Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ANDREE BIONDIJA
od 6. ožujka 2025.[1]

Predmet C-294/23 P

Republika Bugarska
protiv

Europske komisije

„Žalba – EFJP i EPFRR – Uredba (EU) br. 1306/2013 – Rashodi koji nisu nastali u skladu s pravom Unije – Potvrda o sukladnosti – Članak 52. – Provedbena odluka Komisije – Članak 54. – Zahtjev za povrat – Rokovi – Odluka da se iz financiranja Unije isključe iznosi za koje se opći proračun Unije tereti u slučaju nepoštovanja roka u kojem treba zatražiti povrat – Prava obrane – Obveza obrazlaganja – Obveza dužne pažnje – Načelo lojalne suradnje – Načelo dobre uprave – Članak 47. – Provjere na licu mjesta”

1. Iako u skladu s izrekom dobro razumijevanje omogućuje jasno izražavanje, zakonodavstvo Unije u području europskih fondova katkad predstavlja iznimku.

2. U ovom predmetu Republika Bugarska traži od Suda da ukine presudu Općeg suda Europske unije od 8. ožujka 2023., Bugarska/Komisija[2], kojom je taj sud kao neosnovanu odbio tužbu koja mu je podnesena na temelju članka 263. UFEU-a i u kojoj se zahtijevalo poništenje Provedbene odluke Komisije (EU) 2021/261 od 17. veljače 2021. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih rashoda nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR)[3], u dijelu u kojem se odnosi na određene rashode nastale za Republiku Bugarsku.

3. Ta je odluka donesena zbog razloga koji se odnose, s jedne strane, na povredu koju je Republika Bugarska počinila u pogledu obveze da od korisnika neopravdanih plaćanja o kojima je riječ zatraži povrat navedenih plaćanja u roku od 18 mjeseci koji proizlazi iz Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008[4] te, s druge strane, na činjenicu da je Europska komisija smatrala da izostanak povrata predstavlja nepravilnost ili nepažnju bugarskih tijela u smislu te uredbe. Međutim, postupak koji je doveo do donošenja navedene odluke pokrenut je na drukčijoj osnovi, povezanoj s utvrđivanjem rashoda koji nisu nastali u skladu s pravom Unije.

1 Izvorni jezik: francuski

2 T-235/21, EU:T:2023:105 (u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

3 SL 2021., L 59, str. 10. (u daljnjem tekstu: sporna odluka)

4 SL 2013., L 347, str. 549. i ispravci SL 2016., L 130, str. 6., SL 2017., L 327, str. 83. i SL 2018., L 233, str. 3.

4. U okviru odlučivanja o ovoj žalbi Sud će trebati razmotriti složenosti Uredbe br. 1306/2013 i pojasniti uvjete u kojima Komisija može donijeti provedbeni akt kojim se sankcionira očita namjera države članice o kojoj je riječ da ne ispuni svoju obvezu zahtijevanja povrata iznosa za koje se neopravdano tereti proračun Unije, u slučaju da je takva namjera otkrivena tijekom postupka potvrde o sukladnosti.

I. Pravni okvir

A. Uredba br. 1306/2013

5. U okviru ove žalbe relevantne su uvodne izjave 36., 37. i 39., članak 1., članak 2. stavak 1. točka (g), članak 7. stavak 1., članak 47. te članak 48. stavci 1. i 3. Uredbe br. 1306/2013.

6. Usto, odjeljak II. poglavlja IV., naslovljen „Poravnanje", sadržava članak 52. koji se odnosi na potvrdu o sukladnosti i kojim se određuje:

„1. Ako otkrije da rashodi iz članka 4. stavka 1. i članka 5. nisu nastali u skladu s pravom Unije te, u slučaju EPFRR-a, nisu nastali u skladu s primjenjivim pravom Unije i nacionalnim pravom iz članka 85. Uredbe (EU) br. 1303/[2013][5], Komisija donosi provedbene akte kojima određuje iznose koje treba isključiti iz financiranja Unije. Ti se provedbeni akti donose u skladu sa savjetodavnim postupkom sukladno članku 116. stavku 2.

2. Komisija procjenjuje iznose koji se isključuju na temelju težine zabilježene neusklađenosti. Uzima u obzir vrstu povrede te financijsku štetu prouzročenu Uniji. Isključivanje se temelji na utvrđivanju iznosa koji su neopravdano potrošeni i, ako te iznose nije moguće utvrditi uz razmjerne napore, može primijeniti ekstrapolacijske ili paušalne ispravke. Paušalni ispravci primjenjuju se samo ako zbog prirode slučaja ili zbog toga što država članica nije dostavila Komisiji potrebne informacije nije moguće uz razmjeran napor preciznije utvrditi financijsku štetu prouzročenu Uniji.

3. Prije donošenja odluke o odbijanju financiranja, nalazi inspekcije Komisije i odgovori države članice priopćuju se u pisanom obliku, nakon čega dvije strane nastoje postići dogovor o mjerama koje je potrebno poduzeti. U tom trenutku u postupku države članice imaju priliku pokazati da je stvarni razmjer nepoštovanja manji od procjene Komisije.

Ako se ne postigne dogovor, država članica može zatražiti pokretanje postupka usklađivanja međusobnih stajališta unutar roka od četiri mjeseca. Izvješće o ishodu postupka podnosi se Komisiji. Komisija uzima u obzir preporuke iz izvješća prije donošenja odluke o mogućem odbijanju financiranja i daje obrazloženje ako odluči ne slijediti te preporuke.

4. Financiranje se ne može odbiti za:

(a) rashode iz članka 4. stavka 1. koji su nastali više od 24 mjeseca prije nego što je Komisija pisano obavijestila državu članicu o nalazima svoje inspekcije;

[5] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320. i ispravak SL 2016., L 200, str. 140.)

[…]

5. Stavak 4. ne primjenjuje se u slučaju:

(a) nepravilnosti iz ovog poglavlja odjeljka III.;

[…]”

7. U skladu s člankom 53. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 1306/2013, „Komisija donosi provedbene akte kojima se utvrđuju pravila o provedbi […] potvrde o sukladnosti iz članka 52. u vezi s mjerama koje treba poduzeti u vezi s donošenjem odluke i njene provedbe, uključujući i razmjenu informacija između Komisije i država članica i rokove koje treba poštovati, kao i pomirbu postupka iz tog članka, uključujući osnivanje, zadatke, sastav i organizaciju rada tijela za mirenje”.

8. Odjeljak III. poglavlja IV. Uredbe br. 1306/2013, naslovljen „Nepravilnosti”, sadržava članak 54. koji se odnosi na „Zajedničke odredbe” i u čijim se stavcima 1., 2. i 5. predviđa:

„1. Za sva neopravdana plaćanja nakon pojavljivanja nepravilnosti ili nepažnje, države članice zahtijevaju povrat od korisnika u roku 18 mjeseci nakon što su agencija za plaćanja ili tijelo odgovorno za povrat odobrili i, ovisno o slučaju, zaprimili izvještaj o kontroli ili sličan dokument u kojemu se navodi da je došlo do nepravilnosti. Odgovarajući iznosi evidentiraju se, u vrijeme zahtjeva za povratom, u knjizi dužnika agencije za plaćanja.

2. Ako do povrata nije došlo u roku od četiri godine od datuma zahtjeva za povrat ili u roku od osam godina od kada je povrat predmet tužbe na nacionalnim sudovima, 50 % financijskih posljedica izostanka povrata snosi dotična država članica, a 50 % proračun Unije, ne dovodeći u pitanje zahtjev da dotična država članica mora provoditi postupke povrata u skladu s člankom 58.

Ako je u okviru postupka povrata konačnim upravnim ili pravnim instrumentom ustanovljeno nepostojanje nepravilnosti, dotična država članica prijavljuje Fondovima financijski teret koji snosi kao rashode u skladu s prvim podstavkom.

