CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. BIONDI
van 6 maart 2025[1]

Zaak C-294/23 P

Republiek Bulgarije
tegen

Europese Commissie

„Hogere voorziening – ELGF en Elfpo – Verordening (EU) nr. 1306/2013 – Niet in overeenstemming met het Unierecht gedane uitgaven – Conformiteitsgoedkeuring – Artikel 52 – Uitvoeringsbesluit van de Commissie – Artikel 54 – Verzoek tot terugvordering – Termijnen – Besluit om ten laste van de Uniebegroting gebrachte bedragen uit te sluiten van financiering door de Unie in geval van niet-naleving van de termijn waarbinnen om terugvordering moet worden verzocht – Rechten van de verdediging – Motiveringsplicht – Zorgvuldigheidsplicht – Beginsel van loyale samenwerking – Beginsel van behoorlijk bestuur – Artikel 47 – Controles ter plaatse”

1. Het adagium luidt dat men wat men goed begrijpt, goed kan uitdrukken, maar de Uniewetgeving inzake Europese fondsen vormt soms een uitzondering op deze regel.

2. In de onderhavige zaak verzoekt de Republiek Bulgarije het Hof om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 8 maart 2023[2], Bulgarije/Commissie, waarbij het Gerecht het beroep ongegrond heeft verklaard dat zij op grond van artikel 263 VWEU had ingesteld tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit (EU) 2021/261 van de Commissie van 17 februari 2021 tot onttrekking aan financiering door de Europese Unie van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)[3], voor zover dit besluit betrekking heeft op bepaalde uitgaven van de Republiek Bulgarije.

3. Dit besluit is vastgesteld op gronden die ten eerste verband houden met de schending door de Republiek Bulgarije van de verplichting om binnen een termijn van 18 maanden de onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen van de betrokken begunstigden op grond van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] T-235/21, EU:T:2023:105 (hierna: „bestreden arrest”).

[3] PB 2021, L 59, blz. 10 (hierna: „litigieus besluit”).

Raad[4], en ten tweede met het feit dat de niet-inning volgens de Europese Commissie een onregelmatigheid of nalatigheid vormt die aan de Bulgaarse autoriteiten kan worden toegerekend in de zin van deze verordening. De procedure die tot de vaststelling van dit besluit heeft geleid, was echter ingeleid op een andere grondslag, namelijk de identificering van uitgaven die niet in overeenstemming met het recht van de Unie waren verricht.

4. De beslechting van de onderhavige hogere voorziening vereist dat het Hof zich verdiept in de doolhof van verordening nr. 1306/2013 en verduidelijkt onder welke voorwaarden de Commissie een uitvoeringshandeling kan vaststellen die het kennelijke voornemen van de betrokken lidstaat bestraft om niet te voldoen aan zijn verplichting om terugvordering te vragen van bedragen die ten onrechte ten laste van de Uniebegroting zijn gebracht, wanneer een dergelijk voornemen in de loop van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure aan het licht is gekomen.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Verordening nr. 1306/2013

5. Relevant voor de onderhavige hogere voorziening zijn de overwegingen 36, 37 en 39 en artikel 1, artikel 2, lid 1, onder g), artikel 7, lid 1, artikel 47 en artikel 48, leden 1 en 3, van verordening nr. 1306/2013.

6. Bovendien bevat afdeling II („Goedkeuring”) van hoofdstuk IV artikel 52, dat de conformiteitsgoedkeuring betreft en waarin is bepaald:

„1. De Commissie stelt uitvoeringshandelingen vast, waarin de aan financiering door de Unie te onttrekken bedragen worden vastgesteld, indien zij constateert dat de uitgaven die vallen binnen de reikwijdte van artikel 4, lid 1, en artikel 5 niet zijn gedaan in overeenstemming met het recht van de Unie en, voor het Elfpo, in overeenstemming met het toepasselijke recht van de Unie en nationale recht bedoeld in artikel 85 van verordening (EU) nr. 1303/2013[5]. Die uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 116, lid 2, bedoelde raadplegingsprocedure.

2. De Commissie bepaalt de aan financiering te onttrekken bedragen met name in het licht van de ernst van de geconstateerde niet-naleving. Zij houdt rekening met de aard van de inbreuk en met de financiële schade voor de Unie. Zij baseert haar besluit tot onttrekking op de identificering van ten onrechte uitgegeven bedragen; indien die met een afdoende inspanning niet kunnen worden geïdentificeerd, kan zij geëxtrapoleerde of forfaitaire correcties toepassen. Er worden uitsluitend forfaitaire correcties toegepast wanneer het, vanwege de aard van de zaak of omdat de lidstaat aan de Commissie niet de nodige informatie heeft verstrekt, niet met een afdoende inspanning mogelijk is de aan de Unie toegebrachte financiële schade nauwkeuriger te bepalen.

4 PB 2013, L 347, blz. 549.

5 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 320).

3. Voordat een besluit tot weigering van financiering wordt vastgesteld, geeft de Commissie schriftelijk kennis van de resultaten van haar inspectie, en van de betrokken lidstaat zijn antwoorden daarop, waarna beide partijen pogen overeenstemming te bereiken over de te ondernemen actie. In deze fase van de procedure worden de lidstaten in de gelegenheid gesteld om aan te tonen dat de werkelijke omvang van de niet-naleving geringer is dan de Commissie in haar beoordeling stelt.

Indien geen overeenstemming wordt bereikt, dan kan de lidstaat verzoeken om de opening van een procedure die tot doel heeft de standpunten van beide partijen binnen een termijn van vier maanden tot elkaar te brengen. De resultaten daarvan worden vermeld in een verslag dat wordt ingediend bij de Commissie. De Commissie houdt rekening met de aanbevelingen in het verslag voordat zij een besluit neemt over een eventuele weigering van financiering en motiveert haar besluit wanneer zij beslist geen rekening te houden met die aanbevelingen.

4. Financiering kan niet worden geweigerd voor:

a) uitgaven zoals bedoeld in artikel 4, lid 1, die zijn gedaan meer dan 24 maanden voordat de Commissie de resultaten van haar inspectie schriftelijk aan de betrokken lidstaat heeft gemeld;

[...]

5. Lid 4 geldt niet voor:

a) onregelmatigheden die onder afdeling III van dit hoofdstuk vallen;

[...]”

7. Krachtens artikel 53, lid 1, onder b), van verordening nr. 1306/2013 „[stelt] de Commissie [...] uitvoeringshandelingen vast waarin voorschriften worden vastgelegd voor [...] de in artikel 52 bedoelde conformiteitsgoedkeuring, wat betreft de maatregelen die moeten worden genomen in verband met de vaststelling van het besluit en de uitvoering ervan, waaronder de uitwisseling van informatie tussen de Commissie en de lidstaten en de in acht te nemen termijnen, en de bemiddelingsprocedure waarin dat artikel voorziet, inclusief de oprichting, de taken, de samenstelling en de werkwijze van het bemiddelingsorgaan”.

8. Afdeling III („Onregelmatigheden”) van hoofdstuk IV van verordening nr. 1306/2013 bevat artikel 54, waarin het gaat over „gemeenschappelijke bepalingen” en dat in de leden 1, 2 en 5 het volgende bepaalt:

„1. De lidstaten vorderen onverschuldigde betalingen die verband houden met onregelmatigheden of nalatigheden, terug van de begunstigde binnen 18 maanden na de goedkeuring en, indien van toepassing, de ontvangst door het betaalorgaan of het voor de terugvordering verantwoordelijke orgaan van een controlerapport of een soortgelijk document waarin wordt verklaard dat er een onregelmatigheid of nalatigheid heeft plaatsgevonden. De desbetreffende bedragen worden op het moment van het verzoek tot terugvordering opgenomen in het debiteurenboek van het betaalorgaan.

2. Indien geen inning heeft plaatsgevonden binnen vier jaar na de datum van de terugvordering of binnen acht jaar na die datum als over de terugvordering een zaak is aangespannen bij een nationale rechtbank, worden de financiële gevolgen van de niet-inning voor 50 % door de

betrokken lidstaat gedragen, en voor 50 % door de begroting van de Unie, onverminderd de eis dat de betrokken lidstaat de terugvorderingsprocedure overeenkomstig artikel 58 moet voortzetten.

Indien in het kader van de terugvorderingsprocedure in een administratief of gerechtelijk besluit met een definitief karakter wordt geconstateerd dat er geen sprake is van een onregelmatigheid, declareert de betrokken lidstaat de financiële last die hij op grond van de eerste alinea heeft gedragen, aan de Fondsen als uitgave.

