saa apellatsioonkaebuse raames Üldkohtule ette heita, et kohus ei ole seda küsimust käsitlenud. Võttes arvesse Euroopa Kohtu pädevuse olemuslikke piire apellatsioonimenetluses, mis on seotud Üldkohtus esitatud väidetele ja väiteosadele antud õigusliku lahenduse piiridega,[27] ei saa apellant Euroopa Kohtus esitada esimest korda väidet, mida ta Üldkohtus ei esitanud.

61. Seoses väiteosaga, et Üldkohus ei uurinud tõendeid, mis oleksid Bulgaaria Vabariigil võimaldanud hinnata, kas kohapealse kontrolli tingimus on täidetud, ei viita ta oma etteheite toetuseks Üldkohtule ühtelegi konkreetsele asjaolule, mida see kohus ei oleks arvesse võtnud.

62. Seega võiks esmapilgul selle väiteosa vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

63. Samas selgitab Bulgaaria Vabariik oma vastuses, et kõnealust väiteosa tuleb mõista laiemas kontekstis, püüdes näidata, et määruse nr 1306/2013 artiklil 52 ja selle määruse artiklil 54 põhinevate menetluste olemus on erinev. Kõnealuse esimese sätte alusel täitmisotsuse vastuvõtmine eeldaks kohapealset kontrolli, mida Bulgaaria Vabariik õigustatult ootas.

64. Isegi kui Euroopa Kohus peaks otsustama käesolevat väiteosasisuliselt käsitleda – leides, et tegemist on, nagu apellant väidab, uue argumendiga, mis on esitatud seoses Üldkohtu seisukohaga,[28] – ei saaks Bulgaaria Vabariik sellest käesoleva apellatsioonimenetluse jaoks tuletada mingeid kasulikke järeldusi, kuna vaidlusaluse otsuse vastuvõtmiseni viinud menetlust tuleb alates kutse esitamisest teisele kahepoolsele kohtumisele pidada määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 alusel toimuvaks menetluseks.

65. Lisaks sellele, seoses väidetava kohustusega teha kohapealseid kontrolle, kui komisjon otsustab algatada määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 1 kohase menetluse, et võtta vastu rakendusotsus kui selline, jagan komisjoni seisukohta ja piirdun märkimisega, et esiteks nähtub määruse nr 1306/2013 artikli 47 sõnastusest üheselt,[29] et kohapealne kontroll on pelgalt valikuline võimalus,[30] teiseks, et mitte kuskilt ei ilmne, et määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 1 kohase menetluse algatamine sõltuks selliste kontrollide läbiviimisest, ja kolmandaks, et seda järeldust ei sea kahtluse alla määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõige 3, milles on sätestatud nõue teavitada „komisjoni kontrolli tulemustest“, ega ole loodud mingit süstemaatilist seost nende kontrollide ja kohapealsete kontrollide korraldamise vahel[31].

66. Järelikult tuleb käesolev väiteosa, eeldusel, et see on vastuvõetav, lükata tagasi põhjendamatuse tõttu.

[27] Selle üldtuntud nõude kõige uuematest väljendustest vt näiteks 26. septembri 2024. aasta kohtuotsus JCDecaux Street Furniture Belgium *vs.* komisjon (C-710/22 P, EU:C:2024:787, punkt 33), 4. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Aeris Invest *vs.* komisjon ja SRB (C-535/22 P, EU:C:2024:819, punkt 253) ja kohtuotsus Thyssenkrupp *vs.* komisjon (C-581/22 P, EU:C:2024:821, punkt 123).

[28] Vt 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus HK *vs.* komisjon (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punkt 27), millele Bulgaaria Vabariik on viidanud. Sellisel juhul oleks tegemist Üldkohtu kinnitusega selle kohta, et järelduste teatist võib muuta (vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 42). Seetõttu viitan ka käesoleva ettepaneku punktile 43 ja sellele järgnevatele punktidele.

[29] Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 26.

