Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ANDREE BIONDIJA,
predstavljeni 6. marca 2025[1]

Zadeva C-294/23 P

Republika Bolgarija
proti

Evropski komisiji

„Pritožba – EKJS in EKSRP – Uredba (EU) št. 1306/2013 – Odhodki, ki niso izvedeni v skladu s pravom Unije – Potrditev skladnosti – Člen 52 – Izvedbeni sklep Komisije – Člen 54 – Zahtevek za izterjavo – Rok – Odločitev, da se iz financiranja Unije izključi zneske, za katere se bremeni proračun Unije v primeru neupoštevanja roka, v katerem je treba zahtevati izterjavo – Pravica do obrambe – Obveznost obrazložitve – Obveznost skrbnega ravnanja – Načelo lojalnega sodelovanja – Načelo dobrega upravljanja – Člen 47 – Pregledi na kraju samem“

1. Čeprav velja pregovor, da mora biti dobro zamišljeno jasno izraženo, je zakonodaja EU o evropskih skladih včasih izjema od tega pravila.

2. Republika Bolgarija v obravnavani zadevi Sodišču predlaga, naj razveljavi sodbo Splošnega sodišča Evropske unije z dne 8. marca 2023[2] v zadevi Bolgarija proti Komisiji, s katero je to kot neutemeljeno zavrnilo tožbo, ki jo je vložila na podlagi člena 263 PDEU in s katero je predlagala razglasitev ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2021/261 z dne 17. februarja 2021 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije[3] v delu, v katerem se nanaša na nekatere odhodke Republike Bolgarije.

3. Ta sklep je bil sprejet iz razlogov, ki se nanašajo, prvič, na to, da je Republika Bolgarija kršila obveznost, da od zadevnih upravičencev izterja neupravičeno izplačane zneske v roku 18 mesecev, ki izhaja iz Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in št. 485/2008[4], ter drugič, na to, da je po mnenju Evropske komisije neizvršena izterjava pomenila nepravilnost ali malomarnost bolgarskih organov v smislu navedene uredbe. Vendar se je postopek, ki je privedel do sprejetja navedenega sklepa, začel na drugačni podlagi, in sicer v zvezi z opredelitvijo odhodkov, ki niso bili izvedeni v skladu s pravom Unije.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] T-235/21 (v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2023:105).

[3] UL 2021, L 59, str. 10 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

[4] UL 2013, L 347, str. 549 (v nadaljevanju: Uredba št. 1306/2013).

4. Za rešitev te pritožbe se bo moralo Sodišče poglobiti v določbe Uredbe št. 1306/2013 in pojasniti pogoje, pod katerimi lahko Komisija sprejme izvedbeni akt, s katerim sankcionira očitno namero zadevne države članice, da ne izpolni svoje obveznosti, da zahteva izterjavo zneskov, ki so bili neupravičeno izplačani iz proračuna Unije, če je bila ta namera razkrita med postopkom potrditve skladnosti.

I. Pravni okvir

A. Uredba št. 1306/2013

5. V okviru te pritožbe so upoštevne uvodne izjave 36, 37 in 39 ter člen 1, člen 2(1)(g), člen 7(1), člen 47 ter člen 48(1) in (3) Uredbe št. 1306/2013.

6. Poleg tega oddelek II poglavja IV, naslovljen „Potrditev“, vsebuje člen 52, ki se nanaša na potrditev skladnosti in določa:

„1. Kadar Komisija ugotovi, da odhodki iz področja uporabe člena 4(1) in člena 5 niso bili izvršeni v skladu s pravom Unije oziroma, za EKSRP, v skladu z veljavnim pravom Unije in nacionalnim pravom iz člena 85 Uredbe (EU) št. 1303/2013[5], sprejme izvedbene akte, s katerimi določi zneske, ki se izključijo iz financiranja Unije. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s svetovalnim postopkom iz člena 116(2).

2. Komisija oceni zneske, ki se izključijo iz financiranja, na podlagi teže ugotovljene neskladnosti. Upošteva naravo kršitve ter finančno škodo, povzročeno Uniji. Pri izključitvi upošteva ugotovljene neupravičeno porabljene zneske, kadar teh ni mogoče ugotoviti s sorazmernim prizadevanjem, pa lahko uporabi ekstrapolacijske ali pavšalne popravke. Pavšalni popravki se uporabijo le takrat, kadar zaradi narave primera ali zato, ker država članica Komisiji ni predložila potrebnih informacij, s sorazmernim prizadevanjem ni mogoče natančneje opredeliti finančne škode, povzročene Uniji.

3. Pred sprejetjem vsake odločitve o zavrnitvi financiranja se ugotovitve preverjanj Komisije in odgovori države članice pisno uradno sporočijo obema stranema, ki si nato prizadevata za sklenitev dogovora o ukrepih, ki jih je treba sprejeti. V tem delu postopka imajo države članice možnost, da dokažejo, da je dejanski obseg neskladnosti manjši od ocene Komisije.

Če dogovor ni sklenjen, lahko država članica zahteva uvedbo postopka za uskladitev medsebojnih stališč v štirih mesecih. Poročilo o izidu postopka se predloži Komisiji. Komisija upošteva priporočila iz poročila, preden odloči o morebitni zavrnitvi financiranja, če pa se odloči, da ne bo upoštevala priporočil iz poročila, svojo odločitev utemelji.

4. Financiranje se ne sme zavrniti za:

(a) odhodke iz člena 4(1), izvršene več kot 24 mesecev pred pisnim uradnim obvestilom Komisije državi članici o ugotovitvah preverjanj;

[5] Uredba (EU) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL 2013, L 347, str. 320).

[…]

5. Odstavek 4 se ne uporablja v primeru:

(a) nepravilnosti, zajetih v oddelku III tega poglavja;

[…]“.

7. V skladu s členom 53(1)(b) Uredbe št. 1306/2013 „Komisija sprejme izvedbene akte, s katerimi določi pravila za izvajanje […] potrditve skladnosti iz člena 52 glede ukrepov, ki jih je treba sprejeti v zvezi s sprejetjem odločitve in njenim izvajanjem, vključno z izmenjavo informacij med Komisijo in državami članicami ter roki, ki jih je treba spoštovati, pa tudi s spravnim postopkom iz navedenega člena, vključno z ustanovitvijo, opredelitvijo nalog, sestavo in delovnimi dogovori spravnega organa“.

8. Oddelek III poglavja IV Uredbe št. 1306/2013, naslovljen „Nepravilnosti“, vsebuje člen 54, ki se nanaša na „Skupne določbe“ in ki v odstavkih 1, 2 in 5 določa:

„1. Za vsak neupravičeno plačani znesek zaradi nepravilnosti ali malomarnosti države članice od upravičenca zahtevajo njegovo izterjavo v 18 mesecih po odobritvi in, po potrebi, po tem, ko plačilna agencija ali organ, pristojen za izterjavo, prejme poročilo o kontroli ali podoben dokument, v katerem je ugotovljena nepravilnost. Ustrezni zneski se ob zahtevku za izterjavo knjižijo v knjigi terjatev plačilne agencije.

2. Če se izterjava ne izvede v štirih letih po datumu zahtevka za izterjavo, oziroma v osmih letih, kadar spor v zvezi z izterjavo rešujejo nacionalna sodišča, 50 % finančnih posledic neizterjave krije zadevna država članica, 50 % pa se knjiži v breme proračuna Unije, brez poseganja v zahtevo, da mora zadevna država članica nadaljevati postopek izterjave v skladu s členom 58.

Kadar je v okviru postopka izterjave z dokončnim upravnim ali pravnim aktom ugotovljeno, da ni bilo nepravilnosti, zadevna država članica prijavi Skladoma finančno breme, ki ga je imela v skladu s prvim pododstavkom, kot odhodek.

