Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ANDREA BIONDI
vom 6. März 2025 [1]

**Rechtssache C-294/23 P**

**Republik Bulgarien**
**gegen**

**Europäische Kommission**

„Rechtsmittel – EGFL und ELER – Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 – Nicht in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht getätigte Ausgaben – Konformitätsabschluss – Art. 52 – Durchführungsbeschluss der Kommission – Art. 54 – Wiedereinziehungsbescheid – Fristen – Beschluss über den Ausschluss der zulasten des Haushalts der Union verbuchten Beträge von der Finanzierung durch die Union im Fall der Nichteinhaltung der Frist für die Rückforderung – Verteidigungsrechte – Begründungspflicht – Sorgfaltspflicht – Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit – Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung – Art. 47 – Vor-Ort-Kontrollen“

1. Auch wenn es sprichwörtlich heißt, dass sich das, was wohl verstanden ist, klar ausdrücken lässt, bildet die Gesetzgebung der Union im Bereich der europäischen Fonds hier mitunter eine Ausnahme.

2. In der vorliegenden Rechtssache beantragt die Republik Bulgarien beim Gerichtshof, das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 8. März 2023 [2], Bulgarien/Kommission, aufzuheben, mit dem dieses ihre auf Art. 263 AEUV gestützte Klage auf Nichtigerklärung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/261 der Kommission vom 17. Februar 2021 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union [3], soweit er bestimmte von der Republik Bulgarien getätigte Ausgaben betrifft, als unbegründet abgewiesen hat.

3. Der vorgenannte Beschluss wurde aus folgenden Gründen erlassen: Zum einen habe die Republik Bulgarien gegen ihre Verpflichtung verstoßen, die zu Unrecht gezahlten Beträge von den betroffenen Begünstigten innerhalb der Frist von 18 Monaten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG)

[1] Originalsprache: Französisch.

[2] T-235/21 (im Folgenden: angefochtenes Urteil), EU:T:2023:105.

[3] ABl. 2021, L 59, S. 10 (im Folgenden: streitiger Beschluss).

Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates [4] zurückzufordern, und zum anderen stelle die nicht erfolgte Wiedereinziehung, so die Europäische Kommission, eine Unregelmäßigkeit bzw. ein Versäumnis dar, die bzw. das den bulgarischen Behörden im Sinne dieser Verordnung zuzurechnen sei. Das Verfahren, das zu diesem Beschluss führte, war allerdings auf einer anderen Grundlage eingeleitet worden, die sich auf die Identifizierung von Ausgaben bezog, die nicht in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht getätigt worden waren.

4. Die Entscheidung über das vorliegende Rechtsmittel wird vom Gerichtshof eine eingehende Befassung mit den Feinheiten der Verordnung Nr. 1306/2013 sowie eine Präzisierung der Voraussetzungen verlangen, unter denen die Kommission einen Durchführungsrechtsakt erlassen darf, der die bekundete Absicht des betreffenden Mitgliedstaats sanktioniert, seiner Verpflichtung zur Wiedereinziehung von Beträgen, die zu Unrecht zulasten des Haushalts der Union verbucht wurden, nicht nachzukommen, wenn eine solche Absicht im Laufe des Konformitätsabschlussverfahrens festgestellt wurde.

## I. Rechtlicher Rahmen

### A. Verordnung Nr. 1306/2013

5. Relevant im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels sind die Erwägungsgründe 36, 37 und 39 sowie Art. 1, Art. 2 Abs. 1 Buchst. g, Art. 7 Abs. 1, Art. 47 und Art. 48 Abs. 1 und 3 der Verordnung Nr. 1306/2013.

6. Darüber hinaus enthält Kapitel IV Abschnitt II („Rechnungsabschluss“) die Bestimmung von Art. 52, der den Konformitätsabschluss betrifft und bestimmt:

„(1) Wenn sie feststellt, dass Ausgaben nach Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 5 nicht in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht oder, für den ELER, nicht in Übereinstimmung mit dem anwendbaren Unions- und nationalen Recht gemäß Artikel 85 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 [5] getätigt worden sind, so erlässt die Kommission Durchführungsrechtsakte zur Festlegung, welche Beträge von der Unionsfinanzierung auszuschließen sind. Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Artikel 116 Absatz 2 genannten Beratungsverfahren erlassen.

(2) Die Kommission bemisst die auszuschließenden Beträge insbesondere unter Berücksichtigung des Umfangs der festgestellten Nichtübereinstimmung. Sie trägt dabei der Art des Verstoßes sowie dem der Union entstandenen finanziellen Schaden Rechnung. Bei dem Ausschluss stützt sie sich auf die Ermittlung der zu Unrecht gezahlten Beträge oder, wenn die Beträge nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand ermittelt werden können, auf eine Extrapolation oder pauschale Korrekturen. Pauschale Korrekturen werden nur vorgenommen, wenn sich der finanzielle Schaden, der der Union entstanden ist, aufgrund der Natur des Falls

[4] ABl. 2013, L 347, S. 549.

[5] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 320).

oder weil der Mitgliedstaat der Kommission nicht die erforderlichen Informationen übermittelt hat, nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand genauer ermitteln lässt.

(3) Vor jedem Beschluss über eine Ablehnung der Finanzierung werden die Ergebnisse der Überprüfungen der Kommission sowie die Antworten des betreffenden Mitgliedstaats jeweils schriftlich übermittelt; danach bemühen sich beide Parteien um eine Einigung über das weitere Vorgehen. In diesem Stadium des Verfahrens erhält der Mitgliedstaat Gelegenheit nachzuweisen, dass der tatsächliche Umfang des Verstoßes geringer ist als von der Kommission angenommen.

Gelingt dies nicht, so kann der Mitgliedstaat die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens beantragen, in dem versucht wird, innerhalb von vier Monaten eine Einigung herbeizuführen. Die Ergebnisse dieses Verfahrens werden der Kommission in einem Bericht übermittelt. Die Kommission berücksichtigt die Empfehlungen des Berichts, bevor sie beschließt, ob sie die Finanzierung ablehnt[,] und sie liefert eine Begründung, wenn sie beschließt, diesen Empfehlungen nicht zu folgen.

(4) Die Finanzierung kann für folgende Ausgaben nicht abgelehnt werden:

a) Ausgaben nach Artikel 4 Absatz 1, die über 24 Monate vor dem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Ergebnisse ihrer Überprüfungen schriftlich mitgeteilt hat;

…

(5) Absatz 4 gilt jedoch nicht für

a) die in Abschnitt III dieses Kapitels genannten Unregelmäßigkeiten;

…“

7. Nach Art. 53 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1306/2013 „[erlässt] [d]ie Kommission … Durchführungsrechtsakte zur Festlegung von Vorschriften zu … dem Konformitätsabschluss gemäß Artikel 52 betreffend die im Hinblick auf die Annahme und Durchführung des Beschlusses über den Konformitätsabschluss zu treffenden Maßnahmen, einschließlich des Informationsaustauschs zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und der einzuhaltenden Fristen sowie des in dem genannten Artikel vorgesehenen Schlichtungsverfahrens mit Bestimmungen über Einsetzung, Aufgaben, Zusammensetzung und Arbeitsmodalitäten der Schlichtungsstelle“.

8. Kapitel IV Abschnitt III („Unregelmäßigkeiten“) Art. 54 („Gemeinsame Bestimmungen“) Abs. 1, 2 und 5 der Verordnung Nr. 1306/2013 besagt:

„(1) Die Mitgliedstaaten fordern Beträge, die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen zu Unrecht gezahlt wurden, von dem Begünstigten innerhalb von 18 Monaten nach dem Zeitpunkt zurück, zu dem ein Kontrollbericht oder ähnliches Dokument, in dem festgestellt wird, dass eine Unregelmäßigkeit stattgefunden hat, gebilligt wurde und gegebenenfalls der Zahlstelle oder der für die Wiedereinziehung zuständigen Stelle zugegangen ist. Die betreffenden Beträge werden zeitgleich mit dem Wiedereinziehungsbescheid im Debitorenbuch der Zahlstelle verzeichnet.

(2) Ist die Wiedereinziehung nicht innerhalb einer Frist von vier Jahren ab der Wiedereinziehungsaufforderung beziehungsweise, wenn sie Gegenstand eines Verfahrens vor den nationalen Gerichten ist, innerhalb einer Frist von acht Jahren erfolgt, so gehen 50 % der finanziellen Folgen der Nichtwiedereinziehung zu Lasten des betreffenden Mitgliedstaats und 50 % zu Lasten des Haushalts der Union, unbeschadet der Verpflichtung des betreffenden Mitgliedstaats, die Wiedereinziehungsverfahren nach Artikel 58 fortzusetzen.

Wird im Rahmen des Wiedereinziehungsverfahrens amtlich oder gerichtlich endgültig festgestellt, dass keine Unregelmäßigkeit vorliegt, so meldet der betreffende Mitgliedstaat die nach Unterabsatz 1 von ihm zu tragende finanzielle Belastung den Fonds als Ausgabe.

