Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. BIONDI
представено на 6 март 2025 година [1]

**Дело C-294/23 P**

**Република България**
**срещу**

**Европейска комисия**

„Обжалване — ЕФГЗ и ЕЗФРСР — Регламент (ЕС) № 1306/2013 — Разходи, които не са извършени в съответствие с правото на Съюза — Уравняване по съответствие — Член 52 — Решение за изпълнение на Комисията — Член 54 — Искане за възстановяване — Срокове — Решение за изключване от финансиране от Съюза на сумите, включени в бюджета на Съюза, в случай на неспазване на срока, в който трябва да бъде поискано възстановяване — Право на защита — Задължение за мотивиране — Задължение за полагане на грижа — Принцип на лоялно сътрудничество — Принцип на добра администрация — Член 47 — Проверки на място“

1. Според сентенцията добре разбраното може да бъде ясно изразено; законодателството на Съюза в областта на европейските фондове обаче понякога е изключение от това правило.

2. В делото по настоящото производство Република България иска от Съда да отмени решението на Общия съд на Европейския съюз от 8 март 2023 г. [2], България/Комисия, с което същият е отхвърлил като неоснователна жалбата ѝ, подадена на основание член 263 ДФЕС, за отмяна на Решение за изпълнение (ЕС) 2021/261 на Комисията от 17 февруари 2021 година за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки по линия на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) [3], в частта на това решение, която се отнася до някои направени от Република България разходи.

3. Причините за приемането на това решение на Комисията са, от една страна, неизпълнението от страна на Република България на задължението да изиска от бенефициерите на неправомерни плащания да ги възстановят в 18-месечния срок, произтичащ от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО)

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] T-235/21, EU:T:2023:105 (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

[3] ОВ L 59, 2021 г., стр. 10 (наричано по-нататък „спорното решение“).

№ 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета[4], и от друга страна, фактът, че според Европейската комисия невъзстановяването представлява нередност или небрежност от страна на българските органи по смисъла на този регламент. Процедурата, довела до приемането на това решение, обаче е започнала на различно основание, свързано с установяването на разходи, които не са били извършени в съответствие с правото на Съюза.

4. За да се произнесе по жалбата в настоящото производство, Съдът ще трябва да направи задълбочен анализ на Регламент № 1306/2013 и да уточни при какви условия Комисията може да приеме акт за изпълнение, с който да санкционира явното намерение на съответната държава членка да не изпълни задължението си да поиска възстановяването на неправомерно включени в бюджета на Съюза суми, когато такова намерение е било установено в хода на процедурата за уравняване по съответствие.

## I. Правна уредба

### A. Регламент № 1306/2013

5. Релевантни в настоящото производство по обжалване са съображения 36, 37 и 39, както и член 1, член 2, параграф 1, буква ж), член 7, параграф 1, член 47 и член 48, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1306/2013.

6. Освен това в глава IV раздел II, озаглавен „Уравняване“, се намира член 52, предмет на който е уравняването по съответствие и който гласи:

„1. Когато установи, че разходите, посочени в член 4, параграф 1 и член 5, не са били направени в съответствие с правото на Съюза и, за ЕЗФРСР, с приложимите право на Съюза и национално право, посочени в член 85 от Регламент (ЕС) № 1303/2013[5] Комисията приема актове за изпълнение, с които определя сумите, подлежащи на изключване от финансирането на Съюза. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по консултиране, посочена в член 116, параграф 2.

2. Комисията оценява подлежащите на изключване суми въз основа на сериозността на отчетеното несъответствие. При оценката надлежно се вземат предвид естеството на нарушението и причинената на Съюза финансова вреда. Изключването се базира на установените неправомерно изразходвани суми и когато това установяване би изисквало непропорционално усилие, могат да се прилагат екстраполирани или фиксирани корекции. Фиксирани корекции се прилагат само когато поради естеството на случая или поради това, че държавата членка не е предоставила необходимата информация на Комисията, би се изисквало непропорционално усилие, за да се установи по-точно финансовата вреда, причинена на Съюза.

[4] ОВ L 347, 2013 г., стр. 549.

[5] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 320).

3. Преди взимането на решение за отказване на финансиране резултатите от проверката на Комисията, както и отговорите на съответната държава членка, се съобщават писмено, след което двете страни се опитват да се споразумеят за необходимите действия. На този етап от процедурата на държавата членка се предоставя възможност да докаже, че реалният размер на неспазването е по-малък от оцененото от Комисията.

Ако не се постигне споразумение, държавата членка може да отправи искане за откриване на процедура за сближаване на позициите на страните в срок от четири месеца. На Комисията се представя доклад за резултата от процедурата. Комисията взема предвид препоръките в доклада преди да вземе решение за отказване на финансиране и посочва мотиви, ако реши да не се придържа към тези препоръки.

4. Не може да бъде отказано финансиране за:

а) разходи по член 4, параграф 1, направени повече от 24 месеца преди Комисията да е нотифицирала писмено държавата членка за заключенията от извършената от нея проверка;

[…]

5. Параграф 4 не се прилага в случай на:

а) нередности, обхванати от раздел III на настоящата глава;

[…]“.

7. Съгласно член 53, параграф 1, буква б) от Регламент № 1306/2013 „Комисията приема актове за изпълнение, с които определя правила относно […] уравняването по съответствие, предвидено в член 52, по отношение на мерките, които трябва да се вземат във връзка с приемането и изпълнението на решението, включително обмена на информация между Комисията и държавите членки и сроковете, които трябва да се спазват, както и помирителната процедура, предвидена в посочения член, включително учредяването, задачите, състава и правилника за дейността на помирителния орган“.

8. В глава IV раздел III („Нередности“) от Регламент № 1306/2013 се намира член 54 („Общи разпоредби“), който предвижда в параграфи 1, 2 и 5:

„1. За всяко неправомерно плащане, възникнало в резултат на нередност или небрежност, държавите членки изискват възстановяване от бенефициера в срок от 18 месеца след одобрението и където е приложимо — получаването от страна на разплащателната агенция или органа, отговарящ за възстановяването, на контролен доклад или подобен документ, който посочва извършването на нередност. Съответните суми се вписват едновременно с искането за възстановяване в регистъра на длъжниците на разплащателната агенция.

2. Ако сумата не е възстановена в рамките на четири години след датата на искането за възстановяване, или в рамките на осем години, ако възстановяването е поискано чрез националните съдилища, 50 % от финансовите последици от невъзстановяването се поемат от съответната държава членка и 50 % се поемат от бюджета на Съюза, без да се засяга изискването съответната държава членка да прилага процедури за възстановяване съгласно член 58.

Когато в рамките на процедурата по възстановяване се установи отсъствие на каквито и да е нередности посредством административен или правен инструмент с окончателен характер, съответната държава членка декларира като разход пред Фондовете финансовата тежест, поета от нея по силата на първа алинея.

