Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (esimene koda)

8. märts 2023 *

EAGF ja EAFRD – Rahastamisest välja jäetud kulud – Bulgaaria kantud kulud – Edendusmeetmed – OLAFi uurimisaruanne – Vastavuse kontroll – Põhjendamiskohustus

Kohtuasjas T-235/21,

Bulgaaria Vabariik, esindajad: T. Mitova ja L. Zaharieva,

hageja,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: G. Koleva, J. Aquilina ja A. Sauka,

kostja,

ÜLDKOHUS (esimene koda),

nõupidamiste ajal koosseisus: koja president H. Kanninen ning kohtunikud N. Półtorak (ettekandja) ja M. Stancu,

kohtusekretär: ametnik G. Mitrev,

arvestades menetluse kirjalikku osa,

arvestades 27. septembri 2022. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

1 Bulgaaria Vabariik palub ELTL artikli 263 alusel esitatud hagis tühistada komisjoni 17. veebruari 2021. aasta rakendusotsus (EL) 2021/261, mille kohaselt Euroopa Liit ei rahasta teatavaid kulusid, mida liikmesriigid on kandnud Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) raames (ELT 2021, L 59, lk 10; edaspidi „vaidlustatud otsus“), teatavate Bulgaaria Vabariigi kantud kulude osas.

* Kohtumenetluse keel: bulgaaria.

Vaidluse taust

Haldusmenetlus

2 Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat palus 4. jaanuari 2017. aasta kirjas Ares(2016) 6881454 Bulgaaria Vabariigil edastada kommentaarid teabe kohta, mida Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) andis uurimise INT/2016/101/BG raames (edaspidi „järelduste teatis“). Sisuliselt nähtus sellest uurimisest, et Euroopa Liidu vahenditest oli pettuse teel tehtud eeskirjadevastaseid makseid. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat teatas Bulgaaria Vabariigile, et kahtluse all on kõigi [konfidentsiaalne][1] poolt rakendatud programmidega seotud Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) rahastatud kulude abikõlblikkus. Seetõttu rõhutas põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, et ta kaalub võimalust jätta need kulud liidu rahastamisest välja vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 (ELT 2013, L 347, lk 549) artiklile 52. Samuti soovitas ta Bulgaaria ametiasutustel peatada maksete tegemine kõigi programmide ja tehingute raames, milles osaleb [konfidentsiaalne], kui neil on selleks piisav alus.

3 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat kutsus 2. mai 2017. aasta kirjas Ares(2017) 4323588 Bulgaaria ametivõime osalema kahepoolsel kohtumisel vastavalt komisjoni 6. augusti 2014. aasta rakendusmääruse (EL) nr 908/2014, milles sätestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 rakenduseeskirjad seoses makse- ja muude asutustega, finantsjuhtimisega, raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmisega, kontrollieeskirjadega, tagatistega ja läbipaistvusega (ELT 2014, L 255, lk 59), artikli 34 lõike 2 esimesele lõigule ja teavitas Bulgaaria Vabariiki, et ta jääb oma seisukoha juurde, mille kohaselt OLAFi järeldustest nähtub, et eespool punktis 2 nimetatud kulude puhul esinesid tõsised eeskirjade eiramised. Ta täpsustas, et ta esitab samuti kirja teel ja pärast OLAFi lõpparuande valmimist täiendavat teavet algatatud kontrollimise ja heakskiitmise menetluse erinevate etappide kohta. Lõpetuseks rõhutas ta, et kuni aruande valmimiseni jääb ta oma seisukoha juurde, et [konfidentsiaalne] rakendatud programmide kõigi kuludega kaasneb risk. Esimene kahepoolne kohtumine toimus 12. juulil 2017.

4 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat edastas 11. septembri 2017. aasta kirjaga Ares(2017) 4417644 Bulgaaria Vabariigile 12. juulil 2017 toimunud kahepoolse kohtumise protokolli ja esitas talle täiendavaid küsimusi. Ta andis veel teada, et tuleb ära oodata OLAFi lõpparuanne, enne kui liigutakse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse järgmistesse etappidesse, kus muu hulgas hinnatakse, kui suure riski tuvastatud puudused asjaomasele fondile tekitavad. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat otsustas rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 34 lõiget 9 kohaldades pikendada sama määruse artikli 34 lõikes 3 ette nähtud kuuekuulist tähtaega, mille jooksul edastatakse Bulgaaria Vabariigile järeldused, millele ta jõuab.

5 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat edastas Bulgaaria Vabariigile 19. jaanuari 2018. aasta kirjaga Ares(2018) 329836 OLAFi lõpparuande viitenumbriga OF/2012/0565/B (edaspidi „OLAFi esimene aruanne“). Ta teatas Bulgaaria ametiasutustele, et ta korraldab nendega selle aruande arutamiseks teise kahepoolse kohtumise.

[1] Konfidentsiaalsed andmed kustutatud.

6 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat kutsus 7. mai 2018. aasta kirjas Ares(2018) 2319201 Bulgaaria Vabariiki teisele kahepoolsele kohtumisele, et arutada OLAFi esimest aruannet (edaspidi „teine kutse kahepoolsele kohtumisele“). Ta märkis ka, et pärast nimetatud aruande analüüsimist jäi ta oma seisukoha juurde, et kõik edendamisprogrammidega seotud kulud, milles osales [konfidentsiaalne], on seotud riskiga. Nii soovitas ta Bulgaaria ametiasutustel mitte uuendada kõigi nende programmide makseid, milles osales [konfidentsiaalne], ja nõuda maksete saajatelt vastavalt määruse nr 1306/2013 artiklile 54 tagasi eeskirjadevastaselt tehtud maksed. Teine kahepoolne kohtumine toimus 23. mail 2018.

7 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat edastas 29. juuni 2018. aasta kirjaga Ares(2018) 3168772 Bulgaaria Vabariigile teise kahepoolse kohtumise protokolli. Ta tuletas selles ka meelde, et sellel kohtumisel oli nõutud lisateavet.

8 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat edastas 3. septembri 2018. aasta kirjaga Ares(2018) 451290 Bulgaaria ametiasutustele OLAFi aruande viitenumbriga OF/2016/0390/B5 (edaspidi „OLAFi teine aruanne“). Aruanne käsitles EAGFi rahastatavate edendamisprogrammide raames [konfidentsiaalne] poolt toime pandud eeskirjade eiramisi.

9 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat nõudis 1. märtsi 2019. aasta kirjaga Ares(2019) 1300497, et Bulgaaria ametivõimud esitaksid vastavalt rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 34 lõike 5 punktile a lisateavet nende summade tagasinõudmise kohta, mis olid seotud EAGFi rahastatud kuludega üheksa edendamisprogrammi raames ja mis olid tunnistatud kõnealuse fondi jaoks riskantseks, ning nõudis nende summade kandmist võlgnike registrisse vastavalt määruse nr 1306/2013 artiklile 54. Ta märkis ka, et selle artikli alusel tuleb [konfidentsiaalne] rakendatud programmidega seotud summade tagasinõudmise taotlus esitada hiljemalt 18 kuud pärast 2018. aasta 19. jaanuari, samas kui [konfidentsiaalne] rakendatud programmiga seotud summade kohta tuleb esitada tagasinõudmise taotlus hiljemalt 18 kuud pärast 2018. aasta 3. septembrit ehk kuupäeval, mil OLAFi esimene ja teine aruanne (edaspidi koos „OLAFi lõpparuanded“) edastati Bulgaaria makseasutusele.

10 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat edastas 19. novembri 2019. aasta kirjaga Ares(2019) 7043430 Bulgaaria Vabariigile rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 34 lõike 3 kolmanda lõigu alusel teatise (edaspidi „ametlik teatis“), milles analüüsiti muu hulgas teavet, mille Bulgaaria ametiasutused olid esitanud 20. juuli 2018. aasta kirjas nr 99-129, 21. septembri 2018. aasta kirjas nr 99-162 ja 24. aprilli 2019. aasta kirjas nr 53-1-116. Selle sisust nähtub, et 29. mai 2018. aasta kahepoolse kohtumise tulemusel talle Bulgaaria Vabariigi edastatud lisateabe ja OLAFi lõpparuannete alusel leidis ta, et [konfidentsiaalne] ja [konfidentsiaalne] rakendatud üheksa edendamisprogrammi rahastamine ei ole kohaldatavate eeskirjadega kooskõlas. Lisaks leidis ta, et kuna Bulgaaria Vabariik ei algatanud ühtegi tagasinõudmise ega makseasutuse võlgnike registris registreerimise menetlust, siis ei ole Bulgaaria Vabariigi haldus- ja kontrollisüsteem kooskõlas liidu õiguses ette nähtud nõuetega ja seega kaasneb kõnealusele fondile risk. Seetõttu tegi ta ettepaneku jätta EAGFi-poolsest rahastamisest välja 7 656 848,97 euro suurune summa.

