Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANDREA BIONDI
föredraget den 6 mars 2025[1]

Mål C-294/23 P

Republiken Bulgarien
mot

Europeiska kommissionen

”Överklagande – EGFJ och Ejflu – Förordning (EU) nr 1306/2013 – Utgifter som inte har betalats i överensstämmelse med unionsrätten – Kontroll av överensstämmelse – Artikel 52 – Kommissionens genomförandebeslut – Artikel 54 – Begäran om återbetalning – Tidsfrist – Beslut att från unionsfinansiering undanta belopp som belastar unionsbudgeten vid åsidosättande av fristen för att kräva återbetalning – Rätt till försvar – Motiveringsskyldighet – Omsorgsplikt – Principen om lojalt samarbete – Principen om god förvaltning – Artikel 47 – Kontroller på plats”

1. Talesättet att det dunkelt sagda är det dunkelt tänkta kan ibland få visst stöd i unionslagstiftningen om EU-fonder.

2. I förevarande mål har Republiken Bulgarien yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 8 mars 2023, Bulgarien/kommissionen,[2] genom vilken den ogillade Republiken Bulgariens på artikel 263 FEUF grundade talan om ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/261 av den 17 februari 2021 om undantagande från unionsfinansiering av vissa utgifter som betalats av medlemsstaterna inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu)[3] i den del som det beslutet rörde vissa utgifter betalade av Republiken Bulgarien.

3. Det beslutet motiverade kommissionen dels med att Republiken Bulgarien hade åsidosatt skyldigheten att inom 18 månader kräva återbetalning från dem som hade erhållit de ifrågavarande felaktiga utbetalningarna, en skyldighet som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och nr 485/2008,[4] dels med att underlåtenheten att kräva återbetalning enligt Europeiska kommissionen var att anse som en oegentlighet eller försummelse från de bulgariska

1 Originalspråk: franska.

2 T-235/21, EU:T:2023:105 (nedan kallad den överklagade domen).

3 EUT L 59, 2021, s. 10 (nedan kallat det omtvistade beslutet).

4 EUT L 347, 2013, s. 549.

myndigheternas sida i den mening som avses i den förordningen. Det förfarande som utmynnade i att nämnda beslut antogs hade emellertid inletts på en annan grund, vilken rörde fastställande av utgifter som inte hade betalats i överensstämmelse med unionsrätten.

4. För att kunna avgöra förevarande mål om överklagande kommer domstolen att behöva ge sig ut på vandring längs de vindlande vägarna i förordning nr 1306/2013 och närmare ange under vilka omständigheter kommissionen får anta en genomförandeakt varigenom den ålägger en medlemsstat sanktioner för dess uppenbara avsikt att inte iaktta sin skyldighet att kräva återbetalning av belopp som felaktigt har belastat unionsbudgeten i ett fall där denna avsikt har framkommit under loppet av förfarandet för kontroll av överensstämmelse.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Förordning nr 1306/2013

5. Skälen 36, 37 och 39 samt artiklarna 1, 2.1 g, 7.1, 47, 48.1 och 48.3 i förordning nr 1306/2013 är relevanta för detta överklagande.

6. Vidare innehåller avsnitt II ”Avslutande av räkenskaperna” i kapitel IV i avdelning III i den förordningen artikel 52, vilken ägnas åt kontroll av överensstämmelse och har följande lydelse:

”1. När kommissionen upptäcker att utgifter som omfattas av artikel 4.1 och artikel 5 inte har betalats ut i överensstämmelse med unionsrätten och, när det gäller Ejflu, inte har betalats ut i överensstämmelse med tillämplig unionsrätt och nationell rätt som avses i artikel 85 i förordning (EU) nr 1303/2013[5], ska kommissionen anta genomförandeakter för att fastställa de belopp som ska undantas från unionsfinansiering. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det rådgivande förfarande som avses i artikel 116.2.

2. Kommissionen ska göra en bedömning av de belopp som ska undantas med hänsyn till hur stor bristen på överensstämmelse är. Kommissionen ska beakta överträdelsens art samt den ekonomiska förlust som unionen lidit. Den ska grunda den inställda utbetalningen på fastställandet av de belopp som använts felaktigt och får, när dessa belopp inte kan fastställas genom rimliga ansträngningar, tillämpa extrapolerade korrigeringar eller schablonkorrigeringar. Schablonkorrigeringar ska endast tillämpas när det, på grund av de aktuella omständigheterna eller på grund av att medlemsstaten inte har tillhandahållit kommissionen nödvändig information, inte är möjligt att genom rimliga ansträngningar närmare fastställa den ekonomiska förlust som unionen lidit.

3. Innan något beslut antas om finansieringsavslag ska resultaten av kommissionens kontroller och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen, varefter de båda parterna ska söka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som ska vidtas. I det skedet av förfarandet ska medlemsstaterna ges möjlighet att visa att överträdelsens faktiska omfattning är mindre än vad kommissionen antagit.

[5] Europaparlamentets och rådets förordning av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320).

Om ingen överenskommelse nås, får medlemsstaten begära inledandet av ett förfarande som syftar till att förlika de respektive ståndpunkterna inom en period på fyra månader. Resultaten av detta förfarande ska återges i en rapport, som ska överlämnas till kommissionen. Kommissionen ska beakta rekommendationerna i rapporten innan den fattar ett eventuellt beslut om finansieringsavslag och ska motivera sitt beslut om den beslutar att inte följa dessa rekommendationer.

4. Ett finansieringsavslag får inte omfatta följande:

a) Utgifter som avses i artikel 4.1 och som har betalats mer än 24 månader före kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av dess kontroller.

…

5. Punkt 4 ska inte tillämpas på

a) oegentligheter som omfattas av avsnitt III i detta kapitel,

…”

7. Enligt artikel 53.1 b i förordning nr 1306/2013 ska ”[k]ommissionen … anta genomförandeakter för att fastställa regler om … kontroll av överensstämmelse enligt artikel 52 när det gäller de åtgärder som ska vidtas i samband med att beslutet antas och genomförs, inbegripet informationsutbytet mellan kommissionen och medlemsstaterna och de tidsfrister som ska iakttas samt även det förlikningsförfarande som föreskrivs i den artikeln, inklusive inrättandet av förlikningsorganet, dess uppgifter, sammansättning och arbetsprocedurer”.

8. I avsnitt III ”Oegentligheter” i kapitel IV i avdelning III i förordning nr 1306/2013 återfinns en artikel 54 med rubriken ”Gemensamma bestämmelser”. Punkterna 1, 2 och 5 i den artikeln har följande lydelse:

”1. För alla felaktiga utbetalningar som gjorts för utgifter för vilka det förekommit oegentligheter eller försummelser, ska medlemsstaterna kräva att stödmottagarna betalar tillbaka beloppet inom 18 månader från det att en kontrollrapport eller en liknande handling, där det anges att en oegentlighet har förekommit, har godkänts och i förekommande fall mottagits av det utbetalande organ eller det andra organ som svarar för indrivningen. Motsvarande belopp ska vid tidpunkten för begäran om återbetalning registreras i det utbetalande organets liggare över fordringar.

2. Om beloppet inte betalats tillbaka inom fyra år från det datum begäran framfördes, eller inom åtta år från det att indrivningsfallet tagits vidare till de nationella domstolarna, ska den berörda medlemsstaten stå för 50 % av de ekonomiska följderna för denna avsaknad av återbetalning och unionens budget ska stå för 50 %, utan att detta påverkar kravet på att den berörda medlemsstaten ska fortsätta driva indrivningsförfarandena i enlighet med artikel 58.

Om det i samband med indrivningsförfarandet i en slutgiltig administrativ eller rättslig handling konstateras att inga oegentligheter har förekommit, får den berörda medlemsstaten ta upp den ekonomiska belastning som den fått bära enligt första stycket som utgift inom fonderna.

…

5. Kommissionen får, under förutsättning att förfarandet i artikel 52.3 har följts, anta genomförandeakter för att undanta de belopp som belastar unionsbudgeten från unionsfinansiering i följande fall:

a) Om medlemsstaten inte har iakttagit de tidsfrister som avses i punkt 1.

