



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

8 päivänä maaliskuuta 2023 *

Maataloustukirahasto ja maaseuturahasto – Rahoituksen ulkopuolelle jätetyt menot –
Bulgarialle aiheutuneet menot – Menekinedistämistoimet – OLAFin tutkintakertomus –
Sääntöjenmukaisuuden tarkastaminen – Perusteluvollisuus

Asiassa T-235/21,

Bulgarian tasavalta, asiamiehinään T. Mitova ja L. Zaharieva,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Koleva, J. Aquilina ja A. Sauka,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien päätösneuvotteluissa kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Kanninen sekä tuomarit
N. Póltorak (esittelevä tuomari) ja M. Stancu,

kirjaaja: hallintovirkamies G. Mitrev,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 27.9.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Bulgarian tasavalta vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle 17.2.2021 annetun komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2021/261 (EUVL 2021, L 59, s. 10; jäljempänä riidanalainen päätös), siltä osin kuin kyseinen päätös koskee eräitä Bulgarian tasavallan suorittamia menoja.

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

Asian tausta

Hallinnollinen menettely

- 2 Euroopan komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto (PO) pyysi 4.1.2017 päivätyllä kirjeellä Ares(2016) 6881454 Bulgarian tasavaltaa esittämään huomautuksensa Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksen INT/2016/101/BG yhteydessä toimittamista tiedoista (jäljempänä tiedonanto havainnoista). Tästä tutkimuksesta ilmeni, että Euroopan unionin varoista suoritettujen epäasianmukaisten maksujen taustalla oli petollista toimintaa. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ilmoitti näin ollen Bulgarian tasavallalle, että *[luottamuksellinen]*¹ toteuttamiin ohjelmiin liittyvien menojen hyväksyminen maataloustukirahastosta rahoitettaviksi menoiksi kyseenalaistettiin. Tämän vuoksi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto korosti tutkivansa mahdollisuutta jättää kyseiset menot unionin rahoituksen ulkopuolelle yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1200/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 549) 52 artiklan mukaisesti. Se suositteli myös, että Bulgarian viranomaiset keskeyttäisivät kaikkiin sellaisiin ohjelmiin ja liiketoimiin perustuvat maksut, joihin *[luottamuksellinen]* oli osallisena, koska niillä oli siihen riittävät syyt.
- 3 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto kutsui 2.5.2017 päivätyllä kirjeellä Ares(2017) 4323588 Bulgarian viranomaiset osallistumaan kahdenväliseen kokoukseen asetuksen N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta 6.8.2014 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti (EUVL 2014, L 255, s. 59) ja ilmoitti Bulgarian tasavallalle pitäytyvänsä kannassaan, jonka mukaan edellä 2 kohdassa mainittuihin menoihin liittyi OLAFin toteamusten mukaan vakavia sääntöjenvastaisuuksia. Se täsmensi, että se toimittaisi samalla tavoin kirjeitse OLAFin lopullisen kertomuksen julkaisemisen jälkeen lisätietoja eri vaiheista, joita noudatettaisiin käynnissä olevan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä. Lopuksi se korosti pitäytyvänsä mainittua kertomusta odottaessaan kannassaan, jonka mukaan kaikki *[luottamuksellinen]* toteuttamiin ohjelmiin liittyvät menot olivat vaarassa. Tämä ensimmäinen kahdenvälinen kokous pidettiin 12.7.2017.
- 4 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto toimitti 11.9.2017 päivätyllä kirjeellä Ares(2017) 4417644 Bulgarian tasavallalle 12.7.2017 pidetyn kahdenvälisen kokouksen pöytäkirjan ja esitti sille lisäkysymyksiä. Se ilmoitti sille myös, että ennen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn seuraaviin vaiheisiin siirtymistä oli syytä odottaa OLAFin lopullista kertomusta erityisesti sen selvittämiseksi, minkä suuruinen riski kyseiselle rahastolle todetuista puutteellisuuksista aiheutuu. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto päätti asetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 9 kohtaa soveltaen pidentää kolmella kuukaudella kyseisen asetuksen 34 artiklan 3 kohdassa säädettyä kuuden kuukauden määräaikaa, jonka kuluessa sen oli ilmoitettava tekemistään päätelmistä Bulgarian tasavallalle.

¹ Luottamukselliset tiedot salattu.

- 5 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto toimitti Bulgarian tasavallalle 19.1.2018 päivätyllä kirjeellä Ares(2018) 329836 OLAFin lopullisen kertomuksen, jonka viitenumero oli OF/2012/0565/B (jäljempänä OLAFin ensimmäinen kertomus). Se ilmoitti Bulgarian viranomaisille järjestävänsä niiden kanssa toisen kahdenvälisen kokouksen, jossa keskusteltaisiin kyseisestä kertomuksesta.
- 6 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto kutsui 7.5.2018 päivätyllä kirjeellä Ares(2018) 2319201 Bulgarian tasavallan toiseen kahdenväliseen kokoukseen keskustelemaan OLAFin ensimmäisestä kertomuksesta (jäljempänä kutsu toiseen kahdenväliseen kokoukseen). Se totesi myös pitäytyvänsä mainittua kertomusta analysoituaan kannassaan, jonka mukaan kaikki niihin menekinedistämishjelmiin liittyvät menot, joihin [luottamuksellinen] osallistui, olivat vaarassa. Tämän vuoksi se suositteli, että Bulgarian viranomaiset jättäisivät uusimatta maksut kaikkien niiden ohjelmien osalta, joihin [luottamuksellinen] osallistui, ja perisivät sääntöjenvastaiset maksut takaisin tuensaaajilta asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan mukaisesti. Mainittu toinen kahdenvälinen kokous pidettiin 23.5.2018.
- 7 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto toimitti 29.6.2018 päivätyllä kirjeellä Ares(2018) 3168772 toisen kahdenvälisen kokouksen pöytäkirjan Bulgarian tasavallalle. Se muistutti siinä myös, että kyseisen kokouksen kuluessa oli pyydetty lisätietoja.
- 8 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto toimitti 3.9.2018 päivätyllä kirjeellä Ares(2018) 451290 Bulgarian viranomaisille OLAFin kertomuksen, jonka viitenumero oli OF/2016/0390/B5 (jäljempänä OLAFin toinen kertomus). Mainittu kertomus koski sääntöjenvastaisuuksia, joihin [luottamuksellinen] oli syyllistynyt maataloustukirahastosta rahoitettujen menekinedistämishjelmien yhteydessä.
- 9 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto pyysi 1.3.2019 päivätyllä kirjeellä Ares(2019) 1300497 Bulgarian viranomaisia toimittamaan asetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti lisätietoja maataloustukirahastosta maksettaviin menoihin liittyvien määrien takaisinperinnästä yhdeksässä menekinedistämishjelmassa, joiden oli katsottu aiheuttavan vaaraa kyseiselle rahastolle, sekä ilmoittamaan vastaavat määrät velallisuusluettelossa asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan mukaisesti. Se totesi myös, että kyseisen artiklan mukaan [luottamuksellinen] toteuttamiin ohjelmiin liittyvien määrien takaisinperintäpyyntö oli esitettävä 18 kuukauden kuluessa ajankohdasta 19.1.2018 lukien, kun taas [luottamuksellinen] toteuttamaan ohjelmaan liittyvien määrien takaisinperintäpyyntö oli esitettävä 18 kuukauden kuluessa ajankohdasta 3.9.2018 lukien, toisin sanoen niinä kahtena ajankohtana, joista ensinmainittuna OLAFin ensimmäinen ja jälkimmäisenä toinen kertomus (jäljempänä yhteiseltä nimitykseltään OLAFin lopulliset kertomukset) oli lähetetty Bulgarian maksajavirastolle.
- 10 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto toimitti Bulgarian tasavallalle 19.11.2019 päivätyllä kirjeellä Ares(2019) 7043430 asetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukaisen tiedonannon (jäljempänä virallinen tiedonanto), jossa analysoitiin erityisesti Bulgarian viranomaisten 20.7.2018 päivätyssä kirjeessä nro 99-129, 21.9.2018 päivätyssä kirjeessä nro 99-162 ja 24.4.2019 päivätyssä kirjeessä nro 53-1-116 toimittamia tietoja. Siitä ilmeni, että se katsoi 29.5.2018 käydyn kahdenvälisen keskustelun ja Bulgarian tasavallan sille myöhemmin toimittamien lisätietojen sekä OLAFin loppukertomusten perusteella, että [luottamuksellinen] ja [luottamuksellinen] toteuttamien yhdeksän menekinedistämishjelman rahoitus ei ollut sovellettavien säännösten mukainen. Se katsoi lisäksi, että koska Bulgarian tasavalta ei ollut aloittanut takaisinperintä- ja rekisteröintimenettelyä maksajaviraston velallisuusluettelon,

Bulgarian tasavallan hallinto- ja valvontajärjestelmä ei ollut unionin oikeudessa asetettujen vaatimusten mukainen ja että kyseiselle rahastolle aiheutui tästä näin ollen vaaraa. Se ehdotti tämän vuoksi 7 656 848,97 euron suuruisen määrän jättämistä maataloustukirahaston rahoituksen ulkopuolelle.