[…]

5. При условие че е следвана процедурата, предвидена в член 52, параграф 3, Комисията може да приема актове за изпълнение за изключване от финансиране от Съюза суми, включени в бюджета на Съюза, в следните случаи:

а) ако държавата членка не е спазила сроковете, посочени в параграф 1;

[…]

в) ако смята, че нередност или невъзстановени средства са последица от нередности или небрежност от страна на административните органи или на друг официален орган на държавата членка“.

[…]“.

## Б. Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014

9. Съгласно член 34 („Уравняване по съответствие“) от Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014 на Комисията от 6 август 2014 година за определяне на правила за прилагането на Регламент [№ 1306/2013] по отношение на разплащателните агенции и други органи, финансовото управление, уравняването на сметките, правилата за проверките, обезпеченията и прозрачността [6]:

„1. За да се определи какви суми да се изключат от финансирането от Съюза, когато финансирането на тези разходи не е извършено в съответствие с правилата на Съюза, Комисията използва собствените си констатации и взема предвид информацията, предоставена от държавите членки, при условие че последната е предоставена в срока, определен от Комисията в рамките на процедурата на уравняване по съответствие, извършена съгласно член 52 от Регламент [№ 1306/2013], и е в съответствие с настоящия член.

2. Когато в резултат на дадено проучване Комисията счита, че разходите не са направени в съответствие с правилата на Съюза, тя съобщава констатациите си на съответната държава членка, като посочва необходимите корективни мерки за гарантиране на бъдещото спазване на тези правила и определената към момента степен на финансова корекция, която счита, че отговаря на нейните констатации на този етап от процедурата. В съобщението също така се предвижда насрочване на двустранна среща в срок от пет месеца след изтичането на срока за отговор от държавата членка. Съобщението се позовава на настоящия член.

[6] ОВ L 255, 2014 г., стр. 59. Текстът на член 34 от този регламент е изменян нееднократно (вж. по-специално поправката от 2015 г. (ОВ L 114, 2015 г., стр. 25), както и член 1, параграф 6 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/56 на Комисията от 12 януари 2018 година за изменение на Регламент № 908/2014 (ОВ L 10, 2018 г., стр. 9).

[…]

3. На двустранната среща двете страни се стараят да постигнат съгласие относно мерките, които трябва да се предприемат, и относно оценката на сериозността на нарушението и финансовите вреди за бюджета на Съюза.

[…]

В срок от шест месеца след изпращането на протокола от двустранната среща Комисията официално съобщава заключенията си на държавата членка въз основа на информацията, получена в рамките на процедурата за уравняване по съответствие. В това съобщение се оценяват разходите, които се изключват от финансирането от Съюза, съгласно член 52 от Регламент [№ 1306/2013] и член 12 от Делегиран регламент (ЕС) № 907/2014 [на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент [№ 1306/2013] на Европейския парламент и на Съвета във връзка с разплащателните агенции и други органи, финансовото управление, уравняването на сметки, обезпеченията и използването на еврото (ОВ L 255, 2014 г., стр. 18)]. Съобщението се позовава на член 40, параграф 1 от настоящия регламент.

[…]

5. За да приложи параграфи 3 и 4 в съответните срокове, Комисията има на разположение цялата информация, необходима на този конкретен етап от процедурата. Когато Комисията прецени, че липсва информация, тя може по всяко време в рамките на срока, установен в параграфи 3 и 4:

а) да поиска допълнителна информация от държавата членка, като последната отговаря в срок от два месеца от получаването на това искане; и/или

б) да уведоми държавата членка за намерението си да проведе допълнителна одитна мисия, за да извърши необходимите проверки.

В такъв случай сроковете, посочени в параграфи 3 и 4, започват да текат отново или при получаването от Комисията на поисканата допълнителна информация, или от последния ден на допълнителна одитна мисия.

[…]

7. След като съобщи заключенията си на държавите членки в съответствие с член 34, параграф 3 или 4 от настоящия регламент, Комисията приема, когато е целесъобразно, едно или повече решения по член 52 от Регламент [№ 1306/2013], за да изключи от финансирането от Съюза разходите, направени при неспазване на правилата на Съюза. Комисията може да предприеме процедури за уравняване по съответствие до действителното прилагане на корективни мерки от страна на държавата членка.

[…]“.

10. Член 40 от Регламент за изпълнение № 908/2014 е озаглавен „Помирителна процедура“ и параграф 1, първа алинея[7] от него предвижда:

„Държавите членки могат да отнесат въпрос към помирителния орган в срок от 30 работни дни след получаването на официалното съобщение от Комисията, посочено в член 34, параграф 3, трета алинея, като изпратят обосновано искане за помирение до секретариата на помирителния орган“.

## II. Обстоятелствата по спора и спорното решение

11. Тук препращам към точки 2—14 от обжалваното съдебно решение.

## III. Производството пред Общия съд, обжалваното съдебно решение, производството пред Съда и исканията на страните

12. На 28 април 2021 г. Република България подава в секретариата на Общия съд жалба с искане за отмяна на спорното решение в частта, в която ѝ е наложена финансова корекция в размер на 7 656 848,97 евро.

13. С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля петте основания, изложени пред него от Република България[8], а оттам и жалбата ѝ.

14. На 8 май 2023 г. Република България подава жалба пред Съда срещу обжалваното съдебно решение. С нея тя иска от Съда да отмени в цялост обжалваното съдебно решение, като се произнесе окончателно по спора или, при условията на евентуалност, да върне делото на Общия съд, както и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

15. Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Република България да заплати съдебните разноски.

16. Устните състезания на Република България и Комисията са изслушани в съдебното заседание, проведено пред Съда на 4 декември 2024 г.

## IV. Анализ

17. В подкрепа на жалбата си Република България излага две основания.

18. С първото се твърди грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013 и член 34 от Регламент № 908/2014 във връзка с член 52, параграф 1 и член 54, параграф 5 от Регламент № 1306/2013, както и на задължението за мотивиране по член 296 ДФЕС и принципа на добра администрация и лоялно сътрудничество, което е довело Общия съд до незаконосъобразния извод, че са спазени правото на защита на Република България и процесуалните гаранции, задължението за мотивиране на решенията на Комисията, както и принципът на добра администрация и лоялно сътрудничество. В първото основание Република България упреква Общия съд и за

[7] Текстът на член 40, параграф 1 от Регламент за изпълнение № 908/2014 е поправен през 2015 г. (вж. ОВ L 114, 2015 г., стр. 25)

[8] Тези основания са представени в точка 23 от обжалваното съдебно решение.

това, че мотивите на обжалваното съдебно решение са недостатъчни и неподходящи, тъй като Общият съд не е оценил всички представени му от нея относими фактически и правни обстоятелства.