[…]

5. Komisija može, ako je poštovan postupak iz članka 52. stavka 3., donijeti provedbene akte kojima se iz financiranja Unije isključuju iznosi za koje se opći proračun Unije tereti u sljedećim slučajevima:

(a) ako se država članica ne pridržava vremenskih rokova iz stavka 1.;

[…]

(c) ako smatra da je nepravilnost ili neizvršen povrat posljedica nepravilnosti ili nepažnje upravnih vlasti ili drugog službenog tijela države članice.

[…]”

B. Provedbena uredba (EU) br. 908/2014

9. Člankom 34. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 908/2014 od 6. kolovoza 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu agencija za plaćanje i drugih tijela, financijskog upravljanja, poravnanja računa, pravila o kontroli, jamstava i transparentnosti[6], naslovljenim „Potvrda o sukladnosti”, određuje se:

„1. Kako bi odredila koje iznose treba isključiti iz financiranja Unije, ako se utvrdi da rashodi nisu nastali u skladu s pravilima Unije, Komisija koristi vlastite nalaze i uzima u obzir informacije koje je stavila na raspolaganje država članica, pod uvjetom da su te informacije dostavljene u rokovima koje je Komisija odredila u okviru postupka potvrde o sukladnosti provedenog u skladu s člankom 52. Uredbe [br. 1306/2013] i u skladu s ovim člankom.

2. Ako Komisija nakon analize smatra da rashodi nisu ostvareni u skladu s pravilima Unije, dostavlja svoje nalaze predmetnoj državi članici i navodi korektivne mjere koje su potrebne kako bi se u budućnosti osiguralo poštovanje navedenih pravila te privremenu razinu financijskog ispravka za koji u toj fazi postupka smatra da odgovara njezinim nalazima. Pri dostavi podataka određuje se i održavanje bilateralnog sastanka u roku od pet mjeseci od isteka roka za odgovor države članice. Pri dostavi podataka upućuje se na ovaj članak.

[…]

3. Na bilateralnom sastanku obje strane nastoje postići dogovor o mjerama koje je potrebno poduzeti i o ocjeni ozbiljnosti povrede i financijske štete nanesene proračunu Unije.

[…]

U roku od šest mjeseci od slanja zapisnika bilateralnog sastanka Komisija formalno dostavlja svoje zaključke državi članici na temelju podataka koje je primila u okviru postupka potvrde o sukladnosti. U dostavljenim zaključcima ocjenjuju se rashodi koje treba isključiti iz financiranja Unije na temelju članka 52. Uredbe [br. 1306/2013] i članka 12. Delegirane uredbe [Komisije (EU) br. 907/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe [br. 1306/2013] u pogledu agencija za plaćanja i ostalih tijela, financijskog upravljanja, poravnanja računa, jamstava i upotrebe eura (SL 2014., L 255, str. 18.)]. Pri dostavi zaključaka upućuje se na članak 40. stavak 1. ove Uredbe.

[…]

5. Kako bi mogla primijeniti stavke 3. i 4. u odgovarajućim rokovima, Komisija mora imati na raspolaganju sve informacije koje su bitne u toj konkretnoj fazi postupka. Ako Komisija smatra da joj nedostaju informacije, ona u svakom trenutku unutar rokova navedenih u stavcima 3. i 4. može:

(a) zatražiti dodatne informacije od države članice, na što država članica odgovara u roku od dva mjeseca od primitka zahtjeva i/ili

(b) obavijestiti državu članicu o svojoj namjeri obavljanja dodatne revizijske misije radi provođenja potrebnih provjera.

[6] SL 2014., L 255, str. 59. Tekst članka 34. te uredbe više je puta izmijenjen (vidjeti, među ostalim, ispravak iz 2015. (SL 2015., L 114, str. 25.) kao i članak 1. stavak 6. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2018/56 od 12. siječnja 2018. (SL 2018., L 10, str. 9.)).

Rokovi iz stavaka 3. i 4. u tom slučaju započinju ili nakon što Komisija primi tražene dodatne informacije ili od zadnjeg dana dodatne revizijske misije.

[…]

7. Nakon što dostavi svoje zaključke državama članicama u skladu s člankom 34. stavkom 3. ili 4. ove Uredbe, Komisija prema potrebi donosi jednu ili više odluka na temelju članka 52. Uredbe [br. 1306/2013] kako bi se rashodi ostvareni suprotno pravilima Unije isključili iz financiranja Unije. Komisija može provoditi uzastopne postupke potvrde o sukladnosti sve dok država članica stvarno ne provede korektivne mjere.

[…]”

10. Člankom 40. Provedbene uredbe br. 908/2014, naslovljenim „Postupak mirenja”, u njegovu stavku 1. prvom podstavku predviđa se[7]:

„Država članica može uputiti predmet tijelu za mirenje u roku od 30 radnih dana od primitka formalnih zaključaka Komisije iz trećeg podstavka članka 34. stavka 3., tako da pošalje obrazložen zahtjev za mirenje tajništvu tijela za mirenje.”

II. Okolnosti spora i sporna odluka

11. Ovdje upućujem na točke 2. do 14. pobijane presude.

III. Postupak pred Općim sudom, pobijana presuda, postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

12. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 28. travnja 2021. Republika Bugarska pokrenula je postupak kojim je tražila poništenje sporne odluke u dijelu u kojem joj je njome naložen financijski ispravak u iznosu od 7 656 848,97 eura.

13. Pobijanom presudom Opći sud odbio je pet tužbenih razloga koje je pred njim istaknula Republika Bugarska[8] i stoga njezinu tužbu.

14. Republika Bugarska podnijela je 8. svibnja 2023. žalbu protiv pobijane presude. U svojim zahtjevima od Suda traži da u cijelosti ukine pobijanu presudu, konačno odluči o sporu ili, podredno, vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje i naloži Komisiji snošenje troškova.

15. Komisija od Suda zahtijeva da odbije žalbu i naloži Republici Bugarskoj snošenje troškova.

16. Izlaganja Republike Bugarske i Komisije saslušana su na raspravi održanoj pred Sudom 4. prosinca 2024.

[7] Tekst članka 40. stavka 1. Provedbene uredbe br. 908/2014 ispravljen je 2015. (vidjeti SL 2015., L 114, str. 25.).

[8] Za prikaz tih tužbenih razloga vidjeti točku 23. pobijane presude.

IV. Analiza

17. Republika Bugarska u prilog svojoj žalbi ističe dva žalbena razloga.

18. Prvi se temelji na pogrešci koja se tiče prava prilikom tumačenja članka 52. stavka 3. Uredbe br. 1306/2013 i članka 34. Uredbe br. 908/2014, u vezi s člankom 52. stavkom 1. i člankom 54. stavkom 5. Uredbe br. 1306/2013, te na povredi obveze obrazlaganja na temelju članka 296. UFEU-a, načela dobre uprave i načela lojalne suradnje, zbog čega je Opći sud pogrešno zaključio da su se poštovala prava obrane i postupovna jamstva Republike Bugarske, obveza obrazlaganja Komisijinih odluka, kao i načela dobre uprave i lojalne suradnje. Republika Bugarska u okviru tog prvog žalbenog razloga prigovara Općem sudu i da je nedostatno i neprikladno obrazložio pobijanu presudu jer nije ocijenio sve relevantne činjenične i pravne elemente koje mu je podnijela.

19. Drugi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio prilikom tumačenja članka 54. stavka 5. točaka (a) i (c) Uredbe br. 1306/2013, u vezi s njezinim člankom 54. stavkom 1., time što je odlučio da je rok od 18 mjeseci počeo teći od trenutka kad su žalitelju dostavljena izvješća Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF).

20. U skladu sa zahtjevom Suda, ovo će se mišljenje odnositi samo na prvi žalbeni razlog.

A. Prvi žalbeni razlog

21. Argumentacija koju je Republika Bugarska iznijela u okviru tog prvog žalbenog razloga opširna je, ali loše strukturirana. Međutim, čini se da je se može shvatiti na način da je podijeljena na šest prigovora, koje treba reorganizirati.