- 11 Bulgarian tasavalta saattoi asian 18.12.2019 päivätyllä kirjeellä nro 99-170 sovitteluelimen käsiteltäväksi asetuksen N:o 908/2014 40 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Sovitteluelin antoi lausunnon 25.2.2020.
- 12 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto toimitti 12.8.2020 päivätyllä kirjeellä Ares(2020) 4231484 Bulgarian tasavallalle lopullisen lausuntonsa (jäljempänä lopullinen lausunto), jolla se ilmoitti Bulgarian tasavallalle pitäytyvänsä 19.11.2019 päivätyistä kirjeistä Ares(2019) 7043430 ilmenevässä kannassaan ja ehdotti sen vuoksi 7 656 848,97 euron suuruisen määrän jättämistä maataloustukirahaston rahoituksen ulkopuolelle.

Riidanalainen päätös

- 13 Komissio hyväksyi 17.2.2021 riidanalaisen päätöksen, jossa se sovelsi asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan nojalla kertaluonteista oikaisua jättämällä unionin rahoituksen ulkopuolelle tietyt menot, joita Bulgarian tasavallalle oli aiheutunut maataloustukirahaston ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) yhteisrahoituksen piiriin kuuluvista toimenpideohjelmista. Päätöksestä ilmeni, että tehtyjen tarkastusten, kahdenvälisten keskustelujen ja sovittelumenettelyn perusteella oli katsottava, että osa Bulgarian tasavallan ilmoittamista menoista ei täyttänyt maataloustukirahastosta rahoittamisen edellytyksiä, koska takaisinperintää ei ollut suoritettu.
- 14 Riidanalaisella päätöksellä jätettiin näin ollen unionin rahoituksen ulkopuolelle 7 656 848,97 euroa.

Asianosaisten vaatimukset

- 15 Bulgarian tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
 - kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin, kuin siinä on sovellettu Bulgarian tasavaltaan tutkimukseen INT/2016/101/BG liittyvää rahoitusoikaisua, jonka kokonaismäärä on 7 656 848,97 euroa
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 16 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
 - hylkää kanteen
 - velvoittaa Bulgarian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Sen todisteen tutkittavaksi ottaminen, joka esitettiin 26.9.2022

- 17 Bulgarian tasavalta toimitti 26.9.2022, eli suullista käsittelyä edeltävänä päivänä, uutena todisteena komission kirjeen, jolla komissio oli lähettänyt sille OLAFin kertomuksen, jonka Bulgarian tasavalta katsoi olevan samansisältöinen kuin käsiteltävässä asiassa esillä olevat OLAFin lopulliset kertomukset.
- 18 Bulgarian tasavalta väitti suullisessa käsittelyssä, ettei se ollut voinut esittää kyseistä todistetta menettelyn kirjallisessa vaiheessa, koska se oli saanut sen kirjallisen menettelyn päättymisen jälkeen eli 12.5.2022, mitä komissio ei kiistä.
- 19 Komissio katsoo, että todiste on jätettävä tutkimatta, koska se on esitetty liian myöhään.
- 20 Tässä kohdin on syytä huomauttaa, että unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 85 artiklan 3 kohdan mukaan varsinaiset asianosaiset voivat poikkeuksellisesti esittää todisteita tai pyytää saada esittää näyttöä ennen asian käsittelyn suullisen vaiheen päättämistä tai ennen unionin yleisen tuomioistuimen päätöstä ratkaista asia ilman käsittelyn suullista vaihetta, jos niiden esittämiseen vasta silloin on pätevä syy.
- 21 Käsiteltävänä olevassa asiassa 26.9.2022 esitettynä todisteena oli komission kirje, jonka Bulgarian tasavalta oli vastaanottanut 12.5.2022. Vastauskirjelmä jätettiin kuitenkin 6.10.2021, ja menettelyn kirjallinen vaihe saatettiin päätökseen 30.11.2021.
- 22 Bulgarian tasavalta ei näin ollen voinut esittää kyseistä todistetta ennen menettelyn kirjallisen vaiheen päättymistä. Tämän vuoksi kyseinen todiste on otettava tutkittavaksi.

Pääasia

- 23 Bulgarian tasavalta vetoaa kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee sen menettelyllisten oikeuksien loukkaamista siinä hallinnollisessa menettelyssä, joka päättyi riidanalaisen päätöksen hyväksymiseen; joista toinen koskee perustelujen puutteellisuutta; joista kolmas koskee asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan virheellistä tulkintaa sen 18 kuukauden määräajan alkamisajankohdan vahvistamisen osalta, jonka kuluessa asianomaisen jäsenvaltion on vaadittava aiheettomasti suoritettujen maksujen takaisinperintää tuensaajalta; joista neljäs koskee komission virheellistä arviota, jonka mukaan maksajavirasto ei ollut noudattanut vaadittavaa huolellisuutta riidanalaisten rahamäärien takaisinperinnässä ja jonka mukaan se oli syyllistynyt laiminlyöntiin, kun se ei ollut aloittanut hallinnollista takaisinperintämenettelyä asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa säädettyjen määräaikojen kuluessa, ja joista viides koskee sitä, ettei riidanalaisella päätöksellä unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettyjen menojen määrä ole asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan eikä suhteellisuusperiaatteen mukainen.
- 24 Aluksi on syytä huomauttaa, että unionin maatalousrahastoista rahoitetaan ainoastaan unionin säännösten mukaisesti toteutettuja interventioita maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn piirissä (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2014, Alankomaat v. komissio, C-610/13 P, ei julkaistu, EU:C:2014:2349, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 25 Lisäksi unionin rahoituksen hallinnointi nojautuu pääosin kansallisiin viranomaisiin, joiden tehtävänä on valvoa unionin lainsäädännön tarkkaa noudattamista, ja se perustuu kansallisten viranomaisten ja unionin viranomaisten väliseen luottamukseen. Yksinomaan jäsenvaltio pystyy tuntemaan ja määrittämään tarkasti rahastojen tilien valmistelussa tarpeelliset tiedot, koska komissio ei ole riittävän lähellä toimijoita saadakseen niiltä tarvitsemansa tiedot (ks. vastaavasti tuomio 7.10.2004, Espanja v. komissio, C-153/01, EU:C:2004:589, 133 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 4.9.2009, Itävalta v. komissio, T-368/05, ei julkaistu, EU:T:2009:305, 182 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 26 Bulgarian tasavallan kanteensa tueksi esittämiä kanneperusteita on tarkasteltava näiden seikkojen valossa.

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan Bulgarian tasavallan menettelyllisiä oikeuksia on loukattu sen hallinnollisen menettelyn aikana, jonka päätteeksi riidanalainen päätös on hyväksytty

- 27 Bulgarian tasavalta väittää, että komissio aloitti havainnot koskevassa tiedoksiannossa asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdan nojalla riidanalaisen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn, mikä vahvistettiin sitä seuranneissa eri tietojenvaihdossa. Bulgarian tasavalta täsmentää tältä osin, että asetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos komissio selvityksen perusteella katsoo, ettei menoja ole toteutettu unionin sääntöjen mukaisesti, se antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tiedoksi havaintonsa sekä unionin tulevan sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi toteutettavat korjaavat toimenpiteet. Komission varaukset olisi siten pitänyt esittää täysin selkeästi. Bulgarian tasavalta täsmentää kuitenkin tältä osin, että komissio mainitsi toiseen kahdenväliseen kokoukseen lähetetyssä kutsussa ensimmäistä kertaa asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a) ja c) alakohdan mahdollisen rikkomisen ja viittasi samalla edelleen kyseisen asetuksen 52 artiklaan. Bulgarian tasavalta huomauttaa, että hallinnollisen menettelyn päätteeksi tehty riidanalainen rahoitusoikaisu perustui viime kädessä maksajaviraston laiminlyöntiin, joka liittyi siihen, ettei kyseisiä menoja peritty takaisin tuensaajilta asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a) ja c) alakohdan mukaisesti, ja siihen, ettei niitä ollut merkitty velallisten rekisteriin mainitun asetuksen 54 artiklan 1 kohdassa vahvistetussa määräajassa.
- 28 Edellä esitetyn perusteella Bulgarian tasavalta väittää, että komission kannan kehittäminen riidanalaisen rahoitusoikaisun oikeusperustan osalta johti maksajavirastoa harhaan siltä osin, kuin se alun perin katsoi, että tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely oli käynnistetty asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan nojalla hallinto- ja valvontajärjestelmissä todettujen maataloustukirahastosta rahoitettujen toimien sääntöjenmukaisuutta koskevien puutteiden vuoksi. Bulgarian tasavalta korostaa, että mainitun menettelyn ensimmäisissä vaiheissa tällaisia puutteita ei havaittu ja ettei tuolloin ollut ilmennyt mitään saatavien perintäjärjestelmää koskevaa ongelmaa. Se väittää näin ollen, että selvennykset, jotka komissio toimitti siinä vaiheessa, kun maksajavirasto vastaanotti asetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 5 kohdan a) alakohdan mukaisen lisätietopyynnön, tulivat liian myöhään. Komissio esitti ensimmäistä kertaa tulkintansa asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan riidanalaisen saatavien takaisinperintää koskeva 18 kuukauden määräaika oli tässä tapauksessa alkanut kulua siitä, kun maksajavirasto oli vastaanottanut OLAFin lopulliset kertomukset, eli ensimmäisen kertomuksen osalta 19.1.2018 ja toisen kertomuksen osalta 3.9.2018. Lisäksi se katsoo, että komission havainnot koskevalla tiedonannolla toimittamat tiedot olisi voitu toimittaa aikaisemmassa vaiheessa. Edellä esitetystä

seuraa, että Bulgarian tasavalta katsoo, ettei se ole saanut hyväkseen asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohdassa ja asetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdassa säädettyjä menettelyllisiä takeita.