[...]

5. De Commissie kan uitvoeringshandelingen vaststellen, mits zij daartoe de in artikel 52, lid 3, neergelegde procedure heeft gevolgd, op grond waarvan in de volgende gevallen ten laste van de begroting van de Unie gebrachte bedragen van financiering door de Unie worden uitgesloten:

a) de lidstaat heeft de in lid 1 genoemde termijnen niet in acht genomen;

[...]

c) zij is van oordeel dat de onregelmatigheid of de niet-inning het gevolg is van onregelmatigheden of nalatigheden die te wijten zijn aan de overheidsdiensten of een andere officiële instantie van de lidstaat.

[...]"

B. Uitvoeringsverordening nr. 908/2014

9. Artikel 34 („Conformiteitsgoedkeuring") van uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014 van de Commissie van 6 augustus 2014 houdende uitvoeringsbepalingen van [verordening nr. 1306/2013] wat betreft betaalorganen en andere instanties, financieel beheer, goedkeuring van de rekeningen, voorschriften inzake controles, zekerheden en transparantie [6] bepaalt:

„1. Wanneer de Commissie constateert dat uitgaven niet overeenkomstig de Unievoorschriften zijn gedaan, bepaalt zij de van Uniefinanciering uit te sluiten uitgaven aan de hand van haar eigen bevindingen en met inachtneming van door de lidstaten beschikbaar gestelde gegevens, op voorwaarde dat die laatstbedoelde gegevens worden verstrekt binnen de termijnen die de Commissie heeft vastgesteld in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure die wordt toegepast overeenkomstig artikel 52 van verordening [nr. 1306/2013] en het onderhavige artikel.

2. Indien de Commissie als gevolg van een onderzoek van mening is dat uitgaven niet overeenkomstig de Unievoorschriften zijn gedaan, deelt zij haar bevindingen aan de betrokken lidstaat mee en geeft zij daarbij aan welke correctiemaatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat die voorschriften in de toekomst worden nageleefd, en welk voorlopig niveau van financiële correctie zij in die fase van de procedure als conform haar bevindingen beschouwt. In deze mededeling wordt ook vermeld wanneer een bilaterale vergadering zal worden gehouden gedurende de periode van vijf maanden na afloop van de voor de lidstaat vastgestelde antwoordtermijn. In de mededeling wordt naar dit artikel verwezen.

[6] PB 2014, L 255, blz. 59. De tekst van artikel 34 van die verordening is meermaals gewijzigd [zie met name de in 2015 gepubliceerde rectificatie (PB 2015, L 114, blz. 25) en artikel 1, lid 6, van uitvoeringsverordening (EU) 2018/56 van de Commissie van 12 januari 2018 tot wijziging van verordening nr. 908/2014 (PB 2018, L 10, blz. 9)].

[...]

3. Tijdens de bilaterale vergadering pogen beide partijen tot overeenstemming te komen over de te nemen maatregelen en over de beoordeling van de ernst van de overtreding en van de aan de Uniebegroting toegebrachte financiële schade.

[...]

Uiterlijk zes maanden na toezending van de notulen van de bilaterale vergadering deelt de Commissie haar conclusies formeel aan de lidstaat mee op basis van de in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure ontvangen gegevens. Deze mededeling bevat een evaluatie van de uitgaven die van Uniefinanciering moeten worden uitgesloten krachtens artikel 52 van verordening [nr. 1306/2013] en artikel 12 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 907/2014 [van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening nr. 1306/2013 wat betreft de betaalorganen en andere instanties, het financieel beheer, de goedkeuring van de rekeningen, de zekerheden en het gebruik van de euro (PB 2014, L 255, blz. 18)]. In de mededeling wordt verwezen naar artikel 40, lid 1, van de onderhavige verordening.

[...]

5. Om de leden 3 en 4 binnen de respectieve termijnen te kunnen toepassen, moet de Commissie de beschikking hebben over alle informatie die in dat specifieke stadium van de procedure relevant is. Vindt de Commissie dat zij niet over voldoende informatie beschikt, dan kan zij op elk moment binnen de in de leden 3 en 4 bedoelde termijnen:

a) een verzoek om aanvullende informatie aan de lidstaat richten, waar deze uiterlijk twee maanden na de mededeling te hebben ontvangen, op moet antwoorden; en/of

b) de lidstaat in kennis stellen van haar voornemen om een aanvullend auditbezoek af te leggen teneinde de nodige verificaties te verrichten.

In dat geval gaan de in de leden 3 en 4 bedoelde termijnen in hetzij zodra de Commissie de gevraagde aanvullende informatie ontvangt, hetzij op de laatste dag van het aanvullende auditbezoek.

[...]

7. Na haar conclusies overeenkomstig artikel 34, lid 3 of lid 4, van de onderhavige verordening aan de lidstaten te hebben meegedeeld, stelt de Commissie zo nodig overeenkomstig artikel 52 van [verordening nr. 1306/2013] een of meer besluiten vast om door de niet-naleving van Unievoorschriften beïnvloede uitgaven uit te sluiten van Uniefinanciering. De Commissie kan opeenvolgende conformiteitsgoedkeuringsprocedures voeren totdat de lidstaat de correctiemaatregelen daadwerkelijk ten uitvoer heeft gelegd.

[...]”

10. Artikel 40 („Bemiddelingsprocedure”) van uitvoeringsverordening nr. 908/2014 bepaalt in lid 1, eerste alinea [7]:

„Een lidstaat kan binnen 30 werkdagen na ontvangst van de in artikel 34, lid 3, derde alinea, bedoelde formele mededeling van de Commissie een aangelegenheid aan het bemiddelingsorgaan voorleggen door een met redenen omkleed verzoek om bemiddeling toe te zenden aan het secretariaat van het bemiddelingsorgaan.”

II. Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

11. Ik verwijs hiervoor naar de punten 2 tot en met 14 van het bestreden arrest.

III. Procedure bij het Gerecht, bestreden arrest, procedure bij het Hof en conclusies van partijen

12. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 april 2021, heeft de Republiek Bulgarije beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld voor zover haar daarbij een financiële correctie ten bedrage van 7 656 848,97 EUR is opgelegd.

13. Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht de vijf door de Republiek Bulgarije aangevoerde middelen [8] en bijgevolg ook haar beroep verworpen.

14. Op 8 mei 2023 heeft de Republiek Bulgarije hogere voorziening ingesteld tegen het bestreden arrest. In haar conclusies verzoekt de Republiek Bulgarije het Hof het bestreden arrest in zijn geheel te vernietigen, de zaak zelf af te doen of, subsidiair, terug te verwijzen naar het Gerecht, en de Commissie te verwijzen in de kosten.

15. De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Republiek Bulgarije te verwijzen in de kosten.

16. De Republiek Bulgarije en de Commissie hebben pleidooi gehouden ter terechtzitting voor het Hof op 4 december 2024.

IV. Analyse

17. Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Republiek Bulgarije twee middelen aan.

18. Het eerste middel is ontleend aan het feit dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013 en artikel 34 van verordening nr. 908/2014, gelezen in samenhang met artikel 52, lid 1, en artikel 54, lid 5, van verordening nr. 1306/2013, en bij de uitlegging van de motiveringsplicht uit hoofde van artikel 296 VWEU en de beginselen van behoorlijk bestuur en loyale samenwerking, waardoor het ten onrechte tot de slotsom is gekomen dat het recht van verdediging en de procedurele waarborgen van de Republiek Bulgarije, de plicht tot motivering van besluiten van de Commissie en de

[7] Artikel 40, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 908/2014 is in 2015 gerectificeerd (zie PB 2015, L 114, blz. 25).

[8] Zie voor een uiteenzetting van deze middelen punt 23 van het bestreden arrest.

beginselen van behoorlijk bestuur en loyale samenwerking in acht waren genomen. De Republiek Bulgarije verwijt het Gerecht in het kader van dit eerste middel tevens dat het bestreden arrest ontoereikend en ongepast is gemotiveerd, aangezien het Gerecht niet alle relevante elementen, feitelijk en rechtens, heeft beoordeeld die de Republiek Bulgarije had voorgelegd.

19. Het tweede middel is ontleend aan het feit dat het Gerecht bij de uitlegging van artikel 54, lid 5, onder a) en c), gelezen in samenhang met artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de termijn van 18 maanden is beginnen te lopen vanaf de datum waarop de verslagen van het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) aan rekwirante zijn meegedeeld.