…

c) Om den anser att oegentligheten eller avsaknaden av återbetalning beror på oegentligheter eller försummelser som begåtts av den berörda medlemsstatens administrativa myndigheter eller något annat av medlemsstatens offentliga organ.

…”

B. Genomförandeförordning (EU) nr 908/2014

9. Artikel 34 ”Kontroll av överensstämmelse” i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 908/2014 av den 6 augusti 2014 om tillämpningsföreskrifter för [förordning nr 1306/2013] med beaktande av utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, räkenskapsavslutning, regler om kontroller, värdepapper och öppenhet[6] har följande lydelse:

”1. För att fastställa vilka belopp som ska undantas från unionsfinansiering, när slutsatsen är att utgifterna inte har verkställts i överensstämmelse med unionsbestämmelserna, ska kommissionen använda sina egna resultat och ska ta hänsyn till informationen från medlemsstaterna, förutsatt att de sistnämnda uppgifterna lämnats inom de tidsfrister som fastställs av kommissionen inom ramen för det förfarande för kontroll av överensstämmelse som utförs i enlighet med artikel 52 [i] förordning [nr 1306/2013], i överensstämmelse med denna artikel.

2. När kommissionen, till följd av en undersökning, anser att utgifter inte har verkställts i enlighet med unionens regler, ska den meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser och specificera vilka korrigerande åtgärder som ska vidtas för att säkerställa att reglerna följs i framtiden, och ange den preliminära nivån på den finansiella korrigeringen som vid den aktuella tidpunkten i förfarandet anses motsvara iakttagelserna. Meddelandet ska också innehålla tidpunkten för ett bilateralt möte inom fem månader efter utgången av svarstiden för medlemsstaten. Meddelandet ska innehålla en hänvisning till den här artikeln.

…

3. Under det bilaterala mötet ska båda parterna söka nå en överenskommelse om de åtgärder som ska vidtas samt bedömningen av överträdelsens allvar och den ekonomiska förlust som den åsamkat unionens budget.

…

[6] EUT L 255, 2014, s. 59. Texten i artikel 34 i förordningen har ändrats flera gånger (se, bland annat, rättelsen från år 2015 (EUT L 114, 2015, s. 25) liksom texten i artikel 1.6 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/56 av den 12 januari 2018 om ändring av genomförandeförordning nr 908/2014 (EUT L 10, 2018, s. 9)).

Kommissionen ska inom sex månader efter det att protokollet till det bilaterala mötet skickats formellt meddela medlemsstaten sina slutsatser på grundval av de uppgifter som den fått in i samband med kontroll av överensstämmelse. Meddelandet ska innehålla en utvärdering av de utgifter som ska undantas från unionsfinansiering i enlighet med artikel 52 i förordning [nr 1306/2013] och artikel 12 i [kommissionens delegerade förordning (EU) nr 907/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av [förordning nr 1306/2013] vad gäller utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, avslutande av räkenskaper, säkerheter och användning av euron (EUT L 255, 2014, s. 18)]. Meddelandet ska innehålla en hänvisning till artikel 40.1 i den här förordningen.

…

5. För att tillämpa förfarandet i enlighet med punkterna 3 och 4 inom de respektive tidsfristerna ska kommissionen ha tillgång till all [information som är] relevant [i det första steget] i förfarandet. Om kommissionen anser att den saknar uppgifter, kan den när som helst inom de tidsfrister som anges i punkterna 3 och 4

a) begära ytterligare uppgifter från medlemsstaten, som medlemsstaten ska besvara inom två månader efter det att de[n] tagit emot meddelandet, och/eller

b) informera medlemsstaten om sin avsikt att genomföra ytterligare revisionsbesök för att utföra nödvändiga kontroller.

Om så är fallet ska de tidsperioder som avses i punkterna 3 och 4 börja löpa på nytt, antingen på dagen för kommissionens mottagande av den begärda ytterligare informationen eller den sista dagen då det ytterligare revisionsbesöket genomförts.

…

7. Kommissionen ska, efter att ha meddelat sina slutsatser till medlemsstaterna i enlighet med artikel 34.3 eller 34.4 i den här förordningen, i tillämpliga fall anta ett eller flera beslut enligt artikel 52 i förordning [nr 1306/2013] för att från unionens finansiering utesluta utgifter som verkställts i strid med unionens regler. Kommissionen kan utöva på varandra följande förfaranden för kontroll av överensstämmelse till dess att medlemsstaten faktiskt genomfört de korrigerande åtgärderna.

…”

10. I punkt 1 första stycket i artikel 40[7] ”Förlikningsförfarande” i genomförandeförordning nr 908/2014 stadgas följande:

”En medlemsstat kan hänskjuta ett ärende till förlikningsorganet inom 30 arbetsdagar från mottagandet av kommissionens formella meddelande enligt artikel 34.3 tredje stycket, genom att sända en motiverad begäran om förlikning till förlikningsorganets sekretariat.”

II. Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

11. Här hänvisar jag till punkterna 2–14 i den överklagade domen.

[7] Texten i artikel 40.1 i genomförandeförordning nr 908/2014 blev föremål för en rättelse år 2015 (se EUT L 114, 2015, s.25).

III. Förfarandet vid tribunalen, den överklagade domen, förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

12. Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 28 april 2021 väckte Republiken Bulgarien talan med yrkande om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet i den del som det därigenom fastställdes en finansiell korrigering för Republiken Bulgariens del uppgående till ett belopp av 7 656 848,97 euro.

13. Genom den överklagade domen ogillade tribunalen Republiken Bulgariens talan efter att ha funnit att inget avseende skulle fästas vid någon av de fem grunder[8] som Republiken Bulgarien hade anfört.

14. Den 8 maj 2023 överklagade Republiken Bulgarien den överklagade domen. Republiken Bulgarien har nu yrkat dels att domstolen ska upphäva den överklagade domen i dess helhet, dels att den slutgiltigt ska avgöra målet eller i andra hand att den ska återförvisa målet till tribunalen, dels att den ska förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

15. Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta Republiken Bulgarien att ersätta rättegångskostnaderna.

16. Republiken Bulgarien och kommissionen utvecklade sin talan muntligen vid förhandlingen i domstolen den 4 december 2024.

IV. Bedömning

17. Till stöd för sitt överklagande har Republiken Bulgarien anfört två grunder.

18. Den första grunden avser att tribunalen i samband med tolkningen av artikel 52.3 i förordning nr 1306/2013 och av artikel 34 i förordning nr 908/2014 jämförd med artiklarna 52.1 och 54.5 i förordning nr 1306/2013 och med motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF, med principen om god förvaltningssed och med principen om lojalt samarbete gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den felaktigt fann att Republiken Bulgariens rätt till försvar och dess förfarandegarantier hade iakttagits, att kommissionen hade iakttagit sin skyldighet att motivera sina beslut och att principerna om god förvaltningssed och lojalt samarbete hade iakttagits. Inom ramen för sin första grund har Republiken Bulgarien dessutom kritiserat tribunalen för att ha lämnat en otillräcklig och olämplig motivering till den överklagade domen i så måtto att tribunalen underlät att pröva samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter som hade lagts fram för den.

19. Den andra grunden avser en felaktig rättstillämpning som tribunalen i samband med tolkningen av artikel 54.5 första stycket a och c jämförd med artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013 ska ha gjort sig skyldig till genom att dra slutsatsen att 18-månadersfristen började löpa när Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings (Olaf) rapporter delgavs Republiken Bulgarien.

20. I enlighet med domstolens önskemål kommer jag i detta förslag till avgörande att ägna mig enbart åt den första grunden.

[8] Dessa grunder räknas upp i punkt 23 i den överklagade domen.

A. Den första grunden

21. Den argumentation som Republiken Bulgarien har framfört inom ramen för denna första grund framstår som rikhaltig men föga strukturerad. Icke desto mindre förefaller denna argumentation kunna förstås så, att den sönderfaller i sex invändningar, vilka måste organiseras om.

22. Den första invändningen avser felaktig tolkning dels av artikel 52.3 i förordning nr 1306/2013 och artikel 34 i genomförandeförordning nr 908/2014, dels av artiklarna 52.1 och 54.5 i förordning nr 1306/2013.