19. С второто се твърди грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд при тълкуването на член 54, параграф 5, букви а) и в) във връзка с член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, тъй като приел, че 18-месечният срок е започнал да тече от съобщаването на докладите на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) на жалбоподателя.

20. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение ще бъде съсредоточено само върху първото основание.

## A. По първото основание

21. Доводите на Република България, развити в първото основание, са многобройни, но недобре структурирани. Изглежда обаче те могат да се разбират като разделени на шест оплаквания, които трябва да бъдат реорганизирани.

22. С първото оплакване се твърди неправилно тълкуване на член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013 и член 34 от Регламент за изпълнение № 908/2014, от една страна, и на член 52, параграф 1 и член 54, параграф 5 от Регламент № 1306/2013, от друга.

23. С второто оплакване се твърди грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 47 от Регламент № 1306/2013, тъй като Общият съд постановил, че Комисията не е длъжна да извършва проверки на място.

24. С третото оплакване се твърди грешка при прилагане на правото, що се отнася до зачитането от страна на Комисията на правото на защита.

25. С четвъртото оплакване се твърди грешка при прилагане на правото при тълкуването на задължението на Комисията за мотивиране.

26. С петото оплакване се твърди нарушение от страна на Общия съд на задължението му за мотивиране, тъй като той не разгледал твърдението за нарушение на общото задължение за полагане на грижа.

27. С шестото оплакване също се твърди нарушение от страна на Общия на задължението му за мотивиране, тъй като той не преценил или не се произнесъл по представените преди съдебното заседание доказателства в подкрепа на твърдението за нарушение от страна на Комисията на принципите на лоялно сътрудничество и на добра администрация.

28. По ред на важност първо ще разгледам заедно първото и третото оплакване, а след това ще разгледам поотделно второто, четвъртото, петото и накрая, шестото оплакване.

***1. По първото и третото оплакване, с които се твърди грешка при прилагане на правото при тълкуването на членове 52 и 54 от Регламент № 1306/2013 и грешка при прилагане на правото при тълкуването на правото на защита в хода на административното производство***

***а) Обобщение на доводите на страните***

29. Република България поддържа досежно първото оплакване, че в точки 40—42 и 47—49 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото и е смесил състезателната процедура по член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013 във връзка с член 34 от Регламент № 908/2014 с различното материалноправно основание по член 54, параграф 5 от Регламент № 1306/2013. Поради това в точки 47—49 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно приел, че с оглед на изпращането на писмото и провеждането на втората двустранна среща процесуалните недостатъци във връзка със смяната от Комисията на правното основание за спорната финансова корекция са били санирани.

30. Република България твърди, че налагането на финансова корекция по член 52, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 и налагането на такава корекция по член 54, параграф 5 от този регламент възникват на различно правно основание, при все че и за двете производства се прилага еднаква състезателна процедура, уредена с член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013 във връзка с член 34 от Регламент № 908/2014.

31. Ето защо спорното решение на Комисията за изключване трябвало да почива на същите съображения като тези, въз основа на които била стартирана процедурата.

32. Поради това Общият съд неправилно постановил в точка 42 от обжалваното съдебно решение, че втората покана за двустранна среща е можела да адаптира съобщението за констатациите към посоченото ново правно основание, защото в член 54, параграф 5 ясно било предвидено, че е следвана процедурата, установена в член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013.

33. Що се отнася до третото оплакване, жалбоподателят поддържа, че в контекста на второто основание за приемане на актове за изпълнение за изключване на суми от финансиране от Съюза, посочено в член 54 от Регламент № 1306/2013, Комисията е длъжна да извърши проверките, упоменати в параграф 4 от тази разпоредба, за да гарантира правилното прилагане на член 54, параграф 2 от посочения регламент. Член 54 давал на Комисията правото да приема актове за изпълнение за изключване от финансиране от Съюза на суми, дори при липсата на проверки на място, стига да е спазена състезателната процедура, установена в член 52, параграф 3 от същия регламент, която гарантира, че преди да бъде взето решение за изключване, държавата членка ще има възможност да упражни правото си на защита.

34. В писмената си реплика Република България излага твърдените от нея нарушения на правото ѝ на защита, извършени в хода на административното производство. Така, докато съобщението за констатациите, предвидено в член 34 от Регламент № 908/2014, следвало да даде пълни сведения за резервите на Комисията, за да изпълни функцията си за предупреждение, Република България трябвало да започне да се защитава „на сляпо“. Комисията не споменала разпоредбите на структурното законодателство, което евентуално е считала за нарушено с разследваните плащания, което впрочем е щяло да доведе до

отмяна от националните съдилища на приетите от разплащателната агенция заповеди за спиране на плащанията. 18-месечният срок за искането за възстановяване трябвало да започне да тече едва след решението за изпълнение, с което Комисията установява именно плащанията, които трябва да бъдат изключени от финансиране от Съюза, за да се остави на съответната държава членка време да реагира при пълно познаване на фактите. Прилагането с обратна сила на член 54 от Регламент № 1306/2013 не позволило на жалбоподателя да изпълни задълженията си, тъй като решението за изпълнение било издадено, когато 18-месечният срок почти бил изтекъл. То не му позволило и да се възползва от правилото 50/50.

35. Комисията счита тези оплаквания за неоснователни.

### *б) Съображения*

36. Настоящите оплаквания повдигат, от една страна, въпроса за евентуалната връзка между процедурите, започнати на основание член 52, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, и започнатите на основание член 54, параграф 5 от този регламент, и от друга страна, въпроса за зачитането на правото на защита на жалбоподателя в хода на процедурата, довела до приемането на спорното решение.

#### *1) По връзката между процедурите, започнати на основание член 52, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, и започнатите на основание член 54, параграф 5 от този регламент*

37. Регламент № 1306/2013 въвежда два вида уравнявания. Първото е уравняването на сметки. То е уредено с член 51 и се извършва ежегодно. Второто е уравняването по съответствие, уредено с член 52. Съгласно параграф 1 от тази разпоредба то се извършва, когато Комисията „установи, че разходите, посочени в член 4, параграф 1 и член 5, *не са били направени в съответствие с правото на Съюза*“[9]. Тогава Комисията може да приеме актове за изпълнение, с които изключва *неправомерните* суми от финансирането на Съюза[10]. Член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013 определя процедурата, която трябва да се следва преди „взимането на решение за отказване на финансиране“.

38. Освен това член 54 от Регламент № 1306/2013 предвижда, че за всяко неправомерно плащане, възникнало в резултат на нередност или небрежност, държавите членки трябва да изискват възстановяване от бенефициера в срок от 18 месеца след одобрението или получаването от страна на разплащателната агенция или органа, отговарящ за

[9] Член 52, параграф 1 от Регламент № 1306/2013. Курсивът е мой. В член 4, параграф 1 от този регламент се изброяват разходите, допустими за финансиране от ЕФГЗ, при условие че са извършени в съответствие с правото на Съюза. Член 5 от цитирания регламент се отнася до ЕЗФРСР. Тъй като от точка 2 от обжалваното съдебно решение е видно, че образуваното от Комисията производство засяга само разходите по линия на ЕФГЗ, ще се съсредоточа върху разпоредбите относно този фонд или доколкото те са приложими към него.

