JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANDREA BIONDI
6 päivänä maaliskuuta 2025[1] [i]

Asia C-294/23 P

Bulgarian tasavalta
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku – Maataloustukirahasto ja maaseuturahasto – Asetus (EU) N:o 1306/2013 – Unionin oikeuden vastaisesti toteutetut menot – Sääntöjenmukaisuuden tarkastaminen – 52 artikla – Komission täytäntöönpanopäätös – 54 artikla – Perintäpyyntö – Määräajat – Päätös jättää unionin talousarvioon otetut määrät unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettäessä noudattamatta määräaikaa, jonka kuluessa tuki on pyydettävä takaisin – Puolustautumisoikeudet – Perusteluvelvollisuus – Huolellisuusvelvollisuus – Vilpittömän yhteistyön periaate – Hyvän hallinnon periaate – 47 artikla – Paikalla tehtävät tarkastukset

1. Vaikka sanonta kuuluu, että hyvin suunniteltu on ilmaistu selkeästi, unionin rahastoja koskeva unionin lainsäädäntö on toisinaan poikkeus tästä säännöstä.

2. Bulgarian tasavalta vaatii käsiteltävässä asiassa, että unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen 8.3.2023 antaman tuomion Bulgaria v. komissio,[2] jolla hylättiin perusteettomana sen SEUT 263 artiklan nojalla nostama kanne, jossa vaadittiin kumottavaksi Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle 17.2.2021 annettu komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2021/261[3] siltä osin kuin se koskee tiettyjä Bulgarian tasavallan toteuttamia menoja.

3. Tämä päätös annettiin perusteilla, jotka liittyivät yhtäältä siihen, ettei Bulgarian tasavalta noudattanut velvollisuuttaan vaatia aiheettomasti suoritettuja maksuja takaisin tuensaajilta yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013[4] säädetyssä 18 kuukauden määräajassa, ja toisaalta siihen, että Euroopan komission mukaan tämä takaisin perimättä jättäminen merkitsi Bulgarian

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] T-235/21, EU:T:2023:105 (jäljempänä valituksenalainen tuomio).

[3] EUVL 2021, L 59, s. 10 (jäljempänä riidanalainen päätös).

[4] EUVL 2013, L 347, s. 549.

viranomaisista johtuvaa sääntöjenvastaisuutta tai laiminlyöntiä kyseisessä asetuksessa tarkoitetussa merkityksessä. Kyseisen päätöksen tekemiseen johtanut menettely oli kuitenkin aloitettu eri perusteella, joka liittyi sellaisten menojen yksilöimiseen, joita ei ollut toteutettu unionin oikeuden mukaisesti.

4. Tämän valituksen ratkaiseminen edellyttää, että unionin tuomioistuin perehtyy asetuksen N:o 1306/2013 monimutkaisuuksiin ja täsmentää, minkä edellytysten täyttyessä komissio voi antaa täytäntöönpanosäädöksen, jolla rangaistaan asianomaisen jäsenvaltion ilmeisestä aikomuksesta olla noudattamatta velvollisuuttaan vaatia unionin talousarviosta aiheettomasti maksettuja määriä takaisin, jos tällainen aikomus on tullut ilmi sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Asetus N:o 1306/2013

5. Tämän valituksen kannalta merkityksellisiä ovat asetuksen N:o 1306/2013 johdanto-osan 36, 37 ja 39 perustelukappale sekä 1 artikla, 2 artiklan 1 kohdan g alakohta, 7 artiklan 1 kohta, 47 artikla ja 48 artiklan 1 ja 3 kohta.

6. Lisäksi IV luvun II jaksoon, jonka otsikkona on ”Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen”, sisältyy sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskeva 52 artikla, jossa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se määrittää määrät, jotka jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle, jos se toteaa, että 4 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklassa tarkoitettuja menoja ei ole toteutettu unionin lainsäädännön mukaisesti ja maaseuturahaston osalta asetuksen (EU) N:o 1303/2013[5] 85 artiklassa tarkoitetun sovellettavan unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 116 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen.

2. Komissio arvioi rahoituksen ulkopuolelle jätettävät menot ottaen huomioon erityisesti todetun sääntöjenvastaisuuden merkittävyyden. Se ottaa tällöin asianmukaisesti huomioon rikkomuksen ja unionille aiheutuneen taloudellisen vahingon laadun. Se käyttää ulkopuolelle jättämisen perusteena aiheettomasti maksettuja määriä ja, jos nämä määrät eivät ole yksilöitävissä oikeasuhteisin ponnistuksin, se voi soveltaa ekstrapoloituja tai kiinteämääräisiä oikaisuja. Kiinteämääräisiä oikaisuja voidaan käyttää vain, jos tapauksen luonteen vuoksi tai koska jäsenvaltio ei ole toimittanut komissiolle tarvittavia tietoja, ei kohtuullisin ponnisteluin voida määrittää tarkemmin unionille aiheutunutta taloudellista vahinkoa.

3. Ennen rahoituksen epäämistä koskevan päätöksen tekemistä komission tarkastuksen tulokset ja jäsenvaltion antamat vastaukset annetaan tiedoksi kirjallisina, minkä jälkeen molemmat osapuolet pyrkivät sopimukseen toteutettavista toimenpiteistä. Tässä menettelyn vaiheessa jäsenvaltioille on annettava mahdollisuus osoittaa, että noudattamatta jättämisen todellinen laajuus on komission arviota vähäisempi.

[5] Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 347, s. 320).

Jollei sopimukseen päästä, jäsenvaltio voi pyytää sellaisen menettelyn aloittamista, jolla pyritään sovittamaan yhteen molempien osapuolten kannat neljän kuukauden kuluessa. Menettelyn tuloksesta toimitetaan komissiolle raportti. Komissio ottaa raportin suositukset huomioon ennen mahdollisen päätöksen tekemistä rahoituksen epäämisestä ja ilmoittaa syyt, jos se päättää poiketa näistä suosituksista.

4. Rahoitusta ei voi evätä, kun kyseessä ovat

a) 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut menot, jotka on toteutettu yli 24 kuukautta ennen kuin komissio antaa tarkastuksensa tulokset kirjallisina tiedoksi jäsenvaltiolle;

– –

5. Edellä olevaa 4 kohtaa ei sovelleta seuraavissa tapauksissa:

a) tämän luvun III jaksossa tarkoitetut sääntöjenvastaisuudet;

– –”

7. Asetuksen N:o 1306/2013 53 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan ”komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädökset, joilla vahvistetaan täytäntöönpanosäännöt seuraavista: – – edellä 52 artiklassa tarkoitettu sääntöjenmukaisuuden tarkastaminen, kun kyseessä ovat päätöksen tekemisen ja täytäntöönpanon yhteydessä toteutettavat toimenpiteet, mukaan luettuina komission ja jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto ja noudatettavat määräajat sekä samassa artiklassa säädetty sovittelumenettely, myös sovitteluelimen perustaminen, tehtävät, kokoonpano ja työjärjestelyt”.

8. Asetuksen N:o 1306/2013 IV luvun III jaksoon, jonka otsikkona on ”Sääntöjenvastaisuudet”, sisältyy 54 artikla ”Yhteiset säännökset”, jonka 1, 2 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Sääntöjenvastaisuuden tai laiminlyönnin vuoksi aiheettomasti suoritettujen maksujen osalta jäsenvaltioiden on pyydettävä tuki takaisin tuensaajalta 18 kuukauden kuluessa siitä, kun maksajavirasto tai takaisinperinnästä vastaava elin on hyväksynyt tai tarvittaessa vastaanottanut valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan, jossa todetaan, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut. Vastaavat määrät on samanaikaisesti perintäpyynnön kanssa ilmoitettava maksajaviraston velallisluettelossa.

2. Jos takaisinperintää ei toteuteta neljän vuoden kuluessa perintäpyynnön päivämäärästä tai kahdeksan vuoden kuluessa, jos perintäasia on viety kansalliseen tuomioistuimeen, takaisin perimättä olevasta tuesta aiheutuvista taloudellisista seurauksista vastaa 50 prosentin osalta asianomainen jäsenvaltio, ja 50 prosentin osalta ne katetaan unionin talousarviosta, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta jäsenvaltion velvoitteeseen noudattaa perintämenettelyjä 58 artiklan mukaisesti.