23. Den andra invändningen avser felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 47 i förordning nr 1306/2013 i så måtto att tribunalen ska ha funnit att kommissionen saknade skyldighet att genomföra kontroller på plats.

24. Den tredje invändningen avser felaktig rättstillämpning i fråga om kommissionens iakttagande av rätten till försvar.

25. Den fjärde invändningen avser felaktig rättstillämpning vid tolkningen av kommissionens motiveringsskyldighet.

26. Den femte invändningen avser att tribunalen ska ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet genom att underlåta att pröva påståendet om åsidosättande av den allmänna omsorgsplikten.

27. Även den sjätte invändningen avser att tribunalen ska ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet, men i detta fall genom att ha underlåtit att pröva eller kommentera den bevisning som före förhandlingen hade anförts till styrkande av att kommissionen skulle ha åsidosatt principerna om lojalt samarbete och god förvaltningssed.

28. Jag kommer att pröva invändningarna i ordning efter deras betydelse. Därvid kommer jag att börja med att ta upp den första och den tredje invändningen tillsammans, varefter jag i tur och ordning kommer att pröva den andra, den fjärde, den femte och slutligen den sjätte invändningen.

1. Den första och den tredje invändningen: felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artiklarna 52 och 54 i förordning nr 1306/2013 och felaktig rättstillämpning vid tolkningen av rätten till försvar under det administrativa förfarandet

a) Resumé av parternas argument

29. Såvitt avser den första invändningen har Republiken Bulgarien gjort gällande att tribunalen i punkterna 40–42 och 47–49 i den överklagade domen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att blanda samman å ena sidan det kontradiktoriska förfarandet enligt artikel 52.3 i förordning nr 1306/2013 jämförd med artikel 34 i förordning nr 908/2014 och å andra sidan det därifrån fristående materiella skäl som åsyftas i artikel 54.5 i förordning nr 1306/2013. Således gjorde tribunalen enligt Republiken Bulgarien en felaktig bedömning när den i punkterna 47–49 i den överklagade domen fann att de båda omständigheterna att skrivelsen hade skickats och att det andra bilaterala mötet hade hållits medförde att de processuella bristerna i samband med kommissionens ändring av den rättsliga grunden för den omtvistade finansiella korrigeringen hade avhjälpts.

30. Republiken Bulgarien har gjort gällande att ett åläggande av en finansiell korrigering med stöd av artikel 52.1 i förordning nr 1306/2013 görs på en annan rättslig grund än ett åläggande av en sådan korrigering med stöd av artikel 54.5 i den förordningen, oaktat att båda förfarandena omfattas av ett och samma kontradiktoriska förfarande, vilket regleras av artikel 52.3 i förordning nr 1306/2013 jämförd med artikel 34 i förordning nr 908/2014.

31. Således borde kommissionens omtvistade beslut om undantagande enligt Republiken Bulgarien ha grundat sig på samma skäl som låg till grund för inledandet av förfarandet.

32. Följaktligen anser Republiken Bulgarien att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den i punkt 42 i den överklagade domen fann att kommissionen genom den andra inbjudan till ett bilateralt möte hade kunnat anpassa meddelandet om konstateranden i förhållande till den nya rättsliga grund som åberopades, av det skälet att det enligt tribunalen i artikel 54.5 i förordning nr 1306/2013 tydligt föreskrevs att förfarandet enligt artikel 52.3 i den förordningen skulle följas.

33. Såvitt avser den tredje invändningen har Republiken Bulgarien gjort gällande att kommissionen, när den grundar sig på sitt i artikel 54 i förordning nr 1306/2013 angivna andra möjliga skäl för att anta genomförandeakter med innebörden att belopp undantas från unionsfinansiering, är skyldig att genomföra sådana kontroller som avses i artikel 54.4 i syfte att förvissa sig om att artikel 54.2 har tillämpats korrekt. Enligt Republiken Bulgarien ger artikel 54 kommissionen befogenhet att anta genomförandeakter med innebörden att belopp undantas från unionsfinansiering även i fall där inga kontroller har genomförts på plats, under förutsättning att det kontradiktoriska förfarandet enligt artikel 52.3 i samma förordning har följts, så att medlemsstaten har garanterats en möjlighet att utöva sin rätt till försvar innan ett beslut om undantagande fattas.

34. I repliken har Republiken Bulgarien närmare angett hur dess rätt till försvar ska ha åsidosatts under det administrativa förfarandet: För att kunna fylla sin informerande funktion måste det meddelande om konstateranden som föreskrivs i artikel 34 i förordning nr 908/2014 enligt Republiken Bulgarien ge en fullständig bild av kommissionens betänkligheter, men Republiken Bulgarien tvingades i det aktuella fallet inledningsvis försvara sig ”i blindo”. Kommissionen nämnde inte vilka bestämmelser i strukturlagstiftningen som den ansåg eventuellt hade åsidosatts genom de utbetalningar som var föremål för utredning, något som för övrigt ska ha föranlett nationella domstolar att ogiltigförklara förelägganden att upphöra med utbetalning som det utbetalande organet hade utfärdat. Fristen på 18 månader för att kräva återbetalning ska enligt Republiken Bulgarien inte börja löpa förrän kommissionen antar det genomförandebeslut där den anger exakt vilka utbetalningar som ska undantas från unionsfinansiering, så att den berörda medlemsstaten hinner reagera med fullständig kännedom om ärendet. I det aktuella fallet medförde den retroaktiva tillämpningen av artikel 54 i förordning nr 1306/2013 att Republiken Bulgarien berövades möjligheten att iaktta sina skyldigheter, med tanke på att genomförandebeslutet inte antogs förrän 18-månadersfristen nästan hade löpt ut. Dessutom gjorde denna retroaktiva tillämpning också att Republiken Bulgarien inte kunde dra fördel av 50–50-regeln.

35. Kommissionen har gjort gällande att det saknas fog för dessa invändningar.

b) Bedömning

36. De båda aktuella invändningarna gör att det uppkommer dels en fråga om vilket samband som i förekommande fall finns mellan förfaranden som inleds med stöd av artikel 52.1 i förordning nr 1306/2013 och förfaranden som inleds med stöd av artikel 54.5 i samma förordning, dels en fråga om huruvida Republiken Bulgariens rätt till försvar iakttogs under det förfarande som utmynnade i antagandet av det omtvistade beslutet.

1) Sambandet mellan förfaranden som inleds med stöd av artikel 52.1 i förordning nr 1306/2013 och förfaranden som inleds med stöd av artikel 54.5 i samma förordning

37. Genom förordning nr 1306/2013 införs två sorters kontroller. Den ena sorten är bokföringsmässiga kontroller, vilka regleras av artikel 51 och genomförs varje år. Den andra sorten är kontroller av överensstämmelse, vilka regleras av artikel 52 och genomförs – enligt vad som anges i artikel 52.1 – när kommissionen ”upptäcker att utgifter som omfattas av artikel 4.1 och artikel 5 *inte har betalats ut i överensstämmelse med unionsrätten*”.[9] Kommissionen får då vidta genomförandeåtgärder genom vilka den beslutar att undanta *rättsstridiga* belopp från unionsfinansiering.[10] I artikel 52.3 i förordning nr 1306/2013 anges det förfarande som ska följas ”[i]nnan något beslut antas om finansieringsavslag”.

38. Därutöver föreskrivs i artikel 54 i förordning nr 1306/2013 att medlemsstaterna, för alla felaktiga utbetalningar som har gjorts avseende utgifter för vilka det har förekommit oegentligheter eller försummelser, ska kräva att stödmottagarna betalar tillbaka beloppet inom 18 månader från det att en kontrollrapport eller en liknande handling, där det anges att en oegentlighet har förekommit, har godkänts och i förekommande fall mottagits av det utbetalande organet eller av det organ som svarar för indrivningen[11] samt att motsvarande belopp parallellt med denna ”begäran”[12] ska registreras i det utbetalande organets liggare över fordringar.