11 Bulgaaria Vabariik algatas 18. detsembri 2019. aasta kirjaga nr 99-170 rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 40 lõike 1 alusel menetluse lepitusorganis. Lepitusorgan esitas 25. veebruaril 2020 oma arvamuse.

12 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat edastas 12. augusti 2020. aasta kirjaga Ares(2020) 4231484 Bulgaaria Vabariigile oma lõpliku arvamuse (edaspidi „lõplik arvamus"), milles ta teatas Bulgaaria Vabariigile, et ta jääb 19. novembri 2019. aasta kirjas Ares(2019) 7043430 väljendatud seisukoha juurde ja on selle tõttu teinud ettepaneku jätta EAGFi rahastamisest välja 7 656 848,97 euro suurune summa.

Vaidlustatud otsus

13 Komisjon võttis 17. veebruaril 2021 vastu vaidlustatud otsuse, millega ta määras määruse nr 1306/2013 artikli 52 alusel ühekordse korrektsiooni, jättes liidu rahastamisest välja teatavad Bulgaaria Vabariigi poolt EAGFi ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi (EAFRD) kaasrahastatavate rakenduskavade raames kantud kulud. Sisuliselt nähtub sellest, et läbiviidud kontrollimiste, kahepoolsete kohtumiste ja lepitusmenetluse põhjal ei vastanud osa Bulgaaria Vabariigi deklareeritud kuludest teatud maksete tagasinõudmata jätmise tõttu EAGFi rahastamise tingimustele.

14 Seetõttu jäeti vaidlustatud otsusega liidu rahastamisest välja 7 656 848,97 eurot.

Menetlus ja poolte nõuded

15 Bulgaaria Vabariik palub Üldkohtul:

– tühistada vaidlustatud otsus osas, millega määrati tema suhtes uurimise INT/2016/101/BG tulemusel finantskorrektsioon kogusummas 7 656 848,97 eurot;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

16 Komisjon palub Üldkohtul:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja Bulgaaria Vabariigilt.

Õiguslik käsitlus

26. septembril 2022 esitatud tõendi vastuvõetavus

17 Bulgaaria Vabariik esitas 26. septembril 2022 ehk kohtuistungile eelneval päeval uue tõendi, nimelt komisjoni kirja, milles viimati nimetatu edastas talle OLAFi aruande, mis Bulgaaria Vabariigi arvates oli oma sisult sarnane käesolevas kohtuasjas käsitletavate OLAFi lõpparuannetega.

18 Kohtuistungil väitis Bulgaaria Vabariik, et tal ei olnud võimalik esitada seda tõendit menetluse kirjalikus osas, kuna ta sai selle kätte pärast menetluse lõpetamist, st 12. mail 2022, millele komisjon vastu ei vaidle.

19 Komisjon väidab, et kõnealune tõend tuleb lugeda vastuvõetamatuks, kuna see esitati hilinenult.

20 Sellega seoses tuleb märkida, et Üldkohtu kodukorra artikli 85 lõike 3 kohaselt võivad kohtuasja pooled erandkorras esitada tõendeid või taotluse nende kogumiseks enne menetluse suulise osa lõppemist või enne Üldkohtu otsust lahendada kohtuasi ilma menetluse suulise osata, tingimusel et nende hiline esitamine on õigustatud.

21 Käesoleval juhul on 26. septembril 2022 esitatud tõend komisjoni kiri, mille Bulgaaria Vabariik sai kätte 12. mail 2022. Samas esitati repliik 6. oktoobril 2021 ja menetluse kirjalik osa lõpetati 30. novembril 2021.

22 Seega ei saanud Bulgaaria Vabariik seda tõendit esitada enne menetluse kirjaliku osa lõppu. Järelikult tuleb see lugeda vastuvõetavaks.

Põhiküsimus

23 Bulgaaria Vabariik põhjendab oma hagi viie väitega, millest esimene tugineb sisuliselt tema menetlusõiguste rikkumisele haldusmenetluses, mille tulemusel tehti vaidlustatud otsus; teise väite kohaselt on põhjendused ebapiisavad; kolmanda väite kohaselt on määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõiget 1 valesti tõlgendatud osas, mis puudutab 18kuulise tähtaja alguse kindlaksmääramist, millest alates peab asjaomane liikmesriik nõudma selle saajalt tagasi mis tahes alusetu makse; neljas väide puudutab komisjoni hindamisviga järelduses, et makseasutus ei tegutsenud vaidlusaluste summade tagasinõudmisel nõutava hoolsusega ning et ta toimis hooletult, kui ta jättis määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikes 1 ette nähtud tähtaja jooksul algatamata tagasinõudmise haldusmenetluse, ning viienda väite kohaselt ei ole vaidlustatud otsusega liidu rahastamisest välja jäetud kulude summa kooskõlas määruse nr 1306/2013 artikliga 54 ega proportsionaalsuse põhimõttega.

24 Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et liidu põllumajandusfondid rahastavad põllumajandusturgude ühise korralduse raames üksnes liidu õigusnormidele vastavaid sekkumismeetmeid (vt selle kohta 6. novembri 2014. aasta kohtuotsus Madalmaad *vs.* komisjon, C-610/13 P, ei avaldata, EU:C:2014:2349, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

25 Lisaks haldavad liidu rahaliste vahendite rahastamist peamiselt riigisisesed ametiasutused, kes on kohustatud tagama liidu eeskirjade range järgimise, ning see põhineb riigisiseste ja liidu ametiasutuste vastastikusel usaldusel. Vaid liikmesriigil on võimalik teada ja täpselt välja selgitada fondi arvete töötlemiseks vajalikke andmeid, kuna komisjon ei asu piisavalt lähedal, et tal oleks võimalik saada ettevõtjatelt talle vajalikke andmeid (vt selle kohta 7. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon, C-153/01, EU:C:2004:589, punkt 133 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 4. septembri 2009. aasta kohtuotsus Austria *vs.* komisjon, T-368/05, ei avaldata, EU:T:2009:305, punkt 182 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 Bulgaaria Vabariigi hagi toetuseks esitatud väiteid tuleb analüüsida nendest kaalutlustest lähtudes.

Esimene väide, mis käsitleb Bulgaaria Vabariigi menetlusõiguste rikkumist haldusmenetluses, mille tulemusel tehti vaidlustatud otsus

27 Bulgaaria Vabariik väidab, et komisjon algatas määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõike 1 alusel vaidlusaluse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse järelduste teatisega, mida hiljem korduvalt kinnitati järgnenud teabevahetuse käigus. Ta täpsustab sellega seoses, et rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 34 lõikest 2 tuleneb, et kui komisjon avastab tänu uurimisele, et tehtud

kulutused ei ole liidu eeskirjadega kooskõlas, edastab ta kontrollimise tulemused asjaomasele liikmesriigile ja täpsustab vajalikud parandusmeetmed, et edaspidi tagada eeskirjadele vastavus. Komisjon oleks seega pidanud esitama täiesti selged etteheited. Bulgaaria Vabariik märgib selle kohta siiski, et alates teisest kutsest kahepoolsele kohtumisele mainis komisjon esimest korda määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 punktide a ja c võimalikku rikkumist, jätkates samas määruse artiklile 52 viitamist. Ta märgib, et haldusmenetluse lõpus põhines vaidlusalune finantskorrektsioon makseasutuse hooletusel, mis seisnes selles, et ta ei olnud määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 punktide a ja c alusel asjaomaseid kulusid maksete saajatelt tagasi nõudnud ega olnud neid nimetatud määruse artikli 54 lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul võlgnike registrisse kandnud.