Jos takaisinperintämenettelyssä todetaan lopullisella hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä, että väärinkäytöstä ei ole tapahtunut, asianomainen jäsenvaltio ilmoittaa sille ensimmäisen alakohdan mukaisesti aiheutuneen taloudellisen taakan rahastoille menona.

– –

5. Komissio voi, jos 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä on noudatettu, hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joilla jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle unionin talousarvioon otetut määrät,

a) jos jäsenvaltio ei ole noudattanut 1 kohdassa tarkoitettuja määräaikoja;

– –

c) jos se katsoo, että sääntöjenvastaisuuden tai takaisinperinnän suorittamatta jättämisen syynä on kyseisen jäsenvaltion hallintoviranomaisesta tai muusta virallisesta elimestä johtuva sääntöjenvastaisuus tai laiminlyönti.

– –”

B Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 908/2014

9. [Asetuksen N:o 1306/2013] soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta 6.8.2014 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014[6] 34 artiklassa, jonka otsikko on ”Sääntöjenmukaisuuden tarkastaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos komissio toteaa, ettei menoja ole toteutettu unionin sääntöjen mukaisesti, se käyttää unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettävien määrien määrittämiseen omia havaintojaan ja ottaa huomioon tiedot, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet, jos nämä tiedot on toimitettu määräajassa, jonka komissio on asettanut asetuksen [N:o 1306/2013] 52 artiklan ja tämän artiklan mukaisesti toteutetun sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyn yhteydessä.

2. Jos komissio selvityksen perusteella katsoo, ettei menoja ole toteutettu unionin sääntöjen mukaisesti, se antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tiedoksi havaintonsa sekä tulevan sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi toteutettavat korjaavat toimenpiteet ja ilmoittaa rahoitusoikaisun alustavan tason, jonka se kyseisessä menettelyn vaiheessa katsoo vastaavan havaintoja. Se esittää tiedonannossaan myös kahdenvälisen kokouksen pitämistä [viiden] kuukauden kuluessa jäsenvaltion vastaukselle asetetun määräajan päättymisestä. Tiedonannossa on viitattava tähän artiklaan.

– –

3. Kahdenvälisessä kokouksessa molempien osapuolten on pyrittävä pääsemään sopuun toteutettavista toimenpiteistä, rikkomuksen vakavuuden arvioinnista ja unionin talousarviolle aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta.

– –

Komissio antaa kuuden kuukauden kuluessa kahdenvälisen kokouksen pöytäkirjan lähettämisestä jäsenvaltiolle virallisesti tiedoksi päätelmänsä, jotka se on tehnyt sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen yhteydessä saatujen tietojen perusteella. Tässä tiedonannossa arvioidaan asetuksen

[6] EUVL 2014, L 255, s. 59. Kyseisen asetuksen 34 artiklan sanamuotoa on muutettu useasti (ks. esim. oikaisu EUVL 2015, L 114, s. 25) sekä asetuksen N:o 908/2014 muuttamisesta 12.1.2018 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/56 (EUVL 2018, L 10, s. 9) 1 artiklan 6 alakohta.

[N:o 1306/2013] 52 artiklan ja [asetuksen N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta 11.3.2014 annetun komission] delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014 [(EUVL 2014, L 255, s. 18)] 12 artiklan mukaisen unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettäviä menoja. Tiedonannossa on viitattava tämän asetuksen 40 artiklan 1 kohtaan.

– –

5. Jotta komissio voi soveltaa 3 ja 4 kohtaa vahvistettuja määräaikoja noudattaen, sillä on oltava käytössään kaikki kyseisessä menettelyn vaiheessa merkitykselliset tiedot. Jos komissio katsoo, ettei sillä ole käytössään tarvittavia tietoja, se voi 3 ja 4 kohdassa vahvistettujen määräaikojen puitteissa milloin tahansa

a) pyytää jäsenvaltiota toimittamaan lisätietoja, jolloin jäsenvaltion on annettava vastauksensa kahden kuukauden kuluessa tiedonannon vastaanottamisesta, ja/tai

b) ilmoittaa jäsenvaltiolle aikomuksestaan suorittaa ylimääräinen tarkastuskäynti tarvittavien tarkistusten tekemiseksi.

Tällöin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut määräajat lasketaan alkaviksi uudelleen joko siitä, kun komissio vastaanottaa pyydetyt lisätiedot, tai ylimääräisen tarkastuskäynnin viimeisestä päivästä.

– –

7. Sen jälkeen, kun komissio on antanut päätelmänsä tämän asetuksen 34 artiklan 3 tai 4 kohdan mukaisesti jäsenvaltiolle tiedoksi, se tekee tarvittaessa asetuksen [N:o 1306/2013] 52 artiklan mukaisen yhden tai useamman päätöksen niiden menojen, joita unionin sääntöjen noudattamatta jättäminen koskee, jättämiseksi unionin rahoituksen ulkopuolelle. Komissio voi toteuttaa peräkkäisiä sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyjä kunnes korjaavat toimenpiteet on tosiasiallisesti toteutettu jäsenvaltiossa.

– –”

10. Täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 40 artiklan, jonka otsikko on ”Sovittelumenettely”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa [7] säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltio voi saattaa asiansa sovitteluelimen käsiteltäväksi kolmenkymmenen työpäivän kuluessa 34 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetun komission virallisen tiedonannon saamisesta osoittamalla perustellun sovittelupyynnön sovitteluelimen sihteeristölle.”

II Asian tausta ja riidanalainen päätös

11. Viittaan tässä yhteydessä valituksenalaisen tuomion 2–14 kohtaan.

[7] Täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 40 artiklan 1 kohdan sanamuotoa on oikaistu (ks. oikaisu EUVL 2015, L 114, s. 25).

III Oikeudenkäyntimenettely unionin yleisessä tuomioistuimessa, valituksenalainen tuomio, oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

12. Bulgarian tasavalta nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.4.2021 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaati unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä määrättiin sille 7 656 848,97 euron suuruinen rahoitusoikaisu.

13. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisella tuomiolla Bulgarian tasavallan sille esittämät viisi kanneperustetta [8] ja näin ollen Bulgarian tasavallan kanteen.

14. Bulgarian tasavalta teki 8.5.2023 valituksen valituksenalaisesta tuomiosta. Se vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion kokonaisuudessaan, ratkaisee asian lopullisesti tai toissijaisesti palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa Bulgarian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Bulgarian tasavallan ja komission suulliset lausumat kuultiin unionin tuomioistuimessa 4.12.2024 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

17. Bulgarian tasavalta vetoaa valituksensa tueksi kahteen valitusperusteeseen.

18. Ensimmäisen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tulkitessaan asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohtaa ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklaa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan ja 54 artiklan 5 kohdan kanssa, SEUT 296 artiklan mukaista perusteluvelvollisuutta sekä hyvän hallinnon ja vilpittömän yhteistyön periaatteita, minkä vuoksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että Bulgarian tasavallan puolustautumisoikeuksia ja menettelyllisiä takeita, komission päätösten perusteluvelvollisuutta sekä hyvän hallinnon ja vilpittömän yhteistyön periaatteita oli noudatettu. Bulgarian tasavalta väittää ensimmäisessä valitusperusteessa lisäksi, että unionin yleisen tuomioistuimen esittämät valituksenalaisen tuomion perustelut olivat riittämättömät ja epäasianmukaiset, koska unionin yleinen tuomioistuin ei arvioinut kaikkia Bulgarian tasavallan sille esittämiä merkityksellisiä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja.

19. Toisen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tulkitessaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohtaa, luettuina yhdessä 54 artiklan 1 kohdan kanssa, kun se katsoi, että 18 kuukauden määräaika oli alkanut kulua siitä päivästä, jona Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) kertomukset annettiin valittajalle tiedoksi.

20. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä kohteeltaan rajatussa ratkaisuehdotuksessa käsitellään ainoastaan ensimmäistä valitusperustetta.

[8] Ks. näistä kanneperusteista valituksenalaisen tuomion 23 kohta.

A Ensimmäinen valitusperuste

21. Bulgarian tasavallan ensimmäisen valitusperusteensa yhteydessä esittämä argumentointi vaikuttaa runsaalta mutta huonosti jäsennellyltä. Sen voidaan kuitenkin nähdäkseni ymmärtää jakautuvan kuuteen väitteeseen, jotka on järjestettävä uudelleen.

22. Ensimmäisen väitteen mukaan yhtäältä asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohtaa ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklaa sekä toisaalta asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohtaa ja 54 artiklan 5 kohtaa on tulkittu väärin.