[…]

5. Komisija lahko, pod pogojem da je upoštevala postopek iz člena 52(3), sprejme izvedbene akte, s katerimi odloči, da iz financiranja Unije izključi zneske, za katere se bremeni proračun Unije, v naslednjih primerih:

(a) če država članica ni upoštevala rokov iz odstavka 1;

[…]

(c) če meni, da so nepravilnosti ali neizvršene izterjave posledica nepravilnosti ali malomarnosti upravnih organov ali drugih uradnih teles ali organov države članice.

[…]“

B. Izvedbena uredba (EU) št. 908/2014

9. Člen 34 Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 908/2014 z dne 6. avgusta 2014 o pravilih za uporabo Uredbe [št. 1306/2013] v zvezi s plačilnimi agencijami in drugimi organi, finančnim upravljanjem, potrjevanjem obračunov, pravili o kontrolah, varščinami in preglednostjo[6], naslovljen „Potrditev skladnosti“, določa:

„1. Za določitev zneskov, ki se izključijo iz financiranja Unije, kadar se ugotovi, da odhodki niso nastali v skladu s pravili Unije, Komisija uporabi svoje ugotovitve in upošteva informacije, ki jih dajo na razpolago države članice, če so te posredovane pravočasno v rokih, ki jih določi Komisija v okviru postopka potrditve skladnosti, ki se izvaja v skladu s členom 52 Uredbe [št. 1306/2013] in v skladu s tem členom.

2. Kadar Komisija pri poizvedbi ugotovi, da odhodek ni bil izvršen v skladu s predpisi Unije, zadevni državi članici sporoči svoje ugotovitve in navede popravne ukrepe, potrebne za prihodnjo skladnost z navedenimi predpisi, ter začasno raven finančnega popravka, za katerega v tej fazi postopka meni, da ustreza njenim ugotovitvam. V sporočilu se načrtuje tudi dvostranski sestanek v petih mesecih po poteku obdobja za odgovor države članice. Sporočilo se sklicuje na ta člen.

[…]

3. Na dvostranskem sestanku si obe stranki prizadevata za dogovor o ukrepih, ki naj se sprejmejo, ter o oceni teže kršitve in finančne škode, povzročene proračunu Unije.

[…]

V šestih mesecih od datuma pošiljke zapisnika z dvostranskega sestanka Komisija državi članici uradno sporoči svoje ugotovitve na podlagi informacij, ki jih je prejela v okviru postopka za potrditev skladnosti. V tem sporočilu so ocenjeni odhodki, ki jih je treba izključiti iz financiranja Unije v skladu s členom 52 Uredbe [št. 1306/2013] in členom 12 Delegirane uredbe [Komisije] (EU) št. 907/2014 [z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe [št. 1306/2013] v zvezi s plačilnimi agencijami in ostalimi organi, finančnim upravljanjem, potrditvijo obračunov, varščinami in uporabo eura (UL 2014, L 255, str. 18)]. Sporočilo se sklicuje na člen 40(1) te uredbe.

[…]

5. Za izvedbo določb iz odstavkov 3 in 4 v zadevnih rokih mora imeti Komisija na razpolago vse informacije, ki so pomembne v zadevni fazi postopka. Če Komisija meni, da teh informacij nima na razpolago, lahko kadar koli v rokih iz odstavkov 3 in 4:

(a) od države članice zahteva dodatne informacije, na kar država članica odgovori v roku dveh mesecev po prejemu sporočila, in/ali

(b) obvesti državo članico o tem, da namerava opraviti dodatno revizijo za potrebna preverjanja.

[6] UL 2014, L 255, str. 59. Besedilo člena 34 te uredbe je bilo predmet več popravkov (glej med drugim popravek iz leta 2015 (UL 2015, L 114, str. 25) in člen 1(6) Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2018/56 z dne 12. januarja 2018 o spremembi Uredbe 908/2014 (UL 2018, L 10, str. 9)).

V tem primeru roki iz odstavkov 3 in 4 začnejo ponovno teči, ko Komisija prejme zahtevane dodatne informacije oziroma z zadnjim dnem dodatne revizije.

[…]

7. Potem ko Komisija državam članicam sporoči svoje ugotovitve v skladu z odstavkom 3 ali 4 člena 34 te uredbe, po potrebi sprejme enega ali več sklepov v skladu s členom 52 Uredbe [št. 1306/2013], da se iz financiranja Unije izključijo odhodki, na katere je vplivala ugotovljena neskladnost s predpisi Unije. Komisija lahko izvaja zaporedne postopke potrditve skladnosti, dokler država članica dejansko ne izvede korektivnih ukrepov.

[…]“

10. Člen 40 Izvedbene uredbe št. 908/2014, naslovljen „Spravni postopek“, v odstavku 1, prvi pododstavek, določa:[7]

„Država članica lahko v 30 delovnih dneh po prejemu uradnega sporočila Komisije iz tretjega pododstavka člena 34(3) zadevo predloži spravnemu organu, in sicer tako, da sekretariatu spravnega organa pošlje obrazložen zahtevek za spravo.“

II. Dejansko stanje in izpodbijani sklep

11. Tu napotujem na točke od 2 do 14 izpodbijane sodbe.

III. Postopek pred Splošnim sodiščem, izpodbijana sodba, postopek pred Sodiščem in predlogi strank

12. Republika Bolgarija je 28. aprila 2021 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, v katerem je bil v zvezi z njo sprejet finančni popravek v višini 7.656.848,97 EUR.

13. Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo zavrnilo vseh pet tožbenih razlogov, ki jih je pred njim navedla Republika Bolgarija[8], in s tem njeno tožbo.

14. Republika Bolgarija je 8. maja 2023 vložila pritožbo zoper izpodbijano sodbo. V svojih predlogih Sodišču predlaga, naj izpodbijano sodbo v celoti razveljavi; dokončno odloči o sporu ali, podredno, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču in Komisiji naloži plačilo stroškov.

15. Komisija je Sodišču predlagala, naj pritožbo zavrne in Republiki Bolgariji naloži plačilo stroškov.

16. Republika Bolgarija in Komisija sta na obravnavi pred Sodiščem 4. decembra 2024 podali ustne navedbe.

[7] Besedilo člena 40(1) Izvedbene uredbe št. 908/2014 je bilo predmet popravka leta 2015 (glej UL 2015, L 114, str. 25).

[8] Za predstavitev teh tožbenih razlogov glej točko 23 izpodbijane sodbe.

IV. Analiza

17. Republika Bolgarija v utemeljitev pritožbe navaja dva pritožbena razloga.

18. Prvi se nanaša na napačno uporabo prava pri razlagi člena 52(3) Uredbe št. 1306/2013 in člena 34 Uredbe št. 908/2014 v povezavi s členom 52(1) in členom 54(5) Uredbe št. 1306/2013, kakor tudi na kršitev obveznosti obrazložitve na podlagi člena 296 PDEU ter načel dobrega upravljanja in lojalnega sodelovanja, zaradi česar je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da so bile pravica Republike Bolgarije do obrambe, postopkovna jamstva, obveznost obrazložitve sklepov Komisije ter načeli dobrega upravljanja in lojalnega sodelovanja spoštovani. Republika Bolgarija v okviru tega prvega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita tudi nezadostno in neustrezno obrazložitev izpodbijane sodbe, ker naj Splošno sodišče ne bi presodilo vseh upoštevnih dejanskih in pravnih okoliščin, ki mu jih je predložila.

19. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na to, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri razlagi člena 54(5)(a) in (c) v povezavi s členom 54(1) Uredbe št. 1306/2013 s tem, da je razsodilo, da je 18-mesečni rok začel teči z dnem, ko so bila poročila Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) poslana pritožnici.

20. V skladu z zahtevo Sodišča se bom v teh sklepnih predlogih osredotočil samo na prvi pritožbeni razlog.

A. Prvi pritožbeni razlog

21. Trditve, ki jih je Republika Bolgarija navedla v okviru prvega pritožbenega razloga, se zdijo številčne, vendar slabo strukturirane. Kljub temu se zdi, da ga je mogoče razumeti tako, da se deli na šest očitkov, ki jih je treba preoblikovati.