[30] „[…], *võib* komisjon viia liikmesriikides läbi kohapealseid kontrolle“ (kohtujuristi kursiiv). Ainult juhul, kui komisjon otsustab teha kohapealseid kontrolle, peab ta vastavalt määruse nr 1306/2013 artikli 47 lõikele 2 teavitama asjaomast liikmesriiki aegsasti.

[31] Nagu komisjon põhjendatult väitis, kirjeldab määruse nr 1306/2013 artikli 48 lõige 1 komisjoni tehtavaid kohapealseid kontrolle kui üht – ja mitte ainsat – vahendit, mis on komisjoni käsutuses, et saada oma kontrolliks vajalikku teavet.

3. Neljas väiteosa, mille kohaselt on rikutud õigusnormi komisjoni põhjendamiskohustuse tõlgendamisel

67. Neljandas väiteosas kinnitab Bulgaaria Vabariik, et Üldkohus leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 61 ja 62 ekslikult, et põhjendamiskohustus on täidetud, kuna Bulgaaria Vabariik osales määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõikes 3 sätestatud võistlevas menetluses.

68. Bulgaaria Vabariik väidab, et vastupidi sellele, mida nõuab rakendusmääruse nr 908/2014 artikkel 34, ei edastanud komisjon määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 kohast teatist, milles teavitatakse liikmesriiki tema järeldustest ning mis on koostatud pärast sama artikli lõikes 4 osutatud kontrollimist. Komisjon ei saa menetluse käigus õiguslikku alust muuta. Komisjoni sellise tegevuse tõttu ei olnud apellandil võimalik aru saada menetluse algatamise tegelikest põhjustest, mis ei selgu ka vaidlusalusest otsusest.

69. Komisjon leiab, et kõnealune neljas väiteosa tuleb tagasi lükata.

70. Vaidlustatud kohtuotsuse punktidest, millele kõnealune väiteosa tugineb, nähtub, et komisjon viitas määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikele 1 esimest korda alles teise kahepoolse kohtumise kutse esitamisel. Üldkohus märkis samas, et Bulgaaria Vabariik oli kaasatud vaidlusaluse otsuse koostamise protsessi ja tal oli võimalik arutada võlgade sissenõudmise küsimust mitmel korral enne selle otsuse vastuvõtmist[32]. Üldkohus leidis sellest tulenevalt, et apellandil ei ole alust väita, et teda ei hoiatatud või et ta ei saanud aru, miks komisjon kavatses tema suhtes vaidlusalust finantskorrektsiooni kehtestada[33].

71. Nendele vaidlustatud otsuse punktidele eelnes sama kohtuotsuse punktides 57–60 viide asjakohase komisjoni põhjendamiskohustust puudutava kohtupraktika kohta. Bulgaaria Vabariik ei vaidlusta põhjendamiskohustuse ulatust, millele nendes punktides on viidatud.

72. Seejuures selgitas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 60 Euroopa Kohtu asjakohast kohtupraktikat, mis puudutab konkreetselt tingimusi, mille korral komisjoni otsus, millega ta keeldub kandmast osa asjaomase fondi deklareeritud kuludest, tuleb lugeda piisavalt põhjendatuks. Üldkohus leidis ühelt poolt, et sellised otsused tuleb teha kokkuvõtliku aruande ning komisjoni ja kõnealuse liikmesriigi vahelise kirjavahetuse alusel ning teiselt poolt, et põhjendamiskohustus on täidetud, kui kõnealune liikmesriik on esiteks tihedalt kaasatud otsuse ettevalmistamisse ja teiseks teadlik põhjustest, miks komisjon otsustas mitte kanda asjaomast summat kõnealuse fondi kuludesse. Seejärel kontrollis Üldkohus, et need kaks tingimust olid käesoleval juhul täidetud.