23. Toisen väitteen mukaan asetuksen N:o 1306/2013 47 artiklan tulkinnassa tehtiin oikeudellinen virhe, koska unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei komissiolla ole velvollisuutta suorittaa paikalla tehtäviä tarkastuksia.

24. Kolmas väite koskee oikeudellista virhettä, joka tehtiin tukittaessa sitä, kunnioittiko komissio puolustautumisoikeuksia.

25. Neljäs väite koskee komission perusteluvelvollisuuden tulkinnassa tehtyä oikeudellista virhettä.

26. Viidennen väitteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei noudattanut perusteluvelvollisuuttaan, kun se jätti tutkimatta yleisen huolellisuusvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevan väitteen.

27. Kuudennessa väitteessä unionin yleisen tuomioistuimen väitetään laiminlyöneen myös perusteluvelvollisuuttaan, koska se ei arvioinut tai kommentoinut todisteita, jotka esitettiin ennen istuntoa tukemaan väitettä, jonka mukaan komissio loukkasi vilpittömän yhteistyön ja hyvän hallinnon periaatteita.

28. Tärkeysjärjestyksen mukaisesti tarkastelen ensin ensimmäistä ja kolmatta väitettä yhdessä, seuraavaksi erikseen toista, neljättä ja viidettä väitettä sekä lopuksi kuudetta väitettä.

1. Ensimmäinen ja kolmas väite, jotka koskevat asetuksen N:o 1306/2013 52 ja 54 artiklan sekä hallinnollisessa menettelyssä noudatettavien puolustautumisoikeuksien tulkinnassa tehtyä oikeudellista virhettä

a) Yhteenveto asianosaisten lausumista

29. Ensimmäisessä väitteessä Bulgarian tasavalta toteaa, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 40–42 ja 47–49 kohdassa oikeudellisen virheen ja sekoitti asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan kanssa, tarkoitetun kontradiktorisen menettelyn asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuun erilliseen aineelliseen perusteeseen. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen virheellisesti valituksenalaisen tuomion 47–49 kohdassa, että kun otetaan huomioon kirjeen lähettäminen ja toisen kahdenvälisen kokouksen pitäminen, menettelyvirheet, jotka liittyivät siihen, että komissio muutti riidanalaisen rahoitusoikaisun oikeusperustaa, oli korjattu.

30. Bulgarian tasavalta väittää, että asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan mukaisella rahoitusoikaisun määräämisellä ja kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan mukaisella rahoitusoikaisun määräämisellä on eri oikeudelliset perustat, vaikka näihin molempiin menettelyihin sovelletaan samaa kontradiktorista menettelyä, josta säädetään asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan kanssa.

31. Rahoituksen ulkopuolelle jättämisestä tehdyn komission riidanalaisen päätöksen olisi näin ollen pitänyt perustua samoihin perusteisiin kuin päätösten, joiden perusteella menettely oli aloitettu.

32. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen Bulgarian tasavallan mukaan valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa virheellisesti, että toisessa kutsussa kahdenväliseen kokoukseen havaintoja koskevaa tiedoksiantoa oli voitu mukauttaa uuteen oikeusperustaan, johon on vedottu, koska asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdassa edellytetään selvästi, että asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä on noudatettu.

33. Kolmannessa väitteessä valittaja toteaa, että asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklassa säädetyn toisen perusteen, joka koskee määrien jättämistä unionin rahoituksen ulkopuolelle koskevien täytäntöönpanosäädösten antamista, yhteydessä komission on suoritettava tämän säännöksen 4 kohdassa tarkoitetut tarkastukset varmistuakseen kyseisen asetuksen 54 artiklan 2 kohdan asianmukaisesta soveltamisesta. Asetuksen 54 artiklassa komissiolle annetaan toimivalta hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joilla määriä jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle, vaikka paikalla tehtäviä tarkastuksia ei suoritettaisikaan, kunhan on noudatettu saman asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä kontradiktorista menettelyä, jolla taataan, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus käyttää puolustautumisoikeuksiaan ennen rahoituksen ulkopuolelle jättämistä koskevan päätöksen tekemistä.

34. Bulgarian tasavalta täsmentää vastauskirjelmässään, millä tavoin sen puolustautumisoikeuksia on loukattu hallinnollisen menettelyn aikana. Vaikka täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklassa tarkoitetun havaintoja koskevan tiedoksiannon perusteella piti saada täydelliset tiedot komission tekemistä varauksista, jotta tiedonanto voi täyttää ilmoitustehtävänsä, Bulgarian tasavallan täytyi näin ollen alkaa puolustautua ”sokkona”. Bulgarian tasavallan mukaan komissio ei maininnut rakennelainsäädännön säännöksiä, joita tutkinnan kohteena olevilla maksuilla sen mielestä mahdollisesti rikottiin, mikä johti lisäksi siihen, että kansalliset tuomioistuimet kumosivat maksajaviraston antamat maksun keskeyttämistä koskevat määräykset. Tuen takaisin pyytämiselle asetetun 18 kuukauden määräajan on Bulgarian tasavallan mukaan alettava kulua vasta täytäntöönpanopäätöksestä, jossa komissio yksilöi täsmällisesti unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettävät maksut, jotta asianomaiselle jäsenvaltiolle jää riittävästi aikaa reagoida täysin tietoisena asiasta. Asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan taannehtiva soveltaminen ei antanut valittajalle mahdollisuutta noudattaa velvollisuuksiaan, koska täytäntöönpanopäätöksen tekohetkellä 18 kuukauden määräaika oli jo lähes kulunut umpeen. Se ei voinut taannehtivan soveltamisen ansiota hyödyntää myöskään 50/50-sääntöä.

35. Komissio katsoo, että nämä väitteet ovat perusteettomia.

b) Arviointi

36. Käsiteltävissä väitteissä tulee esiin kysymys yhtäältä asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan nojalla aloitettujen menettelyjen ja kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan nojalla aloitettujen menettelyjen välisestä mahdollisesta yhteydestä sekä toisaalta valittajan puolustautumisoikeuksien kunnioittamisesta riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtaneessa menettelyssä.

1) Asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan nojalla aloitettujen menettelyjen ja 54 artiklan 5 kohdan nojalla aloitettujen menettelyjen välinen yhteys

37. Asetuksella N:o 1306/2013 otetaan käyttöön kahdenlaisia tarkastuksia. Ensimmäinen on tilien tarkastaminen ja hyväksyminen. Siitä säädetään 51 artiklassa, ja se tehdään vuosittain. Toinen on sääntöjenmukaisuuden tarkastaminen, josta säädetään 52 artiklassa. Kyseisen säännöksen 1 kohdan mukaan sääntöjenmukaisuus tarkastetaan, jos komissio ”toteaa, että 4 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklassa tarkoitettuja menoja *ei ole toteutettu unionin lainsäädännön mukaisesti*”.[9] Komissio voi tällöin toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä, joilla se jättää *sääntöjenvastaiset* määrät unionin rahoituksen ulkopuolelle.[10] Asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdassa määritellään menettely, jota on noudatettava ennen ”rahoituksen epäämistä koskevan päätöksen” tekemistä.

38. Asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklassa säädetään lisäksi, että sääntöjenvastaisuuden tai laiminlyönnin vuoksi aiheettomasti suoritettujen maksujen osalta jäsenvaltioiden on pyydettävä tuki takaisin tuensaajalta 18 kuukauden kuluessa siitä, kun maksajavirasto tai takaisinperinnästä vastaava elin on hyväksynyt tai vastaanottanut valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan, jossa todetaan, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut,[11] ja että vastaavat määrät on samanaikaisesti tämän ”pyynnön” kanssa[12] ilmoitettava maksajaviraston velallisluettelossa.

39. Nämä kaksi vaihetta (perintäpyyntö ja ilmoittaminen velallisluettelossa) edeltävät varsinaista perintävaihetta.[13] Jäsenvaltiot velvoitetaan siis selvästi vaatimaan tukea takaisin 18 kuukauden kuluessa *siitä hetkestä*, jona ne ovat vastaanottaneet tiedon sääntöjenvastaisten maksujen toteuttamisesta.[14]

[9] Asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohta. Kursivointi tässä. Kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa luetellaan menot, jotka voidaan rahoittaa maataloustukirahastosta, edellyttäen, että ne toteutetaan unionin oikeuden mukaisesti. Kyseisen asetuksen 5 artikla koskee maaseuturahastoa. Koska valituksenalaisen tuomion 2 kohdasta ilmenee selvästi, että komission aloittama menettely koski ainoastaan maataloustukirahastoon liittyviä menoja, keskityn tätä rahastoa koskeviin säännöksiin siltä osin kuin niitä voidaan soveltaa siihen.