20. Overeenkomstig het verzoek van het Hof zal er in deze toegespitste conclusie alleen worden ingegaan op het eerste middel.

A. Eerste middel

21. Het betoog van de Republiek Bulgarije in het kader van dit eerste middel lijkt rijk maar slecht gestructureerd. Niettemin lijkt het betoog aldus te kunnen worden opgevat dat het is onderverdeeld in zes grieven, die moeten worden gereorganiseerd.

22. De eerste grief heeft betrekking op een onjuiste uitlegging van zowel artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013 en artikel 34 van uitvoeringsverordening nr. 908/2014 als artikel 52, lid 1, en artikel 54, lid 5, van verordening nr. 1306/2013.

23. De tweede grief heeft betrekking op een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 47 van verordening nr. 1306/2013, aangezien het Gerecht heeft geoordeeld dat de Commissie niet verplicht was om controles ter plaatse te verrichten.

24. De derde grief heeft betrekking op een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de inachtneming door de Commissie van de rechten van de verdediging.

25. De vierde grief heeft betrekking op een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de motiveringsplicht van de Commissie.

26. De vijfde grief heeft betrekking op het feit dat het Gerecht zijn motiveringsplicht heeft geschonden door het argument in verband met de schending van de algemene zorgvuldigheidsplicht niet te onderzoeken.

27. Met de zesde grief verwijt de Republiek Bulgarije het Gerecht eveneens zijn motiveringsplicht te hebben geschonden, door geen beoordeling te maken van of opmerkingen te maken bij het vóór de terechtzitting overgelegde bewijsmateriaal ter ondersteuning van de bewering dat de Commissie de beginselen van loyale samenwerking en behoorlijk bestuur heeft geschonden.

28. In volgorde van belangrijkheid zal ik eerst de eerste en de derde grief samen onderzoeken alvorens de tweede, de vierde, de vijfde en ten slotte de zesde grief afzonderlijk te onderzoeken.

1. Eerste en derde grief: onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de artikelen 52 en 54 van verordening nr. 1306/2013 en onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de rechten van de verdediging gedurende de administratieve procedure

a) Samenvatting van de argumenten van partijen

29. Wat de eerste grief betreft, betoogt de Republiek Bulgarije dat het Gerecht in de punten 40 tot en met 42 en 47 tot en met 49 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en de procedure op tegenspraak van artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013, gelezen in samenhang met artikel 34 van verordening nr. 908/2014, heeft verward met de afzonderlijke materiële grond bedoeld in artikel 54, lid 5, van verordening nr. 1306/2013. Het Gerecht heeft in de punten 47 tot en met 49 van het bestreden arrest dan ook ten onrechte geoordeeld dat, gelet op de verzending van de brief en het houden van de tweede bilaterale vergadering, de procedurefouten met betrekking tot de wijziging door de Commissie van de rechtsgrondslag voor de litigieuze financiële correctie waren verholpen.

30. De Republiek Bulgarije betoogt dat de rechtsgrondslag voor de oplegging van een financiële correctie krachtens artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 verschilt van de rechtsgrondslag voor de oplegging van een dergelijke correctie krachtens artikel 54, lid 5, van deze verordening, hoewel deze twee procedures onderworpen zijn aan dezelfde procedure op tegenspraak, geregeld in artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013, gelezen in samenhang met artikel 34 van verordening nr. 908/2014.

31. Het litigieuze uitsluitingsbesluit van de Commissie had dus op dezelfde gronden moeten berusten als die op basis waarvan de procedure was ingeleid.

32. Het Gerecht heeft in punt 42 van het bestreden arrest derhalve ten onrechte geoordeeld dat met de tweede uitnodiging voor een bilaterale vergadering de mededeling van de bevindingen kon worden aangepast aan de nieuw aangevoerde rechtsgrondslag, aangezien artikel 54, lid 5, duidelijk bepaalt dat de procedure van artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013 moet zijn gevolgd.

33. Wat de derde grief betreft, betoogt rekwirante dat de Commissie in het kader van de in artikel 54 van verordening nr. 1306/2013 vastgestelde tweede grond voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen waarbij bedragen van financiering door de Unie worden uitgesloten, de in lid 4 van die bepaling bedoelde verificaties moet verrichten om de juiste toepassing van artikel 54, lid 2, van die verordening te waarborgen. Artikel 54 machtigt de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen waarbij bedragen van financiering door de Unie worden uitgesloten, zelfs als er geen controles ter plaatse worden uitgevoerd, op voorwaarde dat de procedure op tegenspraak van artikel 52, lid 3, van die verordening is gevolgd, die garandeert dat de lidstaat zijn recht van verdediging kan uitoefenen voordat er een uitsluitingsbesluit wordt genomen.

34. In haar memorie van antwoord zet de Republiek Bulgarije de schendingen van haar rechten van verdediging tijdens de administratieve procedure uiteen. De in artikel 34 van verordening nr. 908/2014 bedoelde mededeling van de bevindingen had in het kader van haar waarschuwingsfunctie volledige kennis van de punten van voorbehoud van de Commissie moeten bewerkstelligen, maar de Republiek Bulgarije is dus „blind” van start moeten gaan met haar verdediging. De Commissie heeft geen melding gemaakt van de bepalingen van de structurele wetgeving die naar haar mening mogelijk waren geschonden door de onderzochte betalingen,

hetgeen er bovendien toe heeft geleid dat de nationale rechterlijke instanties de door het betaalorgaan uitgevaardigde bevelen tot staking van betaling nietig hebben verklaard. De termijn van 18 maanden voor de terugvordering van de betalingen dient pas in te gaan vanaf de datum van het uitvoeringsbesluit waarin de Commissie nauwkeurig aangeeft welke betalingen van financiering door de Unie moeten worden uitgesloten, teneinde de betrokken lidstaat de tijd te geven om met kennis van zaken te reageren. Door de retroactieve toepassing van artikel 54 van verordening nr. 1306/2013 heeft rekwirante niet aan haar verplichtingen kunnen voldoen, aangezien het uitvoeringsbesluit is vastgesteld toen de termijn van 18 maanden bijna was verstreken. Zij heeft door deze retroactieve toepassing evenmin kunnen profiteren van de 50/50-regel.

35. De Commissie concludeert dat deze grieven ongegrond zijn.

b) Analyse

36. De onderhavige grieven betreffen ten eerste de mogelijke onderlinge samenhang tussen procedures die worden ingeleid op grond van artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 en procedures die worden ingeleid op grond van artikel 54, lid 5, van deze verordening, en ten tweede de eerbiediging van rekwirantes rechten van verdediging tijdens de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het litigieuze besluit.

1) Verhouding tussen procedures die worden ingeleid op grond van artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 en procedures die worden ingeleid op grond van artikel 54, lid 5, van deze verordening

37. Verordening nr. 1306/2013 voorziet in twee soorten goedkeuringen. De eerste betreft een goedkeuring van de rekeningen. Deze wordt geregeld door artikel 51 en vindt jaarlijks plaats. De tweede is de conformiteitsgoedkeuring, geregeld in artikel 52. Deze vindt, volgens het eerste lid van deze bepaling, plaats wanneer de Commissie „constateert dat de uitgaven die vallen binnen de reikwijdte van artikel 4, lid 1, en artikel 5 *niet zijn gedaan in overeenstemming met het recht van de Unie*”[9]. De Commissie kan dan uitvoeringsmaatregelen vaststellen om *niet-conforme* bedragen van financiering door de Unie uit te sluiten.[10] In artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013 wordt de procedure vastgesteld die moet worden gevolgd „[v]oordat een besluit tot weigering van financiering wordt vastgesteld”.

38. Voorts is in artikel 54 van verordening nr. 1306/2013 bepaald dat de lidstaten onverschuldigde betalingen die verband houden met onregelmatigheden of nalatigheden, terugvorderen van de begunstigde binnen 18 maanden na de goedkeuring of de ontvangst door het betaalorgaan of het voor de terugvordering verantwoordelijke orgaan van een controlerapport of een soortgelijk

[9] Artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1306/2013. Cursivering van mij. In artikel 4, lid 1, van deze verordening worden de voor financiering door het ELGF in aanmerking komende uitgaven opgesomd, voor zover deze in overeenstemming met het Unierecht zijn gedaan. Artikel 5 van die verordening heeft betrekking op het Elfpo. Aangezien uit punt 2 van het bestreden arrest blijkt dat de door de Commissie ingeleide procedure alleen betrekking had op uitgaven in het kader van het ELGF, zal ik mij concentreren op de bepalingen die betrekking hebben op dit fonds of voor zover zij erop van toepassing zijn.