73. Tehes järelduse, et apellant oli otsuse ettevalmistamisse tihedalt kaasatud, viitas Üldkohus oma otsuse punktidele 38–40 – mida ei ole vaidlustatud,[34] – millest nähtub, et esiteks oli apellandile saadetud kutses teisele kahepoolsele kohtumisele viidatud määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikele 1; teiseks, et Bulgaaria Vabariigile saadetud lõplikus teatises oli märgitud, et komisjon kavatseb jätkuvalt kehtestada finantskorrektsiooni selle määruse artikli 54 lõike 5 punktide a ja c alusel; ja kolmandaks, et kuigi vaidlusaluses otsuses viidati üldiselt selle määruse artiklile 52, oli sellele otsusele lisatud tabeli Bulgaariat käsitleva osa veerus „Põhjendus“ selgelt

[32] Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 61.

[33] Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 62.

[34] Bulgaaria Vabariik tunnistab oma apellatsioonkaebuse punktis 24, et vaidlustatud kohtuotsuse punktis 40 esitatud väited vastavad tõele.

välja toodud tagasinõudmata jätmine [35]. Tuleb lisada, et nagu komisjon on õigesti märkinud, ei näi Bulgaaria Vabariik vaidlustavat asjaolu, et kokkuvõtvas aruandes endas viidatakse sõnaselgelt määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikele 1 [36].

74. Seega nähtub Üldkohtu järeldustest selgelt, et Bulgaaria Vabariik oli tihedalt kaasatud kogu vaidlusaluse otsuseni viinud otsustusprotsessi. Seega ei rikkunud Üldkohus õigusnormi, kui ta otsustas, et arvestades haldusmenetluse läbiviimise viisi, oli Bulgaaria Vabariiki alates teise kahepoolse kohtumise kutse esitamisest [37] nõuetekohaselt teavitatud komisjoni kavatsusest ja seejärel ka komisjoni otsusest jätta teatud summad liidu rahastamisest välja, kuna Bulgaaria Vabariik keeldus järjekindlalt kõnealuste summade tagasinõudmisest [38].

75. Sellest keeldumisest tuleneb loogiliselt ka see, et ei saa pidada veenvaks apellandi väidet, et ta ei olnud teadlik põhjustest, miks komisjon otsustas asjaomased summad liidu rahastamisest välja jätta.

76. Seega ei rikkunud Üldkohus õigusnormi järeldades, et komisjon ei rikkunud põhjendamiskohustust. Neil kaalutlustel tuleb käesolev väiteosa põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

4. Viies väiteosa, mis tuleneb ELi lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud üldise hoolsuskohustuse kontrollimata jätmisest

77. Viiendas väiteosas toob apellant esile, et Üldkohus ei kontrollinud, kas komisjon järgis ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud üldist hoolsuskohustust, kuna ta tegi vaidlusaluse otsuse ennatlikult. Nii oleks komisjon pidanud pärast OLAFi lõpparuannete saamist edastama need liikmesriigile üksnes koos soovitusega võtta parandusmeetmeid ja seejärel enne määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 punktide a ja c alusel rakendusotsuse vastuvõtmist kontrollima, kas sama määruse artikli 54 lõike 1 sätteid on järgitud.

78. Komisjon leiab, et see väiteosa tuleb tagasi lükata.

79. Kõigepealt tuleb märkida, et Üldkohus on õigesti meelde tuletanud alusetult makstud summade tagasinõudmise kohustuse ulatust, leides, et selline kohustus „väljendab ELL artikli 4 lõikes 3 ette nähtud üldist hoolsuskohustust ühise põllumajanduspoliitika rahastamisel“ ning et see „tähendab, et liikmesriigi ametiasutused korraldavad tagasinõudmise kiiresti ja õigel ajal ning kasutavad nende käsutuses olevaid kontrolli- ja tagasinõudmise vahendeid, et tagada liidu huvide kaitse“ [39]. Tundub, et seda väiteosa tuleb tõlgendada pigem nii, et selles heidetakse Üldkohtule ette vastamata jätmist esimeses kohtuastmes esitatud väidetele, ja seega viidatakse sellega Üldkohtu põhjendamiskohustuse rikkumisele [40].