[10] Asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 2 kohdan mukaan.

[11] Tämän 18 kuukauden määräajan alkamisajankohtaa käsitellään tämän valituksen toisen valitusperusteen, jota tämä kohteeltaan rajattu ratkaisuehdotus ei koske, yhteydessä. Vaikuttamatta siihen, miten unionin tuomioistuin luonnehtii kahta Bulgarian tasavallan vastaanottamaa OLAFin kertomusta (ks. valituksenalaisen tuomion 5 ja 8 kohta), totean nyt esillä olevaa valitusperustetta arvioitaessa ainoastaan, että asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan sanamuodosta seuraa, että 18 kuukauden määräaika alkaa kulua siitä, kun Bulgarian viranomaiset ovat vastaanottaneet ”valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan, jossa todetaan, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut”.

[12] Asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan näin ollen ainoastaan pyytämään tuki takaisin. Määräajat, joiden kuluessa takaisinperintä on tosiasiallisesti suoritettava, vahvistetaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 2 kohdassa.

[13] Tämä vahvistetaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jossa säädetään, että takaisinperintä on toteutettava kahdeksan vuoden kuluessa, jos se riitautetaan kansallisessa tuomioistuimessa, sekä kyseisen säännöksen toisessa alakohdassa, jossa puolestaan säädetään siitä mahdollisuudesta, että lopullisella hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä todetaan lopulta, ettei väärinkäytöstä ole tapahtunut. Asetuksen N:o 1306/2013 mukaan takaisinperintä on pantava vireille välittömästi, ja sen oikeellisuuden tarkastelua on lykättävä myöhempään vaiheeseen.

[14] Ks. tämän 18 kuukauden määräajan tarkoituksesta asetuksen N:o 1306/2013 johdanto-osan 37 perustelukappale.

40. Asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan sanamuodosta käy lisäksi selvästi ilmi, ettei unionin lainsäätäjä ole asettanut 52 artiklan 1 kohdan mukaisen täytäntöönpanopäätöksen olemassaoloa perintäpyynnön edellytykseksi. Kyseisessä artiklassa säädetään, että komissio voi, ”jos 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä on noudatettu”, hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joilla jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle määrät, joiden osalta asianomainen jäsenvaltio ei ole pyytänyt tukea takaisin, tai jos se katsoo, että takaisinperinnän suorittamatta jättämisen syynä on kansallisista viranomaisista johtuva sääntöjenvastaisuus tai laiminlyönti. [15] Asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklassa edellytetään näin ollen, että komissio antaa täytäntöönpanosäädöksen, jolla se jättää unionin rahoituksen ulkopuolelle määrät, joita kansalliset viranomaiset eivät ole pyytäneet takaisin asetetussa määräajassa kyseisen asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen, mutta siinä ei edellytetä, että tämä menettely aloitetaan vasta sellaisen täydellisen menettelyn päätökseen saattamisen jälkeen, joka on johtanut täytäntöönpanopäätökseen, jolla sääntöjenvastaiset maksut jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle. Koska velvollisuus vaatia tuki takaisin syntyy siitä hetkestä alkaen, kun vastaanotetaan valvontakertomus tai vastaava asiakirja, jossa todetaan asianomaisten talouden toimijoiden sääntöjenvastaisuus, [16] menettely, joka voi johtaa sellaisen täytäntöönpanotoimen antamiseen, jolla yksilöidyt määrät jätetään perintäpyynnön puuttumisen vuoksi unionin rahoituksen ulkopuolelle, ei välttämättä ole aineellisesti osa asianomaisten toimijoiden ja epäilyttävien maksujen yksilöintiä koskevaa menettelyä tai seuraa sitä.

41. Edellä esitetyn perusteella menettely, joka johtaa täytäntöönpanosäädöksen antamiseen asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan nojalla, on itsenäinen menettely, jota ennen ei välttämättä tarvitse toteuttaa täydellistä menettelyä, joka johtaa täytäntöönpanosäädöksen antamiseen kyseisen asetuksen 52 artiklan 1 kohdan perusteella. Kun otetaan huomioon valituksenalaisen tuomion 34 kohdassa mieleen palautettu asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan nopeustavoite – jota valittaja ei ole kiistänyt, kuten komissio totesi – komissio voi milloin tahansa, heti kun takaisinperintävelvollisuuden laiminlyönti on todettu, antaa tällä perusteella täytäntöönpanosäädöksen, kunhan kyseisen asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä noudatetaan. Unionin tuomioistuin on jo korostanut, että sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyjen ja jäsenvaltioiden toteamiin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvien taloudellisten seurausten johdosta toteutettavia menettelyjä ja takaisinperintää koskevan velvollisuuden väillä on läheinen yhteys, [17] ja todennut, että saatavien takaisinperinnän suorittamatta jättäminen tai toistuva viivästyminen voi olla pätevä peruste oikaisun tekemiselle. [18]

[15] Ks. vastaavasti asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan a ja c alakohta. Kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainitut kolme tilannetta koskevat erilaisia tapauksia (perintäpyynnön puuttuminen / takaisinperinnästä luopumista koskeva päätös, jota ei voida perustella 5 artiklan 3 kohdalla / kansallisista viranomaisista johtuva sääntöjenvastaisuus tai laiminlyönti) ja ovat vaihtoehtoisia. Koska Bulgarian tasavalta ei kiistä sitä, ettei se ei ole vaatinut tukea takaisin säädetyssä määräajassa, sen tilanne kuuluu kyseisen säännöksen a alakohdan soveltamisalaan.
Pohdin kuitenkin asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa olevaa viittausta kyseisen asetuksen 54 artiklan 3 kohtaan, koska 54 artiklan 3 kohta ei koske noudatettavaa menettelyä. Mielestäni on vaikea ymmärtää, miksi 54 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa, jonka on tarkoitus koskea sen ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja kolmea tilannetta, edellytetään vain 54 artiklan 3 kohdan mukaisia tarkastuksia, jotka ovat merkityksellisiä ainoastaan kyseisen ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitetun tilanteen kannalta. Pohdin siksi, voiko kyseessä olla unionin lainsäätäjän kirjoitusvirhe, sillä lainsäätäjällä on saattanut olla tarkoitus viitata sen sijaan uudelleen asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohtaan, jonka sisältö koskee selvästi menettelyä.

[16] Sellaisena kuin se on määritelty asetuksen N:o 1306/2013 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa eli ”jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko [unionin] yleiselle talousarviolle tai [unionin] hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan [unionin] puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia” (ks. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL 1995, L 312, s. 1) 1 artiklan 2 kohta).

[17] Ks. tuomio 31.1.2019, Kreikka v. komissio (C-6/18 P, EU:C:2019:83, 55 kohta).

[18] Ks. tuomio 31.1.2019, Kreikka v. komissio (C-6/18 P, EU:C:2019:83, 57 kohta).

42. Unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksista seuraa, että asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan kanssa, tarkoitettu menettely on kuusivaiheinen.[19] Komissio on noudattanut kaikkia näitä vaiheita.

43. Ainoastaan alustavia havaintoja koskeva tiedoksianto liittyi asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan ainoaan perusteeseen. Unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi valituksenalaisen tuomion 41 kohdassa, että ”riidanalaisen rahoitusoikaisun perusteet, sellaisina kuin ne on esitetty yhteenvetokertomuksessa ja riidanalaisessa päätöksessä, vastaavat vain osittain niitä perusteita, joilla riidanalaisen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn aloittamista perusteltiin, sellaisina kuin komissio ne esitti havaintoja koskevassa tiedonannossaan”. Perustelujen muuttamisen syyt on kuitenkin esitetty kyseisen tuomion 43–46 kohdassa, joita Bulgarian tasavalta ei riitauta ensimmäisessä valitusperusteessaan. Näistä kohdista ilmenee lähinnä, että komissio muistutti kyseistä jäsenvaltiota sen takaisinperintävelvollisuudesta vasta siitä hetkestä lähtien, kun OLAFin ensimmäinen kertomus annettiin sille tiedoksi, ja että komission asenteen muutos johtui siitä, miten Bulgarian tasavalta itse reagoi tähän velvollisuuteen vetoamiseen.