22. Prvi očitek se nanaša na napačno razlago člena 52(3) Uredbe št. 1306/2013 in člena 34 Izvedbene uredbe št. 908/2014 na eni strani ter člena 52(1) in člena 54(5) Uredbe št. 1306/2013 na drugi strani.

23. Drugi očitek se nanaša na napačno uporabo prava pri razlagi člena 47 Uredbe št. 1306/2013, ker naj bi Splošno sodišče razsodilo, da Komisiji ni bilo treba opraviti pregledov na kraju samem.

24. Tretji očitek se nanaša na napačno uporabo prava v zvezi s spoštovanjem pravice do obrambe s strani Komisije.

25. Četrti očitek se nanaša na napačno uporabo prava pri razlagi obveznosti obrazložitve, ki jo ima Komisija.

26. Peti očitek se nanaša na to, da naj bi Splošno sodišče kršilo obveznost obrazložitve, ker naj ne bi preučilo trditve o kršitvi splošne dolžnosti skrbnega ravnanja.

27. Šesti očitek se prav tako nanaša na to, da naj bi Splošno sodišče kršilo obveznost obrazložitve, ker ni presojalo dokazov za utemeljitev trditve, da je Komisija kršila načeli lojalnega sodelovanja in dobrega upravljanja, ki so bili predstavljeni pred obravnavo, niti v zvezi z njimi ni predložilo pripomb.

28. Po pomembnosti bom najprej skupaj preučil prvi in tretji očitek, nato pa bom ločeno preučil še drugi, četrti, peti in nazadnje šesti očitek.

1. Prvi in tretji očitek: napačna uporaba prava pri razlagi členov 52 in 54 Uredbe št. 1306/2013 ter napačna uporaba prava pri razlagi pravice do obrambe v upravnem postopku

a) Povzetek trditev strank

29. V zvezi s prvim očitkom Republika Bolgarija trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 40 do 42 in od 47 do 49 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo in kontradiktorni postopek iz člena 52(3) Uredbe št. 1306/2013 v povezavi s členom 34 Uredbe št. 908/2014 zamenjalo z ločenim materialnim razlogom iz člena 54(5) Uredbe št. 1306/2013. Splošno sodišče naj bi torej v točkah od 47 do 49 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da so bile ob upoštevanju pošiljanja dopisa in drugega dvostranskega sestanka odpravljene kršitve postopka v zvezi s tem, da je Komisija spremenila pravno podlago spornega finančnega popravka.

30. Republika Bolgarija trdi, da naložitev finančnega popravka na podlagi člena 52(1) Uredbe št. 1306/2013 in naložitev takega popravka na podlagi člena 54(5) te uredbe temeljita na različnih pravnih podlagah, čeprav za ta dva postopka velja isti kontradiktorni postopek, ki ga ureja člen 52(3) Uredbe št. 1306/2013 v povezavi s členom 34 Uredbe št. 908/2014.

31. Izpodbijani sklep Komisije o izključitvi bi zato moral temeljiti na istih razlogih, kot so tisti, na podlagi katerih je bil začet postopek.

32. Splošno sodišče naj bi torej v točki 42 izpodbijane sodbe napačno presodilo, da je bilo z drugim vabilom na dvostranski sestanek sporočilo o ugotovitvah prilagojeno glede na navedeno novo pravno podlago, saj naj bi člen 54(5) jasno določal, da se upošteva postopek iz člena 52(3) Uredbe št. 1306/2013.

33. Pritožnica v zvezi s tretjim očitkom trdi, da bi morala Komisija v okviru drugega razloga za sprejetje izvedbenih aktov o izključitvi zneskov iz financiranja Unije, ki je določeno v členu 54 Uredbe št. 1306/2013, opraviti preverjanja iz odstavka 4 te določbe, da bi se prepričala o pravilni uporabi člena 54(2) navedene uredbe. Člen 54 naj bi Komisijo pooblaščal za sprejemanje izvedbenih aktov o izključitvi zneskov iz financiranja Unije tudi brez pregledov na kraju samem, če bi se upošteval kontradiktorni postopek iz člena 52(3) te uredbe, ki zagotavlja, da ima država članica možnost uveljavljati svojo pravico do obrambe pred sprejetjem sklepa o izključitvi.

34. Republika Bolgarija v repliki pojasnjuje, kakšne naj bi bile kršitve njene pravice do obrambe v upravnem postopku. Medtem ko bi torej sporočilo o ugotovitvah, kot je določeno v členu 34 Uredbe št. 908/2014, moralo omogočiti jasno seznanitev s pridržki Komisije, da bi bila izpolnjena funkcija opozarjanja, naj bi se Republika Bolgarija morala braniti „na slepo“. Komisija naj ne bi navedla določb strukturne zakonodaje, za katere je menila, da so bile morda kršene s preiskovanimi izplačanimi zneski, kar naj bi poleg tega privedlo do tega, da so nacionalna sodišča razveljavila odredbe o odlogu plačil plačilne agencije. 18-mesečni rok za vložitev zahtevka za izterjavo naj bi moral začeti teči šele s predložitvijo izvedbenega sklepa, v katerem Komisija natančno določi zneske, ki jih je treba izključiti iz financiranja Unije, da bi imela zadevna država

članica čas, da se odzove ob poznavanju dejstev. Retroaktivna uporaba člena 54 Uredbe št. 1306/2013 pritožnici ni omogočila izpolnitve njenih obveznosti, saj je bil izvedbeni sklep sprejet, ko se je 18-mesečni rok že skoraj iztekel. Prav tako naj ne bi mogla izkoristiti pravila 50/50.

35. Komisija trdi, da so ti očitki neutemeljeni.

b) Presoja

36. S temi očitki se, prvič, postavlja vprašanje morebitnega razmerja med postopki, začetimi na podlagi člena 52(1) Uredbe št. 1306/2013, in postopki, začetimi na podlagi člena 54(5) te uredbe, ter drugič, vprašanje spoštovanja pravice pritožnice do obrambe v postopku, v katerem je bil sprejet izpodbijani sklep.

1) Razmerje med postopki, začetimi na podlagi člena 52(1) Uredbe št. 1306/2013, in postopki, začetimi na podlagi člena 54(5) te uredbe

37. Uredba št. 1306/2013 določa dve vrsti potrditve. Prva je potrditev obračunov, ki jo ureja člen 51 in se izvede vsako leto. Druga pa je potrditev skladnosti, ki jo ureja člen 52 in ki se v skladu z odstavkom 1 te določbe izvede, kadar Komisija „ugotovi, da odhodki iz področja uporabe člena 4(1) in člena 5 *niso bili izvršeni v skladu s pravom Unije*“ [9]. Komisija lahko nato sprejme izvedbene ukrepe za izključitev zneskov, ki *niso skladni* s financiranjem Unije. [10] Člen 52(3) Uredbe št. 1306/2013 določa postopek, ki ga je treba uporabiti pred „sprejetjem vsake odločitve o zavrnitvi financiranja“.

38. Poleg tega člen 54 Uredbe št. 1306/2013 določa, da morajo države članice za vsak neupravičeno plačani znesek zaradi nepravilnosti ali malomarnosti od upravičenca zahtevati izterjavo v 18 mesecih po odobritvi ali po tem, ko plačilna agencija ali organ, pristojen za izterjavo, prejme poročilo o kontroli ali podoben dokument, v katerem je ugotovljena nepravilnost [11], in da se ustrezni zneski ob tem „zahtevku“ [12] knjižijo v knjigi terjatev plačilne agencije.