22. Prvi prigovor temelji se na pogrešnom tumačenju, s jedne strane, članka 52. stavka 3. Uredbe br. 1306/2013 i članka 34. Provedbene uredbe br. 908/2014 te, s druge strane, članka 52. stavka 1. i članka 54. stavka 5. Uredbe br. 1306/2013.

23. Drugi prigovor temelji se na pogrešci koja se tiče prava prilikom tumačenja članka 47. Uredbe br. 1306/2013 jer je Opći sud odlučio da Komisija nije dužna provoditi provjere na licu mjesta.

24. Treći prigovor temelji se na pogrešci koja se tiče prava u pogledu Komisijina poštovanja prava obrane.

25. Četvrti prigovor temelji se na pogrešci koja se tiče prava prilikom tumačenja Komisijine obveze obrazlaganja.

26. Peti prigovor temelji se na tome da je Opći sud povrijedio svoju obvezu obrazlaganja jer nije ispitao navodnu povredu opće obveze dužne pažnje.

27. Šestim prigovorom također se prigovara Općem sudu da je povrijedio svoju obvezu obrazlaganja time što nije ocijenio ili komentirao dokaze koji su prije rasprave podneseni u prilog tvrdnji da je Komisija povrijedila načela lojalne suradnje i dobre uprave.

28. Po redoslijedu važnosti, najprije ću zajedno ispitati prvi i treći prigovor, zatim ću zasebno ispitati drugi, četvrti i peti prigovor te ću naposljetku ispitati šesti prigovor.

1. Prvi i treći prigovor, koji se temelje na pogrešci koja se tiče prava prilikom tumačenja članaka 52. i 54. Uredbe br. 1306/2013 i pogrešci koja se tiče prava prilikom tumačenja prava obrane tijekom upravnog postupka

a) Sažetak argumentacije stranaka

29. Kad je riječ o prvom prigovoru, Republika Bugarska tvrdi da je Opći sud u točkama 40. do 42. i 47. do 49. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava i zamijenio kontradiktorni postupak iz članka 52. stavka 3. Uredbe br. 1306/2013, u vezi s člankom 34. Uredbe br. 908/2014, s različitim materijalnim razlogom iz članka 54. stavka 5. Uredbe br. 1306/2013. Stoga je Opći sud u točkama 47. do 49. pobijane presude pogrešno smatrao da su, s obzirom na slanje dopisa i održavanje drugog bilateralnog sastanka, otklonjene postupovne povrede koje se odnose na Komisijinu izmjenu pravne osnove spornog financijskog ispravka.

30. Republika Bugarska tvrdi da se nalaganje financijskog ispravka na temelju članka 52. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 i nalaganje takvog ispravka na temelju članka 54. stavka 5. te uredbe temelje na različitim pravnim osnovama, unatoč tomu što se na ta dva postupka primjenjuje isti kontradiktorni postupak koji se uređuje člankom 52. stavkom 3. Uredbe br. 1306/2013, u vezi s člankom 34. Uredbe br. 908/2014.

31. Stoga se Komisijina sporna odluka o isključenju trebala temeljiti na istim razlozima kao što su oni na temelju kojih se pokrenuo postupak.

32. Stoga je Opći sud u točki 42. pobijane presude pogrešno odlučio da se drugim pozivom na bilateralni sastanak moglo prilagoditi obavijest o utvrđenjima s obzirom na novu pravnu osnovu na koju se poziva jer se člankom 54. stavkom 5. jasno predviđa da je proveden postupak iz članka 52. stavka 3. Uredbe br. 1306/2013.

33. Kad je riječ o trećem prigovoru, žalitelj tvrdi da je Komisija, u okviru drugog razloga za donošenje provedbenih akata kojima se određeni iznosi isključuju iz financiranja Unije, navedenog u članku 54. Uredbe br. 1306/2013, dužna provesti provjere iz stavka 4. te odredbe kako bi osigurala pravilnu primjenu članka 54. stavka 2. navedene uredbe. Člankom 54. Komisiju se ovlašćuje da donese provedbene akte kojima se određeni iznosi isključuju iz financiranja Unije, čak i ako nisu provedene provjere na licu mjesta, pod uvjetom da je proveden kontradiktorni postupak iz članka 52. stavka 3. te uredbe kojim se jamči da država članica ima mogućnost ostvariti svoja prava obrane prije donošenja odluke o isključenju.

34. Republika Bugarska u svojoj replici objašnjava povrede koje su nanesene njezinim pravima obrane tijekom upravnog postupka. Stoga, iako bi obavijest o utvrđenjima koja se predviđa člankom 34. Uredbe br. 908/2014 trebala omogućiti potpuno razumijevanje Komisijinih napomena kako bi ispunila svoju zadaću upozorenja, Republika Bugarska trebala se početi braniti „naslijepo”. Komisija nije navela odredbe strukturnog zakonodavstva za koje je smatrala da su eventualno povrijeđene plaćanjima koja su pod istragom, što je, uostalom, dovelo do toga da su nacionalni sudovi poništili naloge za obustavu plaćanja koje je izdala agencija za plaćanja. Rok od 18 mjeseci za podnošenje zahtjeva za povrat trebao bi početi teći tek od donošenja provedbene odluke kojom Komisija precizno utvrđuje plaćanja koja treba isključiti iz financiranja Unije kako bi se državi članici o kojoj je riječ ostavilo dovoljno vremena da reagira uz potpuno poznavanje činjenica. Retroaktivna primjena članka 54. Uredbe br. 1306/2013 nije omogućila žalitelju da ispuni svoje obveze, s obzirom na to da je provedbena odluka donesena u trenutku kad je rok od 18 mjeseci već gotovo istekao. Nije mu omogućila ni da se pozove na pravilo 50/50.

35. Komisija zahtijeva da se ti prigovori proglase neosnovanima.

b) Ocjena

36. U ovim se prigovorima ističe, s jedne strane, pitanje eventualnog odnosa između postupaka pokrenutih na temelju članka 52. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 i postupaka pokrenutih na temelju članka 54. stavka 5. te uredbe te, s druge strane, pitanje poštovanja žaliteljevih prava obrane tijekom postupka u kojem je donesena sporna odluka.

1) Odnos između postupaka pokrenutih na temelju članka 52. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 i postupaka pokrenutih na temelju članka 54. stavka 5. te uredbe

37. Uredbom br. 1306/2013 uspostavljaju se dvije vrste poravnanja. Prvo je poravnanje računa. Uređuje se člankom 51. i izvršava se svake godine. Drugo je potvrda o sukladnosti, koja se uređuje člankom 52. U skladu s prvim stavkom te odredbe, takvo se poravnanje izvršava ako Komisija „otkrije da rashodi iz članka 4. stavka 1. i članka 5. *nisu nastali u skladu s pravom Unije*”[9]. Komisija tada može donijeti provedbene mjere kojima odlučuje da se *neusklađeni* iznosi isključuju iz financiranja Unije[10]. Člankom 52. stavkom 3. Uredbe br. 1306/2013 utvrđuje se postupak koji treba provesti prije „donošenja odluke o odbijanju financiranja”.

38. Osim toga, člankom 54. Uredbe br. 1306/2013 predviđa se da za sva neopravdana plaćanja nakon pojavljivanja nepravilnosti ili nepažnje države članice trebaju zahtijevati povrat od korisnika u roku od 18 mjeseci nakon što su agencija za plaćanja ili tijelo odgovorno za povrat odobrili ili zaprimili izvještaj o kontroli ili sličan dokument u kojemu se navodi da je došlo do nepravilnosti[11] te da se u vrijeme tog „zahtjeva”[12] odgovarajući iznosi evidentiraju u knjizi dužnika agencije za plaćanja.