[10] Съгласно член 52, параграф 2 от Регламент № 1306/2013.

възстановяването, на контролен доклад или подобен документ, който посочва извършването на нередност[11], и че едновременно с това „искане“[12] съответните суми се вписват в регистъра на длъжниците на разплащателната агенция.

39. Тези два етапа (искане за възстановяване/вписване в регистъра на длъжниците) предхождат самия етап на възстановяване[13]. Следователно държавите членки имат ясното задължение да поискат възстановяването в срок от 18 месеца, *считано от момента* на получаване на информацията за извършени неправомерни плащания[14].

40. Освен това от текста на член 54, параграф 5 от Регламент № 1306/2013 също толкова ясно следва, че законодателят на Съюза не е поставил наличието на решение за изпълнение по член 52, параграф 1 от този регламент като предварително условие за искането за възстановяване. Съгласно този член, „[п]ри условие че е следвана процедурата, предвидена в член 52, параграф 3“, Комисията може да приема актове за изпълнение за изключване от финансиране от Съюза на суми, чието възстановяване не е поискано от съответната държава членка, или когато смята, че невъзстановените средства са последица от нередност или небрежност от страна на националните органи[15]. Следователно член 54 от Регламент № 1306/2013 изисква от Комисията да приеме акт за изпълнение, с който да изключи от финансиране от Съюза суми, поради това че националните органи не са поискали възстановяването им в определения срок, следвайки процедурата по член 52, параграф 3 от същия регламент, без въобще да изисква тази процедура да е започната само след цялостна процедура, която е приключила и е довела до решение за изпълнение за изключване от финансиране от Съюза на неправомерните плащания. Тъй като задължението да се поиска възстановяване възниква от момента на запознаването с

[11] Началният момент на този 18-месечен срок е обсъден във второто основание от настоящата жалба, което не е предмет на настоящото заключение. Без да се засяга квалификацията от страна на Съда на двата доклада на OLAF, получени от Република България (вж. т. 5 и 8 от обжалваното съдебно решение), за целите на анализа на настоящото основание ще се ограничa да приема, че от текста на член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 следва, че 18-месечният срок започва да тече от момента, в който българските органи са получили „контролен доклад или подобен документ, който посочва извършването на нередност“.

[12] Ето защо член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 задължава държавите членки само да отправят искане за възстановяване. Сроковете, в които възстановяването реално трябва да се извърши, са определени в член 54, параграф 2 от Регламент № 1306/2013.

[13] Това се потвърждава от член 54, параграф 2, първа алинея от Регламент № 1306/2013, който предвижда, че възстановяването трябва да се извърши в рамките на осем години, ако то е оспорено пред националните съдилища, както и от втора алинея от тази разпоредба, която от своя страна предвижда възможността с административен или правен инструмент с окончателен характер в крайна сметка да се установи отсъствие на нередност. Съгласно Регламент № 1306/2013 искането за възстановяване трябва да бъде отправено незабавно, като проверката на основателността му се отлага за по-късен етап.

[14] За основанието за този 18-месечен срок вж. съображение 37 от Регламент № 1306/2013.

[15] Вж. съответно член 54, параграф 5, първа алинея, букви а) и в) от Регламент № 1306/2013. Трите положения, описани в член 54, параграф 5, първа алинея от този регламент, се отнасят до различни хипотези (липса на искане за възстановяване/решение да не се търси възстановяване, което не е обосновано с член 54, параграф 3/нередност и небрежност от страна на националните органи) и са алтернативни. Тъй като Република България не оспорва, че не е направила искане за възстановяване в предвидения срок, нейното положение попада в обхвата на буква а) от тази разпоредба.
Възниква обаче въпросът за позоваването на член 54, параграф 3 от Регламент № 1306/2013, направено с член 54, параграф 5, втора алинея от посочения регламент, тъй като член 54, параграф 3 не се отнася до процедурата, която трябва да се следва. Трудно ми е да разбера защо член 54, параграф 5, втора алинея, който трябва да се отнася до трите положения, посочени в първата му алинея, би изисквал проверки само на основание член 54, параграф 3, които са относими единствено към хипотезата по буква в) от първа алинея. Ето защо си задавам въпроса дали това не е техническа грешка на законодателя на Съюза, който по-скоро е възнамерявал отново да се позове на член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013, чието съдържание от своя страна определено е процесуално.

контролен доклад или с подобен документ, в който се посочва нередност [16] от страна на съответните икономически оператори, процедурата, която може да доведе до приемането на акт за изпълнение за изключване от финансиране от Съюза на сумите, за които е установено, че не е направено искане за възстановяване, не е непременно съпътстваща или следваща процедурата, предмет на която е установяването на съответните оператори и съмнителните плащания.

41. От предходните съображения следва, че процедурата, която води до приемането на акт за изпълнение на основание член 54, параграф 5 от Регламент № 1306/2013, е самостоятелна процедура, която не е задължително да е била предшествана от цялостна процедура, водеща до приемането на акт за изпълнение на основание член 52, параграф 1 от този регламент. С оглед на целта за бързина, преследвана с член 54 от Регламент № 1306/2013 и припомнена в точка 34 от обжалваното съдебно решение — която, както посочва Комисията, жалбоподателят не оспорва — Комисията може във всеки един момент, веднага след установяването на неизпълнението на задължението за възстановяване, да приеме мярка за изпълнение на това основание, при условие че следва процедурата, залегнала в член 52, параграф 3 от този регламент. Тясната връзка между процедурите за уравняване по съответствието и задължението за преследване и за възстановяване на финансовите последици, свързани с установените от държавите членки нередности, вече е изтъкната от Съда [17], който също така вече е постановил, че липсата или повтарящото се забавяне на събирането на вземания може надлежно да обоснове приемането на корекция [18].

42. От констатациите на Общия съд следва, че процедурата, която произтича от член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013 във връзка с член 34 от Регламент № 908/2014, се състои от шест етапа [19]. Комисията е следвала всичките тези етапи.

43. Само съобщението за първоначалните констатации се отнася до единствения мотив по член 52, параграф 1 от Регламент № 1306/2013. Впрочем в точка 41 от обжалваното съдебно решение Общият съд признава, че „мотивите за спорната финансова корекция, изложени в обобщения доклад и в [спорното] решение, само частично съвпадат с мотивите, които са обосновали започването на спорната процедура по уравняване и са упоменати от Комисията в съобщението за констатациите“. Причините за тази промяна на мотивите обаче са изяснени в точки 43—46 от същото решение, като те не са оспорени в първото основание от жалбата на Република България до Съда. От цитираните точки по същество следва, че Комисията е припомнила на тази държава членка за нейното задължение за възстановяване едва в момента, в който тя се е запознала с първия доклад на OLAF, и че промяната в поведението на Комисията е била продиктувана от реакцията на самата Република България при изтъкването на това задължение.