39. Ti dve fazi (zahtevek za izterjavo in vknjižba v knjigo terjatev) sta pred dejansko izterjavo. [13] Zato je jasno določeno, da morajo države članice zahtevati izterjavo v 18 mesecih *od dneva*, ko prejmejo informacijo o nepravilnih plačilih. [14]

[9] Člen 52(1) Uredbe št. 1306/2013. Moj poudarek. V členu 4(1) te uredbe so našteti odhodki, ki so upravičeni do financiranja iz EKJS, če so izvršeni v skladu s pravom Unije. Člen 5 te uredbe se nanaša na EKSRP. Ker je iz točke 2 izpodbijane sodbe razvidno, da se je postopek, ki ga je začela Komisija, nanašal le na odhodke, povezane z EKJS, se bom osredotočil na določbe v zvezi s tem skladom ali njihove dele, ki se zanj uporabljajo.

[10] V skladu s členom 52(2) Uredbe št. 1306/2013.

[11] Začetek tega 18-mesečnega roka je obravnavan v okviru drugega pritožbenega razloga te pritožbe, ki ni predmet teh sklepnih predlogov. Brez poseganja v to, kako je Sodišče opredelilo poročili urada OLAF, ki ju je prejela Republika Bolgarija (glej točki 5 in 8 izpodbijane sodbe), se bom pri analizi tega pritožbenega razloga omejil na ugotovitev, da iz besedila člena 54(1) Uredbe št. 1306/2013 izhaja, da začne 18-mesečni rok teči, ko bolgarski organi prejmejo „poročilo o kontroli ali podoben dokument, v katerem je ugotovljena nepravilnost“.

[12] Člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013 torej države članice zavezuje le k predložitvi zahtevka za izterjavo. Roki, v katerih je treba dejansko izvesti izterjavo, so določeni v členu 54(2) Uredbe št. 1306/2013.

[13] To potrjuje člen 54(2) Uredbe št. 1306/2013, ki v prvem pododstavku določa, da se izterjava izvede v osmih letih, če spor v zvezi z njo rešujejo nacionalna sodišča, v drugem pododstavku pa možnost, da se lahko z dokončnim upravnim ali pravnim aktom *in fine* ugotovi neobstoj nepravilnosti. V skladu z Uredbo št. 1306/2013 je treba zahtevek za izterjavo vložiti takoj, preverjanje njegove utemeljenosti pa se preloži na poznejšo fazo.

[14] V zvezi z utemeljitvijo obstoja tega 18-mesečnega roka glej uvodno izjavo 37 Uredbe št. 1306/2013.

40. Poleg tega je iz besedila člena 54(5) Uredbe št. 1306/2013 jasno razvidno, da zakonodajalec Unije obstoja izvedbenega sklepa iz člena 52(1) te uredbe ni določil kot predpogoj za zahtevek za izterjavo. Ta člen določa, da lahko Komisija, „pod pogojem da je upoštevala postopek iz člena 52(3),“ sprejme izvedbene akte, s katerimi iz financiranja Unije izključi zneske, za katere zadevna država članica ni zahtevala izterjave, ali če meni, da je neizvršena izterjava posledica nepravilnosti ali malomarnosti nacionalnih organov.[15] Člen 54 Uredbe št. 1306/2013 torej Komisiji nalaga, da sprejme izvedbeni akt, s katerim iz financiranja Unije izključi zneske, ker nacionalni organi niso zahtevali njihove izterjave v predpisanem roku ob upoštevanju postopka iz člena 52(3) te uredbe, pri čemer nikoli ne določa, da se ta postopek lahko začne šele po zaključenem celotnem postopku, v katerem je bil sprejet izvedbeni sklep o izključitvi nepravilnih plačil iz financiranja Unije. Ker obveznost vložitve zahtevka za izterjavo nastane od trenutka seznanitve s poročilom o kontroli ali katerim koli podobnim dokumentom, v katerem je ugotovljena nepravilnost[16] pri zadevnih gospodarskih subjektih, postopek, ki bi lahko privedel do sprejetja izvedbenega akta, s katerim bi bili iz financiranja Unije izključeni zneski, za katere ne obstaja zahtevek za izterjavo, ni nujno neločljivo povezan s postopkom identifikacije zadevnih subjektov in sumljivih plačil niti ne nujno sledi temu postopku.

41. Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je postopek, v katerem se sprejme izvedbeni akt na podlagi člena 54(5) Uredbe št. 1306/2013, samostojen postopek, za katerega ni nujno, da je bil pred njim izveden celotni postopek, ki vodi do sprejetja izvedbenega akta na podlagi člena 52(1) te uredbe. Glede na cilj hitrega začetka, ki mu sledi člen 54 Uredbe št. 1306/2013, naveden v točki 34 izpodbijane sodbe – ki ga, kot je poudarila Komisija, pritožnica ne izpodbija – lahko Komisija kadar koli, ko je ugotovljena kršitev obveznosti izterjave, sprejme izvedbeni akt iz tega razloga, pod pogojem da upošteva postopek iz člena 52(3) te uredbe. Sodišče je že poudarilo tesno povezavo med postopki potrditve skladnosti ter obveznostjo pregona in izterjave finančnih izgub, povezanih z nepravilnostmi, ki so jih ugotovile države članice[17], tako kot je Sodišče že razsodilo, da lahko neobstoj ali ponavljajoča zamuda pri izterjavi terjatev veljavno upraviči sprejetje popravka[18].

42. Iz ugotovitev Splošnega sodišča izhaja, da je postopek, ki izhaja iz člena 52(3) Uredbe št. 1306/2013 v povezavi s členom 34 Uredbe št. 908/2014, sestavljen iz šestih faz.[19] Komisija je vse te faze upoštevala.

43. Samo sporočilo o prvotnih ugotovitvah se je nanašalo le na razlog iz člena 52(1) Uredbe št. 1306/2013. Splošno sodišče je v točki 41 izpodbijane sodbe poleg tega priznalo, da se „razlogi za sporni finančni popravek, kot so bili navedeni v zbirnem poročilu in izpodbijanem sklepu, le delno ujemajo s tistimi, ki so utemeljevali začetek spornega postopka potrditve, kot jih je

[15] Glej člen 54(5), prvi pododstavek, točka (a) in (c), Uredbe št. 1306/2013. Trije primeri, opisani v členu 54(5), prvi pododstavek, te uredbe, se nanašajo na različne primere (neobstoj zahtevka za izterjavo/odločitev o opustiti izterjave, ki je upravičena s členom 54(3)/nepravilnosti in malomarnost nacionalnih organov) in so alternativni. Ker Republika Bolgarija ne zanika, da ni zahtevala izterjave v predpisanem roku, njen položaj spada na področje uporabe točke (a) te določbe.
Vendar se sprašujem o sklicevanju na člen 54(3) Uredbe št. 1306/2013 v členu 54(5), drugi pododstavek, navedene uredbe, saj se ta člen 54(3) ne nanaša na postopek, ki ga je treba uporabiti. Ne razumem, zakaj bi drugi pododstavek člena 54(5), ki naj bi se nanašal na tri primere iz prvega pododstavka tega člena, nalagal preverjanja zgolj na podlagi člena 54(3), ki so upoštevna le za primer (c) prvega pododstavka. Zato se sprašujem, ali ne gre morda za pisno pomoto zakonodajalca Unije, ki se je morda namesto tega želel ponovno sklicevati na člen 52(3) Uredbe št. 1306/2013, katerega vsebina je jasno postopkovna.

[16] Kot je določena v členu 2(1)(g) Uredbe št. 1306/2013, in sicer „vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun [Unije] ali proračunska sredstva, ki jih [upravlja], bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu [Unije], bodisi z neupravičenimi izdatki“ [glej člen 1(2) Uredbe Sveta (ES, EURATOM) št.. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340)].

[17] Glej sodbo z dne 31. januarja 2019, Grčija/Komisija (C-6/18 P, EU:C:2019:83, točka 55).

[18] Glej sodbo z dne 31. januarja 2019, Grčija/Komisija (C-6/18 P, EU:C:2019:83, točka 57).