…

(5) Die Kommission kann unter der Voraussetzung, dass das Verfahren gemäß Artikel 52 Absatz 3 angewendet wurde, Durchführungsrechtsakte zum Ausschluss der zu Lasten des Haushalts der Union verbuchten Beträge von der Finanzierung durch die Union in folgenden Fällen erlassen:

a) wenn der Mitgliedstaat die Fristen gemäß Absatz 1 nicht eingehalten hat;

…

c) wenn sie der Auffassung ist, dass die Unregelmäßigkeit oder die nicht erfolgte Wiedereinziehung auf Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse zurückzuführen ist, die den Verwaltungen oder anderen Dienststellen des betreffenden Mitgliedstaats zuzurechnen sind.

…“

## B. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014

9. Art. 34 („Konformitätsabschluss“) der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 der Kommission vom 6. August 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung [Nr. 1306/2013] hinsichtlich der Zahlstellen und anderen Einrichtungen, der Mittelverwaltung, des Rechnungsabschlusses und der Bestimmungen für Kontrollen, Sicherheiten und Transparenz [6] bestimmt:

„(1) Zur Bestimmung, welche Beträge von der Unionsfinanzierung auszuschließen sind, wenn sich herausstellt, dass Ausgaben nicht im Einklang mit den Unionsvorschriften getätigt wurden, stützt sich die Kommission auf ihre eigenen Feststellungen und berücksichtigt die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Angaben, sofern diese Angaben innerhalb der von der Kommission im Rahmen des gemäß Artikel 52 der Verordnung [Nr. 1306/2013] durchgeführten Konformitätsabschlussverfahrens festgesetzten Frist nach Maßgabe des vorliegenden Artikels übermittelt werden.

(2) Kommt die Kommission aufgrund von Nachforschungen zu dem Schluss, dass bestimmte Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Unionsvorschriften getätigt wurden, so teilt sie

[6] ABl. 2014, L 255, S. 59. Der Wortlaut von Art. 34 dieser Verordnung wurde mehrfach geändert (vgl. insbesondere die 2015 veröffentlichte Berichtigung [ABl. 2015, L 114, S. 25] sowie Art. 1 Abs. 6 der Durchführungsverordnung [EU] 2018/56 der Kommission vom 12. Januar 2018 zur Änderung der Verordnung Nr. 908/2014 [ABl. 2018, L 10, S. 9]).

dem betreffenden Mitgliedstaat ihre Feststellungen mit und nennt die Abhilfemaßnahmen, die künftig die Beachtung dieser Vorschriften sicherstellen sollen, sowie die vorläufige Höhe der finanziellen Berichtigung, die sie in der gegenwärtigen Phase des Verfahrens als ihren Feststellungen entsprechend erachtet. In dieser Mitteilung wird zudem eine bilaterale Besprechung innerhalb von fünf Monaten nach Ablauf der für den Mitgliedstaat geltenden Antwortfrist anberaumt. Diese Mitteilung muss auf den vorliegenden Artikel Bezug nehmen.

…

(3) Bei der bilateralen Besprechung versuchen die beiden Parteien, Einvernehmen über die zu ergreifenden Maßnahmen sowie über die Bewertung der Schwere des Verstoßes und des für den Unionshaushalt entstandenen finanziellen Schadens zu erzielen.

…

Innerhalb von sechs Monaten nach Versendung des Protokolls der bilateralen Besprechung teilt die Kommission dem Mitgliedstaat ihre Schlussfolgerungen auf der Grundlage der ihr im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens zugegangenen Informationen förmlich mit. In dieser Mitteilung werden die von der Unionsfinanzierung gemäß Artikel 52 der Verordnung [Nr. 1306/2013] und Artikel 12 der delegierten Verordnung (EU) Nr. 907/2014 [der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (Nr. 1306/2013) im Hinblick auf die Zahlstellen und anderen Einrichtungen, die finanzielle Verwaltung, den Rechnungsabschluss, Sicherheiten und die Verwendung des Euro (ABl. 2014, L 255, S. 18)] auszuschließenden Ausgaben bewertet. In dieser Mitteilung ist auf Artikel 40 Absatz 1 der vorliegenden Verordnung Bezug zu nehmen.

…

(5) Zur Anwendung der Absätze 3 und 4 innerhalb der jeweiligen Fristen müssen der Kommission alle für die betreffende Stufe des Verfahrens erforderlichen Angaben vorliegen. Ist die Kommission der Ansicht, dass ihr Angaben fehlen, so kann sie innerhalb der Fristen gemäß den Absätzen 3 und 4 jederzeit

a) vom Mitgliedstaat zusätzliche Angaben anfordern, worauf der Mitgliedstaat innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der Mitteilung antworten muss, und/oder

b) dem Mitgliedstaat ihre Absicht mitteilen, einen zusätzlichen Prüfbesuch durchzuführen, um die erforderlichen Überprüfungen vorzunehmen.

In diesem Fall beginnen die Fristen gemäß den Absätzen 3 und 4 erneut ab dem Eingang der angeforderten zusätzlichen Angaben bei der Kommission bzw. ab dem letzten Tag des zusätzlichen Prüfbesuchs.

…

(7) Die Kommission erlässt nach Übermittlung ihrer Schlussfolgerungen an die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 34 Absatz 3 oder 4 der vorliegenden Verordnung gegebenenfalls einen oder mehrere Beschlüsse gemäß Artikel 52 der Verordnung [Nr. 1306/2013], um Ausgaben, die nicht in Übereinstimmung mit den Unionsvorschriften getätigt wurden, von der Unionsfinanzierung

auszuschließen. Die Kommission kann aufeinanderfolgende Konformitätsabschlussverfahren durchführen, bis der Mitgliedstaat die Abhilfemaßnahmen tatsächlich umgesetzt hat.

…“

10. Art. 40 („Schlichtungsverfahren“) Abs. 1 Unterabs. 1 [7] sieht vor:

„Ein Mitgliedstaat kann die Schlichtungsstelle innerhalb von 30 Arbeitstagen nach Eingang der förmlichen Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 34 Absatz 3 Unterabsatz 3 anrufen, indem er einen mit Gründen versehenen Antrag auf Schlichtung an das Sekretariat der Schlichtungsstelle richtet.“

## II. Vorgeschichte des Rechtsstreits und streitiger Beschluss

11. Hierzu verweise ich auf die Rn. 2 bis 14 des angefochtenen Urteils.

## III. Verfahren vor dem Gericht, angefochtenes Urteil, Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

12. Mit Klageschrift, die am 28. April 2021 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, erhob die Republik Bulgarien Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses, soweit mit ihm ihr gegenüber eine finanzielle Berichtigung in Höhe von 7 656 848,97 Euro vorgenommen wurde.

13. Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht die fünf von der Republik Bulgarien geltend gemachten Klagegründe [8] zurückgewiesen und damit ihre Klage abgewiesen.

14. Am 8. Mai 2023 hat die Republik Bulgarien gegen das angefochtene Urteil Rechtsmittel eingelegt. Sie beantragt, das angefochtene Urteil zur Gänze aufzuheben und in letzter Instanz über den Rechtsstreit zu entscheiden oder andernfalls die Rechtssache an das Gericht zurückzuverweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

15. Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und der Republik Bulgarien die Kosten aufzuerlegen.

16. Die Republik Bulgarien und die Kommission haben in der Sitzung des Gerichtshofs vom 4. Dezember 2024 mündlich verhandelt.

## IV. Würdigung

17. Die Republik Bulgarien stützt ihr Rechtsmittel auf zwei Gründe.

18. Der erste Rechtsmittelgrund wird gestützt auf einen Rechtsfehler bei der Auslegung von Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 und Art. 34 der Verordnung Nr. 908/2014 in Verbindung mit Art. 52 Abs. 1 und Art. 54 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1306/2013 sowie eine Verletzung der Begründungspflicht nach Art. 296 AEUV, des Grundsatzes der

[7] Der Wortlaut von Art. 40 Abs. 1 der Durchführungsverordnung Nr. 908/2014 wurde 2015 berichtigt (vgl. ABl. 2015, L 114, S. 25).

[8] Zur Darstellung der Klagegründe vgl. Rn. 23 des angefochtenen Urteils.

ordnungsgemäßen Verwaltung und des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit, weshalb das Gericht zu dem rechtsfehlerhaften Ergebnis gelangt sei, dass das Recht der Republik Bulgarien, sich zu verteidigen, die Verfahrensgarantien sowie die Pflicht der Kommission zur Begründung von Rechtsakten, der Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung und der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gewahrt worden seien. Die Republik Bulgarien macht ferner im Rahmen dieses ersten Rechtsmittelgrundes geltend, dass die Begründung des Urteils unzureichend und unangemessen sei, weil das Gericht nicht alle den Rechtsstreit betreffenden tatsächlichen und rechtlichen Umstände, die sie vorgetragen habe, gewürdigt habe.

19. Der zweite Rechtsmittelgrund wird auf einen Rechtsfehler gestützt, den das Gericht bei der Auslegung von Art. 54 Abs. 5 Buchst. a und c in Verbindung mit Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 begangen habe, indem es davon ausgegangen sei, dass die Frist von 18 Monaten mit der Übermittlung der Berichte des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) an die Rechtsmittelführerin begonnen habe.

20. Entsprechend dem Ersuchen des Gerichtshofs werden sich die vorliegenden Schlussanträge ausschließlich auf den ersten Rechtsmittelgrund konzentrieren.