35 Vt vastavalt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 39, 40 ja 41.

36 Komisjon esitas selle kokkuvõtliku aruande Üldkohtule oma vastuses (vt selle vastuse lisa B.1). Samuti tsiteerib komisjon väljavõtet sellest ka käesoleva apellatsioonkaebuse menetluses antud vastuse punktis 16. Sellele on viidatud vaidlustatud kohtuotsuse punktis 41.

37 Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 6.

38 Seda kinnitab ka menetluse eri etappide kirjeldus, mis on esitatud eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktides 9, 10 ja 12.

39 Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 88 ja seal viidatud kohtupraktika.

40 Vt 12. detsembri 2024. aasta kohtuotsus DD *vs.* FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, punkt 58).

80. Üldtuntud kohtupraktika kohaselt on Üldkohtu põhjendamiskohustuse eesmärk võimaldada huvitatud isikutel mõista võetud meetme põhjuseid, ja anda Euroopa Kohtule piisavalt teavet kohtuliku kontrolli teostamiseks[41]. Üldkohtul ei ole kohustust esitada ammendav ning üksikasjalik ülevaade menetluse poolte kõikidest arutluskäikudest, ja põhjendus võib seega olla tuletatav tingimusel, et see võimaldab huvitatud isikutel teada saada põhjused, mille tõttu Üldkohus nende argumentidega ei nõustunud ning annab Euroopa Kohtule piisavalt teavet oma kontrolli tegemiseks[42].

81. Kõigepealt tuleb märkida, et apellant ei ole apellatsioonkaebuses vastu vaielnud väidetele, mis ta esitas Üldkohtule hagiavalduses, nagu on esitatud vaidlustatud kohtuotsuse punktis 23.

82. Bulgaaria Vabariigi poolt Üldkohtule esitatud argumendid seoses lojaalse koostöö põhimõtte rikkumisega ei olnud oma olemuselt iseseisvad,[43] vaid vastupidi, need näisid tuginevat väidetaval menetlusnormide rikkumisel, mis viis vaidlusaluse otsuse vastuvõtmiseni. Üldkohus võis seega õiguspäraselt hinnata seda etteheidet tema poolt ümbersõnastatud esimese väite läbivaatamise raames.

83. Lisaks sellele olid apellandi esitatud argumendid äärmiselt lühidad[44]. Seega ei saa ette heita lühikest vastust lühidatele argumentidele.

84. Seega, nagu komisjon õigesti märgib, võis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 49 sedastada, et „kuna komisjoni seisukoht vaidlusaluste maksete tagasinõudmise vajalikkuse kohta tehti Bulgaaria Vabariigile teatavaks enne teist kahepoolset kohtumist ja kuna kõiki küsimusi, mis puudutavad määruse nr 1306/2013 artikli 54 kohaldamist […], arutati kogu kontrollimise ja heakskiitmise menetluse kestel, sealhulgas lepitusorganis, ei saa asuda seisukohale, et rikutud on Bulgaaria Vabariigi menetlusõigusi [ja] lojaalse koostöö põhimõtet […]“.

85. Sellega andis Üldkohus selgelt sisulise vastuse hagiavalduse punktides 104–108 esitatud argumentidele,[45] osas milles apellant väitis, et tema määruse nr 1306/2013 artikli 54 kohaste menetlusõiguste eiramise tõttu rikuti lojaalse koostöö põhimõtet.

86. Järelikult tuleb viies väiteosa põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

5. Kuues väiteosa, mille kohaselt Üldkohus rikkus põhjendamiskohustust

87. Bulgaaria Vabariik heidab Üldkohtule ette, et kohus ei ole oma otsust piisavalt põhjendanud, tuginedes eelkõige kolmele argumendile. Esiteks ei võtnud Üldkohus arvesse ega hinnanud komisjoni kirja, mille apellant esitas vahetult enne kohtuistungi toimumist Üldkohtus. Samuti jättis ta vastamata väitele, et komisjon on muutnud oma praktikat. Lõpuks ei võtnud Üldkohus seisukohta määruse (EL, Euratom) 2020/2223[46] alusel esitatud argumentide kohta.