39. Te dvije faze (zahtjev za povrat i evidenciju u knjizi dužnika) prethode fazi povrata kao takvog[13]. Stoga se od država članica jasno zahtijeva da zatraže povrat u roku od 18 mjeseci *od trenutka* kada su primile informaciju da su izvršena neopravdana plaćanja[14].

40. Usto, iz teksta članka 54. stavka 5. Uredbe br. 1306/2013 jednako jasno proizlazi da zakonodavac Unije nije utvrdio da je postojanje provedbene odluke na temelju članka 52. stavka 1. te uredbe preduvjet za zahtjev za povrat. U tom se članku navodi da Komisija može, „ako je poštovan postupak iz članka 52. stavka 3.”, donijeti provedbene akte kojima se iz

[9] Članak 52. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013. Moje isticanje. U članku 4. stavku 1. te uredbe navode se rashodi koji su prihvatljivi za financiranje iz EFJP-a, pod uvjetom da su nastali u skladu s pravom Unije. Članak 5. Uredbe br. 1306/2013 odnosi se na EPFRR. Budući da iz točke 2. pobijane presude proizlazi da se postupak koji je pokrenula Komisija odnosi samo na rashode povezane s EFJP-om, usredotočit ću se na odredbe koje se odnose na taj fond ili na dio u kojem se na njega primjenjuju.

[10] U skladu s člankom 52. stavkom 2. Uredbe br. 1306/2013

[11] O početku tog roka od 18 mjeseci raspravlja se u okviru drugog žalbenog razloga ove žalbe, na koji se ne odnosi ovo mišljenje. Ne dovodeći u pitanje kvalifikaciju koju je Sud utvrdio u pogledu dvaju OLAF-ovih izvješća koje je zaprimila Republika Bugarska (vidjeti točke 5. i 8. pobijane presude), smatram da za potrebe analize ovog žalbenog razloga iz teksta članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 proizlazi da rok od 18 mjeseci počinje teći od trenutka u kojem su bugarska tijela zaprimila „izvještaj o kontroli ili sličan dokument u kojemu se navodi da je došlo do nepravilnosti”.

[12] Stoga se člankom 54. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013 države članice ne obvezuje da podnesu zahtjev za povrat. Rokovi u kojima stvarno treba izvršiti povrat utvrđuju se člankom 54. stavkom 2. Uredbe br. 1306/2013.

[13] To potvrđuje članak 54. stavak 2. prvi podstavak Uredbe br. 1306/2013, kojim se predviđa da se povrat mora izvršiti u roku od osam godina ako ga se osporava pred nacionalnim sudovima, kao i drugi podstavak te odredbe, kojim se pak predviđa mogućnost da se konačnim upravnim ili pravnim instrumentom može *in fine* ustanoviti nepostojanje nepravilnosti. U skladu s Uredbom br. 1306/2013, zahtjev za povrat treba podnijeti odmah, pri čemu se provjera njegove osnovanosti odgađa za kasniju fazu.

[14] U pogledu svrhe tog roka od 18 mjeseci vidjeti uvodnu izjavu 37. Uredbe br. 1306/2013.

financiranja Unije isključuju iznosi za koje država članica o kojoj je riječ nije zatražila povrat ili ako smatra da je neizvršenje povrata posljedica nepravilnosti ili nepažnje nacionalnih tijela [15]. Stoga se člankom 54. Uredbe br. 1306/2013 Komisiji nalaže da donese provedbeni akt kojim iz financiranja Unije isključuje iznose zbog toga što nacionalna tijela nisu zatražila njihov povrat u roku određenom u skladu s postupkom iz članka 52. stavka 3. te uredbe, a da se njime nikada ne nalaže da se taj postupak pokrene samo nakon cjelovitog postupka koji je završen i koji je doveo do donošenja provedbene odluke o isključenju neopravdanih plaćanja iz financiranja Unije. Budući da obveza zahtijevanja povrata nastaje od trenutka kad se sazna za izvještaj o kontroli ili bilo koji sličan dokument u kojemu se navodi da je kod gospodarskih subjekata o kojima je riječ došlo do nepravilnosti [16], postupak koji može dovesti do donošenja provedbenog akta kojim se iz financiranja Unije isključuju iznosi utvrđeni zbog nepodnošenja zahtjeva za povrat nije nužno neodvojiv od postupka koji se odnosi na identifikaciju predmetnih subjekata i sumnjivih plaćanja niti nužno slijedi nakon njega.

41. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je postupak u kojem se donosi provedbeni akt na temelju članka 54. stavka 5. Uredbe br. 1306/2013 autonoman postupak kojem ne mora nužno prethoditi cjelovit postupak koji dovodi do donošenja provedbenog akta na temelju članka 52. stavka 1. te uredbe. S obzirom na cilj hitnosti koji se nastoji postići člankom 54. Uredbe br. 1306/2013 i koji se navodi u točki 34. pobijane presude, a koji, kao što je to istaknula Komisija, žalitelj ne osporava, Komisija može u svakom trenutku, čim je utvrđena povreda obveze povrata, donijeti provedbeni akt na toj osnovi, pod uvjetom da provede postupak iz članka 52. stavka 3. te uredbe. Sud je već istaknuo usku povezanost između postupaka potvrde o sukladnosti i obveze određivanja financijskih posljedica povezanih s nepravilnostima koje su utvrdile države članice i oporavka od njih [17] te je već odlučio da stalno kašnjenje u povratu dugova ili njegovo neizvršenje mogu biti valjano opravdanje za donošenje ispravka [18].

42. Iz utvrđenjâ Općeg suda proizlazi da se postupak iz članka 52. stavka 3. Uredbe br. 1306/2013, u vezi s člankom 34. Uredbe br. 908/2014, sastoji od šest faza [19]. Komisija je poštovala sve te faze.

43. Samo se obavijest o prvotnim utvrđenjima odnosila na jedini razlog iz članka 52. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013. U točki 41. pobijane presude Opći sud je, uostalom, priznao da „obrazloženje spornog financijskog ispravka, kao što je izneseno u sažetom izvješću i u [spornoj] odluci, samo djelomično odgovara obrazloženju kojim se opravdalo pokretanje spornog postupka potvrde o sukladnosti, kako ga je Komisija pojasnila u obavijesti o utvrđenjima”. Međutim, razlozi za tu izmjenu obrazloženja objašnjeni su u točkama 43. do 46. te presude, koje Republika Bugarska

[15] Vidjeti članak 54. stavak 5. prvi podstavak točke (a) i (c) Uredbe br. 1306/2013. Tri situacije opisane u članku 54. stavku 5. prvom podstavku te uredbe odnose se na različite slučajeve (nepodnošenje zahtjeva za povrat/odluka o neizvršenju povrata u skladu s člankom 54. stavkom 3./nepravilnosti i nepažnja nacionalnih tijela) te su alternativne. Budući da Republika Bugarska ne osporava da nije zatražila povrat u određenom roku, njezina je situacija obuhvaćena točkom (a) te odredbe.
Međutim, dvojim u pogledu upućivanja u članku 54. stavku 5. drugom podstavku Uredbe br. 1306/2013 na članak 54. stavak 3. navedene uredbe, s obzirom na to da se taj članak 54. stavak 3. ne odnosi na postupak koji treba provesti. Ne shvaćam zašto bi se člankom 54. stavkom 5. drugim podstavkom, koji bi se trebao odnositi na tri situacije navedene u njegovu prvom podstavku, nalagale provjere samo na temelju članka 54. stavka 3., koje su relevantne samo u slučaju navedenom u točki (c) iz tog prvog podstavka. Stoga se pitam je li riječ o pogrešci u pisanju zakonodavca Unije, koji je zapravo želio ponovno uputiti na članak 52. stavak 3. Uredbe br. 1306/2013, čiji je sadržaj pak očito postupovne prirode.