44. Bulgarian tasavalta väittää lähinnä, että komission olisi pitänyt aloittaa menettely uudelleen ab initio, jos sen aikomus oli muuttunut menettelyn aikana ja jos se aikoi lopulta tehdä täytäntöönpanopäätöksen asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan perusteella.

45. Tällainen tulkinta, jota kyseisen säännöksen sanamuotokaan ei tue, vaikuttaa lisäksi liian muodolliselta, ja siinä näytetään jätetyn huomiotta sekä komission että kansallisten viranomaisten toiminnan nopeutta[20] koskeva vaatimus silloin, kun unionin talousarviosta on maksettu aiheettomasti määriä. Komission istunnossa mainitsemasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että vaikka komission on suhteissaan jäsenvaltioihin noudatettava soveltamisasetuksissa itselleen asettamiaan edellytyksiä, jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi omaksua suhteissaan komissioon puhtaan muodollista kantaa, kun asiaan liittyvistä olosuhteista käy ilmi, että niiden oikeuksia on täysin suojattu.[21]

46. Muistutan lisäksi, että riidanalainen päätös tehtiin vasta sen 18 kuukauden määräajan päättymisen jälkeen, jonka kuluessa Bulgarian tasavallan olisi pitänyt valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan, jossa todettiin sääntöjenvastaisuuksien tapahtuminen,[22] toimittamisen jälkeen vaatia tukea takaisin tuensaajilta ja ilmoittamista maksajaviraston velallisluettelossa, ja että Bulgarian tasavallan kieltäytyminen oli vahvistettu useaan kertaan kirjallisesti riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtaneen menettelyn aikana. Näin ollen on hylättävä väite, jonka mukaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklaa on sovellettu taannehtivasti ja riidanalainen päätös on tehty ennen kyseisen säännöksen 1 kohdassa säädetyn määräajan päättymistä.

47. Bulgarian tasavallan esiin tuomista ja erityisesti unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa yksityiskohtaisesti esitetyistä kansalliseen oikeuteen liittyvistä vaikeuksista totean, ettei unionin lainsäätäjä katsonut, että tällaisten vaikeuksien vuoksi kansalliset viranomaiset *eivät*

[19] Ks. valituksenalaisen tuomion 36 kohta.

[20] Mainitaan valituksenalaisen tuomion 34 kohdassa. Muistutan lisäksi, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan maataloustukirahastosta myönnettävän rahoituksen hallinnointi perustuu komission sekä kansallisten hallintojen ja viranomaisten väliseen keskinäiseen luottamussuhteeseen (ks. erityisesti tuomio 7.10.2004, Espanja v. komissio (C-153/01, EU:C:2004:589, 133 kohta).

[21] Ks. tuomio 24.1.2002, Suomi v. komissio (C-170/00, EU:C:2002:51, 34 kohta) ja tuomio 7.10.2004, Espanja v. komissio (C-153/01, EU:C:2004:589, 93 kohta). Ks. valittajan puolustautumisoikeuksien kunnioittamisesta hallinnollisen menettelyn aikana jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

[22] Eli OLAFin kaksi kertomusta, jotka lähetettiin 19.1.2018 ja 3.9.2018. Riidanalainen päätös puolestaan tehtiin 17.2.2021.

mahdollisesti *vaadi tukea takaisin* niin pian kuin on tarpeen. Asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 2 kohdassa säädetään sitä vastoin mahdollisuudesta pidentää määräaikaa, jonka kuluessa *takaisinperinnän on tosiasiallisesti tapahduttava*, jos sen riitauttamiseksi on aloitettu tuomioistuinmenettely.

48. Vaikka Bulgarian tasavalta onkin oikeassa väittäessään, ettei sillä ollut velvollisuutta pyytää tukea takaisin välittömästi edellä mainittujen asiakirjojen toimittamisen tai vastaanottamisen jälkeen,[23] se näyttää kuitenkin sekoittavan *velvollisuuden pyytää tuki takaisin* ja *takaisinperinnän tehokkuuden*.

49. Näiden seikkojen perusteella on hylättävä väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa, että kutsussa toiseen kahdenväliseen kokoukseen mukautettiin havaintoja asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan kanssa, tarkoitetussa merkityksessä.

2) Valittajan puolustautumisoikeudet riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtaneessa menettelyssä

50. Puolustautumisoikeuksien väitetystä loukkaamisesta totean, että unionin yleinen tuomioistuin viittasi valituksenalaisen tuomion 31 kohdassa asianmukaisesti merkitykselliseen oikeuskäytäntöön ja erityisesti siihen, että maataloustukirahastoon liittyvien menettelyjen yhteydessä puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen edellyttää, että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva lopullinen päätös tehdään erityisessä kontradiktorisessa menettelyssä, jossa asianomaisilla jäsenvaltioilla on oltava vaaditut takeet siitä, että ne voivat esittää kantansa.

51. Totean lisäksi, että riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtaneen menettelyn tosiseikkoja koskevasta kuvauksesta[24] käy ilmi, että OLAFin ensimmäinen kertomus toimitettiin Bulgarian tasavallalle 19.1.2018. Komissio mainitsi velvoitteen vaatia tuki takaisin 18 kuukauden kuluessa ensimmäisen kerran 7.5.2018 päivätyssä toista kahdenvälistä kokousta koskevassa kutsussaan, jossa mainitaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artikla, ja sen jälkeen jokaisessa myöhemmässä vaiheessa, myös sovittelumenettelyn aikana. Erityisesti 19.11.2019 annetussa virallisessa tiedonannossa[25] todettiin jo, ettei Bulgarian tasavalta ollut esittänyt perintäpyyntöä eikä ilmoittanut vastaavia määriä velallisluettelossa, ja ehdotettiin jo 7 656 848,97 euron jättämistä maataloustukirahaston rahoituksen ulkopuolelle, koska kansallinen hallinto- ja valvontajärjestelmä ei ollut unionin oikeuden vaatimusten mukainen.

52. Bulgarian tasavalta väittää, kuten se vahvisti istunnossa unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen antamassaan vastauksessa, että riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtanut menettely ja unionin yleisen tuomioistuimen siitä tekemä tulkinta perustuivat Bulgarian tasavallan puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen, koska niissä ei annettu sille mahdollisuutta hyötyä 50/50-säännöstä.[26] On kuitenkin todettava, että valittaja ymmärtää väärin asetuksen

[23] Tämä pyyntö on nimittäin esitettävä 18 kuukauden kuluessa: ks. asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohta.

[24] Ks. valituksenalaisen tuomion 2–14 kohta.

[25] Ks. valituksenalaisen tuomion 10 kohta.

[26] Kyseisessä säännöksessä säädetään, että jos takaisinperintää ei toteuteta neljän vuoden kuluessa perintäpyynnön päivämäärästä tai kahdeksan vuoden kuluessa, jos perintäpyyntö on riitautettu kansallisessa tuomioistuimessa, takaisin perimättä olevasta tuesta aiheutuvista taloudellisista seurauksista vastaa 50 prosentin osalta asianomainen jäsenvaltio ja 50 prosentin osalta ne katetaan unionin talousarviosta.

N:o 1306/2013 54 artiklan 2 kohdan merkityksen, sillä kuten sen sanamuodosta selvästi ilmenee ja kuten komissio muistutti istunnossa, sitä ei voida soveltaa, jos asianomainen jäsenvaltio ei ole esittänyt perintäpyyntöä.

53. Sama pätee silloin, kun Bulgarian tasavalta väittää, että asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklaan perustuvassa menettelyssä komissio on velvollinen suorittamaan kyseisen asetuksen 54 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut tarkastukset ja että komissio on loukannut Bulgarian tasavallan puolustautumisoikeuksia, koska se ei ole suorittanut tällaisia tarkastuksia. Sen lisäksi, että valituksenalaisen tuomion kohdissa, joihin valittaja viittaa argumentoinnissaan, ei mainita kyseistä säännöstä, totean, että asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 4 kohdassa viitataan kyseisen asetuksen 54 artiklan 2 kohtaan ja taloudellisiin seurauksiin, joita jäsenvaltiolle aiheutuu siitä, ettei takaisinperintää ole suoritettu neljän tai kahdeksan vuoden kuluessa *perintäpyynnön esittämisestä*. Toistan, ettei käsiteltävässä tapauksessa ole yksinkertaisesti esitetty tällaista pyyntöä.