## A. Zum ersten Rechtsmittelgrund

21. Das Vorbringen der Republik Bulgarien im Rahmen des ersten Rechtsmittelgrundes ist umfangreich, aber wenig strukturiert. Es scheint sich jedoch in sechs Rügen zu untergliedern, die neu strukturiert werden müssen.

22. Die erste Rüge bezieht sich auf eine fehlerhafte Auslegung von Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 und Art. 34 der Durchführungsverordnung Nr. 908/2014 zum einen und von Art. 52 Abs. 1 und Art. 54 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1306/2013 zum anderen.

23. Die zweite Rüge bezieht sich auf einen Rechtsfehler bei der Auslegung von Art. 47 der Verordnung Nr. 1306/2013, der in der Feststellung des Gerichts bestehe, dass die Kommission nicht verpflichtet sei, Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen.

24. Die dritte Rüge bezieht sich auf einen Rechtsfehler betreffend die Wahrung der Verteidigungsrechte durch die Kommission.

25. Die vierte Rüge bezieht sich auf einen Rechtsfehler bei der Auslegung der Begründungspflicht der Kommission.

26. Die fünfte Rüge bezieht sich auf eine Verletzung der Begründungspflicht durch das Gericht, da es den Vorwurf der Verletzung der allgemeinen Sorgfaltspflicht nicht geprüft habe.

27. Die sechste Rüge bezieht sich ebenfalls auf eine Verletzung der Begründungspflicht durch das Gericht, da es die Beweismittel zur Stützung der geltend gemachten Verletzungen des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit und des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung durch die Kommission, die vor der mündlichen Verhandlung vorgelegt worden seien, nicht gewürdigt oder nicht zu ihnen Stellung genommen habe.

28. In der Reihenfolge ihrer Bedeutung werde ich zunächst die erste und die dritte Rüge zusammen prüfen, bevor ich sodann jeweils einzeln die zweite, vierte und fünfte Rüge und schließlich die sechste Rüge prüfen werde.

### *1. Zur ersten und dritten Rüge, die auf einen Rechtsfehler bei der Auslegung der Art. 52 und 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 und auf einen Rechtsfehler bei der Auslegung der Verteidigungsrechte im Verwaltungsverfahren gestützt werden*

#### *a) Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien*

29. Mit der ersten Rüge macht die Republik Bulgarien geltend, dass das Gericht in den Rn. 40 bis 42 und 47 bis 49 des angefochtenen Urteils einen Rechtsfehler begangen und das kontradiktorische Verfahren nach Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 in Verbindung mit Art. 34 der Verordnung Nr. 908/2014 mit dem in Art. 54 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1306/2013 genannten konkreten sachlichen Grund verwechselt habe. Das Gericht habe daher in den Rn. 47 bis 49 des angefochtenen Urteils zu Unrecht angenommen, dass die Verfahrensfehler im Zusammenhang mit der Änderung der Rechtsgrundlage für die streitige finanzielle Berichtigung durch die Kommission durch die Versendung des Schreibens und die zweite bilaterale Besprechung geheilt worden seien.

30. Die Republik Bulgarien macht geltend, dass die Vornahme einer finanziellen Berichtigung auf der Grundlage von Art. 52 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 und die Vornahme einer solchen Berichtigung auf der Grundlage von Art. 54 Abs. 5 dieser Verordnung auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruhten, auch wenn diese beiden Verfahren demselben kontradiktorischen Verfahren unterlägen, das durch Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 in Verbindung mit Art. 34 der Verordnung Nr. 908/2014 geregelt sei.

31. Der streitige Beschluss der Kommission über den Ausschluss hätte daher auf dieselben Gründe gestützt werden müssen, auf deren Grundlage das Verfahren eingeleitet worden sei.

32. Das Gericht habe somit in Rn. 42 des angefochtenen Urteils zu Unrecht festgestellt, dass die zweite Aufforderung zu einer bilateralen Besprechung die Mitteilung der Feststellungen zu der herangezogenen neuen Rechtsgrundlage habe anpassen können, da Art. 54 Abs. 5 eindeutig bestimme, dass das Verfahren gemäß Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 angewendet worden sein müsse.

33. Mit der dritten Rüge macht die Rechtsmittelführerin geltend, dass die Kommission im Rahmen des zweiten in Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 genannten Grundes für den Erlass von Durchführungsrechtsakten, mit denen Beträge von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossen würden, verpflichtet sei, die in Art. 54 Abs. 4 genannten Überprüfungen vorzunehmen, um sich von der ordnungsgemäßen Anwendung von Art. 54 Abs. 2 dieser Verordnung zu überzeugen. Art. 54 ermächtige die Kommission, Durchführungsrechtsakte zu erlassen, mit denen Beträge von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossen würden, auch wenn keine Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt worden seien, sofern das in Art. 52 Abs. 3 dieser Verordnung festgelegte kontradiktorische Verfahren angewendet worden sei, das sicherstelle, dass der Mitgliedstaat die Möglichkeit habe, seine Verteidigungsrechte auszuüben, bevor ein Beschluss über den Ausschluss erlassen werde.

34. In ihrer Erwiderung erläutert die Republik Bulgarien die Verstöße, die während des Verwaltungsverfahrens mit Blick auf ihre Verteidigungsrechte begangen worden seien. So habe sich die Republik Bulgarien, obwohl die Mitteilung der Feststellungen gemäß Art. 34 der Verordnung Nr. 908/2014 ihr eine vollständige Kenntnis der Vorbehalte der Kommission verschaffen müsse, um ihre Warnfunktion zu erfüllen, „blind“ verteidigen müssen. Die Kommission habe die Bestimmungen der Strukturgesetzgebung, die sie als durch die geprüften

Zahlungen möglicherweise verletzt angesehen habe, nicht benannt, was im Übrigen dazu geführt habe, dass die von der Zahlstelle erlassenen Zahlungseinstellungsanordnungen von den nationalen Gerichten für nichtig erklärt worden seien. Die Frist von 18 Monaten für die Rückforderung dürfe erst mit dem Durchführungsbeschluss beginnen, mit dem die Kommission konkret die Zahlungen benenne, die von der Finanzierung durch die Union auszuschließen seien, um dem betreffenden Mitgliedstaat Zeit zu geben, in Kenntnis der Sachlage zu reagieren. Durch die rückwirkende Anwendung von Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 sei es der Rechtsmittelführerin nicht möglich gewesen, ihren Verpflichtungen nachzukommen, da der Durchführungsbeschluss ergangen sei, als die Frist von 18 Monaten schon fast abgelaufen gewesen sei. Dadurch sei ihr auch die Möglichkeit genommen worden, in den Genuss der 50/50-Regelung zu kommen.

35. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Rügen unbegründet seien.

### *b) Würdigung*

36. Die vorliegenden Rügen werfen zum einen die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Verfahren nach Art. 52 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 und den Verfahren nach Art. 54 Abs. 5 dieser Verordnung auf und zum anderen die Frage nach der Wahrung der Verteidigungsrechte der Rechtsmittelführerin im Rahmen des Verfahrens, das zum Erlass des streitigen Beschlusses geführt hat.

#### *1) Zum Verhältnis zwischen den Verfahren nach Art. 52 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 und den Verfahren nach Art. 54 Abs. 5 dieser Verordnung*

37. Die Verordnung Nr. 1306/2013 sieht zwei Arten des Abschlusses vor. Erstens den Rechnungsabschluss, der in Art. 51 geregelt ist und jährlich erfolgt. Zweitens den Konformitätsabschluss, der in Art. 52 geregelt ist und gemäß Art. 52 Abs. 1 durchgeführt wird, wenn die Kommission „feststellt, dass Ausgaben nach Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 5 *nicht in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht … getätigt worden sind*“ [9]. Die Kommission kann sodann Durchführungsrechtsakte zum Ausschluss der Beträge der *nicht in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht* getätigten Ausgaben von der Unionsfinanzierung erlassen [10]. Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 legt das Verfahren fest, das vor „jedem Beschluss über eine Ablehnung der Finanzierung“ einzuhalten ist.

38. Darüber hinaus sieht Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 vor, dass die Mitgliedstaaten Beträge, die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen zu Unrecht gezahlt wurden, von dem Begünstigten innerhalb von 18 Monaten nach dem Zeitpunkt zurückfordern müssen, zu dem ein Kontrollbericht oder ähnliches Dokument, in dem festgestellt wird, dass eine Unregelmäßigkeit stattgefunden hat, gebilligt wurde und gegebenenfalls der Zahlstelle oder der

[9] Art. 52 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013. Hervorhebung nur hier. Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung listet die Ausgaben auf, die durch den EGFL finanziert werden, wenn sie gemäß dem Unionsrecht getätigt werden. Art. 5 dieser Verordnung betrifft den ELER. Da sich aus Rn. 2 des angefochtenen Urteils ergibt, dass das von der Kommission eingeleitete Verfahren nur Ausgaben im Zusammenhang mit dem EGFL betraf, werde ich mich auf die Bestimmungen zu diesem Fonds konzentrieren bzw. auf diese Bestimmungen, soweit sie auf diesen Fonds anwendbar sind.

[10] Vgl. Art. 52 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013.

für die Wiedereinziehung zuständigen Stelle zugegangen ist [11], und dass die betreffenden Beträge zeitgleich mit diesem „Wiedereinziehungsbescheid“ [12] im Debitorenbuch der Zahlstelle verzeichnet werden müssen.