[10] Overeenkomstig artikel 52, lid 2, van verordening nr. 1306/2013.

document waarin wordt verklaard dat er een onregelmatigheid heeft plaatsgevonden [11], en dat de desbetreffende bedragen op het moment van het „verzoek" [12] worden opgenomen in het debiteurenboek van het betaalorgaan.

39. Deze twee stappen (verzoek tot terugvordering/opname in het debiteurenboek) vinden plaats vóór de terugvordering als zodanig. [13] De lidstaten zijn daarom duidelijk verplicht om om terugvordering te verzoeken binnen 18 maanden *vanaf het moment* waarop zij de informatie ontvangen dat onregelmatige betalingen zijn verricht. [14]

40. Bovendien blijkt eveneens duidelijk uit de bewoordingen van artikel 54, lid 5, van verordening nr. 1306/2013 dat de Uniewetgever van het bestaan van een uitvoeringsbesluit op grond van artikel 52, lid 1, van deze verordening geen voorwaarde heeft gemaakt voor het verzoek tot terugvordering. Dit artikel bepaalt dat de Commissie, „mits zij [...] de in artikel 52, lid 3, neergelegde procedure heeft gevolgd" uitvoeringshandelingen kan vaststellen op grond waarvan bedragen van financiering door de Unie worden uitgesloten indien de betrokken lidstaat niet om terugvordering heeft verzocht of indien zij van oordeel is dat de niet-inning het gevolg is van onregelmatigheden of nalatigheden die te wijten zijn aan de nationale autoriteiten. [15] Artikel 54 van verordening nr. 1306/2013 verplicht de Commissie dus om een uitvoeringshandeling vast te stellen waarbij zij bedragen van financiering door de Unie uitsluit op grond dat de nationale autoriteiten niet binnen de gestelde termijn om terugvordering ervan hebben verzocht, met inachtneming van de procedure van artikel 52, lid 3, zonder dat daarbij vereist is dat die procedure uitsluitend wordt ingeleid na een volledig afgeronde procedure die heeft geleid tot een uitvoeringsbesluit waarbij onregelmatige betalingen van financiering door de Unie zijn uitgesloten. Aangezien de verplichting tot terugvordering ontstaat zodra kennis wordt genomen van een controlerapport of een soortgelijk document waaruit blijkt dat de betrokken

[11] Het aanvangspunt van deze termijn van 18 maanden wordt besproken in het kader van het tweede middel van de onderhavige hogere voorziening, dat niet het voorwerp uitmaakt van deze toegespitste conclusie. Onverminderd de kwalificatie door het Hof van de twee OLAF-verslagen die de Republiek Bulgarije heeft ontvangen (zie de punten 5 en 8 van het bestreden arrest), zal ik mij in het kader van de analyse van het onderhavige middel beperken tot de vaststelling dat uit de bewoordingen van artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 volgt dat de termijn van 18 maanden ingaat op het tijdstip waarop de Bulgaarse autoriteiten een „controlerapport of een soortgelijk document waarin wordt verklaard dat er een onregelmatigheid heeft plaatsgevonden", hebben ontvangen.

[12] Artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 verplicht de lidstaten dus alleen om een verzoek tot terugvordering te formuleren. De termijnen waarbinnen de terugvordering daadwerkelijk moet plaatsvinden, zijn vastgelegd in artikel 54, lid 2, van verordening nr. 1306/2013.

[13] Dit wordt bevestigd door artikel 54, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 1306/2013, waarin is bepaald dat de inning binnen een termijn van acht jaar moet plaatsvinden als over de terugvordering een zaak is aangespannen bij een nationale rechtbank, alsook door de tweede alinea van die bepaling, die op haar beurt voorziet in de mogelijkheid dat in een administratief of gerechtelijk besluit met een definitief karakter wordt geconstateerd dat er geen sprake is van een onregelmatigheid. Krachtens verordening nr. 1306/2013 moet het verzoek tot terugvordering onmiddellijk worden geformuleerd en wordt de beoordeling van de gegrondheid ervan naar een later stadium verschoven.

[14] Voor de redenering achter deze termijn van 18 maanden, zie overweging 37 van verordening nr. 1306/2013.

[15] Zie artikel 54, lid 5, eerste alinea, onder a) en c), van verordening nr. 1306/2013. De drie situaties die in artikel 54, lid 5, eerste alinea, van deze verordening worden beschreven, hebben betrekking op verschillende situaties (ontbreken van een verzoek tot terugvordering, ontbreken van een besluit om niet terug te vorderen dat niet door artikel 54, lid 3, wordt gerechtvaardigd, of onregelmatigheden of nalatigheden die te wijten zijn aan de nationale autoriteiten) en zijn alternatieven. Aangezien de Republiek Bulgarije niet betwist dat zij niet binnen de gestelde termijn om terugvordering heeft verzocht, valt haar situatie onder punt a) van deze bepaling.
Ik plaats echter vraagtekens bij de verwijzing naar artikel 54, lid 3, van verordening nr. 1306/2013 in artikel 54, lid 5, tweede alinea, van die verordening, aangezien dit artikel 54, lid 3, geen betrekking heeft op de te volgen procedure. Ik vind het moeilijk om te begrijpen waarom artikel 54, lid 5, tweede alinea, dat geacht wordt betrekking te hebben op de drie in de eerste alinea bedoelde situaties, uitsluitend op grond van artikel 54, lid 3, verificaties zou opleggen die alleen relevant zijn voor hypothese c) van die eerste alinea. Ik vraag mij dan ook af of het hier niet gaat om een verschrijving van de Uniewetgever, die misschien in plaats daarvan opnieuw heeft willen verwijzen naar artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013, waarvan de inhoud wel duidelijk procedureel is.

marktdeelnemers een onregelmatigheid [16] hebben begaan, is de procedure die kan leiden tot de vaststelling van een uitvoeringshandeling waarbij de bedragen die niet zijn teruggevorderd van financiering door de Unie worden uitgesloten, niet noodzakelijkerwijs onlosmakelijk verbonden met of volgt deze procedure niet noodzakelijkerwijs op de procedure die betrekking heeft op de identificatie van de betrokken marktdeelnemers en de verdachte betalingen.

41. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat een procedure die aanleiding geeft tot de vaststelling van een uitvoeringshandeling op basis van artikel 54, lid 5, van verordening nr. 1306/2013 een autonome procedure is die niet noodzakelijkerwijs hoeft te zijn voorafgegaan door een volledig afgeronde procedure die leidt tot de vaststelling van een uitvoeringshandeling op basis van artikel 52, lid 1, van deze verordening. Gelet op de door artikel 54 van verordening nr. 1306/2013 nagestreefde doelstelling van voortvarendheid, die in punt 34 van het bestreden arrest in herinnering wordt gebracht – en die, zoals de Commissie heeft opgemerkt, door rekwirante niet wordt betwist –, kan de Commissie te allen tijde, zodra de niet-nakoming van de terugvorderingsverplichting is vastgesteld, op die grond een uitvoeringshandeling vaststellen, mits zij de procedure van artikel 52, lid 3, van de verordening volgt. Het Hof heeft reeds gewezen op het nauwe verband tussen conformiteitsgoedkeuringsprocedures en de verplichting om bij door de lidstaten vastgestelde onregelmatigheden over te gaan tot vervolging en tot terugvordering van de financiële gevolgen van de onregelmatigheid. [17] Evenzo heeft het Hof reeds geoordeeld dat het uitblijven van of terugkerende vertraging bij de invordering van schulden een geldige rechtvaardiging kan zijn voor het vaststellen van een correctie. [18]

42. Uit de vaststellingen van het Gerecht volgt dat de procedure van artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013, gelezen in samenhang met artikel 34 van verordening nr. 908/2014, uit zes fasen bestaat. [19] De Commissie heeft al deze fasen doorlopen.