39. Dessa båda steg (framställande av begäran om återbetalning och registrering i liggaren över fordringar) föregår själva återbetalningen.[13] Således står det klart att det ställs ett krav på medlemsstaterna att de ska framställa begäran om återbetalning inom en frist av 18 månader *som börjar löpa* när de erhåller information om att felaktiga utbetalningar har gjorts.[14]

[9] Artikel 52.1 i förordning nr 1306/2013. Min kursivering. Artikel 4.1 i den förordningen innehåller en uppräkning av de utgifter som kan komma i fråga för finansiering genom EGFJ under förutsättning att de utbetalas i enlighet med unionsrätten. Artikel 5 i den förordningen rör Ejflu. Eftersom det framgår av punkt 2 i den överklagade domen att det enbart var utgifter knutna till EGFJ som berördes av det förfarande som kommissionen inledde, kommer jag att koncentrera mig på de bestämmelser som rör den fonden eller på bestämmelser till den del som de är tillämpliga på den fonden.

[10] I enlighet med artikel 52.2 i förordning nr 1306/2013.

[11] Frågan om startpunkten för denna 18-månadersfrist tas upp inom ramen för den andra grunden för överklagandet, som inte behandlas i detta riktade förslag till avgörande. Utan att föregripa hur domstolen kommer att se på de båda rapporter från Olaf som Republiken Bulgarien erhöll (se punkterna 5 och 8 i den överklagade domen) kommer jag i min bedömning av den nu aktuella grunden att nöja mig med att utgå från att det följer av lydelsen av artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013 att 18-månadersfristen började löpa när de bulgariska myndigheterna erhöll en ”kontrollrapport eller en liknande handling, där det ang[av]s att en oegentlighet ha[de] förekommit”.

[12] Den enda skyldighet som medlemsstaterna åläggs genom artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013 är alltså att de ska framställa ett återbetalningskrav. Frister för när själva återbetalningen måste ha skett anges i artikel 54.2 i förordning nr 1306/2013.

[13] Detta bekräftas av artikel 54.2 första stycket i förordning nr 1306/2013, där det föreskrivs att återbetalning måste ske inom åtta år om återbetalningskravet bestrids i nationell domstol, liksom av artikel 54.2 andra stycket, som grundar sig på att det längre fram kan tänkas komma att konstateras i en slutgiltig administrativ eller rättslig handling att inga oegentligheter har förekommit. Enligt förordning nr 1306/2013 ska alltså återbetalningskravet framställas utan dröjsmål, medan kontrollen av huruvida det är välgrundat uppskjuts till ett senare skede.

[14] När det gäller varför denna 18-månadersfrist finns, se skäl 37 i förordning nr 1306/2013.

40. Vidare framgår det lika tydligt av lydelsen av artikel 54.5 i förordning nr 1306/2013 att unionslagstiftaren inte har angett att det behöver föreligga ett genomförandebeslut antaget med stöd av artikel 52.1 i den förordningen för att en begäran om återbetalning ska få framställas. I den artikeln stadgas nämligen att kommissionen, ”under förutsättning att förfarandet i artikel 52.3 har följts”, får anta genomförandeakter för att från unionsfinansiering undanta belopp som den berörda medlemsstaten inte har återkrävt liksom belopp med avseende på vilka kommissionen anser att underlåtenheten att kräva återbetalning beror på oegentligheter eller försummelser från nationella myndigheters sida.[15]. Således ålägger artikel 54 i förordning nr 1306/2013 kommissionen en skyldighet att i enlighet med förfarandet enligt artikel 52.3 i förordningen anta en genomförandeakt om undantagande av vissa belopp från unionsfinansiering på grund av att nationella myndigheter inte inom den angivna fristen har krävt återbetalning därav, utan att det därvid anges att ett sådant förfarande får inledas endast efter ett fullständigt förfarande som har slutförts och utmynnat i ett genomförandebeslut varigenom rättsstridiga utbetalningar undantas från unionsfinansiering. Den omständigheten att skyldigheten att kräva återbetalning inträder när den aktuella enheten tar del av en kontrollrapport eller en liknande handling där det anges att en oegentlighet[16] har förekommit hos de utpekade ekonomiska aktörerna medför att det förfarande som kan utmynna i antagandet av en genomförandeakt om undantagande från unionsfinansiering av de belopp för vilka underlåtenhet att kräva återbetalning har fastställts och det förfarande genom vilket de berörda aktörerna och de misstänkta utbetalningarna identifieras inte nödvändigtvis är av samma beskaffenhet och inte heller nödvändigtvis genomförs efter varandra.

41. Av det ovan anförda följer att det förfarande som utmynnar i antagandet av en genomförandeakt med stöd av artikel 54.5 i förordning nr 1306/2013 är ett fristående förfarande som inte nödvändigtvis behöver ha föregåtts av ett fullständigt förfarande som har utmynnat i antagandet av en genomförandeakt grundad på artikel 52.1 i samma förordning. Med tanke på att det genom artikel 54 i förordning nr 1306/2013 eftersträvas ett mål om skyndsam handläggning – något som erinras om i punkt 34 i den överklagade domen och som Republiken Bulgarien, i överensstämmelse med vad kommissionen har framhållit, inte har bestritt – kan kommissionen så snart det är fastställt att återkravsskyldigheten har åsidosatts när som helst anta en genomförandeakt av det skälet, förutsatt att förfarandet enligt artikel 52.3 i samma förordning följs. Domstolen har redan tidigare framhållit att det finns ett nära samband mellan förfaranden för kontroll av överensstämmelse och skyldigheten att vidta åtgärder i syfte att avhjälpa de ekonomiska konsekvenserna av oegentligheter som medlemsstaterna har konstaterat,[17] och

[15] Se artikel 54.5 första stycket a respektive artikel 54.5 första stycket c i förordning nr 1306/2013. De tre fall som beskrivs i artikel 54.5 avser olika omständigheter (avsaknad av återbetalningskrav, beslut att avstå från återkrav som inte är förenligt med artikel 54.3 respektive oegentligheter eller försummelser från nationella myndigheters sida) och är alternativa. Eftersom Republiken Bulgarien inte har bestritt sin underlåtenhet att kräva återbetalning i tid, är dess situation att hänföra till artikel 54.5 första stycket a.
Jag ställer mig emellertid frågande till att det i artikel 54.5 andra stycket hänvisas till artikel 54.3 trots att artikel 54.3 inte rör det förfarande som ska följas. Jag har svårt att förstå varför det i artikel 54.5 andra stycket, som ska röra de tre fall som avses i första stycket, skulle ställas krav på kontroller enbart i enlighet med artikel 54.3, vilka är relevanta uteslutande såvitt avser fall c i artikel 54.5 första stycket. Därför frågar jag mig om det inte kan röra sig om ett skrivfel av unionslagstiftaren, som i stället torde ha haft för avsikt att åter hänvisa till artikel 52.3, vars innehåll däremot är av tydligt processuell art.

[16] Enligt definitionen i artikel 2.1 g i förordning nr 1306/2013, det vill säga ”varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för unionens allmänna budget eller budgetar som unionen förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för unionens räkning” (se artikel 1.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s.1).

[17] Se dom av den 31 januari 2019, Grekland/kommissionen (C-6/18 P, EU:C:2019:83, punkt 55).

domstolen har också redan tidigare funnit att underlåtenhet att driva in fordringar eller återkommande förseningar i det hänseendet kan utgöra giltig grund för antagande av en korrigering. [18]

42. Av tribunalens konstateranden framgår att förfarandet enligt artikel 52.3 i förordning nr 1306/2013 jämförd med artikel 34 i förordning nr 908/2014 består av sex steg. [19] Kommissionen genomförde alla dessa steg på ett korrekt sätt.

43. Det var endast meddelandet om inledande konstateranden som uteslutande grundade sig på artikel 52.1 i förordning nr 1306/2013. I punkt 41 i den överklagade domen noterade tribunalen för övrigt att ”skälen för den omtvistade finansiella korrigeringen, så som dessa redovisades i den sammanfattande rapporten och i det [omtvistade] beslutet, endast delvis … motsvarar dem som legat till grund för inledandet av den omtvistade räkenskapsavslutningen, på sådant sätt som dessa hade formulerats av kommissionen i meddelandet om konstateranden”. Anledningen till ändringen av skälen klargörs emellertid i punkterna 43–46 i domen, vilka Republiken Bulgarien inte har bestritt inom ramen för den första grunden för sitt överklagande. Av dessa punkter framgår i allt väsentligt att det var först efter att ha tagit del av Olafs första rapport som kommissionen påminde Republiken Bulgarien om dess återkravsskyldighet samt att ändringen i kommissionens inställning föranleddes av Republiken Bulgariens reaktion på att bli påmind om denna skyldighet.