[16] Както е дефинирана в член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1306/2013, т.е. „всяко нарушение на разпоредба на правото на [Съюза], в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на [Съюза] или на бюджетите, управлявани от [него], или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на [Съюза] или посредством извършването на неоправдан разход“ (вж. член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 1995 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166).

[17] Вж. решение от 31 януари 2019 г., Гърция/Комисия (C-6/18 P, EU:C:2019:83, т. 55).

[18] Вж. решение от 31 януари 2019 г., Гърция/Комисия (C-6/18 P, EU:C:2019:83, т. 57).

[19] Вж. точка 36 от обжалваното съдебно решение.

44. Република България поддържа по същество, че Комисията е била длъжна да възобнови процедурата ab initio, ако намерението ѝ се е променило в хода на процедурата и ако в крайна сметка е възнамерявала да приеме решение за изпълнение на основание член 54, параграф 5 от Регламент № 1306/2013.

45. Подобно тълкуване, което впрочем не се подкрепя от самия текст на тази разпоредба, е твърде формалистично и, изглежда, не отчита необходимостта от бързи действия[20] — от страна както на Комисията, така и на националните органи — в случай на неправомерно финансирани плащания от бюджета на Съюза. От практиката на Съда, припомнена от Комисията в съдебното заседание, обаче следва, че макар в отношенията си с държавите членки Комисията да е длъжна да спазва условията, които сама си е наложила чрез регламенти за прилагане, в отношенията си с Комисията държавите членки не могат да заемат чисто формалистични позиции, когато от обстоятелствата е видно, че правата им са напълно защитени[21].

46. Припомням още, че спорното решение действително е прието след изтичането на 18-месечния срок, в който Република България е трябвало, след като ѝ е изпратен контролен доклад или подобен документ, който посочва извършването на нередност[22], да поиска възстановяване от бенефициерите и вписване в регистъра на длъжниците на разплащателната агенция, и че в хода на процедурата, довела до приемането на спорното решение, отказът на Република България е бил неколкократно потвърден в писмена форма. При тези обстоятелства трябва да се отхвърли твърдението за прилагане с обратна сила на член 54 от Регламент № 1306/2013 и за приемане на спорното решение преди изтичането на срока, предвиден в параграф 1 от тази разпоредба.

47. Досежно трудностите, произтичащи от вътрешното право, на които се позовава Република България и които са подробно изложени по-специално в съдебното заседание пред Съда, следва да се констатира, че законодателят на Съюза не е счел, че такива трудности могат да накарат националните органи *да не поискат възстановяване* във възможно най-кратък срок. От друга страна, член 54, параграф 2 от Регламент № 1306/2013 предвижда възможно удължаване на срока, в който *възстановяването трябва да се извърши ефективно*, в случай че то бъде оспорено по съдебен път.

48. Така, макар Република България да е права да поддържа, че не е била длъжна да поиска възстановяването веднага след съобщаването или получаването на посочените по-горе документи[23], тя все пак, изглежда, смесва *задължението да поиска възстановяването* с *ефективността на възстановяването*.

[20] Припомнена в точка 34 от обжалваното съдебно решение. Припомням също, че съгласно практиката на Съда управлението на финансирането на ФЕОГА се основава на отношения на взаимно доверие между Комисията и националните администрации и органи (вж. по-специално решение от 7 октомври 2004 г., Испания/Комисия, C-153/01, EU:C:2004:589, т. 133).

[21] Вж. решения от 24 януари 2002 г., Финландия/Комисия (C-170/00, EU:C:2002:51, т. 34), и от 7 октомври 2004 г., Испания/Комисия (C-153/01, EU:C:2004:589, т. 93). Относно зачитането на правото на защита на жалбоподателя в хода на административното производство вж. точка 50 и сл. от настоящото заключение.

[22] А именно двата доклада на OLAF, изпратени съответно на 19 януари 2018 г. и на 3 септември 2018 г. Колкото до спорното решение, то е от 17 февруари 2021 г.

[23] Тъй като това искане трябва да бъде направено в срок от 18 месеца: вж. член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013.

49. От тези съображения следва, че оплакването, с което се твърди грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд, тъй като в точка 42 от обжалваното съдебно решение постановил, че поканата за втора двустранна среща е адаптирала съобщението за констатациите по смисъла на член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013 във връзка с член 34 от Регламент за изпълнение № 908/2014, трябва да бъде отхвърлено.

*2) По правото на защита на жалбоподателя в процедурата, довела до приемането на спорното решение*

50. Що се отнася до твърдението за нарушение на правото на защита, констатирам, че в точка 31 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е припомнил релевантната съдебна практика, и в частност, че в контекста на процедури относно ЕФГЗ зачитането на правото на защита изисква крайното и окончателно решение за уравняване на сметките да се вземе след специално състезателно производство, в което засегнатите държави членки трябва да разполагат с всички необходими гаранции, за да представят становището си.

51. Отбелязвам също, че от фактическото описание на процедурата, довела до приемане на спорното решение[24], е видно, че първият доклад на OLAF е бил съобщен на Република България на 19 януари 2018 г. Задължението да се поиска възстановяване в срок от 18 месеца е споменато от Комисията за първи път в поканата за втората двустранна среща от 7 май 2018 г., в която се посочва член 54 от Регламент № 1306/2013, а след това на всеки следващ етап, включително по време на помирителната процедура. По-специално, в официалното съобщение от 19 ноември 2019 г.[25] вече е констатирано, че Република България не е направила искане за възстановяване, нито е вписала съответните суми в регистъра на длъжниците, и още тогава е предложено да се изключат 7 656 848,97 евро от финансирането от ЕФГЗ, тъй като националната система за управление и контрол не отговаря на изискванията на правото на Съюза.

52. Република България поддържа, както потвърди в съдебното заседание в отговор на поставен от Съда въпрос, че при процедурата, довела до приемане на спорното решение, и тълкуването от Общия съд на това решение е налице нарушение на правото ѝ на защита, тъй като не са ѝ позволили да се ползва от правилото за 50/50[26]. Налага се обаче изводът, че жалбоподателят се заблуждава относно смисъла на член 54, параграф 2 от Регламент № 1306/2013, който — както е видно от неговия текст и както припомня Комисията в съдебното заседание — не се прилага, когато съответната държава членка не е направила искане за възстановяване.