39. Diese beiden Schritte (Rückforderung in Form des Wiedereinziehungsbescheids/Verzeichnung im Debitorenbuch) gehen der Wiedereinziehung als solcher voraus [13]. Die Mitgliedstaaten sind somit eindeutig verpflichtet, die Rückforderung innerhalb von 18 Monaten *ab dem Zeitpunkt* vorzunehmen, zu dem ihnen die Mitteilung zugegangen ist, dass zu Unrecht Zahlungen geleistet wurden [14].

40. Darüber hinaus ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 54 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1306/2013 ebenso eindeutig, dass der Unionsgesetzgeber das Vorliegen eines Durchführungsbeschlusses nach Art. 52 Abs. 1 dieser Verordnung nicht zur Voraussetzung für die Rückforderung in Form eines Wiedereinziehungsbescheids gemacht hat. Dieser Artikel besagt, dass die Kommission „unter der Voraussetzung, dass das Verfahren gemäß Artikel 52 Absatz 3 angewendet wurde“, Durchführungsrechtsakte zum Ausschluss derjenigen Beträge von der Finanzierung durch die Union erlassen kann, die der betreffende Mitgliedstaat nicht zurückgefordert hat, oder wenn sie der Auffassung ist, dass die nicht erfolgte Wiedereinziehung auf Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse zurückzuführen ist, die den Verwaltungen oder anderen Dienststellen des betreffenden Mitgliedstaats zuzurechnen sind [15]. Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 verpflichtet die Kommission somit, einen Durchführungsrechtsakt zu erlassen, mit dem sie Beträge von der Finanzierung durch die Union ausschließt, weil die nationalen Behörden diese Beträge nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist unter Anwendung des Verfahrens nach Art. 52 Abs. 3 dieser Verordnung zurückgefordert haben, ohne dabei die Auflage zu machen, dass dieses Verfahren nur nach einem umfassenden und abgeschlossenen Verfahren einzuleiten ist, das zu einem Durchführungsbeschluss geführt hat, mit dem zu Unrecht geleistete Zahlungen von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossen werden. Da die Verpflichtung zur Rückforderung entsteht, sobald die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer Kenntnis von einem Kontrollbericht oder einem ähnlichen Dokument, in dem festgestellt wird,

[11] Der Beginn dieser Frist von 18 Monaten wird im Rahmen des zweiten Rechtsmittelgrundes diskutiert, auf den die vorliegenden Schlussanträge nicht eingehen. Unbeschadet der Qualifizierung der beiden der Republik Bulgarien zugegangenen Berichte des OLAF durch den Gerichtshof (vgl. Rn. 5 und 8 des angefochtenen Urteils) werde ich für die Zwecke der Prüfung des vorliegenden Rechtsmittelgrundes davon ausgehen, dass sich aus dem Wortlaut von Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 ergibt, dass die Frist von 18 Monaten ab dem Zeitpunkt läuft, zu dem den bulgarischen Behörden ein „Kontrollbericht oder ähnliches Dokument, in dem festgestellt wird, dass eine Unregelmäßigkeit stattgefunden hat,“ zugegangen ist.

[12] Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 verpflichtet die Mitgliedstaaten somit nur dazu, einen Wiedereinziehungsbescheid zu erlassen. Die Fristen, innerhalb derer die Wiedereinziehung tatsächlich erfolgen muss, sind in Art. 54 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013 festgelegt.

[13] Dies wird durch Art. 54 Abs. 2 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 bestätigt, der bestimmt, dass die Wiedereinziehung, wenn sie Gegenstand eines Verfahrens vor den nationalen Gerichten ist, innerhalb einer Frist von acht Jahren erfolgen muss, sowie durch Art. 54 Abs. 2 Unterabs. 2 dieser Verordnung, der die Möglichkeit vorsieht, dass amtlich oder gerichtlich endgültig festgestellt wird, dass keine Unregelmäßigkeit vorliegt. Nach dem Wortlaut der Verordnung Nr. 1306/2013 muss der Wiedereinziehungsbescheid umgehend erlassen werden, während die Prüfung der Begründetheit der Wiedereinziehung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wird.

[14] Zur Begründung dieser Frist von 18 Monaten vgl. den 37. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013.

[15] Vgl. Art. 54 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. a und c der Verordnung Nr. 1306/2013. Die drei in Art. 54 Abs. 5 Unterabs. 1 dieser Verordnung genannten Fälle betreffen verschiedene Sachverhalte (fehlender Wiedereinziehungsbescheid/der Beschluss des Mitgliedstaats, die Wiedereinziehung nicht fortzusetzen, ist nicht gemäß Art. 54 Abs. 3 gerechtfertigt/Unregelmäßigkeiten und Versäumnisse, die den nationalen Behörden zuzurechnen sind) und gelten alternativ. Da die Republik Bulgarien nicht bestreitet, die Beträge nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist zurückgefordert zu haben, fällt dieser Fall unter Art. 54 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. a.
Ich frage mich jedoch, warum in Art. 54 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013 auf Art. 54 Abs. 3 dieser Verordnung verwiesen wird, da Art. 54 Abs. 3 nicht das anzuwendende Verfahren regelt. Ich verstehe nicht, warum Art. 54 Abs. 5 Unterabs. 2, der sich auf die drei in Art. 54 Abs. 5 Unterabs. 1 genannten Fälle beziehen soll, Überprüfungen nur aufgrund dieses Art. 54 Abs. 3 vorschreiben sollte, die wiederum nur für den in Art. 54 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c genannten Fall relevant sind. Ich frage mich daher, ob es sich hier nicht um einen Schreibfehler des Unionsgesetzgebers handelt, der vielmehr beabsichtigt haben könnte, wiederum auf Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 zu verweisen, dessen Inhalt seinerseits eindeutig verfahrensrechtlicher Natur ist.

dass eine Unregelmäßigkeit[16] stattgefunden hat, erlangen, ist das Verfahren, das wegen eines fehlenden Wiedereinziehungsbescheids zum Erlass eines Durchführungsrechtsakts führen kann, der die identifizierten Beträge von der Finanzierung durch die Union ausschließt, nicht notwendigerweise mit dem Verfahren zur Identifizierung der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer und der fraglichen Zahlungen verbunden oder diesem zeitlich nachfolgend.

41. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass ein Verfahren, das zum Erlass eines Durchführungsrechtsakts auf der Grundlage von Art. 54 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1306/2013 führt, ein eigenständiges Verfahren ist, dem nicht notwendigerweise ein umfassendes Verfahren vorausgegangen sein muss, das zum Erlass eines auf Art. 52 Abs. 1 dieser Verordnung gestützten Durchführungsrechtsakts geführt hat. Angesichts des mit Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 verfolgten Ziels einer zügigen Einleitung des Verfahrens zur Wiedereinziehung, auf das in Rn. 34 des angefochtenen Urteils hingewiesen wird – und das, wie die Kommission festgestellt hat, von der Rechtsmittelführerin nicht in Abrede gestellt wird –, kann die Kommission jederzeit, sobald der Verstoß gegen die Verpflichtung zur Rückforderung feststeht, aus diesem Grund einen Durchführungsrechtsakt erlassen, sofern sie das in Art. 52 Abs. 3 dieser Verordnung festgelegte Verfahren anwendet. Die enge Verbindung zwischen den Konformitätsabschlussverfahren und der Verpflichtung zur Verfolgung und zum Wiederausgleich der finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten, die von den Mitgliedstaaten festgestellt wurden, wurde bereits vom Gerichtshof festgestellt[17], ebenso wie dieser bereits entschieden hat, dass die fehlende Rückforderung oder wiederholte Verzögerungen im Wiedereinziehungsverfahren die Vornahme einer Berichtigung rechtfertigen können[18].

42. Nach den Feststellungen des Gerichts umfasst das Verfahren nach Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 in Verbindung mit Art. 34 der Verordnung Nr. 908/2014 sechs Stufen[19]. Die Kommission habe alle diese Stufen eingehalten.

43. Nur die Mitteilung der ersten Feststellungen bezog sich ausschließlich auf den in Art. 52 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 genannten Grund. In Rn. 41 des angefochtenen Urteils hat das Gericht im Übrigen eingeräumt, dass „die Gründe für die streitige finanzielle Berichtigung, wie sie im zusammenfassenden Bericht und im [streitigen] Beschluss dargelegt wurden, nur teilweise denen entsprechen, die die Einleitung des streitigen Abschlussverfahrens gerechtfertigt hatten, wie sie von der Kommission in der Mitteilung der Feststellungen erläutert worden waren“. Die Gründe für diese Änderung der Begründung werden jedoch in den Rn. 43 bis 46 des angefochtenen Urteils erläutert und von der Republik Bulgarien im Rahmen des ersten von ihr geltend gemachten Rechtsmittelgrundes nicht in Abrede gestellt. Aus diesen Randnummern ergibt sich im Wesentlichen, dass die Kommission den Mitgliedstaat erst ab dem Zeitpunkt an seine Verpflichtung zur Wiedereinziehung erinnert hat, zu dem sie vom ersten Bericht des OLAF Kenntnis erlangt hat, und dass die Änderung der Haltung der Kommission durch die Reaktion der Republik Bulgarien selbst auf die Geltendmachung dieser Verpflichtung bedingt war.