43. Alleen de mededeling van de aanvankelijke bevindingen had uitsluitend betrekking op de grond in artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1306/2013. In punt 41 van het bestreden arrest heeft het Gerecht erkend dat „de redenen voor de litigieuze financiële correctie, zoals uiteengezet in het syntheseverslag en in het [litigieuze] besluit, slechts gedeeltelijk overeenstemmen met de gronden die de inleiding van de litigieuze goedkeuringsprocedure hadden gerechtvaardigd en zoals deze door de Commissie waren uiteengezet in de mededeling van de bevindingen”. De redenen voor deze wijziging van de gronden worden echter uiteengezet in de punten 43 tot en met 46 van dit arrest, die door de Republiek Bulgarije in het eerste middel in hogere voorziening niet worden betwist. Uit deze punten volgt in wezen dat de Commissie deze lidstaat pas aan zijn verplichting tot terugvordering heeft herinnerd toen het eerste OLAF-verslag onder haar aandacht werd gebracht, en dat de wijziging van de houding van de Commissie is ingegeven door de reactie van de Republiek Bulgarije op het inroepen van die verplichting.

[16] Zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onder g), van verordening nr. 1306/2013, te weten: „elke inbreuk op het gemeenschapsrecht [...] die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de [Unie] of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de [Unie] worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave” [zie artikel 1, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1)].

[17] Zie arrest van 31 januari 2019, Griekenland/Commissie (C-6/18 P, EU:C:2019:83, punt 55).

[18] Zie arrest van 31 januari 2019, Griekenland/Commissie (C-6/18 P, EU:C:2019:83, punt 57).

[19] Zie punt 36 van het bestreden arrest.

44. De Republiek Bulgarije betoogt in wezen dat de Commissie verplicht was de procedure van voren af aan opnieuw te beginnen indien haar voornemen in de loop van de procedure was gewijzigd en indien zij uiteindelijk voornemens was een uitvoeringsbesluit vast te stellen op grond van artikel 54, lid 5, van verordening nr. 1306/2013.

45. Een dergelijke uitlegging, die overigens niet wordt ondersteund door de bewoordingen van deze bepaling, lijkt bovendien overdreven formalistisch en lijkt voorbij te gaan aan de behoefte aan voortvarend optreden [20] – zowel van de kant van de Commissie als van de kant van de nationale autoriteiten – wanneer bedragen ten onrechte ten laste van de Uniebegroting zijn gebracht. Uit de rechtspraak van het Hof, zoals door de Commissie ter terechtzitting herhaald, volgt evenwel dat de Commissie weliswaar gehouden is om in haar relaties met de lidstaten de voorwaarden na te leven die zij zichzelf in uitvoeringsverordeningen heeft opgelegd, maar dat de lidstaten in hun relaties met de Commissie niet mogen vasthouden aan een puur formalistische opstelling wanneer uit de omstandigheden blijkt dat hun rechten volledig zijn beschermd. [21]

46. Bovendien wijs ik erop dat het litigieuze besluit is vastgesteld na afloop van de termijn van 18 maanden waarbinnen de Republiek Bulgarije, na mededeling van een controlerapport of een soortgelijk document waarin wordt verklaard dat er een onregelmatigheid heeft plaatsgevonden [22], moest verzoeken om terugvordering van de betalingen bij de begunstigden en om opname van de bedragen in het debiteurenboek van het betaalorgaan, en dat de weigering van de Republiek Bulgarije in de loop van de procedure die tot de vaststelling van het litigieuze besluit heeft geleid, meermaals schriftelijk is geformaliseerd. In deze omstandigheden moet het argument dat artikel 54 van verordening nr. 1306/2013 met terugwerkende kracht is toegepast en dat het litigieuze besluit is vastgesteld vóór het verstrijken van de in het eerste lid van deze bepaling gestelde termijn, worden afgewezen.

47. Met betrekking tot de uit het nationale recht voortvloeiende moeilijkheden waarop de Republiek Bulgarije zich beroept en die met name tijdens de terechtzitting voor het Hof zijn uiteengezet, merk ik op dat de Uniewetgever niet van mening was dat de nationale autoriteiten naar aanleiding van dergelijke moeilijkheden *niet* zo snel als nodig *om terugvordering* hoefden *te verzoeken*. Wel voorziet artikel 54, lid 2, van verordening nr. 1306/2013 in een mogelijke verlenging van de termijn waarbinnen *de terugvordering daadwerkelijk moet plaatsvinden*, indien een gerechtelijke procedure wordt ingesteld om de terugvordering te betwisten.

48. Hoewel de Republiek Bulgarije dus terecht stelt dat zij niet verplicht was om onmiddellijk na de mededeling of ontvangst van voornoemde documenten om terugvordering te verzoeken [23], lijkt zij *de verplichting om om terugvordering te verzoeken* te verwarren met *de daadwerkelijke terugvordering*.

[20] Hieraan wordt herinnerd in punt 34 van het bestreden arrest. Ik wijs er ook op dat het beheer van de financiering uit het EOGFL volgens de rechtspraak van het Hof gebaseerd was op vertrouwen tussen de Commissie en de nationale overheden en autoriteiten [zie met name arrest van 7 oktober 2004, Spanje/Commissie (C-153/01, EU:C:2004:589, punt 133)].

[21] Zie arresten van 24 januari 2002, Finland/Commissie (C-170/00, EU:C:2002:51, punt 34), en 7 oktober 2004, Spanje/Commissie (C-153/01, EU:C:2004:589, punt 93). Wat de eerbiediging van de rechten van verdediging van rekwirante tijdens de administratieve procedure betreft, zie de punten 50 e.v. van deze conclusie.

[22] Te weten de twee verslagen van OLAF die respectievelijk op 19 januari 2018 en 3 september 2018 zijn verzonden. Het litigieuze besluit is gedateerd 17 februari 2021.

[23] Aangezien dit verzoek moet plaatsvinden binnen een termijn van 18 maanden: zie artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013.

49. Uit deze overwegingen volgt dat de grief dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 42 van het bestreden arrest te oordelen dat met de uitnodiging voor een tweede bilaterale vergadering de bevindingen waren aangepast in de zin van artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013, gelezen in samenhang met artikel 34 van uitvoeringsverordening nr. 908/2014, moet worden afgewezen.

2) Rekwirantes rechten van verdediging tijdens de procedure die tot de vaststelling van het litigieuze besluit heeft geleid

50. Wat de gestelde schending van de rechten van de verdediging betreft, merk ik op dat het Gerecht in punt 31 van het bestreden arrest terecht heeft herinnerd aan de relevante rechtspraak, en met name in herinnering heeft gebracht dat in het kader van procedures in verband met het ELGF de eerbiediging van de rechten van de verdediging vereist dat het definitieve eindbesluit betreffende de goedkeuring van de rekeningen wordt vastgesteld na een bijzondere procedure op tegenspraak waarin de betrokken lidstaten alle nodige waarborgen moeten krijgen om hun standpunt kenbaar te maken.

51. Ik merk ook op dat uit de feitelijke beschrijving van de procedure die tot de vaststelling van het litigieuze besluit heeft geleid[24], blijkt dat het eerste OLAF-verslag op 19 januari 2018 aan de Republiek Bulgarije is meegedeeld. De verplichting om binnen 18 maanden om terugvordering te verzoeken werd door de Commissie voor het eerst vermeld in haar uitnodiging voor een tweede bilaterale vergadering van 7 mei 2018, waarin artikel 54 van verordening nr. 1306/2013 wordt vermeld, en vervolgens in elke opeenvolgende fase, waaronder tijdens de bemiddelingsprocedure. In de officiële mededeling van 19 november 2019[25] werd met name reeds opgemerkt dat de Republiek Bulgarije noch om terugvordering had verzocht, noch de desbetreffende bedragen in het debiteurenboek had opgenomen, en werd reeds voorgesteld om 7 656 848,97 EUR uit te sluiten van financiering door het ELGF, aangezien het nationale beheers- en controlesysteem niet voldeed aan de voorschriften van het Unierecht.

52. De Republiek Bulgarije betoogt, zoals zij ter terechtzitting heeft bevestigd in antwoord op een vraag van het Hof, dat de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het litigieuze besluit en de uitlegging die het Gerecht daaraan heeft gegeven haar rechten van verdediging hebben geschonden aangezien zij hierdoor niet de mogelijkheid heeft gekregen om gebruik te maken van de 50/50-regel.[26] Evenwel moet worden vastgesteld dat rekwirante zich vergist wat betreft de betekenis van artikel 54, lid 2, van verordening nr. 1306/2013, dat, zoals duidelijk blijkt uit de bewoordingen ervan en zoals de Commissie ter terechtzitting in herinnering heeft gebracht, niet kan worden toegepast wanneer de betrokken lidstaat niet heeft verzocht om terugvordering.