54. Tarkasteltaessa väitettä, jonka mukaan Bulgarian tasavalta joutui oikeusperustan muututtua menettelyn aikana puolustautumaan ”sokkona”, viittaan valituksenalaisen tuomion 2–14 kohdassa esitettyyn riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtanutta menettelyä koskevaan yksityiskohtaiseen kuvaukseen, josta käy erityisesti ilmi, että takaisinperintäkysymys oli keskeisellä sijalla kaikissa komission kanssa toiseen kahdenväliseen tapaamiseen lähetetyn kutsun jälkeen käydyissä tietojenvaihdoissa.

55. Unionin yleinen tuomioistuin totesi siten lisäksi valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa perustellusti, ettei puolustautumisoikeuksia ole loukattu, kun se katsoi implisiittisesti mutta väistämättä ottaen huomioon valituksenalaisen tuomion 31 kohdassa olevan oikeuskäytäntöviittauksen, että riidanalainen päätös tehtiin erityisessä kontradiktorisessa menettelyssä, jossa valittajalla oli vaaditut takeet siitä, että se voi esittää kantansa perintäpyynnön esittämättä jättämisestä.

3) Päätelmä

56. Ensimmäinen ja kolmas väite on hylättävä perusteettomina.

2. Toinen väite, jonka mukaan asetuksen N:o 1306/2013 47 artiklan tulkinnassa on tehty oikeudellinen virhe paikalla tehtävien tarkastusten puuttumisen osalta

57. Bulgarian tasavalta väittää, että tehdäkseen asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan mukaisen päätöksen komission olisi pitänyt suorittaa paikalla tehtäviä tarkastuksia ja ilmoittaa niistä hyvissä ajoin etukäteen asianomaiselle jäsenvaltiolle kyseisen asetuksen 47 artiklan mukaisesti.[27] Bulgarian tasavalta väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin tutkinut esitettyjä todisteita sen arvioimiseksi, oliko komissio ilmoittanut sille paikalla tehtävästä tarkastuksesta hyvissä ajoin etukäteen asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 52 artiklan 1 kohdan kanssa, mukaisen menettelyn aloittamisen yhteydessä, kuten kyseisen asetuksen 47 artiklan 2 kohdassa edellytetään.

[27] Asetuksen N:o 1306/2013 47 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti toteuttamia tarkastuksia – – rajoittamatta komissio voi järjestää jäsenvaltioissa paikalla tehtäviä tarkastuksia – –”. Kyseisen säännöksen 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että ”komissio ilmoittaa paikalla tehtävästä tarkastuksesta hyvissä ajoin etukäteen jäsenvaltiolle, jota tarkastus koskee – –”.

58. Komissio vaatii tämän toisen väitteen hylkäämistä.

59. Valituskirjelmän 33 kohdasta ilmenee, että Bulgarian tasavalta ”katsoo, että käsiteltävässä asiassa komission olisi [asetuksen N:o 1306/2013] 52 artiklan mukaisen päätöksen tekemistä varten pitänyt suorittaa 47 artiklan perusteella paikalla tehtävä tarkastus – – jäsenvaltiossa ja tämän tarkastuskäynnin jälkeen hyväksyä [kyseisen asetuksen] 52 artiklan 1 kohdan perusteella täytäntöönpanopäätös, jossa määritetään unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettävät määrät sen omien havaintojen perusteella, tai ilmoittaa jäsenvaltiolle tutkimuksen päättämisestä”.

60. Bulgarian tasavalta ei edelleenkään pysty yksilöimään niitä valituksenalaisen tuomion kohtia, joissa unionin yleinen tuomioistuin väitetysti tulkitsi virheellisesti asetuksen N:o 1306/2013 47 artiklaa. Valituksenalaisesta tuomiosta ei käy millään tavoin ilmi, että tästä säännöksestä olisi keskusteltu. Samalla totean, ettei Bulgarian tasavalta riitauta valituksenalaisen tuomion 23 kohtaa, jossa unionin yleinen tuomioistuin esitti sille esitetyt kanneperusteet ja jossa ei mainita kyseistä 47 artiklaa. Yhdyn näin ollen komission näkemykseen, jonka mukaan Bulgarian tasavalta ei voi muutoksenhaun yhteydessä väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole käsitellyt tätä kysymystä. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimella muutoksenhaun yhteydessä olevan toimivallan rajat ja se, että unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltyjen kanneperusteiden ja väitteiden oikeudellisen ratkaisun rajat sitovat unionin tuomioistuinta,[28] valittaja ei voi esittää ensimmäisen kerran unionin tuomioistuimessa väitettä, jota se ei ole esittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa.

61. Väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut todisteita, joiden perusteella se olisi voinut arvioida, täyttyykö paikalla tehtäviä tarkastuksia koskeva edellytys, on todettava, ettei Bulgarian tasavalta yksilöi tämän väitteensä tueksi täsmällisesti kyseisiä todisteita, jotka väitetysti toimitettiin unionin yleiselle tuomioistuimelle mutta joita tämä ei ottanut huomioon.

62. Tämä väite voitaisiin siten ensi arviolta jättää tutkimatta.

63. Bulgarian tasavalta selittää kuitenkin vastauskirjelmässään, että tämä väite on ymmärrettävä laajemmassa asiayhteydessä, jossa se on esittänyt, että asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklaan perustuvat menettelyt ja kyseisen asetuksen 54 artiklaan perustuvat menettelyt ovat luonteeltaan erilaisia. Täytäntöönpanopäätöksen tekeminen ensimmäisen säännöksen nojalla edellyttää paikalla tehtäviä tarkastuksia, mitä Bulgarian tasavalta on perustellusti odottanut.

64. Vaikka unionin tuomioistuin päättäisi tutkia tämän väitteen asiakysymyksen osalta ja katsoa, että – kuten valittaja väittää – kyseessä on uusi perustelu suhteessa unionin yleisen tuomioistuimen kannanottoon,[29] Bulgarian tasavalta ei voisi tehdä siitä mitään käsiteltävänä olevan valituksen kannalta hyödyllistä päätelmää, koska riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtanutta menettelyä on pidettävä toiseen kahdenväliseen kokoukseen lähetetystä kutsusta alkaen asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohtaan perustuvana menettelynä.

[28] Ks. tämän hyvin tunnetun vaatimuksen viimeisimmistä ilmaisuista esim. tuomio 26.9.2024, JCDecaux Street Furniture Belgium v. komissio (C-710/22 P, EU:C:2024:787, 33 kohta); tuomio 4.10.2024, Aeris Invest v. komissio ja SRB (C-535/22 P, EU:C:2024:819, 253 kohta) ja tuomio 4.10.2024, thyssenkrupp v. komissio (C-581/22 P, EU:C:2024:821, 123 kohta).

[29] Ks. tuomio 19.12.2019, HK v. komissio (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, 27 kohta), johon Bulgarian tasavalta viittaa. Käsiteltävässä asiassa on kyse unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksesta, jonka mukaan havaintoja koskevaa tiedonantoa pystyttiin mukauttamaan (ks. valituksenalaisen tuomion 42 kohta). Viittaan näin ollen myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 43 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin.

65. Sen väitteen osalta, joka koskee velvollisuutta suorittaa paikalla tehtäviä tarkastuksia, kun komissio päättää aloittaa asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn täytäntöönpanopäätöksen tekemiseksi sellaisenaan, yhdyn komission näkemykseen ja totean ainoastaan ensinnäkin, että asetuksen N:o 1306/2013 47 artiklan sanamuodosta [30] käy yksiselitteisesti ilmi, että paikalla tehtävät tarkastukset ovat pelkkä mahdollisuus, [31] toiseksi, että asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn aloittaminen ei vaikuta edellyttävän tällaisten tarkastusten suorittamista, ja kolmanneksi, että tällaista toteamusta ei voida kyseenalaistaa tulkitsemalla asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohtaa, jossa viitataan ”komission tarkastuksen tuloksiin” luomatta järjestelmällistä yhteyttä näiden tarkastusten ja paikalla tehtävien tarkastusten järjestämisen välille. [32]

66. Jos käsiteltävänä oleva väite täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, se on siten hylättävä perusteettomana.

