



# Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 8. marca 2023\*

„EKJS in EKSRP – Odhodki, izključeni iz financiranja – Odhodki Bolgarije – Promocijski ukrepi – Poročilo urada OLAF o preiskavi – Potrditev skladnosti – Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-235/21,

**Republika Bolgarija**, ki jo zastopata T. Mitova in L. Zaharieva, agentki,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopajo G. Koleva, J. Aquilina in A. Sauka, agenti,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

ob posvetovanju v sestavi H. Kanninen, predsednik, N. Póltorak (poročevalka) in M. Stancu, sodnici,

sodni tajnik: G. Mitrev, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi obravnave z dne 27. septembra 2022,

izreka naslednjo

## Sodbo

- 1 Republika Bolgarija s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2021/261 z dne 17. februarja 2021 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL 2021, L 59, str. 10, v nadaljevanju: izpodbijani sklep) v delu, v katerem se ta nanaša na nekatere odhodke, ki jih je izvedla ta država članica.

\* Jezik postopka: bolgarščina.

## Dejansko stanje

### Upravni postopek

- 2 Generalni direktorat (GD) za kmetijstvo in razvoj podeželja pri Evropski komisiji je z dopisom Ares(2016) 6881454 z dne 4. januarja 2017 Republiko Bolgarijo pozval, naj mu pošlje svoje pripombe v zvezi z informacijami, ki jih je Evropski urad za boj proti goljufigam (OLAF) sporočil v okviru preiskave INT/2016/101/BG (v nadaljevanju: sporočilo o ugotovitvah). Iz navedene preiskave je bilo v bistvu razvidno, da je zaradi goljufigivih dejavnosti prišlo do neustreznega nakazila sredstev Evropske unije. GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je zato Republiko Bolgarijo obvestil, da je vprašljivo, ali so vsi odhodki, povezani s programi, ki jih izvaja [*zaupno*]<sup>1</sup>, upravičeni do financiranja iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS). GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je posledično poudaril, da je v skladu s členom 52 Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1200/2005 in št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549) preučil možnost izključitve teh odhodkov iz financiranja Unije. Bolgarskim organom je tudi priporočil, naj začasno ustavijo izplačila v okviru kakršnih koli programov in transakcij, pri katerih je sodeloval [*zaupno*], če imajo za to dovolj razlogov.
- 3 GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je z dopisom Ares(2017) 4323588 z dne 2. maja 2017 bolgarske organe povabil, naj se udeležijo dvostranskega sestanka v skladu s členom 34(2), prvi pododstavek, Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 908/2014 z dne 6. avgusta 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1306/2013 v zvezi s plačilnimi agencijami in drugimi organi, finančnim upravljanjem, potrjevanjem obračunov, pravili o kontrolah, varščinami in preglednostjo (UL 2014, L 255, str. 59), in obvestil Republiko Bolgarijo, da ostaja pri svojem stališču, v skladu s katerim ugotovitve urada OLAF kažejo na resne nepravilnosti v zvezi z odhodki, navedene zgoraj v točki 2. Pojasnil je, da bo prav tako pisno in po izdaji končnega poročila urada OLAF predložil dodatne informacije v zvezi s fazami, ki se nadaljujejo v okviru začetega postopka potrditve. Na koncu je poudaril, da je do izdaje navedenega poročila vztrajal pri svojem stališču, da so bili vsi odhodki, povezani s programi, ki jih izvaja [*zaupno*], tvegani. Ta prvi dvostranski sestanek je potekal 12. julija 2017.
- 4 GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je z dopisom Ares(2017) 4417644 z dne 11. septembra 2017 Republiko Bolgariji poslal zapisnik dvostranskega sestanka z dne 12. julija 2017 in ji postavil dodatna vprašanja. Seznanil jo je tudi s tem, da je treba za prehod v naslednje faze postopka potrditve počakati na končno poročilo urada OLAF, zlasti kar zadeva kvantitativno oceno tveganja za zadevni sklad, povezan z ugotovljenimi pomanjkljivostmi. GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je na podlagi člena 34(9) Uredbe št. 908/2014 odločil, da se šestmesečni rok iz člena 34(3) te uredbe podaljša za tri mesece, v katerih bo Republiko Bolgariji sporočil svoje ugotovitve.
- 5 GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je z dopisom Ares(2018) 329836 z dne 19. januarja 2018 Republiko Bolgariji poslal končno poročilo urada OLAF z referenčno oznako OF/2012/0565/B (v nadaljevanju: prvo poročilo urada OLAF). Bolgarske organe je obvestil, da bo za razpravo o navedenem poročilu organiziral drugi dvostranski sestanek z njimi.

<sup>1</sup> Skriti zaupni podatki.

