Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. BIONDI
fremsat den 6. marts 2025 [1]

Sag C-294/23 P

Republikken Bulgarien
mod

Europa-Kommissionen

»Appel – EGFL og ELFUL – forordning (EU) nr. 1306/2013 – udgifter, der er afholdt på en måde, der ikke er i overensstemmelse med EU-retten – efterprøvende regnskabsafslutning – artikel 52 – Kommissionens gennemførelsesafgørelse – artikel 54 – anmodning om tilbagebetaling – frist – afgørelse om, at beløb, der er bogført i Unionens budget, udelukkes fra finansiering fra Unionen i tilfælde af manglende overholdelse af den frist, inden for hvilken der skal anmodes om tilbagebetaling – ret til forsvar – begrundelsespligt – forpligtelse til at udvise omhu – princippet om loyalt samarbejde – princippet om god forvaltning – artikel 47 – kontrol på stedet«

1. Selv om ordsproget siger, at det, der er vel udtænkt, lader sig fremsige klart, er EU-lovgivningen på området for europæiske fonde undertiden en undtagelse fra denne regel.

2. I den foreliggende sag har Republikken Bulgarien nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 8. marts 2023 [2], Bulgarien mod Kommissionen, hvorved Retten frifandt Kommissionen i det søgsmål, som Republikken Bulgarien havde anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/261 af 17. februar 2021 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) [3], for så vidt som den vedrører visse udgifter afholdt af Republikken Bulgarien.

3. Denne afgørelse blev vedtaget af grunde, der vedrørte dels Republikken Bulgariens tilsidesættelse af forpligtelsen til at anmode modtagerne af de pågældende uretmæssigt udbetalte beløb om at tilbagebetale de nævnte udbetalinger inden for en frist på 18 måneder, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og nr. 485/2008 [4], dels den omstændighed, at den manglende inddrivelse ifølge

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – T-235/21 (herefter »den appellerede dom«, EU:T:2023:105).

[3] – EUT 2021, L 59, s. 10 (herefter »den omtvistede afgørelse«).

[4] – EUT 2013, L 347, s. 549.

Europa-Kommissionen udgjorde en uregelmæssighed eller forsømmelighed, der kunne tilregnes de bulgarske myndigheder som omhandlet i denne forordning. Den procedure, der førte til vedtagelsen af den nævnte afgørelse, var imidlertid blevet indledt på et andet grundlag, nemlig identifikationen af udgifter, der ikke var blevet afholdt i overensstemmelse med EU-retten.

4. Afgørelsen af den foreliggende appel vil kræve, at Domstolen beskæftiger sig med de indviklede forhold i forordning nr. 1306/2013 og præciserer de betingelser, hvorunder Kommissionen kan vedtage en gennemførelsesretsakt, der sanktionerer den pågældende medlemsstats åbenbare hensigt om ikke at overholde sin forpligtelse til at anmode om tilbagebetaling af beløb, der uretmæssigt er blevet debiteret EU-budgettet, når en sådan hensigt er blevet afsløret under den efterprøvende regnskabsafslutning.

I. Retsforskrifter

A. Forordning nr. 1306/2013

5. I forbindelse med denne appel er 36., 37. og 39. betragtning til samt artikel 1, artikel 2, stk. 1, litra g), artikel 7, stk. 1, artikel 47 og artikel 48, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1306/2013 relevante.

6. Desuden indeholder afdeling II i kapitel IV med overskriften »Afslutning« artikel 52 om efterprøvende regnskabsafslutning, som foreskriver følgende:

»1. Når Kommissionen konstaterer, at de udgifter, som er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 1, og artikel 5, ikke er afholdt i overensstemmelse med EU-retten, og for ELFUL med gældende EU-ret og national ret som omhandlet i artikel 85 i forordning (EU) nr. 1303/2013[5], vedtager [den] gennemførelsesretsakter, der afgør, hvilke beløb der skal udelukkes fra Unionens finansiering. Disse gennemførelsesretsakter vedtages efter rådgivningsproceduren i [a]rtikel 116, stk. 2.

2. Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, på grundlag af det regelstridige forholds konstaterede omfang. Kommissionen tager i den forbindelse hensyn til overtrædelsens art samt til den økonomiske skade, der er påført Unionen. Den skal basere sin udelukkelse på identifikation af uretmæssigt anvendte beløb og kan, hvis disse ikke kan identificeres med en i forhold til målet rimelig indsats, anvende ekstrapolerede korrektioner eller standardsatskorrektioner. Faste korrektioner anvendes kun, hvis det på grund af sagens omstændigheder, eller fordi medlemsstaten ikke har forelagt Kommissionen de nødvendige oplysninger, ikke er muligt med en i forhold til målet rimelig indsats at fastslå den økonomiske skade, der er påført Unionen, nærmere.

3. Inden vedtagelsen af enhver afgørelse om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen er nået frem til ved sin efterprøvning, samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages. I denne fase af proceduren får medlemsstaterne lejlighed til at

[5] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT 2013, L 347, s. 320).

påvise, at det faktiske omfang af den manglende overholdelse er mindre end det, der fremgår af Kommissionens vurdering.

Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der indledes en procedure med henblik på at forlige de respektive standpunkter inden for en frist på fire måneder. Medlemsstaten forelægger en rapport om resultaterne af denne procedure for Kommissionen. Kommissionen tager hensyn til henstillingerne i rapporten, inden den træffer afgørelse om afvisning af finansiering og anfører en begrundelse, hvis den beslutter ikke at følge disse henstillinger.

4. En afvisning af finansiering kan ikke vedrøre:

a) udgifter som omhandlet i artikel 4, stk. 1, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddeler den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterprøvning

[...]

5. Stk. 4 finder ikke anvendelse i tilfælde af:

a) uregelmæssigheder som omhandlet i afdeling III i dette kapitel

[...]«

7. Det fremgår af artikel 53, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1306/2013, at »Kommissionen vedtager gennemførelsesretsakter, der fastsætter regler for gennemførelsen af [...] den i artikel 52 omhandlede efterprøvende regnskabsafslutning med hensyn til de foranstaltninger, der skal træffes i forbindelse med vedtagelsen af afgørelsen og dens gennemførelse, herunder informationsudvekslingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne og de frister, der skal overholdes, samt den i samme artikel omhandlede forligsprocedure, herunder oprettelsen af forligsorganet, dets opgaver, sammensætning og arbejdsformer«.

8. Afdeling III i kapitel IV i forordning nr. 1306/2013 med overskriften »Uregelmæssigheder« indeholder en artikel 54 om »Fælles bestemmelser«, som i stk. 1, 2 og 5 bestemmer:

»1. For enhver uretmæssig betaling som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelighed anmoder medlemsstaterne støttemodtageren om tilbagebetaling inden for 18 måneder efter, at det betalingsorgan, der er ansvarligt for inddrivelsen, har godkendt og i givet fald modtaget en kontrolrapport eller et tilsvarende dokument, hvoraf det fremgår, at en uregelmæssighed har fundet sted. Det hertil svarende beløb skal samtidig med anmodningen om tilbagebetaling indføres i betalingsorganets debitorregnskab.

2. Hvis tilbagebetalingen ikke har fundet sted senest fire år efter datoen for tilbagebetalingsanmodningen eller senest otte år, hvis anmodningen bliver bragt for en national domstol, bæres 50% af de finansielle konsekvenser af den manglende tilbagebetaling af den pågældende medlemsstat og 50% af Unionens budget, uden at dette berører kravet om, at den pågældende medlemsstat skal fortsætte inddrivelsesprocedurerne i medfør af artikel 58.

Hvis det i forbindelse med inddrivelsesproceduren ved et administrativt eller retsligt instrument, som har endelig karakter, konstateres, at der ikke foreligger nogen uregelmæssighed, anmelder

den berørte medlemsstat til fondene den finansielle byrde, den har båret i henhold til første afsnit, som en udgift.

[...]