- 29 Komissio kiistää tämän väitteen.
- 30 Aluksi on todettava, että Bulgarian tasavalta väittää tässä kanneperusteessa, että käsiteltävässä asiassa toteutetussa sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä on puutteita, joiden vuoksi se ei ole saanut hyväkseen asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 3 kohtaan ja asetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohtaan perustuvia menettelyllisiä takeita. Bulgarian tasavallan mukaan mainittujen takeiden noudattamatta jättäminen merkitsee puolustautumisoikeuksien loukkaamista sekä vilpittömän yhteistyön, kontradiktorisen menettelyn ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista ja sen pitäisi näin ollen johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen. Tältä osin tämä kanneperuste jakautuu kahteen erilliseen osaan, joista ensimmäinen koskee sitä, ettei komissiolla ollut toimivaltaa muuttaa hallinnollisen menettelyn aikana sitä oikeudellista perustaa, johon riidanalainen päätös lopulta perustui, ja toinen sitä, että komissio on tällä tavoin menetellessään johtanut Bulgarian tasavaltaa harhaan antaessaan ymmärtää, että todetut puutteet liittyivät sen hallinto- ja valvontajärjestelmään, jotka ovat ainoat asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklassa mainitut tilanteet, eivätkä kyseisten varojen takaisinperintään, mistä puolestaan säädetään kyseisen asetuksen 54 artiklassa.
- 31 Tältä osin on huomautettava puolustautumisoikeuksien ja kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden väitetyistä loukkaamisesta, että oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden perustavanlaatuinen periaate, jota on noudatettava, vaikka tästä menettelystä ei olisi annettu mitään määräyksiä. Tämä periaate edellyttää, että henkilöt, joille päätös on osoitettu ja joiden etuihin se merkittävästi vaikuttaa, voivat tehokkaasti ilmaista kantansa (ks. tuomio 19.1.2006, *Comunità montana della Valnerina v. komissio*, C-240/03 P, EU:C:2006:44, 129 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Maataloustukirahastoon liittyvien menettelyjen yhteydessä on katsottu, että mainittu periaate edellyttää, että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva lopullinen päätös tehdään erityisessä kontradiktorisessa menettelyssä, jossa asianomaisilla jäsenvaltioilla on oltava vaaditut takeet siitä, että ne voivat esittää kantansa (ks. vastaavasti tuomio 9.10.2012, *Italia v. komissio*, T-426/08, ei julkaistu, EU:T:2012:526, 141 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Oikeus tulla kuulluksi edellyttää nimenomaisesti, että komissio ottaa huomioon kaikki tiedot, jotka jäsenvaltio on antanut kontradiktorisen menettelyn kuluessa ennen rahoituksen ulkopuolelle jätettävää määrää koskevan lopullisen päätöksen tekemistä (ks. vastaavasti tuomio 18.9.2003, *Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio*, C-346/00, EU:C:2003:474, 70 kohta ja tuomio 26.11.2008, *Kreikka v. komissio*, T-263/06, ei julkaistu, EU:T:2008:529, 136 kohta).
- 33 Lisäksi on syytä huomauttaa, että komissio hyväksyy asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan nojalla täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se määrittää määrät, jotka jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle, jos se toteaa, että asetuksen N:o 1306/2013 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja menoja, eli maataloustukirahaston menoja, ei ole toteutettu unionin lainsäädännön mukaisesti. Kyseisessä artiklassa säädetään näin ollen menettelystä, jota on noudatettava sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen yhteydessä tehtävien oikaisujen tekemisessä. Kyseisestä menettelystä säädetään lisäksi tarkemmin asetuksen N:o 908/2014 34 artiklassa.

- 34 Asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklalla pyritään unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleiseen tavoitteeseen asettamalla jäsenvaltioille erityinen velvoite aloittaa viipymättä saatavien takaisinperintämenettely, jos kyseisestä rahastosta suoritettuihin menoihin liittyy sääntöjenvastaisuuksia tai laiminlyöntejä. Kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdassa säädetään tältä osin nimenomaisesti, että komissio voi jättää tietyt näistä menoista unionin rahoituksen ulkopuolelle edellyttäen, että asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklassa säädettyä menettelyä on noudatettu.
- 35 Ensimmäistä kanneperustetta on arvioitava edellä esitettyjen seikkojen valossa.
- 36 Asetuksen N:o 908/2014 34 artiklan mukaan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely on kuusivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa komissio antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tiedoksi havaintonsa sekä toteutettavat korjaavat toimenpiteet ja ilmoittaa rahoitusoikaisun alustavan tason, jonka se katsoo vastaavan havaintoja. Kyseisen jäsenvaltion on annettava vastaus kahden kuukauden kuluessa mainitun tiedonannon vastaanottamisesta. Toisessa vaiheessa komissio järjestää kahdenvälisen kokouksen, jossa pyritään pääsemään sopuun havaintoja koskevassa tiedonannossa esitettyjen havaintojen perusteella toteutettavista toimenpiteistä ja jossa arvioidaan rikkomuksen vakavuutta ja unionille aiheutunutta taloudellista vahinkoa. Komission on toimitettava kyseisen kokouksen pöytäkirja 30 työpäivän kuluessa asianomaiselle jäsenvaltiolle, joka voi esittää omat huomautuksensa asiasta. Kolmannessa vaiheessa komissio toimittaa päätelmänsä kuuden kuukauden kuluessa pöytäkirjan lähettämisestä. Neljännessä vaiheessa asianomainen jäsenvaltio voi pyytää sovittelumenettelyä, jonka yksityiskohtaiset säännöt on vahvistettu asetuksen N:o 908/2014 40 artiklassa. Viidennessä vaiheessa, jos sovittelumenettely ei tuota tulosta, komissio ilmoittaa päätelmänsä asianomaiselle jäsenvaltiolle. Kuudennessa ja viimeisessä vaiheessa komissio voi hyväksyä asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan nojalla yhden tai useamman päätöksen, joilla jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle menot, joita ei ole toteutettu asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti.
- 37 Edellä 36 kohdassa kuvatun ensimmäisen vaiheen osalta on todettava, että oikeuskäytännöstä ilmenee, että asetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa komission havaintoja koskevassa tiedonannossa on ensinnäkin yksilöitävä riittävän täsmällisesti kaikki puutteet, joista asianomaista jäsenvaltiota arvostellaan ja joihin tehty rahoitusoikaisu on loppujen lopuksi perustettu. Ainoastaan tällainen tiedonanto voi taata komission tekemien varausten täydellisen tietoon saamisen (ks. analogisesti tuomio 3.5.2012, Espanja v. komissio, C-24/11 P, EU:C:2012:266, 31 kohta). Siinä on lisäksi yksilöitävä komission suorittamien tutkimusten kohde ja lopputulos sekä lueteltava tulevaisuudessa toteutettavat korjaustoimenpiteet (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 26.9.2018, Portugali v. komissio, T-463/16, ei julkaistu, EU:T:2018:606, 68 kohta).
- 38 Käsiteltävässä asiassa komissio aloitti tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn toimittamalla havaintoja koskevan tiedonannon Bulgarian tasavallalle 4.1.2017. Mainitussa asiakirjassa, sellaisena kuin se on tiivistettynä esitetty edellä 2 kohdassa, todettiin, että komissio tutki asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan mukaisesti ja OLAFin toimittamien tietojen perusteella mahdollisuutta jättää unionin rahoituksen ulkopuolelle osa niihin ohjelmiin ja liiketoimiin liittyvistä menoista, joihin *[luottamuksellinen]* osallistui. Tämän jälkeen ennen ensimmäistä kahdenvälistä kokousta, sen aikana ja sen jälkeen käytiin keskusteluja, joissa käsiteltiin komission havaitsemia ongelmia.
- 39 Vastaanotettuaan OLAFin ensimmäisen kertomuksen, joka laadittiin tutkimuksessa OF/2016/0390/B5 ja jonka komissio toimitti Bulgarian tasavallalle 19.1.2018, komissio päätti kutsua Bulgarian tasavallan toiseen kahdenväliseen kokoukseen 7.5.2018 päivätyllä kirjeellä.