- 6 GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je z dopisom Ares(2018) 2319201 z dne 7. maja 2018 Republiko Bolgarijo povabil na drugi dvostranski sestanek, da bi razpravljala o prvem poročilu urada OLAF (v nadaljevanju: drugo vabilo na dvostranski sestanek). Navedel je tudi, da po preučitvi navedenega poročila vztraja pri stališču, da so vsi odhodki, povezani s programi promocije, pri katerih je sodeloval [zaupno], izpostavljeni tveganju. Tako je bolgarskim organom priporočil, naj ne obnovijo plačil za vse programe, pri katerih je sodeloval [zaupno], in naj v skladu s členom 54 Uredbe št. 1306/2013 od upravičencev izterjajo nezakonita plačila. Ta drugi dvostranski sestanek je potekal 23. maja 2018.
- 7 GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je z dopisom Ares(2018) 3168772 z dne 29. junija 2018 Republiko Bolgariji poslal zapisnik drugega dvostranskega sestanka. V njem je tudi opozoril, da so bile na navedenem sestanku zahtevane dodatne informacije.
- 8 GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je z dopisom Ares(2018) 451290 z dne 3. septembra 2018 bolgarskim organom poslal poročilo urada OLAF z referenčno oznako OF/2016/0390/B5 (v nadaljevanju: drugo poročilo urada OLAF). Navedeno poročilo se je nanašalo na nepravilnosti, ki jih je storil [zaupno] v okviru programov promocije, ki jih financira EKJS.
- 9 GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je z dopisom Ares(2019) 1300497 z dne 1. marca 2019 bolgarske organe pozval, naj v skladu s členom 34(5)(a) Uredbe št. 908/2014 predložijo dodatne informacije o izterjavi zneskov, povezanih z odhodki EKJS v okviru devetih programov promocije, za katere je bilo ugotovljeno, da pomenijo tveganje za zadevni sklad, in o vpisu ustreznih zneskov v knjigo terjatev v skladu s členom 54 Uredbe št. 1306/2013. Navedel je tudi, da je treba na podlagi navedenega člena zahtevati za izterjavo zneskov, povezanih s programi, ki jih izvaja [zaupno], vložiti najpozneje 18 mesecev po 19. januarju 2018, medtem ko je treba zahtevati za izterjavo zneskov, povezanih s programom, ki ga izvaja [zaupno], predložiti najpozneje 18 mesecev po 3. septembru 2018, torej datumih, ko sta bili prvo in drugo poročilo urada OLAF (v nadaljevanju skupaj: končni poročili urada OLAF) posredovani bolgarski plačilni agenciji.
- 10 GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je z dopisom Ares(2019) 7043430 z dne 19. novembra 2019 Republiko Bolgariji poslal sporočilo na podlagi člena 34(3), tretji pododstavek, Uredbe št. 908/2014 (v nadaljevanju: uradno sporočilo), v katerem so bile med drugim analizirane informacije, ki so jih bolgarski organi predložili v dopisu št. 99-129 z dne 20. julija 2018, dopisu št. 99-162 z dne 21. septembra 2018 in dopisu št. 53-1-116 z dne 24. aprila 2019. Iz tega sporočila je v bistvu izhajalo, da je po dvostranski razpravi 29. maja 2018 in na podlagi dodatnih informacij, ki mu jih je nato posredovala Republika Bolgarija, ter končnih poročil urada OLAF menil, da financiranje devetih programov promocije, ki sta jih izvajala [zaupno] in [zaupno], ni bilo v skladu z veljavnimi pravili. Poleg tega je menil, da ker Republika Bolgarija ni uvedla nobenega postopka izterjave in vpisa v knjigo terjatev plačilne agencije, njen sistem upravljanja in nadzora ni v skladu z zahtevami prava Unije in torej obstaja tveganje za zadevni sklad. Zato je predlagal, naj se znesek 7.656.848,97 EUR izključi iz financiranja iz EKJS.
- 11 Republika Bolgarija je v skladu s členom 40(1) Uredbe št. 908/2014 zadevo predložila spravnemu organu z dopisom št. 99-170 z dne 18. decembra 2019. Spravni organ je 25. februarja 2020 izdal mnenje.

- 12 GD za kmetijstvo in razvoj podeželja je z dopisom Ares(2020) 4231484 z dne 12. avgusta 2020 Republiki Bolgariji poslal končno mnenje (v nadaljevanju: končno mnenje), s katerim jo je obvestil, da vztraja pri svojem stališču iz dopisa Ares(2019) 7043430 z dne 19. novembra 2019, in je torej predlagal, naj se znesek 7.656.848,97 EUR izključi iz financiranja EKJS.

### ***Izpodbijani sklep***

- 13 Komisija je 17. februarja 2021 sprejela izpodbijani sklep, s katerim je na podlagi člena 52 Uredbe št. 1306/2013 uporabila enkratni popravek tako, da je iz financiranja Unije izključila nekatere odhodke Republike Bolgarije iz naslova operativnih programov, ki sta jih sofinancirala EKJS in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP). Iz tega v bistvu izhaja, da glede na izvedena preverjanja, dvostranske razprave in spravni postopek za del odhodkov, ki jih je prijavila Republika Bolgarija, niso bili izpolnjeni pogoji za financiranje iz naslova EKJS, ker ni bilo izterjav.
- 14 Zato je bil z izpodbijanim sklepom iz financiranja Unije izključen znesek 7.656.848,97 EUR.