28 Eeltoodut silmas pidades väidab Bulgaaria Vabariik, et komisjoni seisukoha muutus vaidlusaluse finantskorrektsiooni õigusliku aluse kohta eksitas makseasutust, kuivõrd ta oli esialgu seisukohal, et kontrollimise ja heakskiitmise menetlus algatati EAGFi rahastatud tehingute haldus- ja kontrollisüsteemides esinenud puuduste tõttu määruse nr 1306/2013 artikli 52 alusel. Ta rõhutab, et nimetatud menetluse esimestes etappides selliseid puudusi ei tuvastatud ja sel ajal ei tõstatatud ka ühtegi võlgade tagasinõudmise süsteemi puudutavat probleemi. Seetõttu väidab ta, et komisjon esitas liiga hilja selgitused, mis saabusid makseasutusele rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 34 lõike 5 punktis a ette nähtud lisateabe esitamise taotluse saamise ajal. Komisjon esitas selles esimest korda oma tõlgenduse määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 1 kohta, mille kohaselt hakkas vaidlusaluste maksete tagasinõudmiseks ette nähtud 18kuuline tähtaeg käesoleval juhul kulgema hetkel, kui makseasutus oli saanud OLAFilt lõpparuanded, see tähendab 19. jaanuaril 2018 esimese aruande puhul ja 3. septembril 2018 teise aruande puhul. Lisaks leiab ta, et komisjoni poolt järelduste teatises edastatud andmeid oleks võinud esitada ka varem. Eeltoodust tuleneb, et Bulgaaria Vabariigi arvates ei olnud tal võimalik kasutada määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõikes 3 ja rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 34 lõikes 2 ette nähtud menetluslikke tagatisi.

29 Komisjon ei nõustu nende argumentidega.

30 Kõigepealt tuleb märkida, et Bulgaaria Vabariik leiab käsitletavas väites sisuliselt, et käesolevas asjas läbi viidud vastavuse kontrolli menetluses tehti vigu, mis ei võimaldanud tal kasutada menetluslikke tagatisi, mis tulenevad määruse nr 1306/2013 artikli 52 lõikest 3 ja rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 34 lõikest 2. Tema arvates kujutab nende tagatiste rikkumine endast kaitseõiguste, lojaalse koostöö põhimõtte, võistlevuse põhimõtte ja hea halduse põhimõtte rikkumist ning seetõttu tuleb vaidlustatud otsus tühistada. Sellega seoses olgu märgitud, et kõnealune väide jaguneb kaheks eraldiseisvaks osaks, millest esimene puudutab seda, et komisjonil ei olnud õigust muuta õiguslikku alust, millel vaidlustatud otsus haldusmenetluses lõpuks põhines, ja teine seda, et nii toimides viis komisjon teda eksitusse, jättes mulje, et tuvastatud puudused puudutasid tema haldus- ja kontrollisüsteemi, mis on ainsad määruse nr 1306/2013 artiklis 52 nimetatud juhtumid, mitte aga asjaomaste summade tagasinõudmist, mida hõlmab kõnealuse määruse artikkel 54.

31 Seoses kaitseõiguste ja õiguse olla ära kuulatud väidetava rikkumisega tuleb meelde tuletada, et kohtupraktika kohaselt on kaitseõiguste tagamine liidu õiguse aluspõhimõte, mis tuleb tagada ka siis, kui asjaomast menetlust ei ole kuidagi reguleeritud. See põhimõte nõuab, et isikutele, kelle suhtes tehakse nende huve oluliselt riivav otsus, antakse tegelik võimalus oma seisukoha väljendamiseks (vt 19. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus Comunità montana della Valnerina *vs.* komisjon, C-240/03 P, EU:C:2006:44, punkt 129 ja seal viidatud kohtupraktika). EAGFiga seotud menetluste kontekstis on leitud, et nimetatud põhimõte nõuab, et raamatupidamisarvestuse

kontrollimise ja heakskiitmise kohta tehakse lõplikku õiguslikku jõudu omav otsus pärast seda, kui läbitud on võistlev menetlus, mille käigus on liikmesriigil kõik tagatised, mida ta vajab oma seisukoha esitamiseks (vt selle kohta 9. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon, T-426/08, ei avaldata, EU:T:2012:526, punkt 141 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Mis puudutab õiguse olla ära kuulatud tagamist, siis see nõuab eelkõige, et komisjon võtaks arvesse kogu teavet, mis liikmesriik on esitanud võistlevas menetluses enne rahastamisest väljajäetava summa kohta lõpliku otsuse tegemist (vt selle kohta 18. septembri 2003. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* komisjon, C-346/00, EU:C:2003:474, punkt 70, ja 26. novembri 2008. aasta kohtuotsus Kreeka *vs.* komisjon, T-263/06, ei avaldata, EU:T:2008:529, punkt 136).

33 Peale selle tuleb meelde tuletada, et määruse nr 1306/2013 artikli 52 alusel võtab komisjon vastu rakendusaktid, milles määratakse kindlaks liidu rahastamisest väljajäetavad summad, kui ta leiab, et kulusid, mis kuuluvad määruse nr 1306/2013 artikli 4 lõike 1 kohaldamisalasse ehk EAGFi kulude hulka, ei ole kantud kooskõlas liidu õigusega. See säte näeb seega ette menetluse, mida vastavuse kontrolli raames tuleb korrektsioonide kohaldamisel järgida. Seda menetlust on täpsustatud ka rakendusmääruse nr 908/2014 artiklis 34.

34 Määruse nr 1306/2013 artikli 54 eesmärk on saavutada liidu finantshuvide kaitse üldeesmärk, kehtestades liikmesriikidele konkreetse kohustuse algatada kiiresti võlgade tagasinõudmise menetlus, kui eeskirjade eiramised või hooletus mõjutavad asjaomasest fondist rahastatud kulusid. Sellega seoses on muu hulgas nimetatud määruse artikli 54 lõikes 5 ette nähtud, et komisjon võib jätta teatavad kulud liidu rahastamisest välja tingimusel, et on järgitud määruse nr 1306/2013 artiklis 52 ette nähtud menetlust.

35 Hagi esimest väidet tuleb hinnata eeltoodud kaalutlustest lähtudes.

36 Rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 34 kohaselt peab vastavuskontrolli menetlus sisuliselt toimuma kuues etapis. Esiteks edastab komisjon kontrollimise tulemused asjaomasele liikmesriigile ja täpsustab vajalikud parandusmeetmed, mille võtmist ta peab vajalikuks, ning märgib finantskorrektsioonide esialgse suuruse, mida ta peab asjakohaseks. Asjaomane liikmesriik peab vastama kahe kuu jooksul alates selle teatise kättesaamisest. Teiseks korraldab komisjon kahepoolse kohtumise, kus püütakse kokku leppida vajalikes meetmetes, võttes arvesse järelduste teatises esitatud järeldusi, ning eeskirjade rikkumise raskusastme ja liidule tekitatud rahalise kahju hindamises. Ta on kohustatud edastama selle kohtumise protokolli 30 tööpäeva jooksul asjaomasele liikmesriigile, kes võib esitada selle kohta oma märkused. Kolmandaks teeb komisjon kuue kuu jooksul pärast nimetatud protokolli saatmist teatavaks oma järeldused. Neljandaks võib asjaomane liikmesriik taotleda lepitusmenetluse läbiviimist, mille üksikasjad on ette nähtud rakendusmääruse nr 908/2014 artiklis 40. Viiendaks, kui lepitusmenetlus ei ole edukas, edastab komisjon oma järeldused asjaomasele liikmesriigile. Lõpuks ja kuuendaks võib komisjon määruse nr 1306/2013 artikli 52 alusel teha otsuse või mitu otsust asjakohaste eeskirjade rikkumisega seotud kulude väljajätmise kohta liidu rahastamisest.

37 Mis puudutab eespool punktis 36 kirjeldatud esimest etappi, siis tuleneb kohtupraktikast, et kui komisjon teeb teatavaks oma järeldused rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 34 lõike 2 tähenduses, siis kõigepealt peavad olema piisavalt täpselt välja toodud kõik asjaomasele liikmesriigile etteheidetavad eeskirjade eiramised, mille tõttu lõpuks määratakse finantskorrektsioon. Ainult selline teade saab tagada täieliku ülevaate komisjoni etteheidetest (vt analoogia alusel 3. mai 2012. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon, C-24/11 P, EU:C:2012:266,

punkt 31). Lisaks peab ta välja tooma komisjoni läbiviidavate uurimiste eseme ja tulemuse ning parandusmeetmed, mis tuleb edaspidi võtta (vt selle kohta analoogia alusel 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus Portugal *vs.* komisjon, T-463/16, ei avaldata, EU:T:2018:606, punkt 68).

38 Käesoleval juhul algatas komisjon kontrollimise ja heakskiitmise menetluse, kui ta edastas Bulgaaria Vabariigile 4. jaanuaril 2017 järelduste teatise. Selles dokumendis, mille kokkuvõte on esitatud eespool punktis 2, oli märgitud, et komisjon uuris vastavalt määruse nr 1306/2013 artiklile 52 ja OLAFi edastatud teabest lähtudes võimalust jätta liidu rahastamisest välja osa nende programmide ja tehingutega seotud kuludest, milles osales [konfidentsiaalne]. Seejärel vahetati teavet enne ja pärast esimest kahepoolset kohtumist, mille eesmärk oli arutada komisjoni tuvastatud probleeme.