44. Republiken Bulgarien har i allt väsentligt gjort gällande att kommissionen var skyldig att ta om förfarandet från början om dess avsikt hade förändrats under förfarandets gång och den i slutändan planerade att anta ett genomförandebeslut med stöd av artikel 54.5 i förordning nr 1306/2013.

45. En sådan tolkning, som för övrigt inte får stöd i den bestämmelsens lydelse, framstår emellertid som alltför formalistisk och förefaller bortse från kravet på skyndsam handläggning [20] – från både kommissionens och de nationella myndigheternas sida – i fall där belopp felaktigt har belastat unionsbudgeten. Av domstolens praxis följer nämligen, i linje med vad kommissionen framhöll vid förhandlingen, att kommissionen visserligen i sina mellanhavanden med medlemsstaterna är skyldig att iaktta de villkor som den i sina tillämpningsförordningar har ställt upp för sig själv men att medlemsstaterna i fall där det framgår av omständigheterna att deras rättigheter har varit fullkomligt skyddade inte får inta en helt formalistisk hållning i förhållande till kommissionen. [21]

46. Därutöver vill jag också erinra om att det omtvistade beslutet faktiskt antogs efter utlöpandet av den 18-månadersfrist under vilken Republiken Bulgarien, efter att ha fått ta del av en kontrollrapport eller en liknande handling där det angavs att en oegentlighet hade förekommit, [22] förväntades begära att mottagarna skulle återbetala de aktuella beloppen och förväntades registrera dessa belopp i det utbetalande organets liggare över fordringar samt att Republiken

[18] Se dom av den 31 januari 2019, Grekland/kommissionen (C-6/18 P, EU:C:2019:83, punkt 57).

[19] Se punkt 36 i den överklagade domen.

[20] Ett krav som erinras om i punkt 34 i den överklagade domen. Jag vill också påminna om att förvaltningen av finansieringen av EUGFJ enligt domstolens praxis grundas på ömsesidigt förtroende mellan kommissionen och de nationella förvaltningarna och myndigheterna (se, bland annat, dom av den 7 oktober 2004, Spanien/kommissionen (C-153/01, EU:C:2004:589, punkt 133).

[21] Se dom av den 24 januari 2002, Finland/kommissionen (C-170/00, EU:C:2002:51, punkt 34), och dom av den 7 oktober 2004, Spanien/kommissionen (C-153/01, EU:C:2004:589, punkt 93). Såvitt avser iakttagandet av Republiken Bulgariens rätt till försvar under det administrativa förfarandet, se nedan punkt 50 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

[22] Närmare bestämt två Olaf-rapporter som översändes den 19 januari 2018 respektive den 3 september 2018. Det omtvistade beslutet antogs den 17 februari 2021.

Bulgariens vägran att göra detta hade kommit till formellt skriftligt uttryck vid flera tillfällen under det förfarande som hade utmynnat i antagandet av det omtvistade beslutet. Under dessa omständigheter kan Republiken Bulgarien inte vinna framgång med sitt påstående att artikel 54 i förordning nr 1306/2013 tillämpades retroaktivt och att det omtvistade beslutet antogs innan fristen enligt artikel 54.1 hade löpt ut.

47. När det gäller de av Republiken Bulgarien åberopade svårigheter som är att hänföra till nationell rätt, vilka bland annat beskrevs utförligt under förhandlingen i domstolen, konstaterar jag att unionslagstiftaren inte har ansett att sådana svårigheter kan föranleda nationella myndigheter att *underlåta att kräva återbetalning* så snart som möjligt. Däremot föreskrivs det i artikel 54.2 i förordning nr 1306/2013 en möjlighet att förlänga den frist under vilken *återbetalning ska ske* i fall där ett återbetalningskrav har bestritts i domstol.

48. Republiken Bulgarien har således med gott fog påstått sig ha saknat skyldighet att kräva återbetalning omedelbart efter att ha delgetts eller mottagit de ovannämnda handlingarna,[23] men däremot förefaller Republiken Bulgarien blanda samman *skyldigheten att kräva återbetalning* med *själva återbetalningen*.

49. Av det ovan anförda följer att Republiken Bulgarien inte kan vinna framgång med den invändning som innebär att tribunalen skulle ha gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkt 42 i den överklagade domen göra bedömningen att kommissionen i inbjudan till ett andra bilateralt möte anpassade konstaterandena i den mening som avses i artikel 52.3 i förordning nr 1306/2013 jämförd med artikel 34 i genomförandeförordning nr 908/2014.

2) Republiken Bulgariens rätt till försvar under det förfarande som utmynnade i antagandet av det omtvistade beslutet

50. Såvitt avser det påstådda åsidosättandet av rätten till försvar konstaterar jag att tribunalen i punkt 31 i den överklagade domen erinrade om relevant praxis på ett korrekt sätt och i synnerhet att tribunalen därvid framhöll att det såvitt avser förfaranden som hänför sig till EGFJ har slagits fast att det för att rätten till försvar ska anses ha iakttagits krävs att det slutliga och slutgiltiga beslutet om räkenskapsavslutningen fattas efter ett särskilt kontradiktoriskt förfarande vid vilket de berörda medlemsstaterna måste ha samtliga nödvändiga skyddsregler till sitt förfogande för att redovisa sin åsikt.

51. Jag vill också påpeka att det framgår av beskrivningen i sak av det förfarande som utmynnade i antagandet av det omtvistade beslutet[24] att den första Olaf-rapporten delgavs Republiken Bulgarien den 19 januari 2018. Skyldigheten att kräva återbetalning inom 18 månader tog kommissionen upp för första gången i sin kallelse av den 7 maj 2018 till ett andra bilateralt möte, i vilken den nämnde artikel 54 i förordning nr 1306/2013, och därefter hänvisade kommissionen till den skyldigheten i vart och ett av de påföljande stegen, inbegripet under förlikningsförfarandet. I synnerhet konstaterade kommissionen redan i sitt officiella meddelande av den 19 november 2019[25] att Republiken Bulgarien varken hade krävt återbetalning eller registrerat de aktuella beloppen i liggaren över fordringar, varför kommissionen redan i detta

[23] Det är ju inom 18 månader som återbetalningskravet måste framställas – se artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013.

[24] Se punkterna 2–14 i den överklagade domen.

[25] Se punkt 10 i den överklagade domen.

skede föreslog att 7 656 848,97 euro skulle undantas från finansiering genom EGFJ med hänvisning till att det nationella förvaltnings- och kontrollsystemet inte uppfyllde kraven enligt unionsrätten.

52. Republiken Bulgarien har – som nämnda medlemsstat också bekräftade vid förhandlingen i sitt svar på en fråga från domstolen – gjort gällande att det förfarande som utmynnade i antagandet av det omtvistade beslutet och tribunalens tolkning därav grundade sig på ett åsidosättande av Republiken Bulgariens rätt till försvar i så måtto att nämnda förfarande och nämnda tolkning resulterade i att Republiken Bulgarien berövades möjligheten att dra nytta av 50–50-regeln.[26] Därvidlag måste det emellertid konstateras att Republiken Bulgarien har missförstått innebörden av artikel 54.2 i förordning nr 1306/2013, vilken – såsom tydligt framgår av dess lydelse, och såsom kommissionen också erinrade om vid förhandlingen – inte kan vara tillämplig om den berörda medlemsstaten har underlåtit att framställa en begäran om återbetalning.