5. Kommissionen kan, forudsat at proceduren i artikel 52, stk. 3, er blevet fulgt, vedtage gennemførelsesretsakter, der fastsætter, at beløb, der er bogført i Unionens budget, udelukkes fra finansiering fra Unionen i følgende tilfælde:

a) hvis medlemsstaten ikke har overholdt de i stk. 1 omhandlede tidsfrister

[...]

c) hvis den mener, at uregelmæssighederne eller den manglende inddrivelse skyldes uregelmæssigheder eller forsømmelighed, der kan tilskrives de administrative myndigheder eller et andet officielt organ i den pågældende medlemsstat.

[...]«

B. Gennemførelsesforordning (EU) nr. 908/2014

9. Artikel 34 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 908/2014 af 6. august 2014 om gennemførelsesbestemmelser til [forordning nr. 1306/2013] for så vidt angår betalingsorganer og andre organer, økonomisk forvaltning, regnskabsafslutning, regler om kontroller, sikkerhedsstillelse og åbenhed[6], der har overskriften »Efterprøvende regnskabsafslutning«, foreskriver:

»1. For at kunne fastslå, hvilke beløb der skal udelukkes fra EU-finansieringen, når det konstateres, at udgifterne ikke er afholdt i overensstemmelse med EU-reglerne, anvender Kommissionen sine egne resultater og tager hensyn til de oplysninger, som medlemsstaterne stiller til rådighed for den, forudsat at disse oplysninger fremsendes inden de frister, som Kommissionen fastsætter for den efterprøvende regnskabsafslutningsprocedure, der gennemføres i henhold til artikel 52 i [forordning nr. 1306/2013] og i overensstemmelse med denne artikel.

2. Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt i overensstemmelse med EU-reglerne, meddeler den den pågældende medlemsstat sine resultater og angiver de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremover overholdes, sammen med den foreløbige grad af finansiel korrektion, som den i den fase af proceduren finder passende i forhold til sine resultater. Kommissionen meddeler også et tidspunkt for et bilateralt møde inden fem måneder efter udløbet af den svarfrist, som medlemsstaten får. Meddelelsen skal indeholde en henvisning til denne artikel.

[...]

[6] – EUT 2014, L 255, s. 59. Teksten i denne forordnings artikel 34 er blevet berigtiget flere gange [jf. bl.a. berigtigelsen i 2015 (EUT 2015, L 114, s. 25) samt artikel 1, stk. 6, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/56 af 12.1.2018, om ændring af forordning nr. 908/2014 (EUT 2018, L 10, s. 9)]

3. På det bilaterale møde søger de to parter at nå til enighed om de foranstaltninger, der skal træffes, og vurderingen af overtrædelsens omfang og den økonomiske skade, der er påført EU-budgettet.

[...]

Kommissionen meddeler inden seks måneder efter at have sendt referatet af det bilaterale møde formelt medlemsstaten sine konklusioner på grundlag af de oplysninger, som den har modtaget som led i proceduren for efterprøvende regnskabsafslutning. Denne meddelelse skal indeholde en evaluering af de udgifter, der skal udelukkes fra EU-finansiering i henhold til artikel 52 i [forordning nr. 1306/2013] og artikel 12 i [Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 907/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til forordning nr. 1306/2013 for så vidt angår betalingsorganer og andre organer, finansiel forvaltning, regnskabsafslutning, sikkerhedsstillelse og brug af euroen (EUT 2014, L 255, s. 18)]. Meddelelsen skal indeholde en henvisning til artikel 40, stk. 1, i nærværende forordning.

[...]

5. For at kunne anvende proceduren i stk. 3 og 4 inden de respektive frister skal Kommissionen have adgang til alle de oplysninger, der er relevante på det pågældende stadium af proceduren. Når Kommissionen finder, at den mangler oplysninger, kan den når som helst inden for fristerne jf. stk. 3 og 4:

a) udbede sig yderligere oplysninger fra medlemsstaten i en meddelelse, som medlemsstaten skal besvare inden to måneder efter modtagelsen heraf, og/eller

b) informere medlemsstaten om, at den har til hensigt at foretage et ekstra kontrolbesøg for at gennemføre de nødvendige kontroller.

De i stk. 3 og 4 angivne frister beregnes i så fald på ny enten fra Kommissionens modtagelse af de yderligere oplysninger, den har anmodet om, eller fra den sidste dag af det ekstra kontrolbesøg.

[...]

7. Kommissionen træffer om fornødent efter at have meddelt medlemsstaten sine konklusioner i henhold til artikel 34, stk. 3 eller 4, i nærværende forordning en eller flere beslutninger i henhold til artikel 52 i [forordning nr. 1306/2013] med henblik på at udelukke de udgifter, der er afholdt, uden at EU-reglerne er overholdt, fra EU-finansiering. Kommissionen kan iværksætte flere på hinanden følgende efterprøvende regnskabsafslutningsprocedurer, indtil medlemsstaten faktisk har iværksat de korrigerende foranstaltninger.

[...]«

10. Artikel 40 i gennemførelsesforordning nr. 908/2014 med overskriften »Forligsprocedure« bestemmer i stk. 1, første afsnit[7]:

»Hvis en medlemsstat ønsker at forelægge forligsorganet en sag, skal det ske senest 30 arbejdsdage efter modtagelsen af den formelle meddelelse fra Kommissionen, der er omhandlet i artikel 34, stk. 3, tredje afsnit, ved en begrundet forligsanmodning, der rettes til forligsorganets sekretariat.«

II. Sagens baggrund og den omtvistede afgørelse

11. Jeg henviser her til den appellerede doms præmis 2-14.

III. Sagen for Retten, den appellerede dom, sagen for Domstolen og parternes påstande

12. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. april 2021 anlagde Republikken Bulgarien sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, for så vidt som den i forhold til Republikken Bulgarien fastsatte en finansiel korrektion på 7 656 848,97 EUR.

13. Ved den appellerede dom forkastede Retten de fem anbringender, som Republikken Bulgarien havde fremsat for den[8], og frifandt dermed Kommissionen i det af Republikken Bulgarien anlagte søgsmål.

14. Den 8. maj 2023 har Republikken Bulgarien iværksat appel til prøvelse af den appellerede dom. Medlemsstaten har nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom i sin helhed, at der træffes endelig afgørelse i sagen, eller, subsidiært, at sagen hjemvises til Retten, samt at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

15. Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og om, at Republikken Bulgarien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

16. Republikken Bulgarien og Europa-Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet for Domstolen den 4. december 2024.

IV. Bedømmelse

17. Republikken Bulgarien har til støtte for appellen fremsat to anbringender.

18. Det første anbringende vedrører en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013 og artikel 34 i forordning nr. 908/2014, sammenholdt med artikel 52, stk. 1, og artikel 54, stk. 5, i forordning nr. 1306/2013, samt begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF, princippet om god forvaltningsskik og princippet om loyalt samarbejde, som førte til, at Retten fejlagtigt konkluderede, at Republikken Bulgariens ret til forsvar og proceduremæssige garantier, forpligtelsen til at begrunde Kommissionens afgørelser samt princippet om god forvaltningsskik og princippet om loyalt samarbejde var blevet overholdt. Republikken Bulgarien har inden for rammerne af dette første anbringende ligeledes foreholdt

[7] – Teksten i artikel 40, stk. 1, i gennemførelsesforordning nr. 908/2014 blev berigtiget i 2015 (jf. EUT 2015, L 114, s. 25).

[8] – For en fremstilling af disse anbringender henvises til den appellerede doms præmis 23.

Retten ikke at have begrundet den appellerede dom tilstrækkeligt og på passende vis, eftersom Retten ikke vurderede alle de relevante faktiske og retlige omstændigheder, som medlemsstaten fremlagde for den.

19. Det andet anbringende vedrører en retlig fejl, som Retten begik ved fortolkningen af artikel 54, stk. 5, litra a) og c), sammenholdt med artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, idet den fastslog, at fristen på 18 måneder var begyndt at løbe fra fremsendelsen af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)'s rapporter til Republikken Bulgarien.

20. Som Domstolen har anmodet om, vil dette forslag til afgørelse udelukkende vedrøre det første anbringende.

A. Det første anbringende

21. Den argumentation, som Republikken Bulgarien har fremført inden for rammerne af dette første anbringende, forekommer righoldig, men ustruktureret. Ikke desto mindre synes det muligt at forstå argumentationen som opdelt i seks klagepunkter, der skal omorganiseres.