39 Pärast seda, kui komisjon oli saanud OLAFi poolt uurimises OF/2016/0390/B5 koostatud esimese aruande, mis edastati Bulgaaria Vabariigile 19. jaanuaril 2018, otsustas komisjon 7. mai 2018. aasta kirjaga kutsuda Bulgaaria teisele kahepoolsele kohtumisele. Alates sellest kutsest viidati määruse nr 1306/2013 artiklile 54 ja selles soovitati selle kohaldamiseks nõuda tagasi OLAFi esimese aruande kohaselt eeskirjadevastaselt tehtud maksed. Bulgaaria Vabariik esitas selle kutse kohta oma seisukohad 22. mai 2018. aasta kirjas. Ta teatas komisjonile sõnaselgelt, et tal ei ole kavas vaidlusaluseid makseid viivitamata tagasi nõuda, viidates sellega seoses asjaolule, et tema enda pädevad uurimisorganid ei ole selles küsimuses algatatud esialgses menetluses veel otsust teinud. Ta jäi oma seisukoha juurde kogu ülejäänud kontrollimise ja heakskiitmise menetluse kestel kuni selle lõpuni. Komisjon edastas 3. septembri 2018. aasta kirjaga hagejale OLAFi teise aruande, mis käsitles [konfidentsiaalne] toime pandud eeskirjade eiramisi.

40 Komisjon teatas 12. augusti 2020. aasta lõplikus arvamuses Bulgaaria Vabariigile, et ta jääb ametlikus teatises juba väljendatud seisukoha juurde, mille kohaselt tuleb Bulgaaria Vabariigile määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 punktide a ja c alusel määrata finantskorrektsioon makseasutuse hooletuse tõttu vaidlusaluste maksete saajatelt tagasinõudmisel ning kõnealuste summade võlgnike registrisse kandmisel määruse artikli 54 lõikes 1 ette nähtud tähtaja jooksul. Vaidlustatud otsuses on kõigepealt üldiselt märgitud, et see on vastu võetud eelkõige määruse nr 1306/2013 artikli 52 alusel. Mis puudutab täpsemalt Bulgaaria Vabariigile määratud finantskorrektsiooni, siis märgiti veel, et see tulenes aastatel 2010–2017 läbi viidud edendamistegevuse rahastuse tagasi nõudmata jätmisest.

41 Eeltoodut arvestades tuleb tõdeda, et nagu nähtub eespool punktidest 38–40, kattuvad vaidlusaluse finantskorrektsiooni põhjendused, nagu need on esitatud kokkuvõtvas aruandes ja vaidlustatud otsuses, üksnes osaliselt nendega, millega põhjendati vaidlusaluse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse algatamist, nagu komisjon oli neid järelduste teatises selgitanud.

42 Nagu eespool punktis 39 kirjeldatud, kutsus komisjon siiski Bulgaaria Vabariiki teisele kahepoolsele kohtumisele. Teises kutses juhiti muu hulgas tähelepanu sellele, et teatud makseid võib pidada liidu vahenditest rahastamiseks kõlbmatuks, ning soovitati esiteks mitte teha uusi väljamakseid, mis toovad kõnealusele fondile kaasa riski, ja teiseks nõuda maksete saajatelt vastavalt määruse nr 1306/2013 artiklile 54 tagasi eeskirjadevastaselt tehtud maksed. Lisaks sellele sisaldas teine kutse kahepoolsele kohtumisele esiteks viidet rakendusmääruse nr 908/2014 artiklile 34, teiseks eeskirjade eiramiste täpset kindlaksmääramist, mis selles etapis võivad õigustada finantskorrektsiooni, ja kolmandaks viidet parandusmeetmetele, mida tuleks kaaluda. Seetõttu võib sellist kutset sisuliselt pidada Bulgaaria Vabariigile 4. jaanuaril 2017 edastatud järelduste teatist muutvaks.

43 Sellega seoses tuleb ka märkida, et komisjon sai alles selles etapis, pärast talle edastatud OLAFi esimese aruandega tutvumist, kindlalt otsustada, kas on vaja algatada tagasinõudmise menetlus vastavalt määruse nr 1306/2013 artiklis 54 sätestatule.

44 Lisaks nähtub toimikust, et Bulgaaria Vabariigil oli võimalik esitada oma seisukoht kõigi probleemide kohta, mida komisjon käsitles teises kutses kahepoolsele kohtumisele, muu hulgas vaidlusaluste maksete tagasinõudmise ja määruse nr 1306/2013 artikli 54 kohaldamise kohta. Niisiis sai Bulgaaria Vabariik esitada selle kohta oma seisukohad kõigepealt 22. mai 2018. aasta kirjas ja seega enne teise kahepoolse kohtumise korraldamist, nagu on ette nähtud rakendusmääruse nr 908/2014 artiklis 34, ning seejärel teisel kahepoolsel kohtumisel ning kontrollimise ja heakskiitmise menetluse järgmistes etappides.

45 Pealegi andis Bulgaaria Vabariik alles eespool punktis 44 kirjeldatud teabevahetuse etapis sõnaselgelt komisjonile teada, et ta ei kavatse selles etapis võtta tagasinõudmismeetmeid, põhjendades seda sellega, et tema enda pädevad uurimisorganid ei ole veel teinud selles küsimuses algatatud esialgses menetluses otsust. Kuna komisjonile oli esitatud selline keeldumine, siis oli ta juba teisest kahepoolsest kohtumisest alates andnud Bulgaaria Vabariigile teada, et ta ootab temalt tagasinõudmismenetluse algatamist, ning kohustanud teda teavitama selle parandusmeetme elluviimisest. Bulgaaria Vabariik teatas komisjonile veel, et ta viib järgmistel nädalatel lõpule kõnealuste summade kandmise määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikes 1 ette nähtud võlgnike registrisse.

46 Eeltoodut arvestades tuleb märkida, et kuna komisjon oli saanud Bulgaaria Vabariigi keeldumise täita osa kavandatavatest parandusmeetmetest ehk nõuda võimalikult kiiresti tagasi vaidlusalused summad, siis tuletas ta 1. märtsil 2019 edastatud lisateabe taotluses Bulgaaria Vabariigile meelde nõudeid, mis tulenevad määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikest 1. Sellega seoses rõhutas komisjon eelkõige, et Bulgaaria Vabariik pidi nõudma alusetult makstud summade tagasimaksmist nende saajatelt 18 kuu jooksul pärast seda, kui olid kätte toimetatud OLAFi lõpparuanded mõlemas uurimises. Lisaks ei tekitanud viide määruse nr 1306/2013 artiklile 54 mingit kahtlust, et kui seda tähtaega ei järgita, võidakse määrata finantskorrektsioon.

47 Samas ei ole pooled vaidlustanud seda, et Bulgaaria Vabariigil oli võimalik esitada oma seisukoht komisjoni poolt määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikele 1 antud tõlgenduse kohta, muu hulgas selle tähtaja alguse kohta, mida tuli käesolevas asjas järgida, et alustada maksete saajatelt vaidlusaluste maksete tagasinõudmist. Nimelt väljendas Bulgaaria Vabariik oma 24. aprilli 2019. aasta kirjas sõnaselgelt vastuseisu sellele tõlgendusele, kuid ei väitnud siiski, et vaidlusaluste maksete tagasinõudmise menetlust ei ole võimalik algatada. Pealegi teadis lepitusorgan kõigist neist vaidlustest, nagu nähtub viimase poolt lepitusaruandes esitatud asjaolude kokkuvõttest.

48 Sellega seoses ei saa Bulgaaria Vabariik väita, et tal ei olnud võimalik aru saada, et talle võidakse määrata finantskorrektsioon, kui ta ei algata määruse nr 1306/2013 artikli 54 alusel maksete saajalt vaidlusaluste maksete tagasinõudmise menetlust.

49 Lisaks olgu märgitud, et kuna komisjoni seisukoht vaidlusaluste maksete tagasinõudmise vajalikkuse kohta tehti Bulgaaria Vabariigile teatavaks enne teist kahepoolset kohtumist ja kuna kõiki küsimusi, mis puudutavad määruse nr 1306/2013 artikli 54 kohaldamist käesolevas asjas, arutati kogu kontrollimise ja heakskiitmise menetluse kestel, sealhulgas lepitusorganis, ei saa asuda seisukohale, et rikutud on Bulgaaria Vabariigi menetlusõigusi, kaitseõigusi, lojaalse koostöö põhimõtet, võistlevuse põhimõtet ja hea halduse põhimõtet.