[16] Kako je definirana u članku 2. stavku 1. točki (g) Uredbe br. 1306/2013, odnosno kao „povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun [Unije] ili proračune kojima [Unija] upravlj[a], bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime [Unije], ili neopravdanim izdacima” (vidjeti članak 1. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1995., L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.)).

[17] Vidjeti presudu od 31. siječnja 2019., Grčka/Komisija (C-6/18 P, EU:C:2019:83, t. 55.).

[18] Vidjeti presudu od 31. siječnja 2019., Grčka/Komisija (C-6/18 P, EU:C:2019:83, t. 57.).

[19] Vidjeti točku 36. pobijane presude.

ne osporava u okviru svojeg prvog žalbenog razloga. Iz tih točaka u biti proizlazi da je Komisija podsjetila tu državu članicu na njezinu obvezu povrata tek u trenutku kad je obaviještena o prvom OLAF-ovu izvješću te da je promjenu u Komisijinu stajalištu uvjetovala reakcija same Republike Bugarske na pozivanje na tu obvezu.

44. Republika Bugarska u biti tvrdi da je Komisija bila dužna nastaviti postupak *ab initio* ako se njezina namjera promijenila tijekom postupka i ako je u konačnici namjeravala donijeti provedbenu odluku na temelju članka 54. stavka 5. Uredbe br. 1306/2013.

45. Osim toga, takvo tumačenje, koje, uostalom, ne podupire sam tekst te odredbe, pretjerano je formalističko te se čini da se njime zanemaruje zahtjev hitnosti djelovanja [20] Komisije i nacionalnih tijela kada su iznosi neopravdano stavljeni na teret proračuna Unije. Međutim, iz sudske prakse Suda na koju je Komisija podsjetila na raspravi proizlazi da, iako je Komisija u odnosima s državama članicama dužna poštovati uvjete koje si je sama propisala provedbenim uredbama, države članice u svojim odnosima s Komisijom ne mogu zauzeti isključivo formalistička stajališta ako iz okolnosti proizlazi da su njihova prava u potpunosti zaštićena [21].

46. Osim toga, podsjećam na to da je sporna odluka doista donesena nakon isteka roka od 18 mjeseci tijekom kojeg se od Republike Bugarske očekivalo da, nakon dostave izvještaja o kontroli ili sličnog dokumenta u kojemu se navodi da je došlo do nepravilnosti [22], zatraži povrat od korisnikâ, kao i evidenciju u knjizi dužnika agencije za plaćanja, te da je odbijanje Republike Bugarske formalizirano nekoliko puta u pisanom obliku tijekom postupka u kojem je donesena sporna odluka. U tim okolnostima treba odbiti tvrdnju o retroaktivnoj primjeni članka 54. Uredbe br. 1306/2013 i donošenju sporne odluke prije isteka roka predviđenog stavkom 1. te odredbe.

47. Kad je riječ o poteškoćama koje proizlaze iz nacionalnog prava, na koje se poziva Republika Bugarska i koje su detaljno iznesene osobito na raspravi održanoj pred Sudom, utvrđujem da zakonodavac Unije nije smatrao da takve poteškoće mogu dovesti do toga da nacionalna tijela *ne zatraže povrat* čim je to potrebno. Naprotiv, člankom 54. stavkom 2. Uredbe br. 1306/2013 predviđa se mogućnost produljenja roka u kojem *stvarno treba izvršiti povrat* u slučaju da je pokrenut sudski postupak u svrhu njegova osporavanja.

48. Stoga, iako Republika Bugarska opravdano tvrdi da nije imala obvezu zahtijevati povrat odmah nakon dostave ili primitka prethodno navedenih dokumenata [23], čini se da ipak ne razlikuje *obvezu zahtijevanja povrata* i *stvarnost izvršenja povrata*.

49. Iz tih razmatranja proizlazi da treba odbiti prigovor koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio time što je u točki 42. pobijane presude odlučio da je pozivom na drugi bilateralni sastanak provedena prilagodba utvrđenjâ u smislu članka 52. stavka 3. Uredbe br. 1306/2013, u vezi s člankom 34. Provedbene uredbe br. 908/2014.

[20] Na koji se podsjeća u točki 34. pobijane presude. Podsjećam i na to da se upravljanje financiranjem iz EFSJP-a, u skladu sa sudskom praksom Suda, temelji na odnosu uzajamnog povjerenja između Komisije i nacionalnih uprava i tijela (vidjeti osobito presudu od 7. listopada 2004., Španjolska/Komisija (C-153/01, EU:C:2004:589, t. 133.).

[21] Vidjeti presude od 24. siječnja 2002., Finska/Komisija (C-170/00, EU:C:2002:51, t. 34.) i od 7. listopada 2004., Španjolska/Komisija (C-153/01, EU:C:2004:589, t. 93.). U pogledu poštovanja žaliteljevih prava obrane tijekom upravnog postupka vidjeti točku 50. i sljedeće ovog mišljenja.

[22] To jest dvaju OLAF-ovih izvješća proslijeđenih 19. siječnja 2018. odnosno 3. rujna 2018. Sporna odluka donesena je pak 17. veljače 2021.

[23] Budući da takav zahtjev treba podnijeti u roku od 18 mjeseci: vidjeti članak 54. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013.

2) Žaliteljeva prava obrane tijekom postupka u kojem je donesena sporna odluka

50. Kad je riječ o navodnoj povredi prava obrane, utvrđujem da je Opći sud u točki 31. pobijane presude pravilno podsjetio na relevantnu sudsku praksu i osobito da, u kontekstu postupaka povezanih s EFSJP-om, poštovanje prava obrane nalaže da se krajnja i konačna odluka o poravnanju računa donese na kraju posebnog kontradiktornog postupka tijekom kojeg države članice o kojima je riječ raspolažu svim jamstvima koja se zahtijevaju za iznošenje njihova stajališta.

51. Ističem i da činjenični opis postupka u kojem je donesena sporna odluka [24] pokazuje da je prvo OLAF-ovo izvješće dostavljeno Republici Bugarskoj 19. siječnja 2018. Komisija je na obvezu zahtijevanja povrata u roku od 18 mjeseci prvi put uputila u svojem pozivu na drugi bilateralni sastanak od 7. svibnja 2018., u kojem se navodi članak 54. Uredbe br. 1306/2013, a zatim i u svakoj sljedećoj fazi, uključujući tijekom postupka mirenja. Konkretno, u formalnim zaključcima od 19. studenoga 2019. [25] već se utvrdilo da Republika Bugarska nije podnijela zahtjev za povrat ni evidentirala odgovarajuće iznose u knjizi dužnika te se već predložilo da se iznos od 7 656 848,97 eura isključi iz financiranja iz EFJP-a, s obzirom na to da nacionalni sustav upravljanja i kontrole nije u skladu sa zahtjevima prava Unije.

52. Republika Bugarska tvrdi, kao što je to potvrdila na raspravi u odgovoru na pitanje Suda, da su se postupak u kojem je donesena sporna odluka i tumačenje koje je u tom pogledu utvrdio Opći sud temeljili na povredi njezinih prava obrane jer joj nisu omogućili da se pozove na pravilo 50/50 [26]. Međutim, valja utvrditi da žalitelj pogrešno shvaća smisao članka 54. stavka 2. Uredbe br. 1306/2013, koji se, kao što se to jasno navodi u njegovu tekstu i kao što je na to Komisija podsjetila na raspravi, ne može primijeniti ako država članica o kojoj je riječ nije podnijela zahtjev za povrat.