Kutsussa oli viittaus asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklaan, ja siinä suositeltiin mainitun säännöksen perusteella sellaisten maksujen takaisinperimistä, jotka oli OLAFin ensimmäisessä kertomuksessa katsottu sääntöjenvastaisesti maksetuiksi. Bulgarian tasavalta esitti huomautuksensa mainitusta kutsusta 22.5.2018 päivätyllä kirjeellä. Se ilmoitti komissiolle nimenomaisesti, ettei se aikonut toistaiseksi periä riidanalaisia menoja takaisin, ja väitti tältä osin, etteivät sen omat toimivaltaiset tutkintaelimet olleet tehneet päätöstä asiasta aloitetussa alustavassa menettelyssä. Se pitäytyi kannassaan koko hyväksymismenettelyn ajan sen päättymiseen saakka. Komissio lähetti 3.9.2018 päivätyllä kirjeellä kantajalle OLAFin toisen kertomuksen, jossa keskityttiin [luottamuksellinen] tekemiin sääntöjenvastaisuuksiin.

- 40 Komissio ilmoitti 12.8.2020 lopullisessa lausunnossa Bulgarian tasavallalle pitäytyvänsä kannassaan, jonka se oli esittänyt jo virallisessa tiedonannossa ja jonka mukaan Bulgarian tasavallalle määrättiin asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohtaan perustuva rahoitusoikaisu, koska maksajavirasto oli laiminlyönyt riidanalaisien saatavien takaisinperinnän tuensaajilta sekä kyseisten määrien ilmoittamisen velallisuusluettelossa mainitun asetuksen 54 artiklan 1 kohdassa säädetyssä määräajassa. Riidanalaisessa päätöksessä todettiin aluksi yleisesti, että se oli hyväksytty asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan nojalla. Bulgarian tasavallalle määrätyn rahoitusoikaisun todettiin tämän jälkeen johtuvan tarkemmin ottaen siitä, ettei vuosina 2010–2017 toteutettuja menekinedistämistoimia ollut peritty takaisin.
- 41 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että kuten edellä 38–40 kohdasta ilmenee, riidanalaisen rahoitusoikaisun perusteet, sellaisina kuin ne on esitetty yhteenvetokertomuksessa ja riidanalaisessa päätöksessä, vastaavat vain osittain niitä perusteita, joilla riidanalaisen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn aloittamista perusteltiin, sellaisina kuin komissio ne esitti havaintoja koskevassa tiedonannossaan.
- 42 Kuten edellä 39 kohdassa on kuvattu, komissio kutsui Bulgarian tasavallan toiseen kahdenväliseen kokoukseen. Mainitussa toisessa kutsussa todettiin nimenomaisesti, että tiettyjä maksuja voitaisiin pitää sellaisina, etteivät ne oikeuta unionin rahoitukseen, ja siinä suositeltiin, ettei sellaisia maksuja uusittaisi, joiden katsottiin aiheuttavan vaaraa kyseiselle rahastolle, ja että sääntöjenvastaiset maksut perittäisiin takaisin tuensaajilta asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan mukaisesti. Lisäksi kutsussa toiseen kahdenväliseen kokoukseen oli ensinnäkin viittaus asetuksen N:o 908/2014 34 artiklaan; toiseksi siinä yksilöitiin tarkasti ne sääntöjenvastaisuudet, jotka saattaisivat tässä vaiheessa oikeuttaa rahoitusoikaisun tekemiseen, ja kolmanneksi siinä oli maininta sellaisista korjaavista toimenpiteistä, joita voitaisiin harkita. Tältä osin voidaan katsoa, että mainitussa kutsussa mukailtiin pääosin Bulgarian tasavallalle 4.1.2017 lähetettyä tiedonantoa havainnoista.
- 43 Tässä kohdin on myös todettava, että komissio pystyi tekemään varman päätöksen takaisinperintämenettelyn aloittamisen tarpeellisuudesta asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan säännösten mukaisesti vasta saatuaan tiedoksi OLAFin ensimmäisen kertomuksen, joka sille oli juuri lähetetty.
- 44 Asiakirja-aineistosta ilmenee lisäksi, että Bulgarian tasavallalla on ollut tilaisuus esittää näkemyksensä kaikista kysymyksistä, jotka komissio on tuonut esiin kutsussa toiseen kahdenväliseen kokoukseen, ja erityisesti kysymyksistä, jotka liittyvät riidanalaisien menojen takaisinperintään ja asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan soveltamiseen. Bulgarian tasavallalla on näin ollen ollut tilaisuus esittää huomautuksensa asiasta, ensin 22.5.2018 päivätyllä kirjeellä ja

siten ennen toisen kahdenvälisen kokouksen järjestämistä asetuksen N:o 908/2014 34 artiklan mukaisesti ja sen jälkeen toisen kahdenvälisen kokouksen aikana sekä tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn myöhemmissä vaiheissa.

- 45 Lisäksi Bulgarian tasavalta ilmoitti komissiolle nimenomaisesti vasta edellä 44 kohdassa kuvatun tietojenvaihdon yhteydessä, ettei sillä ollut aikomusta ryhtyä mihinkään erityisiin toimenpiteisiin mainitunlaisen takaisinperinnän toteuttamiseksi tässä vaiheessa, ja väitti, etteivät sen omat toimivaltaiset tutkintaelimet olleet tehneet päätöstä tältä osin aloitetussa alustavassa menettelyssä. Koska komissio oli saanut mainitun kieltävän vastauksen, se ilmoitti toisessa kahdenvälisessä kokouksessa Bulgarian tasavallalle edellyttävänsä, että tämä aloittaa takaisinperintämenettelyjä, ja velvoitti sen pitämään komission ajan tasalla mainitun korjaustoimenpiteen täytäntöönpanosta. Bulgarian tasavalta ilmoitti komissiolle, että se viimeisteli kyseisten määrien kirjaamisen velallisuuteen lähiviikkoina asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan mukaisesti.
- 46 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että koska Bulgarian tasavalta ilmoitti komissiolle kieltäytyvänsä toteuttamasta osaa suunnitelluista korjaustoimenpiteistä eli riidanalaisten maksujen takaisinperintää viipymättä, komissio muistutti 1.3.2019 toimittamassaan lisätietopyynnössä Bulgarian tasavaltaa asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdasta johtuvista velvoitteista. Tässä yhteydessä komissio korosti erityisesti, että Bulgarian tasavallan oli vaadittava aiheettomasti suoritettujen maksujen takaisinperintää tuensaajilta 18 kuukauden määräajassa OLAFin kahden tutkimuksen lopullisen kertomuksen tiedoksiantamisesta. Viittaus asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklaan oli myös selvänä osoituksena mahdollisuudesta rahoitusoikaisujen tekemiseen siinä tapauksessa, että kyseistä määräaika ei noudatettaisi.
- 47 Asianosaiset eivät kuitenkaan kiistä sitä, että Bulgarian tasavallalla oli mahdollisuus lausua komission esittämästä asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan tulkinnasta erityisesti sen määräajan alkamisajankohdan osalta, jonka kuluessa riidanalaisten menojen takaisinperintä tuensaajilta oli käsiteltävässä asiassa aloitettava. Bulgarian tasavalta totesi 24.4.2019 päivätyssä kirjeessään nimenomaisesti olevansa mainitusta tulkinnasta eri mieltä mutta ei kuitenkaan väittänyt, että riidanalaisten menojen takaisinperintämenettelyn aloittaminen olisi mahdotonta. Kaikki kyseiset keskustelut olivat lisäksi sovitteluelimen tiedossa, kuten sen laatiman kertomuksen tosideikkejä koskeva yhteenveto osoittaa.
- 48 Tätä taustaa vasten on todettava, ettei Bulgarian tasavalta voi väittää, ettei sen ollut mahdollista ymmärtää, että sille saatettaisiin määrätä rahoitusoikaisu, ellei se aloittaisi riidanalaisten menojen takaisinperintämenettelyä tuensaajilta asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan mukaisesti.
- 49 Koska komission kanta, jonka mukaan riidanalaisten menojen takaisinperintä oli tarpeen, oli lisäksi annettu tiedoksi Bulgarian tasavallalle ennen toista kahdenvälistä kokousta ja koska kaikkia kysymyksiä, jotka liittyivät asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan soveltamiseen käsiteltävässä asiassa, käsiteltiin koko tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn ajan sovitteluelimessä käyty menettely mukaan lukien, ei voida katsoa, että Bulgarian tasavallan menettelyllisiä oikeuksia olisi loukattu, kuten ei myöskään sen puolustautumisoikeuksia eikä vilpittömän yhteistyön, kontradiktorisen menettelyn eikä hyvän hallinnon periaatetta.
- 50 Tätä päätelmää ei kyseenalaisteta Bulgarian tasavallan esittämällä väitteillä, joista ilmenee ensinnäkin, ettei komissio ole koskaan todennut sääntöjenvastaisuuksia Bulgarian tasavallan käyttöön ottamassa hallinto- ja valvontajärjestelmässä eikä myöskään puutteita maksajaviraston

myöhemmissä tarkastuksissa, ja toiseksi, että ne väitteet, joihin komissio perusti riidanalaisen päätöksen, annettiin tiedoksi liian myöhään, jotta Bulgarian tasavallan olisi ollut mahdollista muuttaa toimintaansa niiden perusteella.