[19] Glej točko 36 izpodbijane sodbe.

Komisija pojasnila v sporočilu o ugotovitvah“. Vendar so razlogi za to spremembo obrazložitve pojasnjeni v točkah od 43 do 46 te sodbe, ki jih Republika Bolgarija v okviru prvega pritožbenega razloga ne izpodbija. Iz teh točk v bistvu izhaja, da je Komisija to državo članico opozorila na njeno obveznost izterjave šele, ko je bila obveščena o prvem poročilu urada OLAF, in da je spremembo v ravnanju Komisije narekoval odziv Republike Bolgarije na sklicevanje na to obveznost.

44. Republika Bolgarija v bistvu trdi, da bi morala Komisija postopek ponovno začeti od začetka, če bi se njena namera med postopkom spremenila in če bi nazadnje nameravala sprejeti izvedbeni sklep na podlagi člena 54(5) Uredbe št. 1306/2013.

45. Taka razlaga, ki poleg tega ni podprta s samim besedilom te določbe, se zdi preveč formalistična in ne upošteva zahteve po hitrem začetku ukrepanja [20] – Komisije in nacionalnih organov – v primeru, da so bili zneski neupravičeno zaračunani v breme proračuna Unije. Vendar je iz sodne prakse Sodišča, na katero je Komisija opozorila na obravnavi, razvidno, da čeprav mora Komisija v razmerjih do držav članic spoštovati pogoje, ki jih je sama določila z izvedbenimi predpisi, države članice v razmerjih do Komisije ne morejo zavzeti popolnoma formalističnih stališč, kadar iz okoliščin izhaja, da so bile njihove pravice popolnoma varovane. [21]

46. Poleg tega opozarjam, da je bil izpodbijani sklep sprejet po izteku 18-mesečnega roka, v katerem naj bi Republika Bolgarija po predložitvi poročila o kontroli ali podobnega dokumenta, v katerem je ugotovljena nepravilnost [22], od upravičencev zahtevala izterjavo in vknjižbo plačilne agencije v knjigo terjatev, ter da je bila zavrnitev Republike Bolgarije večkrat pisno formalizirana med postopkom, ki je privedel do sprejetja izpodbijanega sklepa. V teh okoliščinah je treba trditev o retroaktivni uporabi člena 54 Uredbe št. 1306/2013 in o sprejetju izpodbijanega sklepa pred iztekom roka iz prvega odstavka te določbe zavrniti.

47. V zvezi s težavami, ki izhajajo iz nacionalnega prava, na katere se je sklicevala Republika Bolgarija in ki so bile podrobno opisane zlasti na obravnavi pred Sodiščem, ugotavljam, da zakonodajalec Unije ni menil, da bi te težave lahko privedle do tega, da nacionalni organi izterjave *ne bi zahtevali takoj*, ko je to potrebno. Nasprotno pa člen 54(2) Uredbe št. 1306/2013 določa morebitno podaljšanje roka, v katerem je *treba učinkovito izvesti izterjavo*, če se je začel sodni postopek za njeno izpodbijanje.

48. Čeprav Republika Bolgarija upravičeno trdi, da ni bila dolžna zahtevati izterjave takoj po posredovanju ali prejemu zgoraj navedenih dokumentov [23], pa se zdi, da zamenjuje *obveznost zahtevati izterjavo* z *učinkovitostjo izterjave*.

49. Iz teh preudarkov izhaja, da je treba očitek v zvezi s tem, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 42 izpodbijane sodbe razsodilo, da so bile z vabilom na drugi dvostranski sestanek prilagojene ugotovitve v smislu člena 52(3) Uredbe št. 1306/2013 v povezavi s členom 34 Izvedbene uredbe št. 908/2014, zavrniti.

[20] Navedeno v točki 34 izpodbijane sodbe. Poudarjam tudi, da upravljanje s financami EKUJS v skladu s sodno prakso Sodišča temelji na medsebojnem zaupanju med Komisijo ter nacionalnimi upravami in organi (glej zlasti sodbo z dne 7. oktobra 2004, Španija/Komisija (C-153/01, EU:C:2004:589, točka 133).

[21] Glej sodbi z dne 24. januarja 2002, Finska/Komisija (C-170/00, EU:C:2002:51, točka 34), in z dne 7. oktobra 2004, Španija/Komisija (C-153/01, EU:C:2004:589, točka 93). V zvezi s spoštovanjem pravice pritožnice do obrambe v upravnem postopku glej točko 50 in naslednje teh sklepnih predlogov.

[22] In sicer poročili urada OLAF, predloženi 19. januarja 2018 oziroma 3. septembra 2018. Izpodbijani sklep je bil sprejet 17. februarja 2021.

[23] Saj je rok za vložitev tega zahtevka 18 mesecev – glej člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013.

2) Pravica pritožnice do obrambe v postopku, ki je privedel do sprejetja izpodbijanega sklepa

50. V zvezi z zatrjevano kršitvijo pravice do obrambe ugotavljam, da je Splošno sodišče v točki 31 izpodbijane sodbe pravilno opozorilo na upoštevno sodno prakso in zlasti na to, da glede postopkov v zvezi z EKJS spoštovanje pravice do obrambe zahteva, da mora biti pravnomočna odločba v zvezi s potrditvijo skladnosti sprejeta po posebnem kontradiktornem postopku, v okviru katerega morajo imeti zadevne države članice na voljo vsa zahtevana jamstva, da predstavijo svoja stališča.

51. Ugotavljam tudi, da je iz opisa dejanskega stanja postopka, ki je privedel do sprejetja izpodbijanega sklepa [24], razvidno, da je bilo prvo poročilo urada OLAF Republiki Bolgariji poslano 19. januarja 2018. Komisija je obveznost vložitve zahtevka za izterjavo v 18 mesecih prvič omenila v vabilu na drugi dvostranski sestanek z dne 7. maja 2018, v katerem je omenjen člen 54 Uredbe št. 1306/2013, nato pa v vsaki naslednji fazi, tudi v spravnem postopku. Natančneje, v uradnem sporočilu z dne 19. novembra 2019 [25] je bilo že ugotovljeno, da Republika Bolgarija ni niti vložila zahtevka za izterjavo niti vknjižila ustreznih zneskov v knjigo terjatev, prav tako je bilo v njem že predlagano, naj se znesek 7.656.848,97 EUR izključi iz financiranja iz EKJS, ker nacionalni sistem upravljanja in nadzora ni v skladu z zahtevami prava Unije.

52. Republika Bolgarija trdi, kot je potrdila na obravnavi v odgovor na vprašanje Sodišča, da postopek, ki je privedel do sprejetja izpodbijanega sklepa, in razlaga, ki jo je v zvezi s tem podalo Splošno sodišče, temeljita na kršitvi njene pravice do obrambe, ker naj ne bi omogočala uporabe pravila 50/50 [26]. Vendar je treba ugotoviti, da pritožnica napačno razume pomen člena 54(2) Uredbe št. 1306/2013, ki se, kot je jasno razvidno iz njegovega besedila in kot je Komisija poudarila na obravnavi, ne more uporabiti, če zadevna država članica ni vložila zahtevka za izterjavo.

53. Enako velja za trditve Republike Bolgarije, da bi morala Komisija v okviru postopka na podlagi člena 54 Uredbe št. 1306/2013 opraviti preverjanja iz člena 54(4) te uredbe in da naj bi Komisija s tem, ko teh preverjanj ni opravila, kršila njeno pravico do obrambe. Poleg tega, da v točkah izpodbijane sodbe, na katere se pritožnica sklicuje v okviru svojih trditev, ta določba ni omenjena, ugotavljam, da se navedeni odstavek 4 sklicuje na člen 54(2) Uredbe št. 1306/2013 in se nanaša na finančne zneske, ki bremenijo državo članic zaradi izterjave, ki ni bila izvedena v štirih ali osmih letih *po vložitvi zahtevka za izterjavo*. Vendar ponavljam, da takšnega zahtevka tu preprosto ni.