[16] Im Sinne der Definition in Art. 2 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1306/2013, womit „[jeder] Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers …, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der [Union] oder die Haushalte, die von [der Union] verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der [Union] erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe“ gemeint ist (vgl. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung [EG, EURATOM] Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften [ABl. 1995, L 312, S. 1]).

[17] Vgl. Urteil vom 31. Januar 2019, Griechenland/Kommission (C-6/18 P, EU:C:2019:83, Rn. 55).

[18] Vgl. Urteil vom 31. Januar 2019, Griechenland/Kommission (C-6/18 P, EU:C:2019:83, Rn. 57).

[19] Vgl. Rn. 36 des angefochtenen Urteils.

44. Die Republik Bulgarien argumentiert im Wesentlichen, dass die Kommission verpflichtet gewesen sei, das Verfahren wieder von Anfang an aufzunehmen, wenn sich ihre Absicht im Laufe des Verfahrens geändert und diese zuletzt darin bestanden habe, einen Durchführungsbeschluss auf der Grundlage von Art. 54 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1306/2013 zu erlassen.

45. Eine solche Auslegung, die im Übrigen nicht einmal durch den Wortlaut dieser Bestimmung selbst gestützt wird, erscheint insgesamt übermäßig formalistisch und lässt offenbar das Gebot des zügigen Vorgehens [20] – sowohl der Kommission als auch der nationalen Behörden – außer Acht, wenn Beträge zu Unrecht zulasten des Haushalts der Union verbucht wurden. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Kommission zwar im Rahmen ihrer Beziehungen zu den Mitgliedstaaten die Bedingungen erfüllen muss, die sie für sich selbst mit Durchführungsverordnungen aufgestellt hat, die Mitgliedstaaten jedoch im Rahmen ihrer Beziehungen zur Kommission keinen rein formalistischen Standpunkt einnehmen dürfen, wenn sich aus den Umständen ergibt, dass ihre Rechte in vollem Umfang geschützt worden sind [21].

46. Im Übrigen ist festzustellen, dass der streitige Beschluss nach Ablauf der Frist von 18 Monaten erlassen wurde, innerhalb der von der Republik Bulgarien nach der Übermittlung eines Kontrollberichts oder eines ähnlichen Dokuments, in dem festgestellt wird, dass eine Unregelmäßigkeit stattgefunden hat [22], die Rückforderung von den Begünstigten sowie die Verzeichnung im Debitorenbuch der Zahlstelle erwartet worden war, und dass die Weigerung der Republik Bulgarien im Verlauf des Verfahrens, das zum Erlass des streitigen Beschlusses geführt hat, mehrmals schriftlich erklärt wurde. Unter diesen Umständen ist die Berufung auf eine rückwirkende Anwendung von Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 und auf einen vor Ablauf der in Art. 54 Abs. 1 dieser Verordnung vorgesehenen Frist erfolgten Erlass des streitigen Beschlusses zurückzuweisen.

47. Zu den von der Republik Bulgarien angeführten und insbesondere in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof näher erläuterten Schwierigkeiten aufgrund des nationalen Rechts ist festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber nicht davon ausgegangen ist, dass solche Schwierigkeiten die nationalen Behörden dazu veranlassen könnten, die *Rückforderung* der Beträge *nicht* so früh wie nötig *vorzunehmen*. Jedoch sieht Art. 54 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013 eine mögliche Verlängerung der Frist vor, innerhalb der *die Wiedereinziehung tatsächlich erfolgen muss*, wenn gerichtlich gegen sie vorgegangen wird.

48. Auch wenn die Republik Bulgarien also zu Recht geltend macht, dass sie nicht verpflichtet gewesen sei, die Rückforderung sofort nach der Übermittlung oder dem Zugang der oben genannten Dokumente vorzunehmen [23], scheint sie dennoch *die Verpflichtung zur Rückforderung* mit *der tatsächlichen Wiedereinziehung* zu verwechseln.

[20] Dies wird in Rn. 34 des angefochtenen Urteils angesprochen. Ich erinnere auch daran, dass die Verwaltung der EAGFL-Finanzierung nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs auf einem Verhältnis gegenseitigen Vertrauens zwischen der Kommission und den nationalen Verwaltungen und Behörden beruht (vgl. u. a. Urteil vom 7. Oktober 2004, Spanien/Kommission (C-153/01, EU:C:2004:589, Rn. 133).

[21] Vgl. Urteile vom 24. Januar 2002, Finnland/Kommission (C-170/00, EU:C:2002:51, Rn. 34), und vom 7. Oktober 2004, Spanien/Kommission (C-153/01, EU:C:2004:589, Rn. 93). Zur Wahrung der Verteidigungsrechte der Rechtsmittelführerin im Verwaltungsverfahren siehe Nrn. 50 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

[22] Nämlich die beiden Berichte des OLAF, die am 19. Januar 2018 bzw. am 3. September 2018 übermittelt wurden. Der streitige Beschluss selbst datiert vom 17. Februar 2021.

[23] Weil diese Rückforderung innerhalb einer Frist von 18 Monaten erfolgen muss: vgl. Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013.

49. Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die Rüge eines Rechtsfehlers, den das Gericht begangen haben soll, indem es in Rn. 42 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass die zweite Aufforderung zu einer bilateralen Besprechung die Mitteilung der Feststellungen gemäß Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 in Verbindung mit Art. 34 der Durchführungsverordnung Nr. 908/2014 angepasst habe, zurückzuweisen ist.

*2) Zu den Verteidigungsrechten der Rechtsmittelführerin im Verfahren, das zum Erlass des streitigen Beschlusses geführt hat*

50. Zur Geltendmachung einer Verletzung der Verteidigungsrechte ist festzustellen, dass das Gericht in Rn. 31 des angefochtenen Urteils in zutreffender Weise auf die einschlägige Rechtsprechung verwiesen hat und insbesondere darauf, dass im Zusammenhang mit EAGFL-Verfahren die Beachtung der Verteidigungsrechte verlangt, dass die abschließende, endgültige Entscheidung über den Rechnungsabschluss nach einem besonderen kontradiktorischen Verfahren ergeht, das den betroffenen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer sachdienlichen Äußerung gewährleisten muss.

51. Festzustellen ist ferner, dass aus der Sachverhaltsdarstellung des Verfahrens, das zum Erlass des streitigen Beschlusses geführt hat[24], hervorgeht, dass der erste Bericht des OLAF der Republik Bulgarien am 19. Januar 2018 übermittelt wurde. Die Verpflichtung, die Rückforderung innerhalb von 18 Monaten vorzunehmen, wurde von der Kommission erstmals in ihrer Aufforderung zu einer zweiten bilateralen Besprechung vom 7. Mai 2018 angesprochen, in der auf Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 verwiesen wird, und sodann auf jeder der nachfolgenden Stufen, einschließlich des Schlichtungsverfahrens. Insbesondere wurde bereits in der förmlichen Mitteilung vom 19. November 2019[25] festgestellt, dass von der Republik Bulgarien kein Verfahren zur Wiedereinziehung und zur Erfassung der Beträge im Debitorenbuch der Zahlstelle eingeleitet worden sei, und vorgeschlagen, einen Betrag in Höhe von 7 656 848,97 Euro von der Finanzierung durch den EGFL auszuschließen, da das nationale Verwaltungs- und Kontrollsystem der Republik Bulgarien nicht den Anforderungen des Unionsrechts entspreche.

52. Die Republik Bulgarien macht geltend, wie sie in der mündlichen Verhandlung auf eine Frage des Gerichts hin bestätigt hat, dass das Verfahren, das zum Erlass des streitigen Beschlusses geführt habe, und dessen Auslegung durch das Gericht auf einer Verletzung ihrer Verteidigungsrechte beruhten, da ihr dadurch die Möglichkeit genommen worden sei, in den Genuss der 50/50-Regelung zu kommen[26]. Es ist jedoch festzustellen, dass die Rechtsmittelführerin die Bedeutung von Art. 54 Abs. 2 der Verordnung Nr.1306/2013 verkennt, der, wie aus seinem Wortlaut eindeutig hervorgeht und von der Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt worden ist, nicht anwendbar ist, wenn der betreffende Mitgliedstaat keine Rückforderung ausgesprochen hat.

53. Das Gleiche gilt, soweit die Republik Bulgarien geltend macht, dass die Kommission im Rahmen eines auf Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 gestützten Verfahrens verpflichtet sei, die in Art. 54 Abs. 4 dieser Verordnung genannten Überprüfungen vorzunehmen, und dass die Kommission durch die Nichtvornahme dieser Überprüfungen ihre Verteidigungsrechte verletzt

[24] Vgl. Rn. 2 bis 14 des angefochtenen Urteils.

[25] Vgl. Rn. 10 des angefochtenen Urteils.