50 Seda järeldust ei sea kahtluse alla Bulgaaria Vabariigi argumendid, millest nähtub esiteks, et komisjon ei toonud kordagi esile eeskirjade eiramisi Bulgaaria Vabariigi kehtestatud haldus- ja kontrollisüsteemis ega puudujääke makseasutuse hilisemates kontrollides, ning teiseks, et komisjoni etteheited, mis olid vaidlustatud otsuse aluseks, esitati niivõrd hilja, et tal ei olnud võimalik oma tegevust vastavalt kohandada.

51 Mis puudutab esimest argumenti, siis ei avalda see mõju vaidlustatud otsuse õiguspärasuse hindamisele, kuna see otsus ei põhine mitte Bulgaaria Vabariigi kehtestatud haldus- ja kontrollisüsteemi väidetavatel puudustel, vaid sellel, et Bulgaaria Vabariik ei nõudnud määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul maksete saajatelt tagasi vaidlusaluste makseid.

52 Teise argumendi puhul tuleb esiteks tõdeda, et põhjendatud ei ole kinnitus, et komisjon oleks võinud esitada oma etteheited varem. Teiseks tuleb märkida osas, milles Bulgaaria Vabariik väidab, et 1. märtsil 2019 edastatud kiri saabus liiga hilja – mis ei võimaldanud tal võtta vajalikke meetmeid, kuna [konfidentsiaalne] puudutavate maksete tagasinõudmiseks ette nähtud 18kuuline tähtaeg oli juba peaaegu läbi, sest see oli [konfidentsiaalne] võlgnevuste puhul kestnud juba üle kuue kuu –, et see väide kattub hagi kolmanda väite raames esitatud argumentidega. Seega tuleb seda hinnata koos nimetatud väitega.

53 Lisaks, mis puudutab Bulgaaria Vabariigi väidet, et komisjoni kiri, mille ta sai kätte 12. mail 2022, võib toetada eeldusi, mida ta kaitseb käesolevas kohtuasjas, siis tuleb märkida, et Bulgaaria Vabariik ei ole selgitanud, milliste eelduste suhtes peaks selline järeldus konkreetselt kehtima, ning see ei nähtu ka selle kirja sõnastusest.

54 Seega tuleb esimene väide tervikuna tagasi lükata.

Teine väide, et on rikutud põhjendamiskohustust

55 Bulgaaria Vabariigi väite sisu kohaselt on vaidlustatud otsus ebapiisavalt põhjendatud. Sellega seoses viitab ta teatavatele esimese väite raames esitatud kaalutlustele, mis tema arvates on asjakohased ka selle tõendamisel, et vaidlustatud otsus on ebapiisavalt põhjendatud. Lisaks meenutab ta, et alles teisele kahepoolsele kohtumisele kutsumise etapis viitas komisjon esimest korda määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikele 1, ja lisab, et komisjon ei esitanud märkusi seisukoha kohta, mille makseasutus oli esitanud sellele kutsele antud vastuses ja mille kohaselt oleks OLAFi esimest lõpparuannet silmas pidades tulnud jagada [konfidentsiaalne] tegevuse finantstagajärjed tema ja liidu vahel. Lisaks väidab ta, et kuigi komisjon möönis, et OLAFi lõpparuannetes kirjeldatud asjaolud kujutasid endast Bulgaaria karistusseadustiku kohaselt süütegusid, piirdus komisjon viitamisega omaenese tõlgendusele määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 1 kohta ja vajadusele algatada haldusmenetlus maksete saajate kandmiseks võlgnike nimekirja ja eeskirjade vastaselt saadud maksete tagasinõudmiseks. Repliigi esitamisel väitis Bulgaaria Vabariik, et vaidlustatud otsuse väljatöötamise menetlus, mida ta kirjeldas esimeses väites, ei võimaldanud tal mõista selle põhjendusi. Sellega seoses väidab ta, et komisjon oleks pidanud algatama uue kontrollimise ja heakskiitmise menetluse, tuginedes asjakohastele põhjendustele, millele ta käesolevas asjas viitas alles vaidlusaluse menetluse käigus.

56 Komisjon ei nõustu nende argumentidega.

57 Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et ELTL artikliga 296 nõutav põhjendus peab vastama asjaomase akti olemusele ning sellest peab selgelt ja üheselt selguma akti andnud institutsiooni arutluskäik, mis võimaldab huvitatud isikutel mõista võetud meetme põhjuseid ja pädeval kohtul teha kontrolli (vt 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Madalmaad *vs.* komisjon, C-159/01, EU:C:2004:246, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).

58 Eelkõige on kaitseõiguste tagamise põhimõtte juurde kuuluva huve kahjustava akti põhjendamise kohustuse eesmärk esiteks anda huvitatud isikule piisavalt teavet, et aru saada, kas akt on põhjendatud või kas selle puhul esineb mõni viga, mis võimaldab akti kehtivuse liidu kohtus vaidlustada, ja teiseks võimaldada liidu kohtul kontrollida selle akti õiguspärasust (vt 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsus Rumeenia *vs.* komisjon, T-145/15, EU:T:2017:86, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

59 Samas ei ole nõutud, et põhjendus täpsustaks kõiki erinevaid asjakohaseid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid. Nimelt tuleb küsimust, kas otsuse põhjendused vastavad eespool punktides 39 ja 40 korratud nõuetele, hinnata mitte ainult selle sõnastust, vaid ka konteksti ja kõiki asjaomast valdkonda reguleerivaid õigusnorme silmas pidades (vt 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsus Rumeenia *vs.* komisjon, T-145/15, EU:T:2017:86, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

60 Samuti tuleb meelde tuletada, et komisjoni otsused asjaomase fondi raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise kohta võetakse vastu kokkuvõtva aruande ning komisjoni ja asjaomase liikmesriigi vahelise kirjavahetuse alusel (vt selle kohta 14. märtsi 2002. aasta kohtuotsus Madalmaad *vs.* komisjon, C-132/99, EU:C:2002:168, punkt 39). Neil asjaoludel tuleb otsuse põhjendusi, millega keeldutakse osa deklareeritud kulude kandmisest fondi kuludesse, lugeda piisavaks, kui riik, kellele otsus on suunatud, oli tihedalt seotud selle otsuse väljatöötamise menetlusega ja kui talle olid teada põhjused, mille tõttu komisjon keeldus vaidlusalust summat fondi kuludesse kandmast (vt selle kohta 20. septembri 2001. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-263/98, EU:C:2001:455, punkt 98, ja 17. mai 2013. aasta kohtuotsus Kreeka *vs.* komisjon, T-294/11, ei avaldata, EU:T:2013:261, punkt 94).

61 Esiteks, mis puudutab Bulgaaria Vabariigi väidet, et komisjon viitas määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikele 1 alles teisele kahepoolsele kohtumisele kutsumise etapis, siis piisab, kui märkida, nagu on märgitud eespool punktides 38–40, et Bulgaaria Vabariik oli kaasatud vaidlustatud otsuse väljatöötamise menetlusse ning nagu nähtub hagi esimese väite analüüsist, arutasid pooled korduvalt vaidlusaluste summade tagasinõudmise küsimust seoses määruse nr 1306/2008 artikliga 54.

62 Järelikult ei saa Bulgaaria Vabariik väita, et teda ei teavitatud põhjustest, miks komisjon kavatses talle vaidlusaluse finantskorrektsiooni määrata, ega väita ka seda, et tal ei olnud võimalik vaidlustatud otsuse põhjendustest selles küsimuses aru saada.

63 Teiseks väidab Bulgaaria Vabariik, et komisjon ei vastanud märkusele, mis edastati talle vastuses teisele kutsele kahepoolsele kohtumisele ja mille kohaselt peaks liit temaga jagama vaidlusaluste eeskirjade eiramise rahalisi tagajärgi.

64 Sellega seoses piisab, kui märkida, et komisjon vastas sellele märkusele sõnaselgelt ametlikus teatises, mille ta edastas 19. novembril 2019 vastavalt rakendusmääruse nr 908/2014 artikli 34 lõikele 3, ning et see argument ei ole seega faktiliselt õige.

65 Kolmandaks väidab Bulgaaria Vabariik, et komisjon ei toonud esile, milliseid liidu õigusest tulenevaid konkreetseid eeskirju [konfidentsiaalne] ja [konfidentsiaalne] väidetavalt rikkusid ning millele ta oleks võinud tugineda vaidlusaluste summade sissenõudmisel.