54. V zvezi s trditvijo, da naj bi sprememba pravne podlage med postopkom Republiko Bolgarijo prisilila, da se brani „na slepo“, napotujem na podroben opis postopka, ki je privedel do sprejetja izpodbijanega sklepa, kot je naveden v točkah od 2 do 14 izpodbijane sodbe, iz katerega je zlasti razvidno, da je bilo vprašanje izterjave v središču vseh izmenjav s Komisijo, ki so sledile vabilu na drugi dvostranski sestanek.

[24] Glej točke od 2 do 14 izpodbijane sodbe.

[25] Glej točko 10 izpodbijane sodbe.

[26] Ta določba določa, da če se izterjava ne izvede v štirih letih po datumu zahtevka za izterjavo oziroma v osmih letih, kadar se navedena izterjava izpodbija pred nacionalnimi sodišči, 50 % finančnih posledic neizterjave krije zadevna država članica, 50 % pa se knjiži v breme proračuna Unije.

55. Zato je Splošno sodišče v točki 49 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo neobstoj kršitve pravice do obrambe s tem, da je implicitno, vendar nujno ob upoštevanju sklicevanja na sodno prakso iz točke 31 izpodbijane sodbe razsodilo, da je bil izpodbijani sklep sprejet po posebnem kontradiktornem postopku, v okviru katerega je imela pritožnica na voljo vsa jamstva, da predstavi svoja stališča glede vprašanja neobstoja zahtevka za izterjavo.

3) Predlog

56. Prvi in tretji očitek je treba zavrniti kot neutemeljena.

2. Drugi očitek: napačna uporaba prava pri razlagi člena 47 Uredbe št. 1306/2013 glede neobstoja pregledov na kraju samem

57. Republika Bolgarija trdi, da bi morala Komisija za sprejetje sklepa na podlagi člena 52 Uredbe št. 1306/2013 opraviti preglede na kraju samem in o tem pravočasno obvestiti zadevno državo članico, kot naj bi bilo določeno v členu 47 te uredbe[27]. Republika Bolgarija Splošnemu sodišču očita, da ni preučilo predloženih dokazov, da bi presodilo, ali jo je Komisija ob začetku postopka na podlagi člena 52(3) Uredbe št. 1306/2013 v povezavi s členom 52(1) te uredbe pravočasno obvestila pred pregledom na kraju samem, kot naj bi to določal člen 47(2) te uredbe.

58. Komisija predlaga, naj se drugi očitek zavrne.

59. Iz točke 33 pritožbe izhaja, da Republika Bolgarija „meni, da bi morala Komisija v obravnavani zadevi za sprejetje sklepa na podlagi člena 52 [Uredbe št. 1306/2013] opraviti preverjanje na kraju samem v državi članici na podlagi člena 47 in po tej misiji na podlagi člena 52(1) [te uredbe] sprejeti izvedbeni sklep, s katerim na podlagi svojih ugotovitev določi zneske, ki se izključijo iz financiranja Unije, ali državo članico uradno obvestiti o zaključku preiskave“.

60. Republika Bolgarija ni opredelila delov izpodbijane sodbe, v katerih naj bi Splošno sodišče napačno razlagalo člen 47 Uredbe št. 1306/2013. V izpodbijani sodbi ni nobene sledi razprav o tej določbi. Obenem ugotavljam, da Republika Bolgarija ne izpodbija točke 23 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče predstavilo tožbene razloge, ki so mu bili predloženi, in ki ne omenja tega člena 47. Zato se strinjam s Komisijo, da Republika Bolgarija v okviru pritožbe Splošnemu sodišču ne more očitati, da tega vprašanja ni obravnavalo. Glede na omejitve pristojnosti Sodišča v okviru pritožbe, ki je omejena na pravne rešitve za pritožbene razloge in očitke, o katerih se je razpravljalo pred Splošnim sodiščem[28], pritožnica očitka, ki ga ni navedla pred Splošnim sodiščem, ne more prvič navesti pred Sodiščem.

61. V zvezi z očitkom, da Splošno sodišče ni preučilo dokazov, na podlagi katerih bi lahko presodilo, ali je bil pogoj v zvezi s pregledi na kraju samem izpolnjen, Republika Bolgarija svoje trditve ne utemeljuje z nobeno natančno opredelitvijo navedenih dokazov, ki naj bi bili predloženi Splošnemu sodišču, ne da bi jih to upoštevalo.

62. Na prvi pogled bi bilo zato ta očitek mogoče zavrniti kot nedopusten.

[27] Člen 47(1) Uredbe št. 1306/2013 določa, da „Komisija lahko brez poseganja v preglede, ki jih države članice izvajajo v skladu s svojimi zakoni […], izvede preglede na kraju samem v državah članicah […]“. Drugi odstavek, prvi pododstavek, te določbe določa, da „Komisija pred pregledom na kraju samem pravočasno obvesti zadevno državo članico […]“.

[28] Za najnovejše izraze te dobro znane zahteve glej na primer sodbo z dne 26. septembra 2024, JCDecaux Street Furniture Belgium/Komisija (C-710/22 P, EU:C:2024:787, točka 33) ter sodbi z dne 4. oktobra 2024, Aeris Invest/Komisija in EOR (C-535/22 P, EU:C:2024:819, točka 253) in thyssenkrupp/Komisija (C-581/22 P, EU:C:2024:821, točka 123).

63. Vendar Republika Bolgarija v repliki pojasnjuje, da je treba ta očitek razumeti v širšem kontekstu njegovega dokazovanja, s katerim želi dokazati razliko med postopki, ki temeljijo na členu 52 Uredbe št. 1306/2013, in postopki, ki temeljijo na členu 54 te uredbe. Za sprejetje izvedbenega sklepa na podlagi prvonavedene določbe naj bi bili potrebni pregledi na kraju samem, kar naj bi Republika Bolgarija upravičeno pričakovala.

64. Tudi če bi se Sodišče odločilo, da bo ta očitek vsebinsko preučilo – če bi ugotovilo, da gre, kot trdi pritožnica, za novo trditev, ki je bila navedena v zvezi s stališčem Splošnega sodišča [29] – Republika Bolgarija iz tega ne bi mogla izpeljati nobenega koristnega sklepa za to pritožbo, saj je treba postopek, ki je privedel do sprejetja izpodbijanega sklepa, od vabila na drugi dvostranski sestanek dalje šteti za postopek na podlagi člena 54(5) Uredbe št. 1306/2013.

65. Poleg tega se v zvezi s trditvijo o obveznosti izvedbe pregledov na kraju samem, kadar se Komisija odloči začeti postopek na podlagi člena 52(1) Uredbe št. 1306/2013 z namenom sprejetja izvedbenega sklepa kot takega, strinjam s stališčem Komisije in se bom omejil na ugotovitve, prvič, da iz besedila člena 47 Uredbe št. 1306/2013 [30] nedvomno izhaja, da so pregledi na kraju samem zgolj ena od možnosti [31], drugič, da začetek postopka na podlagi člena 52(1) Uredbe št. 1306/2013 nikakor ni odvisen od izvedbe takih pregledov, in tretjič, da taka ugotovitev ni omajana z razlago člena 52(3) Uredbe št. 1306/2013, ki se sklicuje na „ugotovitve preverjanj Komisije“, ne da bi se vzpostavila sistematična razmerja med temi preverjanji in organizacijo pregledov na kraju samem [32].

66. Zato je treba ta očitek, tudi če bi bil dopusten, zavrniti kot neutemeljen.

3. Četrti očitek: napačna uporaba prava pri razlagi obveznosti obrazložitve, ki jo ima Komisija

67. Republika Bolgarija v zvezi s četrtim očitkom trdi, da je Splošno sodišče v točkah 61 in 62 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da je bila obveznost obrazložitve izpolnjena, ker je Republika Bolgarija sodelovala v kontradiktornem postopku iz člena 52(3) Uredbe št. 1306/2013.