53. Същото се отнася и за твърдението на Република България, че в рамките на процедура, основана на член 54 от Регламент № 1306/2013, Комисията била длъжна да извърши проверките, посочени в член 54, параграф 4 от този регламент, и че като не е извършила такива проверки, Комисията е нарушила правото ѝ на защита. Освен че тази разпоредба не се споменава в точките от обжалваното съдебно решение, които жалбоподателят е посочил в своите доводи, отбелязвам, че този параграф 4 препраща към член 54, параграф 2 от

[24] Вж. точки 2—14 от обжалваното съдебно решение.

[25] Вж. точка 10 от обжалваното съдебно решение.

[26] Тази разпоредба предвижда, че когато сумата не е възстановена в рамките на четири години след датата на искането за възстановяване, или в рамките на осем години, когато посоченото възстановяване е оспорено пред националните съдилища, 50 % от финансовите последици от невъзстановяването се поемат от съответната държава членка и 50 % се поемат от бюджета на Съюза.

Регламент № 1306/2013 и се отнася до финансовите последици за държавата членка, произтичащи от възстановяване, което не е извършено в срок от четири или осем години, *след като е отправено искане за възстановяване*. Повтарям обаче, че в настоящия случай подобно искане чисто и просто липсва.

54. Досежно твърдението, че промяната на правното основание в хода на процедурата е принудила Република България да се защитава „на сляпо“, препращам към подробното описание на процедурата, довела до приемане на спорното решение, припомнено в точки 2—14 от обжалваното съдебно решение, от което е видно по-специално, че въпросът за възстановяването е бил в основата на цялата кореспонденция с Комисията след поканата за втора двустранна среща.

55. Ето защо и в точка 49 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е приел, че не е налице нарушение на правото на защита, като е постановил — имплицитно, но несъмнено с оглед на съдебната практика, припомнена в точка 31 от обжалваното съдебно решение — че спорното решение е било прието след специално състезателно производство, в което жалбоподателят е разполагал с всички гаранции, за да изложи становището си по въпроса за липсата на искане за възстановяване.

*3) Заключение*

56. Първото и третото оплакване трябва да се отхвърлят като неоснователни.

### *2. По второто оплакване, с което се твърди грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 47 от Регламент № 1306/2013, що се отнася до липсата на проверки на място*

57. Република България поддържа, че за да приеме решение на основание член 52 от Регламент № 1306/2013, Комисията била длъжна да извърши проверки на място и да изпрати предизвестие в разумен срок на съответната държава членка съгласно предвиденото в член 47 от този регламент [27]. Република България упреква Общия съд, че не е изследвал предоставените доказателства, за да прецени дали Комисията я е уведомила в разумен срок преди проверката на място при стартиране на процедурата по член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013 във връзка с член 52, параграф 1 от този регламент, както изисквал член 47, параграф 2 от него.

58. Комисията иска второто оплакване да бъде отхвърлено.

59. Видно от точка 33 от жалбата, Република България „счита, че в конкретния случай, за да приеме решение по чл. 52 [от Регламент № 1306/2013] Комисията е следвало да извърши проверка на място […] в държавата членка на основание чл. 47 и в резултат на тази мисия на основание чл. 52, параграф 1 [от този регламент] да приеме решение за изпълнение, с което да определи сумите, подлежащи на изключване от финансирането на Съюза въз основа на собствените ѝ констатации или да уведоми държавата членка за приключване на проучването […]“.

[27] Съгласно член 47, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 „[б]ез да се засягат проверките, извършвани от държавите членки съгласно националните им […] разпоредби […] Комисията може да организира проверки на място в държавите членки […]“. Параграф 2, първа алинея от тази разпоредба предвижда, че „Комисията дава предизвестие в разумен срок за извършването на проверка на място на съответната държава членка“.

60. Република България не посочва пасажите от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд е тълкувал неправилно член 47 от Регламент № 1306/2013. Нищо в обжалваното съдебно решение не сочи, че тази разпоредба е била обсъждана. Същевременно констатирам, че Република България не оспорва точка 23 от обжалваното съдебно решение, в която Общият съд представя изложените пред него основания и в която няма позоваване на цитирания член 47. Ето защо съм съгласен с позицията на Комисията, че в жалбата си до Съда Република България не може да упреква Общия съд, че не е разгледал този въпрос. С оглед на присъщите ограничения на компетентността на Съда в рамките на производство по обжалване, която се свежда до преценка на правното решение, възприето по основанията и оплакванията, разисквани пред Общия съд[28], жалбоподателят не може да изтъкне за първи път пред Съда оплакване, което не е изтъкнал пред Общия съд.

61. Колкото до упрека към Общия съд, че не е изследвал доказателствата, които щели да му позволят да прецени дали е изпълнено условието относно проверките на място, Република България не подкрепя твърдението си с точно посочване на тези доказателства, които били представени на Общия съд, без последният да ги е взел предвид.

62. Следователно настоящото оплакване може prima facie да се отхвърли като недопустимо.

63. В писмената си реплика обаче Република България обяснява, че настоящото оплакване трябва да се разглежда в по-широкия контекст на нейното доказване, чиято цел е да се установи разликата в естеството на процедурите, основани на член 52 от Регламент № 1306/2013, и основаните на член 54 от този регламент. Приемането на решение за изпълнение въз основа на първата разпоредба изисквало проверки на място, които Република България основателно очаквала.

64. Дори Съдът да реши да разгледа по същество настоящото оплакване — като приеме, както твърди жалбоподателят, че то представлява нов довод, развит във връзка с възприетото от Общия съд становище[29] — Република България не би могла да извлече от него полезен извод за целите на настоящата жалба, тъй като процедурата, довела до приемане на спорното решение, трябва да се разглежда, считано от поканата за втора двустранна среща, като основана на член 54, параграф 5 от Регламент № 1306/2013.

65. В допълнение, що се отнася до твърдението за задължение за извършване на проверки на място, когато Комисията реши да започне процедура по член 52, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 с оглед на приемането на решение за изпълнение като такова, споделям гледната точка на Комисията и ще се ограничa да констатирам, първо, че от текста на член 47 от Регламент № 1306/2013[30] недвусмислено следва, че проверките на място са просто възможност[31], второ, че започването на процедура по член 52, параграф 1 от

[28] За последните формулировки на това добре познато изискване вж. например решения от 26 септември 2024 г., JCDecaux Street Furniture Belgium/Комисия (C-710/22 P, EU:C:2024:787, т. 33), от 4 октомври 2024 г., Aeris Invest/Комисия и ЕСП (C-535/22 P, EU:C:2024:819, т. 253), и thyssenkrupp/Комисия (C-581/22 P, EU:C:2024:821, т. 123).

[29] Вж. решение от 19 декември 2019 г., НК/Комисия (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, т. 27), цитирано от Република България. В настоящия случай това било твърдението на Общия съд, че съобщението за констатациите може да бъде адаптирано (вж. т. 42 от обжалваното съдебно решение). Ето защо препращам и към точка 43 и сл. от настоящото заключение.