53. Isto vrijedi kada Republika Bugarska tvrdi da je, u okviru postupka na temelju članka 54. Uredbe br. 1306/2013, Komisija dužna provesti provjere iz članka 54. stavka 4. te uredbe i da je Komisija, s obzirom na to da nije provela takve provjere, povrijedila njezina prava obrane. Osim što se u točkama pobijane presude na koje se žalitelj poziva u okviru svoje argumentacije ne navodi ta odredba, ističem da se u tom stavku 4. upućuje na članak 54. stavak 2. Uredbe br. 1306/2013 te da se on odnosi na financijske posljedice koje snosi država članica i do kojih je došlo zbog povrata koji nije izvršen u roku od četiri ili osam godina *nakon podnošenja zahtjeva za povrat*. Međutim, ponavljam da u ovom slučaju takav zahtjev jednostavno nije podnesen.

54. Kad je riječ o tvrdnji prema kojoj je promjena pravne osnove tijekom postupka prisilila Republiku Bugarsku da se brani „naslijepo”, upućujem na detaljan opis postupka u kojem je donesena sporna odluka, kako je naveden u točkama 2. do 14. pobijane presude, iz kojeg osobito proizlazi da je pitanje povrata bilo u središtu svih razmjena informacija s Komisijom koje su uslijedile nakon poziva na drugi bilateralni sastanak.

[24] Vidjeti točke 2. do 14. pobijane presude.

[25] Vidjeti točku 10. pobijane presude.

[26] Tom se odredbom predviđa da, ako do povrata nije došlo u roku od četiri godine od datuma zahtjeva za povrat ili u roku od osam godina ako se navedeni zahtjev osporava pred nacionalnim sudovima, 50 % financijskih posljedica izostanka povrata snosi država članica o kojoj je riječ, a 50 % proračun Unije.

55. Prema tome, Opći sud je u točki 49. pobijane presude također pravilno zaključio da nije došlo do povrede prava obrane kad je prešutno, ali i nužno s obzirom na sudsku praksu na koju se podsjeća u točki 31. pobijane presude, odlučio da je sporna odluka donesena nakon posebnog kontradiktornog postupka tijekom kojeg je žalitelj raspolagao svim jamstvima za iznošenje svojeg stajališta u pogledu nepostojanja zahtjeva za povrat.

3) Zaključak

56. Prvi i treći prigovor treba odbiti kao neosnovane.

2. Drugi prigovor, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava prilikom tumačenja članka 47. Uredbe br. 1306/2013 u pogledu neprovođenja provjera na licu mjesta

57. Republika Bugarska tvrdi da je Komisija u svrhu donošenja odluke na temelju članka 52. Uredbe br. 1306/2013 bila dužna provesti provjere na licu mjesta i o tome pravodobno obavijestiti dotičnu državu članicu, u skladu s onim što se predviđa člankom 47. te uredbe[27]. Republika Bugarska prigovara Općem sudu da nije ispitao dokaze koje je podnijela kako bi ocijenio je li je Komisija pravodobno obavijestila prije provedbe provjere na licu mjesta prilikom pokretanja postupka na temelju članka 52. stavka 3. Uredbe br. 1306/2013, u vezi s njezinim člankom 52. stavkom 1., kao što se to zahtijeva člankom 47. stavkom 2. navedene uredbe.

58. Komisija zahtijeva da se taj drugi prigovor odbije.

59. Iz točke 33. žalbe proizlazi da Republika Bugarska „smatra da je Komisija u ovom slučaju, kako bi donijela odluku na temelju članka 52. [Uredbe br. 1306/2013], trebala provesti provjeru na licu mjesta […] u državi članici na temelju članka 47. i, nakon te zadaće, na temelju članka 52. stavka 1. [te uredbe], na temelju vlastitih utvrđenja donijeti provedbenu odluku kojom se određuju iznosi koje treba isključiti iz financiranja Unije ili obavijestiti državu članicu o završetku istrage”.

60. Republika Bugarska i dalje nije navela odlomke pobijane presude u kojima je Opći sud pogrešno tumačio članak 47. Uredbe br. 1306/2013. Pobijana presuda ne sadržava nikakav trag o raspravama koje su se odnosile na tu odredbu. Istodobno utvrđujem da Republika Bugarska ne osporava točku 23. pobijane presude, u kojoj je Opći sud iznio tužbene razloge koji su istaknuti pred njim i u kojoj se uopće ne navodi taj članak 47. Stoga se slažem sa stajalištem Komisije, koja zaključuje da Republika Bugarska u okviru žalbe ne može prigovoriti Općem sudu da nije razmotrio to pitanje. S obzirom na ograničenja svojstvena nadležnosti Suda u okviru žalbe, koji je vezan granicama pravnih utvrđenja povezanih s tužbenim razlozima i prigovorima o kojima se raspravljalo pred Općim sudom[28], žalitelj ne može prvi put istaknuti pred Sudom prigovor koji nije istaknuo pred Općim sudom.

61. Kad je riječ o prigovoru Općem sudu da nije ispitao dokaze koji bi mu omogućili da ocijeni je li ispunjen uvjet koji se odnosi na provjere na licu mjesta, Republika Bugarska uopće ne potkrepljuje svoju tvrdnju preciznim utvrđivanjem navedenih dokaza koje je podnijela Općem sudu a da ih on nije uzeo u obzir.

[27] U članku 47. stavku 1. Uredbe br. 1306/2013 navodi se da, „[n]e dovodeći u pitanje provjere koje države članice provode prema nacionaln[om] pravu […], Komisija može organizirati provjere na licu mjesta u državama članicama […]”. Stavkom 2. prvim podstavkom te odredbe predviđa se da „Komisija o provjeri na licu mjesta pravodobno obavješćuje dotičnu državu članicu […]”.

[28] Među najnovijim izrazima tog dobro poznatog zahtjeva, vidjeti primjerice presude od 26. rujna 2024., JCDecaux Street Furniture Belgium/Komisija (C-710/22 P, EU:C:2024:787, t. 33.); od 4. listopada 2024., Aeris Invest/Komisija i SRB (C-535/22 P, EU:C:2024:819, t. 253.) i thyssenkrupp/Komisija (C-581/22 P, EU:C:2024:821, t. 123.).

62. *Prima facie*, ovaj bi se prigovor stoga mogao odbaciti kao nedopušten.

63. Međutim, Republika Bugarska u okviru svoje replike objašnjava da ovaj prigovor treba shvatiti u širem kontekstu njezina dokazivanja kojim nastoji utvrditi razliku u prirodi između postupaka na temelju članka 52. Uredbe br. 1306/2013 i postupaka na temelju članka 54. te uredbe. Za donošenje provedbene odluke na temelju prvonavedene odredbe potrebne su provjere na licu mjesta, što je Republika Bugarska legitimno očekivala.

64. Čak i ako Sud odluči ispitati meritum ovog prigovora i pritom utvrdi da je, kao što to tvrdi žalitelj, riječ o novom argumentu iznesenom u pogledu stajališta Općeg suda [29], Republika Bugarska iz toga ne bi mogla izvesti nikakav koristan zaključak za potrebe ove žalbe jer postupak u kojem je donesena sporna odluka od trenutka poziva na drugi bilateralni sastanak treba smatrati postupkom koji se temelji na članku 54. stavku 5. Uredbe br. 1306/2013.

65. Osim toga, kad je riječ o tvrdnji u pogledu obveze provođenja provjera na licu mjesta kada Komisija odluči pokrenuti postupak na temelju članka 52. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 radi donošenja provedbene odluke kao takve, slažem se s Komisijinim stajalištem i samo ću utvrditi, kao prvo, da iz teksta članka 47. Uredbe br. 1306/2013 [30] nedvojbeno proizlazi da su provjere na licu mjesta samo mogućnost [31]; kao drugo, da se pokretanje postupka na temelju članka 52. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 nigdje ne uvjetuje provedbom takvih provjera; te, kao treće, da se takvo utvrđenje ne dovodi u pitanje tumačenjem članka 52. stavka 3. Uredbe br. 1306/2013, koji se odnosi na „nalaz[e] inspekcije Komisije" a da se pritom ne uspostavljaju sustavni odnosi između tih inspekcija i organizacije provjera na licu mjesta [32].