- 51 Ensimmäinen väite ei vaikuta riidanalaisen päätöksen laillisuuden arviointiin, koska se ei perustu väitettyihin puutteisiin Bulgarian tasavallan käyttöön ottamassa hallinto- ja valvontajärjestelmässä vaan siihen, ettei Bulgarian tasavalta ole perinyt riidanalaisia menoja takaisin tuensaajiltaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa säädetyissä määräajoissa.
- 52 Toisen väitteen osalta on ensinnäkin todettava, ettei väite, jonka mukaan komission väitetiedoksianto olisi voitu esittää aikaisemmin, ole perusteltu. Toisaalta siltä osin, kuin Bulgarian tasavalta väittää, että 1.3.2019 lähetetty kirje toimitettiin liian myöhään, jotta se olisi voinut toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, koska *[luottamuksellinen]* saatavien takaisinperinnän aloittamista koskeva 18 kuukauden määräaika oli tuolloin käytännössä jo kulunut, kun taas *[luottamuksellinen]* saatavien osalta kyseinen määräaika oli kulunut jo yli 6 kuukautta aikaisemmin, tämä vahvistaa kolmannen kanneperusteen yhteydessä esitetyt väitteet. Sitä on näin ollen tarkasteltava mainitun kanneperusteen yhteydessä.
- 53 Lisäksi siltä osin kuin Bulgarian tasavalta väittää, että sen 12.5.2022 vastaanottama komission kirje tukee sen nyt käsiteltävässä asiassa puolustamia olettamia, on todettava, ettei Bulgarian tasavalta esitä selvitystä siitä, mihin olettamiin tällaista päätelmää olisi erityisesti sovellettava, eikä se myöskään ilmene mainitusta kirjeestä.
- 54 Ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

Toinen kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä

- 55 Bulgarian tasavalta väittää, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat puutteelliset. Se viittaa tässä kohdin tiettyihin ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä esitettyihin seikkoihin, joiden se katsoo olevan merkityksellisiä myös sen osoittamiseksi, ettei riidanalaisesta päätöstä ole perusteltu riittävästi. Se huomauttaa lisäksi, että komissio mainitsi asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan ensimmäistä kertaa vasta siinä vaiheessa, kun se lähetti kutsun toiseen kahdensivuliseen kokoukseen, ja lisää, ettei komissio esittänyt huomautuksiaan maksajaviraston mainittuun kutsuun antamassa vastauksessa esittämään kantaan, jonka mukaan *[luottamuksellinen]* toimien taloudelliset seuraukset oli OLAFin ensimmäinen lopullinen kertomus huomioon ottaen syytä jakaa sen ja unionin kesken. Bulgarian tasavalta väittää lisäksi, että vaikka komissio myönsi, että OLAFin lopullisissa kertomuksissa ilmoitetut tosiseikat täyttivät Bulgarian rikoslaisissa säädettyjen rikosten tunnusmerkistön, se viittasi ainoastaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohtaa koskevaan tulkintaansa ja siihen, että hallinnollisen menettelyn aloittaminen oli tarpeen tuensaajien kirjaamiseksi velallisten luetteloon ja sääntöjenvastaisten menojen perimiseksi takaisin. Bulgarian tasavalta väittää vastauskirjelmässään, ettei riidanalaisen päätöksen laatimismenettely, sellaisena kuin se kuvataan ensimmäisessä kanneperusteessa, antanut sille mahdollisuutta ymmärtää päätöksen perusteluita. Se katsoo tältä osin, että komission olisi pitänyt aloittaa uusi tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely niiden merkityksellisten perustelujen nojalla, joihin se on käsiteltävässä asiassa vedonnut vasta riidanalaisen menettelyn aikana.
- 56 Komissio kiistää kyseisen väitteen.

- 57 Aluksi on syytä huomauttaa, että SEUT 296 artiklan mukaan vaadittavien perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden (ks. tuomio 29.4.2004, Alankomaat v. komissio, C-159/01, EU:C:2004:246, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 58 Erityisesti on niin, että asianomaiselle vastaisen toimen perusteluvelvollisuuden, joka liittyy läheisesti puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaatteeseen, tarkoituksena on yhtäältä antaa asianomaiselle riittävät tiedot sen arvioimiseksi, onko toimi asianmukainen vai onko siinä mahdollisesti sellainen virhe, jonka perusteella sen pätevyys voidaan riitauttaa unionin tuomioistuimissa, ja toisaalta antaa unionin tuomioistuimille mahdollisuus valvoa toimen laillisuutta (ks. tuomio 16.2.2017, Romania v. komissio, T-145/15, EU:T:2017:86, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 59 Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä eri tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja. Nimittäin tutkittaessa sitä, täyttävätkö riidanalaisen päätöksen perustelut edellä 39 ja 40 kohdassa mieleen palautetut vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. tuomio 16.2.2017, Romania v. komissio, T-145/15, EU:T:2017:86, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 60 Lisäksi on syytä huomauttaa, että rahastojen tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat komission päätökset tehdään yhteenvetokertomuksen sekä asianomaisen jäsenvaltion ja komission välisen kirjeenvaihdon perusteella (ks. vastaavasti tuomio 14.3.2002, Alankomaat v. komissio, C-132/99, EU:C:2002:168, 39 kohta). Näin ollen sellaisen päätöksen, jolla katsotaan, että osa ilmoitetuista menoista ei kuulu kyseisen rahaston vastattavaksi, perusteluja on pidettävä riittävinä, kun se jäsenvaltio, jolle päätös on osoitettu, on osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja tuntee ne syyt, joiden vuoksi komissio ei ole katsonut riidanalaisen summan kuuluvan kyseisen rahaston vastattavaksi (ks. vastaavasti tuomio 20.9.2001, Belgia v. komissio, C-263/98, EU:C:2001:455, 98 kohta ja tuomio 17.5.2013, Kreikka v. komissio, T-294/11, ei julkaistu, EU:T:2013:261, 94 kohta).
- 61 Ensinnäkin siltä osin, kuin Bulgarian tasavalta väittää, että komissio mainitsi asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan vasta siinä vaiheessa, kun se lähetti kutsun toiseen kahdenväliseen kokoukseen, riittää kun todetaan, kuten edeltä 38–40 kohdasta ilmenee, että Bulgarian tasavalta osallistui riidanalaisen päätöksen laatimisprosessiin, ja kuten ensimmäisen kanneperusteen tarkastelusta ilmenee, riidanalaisen saatavien takaisinperinnän yhteydestä asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklaan on keskusteltu asianosaisten kesken useaan otteeseen.
- 62 Bulgarian tasavalta ei näin ollen voi väittää, ettei sille olisi ilmoitettu syitä, joiden vuoksi komissio aikoi määrätä sille riidanalaisen rahoitusoikaisun, tai ettei sen ollut mahdollista ymmärtää riidanalaisen päätöksen perusteluja tältä osin.
- 63 Toiseksi Bulgarian tasavalta väittää, ettei komissio ole vastannut huomautukseen, joka esitettiin toiseen kahdenväliseen kokoukseen lähetettyyn kutsuun annetun vastauksen yhteydessä ja jonka mukaan unionin olisi jaettava kyseisten riidanalaisen sääntöjenvastaisuuksien taloudelliset seuraukset sen kanssa.

- 64 Tässä kohdin riittää kun todetaan, että komissio on nimenomaisesti vastannut mainittuun huomautukseen Bulgarian tasavallalle 19.11.2019 toimittamassaan virallisessa tiedonannossa asetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja ettei kyseinen väite näin ollen perustu tosiseikkoihin.
- 65 Kolmanneksi Bulgarian tasavalta väittää, ettei komissio ole maininnut unionin oikeudesta johtuvia nimenomaisia säännöksiä, joita [luottamuksellinen] ja [luottamuksellinen] olisivat rikkoneet ja joihin se olisi voinut vedota riidanalaisten saatavien takaisinperimistä koskevan vaatimuksensa tueksi.
- 66 Kaikesta edellä esitetystä ilmenee kuitenkin, että tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn eri vaiheissa esitetyt komission päätelmät perustuivat alustaviin tutkintakertomuksiin ja OLAFin lopullisiin kertomuksiin. Näihin sisältyivät yksityiskohtaiset analyysit OLAFin havaitsemista sääntöjenvastaisuuksista. Toisen kahdenvälisen kokouksen pöytäkirjasta ilmenee kuitenkin, että Bulgarian tasavalta myönsi, että OLAFin esittämät todisteet olivat erittäin painavia ja osoittivat, että yhdeksässä kyseessä olevassa menekinedistämisohjelmassa toteutetut menot aiheuttivat vaaraa kyseiselle rahastolle. Tästä seuraa, ettei Bulgarian tasavalta voi väittää olleensa tietämätön siitä, että mainitut menot oli perittävä takaisin, koska ne eivät olleet unionin nimenomaisten säännösten eli asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan mukaisia.
- 67 Neljänneksi siltä osin, kuin Bulgarian tasavalta viittaa niihin kirjelmiensä osiin, jotka sisältyvät ensimmäiseen kanneperusteeseen, koska se katsoo, että niillä on merkitystä myös vahvistettaessa SEUT 296 artiklan rikkomista, riittää kun todetaan, ettei Bulgarian tasavalta esitä mitään perusteluja, jotka osoittaisivat, miksi näin olisi katsottava olevan.
- 68 Kaikista edellä esitetystä arvioinneista sekä Bulgarian tasavallan kanteensa tueksi esittämistä kanneperusteista ja väitteistä ilmenee lisäksi, että se on saanut tietoonsa riidanalaisen rahoitusoikaisun syyt riidanalaisen päätöksen perusteluista, jotka mahdollistavat myös unionin yleisen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan.
- 69 Toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan virheellistä tulkintaa