53. Detsamma gäller såvitt avser Republiken Bulgariens påstående att kommissionen i ett förfarande enligt artikel 54 i förordning nr 1306/2013 skulle vara skyldig att göra sådana kontroller som avses i artikel 54.4 i den förordningen samt att kommissionen genom att underlåta att göra sådana kontroller skulle ha åsidosatt Republiken Bulgariens rätt till försvar. Utöver att den bestämmelsen inte nämns i de punkter i den överklagade domen som Republiken Bulgarien har hänvisat till i sin argumentation, vill jag även påpeka att nämnda artikel 54.4 innehåller en hänvisning till artikel 54.2 och rör de ekonomiska följderna för den berörda medlemsstaten i fall där indrivning inte har skett inom fyra eller åtta år *efter det att en begäran om återbetalning har framställts*. Därvidlag upprepar jag att det i det aktuella fallet helt enkelt förhåller sig så, att det inte har framställts någon begäran om återbetalning.

54. Såvitt avser påståendet att den ändring av den rättsliga grunden som gjordes under förfarandets gång skulle ha tvingat Republiken Bulgarien att försvara sig ”i blindo”, hänvisar jag till den utförliga beskrivningen i punkterna 2–14 i den överklagade domen av det förfarande som utmynnade i antagandet av det omtvistade beslutet, där det bland annat framgår att indrivningsfrågan hade en central plats i all kommunikation med kommissionen efter inbjudan till ett andra bilateralt möte.

55. Således hade tribunalen likaså fog för sin bedömning i punkt 49 i den överklagade domen med innebörden att rätten till försvar inte hade åsidosatts. Där fann tribunalen närmare bestämt – underförstått, men ändå nödvändigtvis, med tanke på erinrandet om rättspraxis i punkt 31 i domen – att det omtvistade beslutet hade antagits efter ett särskilt kontradiktoriskt förfarande vid vilket Republiken Bulgarien hade haft samtliga nödvändiga skyddsregler till sitt förfogande för att redovisa sin åsikt rörande underlåtenheten att kräva återbetalning.

3) Slutsats

56. Överklagandet ska inte bifallas såvitt avser den första och den tredje invändningen.

[26] Det rör sig om en regel med innebörden att om indrivning inte har skett inom fyra år från dagen för begäran om återbetalning, eller inom åtta år från den dagen om återbetalningskravet har bestritts i nationell domstol, ska 50 procent av följderna av den uteblivna indrivningen belasta den berörda medlemsstaten medan 50 procent ska belasta unionsbudgeten.

2. Den andra invändningen: felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 47 i förordning nr 1306/2013 i fråga om avsaknaden av kontroller på plats

57. Republiken Bulgarien har gjort gällande att kommissionen inte fick anta ett beslut med stöd av artikel 52 i förordning nr 1306/2013 utan att först i enlighet med artikel 47 i den förordningen ha gjort kontroller på plats och i god tid ha underrättat den berörda medlemsstaten därom.[27] Därför har Republiken Bulgarien kritiserat tribunalen för att den inte prövade den framlagda bevisningen i syfte att bedöma huruvida kommissionen hade underrättat Republiken Bulgarien i god tid före kontrollen på plats i samband med att den inledde förfarandet enligt artikel 52.3 i förordning nr 1306/2013 jämförd med artikel 52.1 i samma förordning, något som enligt Republiken Bulgarien krävdes i kraft av artikel 47.2 i den förordningen.

58. Kommissionen har yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den andra invändningen.

59. Av punkt 33 i överklagandet framgår att Republiken Bulgarien ”anser att kommissionen, för att i det aktuella fallet få anta ett beslut med stöd av artikel 52 [i förordning nr 1306/2013], borde ha gjort en kontroll på plats … i medlemsstaten på grundval av artikel 47 och efter det besöket antingen ha antagit, på grundval av artikel 52.1 [i samma förordning], ett genomförandebeslut där den med ledning av sina egna konstateranden fastställde de belopp som skulle undantas från unionsfinansiering eller också ha underrättat medlemsstaten om att utredningen hade avslutats”.

60. Republiken Bulgarien har inte angett var i den överklagade domen som tribunalen ska ha gjort en felaktig tolkning av artikel 47 i förordning nr 1306/2013. Den överklagade domen innehåller inga spår av någon diskussion om den bestämmelsen. Samtidigt konstaterar jag att Republiken Bulgarien inte har bestritt punkt 23 i den överklagade domen, där tribunalen beskrev de grunder som hade anförts inför den och därvid inte nämnde denna artikel 47. Således ansluter jag mig till kommissionens ståndpunkt, nämligen att Republiken Bulgarien inte i samband med sitt överklagande kan kritisera tribunalen för underlåtenhet att ta upp den frågan. Med tanke på de inneboende begränsningarna för domstolens behörighet i mål om överklagande, där domstolen endast är behörig att pröva den rättsliga bedömningen av de grunder och invändningar som har åberopats i tribunalen,[28] är det inte möjligt för en klagande att i domstolen för första gången framställa en invändning som den inte framställde i tribunalen.

61. Såvitt avser kritiken mot tribunalen för underlåtenhet att pröva den bevisning som skulle ha gjort det möjligt för den att bedöma huruvida villkoret avseende kontroller på plats var uppfyllt, har Republiken Bulgarien inte till stöd för sitt påstående anfört några närmare uppgifter om vilken bevisning som ska ha lagts fram för tribunalen men ska ha lämnats utan beaktande av denna.

62. Vid första påseendet förefaller det således vara möjligt att avvisa överklagandet såvitt avser den nu aktuella invändningen.

63. Republiken Bulgarien har emellertid i repliken förklarat att denna invändning ska förstås inom det bredare sammanhang som utgörs av dess strävan att styrka att det finns en artskillnad mellan förfaranden som grundar sig på artikel 52 i förordning nr 1306/2013 och förfaranden som

[27] I artikel 47.1 i förordning nr 1306/2013 stadgas att kommissionen, ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av de kontroller som medlemsstaterna gör enligt nationella … författningar, … får … anordna kontroller på plats i medlemsstaterna”. I artikel 47.2 första stycket föreskrivs att ”[k]ommissionen … i god tid före kontrollen på plats [ska] underrätta den berörda medlemsstaten …”.

[28] Bland den senaste tidens yttringar av detta välkända krav märks exempelvis domen av den 26 september 2024, JCDecaux Street Furniture Belgium/kommissionen (C-710/22 P, EU:C:2024:787, punkt 33), liksom domarna av den 4 oktober 2024, Aeris Invest/kommissionen och SRB (C-535/22 P, EU:C:2024:819, punkt 253) respektive thyssenkrupp/kommissionen (C-581/22 P, EU:C:2024:821, punkt 123).

grundar sig på artikel 54 i samma förordning. För att ett genomförandebeslut ska kunna antas med stöd av den förstnämnda bestämmelsen krävs det enligt Republiken Bulgarien att det har gjorts kontroller på plats, och Republiken Bulgarien anser sig därför ha haft välgrundade förväntningar på att sådana kontroller skulle göras.

64. Även om domstolen skulle besluta att pröva den nu aktuella invändningen i sak – och således godta Republiken Bulgariens påstående att det rör sig om ett nytt argument som har utvecklats i förhållande till tribunalens bedömning [29] – kan Republiken Bulgarien inte på grundval därav dra några slutsatser som är relevanta för dess överklagande, eftersom det förfarande som utmynnade i antagandet av det omtvistade beslutet från och med inbjudan till det andra bilaterala mötet måste betraktas som ett förfarande grundat på artikel 54.5 i förordning nr 1306/2013.

65. Såvitt sedan avser själva påståendet att kommissionen skulle vara skyldig att göra kontroller på plats när den beslutar att inleda ett förfarande med stöd av artikel 52.1 i förordning nr 1306/2013 i syfte att anta ett genomförandebeslut, ansluter jag mig till kommissionens ståndpunkt och inskränker mig till att konstatera för det första att det tvivelsutan framgår av lydelsen av artikel 47 i förordning nr 1306/2013 [30] att det rör sig enbart om en möjlighet att göra kontroller på plats, [31] för det andra att det inte på något sätt framgår att en förutsättning för att ett förfarande enligt artikel 52.1 i förordning nr 1306/2013 ska få inledas skulle vara att sådana kontroller genomförs och för det tredje att den slutsatsen inte framgångsrikt kan ifrågasättas med åberopande av artikel 52.3 i förordning nr 1306/2013, där det hänvisas till ”resultaten av kommissionens kontroller” men inte slås fast något systematiskt samband mellan dessa kontroller och anordnandet av kontroller på plats. [32]

66. Således ska överklagandet ogillas såvitt avser den nu aktuella invändningen, i den mån som den invändningen inte ska avvisas utan kan upptas till sakprövning.