66. Stoga ovaj prigovor, pod uvjetom da ga se smatra dopuštenim, treba odbiti kao neosnovan.

3. Četvrti prigovor, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava prilikom tumačenja Komisijine obveze obrazlaganja

67. Kad je riječ o četvrtom prigovoru, Republika Bugarska tvrdi da je Opći sud u točkama 61. i 62. pobijane presude pogrešno smatrao da se obveza obrazlaganja poštovala zbog toga što je Republika Bugarska sudjelovala u kontradiktornom postupku koji se predviđa člankom 52. stavkom 3. Uredbe br. 1306/2013.

68. Suprotno onomu što se zahtijeva člankom 34. Provedbene uredbe br. 908/2014, Komisija državi članici nije proslijedila nikakvu obavijest o svojim zaključcima na temelju članka 54. stavka 5. Uredbe br. 1306/2013, koje je donijela nakon provjera iz stavka 4. tog članka. Komisija tijekom postupka ne može promijeniti pravnu osnovu. Takvim postupanjem žalitelju nije omogućila da shvati stvarne razloge zbog kojih je postupak pokrenut, koji nisu navedeni ni u spornoj odluci.

[29] Vidjeti presudu od 19. prosinca 2019., HK/Komisija (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, t. 27.), koju navodi Republika Bugarska. U ovom je slučaju riječ o tvrdnji Općeg suda prema kojoj se obavijest o utvrđenjima moglo prilagoditi (vidjeti točku 42. pobijane presude). Stoga upućujem i na točku 43. i sljedeće ovog mišljenja.

[30] Vidjeti bilješku 27. ovog mišljenja.

[31] „[…] Komisija *može* organizirati provjere na licu mjesta u državama članicama" (moje isticanje). Samo ako Komisija odluči provesti provjere na licu mjesta dužna je, u skladu s člankom 47. stavkom 2. Uredbe br. 1306/2013, o tome pravodobno obavijestiti državu članicu o kojoj je riječ.

[32] Kao što je to pravilno tvrdila Komisija, u članku 48. stavku 1. Uredbe br. 1306/2013 provjere na licu mjesta koje provodi Komisija opisuju se kao jedno od sredstava, a ne jedino sredstvo kojim ona raspolaže kako bi prikupila informacije koje su joj potrebne za provjeru.

69. Komisija zahtijeva da se taj četvrti prigovor odbije.

70. Iz točaka pobijane presude na koje se odnosi ovaj prigovor proizlazi da je Komisija prvi put spomenula članak 54. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013 tek u trenutku pozivanja na drugi bilateralni sastanak. Međutim, Opći sud istaknuo je da je Republika Bugarska bila uključena u postupak izrade sporne odluke i da je prije njezina donošenja u više navrata mogla raspravljati o pitanju povrata dugova [33]. Opći sud iz toga je zaključio da je žalitelj neosnovano tvrdio da nije bio obaviješten i da nije mogao shvatiti razloge zbog kojih mu je Komisija namjeravala naložiti sporni financijski ispravak [34].

71. Tim je točkama pobijane presude prethodio podsjetnik, u njezinim točkama 57. do 60., na relevantnu sudsku praksu koja se odnosi na Komisijinu obvezu obrazlaganja. Republika Bugarska ne osporava doseg obveze obrazlaganja koji se navodi u tim točkama.

72. Tako je Opći sud u točki 60. pobijane presude pojasnio relevantnu sudsku praksu Suda koja se konkretno odnosi na uvjete u kojima je Komisijina odluka, kojom ona odbija zadržati dio prijavljenih rashoda na teret fondova o kojima je riječ, dovoljno obrazložena. Utvrdio je, s jedne strane, da te odluke treba donijeti na temelju sažetog izvješća i korespondencije između Komisije i te države članice i, s druge strane, da je obveza obrazlaganja ispunjena kad je, kao prvo, ta država članica izravno uključena u postupak izrade odluke i, kao drugo, kad je bila upoznata s razlozima zbog kojih je Komisija odlučila da iznos o kojem je riječ neće staviti na teret fondovima o kojima je riječ. Opći sud zatim je provjerio jesu li ta dva uvjeta bila ispunjena u tom slučaju.

73. Kako bi zaključio da je žalitelj bio izravno uključen u postupak izrade odluke, Opći sud uputio je na točke 38. do 40. svoje presude, koje se nisu osporavale [35] i iz kojih proizlazi, kao prvo, da se u pozivu na drugi bilateralni sastanak upućenom žalitelju naveo članak 54. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013, kao drugo, da je u konačnom mišljenju dostavljenom Republici Bugarskoj bilo navedeno da Komisija namjerava ostati pri svojoj namjeri da naloži financijski ispravak na temelju članka 54. stavka 5. točaka (a) i (c) te uredbe te, kao treće, da je, iako se sporna odluka općenito odnosila na članak 52. te uredbe, u dijelu tablice priložene navedenoj odluci koji se odnosi na Bugarsku, u stupcu „Razlog”, bio jasno naveden izostanak povrata [36]. Dodajem da, kao što je to pravilno istaknula Komisija, Republika Bugarska ne osporava činjenicu da se u samom sažetom izvješću izričito upućuje na članak 54. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013 [37].

74. Izravna uključenost Republike Bugarske tijekom cijelog postupka odlučivanja u kojem je donesena sporna odluka stoga jasno proizlazi iz utvrđenjâ Općeg suda. Stoga je on mogao odlučiti, a da pritom ne počini pogrešku koja se tiče prava, da se, s obzirom na način na koji se odvijao upravni postupak, Republiku Bugarsku od poziva na drugi bilateralni sastanak [38] redovito obavještavalo o Komisijinoj namjeri i zatim o njezinoj odluci da određene iznose isključi iz financiranja Unije zbog stalnog odbijanja Republike Bugarske da zatraži povrat predmetnih iznosa [39].

33 Vidjeti točku 61. pobijane presude.

34 Vidjeti točku 62. pobijane presude.

35 Republika Bugarska u točki 24. svoje žalbe uostalom priznaje da su tvrdnje iz točke 40. pobijane presude točne.

36 Vidjeti redom točke 39., 40. i 41. pobijane presude.

37 To je sažeto izvješće Komisija dostavila Općem sudu u okviru svojeg odgovora na žalbu (vidjeti Prilog B.1. navedenom odgovoru). Komisija u točki 16. svojeg odgovora na žalbu u okviru ove žalbe navodi i ulomak tog izvješća. Na njega se upućuje u točki 41. pobijane presude.

38 Vidjeti točku 6. pobijane presude.

39 To potvrđuje i opis različitih faza postupka, koje se opisuju, među ostalim, u točkama 9., 10. i 12. pobijane presude.

75. Sasvim je logično da iz tog odbijanja proizlazi i da žalitelj nije uvjerljiv kad tvrdi da nije bio upoznat s razlozima zbog kojih je Komisija odlučila isključiti predmetne iznose iz financiranja Unije.

76. Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je zaključio da Komisija nije povrijedila svoju obvezu obrazlaganja. Prema tome, ovaj prigovor treba odbiti kao neosnovan.

4. Peti prigovor, koji se temelji na neispitivanju opće obveze dužne pažnje koja se predviđa u članku 4. stavku 3. UEU-a

77. Kad je riječ o petom prigovoru, žalitelj prigovara Općem sudu da nije provjerio je li Komisija poštovala opću obvezu dužne pažnje koja se predviđa člankom 4. stavkom 3. UEU-a kad je preuranjeno djelovala donošenjem sporne odluke. Stoga, nakon što je zaprimila OLAF-ova završna izvješća, Komisija ih je prije donošenja provedbene odluke na temelju članka 54. stavka 5. točaka (a) i (c) Uredbe br. 1306/2013 trebala proslijediti državi članici samo uz preporuku da poduzme korektivne mjere i zatim provjeri je li se poštovao članak 54. stavak 1. te uredbe.