22. Det første klagepunkt vedrører en fejlagtig fortolkning af dels artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013 og artikel 34 i gennemførelsesforordning nr. 908/2014, dels artikel 52, stk. 1, og artikel 54, stk. 5, i forordning nr. 1306/2013.

23. Det andet klagepunkt vedrører en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 47 i forordning nr. 1306/2013, for så vidt som Retten fastslog, at Kommissionen ikke var forpligtet til at foretage kontroller på stedet.

24. Det tredje klagepunkt vedrører en retlig fejl for så vidt angår Kommissionens overholdelse af retten til forsvar.

25. Det fjerde klagepunkt vedrører en retlig fejl ved fortolkningen af Kommissionens begrundelsespligt.

26. Det femte klagepunkt vedrører Rettens tilsidesættelse af sin begrundelsespligt, for så vidt som den ikke undersøgte den angivelige tilsidesættelse af den generelle pligt til at udvise omhu.

27. Det sjette klagepunkt vedrører Rettens tilsidesættelse af sin begrundelsespligt, idet den ikke bedømte eller kommenterede de beviser til støtte for beskyldningen om, at Kommissionen havde tilsidesat princippet om loyalt samarbejde og princippet om god forvaltningsskik, som var blevet fremlagt inden retsmødet.

28. I prioriteret rækkefølge vil jeg først behandle det første og det tredje klagepunkt samlet, inden jeg derefter og særskilt undersøger det andet, det fjerde og det femte klagepunkt, og endelig det sjette klagepunkt.

1. Det første og det tredje klagepunkt om en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 52 og 54 i forordning nr. 1306/2013 samt en retlig fejl ved fortolkningen af retten til forsvar under den administrative procedure

a) Sammenfatning af parternes argumenter

29. Hvad angår det første klagepunkt har Republikken Bulgarien gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 40-42 og 47-49 begik en retlig fejl og forvekslede den kontradiktoriske procedure i artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013, sammenholdt med artikel 34 i forordning nr. 908/2014, med den særskilte materielle begrundelse i artikel 54, stk. 5, i forordning nr. 1306/2013. Det var således med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 47-49 fastslog, at procedurefejlene i forbindelse med Kommissionens ændring af retsgrundlaget for den omtvistede finansielle korrektion, henset til fremsendelsen af skrivelsen og afholdelsen af det andet bilaterale møde, var blevet afhjulpet.

30. Republikken Bulgarien har gjort gældende, at pålæggelsen af en finansiel korrektion i henhold til artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 og pålæggelsen af en sådan korrektion i henhold til samme forordnings artikel 54, stk. 5, hviler på forskellige retsgrundlag, selv om disse to procedurer er underlagt den samme kontradiktoriske procedure, der er reguleret i artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013, sammenholdt med artikel 34 i forordning nr. 908/2014.

31. Kommissionens omtvistede afgørelse om udelukkelse fra finansiering burde derfor have været støttet på de samme grunde som dem, der lå til grund for indledningen af proceduren.

32. Retten fastslog således med urette i den appellerede doms præmis 42, at den anden indbydelse til et bilateralt møde kunne have tilpasset meddelelsen af konstateringerne i forhold til det nye retsgrundlag, der blev lagt til grund, eftersom det klart fremgik af artikel 54, stk. 5, at proceduren i artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013 var blevet fulgt.

33. Hvad angår det tredje klagepunkt har Republikken Bulgarien gjort gældende, at Kommissionen i forbindelse med den anden begrundelse for vedtagelse af gennemførelsesretsakter, der udelukker beløb fra EU-finansiering, der er fastsat i artikel 54 i forordning nr. 1306/2013, er forpligtet til at foretage de kontroller, der er omhandlet i denne bestemmelses stk. 4, med henblik på at sikre en korrekt anvendelse af den nævnte forordnings artikel 54, stk. 2. Artikel 54 bemyndiger Kommissionen til at vedtage gennemførelsesretsakter, der udelukker beløb fra EU-finansiering, selv om der ikke er foretaget kontrol på stedet, for så vidt som den kontradiktoriske procedure, der er fastsat i samme forordnings artikel 52, stk. 3, som sikrer, at medlemsstaten har mulighed for at udøve sin ret til forsvar, inden der træffes en afgørelse om udelukkelse, er blevet fulgt.

34. I replikken har Republikken Bulgarien redegjort for de indgreb, der blev gjort i denne medlemsstats ret til forsvar under den administrative procedure. Mens meddelelsen af konstateringerne som fastsat i artikel 34 i forordning nr. 908/2014 skulle give fuldkomment kendskab til Kommissionens forbehold med henblik på at opfylde sin advarselsfunktion, var Republikken Bulgarien således nødt til at påbegynde sit forsvar »i blinde«. Kommissionen nævnte ikke de bestemmelser i strukturlovgivningen, som den anså for eventuelt at være blevet tilsidesat af de betalinger, der var under undersøgelse, hvilket i øvrigt førte til de nationale domstoles annullation af de påbud om at indstille udbetalingen, som betalingsorganet havde udstedt. Fristen på 18 måneder til at anmode om tilbagebetaling bør først begynde at løbe fra den gennemførelsesafgørelse, hvorved Kommissionen præcist identificerer de betalinger, der skal

udelukkes fra EU-finansiering, for at give den pågældende medlemsstat tid til at reagere på et oplyst grundlag. Anvendelsen af artikel 54 i forordning nr. 1306/2013 med tilbagevirkende kraft gjorde det ikke muligt for Republikken Bulgarien at opfylde sine forpligtelser, idet gennemførelsesafgørelsen blev truffet på et tidspunkt, hvor fristen på 18 måneder næsten var udløbet. Den gjorde det heller ikke muligt for medlemsstaten at drage fordel af 50/50-reglen.

35. Kommissionen har gjort gældende, at disse klagepunkter er ugrundede.

b) Bedømmelse

36. De foreliggende klagepunkter rejser dels spørgsmålet om den eventuelle forbindelse mellem de procedurer, der blev indledt i henhold til artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, og dem, der blev indledt på grundlag af denne forordnings artikel 54, stk. 5, dels spørgsmålet om overholdelsen af Republikken Bulgariens ret til forsvar under den procedure, der gav anledning til vedtagelsen af den omtvistede afgørelse.

1) Forholdet mellem procedurer indledt i henhold til artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 og procedurer indledt på grundlag af samme forordnings artikel 54, stk. 5

37. Forordning nr. 1306/2013 indfører to former for regnskabsafslutning. Den første er regnskabsmæssig. Den er reguleret ved artikel 51 og finder sted hvert år. Den anden er den efterprøvende regnskabsafslutning, der er reguleret i artikel 52. Den foretages i henhold til stk. 1 i denne bestemmelse, når Kommissionen »konstaterer, at de udgifter, som er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 1, og artikel 5, *ikke er afholdt i overensstemmelse med EU-retten*« [9]. Kommissionen kan derefter vedtage gennemførelsesforanstaltninger, hvori der træffes afgørelse om at udelukke beløb, der ikke er afholdt i overensstemmelse kravene, fra EU-finansiering [10]. Artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013 fastsætter den procedure, der skal følges forud for »enhver afgørelse om afvisning af finansiering«.

38. Artikel 54 i forordning nr. 1306/2013 bestemmer i øvrigt, at medlemsstaterne for enhver uretmæssig betaling som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelighed skal anmode støttemodtageren om tilbagebetaling inden for 18 måneder efter, at det betalingsorgan, der er ansvarligt for inddrivelsen, har godkendt eller modtaget en kontrolrapport eller et tilsvarende dokument, hvoraf det fremgår, at en uregelmæssighed har fundet sted [11], og at det hertil svarende beløb samtidig med denne »anmodning« [12] skal indføres i betalingsorganets debitorregnskab.

[9] – Artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013. Min fremhævelse. Forordningens artikel 4, stk. 1, opregner de udgifter, der kan finansieres af EGFL, forudsat at de afholdes i overensstemmelse med EU-retten. Artikel 5 i nævnte forordning vedrører ELFUL. Eftersom det fremgår af den appellerede doms præmis 2, at kun udgifter knyttet til EGFL var omfattet af den af Kommissionen indledte procedure, vil jeg koncentrere mig om de bestemmelser, der vedrører denne fond, eller for så vidt som de finder anvendelse på den.