53. Hetzelfde geldt voor het argument van de Republiek Bulgarije dat de Commissie in het kader van een procedure op grond van artikel 54 van verordening nr. 1306/2013 de in artikel 54, lid 4, van deze verordening bedoelde verificaties moet verrichten en dat de Commissie, door deze verificaties niet te verrichten, haar rechten van verdediging heeft geschonden. Afgezien van het feit dat de punten van het bestreden arrest waarnaar rekwirante in het kader van haar betoog verwijst deze bepaling niet vermelden, merk ik op dat dit lid 4 verwijst naar artikel 54, lid 2, van verordening nr. 1306/2013 en betrekking heeft op de financiële gevolgen voor de lidstaat die

[24] Zie de punten 2-14 van het bestreden arrest.

[25] Zie punt 10 van het bestreden arrest.

[26] Deze bepaling stelt dat indien geen inning heeft plaatsgevonden binnen vier jaar na de datum van de terugvordering of binnen acht jaar na die datum als over de terugvordering een zaak is aangespannen bij een nationale rechtbank, de financiële gevolgen van de niet-inning voor 50 % door de betrokken lidstaat worden gedragen en voor 50 % door de begroting van de Unie.

voortvloeien uit een terugvordering die niet heeft plaatsgevonden binnen vier of acht jaar *nadat om terugvordering werd verzocht*. Ik herhaal echter dat een dergelijk verzoek hier eenvoudigweg ontbreekt.

54. Wat het argument betreft dat de Republiek Bulgarije zich door de wijziging van de rechtsgrondslag in de loop van de procedure „blind" heeft moeten verdedigen, verwijs ik naar de gedetailleerde beschrijving van de procedure die tot de vaststelling van het litigieuze besluit heeft geleid, zoals die in de punten 2 tot en met 14 van het bestreden arrest is weergegeven, waaruit met name blijkt dat de kwestie van de terugvordering centraal stond in alle contacten met de Commissie die volgden op de uitnodiging voor een tweede bilaterale vergadering.

55. Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 49 van het bestreden arrest ook terecht geconcludeerd dat er geen sprake was van schending van de rechten van de verdediging door impliciet maar, gelet op de verwijzing naar de rechtspraak in punt 31 van het bestreden arrest, noodzakelijkerwijs te oordelen dat het litigieuze besluit was vastgesteld na een bijzondere procedure op tegenspraak waarin rekwirante alle nodige waarborgen had gekregen om haar standpunt met betrekking tot het ontbreken van een verzoek tot terugvordering kenbaar te maken.

3) Conclusie

56. De eerste en de derde grief moeten ongegrond worden verklaard.

2. Tweede grief: onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 47 van verordening nr. 1306/2013 met betrekking tot het niet verrichten van controles ter plaatse

57. De Republiek Bulgarije betoogt dat de Commissie, om een besluit op grond van artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 vast te stellen, controles ter plaatse had moeten verrichten en de betrokken lidstaat daarvan tijdig in kennis had moeten stellen, zoals bepaald in artikel 47 van die verordening.[27] De Republiek Bulgarije verwijt het Gerecht dat het het overgelegde bewijsmateriaal niet heeft onderzocht om te beoordelen of de Commissie haar bij de inleiding van de procedure op grond van artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013, gelezen in samenhang met artikel 52, lid 1, van deze verordening, tijdig vóór de controle ter plaatse daarvan in kennis had gesteld, zoals artikel 47, lid 2, van die verordening vereist.

58. Volgens de Commissie moet deze tweede grief worden afgewezen.

59. Uit punt 33 van het verzoekschrift in hogere voorziening blijkt dat de Republiek Bulgarije „van mening is dat de Commissie in casu, om een besluit krachtens artikel 52 [van verordening nr. 1306/2013] te kunnen vaststellen, een controle ter plaatse [...] in de lidstaat had moeten verrichten op basis van artikel 47 en, na dit bezoek, op basis van artikel 52, lid 1, [van deze verordening] een uitvoeringsbesluit had moeten vaststellen waarin zij, op basis van haar eigen bevindingen, de van financiering door de Unie uit te sluiten bedragen vaststelt, of de lidstaat in kennis had moeten stellen van het afsluiten van het onderzoek".

[27] Artikel 47, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 bepaalt: „Onverminderd de controles die de lidstaten verrichten krachtens [...] nationale [...] bepalingen [...] kan de Commissie controles ter plaatse in de lidstaten organiseren". De eerste alinea van lid 2 bepaalt: „Vóór een controle ter plaatse stelt de Commissie de betrokken lidstaat [...] tijdig daarvan in kennis".

60. De Republiek Bulgarije geeft niet aan in welke passages van het bestreden arrest het Gerecht artikel 47 van verordening nr. 1306/2013 onjuist zou hebben uitgelegd. Het bestreden arrest bevat geen enkel spoor van enige bespreking van deze bepaling. Tegelijkertijd merk ik op dat de Republiek Bulgarije punt 23 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht de aangevoerde middelen uiteenzet en waarin dit artikel 47 niet wordt vermeld, niet betwist. Ik ben het dan ook met de Commissie eens dat de Republiek Bulgarije in het kader van de hogere voorziening het Gerecht niet kan verwijten dat het deze kwestie niet heeft behandeld. Gelet op de grenzen die inherent zijn aan de bevoegdheid van het Hof in het kader van een hogere voorziening, waarbij het Hof gebonden is aan de grenzen van de rechtsbeslissing die is gegeven ten aanzien van de middelen en grieven die voor het Gerecht zijn aangevoerd[28], kan rekwirante niet voor het eerst voor het Hof een grief aanvoeren die zij niet voor het Gerecht heeft aangevoerd.

61. Wat betreft het verwijt dat het Gerecht het bewijsmateriaal dat het in staat zou hebben gesteld om te beoordelen of aan de voorwaarde inzake controles ter plaatse was voldaan, niet heeft onderzocht, onderbouwt de Republiek Bulgarije haar bewering niet met een precieze identificatie van het bewijsmateriaal dat aan het Gerecht zou zijn overgelegd en waarmee het geen rekening zou hebben gehouden.

62. Op het eerste gezicht zou deze grief dus niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard.

63. De Republiek Bulgarije legt in haar memorie van antwoord echter uit dat de onderhavige grief moet worden beschouwd in de bredere context van haar betoog dat erop is gericht de verschillende aard vast te stellen van de procedures op grond van artikel 52 van verordening nr. 1306/20013 en die op grond van artikel 54 van deze verordening. De vaststelling van een uitvoeringsbesluit op basis van de eerste bepaling zou controles ter plaatse vereisen, die de Republiek Bulgarije terecht verwachtte.

64. Zelfs indien het Hof zou beslissen om de onderhavige grief ten gronde te onderzoeken – omdat het, zoals rekwirante stelt, om een nieuw argument gaat dat is ontwikkeld met betrekking tot de standpuntbepaling van het Gerecht[29] – zou de Republiek Bulgarije daaruit geen nuttige conclusie kunnen trekken voor de onderhavige hogere voorziening, aangezien de procedure die tot de vaststelling van het litigieuze besluit heeft geleid, vanaf de uitnodiging voor de tweede bilaterale vergadering, moet worden beschouwd als een procedure op grond van artikel 54, lid 5, van verordening nr. 1306/2013.

65. Wat betreft de bewering dat de Commissie verplicht is om controles ter plaatse te verrichten wanneer zij besluit een procedure in te leiden op grond van artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 met het oog op de vaststelling van een uitvoeringsbesluit, deel ik bovendien het standpunt van de Commissie en zal ik mij beperken tot de vaststelling, ten eerste, dat uit de bewoordingen van artikel 47 van verordening nr. 1306/2013[30] onmiskenbaar blijkt dat controles ter plaatse slechts een optie zijn[31], ten tweede, dat nergens uit blijkt dat de inleiding van een

[28] Dit welbekende vereiste is meest recentelijk tot uitdrukking gekomen in onder meer de arresten van 26 september 2024, JCDecaux Street Furniture Belgium/Commissie (C-710/22 P, EU:C:2024:787, punt 33); 4 oktober 2024, Aeris Invest/Commissie en GAR (C-535/22 P, EU:C:2024:819, punt 253), en thyssenkrupp/Commissie (C-581/22 P, EU:C:2024:821, punt 123).

[29] Zie arrest van 19 december 2019, HK/Commissie (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punt 27), aangehaald door de Republiek Bulgarije. In casu zou dit de verklaring van het Gerecht zijn dat de mededeling van de bevindingen kon worden aangepast (zie punt 42 van het bestreden arrest). Ik verwijs daarom ook naar de punten 43 e.v. van deze conclusie.

[30] Zie voetnoot 26 van deze conclusie.