66 Kõigest eeltoodust tuleneb siiski, et komisjoni järeldused kontrollimise ja heakskiitmise menetluse erinevates etappides põhinesid eelkõige uurimise vahearuannetel ja OLAFi lõpparuannetel. Need sisaldasid OLAFi tuvastatud eeskirjade eiramiste üksikasjalikke analüüse. Teise kahepoolse kohtumise protokollist nähtub aga, et sisuliselt möönis Bulgaaria Vabariik, et OLAFi esitatud tõendid olid väga tõsised ja tõendasid, et üheksa asjaomase edendamisprogrammi raames kantud kuludega kaasneb kõnealusele fondile risk. Seetõttu ei saa Bulgaaria Vabariik väita, et ta ei teadnud, et need maksed tuleb tagasi nõuda, kuna need ei olnud kooskõlas liidu õiguse erisätetega, mis on muu hulgas sätestatud määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikes 1.

67 Neljandaks, Bulgaaria Vabariigi väite osas, milles ta viitab oma menetlusdokumentide osadele, mida on kirjeldatud hagi esimeses väites ja mis tema arvates on asjakohased ka ELTL artikli 296 rikkumise tõendamiseks, piisab märkimisest, et Bulgaaria ei ole esitanud ühtegi argumenti, mis selgitaks, miks see on nii.

68 Lisaks nähtub kõigist eeltoodud hinnangutest ning väidetest ja argumentidest, mis Bulgaaria Vabariik oma hagi põhjendamiseks esitas, et vaidlustatud otsuse põhjendused võimaldasid tal aru saada, miks määrati vaidlusalune finantskorrektsioon, ning see võimaldab ka Üldkohtul kontrollida.

69 Järelikult tuleb teine väide tagasi lükata.

Kolmas väide, et määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõiget 1 on tõlgendatud vääralt

70 Bulgaaria Vabariigi väitel komisjon eksis, kui ta leidis, et määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikes 1 ette nähtud 18kuuline tähtaeg, mille jooksul makseasutus võib maksete saajatelt nõuda alusetult makstud summade tagastamist, hakkas kulgema alates hetkest, kui asjaomane liikmesriik sai OLAFi lõpparuanded kätte. Ta leiab nimelt, et kui menetlus on algatatud määruse nr 1306/2013 artikli 52 alusel, siis tuleneb sellest nõue, et rahastamisest keeldumise otsus tehakse, järgides rakendusmääruse nr 908/2014 artiklis 34 ette nähtud erinevaid etappe. Ta väidab, et kui OLAF edastas oma lõpparuanded, ei olnud komisjon oma lõplikku järeldust nimetatud määruse artikli 34 lõike 4 kohaselt veel esitanud. Lisaks märgib ta, et käesoleval juhul ei vastanud OLAFi lõpparuannetes esitatud summad summadele, mis vaidlustatud otsusega liidu rahastamisest välja jäeti.

71 Bulgaaria Vabariik järeldab eeltoodust, et haldusmenetluses vahetatud erinevaid dokumente saab käsitada üksnes vaidlustatud otsust ettevalmistavate dokumentidena ning neid ei saa pidada kontrolliaruandeks või sarnaseks dokumendiks määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 1 tähenduses. Seetõttu leiab ta, et nimetatud artiklit tuleb tõlgendada nii, et käesoleval juhul tuleb vaidlustatud otsuse kättetoimetamise ajaks pidada sellise kontrolliaruande või sarnase dokumendi kättesaamist. Lisaks, tuginedes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määrusele (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999 (ELT 2013, L 248, lk 1), täpsustab ta, et OLAFi lõpparuannete ja soovituste edastamine liikmesriikide ametiasutustele ei tekita kohustusi seoses nende asutuste võetavate meetmetega. Ta järeldab sellest, et need aruanded ei saa viia

automaatselt haldus- või kohtumenetluse algatamiseni ega selliste liidu aktide nagu vaidlustatud otsus vastuvõtmiseni. Lõpuks lisab ta, et komisjoni antud tõlgenduse kohta ei ole suunistes või asjakohastes õigusaktides mingit teavet.

72 Komisjon ei nõustu nende argumentidega.

73 Määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikes 1 on sätestatud, et „[i]ga eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu alusetult tehtud makse puhul taotlevad liikmesriigid selle tagasinõudmist toetusesaajalt 18 kuu jooksul pärast seda, kui eeskirjade eiramist kinnitav kontrolliaruanne või sarnane dokument on heaks kiidetud ja, kui see on asjakohane, makseasutuse või tagasinõudmise eest vastutava asutuse poolt kätte saadud“.

74 Bulgaaria Vabariik väidab, et käesoleval juhul saab vaidlustatud otsuse kättetoimetamiseks pidada üksnes kontrolliaruande või sarnase dokumendi kättesaamise aega, kuna määruse nr 1306/2013 artikleid 52 ja 54 tuleb tõlgendada koos.

75 Esiteks, vastavalt määruse nr 1306/2013 artiklile 52, mida täiendab rakendusmääruse nr 908/2014 artikkel 34, lõpeb kontrollimise ja heakskiitmise menetlus aga komisjoni poolt nende rakendusaktide vastuvõtmisega, millega määratakse kindlaks liidu rahastamisest väljajäetavad summad.

76 Kui seadusandja oleks soovinud määrata selle 18kuulise tähtaja alguseks, mille jooksul liikmesriigid nõuavad alusetult makstud summad tagasi nende saajatelt, määruse nr 1306/2013 artiklis 52 ette nähtud kontrollimise ja heakskiitmise menetluse ametliku lõpetamise hetke, siis oleks ta sõnaselgelt viidanud eespool punktis 74 nimetatud rakendusaktidele. Lisaks ei ole ta viidanud kontrolliaruandele või muudele sarnastele dokumentidele, kuna nende kahe mõiste kasutamine lubab arvata, et tegemist võib olla erinevat laadi dokumentidega, samas kui vastavuskontrolli menetluse saab lõpetada üksnes otsusega.

77 Teiseks ei saa nõustuda Bulgaaria Vabariigi väitega, et OLAFi lõpparuandeid ei saa samastada määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikes 1 nimetatud kontrolliaruannete või sarnaste dokumentidega, kuna need ei võimalda lõplikult kindlaks määrata summasid, mis tuleb liidu rahastamisest välja jätta.

78 Tegelikult põhineb Bulgaaria Vabariigi tõlgendus kõnealuse sätte vääral tõlgendusel, millest nähtub selgelt, et kontrolliaruande või sarnase dokumendi eesmärk ei ole määrata kindlaks nende kulude summa, mis tuleb liidu rahastamisest välja jätta, vaid hoopis viidata eeskirjade eiramise esinemisele.

79 Kolmandaks leiab Bulgaaria Vabariik määrusele nr 883/2013 tuginedes, et kuna OLAFi lõpparuanded ei saa automaatselt kaasa tuua riigisisese haldus- või kohtumenetluse algatamist, siis ei saa neid ka pidada kontrolliaruanneteks või sarnasteks dokumentideks määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 1 tähenduses.

80 Ent vastavuskontrolli menetluses ei sõltu selle akti kindlaksmääramine, mis on alus asjaomase liikmesriigi kohustusele nõuda alusetult makstud summad tagasi nende saajatelt, mitte määruse nr 883/2013, vaid määruse nr 1306/2013 tõlgendamisest. Teisisõnu ei mõjuta asjaolu, et määruse nr 883/2013 artiklist 11 ja 21. juuni 2017. aasta kohtumäärusest Inox Mare *vs.* komisjon (T-289/16, EU:T:2017:414) tuleneb sisuliselt, et liikmesriikide pädevad asutused otsustavad,

milliseid meetmeid tuleb võtta uurimises, mille lõpuleviimist tõendab OLAFi lõpparuande esitamine, kuidagi seda, et sellist lõpparuannet võib käsitada kontrolliaruandena või sarnase dokumendina määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 1 tähenduses.

81 Nimelt ei tulene lõpparuandes tuvastatud eeskirjade eiramisega seotud maksete tagasinõudmise kohustus mitte määrusest nr 883/2013, vaid määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikest 1, milles on ette nähtud, et kui asjaomasele liikmesriigile on sellisest eiramisest teatatud, siis on liikmesriigil nende maksete saajatelt tagasinõudmiseks 18 kuud aega.