[10] – Som omhandlet i artikel 52, stk. 2, i forordning nr. 1306/2013.

[11] – Begyndelsestidspunktet for denne frist på 18 måneder drøftes i forbindelse med det andet appelanbringende, som dette særlige forslag til afgørelse ikke vedrører. Med forbehold af Domstolens klassificering af de to OLAF-rapporter, som Republikken Bulgarien modtog (jf. den appellerede doms præmis 5 og 8), vil jeg med henblik på behandlingen af dette anbringende begrænse mig til at påpege, at det følger af ordlyden af artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, at fristen på 18 måneder begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor de bulgarske myndigheder modtog en »kontrolrapport eller et tilsvarende dokument, hvoraf det fremgår, at en uregelmæssighed har fundet sted«.

[12] – Artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 forpligter således kun medlemsstaterne til at fremsætte en anmodning om tilbagebetaling. De frister, inden for hvilke tilbagebetalingen faktisk skal ske, er fastsat i artikel 54, stk. 2, i forordning nr. 1306/2013.

39. Begge disse trin (anmodning om tilbagebetaling/indførelse i debitorregnskabet) ligger forud for trinnet for tilbagebetaling som sådant [13]. Det er således klart et krav, at medlemsstaterne anmoder om tilbagebetaling inden for en frist på 18 måneder fra det tidspunkt, hvor de får underretning om, at der har fundet uretmæssige betalinger sted [14].

40. Det fremgår desuden lige så klart af ordlyden af artikel 54, stk. 5, i forordning nr. 1306/2013, at EU-lovgiver ikke har gjort eksistensen af en gennemførelsesafgørelse i henhold til denne forordnings artikel 52, stk. 1, til en forudgående forudsætning for en anmodning om tilbagebetaling. Det fremgår af denne artikel, at Kommissionen, »forudsat at proceduren i artikel 52, stk. 3, er blevet fulgt«, kan vedtage gennemførelsesretsakter, der fastsætter, at beløb, i forhold til hvilke den pågældende medlemsstat ikke har anmodet om tilbagebetaling, eller med hensyn til hvilke Kommissionen er af den opfattelse, at den manglende inddrivelse skyldes uregelmæssigheder eller forsømmelser, der kan tilskrives de nationale myndigheder [15], udelukkes fra EU-finansiering. Artikel 54 i forordning nr. 1306/2013 pålægger således Kommissionen at vedtage en gennemførelsesretsakt, hvorved den udelukker beløb fra EU-finansiering, fordi de nationale myndigheder ikke har anmodet om tilbagebetaling heraf inden for den fastsatte frist efter proceduren i forordningens artikel 52, stk. 3, uden på noget tidspunkt at kræve, at denne procedure først indledes efter en fuldstændig procedure, der er afsluttet, og som har ført til en gennemførelsesafgørelse, der udelukker uretmæssige betalinger fra EU-finansiering. Eftersom forpligtelsen til at anmode om tilbagebetaling opstår fra det tidspunkt, hvor disse myndigheder får kendskab til en kontrolrapport eller ethvert tilsvarende dokument, der gør opmærksom på en uregelmæssighed [16] hos de pågældende økonomiske aktører, er den procedure, der kan føre til vedtagelsen af en gennemførelsesretsakt, der fastsætter, at beløb, der er identificeret på grund af manglende anmodning om tilbagebetaling, udelukkes fra EU-finansiering, ikke nødvendigvis uløseligt forbundet med eller følger efter proceduren vedrørende identifikation af de berørte aktører og mistænkelige betalinger.

41. Det følger af ovenstående betragtninger, at en procedure, der giver anledning til vedtagelse af en gennemførelsesretsakt på grundlag af artikel 54, stk. 5, i forordning nr. 1306/2013, er en selvstændig procedure, som ikke nødvendigvis skal have været indledt efter en fuldstændig procedure, der fører til vedtagelsen af en gennemførelsesretsakt på grundlag af denne forordnings artikel 52, stk. 1. Henset til det mål om hurtig behandling, der forfølges med artikel 54 i forordning nr. 1306/2013, der er nævnt i den appellerede doms præmis 34 – hvilket, som Kommissionen har

[13] – Dette bekræftes af artikel 54, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1306/2013, som bestemmer, at tilbagebetalingen skal ske inden for en frist på otte år, hvis den er blevet anfægtet ved de nationale domstole, og af denne bestemmelses andet afsnit, som for sit vedkommende fastsætter muligheden for, at det ved et administrativt eller retsligt instrument, som har endelig karakter, konstateres, at der ikke foreligger nogen uregelmæssighed. I henhold til forordning nr. 1306/2013 skal anmodningen om tilbagebetaling fremsættes hurtigst muligt, idet prøvelsen af, om anmodningen er begrundet, udsættes til et senere stadium.

[14] – Om grunden til fristen på 18 måneder, jf. 37. betragtning til forordning nr. 1306/2013.

[15] – Jf. henholdsvis artikel 54, stk. 5, første afsnit, litra a) og c), i forordning nr. 1306/2013. De tre situationer, der er beskrevet i denne forordnings artikel 54, stk. 5, første afsnit, vedrører forskellige situationer (manglende anmodning om tilbagebetaling/beslutning om ikke at inddrive beløb, som ikke er begrundet i artikel 54, stk. 3, og forsømmelighed, der kan tilskrives de nationale myndigheder) og er alternative. Eftersom Republikken Bulgarien ikke har bestridt, at den ikke anmodede om tilbagebetaling inden for den fastsatte frist, er dens situation omfattet af denne bestemmelses litra a).

Jeg er imidlertid i tvivl om den henvisning til artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013, der foretages i forordningens artikel 54, stk. 5, andet afsnit, eftersom denne artikel 54, stk. 3, ikke vedrører den procedure, der skal følges. Jeg har vanskeligt ved at forstå, hvorfor artikel 54, stk. 5, andet afsnit, som angiveligt vedrører de tre situationer, der er omhandlet i stykkets første afsnit, alene kræver kontrol i henhold til artikel 54, stk. 3, som for deres vedkommende kun er relevante for det tilfælde, der omhandles i litra c) i dette første afsnit. Jeg spørger derfor mig selv, om der ikke er tale om en skrivefejl fra EU-lovgivers side, som snarere har haft til hensigt på ny at henvise til artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013, hvis indhold for sin del er klart proceduremæssigt.

[16] – Som defineret i artikel 2, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1306/2013, dvs. »enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade [Unionens] almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af [Unionen], enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for [Unionens] regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift« (jf. artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1)).

anført, ikke er blevet bestridt af Republikken Bulgarien – kan Kommissionen til enhver tid, så snart en tilsidesættelse af pligten til inddrivelse er fastslået, vedtage en gennemførelsesretsakt af denne grund, forudsat at proceduren i samme forordnings artikel 52, stk. 3, følges. Den tætte forbindelse mellem procedurerne for efterprøvende regnskabsafslutning og pligten til forfølgelse og inddrivelse i forbindelse med de finansielle konsekvenser af uregelmæssigheder, som medlemsstaterne måtte konstaterer, er allerede blevet fremhævet af Domstolen [17], ligesom denne allerede har fastslået, at manglende eller gentagne forsinkelser i inddrivelsen af fordringer gyldigt kan begrunde vedtagelsen af en korrektion [18].

42. Det følger af Rettens konstateringer, at den procedure, der følger af artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013, sammenholdt med artikel 34 i forordning nr. 908/2014, består af seks trin [19]. Kommissionen har fulgt alle disse trin.