[26] Nach dieser Bestimmung gehen, wenn die Wiedereinziehung nicht innerhalb einer Frist von vier Jahren ab der Wiedereinziehungsaufforderung beziehungsweise, wenn sie Gegenstand eines Verfahrens vor den nationalen Gerichten ist, innerhalb einer Frist von acht Jahren erfolgt ist, 50 % der finanziellen Folgen der Nichtwiedereinziehung zu Lasten des betreffenden Mitgliedstaats und 50 % zu Lasten des Haushalts der Union.

habe. Abgesehen davon, dass die von der Rechtsmittelführerin in ihrer Argumentation angeführten Randnummern des angefochtenen Urteils diese Bestimmung nicht erwähnen, ist festzustellen, dass Art. 54 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1306/2013 auf Art. 54 Abs. 2 dieser Verordnung verweist und die finanziellen Folgen zu Lasten des Mitgliedstaats betrifft, die sich ergeben, wenn die Wiedereinziehung nicht innerhalb einer Frist von vier oder acht Jahren *ab der Wiedereinziehungsaufforderung* erfolgt ist. Es ist jedoch zu wiederholen, dass eine solche Aufforderung hier schlichtweg fehlt.

54. Soweit die Republik Bulgarien geltend macht, sie sei aufgrund der Änderung der Rechtsgrundlage im Laufe des Verfahrens gezwungen gewesen, sich „blind" zu verteidigen, verweise ich auf die detaillierte Beschreibung des Verfahrens, das zum Erlass des streitigen Beschlusses geführt hat, in den Rn. 2 bis 14 des angefochtenen Urteils, aus der insbesondere hervorgeht, dass die Frage der Wiedereinziehung im Mittelpunkt der gesamten Kommunikation mit der Kommission stand, die der Aufforderung zu einer zweiten bilateralen Besprechung nachfolgte.

55. Folglich ist das Gericht in Rn. 49 des angefochtenen Urteils auch zu Recht davon ausgegangen, dass keine Verletzung der Verteidigungsrechte vorliege, wobei es – implizit, aber zwangsläufig unter Berücksichtigung des in Rn. 31 des angefochtenen Urteils vorgenommenen Verweises auf die Rechtsprechung – festgestellt hat, dass der streitige Beschluss nach einem besonderen kontradiktorischen Verfahren ergangen sei, das der Rechtsmittelführerin die Möglichkeit einer sachdienlichen Äußerung in Bezug auf die fehlende Rückforderung gewährleistet habe.

*3) Ergebnis*

56. Die erste und die dritte Rüge sind als unbegründet zurückzuweisen.

### *2. Zur zweiten Rüge, die auf einen Rechtsfehler bei der Auslegung von Art. 47 der Verordnung Nr. 1306/2013 in Bezug auf die fehlenden Vor-Ort-Kontrollen gestützt wird*

57. Die Republik Bulgarien macht geltend, dass die Kommission, um einen Beschluss nach Art. 52 der Verordnung Nr. 1306/2013 zu erlassen, verpflichtet gewesen wäre, gemäß Art. 47 dieser Verordnung Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen und den betreffenden Mitgliedstaat rechtzeitig vor diesen Kontrollen entsprechend zu benachrichtigen[27]. Die Republik Bulgarien wirft dem Gericht vor, bei der Beurteilung, ob die Kommission sie im Rahmen der Einleitung des Verfahrens nach Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 in Verbindung mit Art. 52 Abs. 1 dieser Verordnung rechtzeitig vor der Vor-Ort-Kontrolle benachrichtigt habe, wie von Art. 47 Abs. 2 dieser Verordnung gefordert, die vorgelegten Beweismittel nicht geprüft zu haben.

58. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese zweite Rüge zurückzuweisen sei.

59. Aus Rn. 33 der Rechtsmittelschrift geht hervor, dass die Republik Bulgarien „der Ansicht [ist], dass die Kommission im vorliegenden Fall im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses gemäß Art. 52 [der Verordnung Nr. 1306/2013] eine Überprüfung vor Ort … in dem Mitgliedstaat auf

[27] Art. 47 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 bestimmt: „Unbeschadet der von den Mitgliedstaaten nach einzelstaatlichen [Vorschriften] … durchgeführten Kontrollen … kann die Kommission in den Mitgliedstaaten Kontrollen vor Ort durchführen". Art. 47 Abs. 2 Unterabs. 1 sieht vor, dass „[d]ie Kommission … den betreffenden Mitgliedstaat … rechtzeitig vor der [Vor-Ort-]Kontrolle [benachrichtigt]".

der Grundlage von Art. 47 hätte vornehmen müssen und im Anschluss an diese Überprüfung auf der Grundlage von Art. 52 Abs. 1 [dieser Verordnung] einen Durchführungsbeschluss zur Festlegung der von der Finanzierung durch die Union auszuschließenden Beträge auf der Grundlage ihrer eigenen Feststellungen hätte erlassen oder dem Mitgliedstaat den Abschluss der Untersuchung hätte mitteilen müssen".

60. Die Republik Bulgarien bleibt eine genaue Benennung der Passagen des angefochtenen Urteils schuldig, in denen das Gericht Art. 47 der Verordnung Nr. 1306/2013 fehlerhaft ausgelegt haben soll. Das angefochtene Urteil enthält keinerlei Hinweise auf eine Befassung mit dieser Bestimmung. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Republik Bulgarien den Ausführungen in Rn. 23 des angefochtenen Urteils nicht widerspricht, in der das Gericht die vorgebrachten Klagegründe dargelegt hat und in der Art. 47 in keiner Weise erwähnt wird. Ich schließe mich daher der Auffassung der Kommission an, die zu dem Schluss kommt, dass die Republik Bulgarien dem Gericht im Rahmen des von ihr eingelegten Rechtsmittels nicht vorwerfen kann, diese Frage nicht behandelt zu haben. Angesichts der beschränkten Befugnisse des Gerichtshofs im Rechtsmittelverfahren, dessen Zuständigkeit auf die Prüfung beschränkt ist, wie das Gericht die vor ihm erörterten Klagegründe und Rügen gewürdigt hat[28], ist es der Rechtsmittelführerin nicht erlaubt, vor dem Gerichtshof erstmals eine Rüge vorzubringen, die sie vor dem Gericht nicht geltend gemacht hat.

61. Was den Vorwurf betrifft, dass das Gericht die Beweismittel nicht geprüft habe, die es ihm ermöglicht hätten, zu beurteilen, ob die Bedingung im Zusammenhang mit den Vor-Ort-Kontrollen erfüllt sei, so bleibt die Republik Bulgarien die Substantiierung ihres Vorbringens durch die genaue Benennung der fraglichen Beweismittel schuldig, die dem Gericht vorgelegt worden sein sollen und die es unberücksichtigt gelassen haben soll.

62. *Prima facie* könnte die vorliegende Rüge somit als unzulässig zurückgewiesen werden.

63. Die Republik Bulgarien erklärt jedoch in ihrer Erwiderung, dass diese Rüge im weiteren Kontext ihrer Argumentation zu sehen sei, mit der die unterschiedliche Natur der auf Art. 52 der Verordnung Nr. 1306/2013 gestützten Verfahren einerseits und der auf Art. 54 dieser Verordnung gestützten Verfahren andererseits dargelegt werde. Der Erlass eines Durchführungsbeschlusses gemäß der erstgenannten Bestimmung erfordere Vor-Ort-Kontrollen, die die Republik Bulgarien zu Recht erwartet habe.

64. Selbst wenn sich der Gerichtshof entscheiden sollte, die vorliegende Rüge inhaltlich zu prüfen – und dabei feststellen sollte, dass es sich, wie die Rechtsmittelführerin geltend macht, um ein neues Argument handelt, das als Reaktion auf die Äußerungen des Gerichts dargelegt wird[29] –, könnte die Republik Bulgarien daraus keine für das vorliegende Rechtsmittel sachdienliche Schlussfolgerung ziehen, da das Verfahren, das zum Erlass des streitigen Beschlusses geführt hat, ab der Aufforderung zur zweiten bilateralen Besprechung als ein auf Art. 54 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1306/2013 gestütztes Verfahren anzusehen ist.

[28] Zu den jüngsten Beispielen für diese hinlänglich bekannte Vorgabe vgl. z. B. Urteile vom 26. September 2024, JCDecaux Street Furniture Belgium/Kommission (C-710/22 P, EU:C:2024:787, Rn. 33), und vom 4. Oktober 2024, Aeris Invest/Kommission und SRB (C-535/22 P, EU:C:2024:819, Rn. 253), und thyssenkrupp/Kommission (C-581/22 P, EU:C:2024:821, Rn. 123).

[29] Vgl. das von der Republik Bulgarien zitierte Urteil vom 19. Dezember 2019, HK/Kommission (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, Rn. 27). Im vorliegenden Fall ginge es um die Feststellung des Gerichts, dass die Mitteilung der Feststellungen habe angepasst werden können (vgl. Rn. 42 des angefochtenen Urteils). Ich verweise daher auch auf die Nrn. 43 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

65. Ferner teile ich in Bezug auf das Vorbringen als solches, dass eine Verpflichtung zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bestehe, wenn die Kommission beschließe, ein Verfahren nach Art. 52 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 im Hinblick auf den Erlass eines Durchführungsbeschlusses einzuleiten, die Auffassung der Kommission und werde mich darauf beschränken, erstens festzustellen, dass sich aus dem Wortlaut von Art. 47 der Verordnung Nr. 1306/2013 [30] zweifelsfrei ergibt, dass Vor-Ort-Kontrollen rein fakultativ sind [31], zweitens, dass die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 52 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 an keiner Stelle von der Durchführung solcher Kontrollen abhängig gemacht wird, und drittens, dass diese Feststellung nicht durch Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 in Frage gestellt wird, der sich auf die „Ergebnisse der Überprüfungen der Kommission" bezieht, ohne einen systematischen Zusammenhang zwischen diesen Überprüfungen und der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen herzustellen [32].