- 70 Bulgarian tasavalta väittää, että komissio on virheellisesti katsonut, että asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa säädetty 18 kuukauden määräaika, jonka kuluessa maksajaviraston on vaadittava aiheuttomasti suoritettujen maksujen takaisinperintää tuensajailtaan, alkoi kulua siitä päivästä, jona asianomainen jäsenvaltio vastaanotti OLAFin lopulliset kertomukset. Se katsoo, että asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan mukaisen menettelyn aloittaminen edellyttää, että sen jälkeen tehdään päätös rahoituksen epäämisestä asetuksen N:o 908/2014 34 artiklassa säädettyjä vaiheita noudattaen. Se väittää kuitenkin, että OLAFin lähettäessä lopulliset kertomuksensa komissio ei ollut vielä toimittanut lopullista päätelmäänsä mainitun asetuksen 34 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Se huomauttaa lisäksi, että nyt käsiteltävässä asiassa OLAFin lopullisissa kertomuksissa ilmoitetut määrät eivät vastanneet niitä määriä, jotka riidanalaisella päätöksellä jätettiin unionin rahoituksen ulkopuolelle.
- 71 Bulgarian tasavalta päättelee edellä esitetystä, että hallinnollisen menettelyn kuluessa vaihdettuja eri asiakirjoja voidaan pitää ainoastaan riidanalaisen päätöksen valmisteluasiakirjoina ja ettei niitä voida pitää asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valvontakertomuksena

tai vastaavana asiakirjana. Se katsoo näin ollen, että mainittua artiklaa on tulkittava siten, että riidanalaisen päätöksen tiedoksiantoajankohtaa on käsiteltävässä asiassa pidettävä ajankohtana, jona tällainen valvontakertomus tai vastaava asiakirja vastaanotetaan. Lisäksi se täsmentää nojautuen Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta 11.9.2013 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU, Euratom) N:o 883/2013 (EUVL 2013, L 248, s. 1), ettei OLAFin lopullisten kertomusten ja suositusten toimittamiseen kansallisille viranomaisille liity jatkovelvoitteita mainituille viranomaisille. Se päättelee tästä, etteivät mainitut kertomukset voi automaattisesti johtaa hallinnollisen tai oikeudellisen menettelyn aloittamiseen eivätkä myöskään riidanalaisen päätöksen kaltaisten unionin toimien hyväksymiseen. Lopuksi se lisää, ettei komission omaksuma tulkinta saa mitään tukea suuntaviivoista eikä asiaa koskevasta lainsäädännöstä.

- 72 Komissio kiistää tämän väitteen.
- 73 Asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdan mukaan ”sääntöjenvastaisuuden tai laiminlyönnin vuoksi aiheettomasti suoritettujen maksujen osalta jäsenvaltioiden on pyydettävä tuki takaisin tuensaajalta 18 kuukauden kuluessa siitä, kun maksajavirasto tai takaisinperinnästä vastaava elin on hyväksynyt tai tarvittaessa vastaanottanut valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan, jossa todetaan, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut”.
- 74 Bulgarian tasavalta väittää, että käsiteltävässä asiassa ainoastaan riidanalaisen päätöksen tiedoksiantamisen ajankohtaa voitiin pitää valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan vastaanottohetkenä, koska asetuksen N:o 1306/2013 52 ja 54 artiklaa on tulkittava yhdessä.
- 75 Ensinnäkin tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely saatetaan kuitenkin päätökseen asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan, sellaisena kuin se on täydennettynä asetuksen N:o 908/2014 34 artiklalla, nojalla siten, että komissio hyväksyy täytäntöönpanotoimia, joissa määritetään unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettävät määrät.
- 76 Jos lainsäätäjän tarkoituksena oli ollut vahvistaa säädetyn 18 kuukauden määräajan, jonka kuluessa jäsenvaltioiden oli pyydettävä aiheettomasti maksetut tuet takaisin tuensaajilta, alkamisajankohdaksi tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn muodollinen päätökseen saattamisen ajankohta, kuten asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklassa säädetään, se olisi viitannut nimenomaisesti edellä 74 kohdassa mainittuihin täytäntöönpanotoimiin. Se ei myöskään viitannut valvontakertomukseen eikä vastaavaan asiakirjaan, koska mainittujen kahden käsitteen käyttö viittaa siihen, että kyse voi olla erilaisista asiakirjoista, kun taas sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettely voidaan saattaa päätökseen vain päätöksillä.
- 77 Toiseksi Bulgarian tasavalta on virheellisesti katsonut, ettei OLAFin lopullisia kertomuksia voida rinnastaa asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa mainittuihin valvontakertomuksiin tai vastaaviin asiakirjoihin, koska niiden perusteella ei ollut mahdollista vahvistaa lopullisesti unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettäviä määriä.
- 78 Bulgarian tasavallan tulkinta kyseisestä säännöksestä on virheellinen, koska mainitusta säännöksestä ilmenee selvästi, ettei valvontakertomuksen tai vastaavan asiakirjan tarkoituksena ole vahvistaa unionin rahoituksen ulkopuolelle jätettävien menojen määrää vaan todeta, että sääntöjenvastaisuus on tapahtunut.

- 79 Kolmanneksi Bulgarian tasavalta katsoo asetukseen N:o 883/2013 nojautuen, että koska OLAFin lopulliset kertomukset eivät voi automaattisesti johtaa kansallisen hallinnollisen tai oikeudellisen menettelyn aloittamiseen, niitä ei myöskään voida pitää asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valvontakertomuksina tai vastaavina asiakirjoina.
- 80 Sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyssä sen määrittäminen, millä päätöksellä asianomaiselle jäsenvaltiolle syntyy velvoite vaatia aiheettomasti suoritettujen maksujen takaisinperintää tuensaajilta, ei riipu asetuksen N:o 883/2013 vaan asetuksen N:o 1306/2013 tulkinnasta. Toisin sanoen se, että asetuksen N:o 883/2013 11 artiklasta sekä 21.6.2017 annetusta määräyksestä, *Inox Mare v. komissio* (T-289/16, EU:T:2017:414) ilmenee, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset päättävät toimista, jotka on toteutettava sellaisten tutkimusten johdosta, jotka päättyvät OLAFin lopullisen kertomuksen toimittamiseen, ei millään tavoin määrittele ennakolta sitä, että mainitunlaista lopullista kertomusta voitaisiin pitää asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valvontakertomuksena tai vastaavana asiakirjana.
- 81 Velvollisuus vaatia sellaisten saatavien takaisinperintää, joihin liittyy mainitussa lopullisessa kertomuksessa todettuja sääntöjenvastaisuuksia, ei johdu asetuksesta N:o 883/2013 vaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdasta, jossa säädetään, että kun jäsenvaltiolle on todettu, että mainitunlainen sääntöjenvastaisuus on tapahtunut, jäsenvaltion on pyydettävä tuki takaisin tuensaajalta 18 kuukauden määräajan kuluessa.
- 82 Kolmas kanneperuste on näin ollen kokonaisuudessaan hylättävä.

Neljäs kanneperuste, joka koskee sitä, että komissio on syyllistynyt arviointivirheeseen katsoessaan, ettei maksajavirasto ole menetellyt vaadittavaa huolellisuutta noudattaen ja että se on syyllistynyt laiminlyöntiin

- 83 Bulgarian tasavalta väittää, että unionin oikeudessa tehdään ero sääntöjenvastaisuuden ja petoksen käsitteiden välille. Se korostaa tältä osin, että jäsenvaltioilla on vapaus valita sovellettavat seuraamukset. Se katsoo, ettei komissio ole arvioinut käsiteltävän asian olosuhteita maksajavirastojen toteuttamien toimien osalta Bulgarian lainsäädännön näkökulmasta ja että tässä on oletettu tapahtuneen laiminlyönti. Tarkemmin sanoen se väittää, että maksajavirasto täytti veloitteensa riitauttamalla kansallisten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten päätökset, joilla maksujen keskeyttämistä koskevat päätökset kumottiin, ja että sen viranomaiset ovat joka tapauksessa toimittaneet kaikki tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn kuluessa vaaditut tiedot.
- 84 Saatavien takaisinperinnän osalta se väittää erityisesti, että siviilikanteen nostaminen mahdollistaa sen, että korvausvastuuseen menoista voidaan tuensaajien lisäksi saattaa asianomaiset luonnolliset henkilöt, kun taas hallinnollisessa menettelyssä maksajavirastolla ei ole mainitunlaista mahdollisuutta. Ryhtymällä siviilioikeudelliseksi osapuoleksi rikosoikeudenkäynnissä valtio voisi myös tutustua valmisteluvaiheessa suoritettujen tutkimusten aikana kerättyihin todisteisiin. Se lisää, että oikeuskäytännössä on katsottu, että valtion mahdollisuus nostaa siviilikanne rikosoikeudellisen menettelyn yhteydessä on itsenäinen menettelyllinen oikeussuojakeino laillisten oikeuksien ja etujen suojaamiseksi siinä tapauksessa, että yleistä kieltoa aiheuttaa vahinkoa muille on rikottu, ja ettei se kilpaile erityisessä verotusmenettelyssä säädetyn menettelyn kanssa, joka ei korvaa sitä eikä päinvastoin.