88. Komisjon leiab, et see kuues väiteosa tuleb tagasi lükata.

41 Vt 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Equipolymers jt *vs.* nõukogu (C-363/17 P, EU:C:2018:402, punkt 45).

42 Vt 12. detsembri 2024. aasta kohtuotsus DD *vs.* FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, punkt 87 ja seal viidatud kohtupraktika).

43 Viitan siinkohal esimese väite nimetusele sellisel kujul, nagu see nähtub hagiavalduses.

44 Vt näiteks hagiavalduse punkt 108.

45 Nagu Bulgaaria Vabariik märkis oma vastuses.

46 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. detsembri 2020. aasta määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 883/2013 seoses Euroopa Prokuratuuriga tehtava koostöö ja Euroopa Pettustevastase Ameti juurdluste tulemuslikkusega (ELT 2020, L 437, lk 49).

89. Kõnealuse kirja kohta tuleneb vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 17–22, et see Bulgaaria Vabariigi poolt vahetult enne Üldkohtus toimunud kohtuistungit esitatud tõendusmaterjal tunnistati vastuvõetavaks, mistõttu komisjoni kiri, mille apellant sai kätte 12. mail 2022, võeti tõendina arvesse. Sellele kirjale on seejärel vaidlustatud kohtuotsuses viidatud Üldkohtu analüüsis esimest väidet käsitlevate põhjenduste punktis 53, mille kohaselt, ei ole Bulgaaria Vabariik selgitanud, mil moel see kiri toetab tema argumente. Seega andis Üldkohus apellandile täielikult võimaluse mõista põhjusi, miks tema väiteid ei rahuldatud.

90. Kuna Üldkohtu arvates ei selgitanud Bulgaaria Vabariik selle kirja asjakohasust oma hagi suhtes, ei võtnud Üldkohus seisukohta ka komisjoni väidetava praktika muutmise küsimuses.

91. Kuna Üldkohus ei ole kohustatud – nagu ma juba märkisin [47] – võtma seisukohta iga väite kohta, mille hageja oma hagiavalduses esitab, siis sisaldab vaidlustatud kohtuotsus kogu teavet, mis on vajalik selleks, et Bulgaaria Vabariik saaks mõista, miks Üldkohus ei rahuldanud tema väiteid nimetatud kirja ja väidetava muutuse kohta komisjoni praktikas. Bulgaaria Vabariigil ei ole seega alust väita, et Üldkohus rikkus põhjendamiskohustust.

92. Lõpuks tuleb seoses apellatsioonkaebuse punktiga 48 märkida, et Bulgaaria Vabariik ei ole suutnud selgelt põhjendada, mil moel tuleneb määruse nr 2020/2223 põhjendusest 29, et vaidlustatud kohtuotsus tuleb tühistada. Samasugune järeldus tuleb teha Bulgaaria Vabariigi viite kohta [48] kõnealuse määruse artiklile 2, mille eesmärk näib olevat käesoleva vaidluse jaoks täiesti ebaoluline [49]. Seega ei tundu, et see väide võiks mõjutada käesoleva apellatsioonkaebuse tulemust.

93. Seega tuleb väiteosa, mille kohaselt Üldkohus on rikkunud põhjendamiskohustust, tervikuna tagasi lükata.

V. Ettepanek

94. Kõikidest eelpool esitatud kaalutlustest lähtudes ja ilma et see piiraks teise väite läbivaatamist, teen ettepaneku apellatsioonkaebuse esimene väide tagasi lükata.

[47] Vt käesoleva ettepaneku punktis 80 viidatud kohtupraktika.

[48] Vt apellatsioonkaebuse punkt 48.

[49] See artikkel üksnes täpsustab määruse 2020/2223 jõustumise tingimusi.