[30] Вж. бележка под линия 26 от настоящото заключение.

[31] „[…] Комисията *може* да организира проверки на място в държавите членки“ (курсивът е мой). Съгласно член 47, параграф 2 от Регламент № 1306/2013 само когато реши да извърши проверки на място, Комисията е длъжна в разумен срок да уведоми съответната държава членка за това.

Регламент № 1306/2013 по никакъв начин не е обвързано с извършването на такива проверки, и трето, че тази констатация не се поставя под съмнение от прочита на член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013, в който се говори за „резултатите от проверката на Комисията“, без да се установява систематична връзка между тази проверка и организирането на проверки на място [32].

66. Следователно, дори да се приеме за допустимо, настоящото оплакване трябва да се отхвърли като неоснователно.

### *3. По четвъртото оплакване, с което се твърди грешка при прилагане на правото при тълкуването на задължението на Комисията за мотивиране*

67. Досежно четвъртото оплакване Република България поддържа, че в точки 61 и 62 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно е приел, че задължението за мотивиране е спазено поради участието на Република България в състезателната процедура, предвидена в член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013.

68. В разрез с изискването по член 34 от Регламент за изпълнение № 908/2014, Комисията не изпратила съобщение, с което да уведоми държавата членка за заключенията си съгласно член 54, параграф 5 от Регламент № 1306/2013, изготвени след проверките, посочени в параграф 4 от този член. Комисията не можела да промени правното основание в хода на процедурата. По този начин тя не позволила на жалбоподателя да разбере действителните основания за започване на процедурата, които не се съдържали и в спорното решение.

69. Комисията иска четвъртото оплакване да бъде отхвърлено.

70. От посочените в настоящото оплакване точки от обжалваното съдебно решение е видно, че Комисията е споменала за първи път член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 едва във връзка с поканата за втората двустранна среща. Общият съд все пак отбелязва, че Република България е участвала в процеса на изготвяне на спорното решение и че тя многократно е имала възможност да обсъди въпроса за събирането на вземания, преди да бъде прието това решение [33]. Оттук Общият съд стига до извода, че Република България няма основание да поддържа, че не е била уведомена и не ѝ е била дадена възможност да разбере защо Комисията е възнамерявала да ѝ наложи спорната финансова корекция [34].

71. Тези точки от обжалваното съдебно решение са предшествани от точки 57—60, в които е припомнена релевантната съдебна практика относно задължението на Комисията за мотивиране. Република България не оспорва обхвата на задължението за мотивиране, припомнен в тези точки.

72. Така в точка 60 от обжалваното съдебно решение Общият съд уточнява релевантната практика на Съда, отнасяща се конкретно до условията, при които мотивите на решение на Комисията, с което тя отказва да остави в тежест на съответния фонд част от декларираните

[32] Както правилно поддържа Комисията, член 48, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 описва извършваните от Комисията проверки на място като едно от средствата — а не единственото средство — с които разполага, за да получи необходимата за контрола си информация.

[33] Вж. точка 61 от обжалваното съдебно решение.

[34] Вж. точка 62 от обжалваното съдебно решение.

доходи, са достатъчни. Общият съд констатира, от една страна, че такива решения трябва да се вземат въз основа на обобщен доклад и на кореспонденция между Комисията и тази държава членка, и от друга страна, че задължението за мотивиране е изпълнено, когато, първо, тази държава членка е участвала непосредствено в процеса на изготвяне на решението, и второ, тя е била запозната с причините, поради които Комисията е решила да не оставя съответната сума в тежест на въпросния фонд. По-нататък Общият съд е проверил дали тези две условия са изпълнени в настоящия случай.

73. За да заключи, че жалбоподателят е участвал непосредствено в процеса на изготвяне на решението на Комисията, Общият съд препраща към точки 38—40 от своето решение — които не са оспорени[35] — от които следва, първо, че член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 е посочен в изпратената до жалбоподателя покана за втора двустранна среща, второ, че в окончателната позиция, съобщена на Република България, се посочва, че Комисията възнамерява да поддържа намерението си да наложи финансова корекция на основание член 54, параграф 5, букви а) и в) от този регламент, и трето, че макар спорното решение да се позовава общо на член 52 от този регламент, в таблицата, приложена към въпросното решение, в частта за България, в колоната „Причина“, ясно е посочена липсата на събиране на вземания[36]. Добавям, както правилно твърди Комисията, че Република България, изглежда, не оспорва факта, че в самия обобщен доклад се прави изрично позоваване на член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013[37].

74. Така от констатациите на Общия съд ясно следва, че Република България е участвала непосредствено в целия процес на вземане на решения, довел до спорното решение. Поради това Общият съд правилно приема, че с оглед на начина на провеждане на административното производство Република България е била редовно информирана, от момента на поканата за втората двустранна среща[38], за намерението на Комисията, а след това за нейното решение да изключи определени суми от финансиране от Съюза поради упорития отказ на Република България да поиска възстановяването на съответните суми[39].

75. От този отказ логично също така следва, че е неубедително жалбоподателят да твърди, че не е бил запознат с причините, поради които Комисията е решила да изключи съответните суми от финансиране от Съюза.

76. Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото с извода, че Комисията не е нарушила задължението си за мотивиране. Ето защо настоящото оплакване трябва да се отхвърли като неоснователно.

[35] Впрочем в точка 24 от жалбата си Република България признава, че твърденията в точка 40 от обжалваното съдебно решение са точни.

[36] Вж. съответно точки 39, 40 и 41 от обжалваното съдебно решение.

[37] Този обобщен доклад е предоставен на Общия съд от Комисията в рамките на нейния писмен отговор (вж. приложение B.1 към посочения отговор). Комисията цитира и извадка от този доклад в точка 16 от писмения си отговор в рамките на настоящото производство по обжалване. В точка 41 от обжалваното съдебно решение е направено позоваване на него.

[38] Вж. точка 6 от обжалваното съдебно решение.

[39] Това се потвърждава и от описанието на различните етапи на производството, изложени по-специално в точки 9, 10 и 12 от обжалваното съдебно решение.

### *4. По петото оплакване, с което се твърди липса на разглеждане на общото задължение за полагане на грижа, предвидено в член 4, параграф 3 ДЕС*

77. Що се отнася до петото оплакване, жалбоподателят упреква Общия съд, че не е проверил дали Комисията е спазила общото задължение за полагане на грижа, предвидено в член 4, параграф 3 ДЕС, като е действала прибързано, приемайки спорното решение. Така след получаване на окончателните доклади на OLAF Комисията следвало да ги препрати на държавата членка единствено с препоръка за предприемане на корективни мерки и впоследствие да се увери в спазването на член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, преди да приеме решение за изпълнение на основание член 54, параграф 5, букви а) и в) от този регламент.

78. Комисията иска настоящото оплакване да бъде отхвърлено.