- 85 Lisäksi Bulgarian tasavalta toteaa hallinnollisen toimenpiteen toteuttamisesta, että Bulgarian kansalliset hallintotuomioistuimet ovat kumonnet maksajaviraston antamat maksujen keskeyttämistä koskevat määräykset. Se korostaa, ettei maksajavirasto kaikesta huolimatta aloittanut uudelleen maksuvaatimusten tutkintamenettelyä, mikä oikeutti sen, että yksi tuensaajista nosti kanteen tuomion täytäntöönpanon laiminlyönnistä. Maksajaviraston pääjohtajalle määrättiin tältä osin sakko, ja lisäksi hyväksyttiin kumoamiskanne, jolla vaadittiin kumoamaan implisiittinen päätös, jolla kyseistä johtajaa oli kielletty aloittamasta keskeytettyjen maksuvaatimusten tutkintamenettelyä uudelleen. Se katsoo näin ollen, että kaikkien erityisen ohjelman mukaisesti maksettujen määrien takaisinperimiseksi sellaisen lausunnon julkaiseminen, jossa todettaisiin OLAFin kertomuksissa mainittuihin maksujen keskeyttämisperusteisiin nojautuvan julkisen saatavan olemassaolo, olisi tässä vaiheessa tuomittu epäonnistumaan. Se katsoo, että käsiteltävässä asiassa OLAFin kertomuksiin sisältyvät tiedot on tutkittu ja että niiden perusteella on ryhdytty toimiin. Se väittää lisäksi, että Bulgarian prosessioikeudessa asetetaan velvollisuus keskeyttää hallinnollinen menettely tai tuomioistuinmenettely tapauksissa, joissa havaitaan rikos, jonka toteaminen vaikuttaa mainitun menettelyn lopputulokseen, ja joissa OLAF ei ole siihen mennessä ilmoittanut toimivaltaisten viranomaisten syyksi luettavasta laiminlyönnistä käyttöön otetun valvontajärjestelmän puutteiden vuoksi.
- 86 Komissio kiistää tämän väitteen.
- 87 Aluksi on syytä huomauttaa, että asetuksen N:o 1306/2013 58 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen tehokkaan suojan varmistamiseksi, erityisesti sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien vuoksi menetettyjen määrien perimiseksi takaisin. Lisäksi niiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet takaisinperinnän edellyttämien oikeudenkäyntien vireillepanemiseksi (tuomio 30.1.2019, Belgia v. komissio, C-587/17 P, EU:C:2019:75, 66 kohta).
- 88 Asetuksen N:o 1306/2013 58 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan huolehtimaan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja perimään aiheuttomasti maksetut määrät takaisin, joten se on yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen osalta ilmaus yleisestä huolellisuusvelvollisuudesta, josta määrätään SEU 4 artiklan 3 kohdassa. Tämä velvollisuus, jota sovelletaan koko näiden määrien takaisinperintää koskevan menettelyn ajan, edellyttää sitä, että kansalliset viranomaiset toteuttavat takaisinperinnän ripeästi ja hyvissä ajoin ja turvautuvat käytettävissään oleviin tarkastus- ja takaisinperintäkeinoihin kyseisten etujen suojaamisen varmistamiseksi (tuomio 30.1.2019, Belgia v. komissio, C-587/17 P, EU:C:2019:75, 67 kohta). Aiheuttomasti suoritettujen maksujen takaisinperiminen saattaa tietyn ajan jälkeen olla monimutkaista ja mahdotonta tiettyjen seikkojen vuoksi, kuten toiminnan lopettamisen tai kirjanpitoa koskevien asiakirjojen katoamisen vuoksi (tuomio 30.1.2020, Portugali v. komissio, T-292/18, EU:T:2020:18, 65 kohta).
- 89 Mainituissa säännöksissä ei kuitenkaan täsmennetä sitä, mitä erityisiä toimenpiteitä olisi tätä varten toteutettava, kuten muun muassa sitä, mihin tuomioistuinmenettelyihin olisi ryhdyttävä kyseisten määrien perimiseksi takaisin (tuomio 30.1.2019, Belgia v. komissio, C-587/17 P, EU:C:2019:75, 68 kohta).
- 90 Niinpä kansallisten viranomaisten asiana on valita käsiteltävän asian erityisolosuhteiden mukaan oikeussuojakeinot, joiden ne katsovat parhaiten soveltuvan kyseessä olevien varojen takaisin perimiseen, sillä varauksella, että ne noudattavat huolellisuusvelvollisuutta (tuomio 30.1.2019, Belgia v. komissio, C-587/17 P, EU:C:2019:75, 70 kohta).

- 91 Nyt käsiteltävässä asiassa on ensinnäkin ratkaistava, onko Bulgarian tasavallan maksajavirasto laiminlyönyt huolellisuusvelvollisuutensa, koska se ei ole toteuttanut asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 1 kohdassa säädetyissä määräajoissa tarvittavia hallinnollisia toimenpiteitä niiden määrien takaisinperimiseksi, jotka OLAF oli katsonut aiheettomasti maksetuiksi kahdeksassa kyseessä olevassa ohjelmassa. Toiseksi on arvioitava, onko Bulgarian tasavalta syyllistynyt kyseisen asetuksen 54 artiklan 5 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun laiminlyöntiin ilmoittaessaan komissiolle tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn aikana, että niin kauan kuin siellä parhaillaan vireillä oleva rikostutkinta ei ole päättynyt, kyseinen maksajavirasto ei myöskään toteuttaisi kyseistä toimenpidettä kyseisen yhdeksännen ohjelman osalta.
- 92 Kuten lopullisesta lausunnosta ilmenee, riidanalainen rahoitusoikaisu määrättiin Bulgarian tasavallalle sillä perusteella, että Bulgarian maksajavirasto oli toiminut huolimattomasti, kun se ei ollut vaatinut riidanalaisien menojen takaisinperintää tuensaajiltaan asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a ja c alakohdassa säädetyissä määräajoissa.
- 93 Bulgarian tasavalta väittää kuitenkin, ettei maksajavirasto voinut noudattaa mainittuja määräaikoja, koska tapahtuneiden petosten johdosta oli aloitettu rikosoikeudellisia menettelyjä, jotka estivät sitä aloittamasta samanaikaisesti kyseisten menojen takaisinperintämenettelyä. Se väittää näin ollen, että ennen takaisinperintään ryhtymistä oli odotettava rikosoikeudellisten menettelyjen päättymistä.
- 94 Tässä kohdin on todettava, että oikeuskäytännöstä ilmenee toisaalta, että vaikka asianmukaisten keinojen valinta tarkastusten tehokkuuden ja aiheettomasti maksettujen tukien ripeän takaisinperinnän varmistamiseksi on jäsenvaltioiden tehtävänä, rikosoikeudellisen menettelyn vireillepano ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että toimivaltaiset viranomaiset voisivat jättää suorittamatta kaikki toimenpiteet, joiden tarkoituksena on, ellei takaisinperintä, niin ainakin sellaisen saatavan turvaaminen, joka perustuu asianomaisesta rahastosta suoritettuun aiheettomaan maksuun (ks. vastaavasti tuomio 10.10.2012, Kreikka v. komissio, T-158/09, ei julkaistu, EU:T:2012:530, 83 kohta), ja toisaalta, että koska huolellisuusvelvollisuus velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen tehokkaaksi turvaamiseksi ja aiheettomasti maksettujen määrien takaisinperinnän varmistamiseksi, jäsenvaltiot eivät voi perustella huolellisuusvelvollisuuden laiminlyömistä vetoamalla taloudellisen toimijan aloittamien hallinnollisten tai oikeudellisten menettelyjen hitauteen (tuomio 30.1.2020, Portugali v. komissio, T-292/18, EU:T:2020:18, 66 kohta).
- 95 Kuten nyt käsiteltävässä asiassa on vahvistettu, on kuitenkin kiistatonta, ettei Bulgarian tasavalta ollut riidanalaisen päätöksen hyväksymishetkellä toteuttanut mitään siviilioikeudellista eikä hallinnollista toimenpidettä riidanalaisien kulujen takaisinperimiseksi. Ainoa tuolloin vireillä ollut menettely oli rikosoikeudellinen, joka sekin oli alustavassa valmisteluvaiheessa eikä oikeudenkäyntivaiheessa. Lisäksi maksajaviraston määräyksillä, jotka Bulgarian tasavalta väittää maan omien kansallisten tuomioistuinten kumonneen, pyrittiin keskeyttämään niihin ohjelmiin liittyvät maksut, joihin OLAFin lopullisissa kertomuksissa mainitut petokset kohdistuivat, eikä perimään takaisin jo maksettuja määriä.
- 96 Myöskään sitä Bulgarian tasavallan väitettä ei voida hyväksyä, jonka mukaan maksajavirasto päätti olla toteuttamatta mainittuja toimenpiteitä tässä vaiheessa sen vuoksi, että toteutetut toimenpiteet olisi todennäköisesti tultu kumoamaan ja ne olisivat näin ollen osoittautuneet tehottomiksi ja kalliiksi.