66. Folglich ist die vorliegende Rüge, sofern sie zulässig ist, als unbegründet zurückzuweisen.

### *3. Zur vierten Rüge, die auf einen Rechtsfehler bei der Auslegung der Begründungspflicht der Kommission gestützt wird*

67. Mit ihrer vierten Rüge macht die Republik Bulgarien geltend, dass das Gericht in den Rn. 61 und 62 des angefochtenen Urteils zu Unrecht festgestellt habe, dass der Begründungspflicht aufgrund der Beteiligung der Republik Bulgarien am kontradiktorischen Verfahren nach Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 Genüge getan worden sei.

68. Entgegen den Anforderungen von Art. 34 der Durchführungsverordnung Nr. 908/2014 habe die Kommission dem Mitgliedstaat ihre Schlussfolgerungen im Rahmen von Art. 54 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1306/2013, die sie aus den in Art. 54 Abs. 4 dieser Verordnung genannten Überprüfungen gezogen habe, nicht übermittelt. Die Kommission dürfe die Rechtsgrundlage nicht im Laufe des Verfahrens ändern. Hierdurch habe sie der Rechtsmittelführerin die Möglichkeit genommen, die tatsächlichen Gründe für die Einleitung des Verfahrens zu erfahren, die auch im streitigen Beschluss nicht genannt würden.

69. Nach Auffassung der Kommission ist diese vierte Rüge zurückzuweisen.

70. Aus den Randnummern des angefochtenen Urteils, auf die sich die vorliegende Rüge bezieht, geht hervor, dass die Kommission Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 erst anlässlich der Aufforderung zur zweiten bilateralen Besprechung erstmals erwähnt hat. Das Gericht hat jedoch festgestellt, dass die Republik Bulgarien an der Ausarbeitung des angefochtenen Beschlusses beteiligt gewesen sei und dass sie die Frage der Wiedereinziehung der streitigen Forderungen vor dem Erlass des vorgenannten Beschlusses vielfach habe erörtern können [33]. Das Gericht ist zu dem Schluss gekommen, dass die Rechtsmittelführerin weder geltend machen könne, dass sie nicht

[30] Siehe Fn. 27 der vorliegenden Schlussanträge.

[31] „ … *kann* die Kommission in den Mitgliedstaaten Kontrollen vor Ort durchführen" (Hervorhebung nur hier). Nur wenn die Kommission beschließt, Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen, ist sie gemäß Art. 47 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013 verpflichtet, den betreffenden Mitgliedstaat rechtzeitig davon zu benachrichtigen.

[32] Wie die Kommission zu Recht geltend gemacht hat, werden die von der Kommission durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen in Art. 48 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 als eines der Mittel – und nicht als das einzige Mittel – beschrieben, das ihr zur Verfügung steht, um alle für ihre Kontrolle erforderlichen Informationen zu erhalten.

[33] Vgl. Rn. 61 des angefochtenen Urteils.

über die Gründe informiert worden sei, aus denen die Kommission ihr die streitige finanzielle Berichtigung habe auferlegen wollen, noch, dass sie nicht in der Lage gewesen sei, diese Gründe nachzuvollziehen [34].

71. In den den vorgenannten Randnummern des angefochtenen Urteils vorangehenden Rn. 57 bis 60 dieses Urteils wird auf die einschlägige Rechtsprechung zur Begründungspflicht der Kommission eingegangen. Die Republik Bulgarien stellt den Umfang der Begründungspflicht, wie er in diesen Randnummern erläutert wird, nicht in Abrede.

72. So hat das Gericht in Rn. 60 des angefochtenen Urteils die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs präzisiert, die sich speziell auf die Voraussetzungen bezieht, unter denen die Begründung einer Entscheidung der Kommission, mit der es abgelehnt wird, einen Teil der gemeldeten Ausgaben zulasten des betreffenden Fonds zu übernehmen, als ausreichend anzusehen ist. Es hat zum einen festgestellt, dass diese Entscheidungen der Kommission auf der Grundlage eines zusammenfassenden Berichts und eines Schriftwechsels zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat erlassen werden müssten, und zum anderen, dass der Begründungspflicht Genüge getan sei, wenn der betreffende Mitgliedstaat erstens eng am Verfahren der Ausarbeitung dieser Entscheidung beteiligt gewesen sei und zweitens die Gründe gekannt habe, aus denen die Kommission der Ansicht gewesen sei, den streitigen Betrag nicht zulasten des betreffenden Fonds übernehmen zu müssen. Das Gericht hat dies in der Folge geprüft und bestätigt, dass diese beiden Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt gewesen seien.

73. Hinsichtlich seiner Schlussfolgerung, dass die Rechtsmittelführerin eng am Verfahren der Ausarbeitung dieser Entscheidung beteiligt gewesen sei, hat das Gericht auf die – unbestrittenen [35] – Rn. 38 bis 40 seines Urteils verwiesen, aus denen sich erstens ergibt, dass in der an die Rechtsmittelführerin gerichteten Einladung zu einer zweiten bilateralen Besprechung auf Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 Bezug genommen worden sei, zweitens, dass in der endgültigen Stellungnahme die Kommission der Republik Bulgarien mitgeteilt habe, dass sie an ihrem Standpunkt festhalte, gegen die Republik Bulgarien eine finanzielle Berichtigung gemäß Art. 54 Abs. 5 Buchst. a und c der Verordnung Nr. 1306/2013 zu verhängen, und drittens, dass zwar im angefochtenen Beschluss zunächst allgemein auf Art. 52 der Verordnung Nr. 1306/2013 hingewiesen worden sei, dass aber in der diesem Beschluss beigefügten Tabelle in dem dortigen Bulgarien betreffenden Teil in der Spalte „Grund“ eindeutig die fehlende Wiedereinziehung angegeben gewesen sei [36]. Hinzuzufügen ist, dass die Republik Bulgarien, wie die Kommission zu Recht geltend gemacht hat, offenbar nicht bestreitet, dass der zusammenfassende Bericht selbst ausdrücklich auf Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 Bezug nimmt [37].

74. Die enge Beteiligung der Republik Bulgarien während des gesamten Ausarbeitungsverfahrens, das zu dem streitigen Beschluss führte, ergibt sich somit klar aus den Feststellungen des Gerichts. Daher konnte es rechtsfehlerfrei zu dem Ergebnis kommen, dass die Republik Bulgarien angesichts des konkreten Ablaufs des Verwaltungsverfahrens ab dem Zeitpunkt der Aufforderung zur zweiten bilateralen Besprechung [38] ordnungsgemäß über die Absicht und

[34] Vgl. Rn. 62 des angefochtenen Urteils.

[35] Die Republik Bulgarien räumt im Übrigen in Rn. 24 ihrer Rechtsmittelschrift ein, dass die in Rn. 40 des angefochtenen Urteils enthaltenen Feststellungen zutreffend sind.

[36] Vgl. Rn. 39 bzw. 40 bzw. 41 des angefochtenen Urteils.

[37] Dieser zusammenfassende Bericht ist dem Gericht von der Kommission im Rahmen ihrer Klagebeantwortung vorgelegt worden (vgl. Anlage B.1 zur Klagebeantwortung). Die Kommission zitiert einen Auszug aus Rn. 16 ihrer Klagebeantwortung auch im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens. Dort wird auf Rn. 41 des angefochtenen Urteils verwiesen.

[38] Vgl. Rn. 6 des angefochtenen Urteils.

sodann über den Beschluss der Kommission informiert worden sei, bestimmte Beträge von der Finanzierung durch die Union auszuschließen, weil sich die Republik Bulgarien weiterhin geweigert habe, die Wiedereinziehung der betreffenden Beträge einzuleiten [39].

75. Aus dieser Weigerung ergibt sich logischerweise auch, dass die Rechtsmittelführerin sich nicht überzeugend darauf berufen kann, dass sie die Gründe, aus denen die Kommission beschlossen habe, die betreffenden Beträge von der Finanzierung durch die Union auszuschließen, nicht gekannt habe.

76. Das Gericht ist somit rechtsfehlerfrei zu dem Schluss gelangt, dass die Kommission nicht gegen ihre Begründungspflicht verstoßen habe. Folglich ist die vorliegende Rüge als unbegründet zurückzuweisen.

### *4. Zur fünften Rüge, die auf die fehlende Prüfung der allgemeinen Sorgfaltspflicht nach Art. 4 Abs. 3 EUV gestützt wird*

77. Mit der fünften Rüge beanstandet die Rechtsmittelführerin, dass das Gericht nicht geprüft habe, ob die Kommission die in Art. 4 Abs. 3 EUV festgelegte allgemeine Sorgfaltspflicht beachtet habe, wo die Kommission doch mit dem Erlass des streitigen Beschlusses voreilig gehandelt habe. So hätte die Kommission nach Eingang der Abschlussberichte des OLAF diese nur zusammen mit einer Empfehlung zur Ergreifung von Abhilfemaßnahmen an den Mitgliedstaat weiterleiten dürfen und hätte anschließend prüfen müssen, ob Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 eingehalten worden sei, bevor sie einen Durchführungsbeschluss auf der Grundlage von Art. 54 Abs. 5 Buchst. a und c dieser Verordnung habe erlassen dürfen.