3. Neljäs väite, jonka mukaan komission perusteluvelvollisuuden tulkinnassa on tehty oikeudellinen virhe

67. Neljännessä väitteessä Bulgarian tasavalta toteaa, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 61 ja 62 kohdassa virheellisesti, että perusteluvelvollisuutta oli noudatettu, koska Bulgarian tasavalta oli osallistunut asetuksen
N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdassa säädettyyn kontradiktoriseen menettelyyn.

68. Bulgarian tasavallan mukaan komissio ei antanut jäsenvaltiolle tiedoksi asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan nojalla tekemiään päätelmiä, jotka oli laadittu kyseisen artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen tarkastusten jälkeen, toisin kuin täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklassa edellytetään. Komissio ei voi muuttaa oikeusperustaa menettelyn aikana. Näin menetellessään komissio ei antanut valittajalle mahdollisuutta saada selville menettelyn aloittamisen todellisia syitä, jotka eivät ilmene myöskään riidanalaisesta päätöksestä.

69. Komissio vaatii tämän neljännen väitteen hylkäämistä.

70. Nyt käsiteltävän väitteen kohteena olevista valituksenalaisen tuomion kohdista ilmenee, että komissio mainitsi asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kerran vasta toiseen kahdenväliseen kokoukseen lähetetyn kutsun yhteydessä. Unionin yleinen tuomioistuin totesi kuitenkin, että Bulgarian tasavalta oli osallistunut riidanalaisen päätöksen laatimisprosessiin ja että se oli voinut keskustella saatavien takaisinperinnästä useaan otteeseen ennen kyseisen päätöksen tekemistä. [33] Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä, ettei Bulgarian tasavalta voinut perustellusti väittää, ettei sille ollut ilmoitettu tai ettei sen ollut mahdollista ymmärtää syitä, joiden vuoksi komissio aikoi määrätä sille riidanalaisen rahoitusoikaisun. [34]

30 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 26.

31 ”Komissio *voi* järjestää jäsenvaltioissa paikalla tehtäviä tarkastuksia” (kursivointi tässä). Ainoastaan silloin, kun komissio päättää suorittaa paikalla tehtäviä tarkastuksia, sen on asetuksen N:o 1306/2013 47 artiklan 2 kohdan mukaisesti ilmoitettava siitä hyvissä ajoin etukäteen jäsenvaltiolle, jota tarkastus koskee.

32 Kuten komissio perustellusti väitti, asetuksen N:o 1306/2013 48 artiklan 1 kohdassa komission paikalla tekemiä tarkastuksia kuvataan yhdeksi – eikä ainoaksi – komission käytettävissä olevaksi keinoksi hankkia tarkastuksensa kannalta tarpeelliset tiedot.

33 Ks. valituksenalaisen tuomion 61 kohta.

34 Ks. valituksenalaisen tuomion 62 kohta.

71. Näitä riidanalaisen tuomion kohtia ennen kyseisen tuomion 57–60 kohdassa viitattiin komission perusteluvelvollisuutta koskevaan oikeuskäytäntöön. Bulgarian tasavalta ei kiistä näissä kohdissa esitettyä perusteluvelvollisuuden ulottuvuutta.

72. Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi valituksenalaisen tuomion 60 kohdassa asian kannalta merkityksellistä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee erityisesti edellytyksiä, joiden täyttyessä komission päätöksen, jossa osan ilmoitetuista menoista ei katsota kuuluvan kyseisen rahaston vastattavaksi, perusteluja on pidettävä riittävinä. Se totesi yhtäältä, että tällaiset päätökset on tehtävä yhteenvetokertomuksen sekä asianomaisen jäsenvaltion ja komission välisen kirjeenvaihdon perusteella, ja toisaalta, että perusteluvelvollisuutta on noudatettu, jos kyseinen jäsenvaltio on ensinnäkin osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja toiseksi tuntee ne syyt, joiden vuoksi komissio ei katsonut riidanalaisen määrän kuuluvan kyseisen rahaston vastattavaksi. Unionin yleinen tuomioistuin tarkisti sittemmin, että nämä kaksi edellytystä täyttyivät käsiteltävässä tapauksessa.

73. Todetessaan, että Bulgarian tasavalta oli osallistunut kiinteästi riidanalaisen päätöksen laatimisprosessiin, unionin yleinen tuomioistuin viittasi tuomionsa 38–40 kohtaan, joita ei ole riitautettu [35] ja joista ilmenee ensinnäkin, että Bulgarian tasavallalle osoitetussa toiseen kahdenväliseen kokoukseen lähetetyssä kutsussa mainittiin asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohta, toiseksi, että Bulgarian tasavallalle tiedoksi annetussa lopullisessa lausunnossa todettiin, että komissio aikoi pitää kiinni aikomuksestaan määrätä kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohtaan perustuva rahoitusoikaisu, ja kolmanneksi, että vaikka riidanalaisessa päätöksessä viitataan yleisesti mainitun asetuksen 52 artiklaan, päätöksen liitteenä olevan taulukon Bulgariaa koskevassa osassa takaisinperinnän suorittamatta jättäminen mainittiin selvästi sarakkeessa ”Peruste”. [36] Totean lisäksi, että – kuten komissio perustellusti väittää – Bulgarian tasavalta ei näytä kiistävän sitä, että itse yhteenvetokertomuksessa viitataan nimenomaisesti asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohtaan. [37]

74. Unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksista ilmenee siis selvästi, että Bulgarian tasavalta oli tiiviisti mukana koko riidanalaiseen päätökseen johtaneen päätöksentekoprosessin ajan. Unionin yleinen tuomioistuin saattoi siis oikeudellista virhettä tekemättä katsoa, että kun otetaan huomioon hallinnollisen menettelyn kulku, Bulgarian tasavallalle oli toiseen kahdenväliseen kokoukseen lähetetystä kutsusta [38] lähtien ilmoitettu asianmukaisesti komission aikomuksesta ja sen jälkeen päätöksestä jättää tietyt määrät unionin rahoituksen ulkopuolelle, koska Bulgarian tasavalta oli jatkuvasti kieltäytynyt vaatimasta kyseisiä määriä takaisin. [39]

75. Tästä kieltäytymisestä seuraa lisäksi loogisesti, ettei valittajan väitettä, jonka mukaan se ei tiennyt, miksi komissio oli päättänyt jättää kyseiset määrät unionin rahoituksen ulkopuolelle, voida pitää vakuuttavana.

[35] Bulgarian tasavalta myöntää lisäksi valituskirjelmänsä 24 kohdassa, että riidanalaisen tuomion 40 kohtaan sisältyvät toteamukset pitävät paikkansa.

[36] Ks. valituksenalaisen tuomion 39, 40 ja 41 kohta.

[37] Komissio toimitti tämän yhteenvetokertomuksen unionin yleiselle tuomioistuimelle vastinekirjelmänsä yhteydessä (ks. kyseisen kirjelmän liite B.1). Komissio myös esittää siitä otteen käsiteltävänä olevaan valitukseen antamansa vastinekirjelmän 16 kohdassa. Siihen viitataan valituksenalaisen tuomion 41 kohdassa.

[38] Ks. valituksenalaisen tuomion 6 kohta.

[39] Tämä vahvistetaan myös erityisesti valituksenalaisen tuomion 9, 10 ja 12 kohdassa esitetyssä menettelyn eri vaiheiden kuvauksessa.

76. Unionin yleinen tuomioistuin ei siis tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, ettei komissio laiminlyönyt perusteluvelvollisuuttaan. Käsiteltävänä oleva väite on näin ollen hylättävä perusteettomana.

4. Viides väite, joka koskee SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn yleisen huolellisuusvelvollisuuden tutkimatta jättämistä

77. Viidennessä väitteessä valittaja katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tutkinut, noudattiko komissio SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrättyä yleistä huolellisuusvelvollisuutta, kun se teki riidanalaisen päätöksen ennenaikaisesti. Saatuaan OLAFin loppukertomukset komission olisi valittajan mielestä pitänyt toimittaa ne jäsenvaltiolle ainoastaan sellaisen suosituksen kanssa, että toteutetaan korjaavia toimenpiteitä ja tämän jälkeen tarkistetaan, että asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohtaa oli noudatettu ennen täytäntöönpanopäätöksen tekemistä kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohdan nojalla.