[31] „[...] *kan* de Commissie controles ter plaatse in de lidstaten organiseren" (cursivering van mij). Alleen wanneer de Commissie besluit om controles ter plaatse te verrichten, moet zij overeenkomstig artikel 47, lid 2, van verordening nr. 1306/2013 de betrokken lidstaat daarvan tijdig in kennis stellen.

procedure krachtens artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 afhankelijk is van de uitvoering van dergelijke controles en, ten derde, dat deze vaststelling niet ter discussie wordt gesteld door een lezing van artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013, waarin wordt verwezen naar „de resultaten van [de] inspectie [van de Commissie]" zonder dat er een systematisch verband wordt gelegd tussen deze inspecties en de organisatie van controles ter plaatse [32].

66. Bijgevolg moet deze grief, gesteld al dat hij ontvankelijk is, ongegrond worden verklaard.

3. Vierde grief: onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de motiveringsplicht van de Commissie

67. Wat de vierde grief betreft, betoogt de Republiek Bulgarije dat het Gerecht in de punten 61 en 62 van het bestreden arrest ten onrechte heeft geoordeeld dat aan de motiveringsplicht was voldaan omdat de Republiek Bulgarije had deelgenomen aan de procedure op tegenspraak als bedoeld in artikel 52, lid 3, van verordening nr. 1306/2013.

68. De Commissie heeft, anders dan artikel 34 van uitvoeringsverordening nr. 908/2014 vereist, geen mededeling toegezonden waarin zij de lidstaat in kennis stelt van haar conclusies uit hoofde van artikel 54, lid 5, van verordening nr. 1306/2013, die zijn opgesteld na de in lid 4 van dat artikel bedoelde verificaties. De Commissie mocht de rechtsgrondslag in de loop van de procedure niet wijzigen. Door deze werkwijze was het voor rekwirante niet mogelijk om de werkelijke gronden te begrijpen op basis waarvan de procedure werd ingeleid, die ook niet in het litigieuze besluit zijn vermeld.

69. Volgens de Commissie moet de vierde grief worden afgewezen.

70. Uit de punten van het bestreden arrest waarop deze grief betrekking heeft, blijkt dat de Commissie pas bij de uitnodiging voor de tweede bilaterale vergadering voor het eerst naar artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 heeft verwezen. Het Gerecht heeft evenwel opgemerkt dat de Republiek Bulgarije was betrokken bij de voorbereiding van het litigieuze besluit en dat zij vóór de vaststelling van dit besluit herhaaldelijk de kwestie van de inning van schuldvorderingen had kunnen bespreken. [33] Het Gerecht heeft daaruit afgeleid dat rekwirante niet op goede gronden kon stellen dat zij niet was geïnformeerd of dat zij niet in staat was gesteld de redenen te begrijpen waarom de Commissie voornemens was haar de litigieuze financiële correctie op te leggen. [34]

71. Deze punten van het bestreden arrest worden voorafgegaan door een herinnering, in de punten 57 tot en met 60 van dat arrest, aan de relevante rechtspraak inzake de motiveringsplicht van de Commissie. De Republiek Bulgarije betwist de in deze punten in herinnering gebrachte draagwijdte van de motiveringsplicht niet.

72. Zo heeft het Gerecht in punt 60 van het bestreden arrest de relevante rechtspraak van het Hof verduidelijkt, die specifiek betrekking heeft op de omstandigheden waarin een besluit van de Commissie houdende weigering om een deel van de gedeclareerde uitgaven ten laste van het

[32] Zoals de Commissie terecht heeft aangevoerd, beschrijft artikel 48, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 de door de Commissie verrichte controles ter plaatse als een van de middelen – en niet als het enige middel – waarover zij beschikt om de voor haar controle noodzakelijke informatie te verkrijgen.

[33] Zie punt 61 van het bestreden arrest.

[34] Zie punt 62 van het bestreden arrest.

betrokken fonds te brengen als voldoende gemotiveerd wordt beschouwd. Het Gerecht heeft vastgesteld dat deze besluiten moeten worden genomen op basis van een syntheseverslag en briefwisseling tussen de Commissie en de betrokken lidstaat, en dat aan de motiveringsplicht is voldaan wanneer de betrokken lidstaat, ten eerste, nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van dat besluit en, ten tweede, bekend was met de redenen waarom de Commissie meende het litigieuze bedrag niet ten laste van het betrokken fonds te moeten brengen. Het Gerecht is vervolgens nagegaan of in de onderhavige zaak aan deze twee voorwaarden was voldaan.

73. Om te concluderen dat rekwirante nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van het besluit, heeft het Gerecht verwezen naar de punten 38 tot en met 40 van zijn arrest – die niet worden betwist [35] – waaruit blijkt dat, ten eerste, de aan rekwirante gerichte uitnodiging voor een tweede bilaterale vergadering verwees naar artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013, ten tweede, in het aan de Republiek Bulgarije gezonden definitieve standpunt werd vermeld dat de Commissie van plan was haar voornemen om een financiële correctie op te leggen op grond van artikel 54, lid 5, onder a) en c), van die verordening te handhaven en, ten derde, in het litigieuze besluit weliswaar in het algemeen naar artikel 52 van die verordening werd verwezen, maar in de aan dat besluit gehechte tabel, in het aan Bulgarije gewijde deel, het ontbreken van terugvordering duidelijk werd vermeld in de kolom „Reden”. [36] Ik voeg hieraan toe dat, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, de Republiek Bulgarije niet lijkt te betwisten dat in het syntheseverslag zelf uitdrukkelijk wordt verwezen naar artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013. [37]

74. De nauwe betrokkenheid van de Republiek Bulgarije bij het gehele besluitvormingsproces dat tot het litigieuze besluit heeft geleid, blijkt dus duidelijk uit de vaststellingen van het Gerecht. Het Gerecht heeft derhalve geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat, gelet op de wijze waarop de administratieve procedure is gevoerd, de Republiek Bulgarije vanaf de uitnodiging voor de tweede bilaterale vergadering [38] regelmatig in kennis is gesteld van het voornemen, en later het besluit, van de Commissie om bepaalde bedragen van financiering door de Unie uit te sluiten wegens de aanhoudende weigering van de Republiek Bulgarije om om terugvordering van de betrokken bedragen te verzoeken. [39]

75. Uit deze weigering volgt logischerwijs ook dat rekwirantes argument dat zij niet op de hoogte was van de redenen waarom de Commissie had besloten de betrokken bedragen van financiering door de Unie uit te sluiten, niet kan overtuigen.

76. Het Gerecht heeft dan ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door tot de slotsom te komen dat de Commissie haar motiveringsplicht niet heeft geschonden. Derhalve dient de onderhavige grief ongegrond te worden verklaard.

[35] De Republiek Bulgarije erkent bovendien in punt 24 van haar hogere voorziening dat de verklaringen in punt 40 van het bestreden arrest juist zijn.

[36] Zie respectievelijk de punten 39, 40 en 41 van het bestreden arrest.

[37] Dit syntheseverslag werd door de Commissie in haar memorie van antwoord aan het Gerecht verstrekt (zie bijlage B.1 bij deze memorie). De Commissie citeert dit verslag eveneens in punt 16 van haar memorie van antwoord in het kader van deze hogere voorziening. Het wordt vermeld in punt 41 van het bestreden arrest.

[38] Zie punt 6 van het bestreden arrest.

[39] Dit wordt ook bevestigd door de beschrijving van de verschillende fasen van de procedure, zoals met name beschreven in de punten 9, 10 en 12 van het bestreden arrest.

4. Vijfde grief: verzuim om de in artikel 4, lid 3, VEU vastgestelde algemene zorgvuldigheidsplicht te onderzoeken

77. Met de vijfde grief verwijt rekwirante het Gerecht dat het niet heeft onderzocht of de Commissie de algemene zorgvuldigheidsplicht van artikel 4, lid 3, VEU heeft nageleefd, aangezien de Commissie het litigieuze besluit voortijdig zou hebben vastgesteld. Na ontvangst van de eindverslagen van OLAF had de Commissie deze aan de lidstaat moeten doorsturen met alleen een aanbeveling om corrigerende maatregelen te nemen en had zij vervolgens moeten nagaan of artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 was nageleefd, alvorens een uitvoeringsbesluit vast te stellen op grond van artikel 54, lid 5, onder a) en c), van deze verordening.