79. Най-напред е нужно да се уточни, че обхватът на задължението за възстановяване на неправомерно платените суми е правилно припомнен от Общия съд, когато той постановява, че това задължение е „израз, що се отнася до финансирането на общата селскостопанска политика, на предвиденото в член 4, параграф 3 ДЕС общо задължение за полагане на грижа“; и че то „означава, че националните органи подхождат към възстановяването бързо и своевременно, прибягвайки до средствата за проверка и възстановяване, които са на тяхно разположение, за да гарантират защитата на тези интереси[40]“. Изглежда, че настоящото оплакване следва да се тълкува по-скоро като упрек към Общия съд, че не е отговорил на доводи, представени в първоинстанционното производство, и следователно означава да се твърди нарушение на задължението на Общия съд за излагане на мотиви[41].

80. Според добре известната съдебна практика задължението на Общия съд за мотивиране има за цел да позволи на заинтересованите лица да се запознаят с причините, поради които последният е постановил съответното решение, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя контрол[42]. Общият съд не е длъжен да направи изложение, което да следва изчерпателно и едно по едно всички разсъждения, направени от страните по спора, като мотивирането от Общия съд може да бъде имплицитно, при условие че позволява на заинтересованите лица да научат причините, поради които Общият съд не е уважил доводите им, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя контрол[43].

81. Като начало отбелязвам, че представянето на основанията на жалбата пред Общия съд, направено в точка 23 от обжалваното съдебно решение, не се оспорва от жалбоподателя в производството пред Съда.

82. Доводите, развити от Република България пред Общия съд във връзка с въпроса за нарушението на принципа на лоялно сътрудничество, не са самостоятелни[44], а напротив, изглеждат като последица от твърдяното нарушение на процедурата, която е трябвало да

[40] Вж. точка 88 от обжалваното съдебно решение и цитираната съдебна практика.

[41] Вж. решение от 12 декември 2024 г., DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, т. 58).

[42] Вж. решение от 7 юни 2018 г., Equipolymers и др./Съвет (C-363/17 P, EU:C:2018:402, т. 45).

[43] Вж. решение от 12 декември 2024 г., DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, т. 87 и цитираната съдебна практика).

[44] Тук препращам към заглавието на първото основание, съдържащо се в жалбата до Общия съд.

доведе до приемането на спорното решение. Следователно Общият съд е можел законосъобразно да разгледа това оплакване при разглеждането на първото основание, преименувано от него.

83. Освен това изложените от жалбоподателя доводи са особено кратки [45]. Не може обаче да се отправи упрек, че на кратки доводи се отговаря кратко.

84. Така, както правилно твърди Комисията, Общият съд е имал основание да постанови в точка 49 от обжалваното съдебно решение, че „след като позицията на Комисията за необходимостта от възстановяване на спорните разходи ѝ е била съобщена преди втората двустранна среща и всички въпроси относно прилагането […] на член 54 от Регламент № 1306/2013 са били обсъждани при цялото по-нататъшно развитие на процедурата по уравняване, включително пред помирителния орган, не може да се приеме, че процесуалните права на Република България са нарушени, нито пък […] принципът на лоялно сътрудничество […]“.

85. По този начин Общият съд очевидно е отговорил на същината на доводите, изложени в точки 104—108 [46] от жалбата пред Общия съд, тъй като в тях жалбоподателят твърди, че принципът на лоялно сътрудничество е нарушен именно поради нарушаването на процесуалните му права, произтичащи от член 54 от Регламент № 1306/2013.

86. Ето защо петото оплакване трябва да се отхвърли като неоснователно.

### *5. По шестото основание, с което се твърди нарушение от Общия съд на задължението за мотивиране*

87. Република България упреква Общия съд, че не е изложил достатъчно мотиви в решението, като по същество представя три довода. Така Общият съд нито взел предвид, нито преценил писмото на Комисията, представено от жалбоподателя непосредствено преди съдебното заседание пред Общия съд. Той не отговорил и на довода за промяна в практиката на Комисията. Накрая, Общият съд не взел становище по доводите, изведени от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2223 [47].

88. Комисията иска шестото оплакване да бъде отхвърлено.

89. Що се отнася до писмото, видно от точки 17—22 от обжалваното съдебно решение, това доказателствено искане, представено от Република България в деня преди съдебното заседание пред Общия съд, е прието за допустимо, така че писмото на Комисията, получено от жалбоподателя на 12 май 2022 г., е представено в хода на устните състезания. След това писмото се споменава в мотивите на обжалваното съдебно решение, отнасящи се до анализа на първото основание пред Общия съд в точка 53, от който следва, че според преценката на Общия съд Република България не е обяснила как това писмо може да подкрепи нейните доводи. Следователно Общият съд е дал изцяло възможност на жалбоподателя да разбере причините, поради които не е уважил довода му.

[45] Вж. например точка 108 от жалбата до Общия съд.

[46] Както уточнява Република България в писмената си реплика.

[47] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 23 декември 2020 година за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 по отношение на сътрудничеството с Европейската прокуратура и ефективността на разследванията на Европейската служба за борба с измамите (ОВ L 437, 2020 г., стр. 49).

90. Също така, понеже според Общия съд Република България не е обяснила релевантността на това писмо за своята жалба, той не е изразил становище по въпроса за твърдяната промяна в практиката на Комисията.

91. Поради това, тъй като — както вече припомних [48] — Общият съд не е бил длъжен да се произнесе по всеки от доводите, изтъкнати от жалбоподателя в жалбата му, обжалваното съдебно решение съдържа всички необходими данни, за да позволи на Република България да се запознае с причините, поради които Общият съд не е уважил доводите ѝ, свързани с писмото и твърдяната промяна в практиката на Комисията. Ето защо Република България няма основание да поддържа, че Общият съд не е изпълнил задължението си за мотивиране.

92. Накрая, що се отнася до точка 48 от жалбата до Съда, налага се изводът, че Република България не е успяла да обясни ясно защо счита, че съображение 29 от Регламент 2020/2223 би могло да ѝ помогне да докаже, че обжалваното съдебно решение трябва да бъде отменено. Същият извод се налага за позоваването [49] от Република България на член 2 от този регламент, чийто предмет, изглежда, няма никакво отношение към настоящия спор [50]. Ето защо този довод не може да повлияе върху произнасянето по настоящото производство по обжалване.

93. Следователно оплакването, с което се твърди нарушение от Общия съд на задължението за мотивиране, трябва да бъде изцяло отхвърлено.

## V. Заключение

94. С оглед на всички изложени дотук съображения и без да се засяга разглеждането на второто основание, предлагам на Съда да отхвърли първото основание за обжалване.

[48] Вж. съдебната практика, посочена в точка 80 от настоящото заключение.

[49] Вж. точка 48 от жалбата пред Съда.

[50] Всъщност този член просто уточнява условията за влизане в сила на Регламент 2020/2223.