78. Komissio vaatii tämän väitteen hylkäämistä.

79. Aluksi on täsmennettävä, että unionin yleinen tuomioistuin muistutti asianmukaisesti aiheettomasti maksettujen määrien takaisinperintävelvollisuuden ulottuvuudesta, kun se totesi, että tällainen velvollisuus on ”yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen osalta ilmaus yleisestä huolellisuusvelvollisuudesta, josta määrätään SEU 4 artiklan 3 kohdassa”, ja että se ”edellyttää sitä, että kansalliset viranomaiset toteuttavat takaisinperinnän ripeästi ja hyvissä ajoin ja turvautuvat käytettävissään oleviin tarkastus- ja takaisinperintäkeinoihin kyseisten etujen suojaamisen varmistamiseksi”.[40] Käsiteltävänä olevaa väitettä on nähdäkseni tulkittava pikemminkin siten, että siinä väitetään, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole vastannut ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyihin väitteisiin, minkä vuoksi se merkitsee vetoamista unionin yleisellä tuomioistuimella olevan perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin.[41]

80. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisellä tuomioistuimella olevan perusteluvelvollisuuden tarkoituksena on mahdollistaa se, että ne, joita asia koskee, saavat selville syyt, joiden vuoksi se on antanut kyseisen tuomion, ja että unionin tuomioistuimella on käytettävissään riittävät tiedot, jotta se voi harjoittaa laillisuusvalvontaansa.[42] Unionin yleinen tuomioistuin ei ole velvollinen esittämään selvitystä, jossa seurataan tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia oikeusriidan osapuolten esittämiä päätelmiä, ja perustelut voivat olla implisiittisiä, kunhan osapuolet saavat niiden avulla selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt niiden argumentteja, ja unionin tuomioistuimella on niiden avulla käytettävissään riittävät tiedot, jotta se voi harjoittaa laillisuusvalvontaansa.[43]

81. Aluksi huomautan, ettei valittaja ole riitauttanut valituksessaan kanneperusteiden esittämistä, sellaisena kuin se sisältyy valituksenalaisen tuomion 23 kohtaan.

82. Bulgarian tasavallan unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämä argumentointi, joka liittyy vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamiseen, ei ole luonteeltaan itsenäinen,[44] vaan se oli päinvastoin seurausta menettelyn, jonka olisi pitänyt johtaa riidanalaisen päätöksen tekemiseen,

[40] Ks. valituksenalaisen tuomion 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[41] Ks. tuomio 12.12.2024, DD v. FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, 58 kohta).

[42] Ks. tuomio 7.6.2018, Equipolymers ym. v. neuvosto (C-363/17 P, EU:C:2018:402, 45 kohta).

[43] Ks. tuomio 12.12.2024, DD v. FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[44] Viittaan tässä yhteydessä ensimmäisen kanneperusteen otsikkoon, sellaisena kuin se ilmenee kannekirjelmästä.

väitetystä rikkomisesta. Unionin yleinen tuomioistuin saattoi siten perustellusti tutkia tämän väitteen tarkastellessaan ensimmäistä kanneperustetta, sellaisena kuin se oli nimennyt sen uudelleen.

83. Bulgarian tasavallan lausumat olivat lisäksi erityisen lyhyitä.[45] Unionin yleistä tuomioistuinta ei voida moittia siitä, että se vastasi lyhyesti lyhyeen argumentointiin.

84. Kuten komissio perustellusti väittää, unionin yleinen tuomioistuin saattoi siis valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa todeta, että ”koska komission kanta, jonka mukaan riidanalaisten menojen takaisinperintä oli tarpeen, oli lisäksi annettu tiedoksi Bulgarian tasavallalle ennen toista kahdenvälistä kokousta ja koska kaikkia kysymyksiä, jotka liittyivät asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan soveltamiseen – –, käsiteltiin koko tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn ajan sovitteluelimessä käyty menettely mukaan lukien, ei voida katsoa, että Bulgarian tasavallan menettelyllisiä oikeuksia olisi loukattu, kuten ei myöskään – – vilpittömän yhteistyön – – periaatetta”.

85. Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin vastasi selvästi kannekirjelmän 104–108 kohtaan[46] sisältyvän argumentoinnin keskeiseen sisältöön, koska Bulgarian tasavalta väitti siinä, että vilpittömän yhteistyön periaatetta oli loukattu sen vuoksi, ettei sen asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklasta johtuvia menettelyllisiä oikeuksia kunnioitettu.

86. Viides väite on siten hylättävä perusteettomana.

5. Kuudes väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei noudattanut perusteluvelvollisuuttaan

87. Bulgarian tasavalta väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole perustellut tuomiotaan riittävästi, ja vetoaa pääasiassa kolmeen argumenttiin. Bulgarian tasavallan mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon eikä arvioinut komission kirjettä, jonka Bulgarian tasavalta esitti juuri ennen unionin yleisessä tuomioistuimessa pidettyä istuntoa. Se ei myöskään vastannut argumenttiin, jonka mukaan komissio on muuttanut käytäntöään. Bulgarian tasavallan mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään ottanut kantaa asetusta (EU, Euratom) 2020/2223[47] koskeviin väitteisiin.

88. Komissio vaatii tämän kuudennen väitteen hylkäämistä.

89. Kirjeen osalta valituksenalaisen tuomion 17–22 kohdasta ilmenee, että tämän näytön esittämistä koskevan pyynnön, jonka Bulgarian tasavalta esitti unionin yleisessä tuomioistuimessa pidettyä istuntoa edeltävänä päivänä, katsottiin täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset, joten valittajan 12.5.2022 vastaanottama komission kirje liitettiin tuomioistuinkäsittelyyn. Kyseiseen kirjeeseen viitataan myöhemmin valituksenalaisen tuomion 53 kohtaan sisältyvissä ensimmäisen kanneperusteen tarkastelua koskevissa perusteluissa, joista ilmenee, että unionin yleisen tuomioistuimen mukaan Bulgarian tasavalta ei ole selittänyt, miten kyseinen kirje voi tukea sen argumentointia. Unionin yleinen tuomioistuin antoi siten valittajalle täysin mahdollisuuden ymmärtää syyt, joiden vuoksi se ei hyväksynyt tämän argumenttia.

[45] Ks. esim. kannekirjelmän 108 kohta.

[46] Kuten Bulgarian tasavalta täsmentää vastauskirjelmässään.

[47] Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston kanssa tehtävän yhteistyön ja Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimusten vaikuttavuuden osalta 23.12.2020 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2020, L 437, s. 49).

90. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa, ettei se myöskään ottanut kantaa väitettyyn komission käytännön muutokseen, koska Bulgarian tasavalta ei ollut selittänyt kyseisen kirjeen merkitystä kanteensa kannalta.

91. Koska – kuten edellä jo muistutettiin [48] – unionin yleisen tuomioistuimen ei tarvinnut ottaa kantaa kaikkiin Bulgarian tasavallan kanteessaan esittämiin argumentteihin, valituksenalainen tuomio sisältää siis kaikki riittävät tiedot, joiden perusteella Bulgarian tasavalta voi saada selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei hyväksynyt sen esittämiä kyseistä kirjettä ja väitettyä komission käytännön muutosta koskevia argumentteja. Bulgarian tasavalta ei näin ollen voi perustellusti väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin noudattanut perusteluvelvollisuuttaan.

92. Valituskirjelmän 48 kohdasta on lopuksi todettava, ettei Bulgarian tasavalta ole onnistunut selittämään selvästi, miksi se voisi asetuksen 2020/2223 johdanto-osan 29 perustelukappaleen avulla osoittaa, että riidanalainen tuomio on kumottava. Sama päätelmä on tehtävä Bulgarian tasavallan vedotessa [49] kyseisen asetuksen 2 artiklaan, jonka tarkoitus ei vaikuta liittyvän lainkaan nyt käsiteltävään riita-asiaan. [50] Tällainen argumentti ei siksi nähdäkseni vaikuta käsiteltävänä olevan valituksen ratkaisuun.

93. Väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole noudattanut perusteluvelvollisuuttaan, on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

V Ratkaisuehdotus

94. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta toisen valitusperusteen tutkimiseen.

[i] Tämän ratkaisuehdotuksen ylätunnisteeseen on tehty kielellisiä muutoksia sen ensimmäisen julkaisemisen jälkeen.

[48] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 80 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö.

[49] Ks. kannekirjelmän 48 kohta.

[50] Kyseisessä artiklassa täsmennetään nimittäin ainoastaan asetuksen 2020/2223 voimaantulon edellytyksiä.