43. Kun meddelelsen af de oprindelige konstateringer vedrørte den eneste begrundelse i artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013. I den appellerede doms præmis 41 anerkendte Retten i øvrigt, at »begrundelserne for den omtvistede finansielle korrektion, således som de er anført i den sammenfattende rapport og i den [omtvistede] afgørelse, kun delvist svarer til de begrundelser, der retfærdiggjorde indledningen af den omtvistede procedure for regnskabsafslutning, således som Kommissionen havde redegjort for i meddelelsen om konstateringerne«. Grundene til denne ændring af begrundelsen er imidlertid forklaret i nævnte doms præmis 43-46, som Republikken Bulgarien ikke har bestridt i forbindelse med sit første appelanbringende. Det følger i det væsentlige af disse præmisser, at Kommissionen først mindede denne medlemsstat om sin forpligtelse til inddrivelse fra det tidspunkt, hvor OLAF's første rapport blev bragt til dens kendskab, og at ændringen i Kommissionens holdning blev dikteret af Republikken Bulgariens egen reaktion på henvisningen til denne forpligtelse.

44. Republikken Bulgarien har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen var forpligtet til at genoptage proceduren fra begyndelsen, såfremt dens hensigt ændrede sig under proceduren, og hvis den i sidste ende agtede at vedtage en gennemførelsesafgørelse på grundlag af artikel 54, stk. 5, i forordning nr. 1306/2013.

45. En sådan fortolkning, som i øvrigt ikke støttes af selve ordlyden af denne bestemmelse, synes i øvrigt at være overdrevent formalistisk og lader til at se bort fra kravet om hurtig handling [20] – fra såvel Kommissionens som de nationale myndigheders side – når beløb uretmæssigt er blevet afholdt over Unionens budget. Det følger imidlertid af Domstolens praksis, således som Kommissionen har henvist til i retsmødet, at selv om Kommissionen i forholdet til medlemsstaterne er forpligtet til at overholde de betingelser, som den har pålagt sig selv ved gennemførelsesforordninger, kan medlemsstaterne ikke i deres forhold til Kommissionen indtage rent formalistiske standpunkter, når det fremgår af omstændighederne, at deres rettigheder fuldt ud er blevet beskyttet [21].

17 – Jf. dom af 31.1.2019, Grækenland mod Kommissionen (C-6/18 P, EU:C:2019:83, præmis 55).

18 – Jf. dom af 31.1.2019, Grækenland mod Kommissionen (C-6/18 P, EU:C:2019:83, præmis 57).

19 – Jf. den appellerede doms præmis 36.

20 – Som nævnt i den appellerede doms præmis 34. Jeg erindrer også om, at forvaltningen af EGFL's finansiering i henhold til Domstolens praksis er baseret på et gensidigt tillidsforhold mellem Kommissionen, forvaltningerne og de nationale myndigheder (jf. navnlig dom af 7.10.2004, Spanien mod Kommissionen, C-153/01, EU:C:2004:589, præmis 133).

21 – Jf. dom 24.1.2002, Finland mod Kommissionen (C-170/00, EU:C:2002:51, præmis 34), og af 7.10.2004, Spanien mod Kommissionen (C-153/01, EU:C:2004:589, præmis 93). Om overholdelsen af en sagsøgers ret til forsvar under den administrative procedure, jf. punkt 50 ff. i dette forslag til afgørelse.

46. Jeg gør i øvrigt opmærksom på, at den omtvistede afgørelse faktisk blev truffet efter udløbet af den frist på 18 måneder, inden for hvilken Republikken Bulgarien efter at have modtaget en kontrolrapport eller tilsvarende dokument, der gjorde opmærksom på uregelmæssigheder [22], forventedes at anmodede om tilbagebetaling hos støttemodtagerne og sørge for indførelse i betalingsorganets debitorregnskab, og at Republikken Bulgariens nægtelse heraf flere gange var blevet formaliseret skriftligt under den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede afgørelse. Under disse omstændigheder må beskyldningen om, at artikel 54 i forordning nr. 1306/2013 blev anvendt med tilbagevirkende kraft, og at den omtvistede afgørelse blev truffet inden udløbet af den frist, der er fastsat i denne bestemmelses stk. 1, forkastes.

47. For så vidt angår de vanskeligheder med hensyn til national ret, som Republikken Bulgarien har påberåbt sig, og som navnlig blev uddybet i retsmødet for Domstolen, konstaterer jeg, at EU-lovgiver ikke fandt, at sådanne vanskeligheder kunne foranledige de nationale myndigheder til *ikke at anmode om tilbagebetaling*, så snart det var nødvendigt. Derimod fastsætter artikel 54, stk. 2, i forordning nr. 1306/2013 en mulig forlængelse af den frist, inden for hvilken *inddrivelsen rent faktisk skal finde sted*, såfremt der indledes en retssag med henblik på at anfægte den.

48. Selv om Republikken Bulgarien således med rette har gjort gældende, at den ikke var forpligtet til at anmode om tilbagebetaling umiddelbart efter fremsendelsen eller modtagelsen af de ovenfor nævnte dokumenter [23], synes den imidlertid at sammenblande *forpligtelsen til at anmode om tilbagebetaling* med *effektiviteten af inddrivelsen*.

49. Det følger af disse betragtninger, at klagepunktet om, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 42 at fastslå, at der i kraft af indbydelsen til et andet bilateralt møde blev foretaget en tilpasning af konstateringerne som omhandlet i artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013, sammenholdt med artikel 34 i gennemførelsesforordning nr. 908/2014, skal forkastes.

2) Republikken Bulgariens ret til forsvar under den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede afgørelse

50. Hvad angår påstanden om tilsidesættelse af retten til forsvar konstaterer jeg, at Retten korrekt henviste til den relevante retspraksis i den appellerede doms præmis 31, og navnlig at overholdelsen af retten til forsvar i forbindelse med procedurer vedrørende EGFL kræver, at den endelige afgørelse vedrørende regnskabsafslutningen træffes efter en særlig kontradiktorisk sagsbehandling, hvorunder de pågældende medlemsstater skal sikres fuld garanti for at kunne fremføre alle deres synspunkter.

51. Jeg skal ligeledes påpege, at den faktuelle beskrivelse af den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede afgørelse [24], viser, at OLAF's første rapport blev fremsendt til Republikken Bulgarien den 19. januar 2018. Forpligtelsen til at anmode om tilbagebetaling inden for en frist på 18 måneder blev nævnt af Kommissionen for første gang i dens indkaldelse til et andet bilateralt møde den 7. maj 2018, hvori artikel 54 i forordning nr. 1306/2013 nævnes, og derefter i forbindelse med hvert af de efterfølgende trin, herunder under forligsproceduren. Navnlig blev det allerede i den officielle meddelelse af 19. november 2019 [25] konstateret, at Republikken

[22] – Dvs. de to rapporter fra OLAF, der blev fremsendt henholdsvis den 19.1.2018 og den 3.9.2018. Den omtvistede afgørelse er dateret den 17.2.2021.

[23] – Da denne anmodning skal foretages inden for en frist på 18 måneder; jf. artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013.

[24] – Jf. den appellerede doms præmis 2-14.

[25] – Jf. den appellerede doms præmis 10.

Bulgarien hverken havde anmodet om tilbagebetaling eller indført det hertil svarende beløb i debitorregnskabet, og det blev allerede foreslået, at 7 656 848,97 EUR blev udelukket fra finansiering gennem EGFL, eftersom det nationale forvaltnings- og kontrolsystem ikke var i overensstemmelse med de EU-retlige krav.

52. Republikken Bulgarien har, som den har bekræftet i retsmødet som svar på et spørgsmål fra Domstolen, gjort gældende, at den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, og Rettens fortolkning heraf er baseret på en tilsidesættelse af Republikken Bulgariens ret til forsvar, for så vidt som de ikke gjorde det muligt for medlemsstaten at drage fordel af 50/50-reglen[26]. Det må imidlertid konstateres, at Republikken Bulgarien har misforstået betydningen af artikel 54, stk. 2, i forordning nr. 1306/2013, der, som det klart fremgår af bestemmelsens ordlyd, og som Kommissionen har anført under retsmødet, ikke kan finde anvendelse, når en anmodning om tilbagebetaling ikke er blevet fremsat af den pågældende medlemsstat.