3. Den fjärde invändningen: felaktig rättstillämpning vid tolkningen av kommissionens motiveringsskyldighet

67. Såvitt avser den fjärde invändningen har Republiken Bulgarien gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den i punkterna 61 och 62 i den överklagade domen fann att motiveringsskyldigheten hade iakttagits i och med Republiken Bulgariens deltagande i det kontradiktoriska förfarande som föreskrivs i artikel 52.3 i förordning nr 1306/2013.

68. Enligt Republiken Bulgarien översände kommissionen inte något meddelande där den underrättade denna medlemsstat om de iakttagelser i enlighet med artikel 54.5 i förordning nr 1306/2013 som den hade gjort efter att ha genomfört de kontroller som åsyftas i artikel 54.4 i samma förordning, vilket Republiken Bulgarien har gjort gällande strider mot kraven enligt artikel 34 i genomförandeförordning nr 908/2014. Kommissionen kunde enligt Republiken

[29] Se den av Republiken Bulgarien åberopade domen av den 19 december 2019, HK/kommissionen (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punkt 27). Vad som skulle kunna vara i fråga i det aktuella fallet är tribunalens påstående att det var möjligt att anpassa meddelandet om konstateranden (se punkt 42 i den överklagade domen). Således hänvisar jag även till punkt 43 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

[30] Se fotnot 26 i detta förslag till avgörande.

[31] ”… *får* kommissionen anordna kontroller på plats i medlemsstaterna” (min kursivering). Det är endast när kommissionen beslutar att genomföra kontroller på plats som den i enlighet med artikel 47.2 i förordning nr 1306/2013 är skyldig att i god tid underrätta den berörda medlemsstaten därom.

[32] Som kommissionen också med gott fog har hävdat, beskrivs dess kontroller på plats i artikel 48.1 i förordning nr 1306/2013 som en av de åtgärder – inte den enda åtgärd – som står till dess förfogande för inhämtandet av de uppgifter som den behöver för sin kontrollverksamhet.

Bulgarien inte ändra den rättsliga grunden under förfarandets gång. Att kommissionen gjorde detta medförde att Republiken Bulgarien inte kunde få kännedom om de egentliga skälen för förfarandets inledande, och dessa skäl framgick enligt Republiken Bulgarien inte heller av det omtvistade beslutet.

69. Kommissionen har yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser denna fjärde invändning.

70. Av de punkter i den överklagade domen som åsyftas i den aktuella invändningen framgår att kommissionen nämnde artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013 för första gången i samband med inbjudan till det andra bilaterala mötet. Tribunalen påpekade emellertid att Republiken Bulgarien hade varit knuten till processen för utarbetande av det omtvistade beslutet och hade haft möjlighet att diskutera frågan om indrivning av fordringarna vid ett stort antal tillfällen före antagandet av det beslutet. [33] Med ledning av detta drog tribunalen slutsatsen att Republiken Bulgarien inte med framgång kunde hävda vare sig att denna medlemsstat inte hade underrättats om skälen till att kommissionen ämnade tillämpa den omtvistade finansiella korrigeringen på den eller att nämnda medlemsstat inte hade getts förutsättningar att förstå dessa skäl. [34]

71. Före dessa punkter i den överklagade domen hade tribunalen i punkterna 57–60 i den domen erinrat om relevant rättspraxis rörande kommissionens motiveringsskyldighet. Republiken Bulgarien har inte ifrågasatt motiveringsskyldighetens innebörd såsom den framgår av tribunalens redogörelse i dessa punkter.

72. I punkt 60 i den överklagade domen redogjorde tribunalen närmare bestämt för domstolens relevanta praxis rörande just villkoren för när ett beslut av kommissionen om att inte låta vissa deklarerade utgifter belasta en fond ska anses vara tillräckligt motiverat. Därvid konstaterade tribunalen dels att ett sådant beslut ska fattas på grundval av en sammanfattande rapport och en skriftväxling mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten, dels att motiveringsskyldigheten ska anses ha iakttagits om den medlemsstaten för det första har varit nära knuten till den process i vilken beslutet har utarbetats och för det andra har varit medveten om varför kommissionen ansåg att den berörda fonden inte skulle belastas med det ifrågavarande beloppet. Därefter kontrollerade tribunalen att dessa båda villkor var uppfyllda i det aktuella fallet.

73. Till stöd för sin slutsats att Republiken Bulgarien hade varit nära knuten till processen för utarbetande av beslutet hänvisade tribunalen till punkterna 38–40 i sin dom, vilka inte har bestritts. [35] Av dessa punkter framgår för det första att Republiken Bulgariens inbjudan till ett andra bilateralt möte innehöll en hänvisning till artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013, för det andra att det angavs i det slutliga yttrande som Republiken Bulgarien delgavs att kommissionen ämnade stå fast vid sin avsikt att påföra en finansiell korrigering på grundval av artikel 54.5 första stycket a och c i samma förordning och för det tredje att det visserligen i det omtvistade beslutet hänvisades i allmänna ordalag till artikel 52 i den förordningen men att den uteblivna indrivningen tydligt angavs i kolumnen ”Skäl” i avsnittet rörande Bulgarien i den till det beslutet fogade

[33] Se punkt 61 i den överklagade domen.

[34] Se punkt 62 i den överklagade domen.

[35] Republiken Bulgarien har för övrigt i punkt 24 i överklagandet vitsordat att påståendena i punkt 40 i den överklagade domen är korrekta.

tabellen.[36] Jag vill tillägga att Republiken Bulgarien, såsom kommissionen också på goda grunder har gjort gällande, inte förefaller ha bestritt att själva den sammanfattande rapporten innehåller en uttrycklig hänvisning till artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013.[37]

74. Således framgår det tydligt av tribunalens konstateranden att Republiken Bulgarien hela tiden var nära knuten till den beslutsprocess som utmynnade i det omtvistade beslutet. Följaktligen gjorde sig tribunalen inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att Republiken Bulgarien, mot bakgrund av hur det administrativa förfarandet hade genomförts, på vederbörligt sätt hade underrättats från och med inbjudan till det andra bilaterala mötet[38] om kommissionens avsikt och sedermera beslut att undanta vissa belopp från unionsfinansiering på grund av Republiken Bulgariens ihållande vägran att kräva återbetalning av de berörda beloppen.[39]

75. Av rent logiska skäl följer det även av denna vägran att Republiken Bulgarien inte med framgång kan påstå sig ha saknat kännedom om varför kommissionen hade beslutat att undanta de berörda beloppen från unionsfinansiering.

76. Således gjorde sig tribunalen inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen inte hade åsidosatt sin motiveringsskyldighet. Alltså ska överklagandet lämnas utan bifall såvitt avser den nu aktuella invändningen.

4. Den femte invändningen: underlåtenhet att pröva iakttagandet av den allmänna omsorgsplikten enligt artikel 4.2 FEU

77. Den femte invändningen innebär att Republiken Bulgarien har klandrat tribunalen för underlåtenhet att kontrollera huruvida kommissionen hade iakttagit den allmänna omsorgsplikt som föreskrivs i artikel 4.3 FEU, trots att kommissionen enligt Republiken Bulgarien antog det omtvistade beslutet i ett alltför tidigt skede. Efter att ha mottagit de slutliga rapporterna från Olaf borde kommissionen nämligen ha översänt dessa till medlemsstaten åtföljda enbart av en rekommendation om vidtagande av korrigerande åtgärder, och därefter borde kommissionen också ha kontrollerat att artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013 hade iakttagits innan den antog ett genomförandebeslut med stöd av artikel 54.5 första stycket a och c i den förordningen.