78. De Commissie vordert de afwijzing van de onderhavige grief.

79. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat het Gerecht de draagwijdte van de verplichting tot terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen op juiste wijze in herinnering heeft gebracht door te oordelen dat deze verplichting „wat de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid betreft, de uitwerking van de algemene zorgvuldigheidsplicht van artikel 4, lid 3, VEU" is en dat deze verplichting „[inhoudt] dat de nationale autoriteiten onmiddellijk en tijdig overgaan tot terugvordering, en alle beschikbare controle- en terugvorderingsmethoden moeten aanwenden om de bescherming van die belangen te waarborgen"[40]. Het lijkt erop dat de onderhavige grief veeleer moet worden uitgelegd als kritiek op het Gerecht omdat het niet heeft geantwoord op bepaalde argumenten die in eerste aanleg zijn aangevoerd, en dat met de onderhavige grief dus een schending wordt aangevoerd van de motiveringsplicht die op het Gerecht rust.[41]

80. Volgens vaste rechtspraak is de op het Gerecht rustende motiveringsplicht erop gericht om het voor belanghebbenden mogelijk te maken de redenen te kennen waarom het Gerecht het betrokken arrest heeft gewezen en om ervoor te zorgen dat het Hof over voldoende elementen beschikt om zijn rechterlijke controle uit te voeren.[42] Het Gerecht is niet verplicht een uiteenzetting te geven die volledig en één voor één alle argumenten van de partijen in het geding volgt, en de motivering kan bijgevolg impliciet zijn op voorwaarde dat de belanghebbenden de redenen kunnen kennen waarom het Gerecht hun argumenten heeft afgewezen en dat het Hof over voldoende elementen beschikt om zijn toezicht uit te oefenen.[43]

81. Om te beginnen merk ik op dat de uiteenzetting van de middelen ter ondersteuning van haar beroep voor het Gerecht, zoals weergegeven in punt 23 van het bestreden arrest, door rekwirante in het kader van de hogere voorziening niet wordt betwist.

82. De argumenten die de Republiek Bulgarije voor het Gerecht heeft aangevoerd met betrekking tot de schending van het beginsel van loyale samenwerking stonden niet op zichzelf[44], maar leken integendeel voort te vloeien uit de gestelde schending van de procedure die tot de vaststelling van het litigieuze besluit had moeten leiden. Het Gerecht heeft deze grief dus rechtmatig kunnen onderzoeken in het kader van de analyse van het eerste middel, zoals hernoemd.

[40] Zie punt 88 van het bestreden arrest en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[41] Zie arrest van 12 december 2024, DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, punt 58).

[42] Zie arrest van 7 juni 2018, Equipolymers e.a./Raad (C-363/17 P, EU:C:2018:402, punt 45).

[43] Zie arrest van 12 december 2024, DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[44] Ik verwijs hier naar het opschrift van het eerste middel zoals dat was weergegeven in het inleidend verzoekschrift.

83. De door rekwirante ontwikkelde argumentatie werd voorts gekenmerkt door het feit dat deze bijzonder beknopt was.[45] Aan het Gerecht kan niet worden verweten dat het een beknopt antwoord geeft op een beknopte argumentatie.

84. Aldus heeft het Gerecht, zoals de Commissie terecht opmerkt, in punt 49 van het bestreden arrest kunnen oordelen dat „[a]angezien het standpunt van de Commissie over de noodzaak om de litigieuze uitgaven terug te vorderen haar reeds vóór de tweede bilaterale vergadering is meegedeeld en alle vragen over de toepassing van artikel 54 van verordening nr. 1306/2013 in casu zijn besproken gedurende het verdere verloop van de goedkeuringsprocedure, en ook voor het bemiddelingsorgaan, [...] niet [kan] worden geoordeeld dat de procedurele rechten van de Republiek Bulgarije niet zijn geëerbiedigd, net zo min als [...] het beginsel van loyale samenwerking [...] [zou] zijn geschonden".

85. Daarmee heeft het Gerecht duidelijk geantwoord op de kern van het betoog in de punten 104 tot en met 108[46] van het inleidend verzoekschrift, aangezien rekwirante daarin betoogde dat het beginsel van loyale samenwerking was geschonden wegens de niet-inachtneming van haar procedurele rechten op grond van artikel 54 van verordening nr. 1306/2013.

86. De vijfde grief moet bijgevolg ongegrond worden verklaard.

5. Zesde grief: schending door het Gerecht van de motiveringsplicht

87. De Republiek Bulgarije verwijt het Gerecht dat het zijn arrest ontoereikend heeft gemotiveerd. Dit verwijt is in essentie gebaseerd op drie argumenten. Het Gerecht heeft de brief van de Commissie die rekwirante vlak voor de terechtzitting heeft overgelegd niet in aanmerking genomen en evenmin beoordeeld. Het heeft evenmin geantwoord op het argument dat de Commissie haar handelswijze heeft gewijzigd. Ten slotte heeft het Gerecht geen standpunt ingenomen over de op verordening (EU, Euratom) 2020/2223[47] gebaseerde argumenten.

88. Volgens de Commissie moet deze zesde grief worden afgewezen.

89. Wat de brief betreft, volgt uit de punten 17 tot en met 22 van het bestreden arrest dat dit bewijs, dat de Republiek Bulgarije aan de vooravond van de terechtzitting voor het Gerecht heeft overgelegd, ontvankelijk is verklaard, zodat de brief van de Commissie die rekwirante op 12 mei 2022 heeft ontvangen, is opgenomen in de procedure. Naar deze brief wordt vervolgens verwezen in de punten van het bestreden arrest die betrekking hebben op de analyse van het eerste middel voor het Gerecht in punt 53, waaruit blijkt dat de Republiek Bulgarije volgens het Gerecht niet heeft uiteengezet hoe deze brief haar argumenten kon ondersteunen. Op die manier heeft het Gerecht rekwirante zeer wel in staat gesteld te begrijpen waarom haar argument niet werd aanvaard.

90. Dat het Gerecht geen standpunt heeft ingenomen over de kwestie van de gestelde wijziging van de handelswijze van de Commissie, heeft ook te maken met het feit dat de Republiek Bulgarije volgens het Gerecht de relevantie van die brief voor haar beroep niet heeft toegelicht.

[45] Zie bijvoorbeeld punt 108 van het inleidend verzoekschrift.

[46] Zoals de Republiek Bulgarije in haar memorie van antwoord heeft verklaard.

[47] Verordening (EU, Euratom) 2020/2223 van het Europees Parlement en de Raad van 23 december 2020 tot wijziging van verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 wat betreft samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de doeltreffendheid van de door het Europees Bureau voor fraudebestrijding uitgevoerde onderzoeken (PB 2020, L 437, blz. 49).

91. Aangezien het Gerecht, zoals ik heb uiteengezet [48], zich niet over elk van de door rekwirante in haar beroep aangevoerd argumenten hoefde uit te spreken, bevat het bestreden arrest alle gegevens die de Republiek Bulgarije nodig heeft om de redenen te kennen waarom het Gerecht haar argumenten met betrekking tot de brief en de gestelde wijziging van de handelswijze van de Commissie niet heeft aanvaard. De Republiek Bulgarije kan derhalve niet stellen dat het Gerecht zijn motiveringsplicht niet is nagekomen.

92. Wat ten slotte punt 48 van het verzoekschrift in hogere voorziening betreft, moet worden opgemerkt dat de Republiek Bulgarije niet duidelijk heeft uitgelegd waarom zij meent dat overweging 29 van verordening nr. 2020/2223 haar kan helpen aantonen dat het bestreden arrest moet worden vernietigd. Dezelfde conclusie moet worden getrokken met betrekking tot het beroep [49] dat de Republiek Bulgarije doet op artikel 2 van deze verordening, waarvan het voorwerp volstrekt irrelevant lijkt voor het onderhavige geding. [50] Dit argument lijkt dus niet van invloed te kunnen zijn op de uitkomst van de onderhavige hogere voorziening.

93. Bijgevolg moet de grief dat het Gerecht de motiveringsplicht heeft geschonden, in zijn geheel worden afgewezen.

V. Conclusie

94. Gelet op alle voorgaande overwegingen en onverminderd de behandeling van het tweede middel, geef ik het Hof in overweging het eerste middel in hogere voorziening af te wijzen.

[48] Zie de rechtspraak waarnaar in punt 80 van deze conclusie wordt verwezen.

[49] Zie punt 48 van het verzoekschrift in hogere voorziening.

[50] Dit artikel specificeert namelijk slechts de voorwaarden voor de inwerkingtreding van verordening nr. 2020/2223.