53. Det samme gælder, når Republikken Bulgarien har gjort gældende, at Kommissionen inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 54 i forordning nr. 1306/2013 er forpligtet til at foretage de kontroller, der er omhandlet i denne forordnings artikel 54, stk. 4, og at Kommissionen ved ikke at foretage sådanne kontroller har tilsidesat Republikken Bulgariens ret til forsvar. Ud over at de præmisser i den appellerede dom, som Republikken Bulgarien har henvist til i sin argumentation, ikke nævner denne bestemmelse, skal det påpeges, at dette stk. 4 henviser til artikel 54, stk. 2, i forordning nr. 1306/2013 og vedrører de finansielle konsekvenser, som medlemsstaten må bære som følge af en tilbagebetaling, der ikke har fundet sted inden for en frist på fire eller otte år *efter, at der blev fremsat en anmodning om tilbagebetaling*. Jeg må imidlertid gentage, at en sådan anmodning ganske enkelt ikke foreligger her.

54. Hvad angår påstanden om, at ændringen af retsgrundlaget under proceduren tvang Republikken Bulgarien til at forsvare sig »i blinde«, henviser jeg til den detaljerede beskrivelse af den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, således som den er gengivet i den appellerede doms præmis 2-14, og hvoraf det bl.a. fremgår, at spørgsmålet om tilbagesøgning var kernen i alle de udvekslinger med Kommissionen, der fulgte efter indbydelsen til et andet bilateralt møde.

55. Det var derfor ligeledes med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 49 konkluderede, at der ikke forelå en tilsidesættelse af retten til forsvar, idet den implicit, men nødvendigvis, henset til henvisningen til retspraksis i den appellerede doms præmis 31, fastslog, at den omtvistede afgørelse var blevet vedtaget efter en særlig kontradiktorisk sagsbehandling, hvorunder Republikken Bulgarien havde haft fuld garanti for at kunne fremføre sit synspunkt for så vidt angår spørgsmålet om den manglende anmodning om tilbagebetaling.

3) Konklusion

56. Det første og det tredje klagepunkt skal forkastes som ugrundede.

[26] – Denne bestemmelse fastsætter, at hvis tilbagebetalingen ikke har fundet sted senest 4 år efter datoen for tilbagebetalingsanmodningen eller senest 8 år, hvis den nævnte anmodning bliver bragt for en national domstol, bæres 50% af de finansielle konsekvenser af den manglende tilbagebetaling af den pågældende medlemsstat og 50% af Unionens budget.

2. Det andet klagepunkt om en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 47 i forordning nr. 1306/2013 for så vidt angår den manglende kontrol på stedet

57. Republikken Bulgarien har gjort gældende, at Kommissionen for at vedtage en afgørelse i henhold til artikel 52 i forordning nr. 1306/2013 var forpligtet til at foretage kontroller på stedet og tilstrækkeligt tidligt give den berørte medlemsstat meddelelse herom i overensstemmelse med, hvad der er fastsat i forordningens artikel 47[27]. Republikken Bulgarien har foreholdt Retten, at den ikke undersøgte de fremlagte beviser med henblik på at vurdere, om Kommissionen tilstrækkeligt tidligt inden kontrollen på stedet havde givet den meddelelse i forbindelse med indledningen af proceduren i henhold til artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013, sammenholdt med forordningens artikel 52, stk. 1, således som det kræves i henhold til forordningens artikel 47, stk. 2.

58. Kommissionen har gjort gældende, at det andet klagepunkt skal forkastes.

59. Det fremgår af appelskriftets punkt 33, at Republikken Bulgarien »er af den opfattelse, at Kommissionen for at vedtage en afgørelse i henhold til artikel 52 [i forordning nr. 1306/2013] i den foreliggende sag burde have foretaget en kontrol på stedet i medlemsstaten i henhold til artikel 47 og efter denne mission på grundlag af [denne forordnings] artikel 52, stk. 1, [...] have vedtaget en gennemførelsesafgørelse om fastsættelse af det beløb, der skulle udelukkes fra EU-finansiering på grundlag af sine egne konstateringer, eller underrette medlemsstaten om, at undersøgelsen blev afsluttet«.

60. Republikken Bulgarien har ikke identificeret de passager i den appellerede dom, hvori Retten angiveligt anlagde en urigtig fortolkning af artikel 47 i forordning nr. 1306/2013. Den appellerede dom indeholder ingen spor af drøftelser vedrørende denne bestemmelse. Samtidig må jeg konstatere, at Republikken Bulgarien ikke har anfægtet den appellerede doms præmis 23, hvori Retten angav de anbringender, der var blevet fremført for den, og som ikke indeholder nogen henvisning til denne artikel 47. Jeg tilslutter mig derfor Kommissionens synspunkt om, at Republikken Bulgarien ikke i forbindelse med appellen kan foreholde Retten, at den ikke behandlede dette spørgsmål. Henset til de begrænsninger, der er forbundet med Domstolens kompetence under en appelsag, og som er bundet af grænserne for den retlige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender og klagepunkter, som blev behandlet for Retten[28], kan Republikken Bulgarien ikke for første gang for Domstolen fremføre et klagepunkt, der ikke er blevet fremført for Retten.

61. Hvad angår kritikken af Retten for ikke at have undersøgt de beviser, der ville have gjort det muligt for den at vurdere, om betingelsen om kontrol på stedet var opfyldt, har Republikken Bulgarien ikke underbygget sin beskyldning med nogen præcis angivelse af de nævnte beviselementer, som Retten fik fremlagt, uden at sidstnævnte tog hensyn til dem.

62. Umiddelbart kan dette klagepunkt derfor afvises.

[27] – Artikel 47, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 bestemmer, at »[m]ed forbehold af de kontroller, som medlemsstaterne gennemfører i henhold til nationale [...] bestemmelser [...], kan Kommissionen foretage kontrol på stedet i medlemsstaterne«. Denne bestemmelses stk. 2, første afsnit, bestemmer, at »Kommissionen giver tilstrækkeligt tidligt meddelelse inden kontrollen på stedet til den pågældende medlemsstat«.

[28] – Blandt de seneste udtryk for dette velkendte krav, jf. f.eks. dom af 26.9.2024, JCDecaux Street Furniture Belgium mod Kommissionen (C-710/22 P, EU:C:2024:787, præmis 33), og domme af 4.10.2024, Aeris Invest mod Kommissionen og CRU (C-535/22 P, EU:C:2024:819, præmis 253) og thyssenkrupp mod Kommissionen (C-581/22 P, EU:C:2024:821, præmis 123).

63. Republikken Bulgarien har imidlertid i replikken forklaret, at det foreliggende klagepunkt skal forstås i en bredere sammenhæng med dens bevisførelse, der søger at fastslå forskellen i karakter mellem procedurer, der er baseret på artikel 52 i forordning nr. 1306/2013, og dem, der er baseret på denne forordnings artikel 54. Vedtagelsen af en gennemførelsesafgørelse i henhold til denne første bestemmelse kræver kontroller på stedet, hvilket Republikken Bulgarien med rette kunne forvente.

64. Selv hvis Domstolen beslutter at realitetsbehandle det foreliggende klagepunkt – idet den, som Republikken Bulgarien har gjort gældende, lægger til grund, at der er tale om et nyt argument, der er fremført i forbindelse med Rettens stillingtagen [29] – kan Republikken Bulgarien ikke heraf drage nogen brugbar konklusion med henblik på nærværende appel, eftersom den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, fra indbydelsen til det andet bilaterale møde skal anses for en procedure i henhold til artikel 54, stk. 5, i forordning nr. 1306/2013.

65. Hvad endvidere angår den angivelige forpligtelse til at foretage kontrol på stedet, når Kommissionen beslutter at indlede en procedure i henhold til artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 med henblik på vedtagelse af en gennemførelsesafgørelse som sådan, er jeg enig med Kommissionen og vil begrænse mig til for det første at konstatere, at det klart fremgår af ordlyden af artikel 47 i forordning nr. 1306/2013 [30], at kontrol på stedet blot er en mulighed [31], for det andet, at det intetsteds fremgår, at indledningen af en procedure i henhold til artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 er betinget af gennemførelsen af sådanne kontroller, og for det tredje, at en sådan konstatering ikke drages i tvivl af en læsning af artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013, der henviser til »de resultater, som Kommissionen er nået frem til ved sin efterprøvning«, uden at der etableres systematiske forbindelser mellem denne efterprøvning og tilrettelæggelsen af kontroller på stedet [32].