78. Kommissionen har yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den aktuella invändningen.

79. Inledningsvis vill jag framhålla att tribunalen på ett korrekt sätt erinrade om innebörden av skyldigheten att driva in felaktigt utbetalda belopp när den fann att den skyldigheten, ”vad gäller finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, [utgör] ett uttryck för den allmänna omsorgsplikt som föreskrivs i artikel 4.3 FEU” och att denna skyldighet ”innebär att de nationella myndigheterna ska inleda indrivningen så fort som möjligt och i god tid och att de ska använda de medel för kontroll och indrivning som de förfogar över för att garantera att dessa intressen skyddas”.[40] Som jag ser saken, ska den nu aktuella invändningen snarast tolkas så, att Republiken

[36] Se punkt 39, 40 respektive 41 i den överklagade domen.

[37] Denna sammanfattande rapport överlämnade kommissionen till tribunalen i samband med att den ingav svaromål (se bilaga B.1 till det svaromålet). Kommissionen har också citerat ett utdrag ur denna rapport i punkt 16 i svaromålet i förevarande mål om överklagande. Det hänvisas till nämnda rapport i punkt 41 i den överklagade domen.

[38] Se punkt 6 i den överklagade domen.

[39] Detta bekräftas också av de beskrivningar av förfarandets olika steg som ges bland annat i punkterna 9, 10 och 12 i den överklagade domen.

[40] Se punkt 88 i den överklagade domen och där angiven rättspraxis.

Bulgarien har klandrat tribunalen för underlåtenhet att bemöta dess i första instans anförda argument, varför den är att likställa med ett påstående om att tribunalen skulle ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet. [41]

80. Syftet med tribunalens motiveringsskyldighet är enligt en välkänd rättspraxis att de berörda ska få kännedom om varför tribunalen har meddelat den ifrågavarande domen och att domstolen ska få ett tillräckligt underlag för att kunna utföra sin prövning. [42] Tribunalen är inte skyldig att utforma domskälen så, att samtliga resonemang som parterna i målet har fört behandlas vart och ett för sig och på ett uttömmande sätt, utan tribunalens motivering kan vara underförstådd, förutsatt att de berörda får kännedom om varför tribunalen inte har godtagit deras argument och att domstolen får ett tillräckligt underlag för att kunna utföra sin prövning. [43]

81. Till att börja med påpekar jag att Republiken Bulgarien i målet om överklagande inte har bestritt redovisningen i punkt 23 i den överklagade domen av de grunder som hade anförts för talan i tribunalen.

82. Republiken Bulgariens argumentation i tribunalen om åsidosättande av principen om lojalt samarbete utgjorde inte någon självständig grund [44] utan framstod i stället som en följd av det påstådda åsidosättandet av det förfarande som borde ha följts vid antagandet av det omtvistade beslutet. Således hade tribunalen gott fog för att pröva den invändningen inom ramen för sin prövning av den första grunden med den nya lydelse som tribunalen hade gett den.

83. Vidare uppvisade Republiken Bulgariens argumentation det kännetecknet att den var synnerligen kortfattad. [45] Det torde inte vara möjligt att klandra någon för att ha bemött en kortfattad argumentation på ett kortfattat sätt.

84. Således hade tribunalen, i linje med vad kommissionen på goda grunder har gjort gällande, gott fog för att i punkt 49 i den överklagade domen uttala följande: ”Eftersom kommissionens ståndpunkt i fråga om kravet på indrivning av de omtvistade utbetalningarna hade meddelats Republiken Bulgarien före det andra bilaterala mötet och eftersom alla frågor rörande tillämpningen … av artikel 54 i förordning nr 1306/2013 hade diskuterats under hela räkenskapsavslutningen, inbegripet inför förlikningsorganet, kan det … inte anses att denna medlemsstats processuella rättigheter har åsidosatts, liksom heller inte … principen om lojalt samarbete … .”

85. Genom att uttala detta bemötte tribunalen uppenbart det väsentliga i argumentationen i punkterna 104–108 [46] i ansökan, med tanke på att Republiken Bulgarien där hade gjort gällande att det var på grund av att dess rättigheter enligt artikel 54 i förordning nr 1306/2018 inte hade iakttagits som principen om lojalt samarbete hade åsidosatts.

86. Således ska överklagandet inte bifallas såvitt avser den femte invändningen.

41 Se dom av den 12 december 2024, DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, punkt 58).

42 Se dom av den 7 juni 2018, Equipolymers m.fl./rådet (C-363/17 P, EU:C:2018:402, punkt 45).

43 Se dom av den 12 december 2024, DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, punkt 87 och där angiven rättspraxis).

44 Här hänvisar jag till den första grunden såsom den var formulerad i ansökan.

45 Se, exempelvis, punkt 108 i ansökan.

46 I enlighet med den precisering som Republiken Bulgarien har gjort i repliken.

5. Den sjätte invändningen: tribunalen åsidosatte motiveringsskyldigheten

87. Republiken Bulgarien har kritiserat tribunalen för att inte tillräckligt ha motiverat sin dom, i allt väsentligt i tre hänseenden. Närmare bestämt ska tribunalen ha underlåtit att beakta och pröva den skrivelse från kommissionen som Republiken Bulgarien lade fram kort före förhandlingen i tribunalen. Vidare ska tribunalen ha underlåtit att bemöta det argument som avsåg en ändring i kommissionens praxis. Slutligen ska tribunalen ha underlåtit att ta ställning till de argument som grundade sig på förordning (EU, Euratom) 2020/2223 [47].

88. Kommissionen har yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser denna sjätte invändning.

89. När det gäller skrivelsen framgår det av punkterna 17–22 i den överklagade domen att den aktuella bevisningen, som ingavs av Republiken Bulgarien dagen före förhandlingen i tribunalen, befanns kunna upptas till sakprövning och att den skrivelse från kommissionen som Republiken Bulgarien hade erhållit den 12 maj 2022 således togs upp i målet. Den skrivelsen nämnde tribunalen sedan i punkt 53 i den överklagade domen, i den del av domskälen som rörde prövningen av den första grunden, där det framgick att Republiken Bulgarien enligt tribunalens bedömning inte hade förklarat hur nämnda skrivelse kunde ge stöd åt dess argumentation. Därmed gjorde tribunalen det fullt möjligt för Republiken Bulgarien att förstå varför tribunalen inte hade godtagit dess argument.

90. Att Republiken Bulgarien enligt tribunalen hade underlåtit att förklara varför den skrivelsen var relevant för dess talan är även skälet till att tribunalen avstod från att ta ställning i frågan om den påstådda ändringen i kommissionens praxis.

91. Eftersom tribunalen – som jag har erinrat om [48] – inte var skyldig att ta ställning till vart och ett av de argument som Republiken Bulgarien hade anfört i sin talan, innehåller den överklagade domen således alla de upplysningar som Republiken Bulgarien behövde för att kunna förstå varför tribunalen inte hade godtagit dess argument rörande skrivelsen och rörande den påstådda ändringen i kommissionens praxis. Följaktligen saknar Republiken Bulgarien fog för sitt påstående att tribunalen skulle ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet.

92. När det slutligen gäller punkt 48 i överklagandet måste det konstateras att Republiken Bulgarien inte har lyckats förklara på ett tydligt sätt varför den anser att skäl 29 i förordning nr 2020/2223 kan ge stöd åt dess ståndpunkt att den överklagade domen bör upphävas. Samma slutsats är också påkallad såvitt avser Republiken Bulgariens åberopande [49] av artikel 2 i den förordningen, vars ämne helt förefaller sakna samband med den nu aktuella tvisten. [50] Det ifrågavarande argumentet torde således inte kunna påverka utgången av förevarande mål om överklagande.

93. Den invändning som avser tribunalens åsidosättande av motiveringsskyldigheten ska således i sin helhet lämnas utan avseende.

[47] Europaparlamentets och rådets förordning av den 23 december 2020 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 vad gäller samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten och effektiviteten i utredningar vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (EUT L 437, 2020, s. 49).

[48] Se den rättspraxis som har nämnts i punkt 80 i detta förslag till avgörande.

[49] Se punkt 48 i överklagandet.

[50] I den artikeln anges nämligen enbart villkoren för ikraftträdandet av förordning nr 2020/2223.

V. Förslag till avgörande

94. Mot bakgrund av det ovan anförda, och utan att det påverkar prövningen av den andra grunden, föreslår jag att domstolen ska göra bedömningen att överklagandet ska ogillas såvitt avser den första grunden för detta.