82 Järelikult tuleb kolmas väide tervikuna tagasi lükata.

Neljas väide, mis puudutab komisjoni hindamisviga, kui ta asus seisukohale, et makseasutus ei tegutsenud nõutava hoolsusega ning on toiminud hooletult

83 Bulgaaria Vabariik väidab, et liidu õigus teeb vahet mõistetel „eeskirjade eiramine“ ja „pettus“. Ta rõhutab sellega seoses, et liikmesriikidel on kohaldatavate karistuste osas valikuvabadus. Ta leiab, et komisjon ei hinnanud käesoleva juhtumi asjaolusid seoses makseasutuste tegevusega Bulgaaria õigusaktide alusel ning et seega eeldati hooletuse esinemist. Täpsemalt väidab ta, et makseasutus täitis oma kohustused, kui ta vaidlustas omaenda riigi esimese astme kohtute otsused, millega olid tühistatud maksete peatamise otsused, ning et tema ametiasutused olid igal juhul esitanud kogu nõutud teabe kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus.

84 Mis puudutab täpsemalt võlgade sissenõudmist, siis kinnitab ta, et tsiviilhagi esitamine võimaldab kulude tagasimaksmise puhul vastutusele võtta mitte ainult maksete saajad, vaid ka füüsilised isikud, kelle vastu on algatatud menetlus, samas kui haldusmenetluses ei ole sellist võimalust makseasutusele antud. Kui riik esitab kriminaalmenetluses tsiviilhagi, siis on tal võimalik tutvuda ka eeluurimise käigus kogutud tõenditega. Ta lisab, et kohtupraktikast tulenevalt kujutab riigi võimalus esitada kriminaalmenetluses tsiviilhagi endast iseseisvat menetluslikku vahendit, et kaitsta õigusi ja õigustatud huve juhul, kui rikutakse üldist keeldu mitte kahjustada kolmandaid isikuid, ning et see ei konkureeri maksualases erimenetluses ette nähtud menetlusega, kuna üks ei asenda teist.

85 Lisaks toob Bulgaaria Vabariik haldusmeetme võtmise kohta esile, et Bulgaaria halduskohtud tühistasid makseasutuse korraldused peatada maksed. Ta rõhutab, et makseasutus ei jätkanud siiski maksenõuete läbivaatamise menetlust, mille tõttu üks maksete saaja esitas hagi kohtuotsuse täitmata jätmise peale. Seetõttu määrati makseasutuse presidendile trahv ning samuti rahuldati tühistamishagi, milles paluti tühistada makseasutuse vaikimisi tehtud otsus jätta rahuldamata taotlus jätkata peatatud maksenõuete läbivaatamise menetlust. Seetõttu leiab ta, et kõigi konkreetse programmi raames makstud summade täies ulatuses tagasinõudmiseks oleks OLAFi aruannetes nimetatud maksete peatamise põhjuste alusel riigi nõuet tuvastava maksuotsuse tegemine olnud selles etapis määratud ebaõnnestumisele. Ta toob esile, et kõnealusel juhul OLAFi aruannete andmeid analüüsiti ja nende alusel võeti meetmeid. Lisaks väidab ta, et Bulgaaria menetluseeskirjad kehtestavad kohustuse peatada haldusmenetlus või kohtumenetlus juhul, kui avastatakse rikkumine, mille tuvastamine mõjutab selle menetluse tulemust, ning OLAF ei ole siiani teatanud, milliseid puudusi kehtestatud kontrollisüsteemis pädevatele ametiasutustele ette heidetakse.

86 Komisjon ei nõustu nende argumentidega.

87 Kõigepealt tuleb korrata, et määruse nr 1306/2013 artikli 58 lõike 1 punktis e on sätestatud, et liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada liidu finantshuvide tõhus kaitse, ja eelkõige selleks, et nõuda tagasi eeskirjade eiramise või hooletuse tagajärjel kaotatud summad. Lisaks peavad nad võtma vajalikud meetmed, et vajaduse korral algatada tagasinõudmiseks vajalikud kohtumenetlused (30. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-587/17 P, EU:C:2019:75, punkt 66).

88 Määruse nr 1306/2013 artikli 58 lõige 1, mis kohustab liikmesriike tagama liidu finantshuvide kaitse ja tagasi nõudma alusetult makstud summad, väljendab ELL artikli 4 lõikes 3 ette nähtud üldist hoolsuskohustust ühise põllumajanduspoliitika rahastamisel. See kohustus, mis kehtib kogu nende summade tagasinõudmise menetluse ajal, tähendab, et liikmesriigi ametiasutused korraldavad tagasinõudmise kiiresti ja õigel ajal ning kasutavad nende käsutuses olevaid kontrolli- ja tagasinõudmise vahendeid, et tagada liidu huvide kaitse (30. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-587/17 P, EU:C:2019:75, punkt 67). Nimelt tekib pärast teatud aja möödumist oht, et alusetult makstud summade tagasinõudmine muutub teatud asjaolude, eeskätt näiteks tegevuse lõpetamise või raamatupidamisdokumentide kaotsimineku tõttu keeruliseks või võimatuks (30. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Portugal *vs.* komisjon, T-292/18, EU:T:2020:18, punkt 65).

89 Nendes sätetes ei ole siiski täpsustatud, milliseid konkreetseid meetmeid tuleb selleks võtta, eelkõige milliseid kohtumenetlusi tuleb algatada nimetatud summade tagasinõudmiseks (30. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-587/17 P, EU:C:2019:75, punkt 68).

90 Seega on liikmesriigi ametiasutuste ülesanne valida hoolsuskohustust järgides õiguskaitsevahendid, mida nad peavad kõige sobivamaks asjaomaste summade tagasinõudmiseks konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades (30. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-587/17 P, EU:C:2019:75, punkt 70).

91 Käesolevas asjas tuleb esiteks kindlaks teha, kas Bulgaaria Vabariigi makseasutus rikkus talle pandud hoolsuskohustust, kui ta ei teinud määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikes 1 ette nähtud tähtaja jooksul haldustoiminguid nende summade tagasinõudmiseks, mille kohta OLAF oli leidnud, et need olid kõnealuse kaheksa programmi raames alusetult makstud. Teiseks tuleb hinnata, kas Bulgaaria Vabariik toimis hooletult sama määruse artikli 54 lõike 5 punkti c tähenduses, kui ta teatas komisjonile kontrollimise ja heakskiitmise menetluse ajal, et kuni seal käimas oleva kriminaaluurimise lõpetamiseni ei võta makseasutus ka asjaomase üheksanda programmi suhtes mingeid meetmeid.

92 Nagu nähtub muu hulgas lõplikust arvamusest, määrati Bulgaaria Vabariigile vaidlustatud finantskorrektsioon põhjusel, et Bulgaaria makseasutus toimis hooletult, kui ta ei nõudnud määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 punktides a ja c ette nähtud tähtaegade jooksul maksete saajatelt vaidlusaluseid makseid tagasi.

93 Ent Bulgaaria Vabariik väidab sisuliselt, et makseasutus ei saanud nendest tähtaegadest kinni pidada, sest kuna tegemist oli pettusega, olid algatatud kriminaalmenetlused ja need ei võimaldanud tal samal ajal algatada asjaomaste maksete tagasinõudmise menetlust. Seega kinnitab ta, et tagasinõudmiseks tuli oodata nende menetluste lõpuleviimist.

94 Sellega seoses tuleb tõdeda, et esiteks tuleneb kohtupraktikast, et kuigi liidu liikmesriikide ülesanne on valida sobivad vahendid tagamaks kontrolli tõhusus ja alusetult makstud abi kiire tagasinõudmine, ei tähenda kriminaalmenetluse algatamine siiski tingimata seda, et pädevad

asutused võivad samal ajal jätta võtmata kõik muud meetmed, mille eesmärk on kui mitte alusetult makstud summa tagasinõudmine, siis vähemalt asjaomasest fondist alusetult tehtud makse sissenõutavuse tagamine (vt selle kohta 10. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Kreeka *vs.* komisjon, T-158/09, ei avaldata, EU:T:2012:530, punkt 83), ja teiseks tuleneb kohtupraktikast sisuliselt, et asjasse puutuva ettevõtja algatatud haldus- või kohtumenetluste pikale kestusele ei saa viidata põhjendamaks pädeva ametiasutuse poolt hoolsuskohustuse, mis nõuab, et liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada liidu finantshuvide tõhus kaitse ja tagasi nõuda eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu kaotatud summad, rikkumist (30. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Portugal *vs.* komisjon, T-292/18, EU:T:2020:18, punkt 66).