68. Komisija naj ne bi poslala nobenega sporočila, s katerim bi bila država članica obveščena o njenih ugotovitvah na podlagi člena 54(5) Uredbe št. 1306/2013, sprejetih po preverjanjih iz odstavka 4 tega člena, v nasprotju s tem, kar naj bi zahteval člen 34 Izvedbene uredbe št. 908/2014. Komisija naj med postopkom ne bi mogla spremeniti pravne podlage. Zaradi takšnega ravnanja naj pritožnica ne bi mogla razumeti dejanskih razlogov za začetek postopka, ki naj ne bi bili navedeni niti v izpodbijanem sklepu.

69. Komisija predlaga, naj se četrti očitek zavrne.

[29] Glej sodbo z dne 19. decembra 2019, HK/Komisija (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, točka 27), ki jo navaja Republika Bolgarija. V obravnavani zadevi naj bi šlo za trditev Splošnega sodišča, da je bilo sporočilo o ugotovitvah mogoče prilagoditi (glej točko 42 izpodbijane sodbe). Zato napotujem tudi na točko 43 in naslednje teh sklepnih predlogov.

[30] Glej opombo 26 teh sklepnih predlogov.

[31] „Komisija *lahko* […] izvede preglede na kraju samem v državah članicah“ (moj poudarek). Komisija mora v skladu s členom 47(2) Uredbe št. 1306/2013 zadevno državo članico pravočasno obvestiti o pregledih na kraju samem šele, kadar se odloči za njihovo izvajanje.

[32] Kot je pravilno navedla Komisija, člen 48(1) Uredbe št. 1306/2013 preglede na kraju samem, ki jih izvaja Komisija, opisuje kot eno od sredstev – in ne edino –, ki so ji na voljo za pridobitev informacij, potrebnih za njene preglede.

70. Iz točk izpodbijane sodbe, na katere se nanaša ta očitek, je razvidno, da je Komisija člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013 prvič omenila šele v fazi vabila na drugi dvostranski sestanek. Vendar je Splošno sodišče ugotovilo, da je bila Republika Bolgarija vključena v postopek sprejemanja izpodbijanega sklepa in da je lahko pred sprejetjem tega sklepa večkrat razpravljala o vprašanju izterjave terjatev.[33] Splošno sodišče je na podlagi tega ugotovilo, da pritožnica ne more utemeljeno trditi, da ni bila obveščena o razlogih, iz katerih ji je Komisija nameravala naložiti sporni finančni popravek, niti da jih ni mogla razumeti.[34]

71. Pred temi točkami izpodbijane sodbe je bilo v točkah od 57 do 60 te sodbe opozorjeno na upoštevno sodno prakso v zvezi z obveznostjo obrazložitve, ki jo ima Komisija. Republika Bolgarija ne izpodbija obsega obveznosti obrazložitve, kot je naveden v teh točkah.

72. Tako je Splošno sodišče v točki 60 izpodbijane sodbe pojasnilo upoštevno sodno prakso Sodišča, ki se nanaša zlasti na okoliščine, v katerih je odločitev Komisije, s katero ta zavrne, da bi se štelo, da se zadevnemu skladu naloži del priglašenih stroškov, dovolj obrazložena. Ugotovilo je, prvič, da morajo biti te odločitve sprejete na podlagi zbirnega poročila in korespondence med Komisijo in to državo članico ter, drugič, da je obveznost obrazložitve izpolnjena, če je ta država članica močno vključena v postopek priprave sklepa in če je bila seznanjena z razlogi, iz katerih se je Komisija odločila, da zadevnega zneska ne naloži v breme zadevnemu skladu. Splošno sodišče je nato preverilo, ali sta bila ta dva pogoja v obravnavani zadevi izpolnjena.

73. Splošno sodišče se je pri ugotovitvi, da je bila pritožnica močno vključena v postopek priprave sklepa, sklicevalo na točke od 38 do 40 svoje sodbe – ki se ne izpodbijajo[35] – iz katerih izhaja, prvič, da je bil v vabilu na drugi dvostranski sestanek, naslovljenem na pritožnico, naveden člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013, drugič, da je bilo v končnem mnenju, poslanem Republiki Bolgariji, navedeno, da namerava Komisija vztrajati pri svoji nameri, da naloži finančni popravek na podlagi člena 54(5)(a) in (c) te uredbe, in tretjič, da čeprav se je izpodbijani sklep na splošno nanašal na člen 52 te uredbe, je bil v tabeli, priloženi navedenemu sklepu, v delu, ki se nanaša na Bolgarijo, v stolpcu „Razlog“ jasno naveden neobstoj izterjave[36]. Naj dodam, kot je pravilno trdila Komisija, da se zdi, da Republika Bolgarija ne izpodbija dejstva, da se samo zbirno poročilo izrecno sklicuje na člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013.[37]

74. Iz ugotovitev Splošnega sodišča torej jasno izhaja močna vključenost Republike Bolgarije v celoten postopek odločanja, ki je privedel do sprejetja izpodbijanega sklepa. Torej je lahko, ne da bi napačno uporabilo pravo, razsodilo, da je bila Republika Bolgarija glede na način poteka upravnega postopka že od vabila na drugi dvostranski sestanek[38] pravilno obveščena o nameri in nato o sklepu Komisije, da nekatere zneske izključi iz financiranja Unije, ker Republika Bolgarija vztrajno zavrača vložitev zahtevka za izterjavo zadevnih zneskov[39].

75. Iz te zavrnitve logično izhaja tudi, da pritožnica tega ne bi mogla storiti, če res ne bi poznala razlogov, iz katerih se je Komisija odločila, da zadevne zneske izključi iz financiranja Unije.

33 Glej točko 61 izpodbijane sodbe.

34 Glej točko 62 izpodbijane sodbe.

35 Republika Bolgarija v točki 24 pritožbe sicer priznava, da so trditve iz točke 40 izpodbijane sodbe pravilne.

36 Glej točke 39, 40 in 41 izpodbijane sodbe.

37 Komisija je to zbirno poročilo Splošnemu sodišču predložila v okviru odgovora na pritožbo (glej prilogo B.1 k navedenemu odgovoru). Komisija v okviru te pritožbe navaja tudi izvleček iz točke 16 odgovora na pritožbo. Na to se sklicuje v točki 41 izpodbijane sodbe.

38 Glej točko 6 izpodbijane sodbe.

39 To potrjuje tudi opis različnih faz postopka, kot so opisane zlasti v točkah 9, 10 in 12 izpodbijane sodbe.

76. Splošno sodišče zato ni napačno uporabilo prava, ko je ugotovilo, da Komisija ni kršila svoje obveznosti obrazložitve. Zato je treba ta očitek zavrniti kot neutemeljen.

4. Peti očitek: nepreučitev splošne dolžnosti skrbnega ravnanja iz člena 4(3) PEU

77. Pritožnica v zvezi s petim očitkom Splošnemu sodišču očita, da ni preverilo, ali je Komisija spoštovala splošno dolžnost skrbnega ravnanja iz člena 4(3) PEU, ko naj bi prezgodaj sprejela izpodbijani sklep. Tako bi morala Komisija, potem ko je prejela končni poročili urada OLAF, ti poročili državi članici poslati le s priporočilom za sprejetje popravnih ukrepov in nato preveriti, ali je bil spoštovan člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013, preden je sprejela izvedbeni sklep na podlagi člena 54(5)(a) in (c) te uredbe.