78. Komisija zahtijeva da se ovaj prigovor odbije.

79. Najprije valja pojasniti da je Opći sud pravilno podsjetio na doseg obveze povrata neopravdano isplaćenih iznosa kad je odlučio da je takva obveza „izraz, kad je riječ o financiranju zajedničke poljoprivredne politike, opće obveze dužne pažnje predviđene člankom 4. stavkom 3. UEU-a” i da ona „podrazumijeva da nacionalna tijela provedu povrat brzo i pravodobno te poduzimaju sredstva provjere i povrata kojima raspolažu kako bi osigurala zaštitu tih interesa”[40]. Čini se da ovaj prigovor više treba tumačiti na način da se njime Općem sudu prigovara na izostanku odgovora na argumente iz prvostupanjskog postupka i da on u biti predstavlja pozivanje na povredu obveze obrazlaganja koju ima Opći sud[41].

80. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, obvezom obrazlaganja koju ima Opći sud nastoji se omogućiti zainteresiranim osobama da doznaju razloge zbog je kojih on donio presudu o kojoj je riječ, a Sudu da raspolaže dostatnim elementima za izvršavanje svojeg sudskog nadzora[42]. Opći sud nije obvezan pružiti obrazloženje kojim bi se iscrpno i pojedinačno osvrnuo na sve tvrdnje koje su iznijele stranke u sporu, a obrazloženje može biti implicitno, pod uvjetom da se njime omogućuje zainteresiranim osobama da doznaju razloge zbog kojih Opći sud nije prihvatio njihove argumente, a Sudu da raspolaže dostatnim elementima za izvršavanje svojeg nadzora[43].

81. Prije svega, napominjem da žalitelj u okviru žalbe ne osporava prikaz tužbenih razloga iznesenih pred Općim sudom iz točke 23. pobijane presude.

82. Argumentacija koju je Republika Bugarska iznijela pred Općim sudom u pogledu pitanja povrede načela lojalne suradnje nije bila samostalna[44], nego je, naprotiv, bila posljedica navodne povrede postupka u kojem je trebalo donijeti spornu odluku. Stoga je Opći sud mogao legitimno ispitati taj prigovor u okviru ispitivanja prvog tužbenog razloga kako ga je preimenovao.

[40] Vidjeti točku 88. pobijane presude i navedenu sudsku praksu.

[41] Vidjeti presudu od 12. prosinca 2024., DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, t. 58.).

[42] Vidjeti presudu od 7. lipnja 2018., Equipolymers i dr./Vijeće (C-363/17 P, EU:C:2018:402, t. 45.).

[43] Vidjeti presudu od 12. prosinca 2024., DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, t. 87. i navedena sudska praksa).

[44] Ovdje upućujem na naslov prvog tužbenog razloga kako proizlazi iz tužbe kojom se pokreće postupak.

83. Nadalje, argumentacija koju je iznio žalitelj posebna je jer je izrazito sažeta [45]. Međutim, ne može se prigovoriti zbog toga što se na sažetu argumentaciju pružio sažet odgovor.

84. Stoga je Opći sud, kao što to pravilno tvrdi Komisija, u točki 49. pobijane presude mogao odlučiti da, „s obzirom na to da je prije drugog bilateralnog sastanka obaviještena o Komisijinu stajalištu o nužnom povratu spornih rashoda i da se tijekom cijelog trajanja postupka potvrde o sukladnosti, uključujući pred tijelom za mirenje, raspravljalo o svim pitanjima koja se odnose na primjenu članka 54. Uredbe br. 1306/2013 […], ne može se smatrati da su Republici Bugarskoj povrijeđena postupovna prava, pa ni […] načelo lojalne suradnje”.

85. Time je Opći sud očito odgovorio na bit argumentacije iznesene u točkama 104. do 108. [46] tužbe kojom se pokreće postupak, s obzirom na to da je žalitelj u njoj tvrdio da je načelo lojalne suradnje povrijeđeno zbog nepoštovanja njegovih postupovnih prava koja proizlaze iz članka 54. Uredbe br. 1306/2013.

86. Stoga peti prigovor treba odbiti kao neosnovan.

5. Šesti prigovor, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja koju je počinio Opći sud

87. Republika Bugarska prigovara Općem sudu da je nedostatno obrazložio presudu, pri čemu se u biti oslanja na tri argumenta. Tako Opći sud nije uzeo u obzir niti je ocijenio Komisijin dopis koji je žalitelj podnio neposredno prije rasprave održane pred njim. Nije odgovorio ni na argument koji se temelji na Komisijinoj promjeni prakse. Naposljetku, Opći sud nije zauzeo stajalište o argumentima koji se temelje na Uredbi (EU, Euratom) 2020/2223 [47].

88. Komisija zahtijeva da se taj šesti prigovor odbije.

89. Kad je riječ o dopisu, iz točaka 17. do 22. pobijane presude proizlazi da je taj dokazni prijedlog, koji je Republika Bugarska podnijela dan uoči održavanja rasprave pred Općim sudom, proglašen dopuštenim, tako da je Komisijin dopis koji je žalitelj primio 12. svibnja 2022. priložen tijekom rasprave. Taj se dopis zatim navodi u obrazloženju pobijane presude koje se odnosi na analizu prvog tužbenog razloga iznesenog pred Općim sudom u točki 53., iz koje proizlazi da, prema ocjeni Općeg suda, Republika Bugarska nije objasnila kako bi taj dopis mogao poduprijeti njezinu argumentaciju. Time je Opći sud žalitelju u potpunosti omogućio da shvati razloge zbog kojih nije prihvatio njegov argument.

90. Isto tako, Opći sud nije zauzeo stajalište o pitanju navodne Komisijine promjene prakse zbog toga što, prema njegovu mišljenju, Republika Bugarska i dalje nije objasnila zašto je taj dopis relevantan za njezinu tužbu.

91. Stoga, s obzirom na to da se, kao što sam na to podsjetio [48], od Općeg suda nije zahtijevalo da zauzme stajalište o svakom od argumenata koje je žalitelj iznio u svojoj tužbi, pobijana presuda sadržava sve dostatne elemente kako bi se Republici Bugarskoj omogućilo da dozna razloge zbog

[45] Vidjeti primjerice točku 108. tužbe kojom se pokreće postupak.

[46] Kao što je to pojasnila Republika Bugarska u svojoj replici.

[47] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020 o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 u pogledu suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (SL 2020., L 437, str. 49.).

[48] Vidjeti sudsku praksu navedenu u točki 80. ovog mišljenja.

kojih Opći sud nije prihvatio njezine argumente koji se odnose na dopis i na navodnu Komisijinu promjenu prakse. Stoga Republika Bugarska neosnovano tvrdi da je Opći sud povrijedio svoju obvezu obrazlaganja.

92. Naposljetku, kad je riječ o točki 48. žalbe, valja utvrditi da Republika Bugarska nije uspjela jasno objasniti razloge zbog kojih smatra da joj uvodna izjava 29. Uredbe 2020/2223 može pomoći u dokazivanju da je potrebno ukinuti pobijanu presudu. Isti se zaključak nalaže u pogledu pozivanja [49] Republike Bugarske na članak 2. te uredbe, čiji je predmet potpuno nepovezan s ovim sporom [50]. Prema tome, takav argument ne može utjecati na rješenje ove žalbe.

93. Stoga prigovor koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja koju je počinio Opći sud treba odbiti u cijelosti.

V. Zaključak

94. S obzirom na sva prethodna razmatranja i ne dovodeći u pitanje ispitivanje drugog žalbenog razloga, predlažem Sudu da odbije prvi žalbeni razlog.

[49] Vidjeti točku 48. žalbe.

[50] Naime, tim se člankom samo pojašnjavaju uvjeti stupanja na snagu Uredbe br. 2020/2223.