95 Samas ei ole käesoleval juhul, nagu kinnitati kohtuistungil, vaidlust küsimuses, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmise päeval ei olnud Bulgaaria Vabariik võtnud vaidlusaluste maksete tagasinõudmiseks ühtegi tsiviil- või haldusmeedet. Niisiis oli ainus sel ajal algatatud menetlus kriminaalmenetlus, mis oli eeluurimise, mitte kohtumenetluse etapis. Lisaks oli makseasutuse ettekirjutuste – mille kohta Bulgaaria Vabariik väidab, et need tühistati tema enda kohtute poolt – eesmärk peatada maksed OLAFi lõpparuannetes tuvastatud pettustega seotud programmidele, mitte juba makstud summade tagasinõudmine.

96 Lisaks ei saa nõustuda Bulgaaria Vabariigi kinnitusega, et ta otsustas sellised meetmed sel ajal võtmata jätta, kuna oli võimalik, et makseasutuse võetud meetmed tühistatakse, ning et need osutuvad seega ebatõhusaks ja kulukaks.

97 Nimelt, nagu on tõdetud eespool punktis 95, puudutasid makseasutuse ettekirjutused, mille Bulgaaria kohtud olid tühistanud, maksete peatamist nendes edendamisprogrammides, mille puhul oli OLAFi lõpparuannetes tuvastatud, et nendega kaasnes risk, mitte vaidlusaluste maksete tagasinõudmist.

98 Sellega seoses nähtub toimikust, et kõiki makseasutuse asjaomaseid ettekirjutusi Bulgaaria Vabariigi kohtutes ei vaidlustatud. Järelikult ei viita miski sellele, et kui oleks võetud meetmed vaidlusaluste maksete tagasinõudmiseks, oleks samades kohtutes esitatud kõigi nende meetmete tühistamise nõue. Samamoodi võib oletada, et Bulgaaria kohtud oleks võinud need tühistada.

99 Sellega seoses tuleb ka rõhutada, et määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 2 teise lõigu kohaselt oleks Bulgaaria Vabariik juhul, kui ta oleks võtnud haldusmeetmed asjaomaste summade tagasinõudmiseks ja samal ajal oleks Bulgaaria kohtud otsustanud, et eeskirjade eiramist ei ole toimunud, saanud sellega seoses kantud finantskoormuse deklareerida kõnealuse fondi kuluna.

100 Kolmandaks tuleb veel tõdeda, et Bulgaaria Vabariik ei ole andnud mingit teavet alustatud menetluste võimaliku lõppemise tähtaegade kohta.

101 Kõike eeltoodut arvestades tuleb neljas väide tervikuna tagasi lükata.

Viies väide, et on rikutud määruse nr 1306/2013 artiklit 54 ja proportsionaalsuse põhimõtet

102 Bulgaaria Vabariik märgib, et komisjon ei tuvastanud ühtegi eeskirjade eiramist, kui ta kontrollis erinevaid edendamisprogramme, mille puhul vaidlusaluseid makseid peeti asjaomase fondi jaoks riskiks. Lisaks väidab ta, et määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikest 2 tuleneb, et alusetult makstud summade tagasinõudmata jätmisest tulenev rahaline koormus tuleb jaotada võrdselt liidu ja asjaomase liikmesriigi vahel. Ta lisab, et ei ole olemas selliseid vastavuskontrollieeskirju, mis käsitleksid eeskirjade eiramisi, mis ei ole seotud puudustega liikmesriikide haldus- ja

kontrollisüsteemis. Ta täpsustab, et liikmesriikide poolt EAGFi raames tehtavad maksed kaetakse liidu eelarvest. Seega leiab ta, et kuna liikmesriigid tegutsevad liidu nimel, peab liit kandma üksikisikute tegevusest tingitud kahju, kui liikmesriik on teinud kõik endast oleneva, et tagada EAGFist rahastatavate tehingute nõuetekohasus. Seetõttu leiab ta, et käesolevas asjas peab komisjoni tuvastatud eeskirjade eiramiste finantstagajärgede vastutust jagama liit ning et vaidlusaluste finantskorrektsioonide summa on seega ebaproportsionaalne.

103 Komisjon ei nõustu nende argumentidega.

104 Esiteks väidab Bulgaaria Vabariik sisuliselt, et ei ole olemas selliseid vastavuskontrollieeskirju, mis käsitleksid komisjoni tuvastatud eeskirjade eiramisi, mis ei ole seotud puudustega liikmesriikide haldus- ja kontrollisüsteemides.

105 Sellega seoses piisab, kui märkida, et määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikest 5 tuleneb, et komisjon võib, tingimusel et on järgitud artikli 52 lõikes 3 sätestatud menetlust, võtta vastu rakendusaktid liidu eelarvesse kantud summade liidu rahastamisest väljajätmise kohta kolmel juhul, mis ei ole tingimata seotud puudustega liikmesriikide haldus- ja kontrollisüsteemides.

106 Käesolevas asjas ei ole vaidlust küsimuses, et vaidlusalune finantskorrektsioon tehti kahe juhtumi alusel, nimelt määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõike 5 punktis a kirjeldatud olukorras, kui alusetult makstud summasid ei nõuta tagasi selle määruse artikli 54 lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul, ja sama määruse artikli 54 lõike 5 punktis c ette nähtud olukorras, mis puudutab muu hulgas selliste summade tagasi nõudmata jätmist eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu.

107 Järelikult ei ole argument, et komisjoni poolt käesolevas asjas tuvastatud puudused pole seotud Bulgaaria Vabariigi juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevate puudustega, vaidlustatud otsuse õiguspärasuse hindamisel asjakohane ja tuleb sel põhjusel tagasi lükata.

108 Samuti tuleneb eeltoodust, et asjakohased ei ole ning tuleb samal põhjusel tagasi lükata Bulgaaria Vabariigi kaalutlused, millest lähtudes ta väidab, et ta ei ole rikkunud ühtegi kohustust, mis tulenevad nõukogu 17. detsembri 2007. aasta määrusest (EÜ) nr 3/2008 põllumajandussaaduste ja toodete teavitamis- ja müügiedendusmeetmete kohta siseturul ja kolmandates riikides (ELT 2008, L 3, lk 1) ning komisjoni 5. juuni 2008. aasta määrusest (EÜ) nr 501/2008, milles sätestatakse nõukogu määruse nr 3/2008 üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT 2008, L 147, lk 3), ning et „edendamisprogrammide“ kava viiakse ellu koos komisjoniga.

109 Teiseks tugineb Bulgaaria Vabariik määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikele 2, väites, et vaidlusaluseid kulusid puudutavast eeskirjade eiramisest tulenevat finantskoormust tuleb jagada komisjoniga.

110 Ent määruse nr 1306/2013 põhjendusest 37 nähtub, et „[t]eatavatel liikmesriigi poolsetel hooletuse juhtudel peaks olema õigustatud ka kogu summa tagasinõudmine asjaomaselt liikmesriigilt“.

111 Käesoleval juhul määras komisjon aga vaidlustatud finantskorrektsiooni, kuna ta leidis, et vaidlusaluste maksete tagasinõudmiseks meetmete võtmata jätmist tuleb käsitleda sellise hooletusena Bulgaaria Vabariigi poolt.

112 Lisaks tuleb tõdeda, et määruse nr 1306/2013 artikli 54 lõikes 2 on sätestatud juhud, mil EAGFist rahastatud kulusid puudutavatest eeskirjade eiramistest tuleneva finantskohustuse võib jagada asjaomase liikmesriigi ja komisjoni vahel. Nii on selles ette nähtud, et „[k]ui [alusetute maksete] tagasinõudmist ei ole toimunud nelja aasta jooksul alates tagasinõudmistaotluse kuupäevast või kaheksa aasta jooksul, kui tagasinõudmine toimub siseriikliku kohtu kaudu, kaetakse tagasinõudmata maksega seonduvad finantstagajärjed 50% ulatuses asjaomase liikmesriigi poolt ja 50% ulatuses liidu eelarvest“.

113 See säte ei ole aga käesoleval juhul kohaldatav, kuna Bulgaaria Vabariik ei esitanud ühtegi tagasinõudmistaotlust selle sätte tähenduses ning sellist taotlust ei ole esitatud ka tema riigisisestes kohtutes, mis on samuti vaidlusaluse finantskorrektsiooni põhjus.

114 Järelikult tuleb viies väide tervikuna tagasi lükata ja seega jätta hagi rahuldamata.

Kohtukulud

115 Vastavalt kodukorra artikli 134 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

116 Kuna Bulgaaria Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud vastavalt komisjoni nõudele välja mõista Bulgaaria Vabariigilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (esimene koda)

otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Bulgaaria Vabariigilt.

Kanninen Półtorak Stancu

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 8. märtsil 2023 Luxembourgis.

Allkirjad