- 97 Kuten edellä 95 kohdassa on todettu, Bulgarian kansallisten tuomioistuinten kumoamat maksajaviraston määräykset koskivat niiden menekinedistämisohjelmien mukaisten maksujen keskeyttämistä, joiden oli OLAFin lopullisissa kertomuksissa todettu vaarantuvan, eivät riidanalaisten menojen takaisinperintää.
- 98 Tältä osin asiakirja-aineistosta ilmenee, ettei kaikkia maksajaviraston määräyksiä ole riitautettu Bulgarian tasavallan kansallisissa tuomioistuimissa. Näin ollen mikään ei voi tukea väitettä, jonka mukaan on niin, että jos riidanalaisten menojen takaisinperimistä koskevia toimenpiteitä olisi hyväksytty, niistä olisi kaikista nostettu kumoamiskanne samoissa tuomioistuimissa. Samoin on aivan yhtä hypoteettista, että Bulgarian kansalliset tuomioistuimet olisivat voineet kumota ne.
- 99 Tässä yhteydessä on lisäksi korostettava, että asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan nojalla on niin, että jos Bulgarian tasavalta olisi toteuttanut hallinnollisia toimenpiteitä kyseisten määrien takaisinperimiseksi ja jos Bulgarian kansalliset tuomioistuimet olisivat samanaikaisesti katsoneet, ettei sääntöjenvastaisuutta ollut tapahtunut, Bulgarian tasavalta olisi voinut ilmoittaa kyseisen rahaston menoksi sille tältä osin koituneen taloudellisen taakan.
- 100 Kolmanneksi on lisäksi todettava, ettei Bulgarian tasavalta antanut mitään tietoja niiden määräaikojen pituudesta, joiden kuluessa aloitetut menettelyt oli mahdollista saada päätökseen.
- 101 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että neljäs kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Viides kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan rikkomista ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

- 102 Bulgarian tasavalta huomauttaa, ettei komissio ole havainnut sääntöjenvastaisuuksia tarkastaessaan eri menekinedistämisohjelmia, joiden osalta riidanalaisten menojen oli lopulta katsottu aiheuttavan vaaraa kyseiselle rahastolle. Se väittää lisäksi, että asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että taloudellinen taakka, joka aiheutuu aiheuttomasti maksettujen määrien takaisinperinnän suorittamatta jättämisestä, on jaettava tasan unionin ja kyseisen jäsenvaltion kesken. Se lisää, ettei sääntöjenmukaisuuden tarkastamisesta ole sellaisia tilanteita koskevia säännöksiä, joissa sääntöjenvastaisuudet eivät liity jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin. Se täsmentää, että jäsenvaltioiden maataloustukirahastosta suorittamat maksut korvataan unionin talousarviosta. Se katsoo näin ollen, että silloin kun jäsenvaltiot toimivat unionin puolesta, unionin olisi vastattava yksityisten toiminnasta aiheutuneista tappioista, silloin kun ne ovat toimivaltuuksiensa puitteissa tehneet voitavansa maataloustukirahastosta rahoitettujen toimien sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi. Se katsoo näin ollen, että käsiteltävässä asiassa vastuu komission toteamien sääntöjenvastaisuuksien taloudellisista seurauksista olisi jaettava unionin kanssa ja että riidanalaisten rahoitusoikaisujen määrä on näin ollen epäsuhtainen.
- 103 Komissio kiistää mainitun väitteen.
- 104 Bulgarian tasavalta väittää ensinnäkin, ettei sääntöjenmukaisuuden tarkastamisesta ole sellaisia tilanteita koskevia säännöksiä, joissa komission toteamat sääntöjenvastaisuudet eivät liity jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin.

- 105 Tässä kohdin riittää kun todetaan, että asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdasta ilmenee, että jos komissio noudattaa mainitun asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä, sillä on oikeus hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joilla jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle sen talousarvioon otetut määrät kolmessa tapauksessa, jotka eivät välttämättä liity jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin.
- 106 Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin selvää, että riidanalainen rahoitusoikaisu on hyväksytty edellä mainituista tilanteista kahden perusteella, joista toisesta säädetään asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 5 kohdan a alakohdassa, joka koskee aiheettomasti suoritettujen menojen takaisinperinnän suorittamatta jättämistä asetuksen 54 artiklan 1 kohdassa säädettyissä määräajoissa, ja joista toisesta säädetään asetuksen 54 artiklan 5 kohdan c alakohdassa, joka koskee sitä, että mainitunlaisia menoja ei ole peritty takaisin jäsenvaltion hallinnon, yksikön tai elimen laiminlyönnin vuoksi.
- 107 Näin ollen väitteellä, jonka mukaan komission nyt käsiteltävässä asiassa toteamat sääntöjenvastaisuudet eivät liity Bulgarian tasavallan hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin, ei ole merkitystä riidanalaisen päätöksen laillisuutta arvioitaessa, ja se on hylättävä tällä perusteella.
- 108 Edellä esitetystä seuraa lisäksi, että Bulgarian tasavallan väitteet, joiden mukaan se ei ole jättänyt noudattamatta maataloustuotteita koskevista tiedotus- ja menekinedistämistoimista sisämarkkinoilla ja kolmansissa maissa 17.12.2007 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3/2008 (EUVL 2008, L 3, s. 1) eikä asetuksen (EY) N:o 3/2008 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 5.6.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 501/2008 (EUVL 2008, L 147, s. 3) mukaisia velvoitteitaan ja joiden mukaan ”menekinedistämishjelman täytäntöönpano” on jaettu komission kanssa, ovat merkityksettömiä, ja myös ne on jätettävä huomiotta samasta syystä.
- 109 Toiseksi Bulgarian tasavalta vetoaa asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 2 kohtaan sen vaatimuksensa tueksi, jonka mukaan riidanalaisiin menoihin vaikuttavista sääntöjenvastaisuuksista aiheutuva taloudellinen taakka on jaettava komission kanssa.
- 110 Asetuksen N:o 1306/2013 37 perustelukappaleesta ilmenee kuitenkin, että ”tietyissä jäsenvaltion laiminlyöntiä koskevissa tapauksissa on perusteltua veloittaa asianomaiselta jäsenvaltiolta koko määrä”.
- 111 Käsiteltävässä asiassa komissio on tehnyt riidanalaisen rahoitusoikaisun, koska se katsoi, että se, ettei riidanalaisen menojen takaisinperimiseksi ollut toteutettu minkäänlaisia toimenpiteitä, oli katsottava mainitunlaiseksi Bulgarian tasavallan laiminlyönniksi.
- 112 Lisäksi on todettava, että asetuksen N:o 1306/2013 54 artiklan 2 kohdassa säädetään tapauksista, joissa maataloustukirahastosta toteutettuihin menoihin vaikuttavista sääntöjenvastaisuuksista aiheutuva taloudellinen taakka voidaan jakaa asianomaisen jäsenvaltion ja komission kesken. Mainitussa lainkohdassa säädetään, että ”jos [aiheettomasti suoritettujen menojen] takaisinperintää ei toteuteta neljän vuoden kuluessa perintäpyynnön päivämäärästä tai kahdeksan vuoden kuluessa, jos perintäasia on viety kansalliseen tuomioistuimeen, takaisin perimättä olevasta tuesta aiheutuvista taloudellisista seurauksista vastaa 50 prosentin osalta asianomainen jäsenvaltio, ja 50 prosentin osalta ne katetaan unionin talousarviosta”.

- 113 Mainittua säännöstä ei kuitenkaan voida soveltaa käsiteltävässä asiassa, koska Bulgarian tasavalta ei ole esittänyt kyseisessä säännöksessä tarkoitettua takaisinperintäpyyntöä ja koska mainitunlaista pyyntöä ei ole esitetty myöskään sen kansallisissa tuomioistuimissa, mikä on nimenomaisesti riidanalaisen rahoitusoikaisun peruste.
- 114 Viides kanneperuste on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan, ja kanne on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 115 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 116 Koska Bulgarian tasavalta on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska komissio on sitä vaatinut.

Näillä perusteilla,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Bulgarian tasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kanninen

Póltorak

Stancu

Julistettiin Luxemburgissa 8 päivänä maaliskuuta 2023.

Allekirjoitukset