66. Følgelig skal dette klagepunkt, såfremt det antages til realitetsbehandling, forkastes som ugrundet.

3. Det fjerde klagepunkt om en retlig fejl ved fortolkningen af Kommissionens begrundelsespligt

67. Hvad angår det fjerde klagepunkt har Republikken Bulgarien gjort gældende, at det var med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 61 og 62 fastslog, at begrundelsespligten som følge af Republikken Bulgariens deltagelse i den kontradiktoriske procedure, der er fastsat i artikel 52, stk. 3, i forordning nr. 1306/2013, var blevet overholdt.

68. Kommissionen fremsendte ikke nogen meddelelse, hvorved medlemsstaten blev underrettet om dens konklusioner i henhold til artikel 54, stk. 5, i forordning nr. 1306/2013, som var udarbejdet efter de i denne artikels stk. 4 omhandlede kontroller, i strid med, hvad der kræves i

[29] – Jf. dom af 19.12.2019, HK mod Kommissionen (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, præmis 27), som Republikken Bulgarien har henvist til. I det foreliggende tilfælde drejer det sig om Rettens fastslåelse af, at meddelelsen af konstateringerne kunne tilpasses (jf. den appellerede doms præmis 42). Jeg henviser således også til punkt 43 ff. i dette forslag til afgørelse.

[30] – Jf. fodnote 23 i dette forslag til afgørelse.

[31] – »[...] Kommissionen [*kan*] foretage kontrol på stedet i medlemsstaterne« (min fremhævelse). Det er først, når Kommissionen beslutter at foretage kontrol på stedet, at den i henhold til artikel 47, stk. 2, i forordning nr. 1306/2013 er forpligtet til tilstrækkeligt tidligt at give den pågældende medlemsstat meddelelse herom.

[32] – Som Kommissionen med rette har gjort gældende, beskriver artikel 48, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 Kommissionens kontrol på stedet som et af de midler – og ikke det eneste middel – der står til dens rådighed med henblik på at indhente de oplysninger, der er nødvendige for dens kontrol.

henhold til artikel 34 i gennemførelsesforordning nr. 908/2014. Kommissionen kan ikke ændre retsgrundlaget under sagsbehandlingen. Denne fremgangsmåde gjorde det ikke muligt for Republikken Bulgarien at forstå de reelle grunde til, at proceduren var indledt, hvilke heller ikke fremgik af den omtvistede afgørelse.

69. Kommissionen har gjort gældende, at det fjerde klagepunkt skal forkastes.

70. Det fremgår af de præmisser i den appellerede dom, som dette klagepunkt vedrører, at Kommissionen først nævnte artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 i forbindelse med indbydelsen til det andet bilaterale møde. Retten bemærkede ikke desto mindre, at Republikken Bulgarien var blevet inddraget i den omtvistede afgørelses tilblivelse, og at den havde haft mulighed for at drøfte spørgsmålet om inddrivelse af fordringer ved flere lejligheder inden vedtagelsen af den omtvistede afgørelse [33]. Retten konkluderede på denne baggrund, at Republikken Bulgarien ikke med føje kunne gøre gældende, at medlemsstaten hverken havde fået meddelelse om eller havde været i stand til at forstå grundene til, at Kommissionen agtede at pålægge medlemsstaten den omtvistede finansielle korrektion [34].

71. Forud for disse præmisser i den appellerede dom blev der i samme doms præmis 57-60 henvist til den relevante retspraksis vedrørende Kommissionens begrundelsespligt. Republikken Bulgarien har ikke bestridt rækkevidden af begrundelsespligten som anført i disse præmisser.

72. Retten præciserede således i den appellerede doms præmis 60 Domstolens relevante praksis, der specifikt vedrører de betingelser, hvorunder begrundelsen af en afgørelse fra Kommissionen, hvorved denne afslår at lade den pågældende fond afholde en del af de anmeldte udgifter, anses for at være tilstrækkelig. Den fastslog dels, at disse afgørelser skal træffes på grundlag af en sammenfattende rapport og en skriftveksling mellem Kommissionen og denne medlemsstat, dels, at begrundelsespligten er opfyldt, når denne medlemsstat først har været snævert inddraget i afgørelsens tilblivelse, og dernæst, når den således kendte grundene til, at Kommissionen havde besluttet, at det pågældende beløb ikke skulle afholdes af den omhandlede fond. Retten efterprøvede derefter, om disse to betingelser var opfyldt i den foreliggende sag.

73. For at konkludere, at Republikken Bulgarien havde været snævert inddraget i afgørelsens tilblivelse, henviste Retten til præmis 38-40 i sin dom – som ikke er blevet anfægtet [35] – hvoraf det i første række fremgår, at der i indbydelsen til et andet bilateralt møde rettet til medlemsstaten henvises til artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, at det i anden række fremgik af den endelige udtalelse, der blev fremsendt til Republikken Bulgarien, at Kommissionen havde til hensigt at fastholde sin hensigt om at pålægge en finansiel korrektion på grundlag af denne forordnings artikel 54, stk. 5, litra a) og c), og i tredje række, at selv om den omtvistede afgørelse generelt henviste til denne forordnings artikel 52 i den tabel, der var vedlagt som bilag til den nævnte afgørelse, i den del, der vedrørte Bulgarien, fremgik den manglende inddrivelse klart af kolonnen »Begrundelse« [36]. Det skal tilføjes, således som Kommissionen med

[33] – Jf. den appellerede doms præmis 61.

[34] – Jf. den appellerede doms præmis 62.

[35] – Republikken Bulgarien har i øvrigt i appelskriftets punkt 24 anerkendt, at konstateringerne i den appellerede doms præmis 40 er korrekte.

[36] – Jf. henholdsvis den appellerede doms præmis 39, 40 og 41.

rette har gjort gældende, at Republikken Bulgarien ikke synes at bestride den omstændighed, at den sammenfattende rapport selv udtrykkeligt henviser til artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 [37].

74. Den tætte inddragelse af Republikken Bulgarien under hele den beslutningsproces, der førte til den omtvistede afgørelse, fremgår således klart af Rettens konstateringer. Det var således uden at begå en retlig fejl, at Retten kunne fastslå, at Republikken Bulgarien, henset til den måde, hvorpå den administrative procedure var forløbet, allerede efter indbydelsen til det andet bilaterale møde [38] regelmæssigt var blevet underrettet om Kommissionens hensigt om og derefter afgørelse om at udelukke visse beløb fra EU-finansiering som følge af Republikken Bulgariens fortsatte nægtelse af at anmode om tilbagebetaling af de pågældende beløb [39].

75. Det følger logisk set ligeledes af denne nægtelse, at det ikke virker overbevisende, når Republikken Bulgarien hævder ikke at have kendt til grundene til, at Kommissionen besluttede at udelukke de pågældende beløb fra EU-finansiering.

76. Retten begik således ikke en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionen ikke havde tilsidesat sin begrundelsespligt. På denne baggrund skal dette klagepunkt forkastes som ugrundet.

4. Det femte klagepunkt om manglende undersøgelse af den generelle forpligtelse til at udvise omhu, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU

77. Hvad angår det femte klagepunkt har Republikken Bulgarien foreholdt Retten, at den undlod at efterprøve, om Kommissionen havde overholdt den generelle pligt til at udvise omhu, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, idet Kommissionen handlede for tidligt ved at vedtage den omtvistede afgørelse. Efter at have modtaget OLAF's endelige rapporter burde Kommissionen således først have fremsendt dem til medlemsstaten med en henstilling om at træffe korrigerende foranstaltninger og derefter have kontrolleret, at artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 var blevet overholdt, inden den vedtog en gennemførelsesafgørelse på grundlag af denne forordnings artikel 54, stk. 5, litra a) og c).