78. Nach Auffassung der Kommission ist die vorliegende Rüge zurückzuweisen.

79. Zunächst ist klarzustellen, dass die Bedeutung der Verpflichtung zur Wiedereinziehung von zu Unrecht gezahlten Beträgen vom Gericht zutreffend dargestellt worden ist, als es festgestellt hat, dass diese Verpflichtung „im Hinblick auf die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik Ausdruck der allgemeinen Sorgfaltspflicht nach Art. 4 Abs. 3 EUV“ ist und dass sie „bedeutet, dass die innerstaatlichen Behörden diese Wiedereinziehung rasch und zeitnah betreiben und auf die ihnen zur Verfügung stehenden Überprüfungs- und Eintreibungsmittel zurückgreifen müssen, um den Schutz dieser Interessen zu gewährleisten“ [40]. Die vorliegende Rüge muss offenbar eher so ausgelegt werden, dass dem Gericht vorgeworfen wird, es sei auf im ersten Rechtszug vorgebrachte Argumente nicht eingegangen, und dass somit ein Verstoß gegen die dem Gericht obliegende Begründungspflicht gerügt wird [41].

80. Nach hinlänglich bekannter Rechtsprechung soll die Begründungspflicht des Gerichts es den Betroffenen ermöglichen, die Gründe zu erkennen, die das Gericht zum Erlass des betreffenden Urteils veranlasst haben, und dem Gerichtshof ausreichende Angaben liefern, damit er seine gerichtliche Kontrolle ausüben kann [42]. Es wird nicht verlangt, dass das Gericht bei seinen Ausführungen alle von den Parteien des Rechtsstreits vorgetragenen Argumente nacheinander erschöpfend behandelt, und die Begründung kann daher implizit erfolgen, sofern sie es den

[39] Dies wird auch durch die Beschreibung der verschiedenen Stufen des Verfahrens insbesondere in den Rn. 9, 10 und 12 des angefochtenen Urteils bestätigt.

[40] Vgl. Rn. 88 des angefochtenen Urteils und die dort angeführte Rechtsprechung.

[41] Vgl. Urteil vom 12. Dezember 2024, DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, Rn. 58).

[42] Vgl. Urteil vom 7. Juni 2018, Equipolymers u. a./Rat (C-363/17 P, EU:C:2018:402, Rn. 45).

Betroffenen ermöglicht, die Gründe zu erkennen, aus denen das Gericht ihrer Argumentation nicht gefolgt ist, und dem Gerichtshof ausreichende Angaben liefert, damit er seine Kontrolle ausüben kann [43].

81. Vorab ist festzustellen, dass der Darstellung der Klagegründe vor dem Gericht in Rn. 23 des angefochtenen Urteils von der Rechtsmittelführerin im Rahmen des Rechtsmittels nicht widersprochen wird.

82. Die Argumentation der Republik Bulgarien vor dem Gericht im Zusammenhang mit der Frage der Verletzung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit wurde nicht isoliert vorgebracht [44], sondern war offensichtlich vielmehr die Folge der Geltendmachung des Verfahrensverstoßes in dem Verfahren, das zum Erlass des streitigen Beschlusses geführt hatte. Das Gericht durfte diese Rüge somit im Rahmen der Prüfung des ersten Klagegrundes zulässigerweise in seiner umbenannten Form prüfen.

83. Die Argumentation der Rechtsmittelführerin vor dem Gericht wies ferner die Besonderheit auf, dass sie in besonderem Maße summarisch war [45]. Nun kann man aber nicht beanstanden, dass eine summarische Argumentation summarisch beantwortet wird.

84. So durfte das Gericht, wie die Kommission zu Recht geltend macht, in Rn. 49 des angefochtenen Urteils feststellen, dass „[d]a ihr der Standpunkt der Kommission zur erforderlichen Wiedereinziehung der streitigen Ausgaben vor der zweiten bilateralen Besprechung mitgeteilt worden war und sämtliche Fragen zur Anwendung von Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 … während des gesamten weiteren Abschlussverfahrens, einschließlich vor der Schlichtungsstelle, erörtert wurden, … nicht davon ausgegangen werden [kann], dass die Verfahrensrechte der Republik Bulgarien verletzt worden sind, ebenso wenig liegt … ein Verstoß gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit … vor“.

85. Damit ist das Gericht offensichtlich auf den Kern der Argumentation in den Rn. 104 bis 108 [46] der Klageschrift eingegangen, da die Rechtsmittelführerin dort geltend gemacht hat, dass die Verletzung ihrer Verfahrensrechte aus Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 zu einer Verletzung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit geführt habe.

86. Daher ist die fünfte Rüge als unbegründet zurückzuweisen.

### *5. Zur sechsten Rüge, die auf eine Verletzung der Begründungspflicht durch das Gericht gestützt wird*

87. Die Republik Bulgarien wirft dem Gericht eine unzureichende Begründung des Urteils vor, wobei sie sich im Wesentlichen auf drei Argumente stützt. So habe das Gericht das von ihr unmittelbar vor der mündlichen Verhandlung vorgelegte Schreiben der Kommission weder berücksichtigt noch gewürdigt. Es sei auch nicht auf das Argument betreffend die von der

[43] Vgl. Urteil vom 12. Dezember 2024, DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[44] Ich verweise hierzu auf die Bezeichnung des ersten Klagegrundes in der Klageschrift.

[45] Vgl. z. B. Rn. 108 der Klageschrift.

[46] Wie von der Republik Bulgarien in ihrer Erwiderung präzisiert.

Kommission vorgenommene Änderung ihrer Praxis eingegangen. Schließlich habe das Gericht nicht zu den Argumenten Stellung genommen, die sich auf die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2223 [47] stützten.

88. Nach Auffassung der Kommission ist diese sechste Rüge zurückzuweisen.

89. Was das Schreiben betrifft, so ergibt sich aus den Rn. 17 bis 22 des angefochtenen Urteils, dass dieses Beweisangebot der Republik Bulgarien am Tag vor der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht als zulässig angesehen worden ist, sodass das Schreiben der Kommission, das die Rechtsmittelführerin am 12. Mai 2022 erhalten hatte, in die Verhandlung einbezogen worden ist. Dieses Schreiben wird anschließend in der Begründung des angefochtenen Urteils im Rahmen der Prüfung des ersten Klagegrundes, dort in Rn. 53, erwähnt, wonach die Republik Bulgarien nach Einschätzung des Gerichts nicht erläutert hat, inwiefern dieses Schreiben geeignet sei, ihre Argumentation zu stützen. Damit hat das Gericht die Rechtsmittelführerin ordnungsgemäß in die Lage versetzt, die Gründe nachzuvollziehen, aus denen es ihrer Argumentation nicht gefolgt ist.

90. Da die Republik Bulgarien es nach Ansicht des Gerichts versäumt hat, die Relevanz dieses Schreibens für ihre Klage zu erläutern, hat das Gericht auch nicht zur Frage der geltend gemachten Änderung der Praxis der Kommission Stellung genommen.

91. Da – wie ich bereits ausgeführt habe [48] – von dem Gericht nicht verlangt wird, jedes einzelne der von der Rechtsmittelführerin im Rahmen der Klage vorgetragenen Argumente zu behandeln, enthält das angefochtene Urteil ausreichende Angaben, die der Republik Bulgarien ermöglichen, die Gründe zu erkennen, aus denen das Gericht ihrer Argumentation in Bezug auf das Schreiben und die geltend gemachte Änderung der Praxis der Kommission nicht gefolgt ist. Die Republik Bulgarien kann sich daher nicht darauf berufen, dass das Gericht seine Begründungspflicht verletzt habe.

92. Was schließlich die Ausführungen in Rn. 48 der Rechtsmittelschrift betrifft, ist festzustellen, dass es der Republik Bulgarien nicht gelungen ist, klar zu erläutern, warum sie der Ansicht ist, dass der 29. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/2223 ihre Darlegung stützen könne, dass das angefochtene Urteil aufzuheben sei. Zu dem gleichen Ergebnis muss man auch hinsichtlich der Berufung [49] der Republik Bulgarien auf Art. 2 dieser Verordnung kommen, dessen Regelungsgegenstand mit der vorliegenden Streitigkeit offensichtlich überhaupt nichts zu tun hat [50]. Es ist daher nicht ersichtlich, dass ein solches Argument Einfluss auf die Entscheidung über das vorliegende Rechtsmittel haben könnte.

93. Folglich ist die Rüge, die auf eine Verletzung der Begründungspflicht durch das Gericht gestützt wird, insgesamt zurückzuweisen.

[47] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Dezember 2020 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft und die Wirksamkeit der Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (ABl. 2020, L 437, S. 49).

[48] Vgl. die in Nr. 80 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung.

[49] Vgl. Rn. 48 der Rechtsmittelschrift.

[50] Dieser Artikel präzisiert nämlich nur die Bedingungen für das Inkrafttreten der Verordnung 2020/2223.

## V. Ergebnis

94. Nach alledem und unbeschadet der Prüfung des zweiten Rechtsmittelgrundes schlage ich dem Gerichtshof vor, den ersten Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.