78. Komisija predlaga, naj se ta očitek zavrne.

79. Najprej je treba pojasniti, da je Splošno sodišče pravilno opozorilo na obseg obveznosti izterjave neupravičeno izplačanih zneskov, ko je razsodilo, da taka obveznost „glede financiranja skupne kmetijske politike izraža splošno dolžnost skrbnega ravnanja, določeno v členu 4(3) PEU[,]“ in da „pomeni, da nacionalni organi pri izterjavi postopajo hitro in pravočasno, pri čemer uporabijo sredstva za preverjanje in vračilo pomoči, ki jih imajo na voljo, da zagotovijo zaščito teh interesov“. [40] Zdi se, da je treba ta očitek razlagati tako, da se z njim Splošnemu sodišču očita, da ni odgovorilo na trditve, navedene na prvi stopnji, in da v bistvu pomeni sklicevanje na kršitev obveznosti obrazložitve, ki jo ima Splošno sodišče. [41]

80. V skladu z dobro znano sodno prakso je namen obveznosti obrazložitve, ki jo ima Splošno sodišče, zadevnim osebam omogočiti, da se seznanijo z razlogi, zaradi katerih je to sprejelo zadevno sodbo, Sodišču pa, da ima na voljo dovolj elementov za sodni nadzor. [42] Splošno sodišče ni dolžno zagotoviti razlage, v kateri bi bili izčrpno in posamično obravnavani vsi razlogi, ki so jih navedle stranke v sporu, obrazložitev pa je lahko implicitna, če zadevnim osebam omogoča, da se seznanijo z razlogi, zaradi katerih Splošno sodišče ni sprejelo njihovih argumentov, Sodišču pa zagotavlja, da ima na voljo dovolj elementov za izvajanje nadzora. [43]

81. Najprej ugotavljam, da pritožnica v pritožbi ne izpodbija predstavitve tožbenih razlogov pred Splošnim sodiščem, kot so navedeni v točki 23 izpodbijane sodbe.

82. Trditve, ki jih je Republika Bolgarija navedla pred Splošnim sodiščem v zvezi z vprašanjem kršitve načela lojalnega sodelovanja, niso bile samostojne [44], temveč se je, nasprotno, zdelo, da so posledica domnevne kršitve postopka, ki naj bi privedel do sprejetja izpodbijanega sklepa. Splošno sodišče je zato lahko upravičeno preučilo ta očitek v okviru preučitve prvega tožbenega razloga, kot ga je preimenovalo.

83. Tudi trditve, ki jih je navedla pritožnica, so bile izjemno kratke. [45] Vendar pa ni mogoče očitati kratkega odgovora na kratko trditev.

[40] Glej točko 88 izpodbijane sodbe in navedeno sodno prakso.

[41] Glej sodbo z dne 12. decembra 2024, DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, točka 58).

[42] Glej sodbo z dne 7. junija 2018, Equipolymers in drugi/Svet (C-363/17 P, EU:C:2018:402, točka 45).

[43] Glej sodbo z dne 12. decembra 2024, DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, točka 87 in navedena sodna praksa).

[44] Tu napotujem na naslov prvega tožbenega razloga, kot izhaja iz vloge, s katero se je začel postopek.

[45] Glej na primer točko 108 vloge, s katero se je začel postopek.

84. Tako je Splošno sodišče, kot pravilno trdi Komisija, v točki 49 izpodbijane sodbe lahko razsodilo, da „[k]er je bila Republika Bolgarija pred drugim dvostranskim sestankom seznanjena s stališčem Komisije glede tega, da je treba nujno izterjati sporne odhodke, in ker se je […] o vseh vprašanjih v zvezi z uporabo člena 54 Uredbe št. 1306/2013 razpravljalo ves čas v nadaljevanju postopka potrditve, tudi pred spravnim organom, […] ni mogoče šteti, da so bile kršene postopkovne pravice Republike Bolgarije, prav tako ne […] načelo lojalnega sodelovanja“.

85. Splošno sodišče je s tem jasno odgovorilo na bistvo trditev, navedenih v točkah od 104 do 108[46] začetne vloge, saj je pritožnica v njih trdila, da je bilo načelo lojalnega sodelovanja kršeno zaradi kršitve njenih procesnih pravic, ki izhajajo iz člena 54 Uredbe št. 1306/2013.

86. Zato je treba peti pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

5. Šesti očitek: kršitev obveznosti obrazložitve s strani Splošnega sodišča

87. Republika Bolgarija Splošnemu sodišču očita nezadostno obrazložitev sodbe, kar v bistvu temelji na treh trditvah. Splošno sodišče naj ne bi upoštevalo dopisa Komisije, ki ga je pritožnica predložila tik pred obravnavo pred njim, niti ga ni presodilo. Prav tako naj ne bi odgovorilo na trditev, ki se nanaša na spremembo prakse s strani Komisije. Nazadnje, Splošno sodišče naj se ne bi opredelilo do trditev, ki se nanašajo na Uredbo (EU, Euratom) 2020/2223[47].

88. Komisija predlaga, naj se šesti očitek zavrne.

89. V zvezi z dopisom je iz točk od 17 do 22 izpodbijane sodbe razvidno, da je bil ta dokazni predlog, ki ga je Republika Bolgarija predložila dan pred obravnavo pred Splošnim sodiščem, razglašen za dopusten, tako da je bil dopis Komisije, ki ga je pritožnica prejela 12. maja 2022, predložen v razpravo. Ta dopis je nato naveden v točki 53 obrazložitve izpodbijane sodbe, ki se nanaša na analizo prvega tožbenega razloga pred Splošnim sodiščem in iz katere izhaja, da Republika Bolgarija po mnenju Splošnega sodišča ni pojasnila, kako bi ta dopis lahko podprl njene trditve. S tem je Splošno sodišče pritožnici popolnoma omogočilo, da razume razloge, zaradi katerih ni sprejelo njene trditve.

90. Tudi zato, ker po mnenju Splošnega sodišča Republika Bolgarija ni pojasnila pomena tega dopisa za njeno tožbo, se Splošno sodišče ni opredelilo do vprašanja domnevne spremembe prakse Komisije.

91. Ker torej – kot sem že poudaril[48] – Splošnemu sodišču ni bilo treba zavzeti stališča o vseh trditvah, ki jih je pritožnica navedla v tožbi, izpodbijana sodba vsebuje vse potrebne elemente, da se Republika Bolgarija seznani z razlogi, iz katerih Splošno sodišče ni sprejelo njenih trditev v zvezi z dopisom in domnevno spremembo prakse Komisije. Republika Bolgarija zato ne more trditi, da je Splošno sodišče kršilo svojo obveznost obrazložitve.

[46] Kot je Republika Bolgarija navedla v svoji repliki.

[47] Uredba (EU, Euratom) 2020/2223 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. decembra 2020 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 glede sodelovanja z Evropskim javnim tožilstvom in učinkovitosti preiskav Evropskega urada za boj proti goljufijam (UL 2020, L 437, str. 49).

[48] Glej sodno prakso, navedeno v točki 80 teh sklepnih predlogov.

92. Nazadnje, v zvezi s točko 48 pritožbe je treba ugotoviti, da Republiki Bolgariji ni uspelo jasno pojasniti razlogov, iz katerih meni, da bi ji uvodna izjava 29 Uredbe št. 2020/2223 lahko pomagala pri dokazovanju, da je treba izpodbijano sodbo razveljaviti. Enaka ugotovitev velja za sklicevanje [49] Republike Bolgarije na člen 2 te uredbe, za katerega se zdi, da nikakor ni povezan s tem sporom [50]. Zato se zdi, da ta trditev ne more vplivati na izid te pritožbe.

93. Zato je treba očitek, da je Splošno sodišče kršilo obveznost obrazložitve, v celoti zavrniti.

V. Predlog

94. Glede na vse navedeno in brez poseganja v preučitev drugega pritožbenega razloga Sodišču predlagam, naj prvi pritožbeni razlog zavrne.

[49] Glej točko 48 pritožbe.

[50] Ta člen namreč določa le pogoje za začetek veljavnosti Uredbe 2020/2223.