78. Kommissionen har gjort gældende, at dette klagepunkt skal forkastes.

79. Det skal indledningsvis præciseres, at Retten korrekt henviste til rækkevidden af forpligtelsen til at inddrive uretmæssigt udbetalte beløb, da den fastslog, at en sådan forpligtelse »for så vidt angår finansiering af den fælles landbrugspolitik er udtryk for den generelle pligt til at udvise omhu, der er fastlagt ved artikel 4, stk. 3, TEU«, og at den »indebærer, at de nationale myndigheder foretager inddrivelser hurtigt og i god tid samt ved anvendelse af de til rådighed værende midler for at sikre beskyttelsen af disse interesser« [40]. Det lader til, at dette klagepunkt snarere skal fortolkes således, at det herved foreholdes Retten, at den ikke tog stilling til de argumenter, der blev fremført i første instans, og dermed svarer til en påberåbelse af en tilsidesættelse af den begrundelsespligt, der påhviler Retten [41].

[37] – Kommissionen fremlagde denne sammenfattende rapport for Retten i forbindelse med sit svarskrift (jf. bilag B.1 til det nævnte indlæg). Kommissionen har ligeledes citeret et uddrag heraf i punkt 16 i sit svarskrift i forbindelse med denne appel. Der henvises hertil i den appellerede doms præmis 41.

[38] – Jf. den appellerede doms præmis 6.

[39] – Dette bekræftes ligeledes af beskrivelsen af de forskellige trin i proceduren, således som de bl.a. er beskrevet i den appellerede doms præmis 9, 10 og 12.

[40] – Jf. den appellerede doms præmis 88 og den deri nævnte retspraksis.

[41] – Jf. dom af 12.12.2024, DD mod FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, præmis 58).

80. Ifølge fast retspraksis har den begrundelsespligt, der påhviler Retten, til formål at gøre det muligt for de berørte parter at få kendskab til grundene til, at den har afsagt den pågældende dom, og for Domstolen at råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret [42]. Det påhviler ikke Retten i sin fremstilling udtømmende og et for et at behandle alle de argumenter, der er fremført af parterne i sagen, og begrundelsen kan fremgå indirekte, forudsat at de berørte parter kan få kendskab til begrundelsen for, at Retten ikke har godtaget deres argumenter, og således, at Domstolen kan råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret [43].

81. Jeg må indledningsvis konstatere, at fremstillingen af anbringenderne i søgsmålet for Retten, således som den fremgår af den appellerede doms præmis 23, ikke er blevet anfægtet af Republikken Bulgarien i forbindelse med appellen.

82. Den argumentation, som Republikken Bulgarien fremførte for Retten i forbindelse med spørgsmålet om tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde, var ikke selvstændig [44], men fremstod tværtimod som en konsekvens af den angivelige tilsidesættelse af den procedure, som burde have ført til vedtagelsen af den omtvistede afgørelse. Retten kunne derfor med rette undersøge dette klagepunkt i forbindelse med undersøgelsen af det første anbringende, som den havde omdøbt det til.

83. Republikken Bulgariens argumentation var derudover kendetegnet ved, at den var særdeles kortfattet [45]. Man kan imidlertid ikke foreholde Retten, at den har besvaret en kortfattet argumentation på kortfattet vis.

84. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, kunne Retten således i den appellerede doms præmis 49 fastslå, at »[f]or så vidt som Kommissionens standpunkt med hensyn til den nødvendige tilbagebetaling af de omtvistede udgifter var blevet meddelt Republikken Bulgarien forud for det andet bilaterale møde, og eftersom alle spørgsmålene vedrørende anvendelsen af artikel 54 i forordning nr. 1306/2013 [...] blev drøftet under hele proceduren for regnskabsafslutning, herunder ved forligsorganet, kan det [...] ikke lægges til grund, at Republikken Bulgariens processuelle rettigheder er blevet tilsidesat, lige så lidt som [...] princippet om loyalt samarbejde [...]«.

85. Det er åbenbart, at Retten herved tog stilling til kernen i den argumentation, der er fremført i stævningens punkt 104-108 [46], eftersom Republikken Bulgarien heri gjorde gældende, at det var på grund af tilsidesættelsen af medlemsstatens processuelle rettigheder i henhold til artikel 54 i forordning nr. 1306/2013, at princippet om loyalt samarbejde var blevet tilsidesat.

86. Det femte klagepunkt skal derfor forkastes som ugrundet.

[42] – Jf. dom af 7.6.2018, Equipolymers m.fl. mod Rådet (C-363/17 P, EU:C:2018:402, præmis 45).

[43] – Jf. dom af 12.12.2024, DD mod FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).

[44] – Jeg henviser her til overskriften på det første anbringende, således som den fremgår af stævningen.

[45] – Jf. f.eks. stævningens punkt 108.

[46] – Som Republikken Bulgarien har præciseret i replikken.

5. Det sjette klagepunkt om Rettens tilsidesættelse af begrundelsespligten

87. Republikken Bulgarien har foreholdt Retten at have givet en utilstrækkelig begrundelse for dommen, der i det væsentlige hviler på tre argumenter. Retten tog således hverken hensyn til eller vurderede den skrivelse fra Kommissionen, som Republikken Bulgarien fremlagde umiddelbart inden retsmødet for Retten. Retten besvarede heller ikke argumentet om, at Kommissionen havde ændret praksis. Endelig tog Retten ikke stilling til argumenterne vedrørende forordning (EU, Euratom) 2020/2223 [47].

88. Kommissionen har gjort gældende, at det sjette klagepunkt skal forkastes.

89. Hvad angår skrivelsen fremgår det af den appellerede doms præmis 17-22, at dette bevis, som Republikken Bulgarien fremlagde dagen før retsmødet for Retten, blev antaget til realitetsbehandling, således at den skrivelse fra Kommissionen, som medlemsstaten modtog den 12. maj 2022, blev fremlagt under retsforhandlingerne. Denne skrivelse er dernæst omtalt i den appellerede doms begrundelse, som vedrører analysen af det første anbringende for Retten i præmis 53, hvoraf det fremgår, at Republikken Bulgarien ifølge Rettens vurdering ikke havde forklaret, hvorledes denne skrivelse kunne støtte dens argumentation. Herved satte Retten fuldt ud Republikken Bulgarien i stand til at forstå grundene til, at den ikke tog medlemsstatens argument til følge.

90. Det var ligeledes, fordi Republikken Bulgarien ifølge Retten ikke forklarede, hvorledes denne skrivelse var relevant for medlemsstatens søgsmål, at Retten ikke tog stilling til spørgsmålet om den angivelige ændring i Kommissionens praksis.

91. Eftersom det som nævnt [48] ikke var et krav, at Retten tog stilling til hvert enkelt af de argumenter, som Republikken Bulgarien fremførte i forbindelse med sit søgsmål, indeholdt den appellerede dom således de fornødne oplysninger til, at Republikken Bulgarien kunne få kendskab til grundene til, at Retten ikke tog dens argumenter vedrørende Kommissionens skrivelse og angivelige praksisændring til følge. Republikken Bulgarien kan derfor ikke med føje gøre gældende, at Retten tilsidesatte sin begrundelsespligt.

92. Hvad endelig angår appellens punkt 48 skal det fastslås, at Republikken Bulgarien ikke klart har redegjort for grundene til, at den er af den opfattelse, at 29. betragtning til forordning nr. 2020/2223 kan hjælpe den med at godtgøre, at den appellerede dom skal ophæves. Den samme konklusion gør sig gældende med hensyn til Republikken Bulgariens påberåbelse [49] af denne forordnings artikel 2, hvis genstand intet har at gøre med den foreliggende tvist [50]. Et sådant argument synes derfor ikke at kunne påvirke afgørelsen af den foreliggende appel.

93. Det er derfor hele klagepunktet om Rettens tilsidesættelse af begrundelsespligten, der skal forkastes.

[47] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 23.12.2020 om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, for så vidt angår samarbejdet med Den Europæiske Anklagemyndighed og effektiviteten af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svigs undersøgelser (EUT 2020, L 437, s. 49).

[48] – Jf. den retspraksis, der henvises til i punkt 80 i dette forslag til afgørelse.

[49] – Jf. appelskriftets punkt 48.

[50] – Denne artikel præciserer nemlig blot betingelserne for ikrafttrædelsen af forordning 2020/2223.

V. Forslag til afgørelse

94. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger og med forbehold af undersøgelsen af det andet anbringende foreslår jeg, at Domstolen forkaster det første appelanbringende.