### **Predlogi strank**

- 15 Republika Bolgarija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen v delu, v katerem je bil zanjo uporabljen finančni popravek v zvezi s preiskavo INT/2016/101/BG v skupnem znesku 7.656.848,97 EUR;
  - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 16 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
  - Republiki Bolgariji naloži plačilo stroškov.

### **Pravo**

#### ***Dopustnost dokaza, predloženega 26. septembra 2022***

- 17 Republika Bolgarija je 26. septembra 2022, to je dan pred obravnavo, predložila nov dokaz, in sicer dopis Komisije, s katerim ji je ta posredovala poročilo urada OLAF, za katero Republika Bolgarija meni, da ima podoben predmet kot končni poročili urada OLAF, ki se obravnavata v tej zadevi.
- 18 Republika Bolgarija je na obravnavi trdila, da tega dokaza ni mogla predložiti v pisnem delu postopka, ker ga je prejela po koncu tega postopka, in sicer 12. maja 2022, čemur Komisija ne nasprotuje.
- 19 Komisija trdi, da bi bilo treba ta dokaz šteti za nedopusten, ker je bil predložen prepozno.

- 20 V zvezi s tem je treba spomniti, da lahko v skladu s členom 85(3) Poslovnika Splošnega sodišča glavne stranke izjemoma predložijo dokaze ali podajo dokazne predloge še pred koncem ustnega dela postopka ali pred odločitvijo Splošnega sodišča, da bo odločilo brez ustnega dela postopka, če upravičijo zamudo pri njihovi predložitvi oziroma podaji.
- 21 V obravnavanem primeru je dokaz, predložen 26. septembra 2022, dopis Komisije, ki ga je Republika Bolgarija prejela 12. maja 2022. Replika je bila vložena 6. oktobra 2021, pisni del postopka pa je bil končan 30. novembra 2021.
- 22 Republika Bolgarija torej tega dokaza ni mogla predložiti pred koncem pisnega dela postopka. Zato ga je treba šteti za dopustnega.

### *Vsebinska presoja*

- 23 Republika Bolgarija v utemeljitev tožbe navaja pet tožbenih razlogov, od katerih se prvi v bistvu nanaša na kršitev njenih procesnih pravic pri vodenju upravnega postopka, v katerem je bil sprejet izpodbijani sklep; drugi na pomanjkljivo obrazložitev; tretji na napačno razlago člena 54(1) Uredbe št. 1306/2013 v zvezi z določitvijo začetka teka roka 18 mesecev, od katerega mora zadevna država članica od upravičenca izterjati vsa neupravičena plačila; četrti na napako pri presoji, ki jo je storila Komisija, ker je menila, da plačilna agencija ni ravnala s potrebno skrbnostjo, ki se zahteva za izterjavo spornih zneskov, in da je ta agencija ravnala malomarno, ker ni začela upravnega postopka izterjave v rokih, določenih v členu 54(1) Uredbe št. 1306/2013, ter peti na to, da znesek odhodkov, ki so bili z izpodbijanim sklepom izključeni iz financiranja Unije, ni v skladu s členom 54 Uredbe št. 1306/2013 niti z načelom sorazmernosti.
- 24 Uvodoma je treba spomniti, da kmetijski skladi Unije financirajo le intervencije, izvedene v skladu z določbami Unije v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov (glej v tem smislu sodbo z dne 6. novembra 2014, Nizozemska/Komisija, C-610/13 P, neobjavljena, EU:C:2014:2349, točka 59 in navedena sodna praksa).
- 25 Poleg tega finančno upravljanje skladov Unije temelji predvsem na nacionalnih upravah, ki zagotavljajo strogo spoštovanje pravil Unije, ter temelji na zaupanju med nacionalnimi organi in organi Unije. Samo država članica namreč lahko pozna in natančno določi podatke, potrebne za izdelavo obračunov skladov, saj Komisija gospodarskim subjektom ni dovolj blizu, da bi lahko od njih pridobila podatke, ki jih potrebuje (glej v tem smislu sodbi z dne 7. oktobra 2004, Španija/Komisija, C-153/01, EU:C:2004:589, točka 133 in navedena sodna praksa, in z dne 4. septembra 2009, Avstrija/Komisija, T-368/05, neobjavljena, EU:T:2009:305, točka 182 in navedena sodna praksa).
- 26 Tožbene razloge, ki jih Republika Bolgarija navaja v utemeljitev tožbe, je treba preučiti ob upoštevanju teh preudarkov.

*Prvi tožbeni razlog: kršitev procesnih pravic Republike Bolgarije pri vodenju upravnega postopka, v katerem je bil sprejet izpodbijani sklep*

- 27 Republika Bolgarija trdi, da je Komisija v sporočilu o ugotovitvah začela sporni postopek potrditve na podlagi člena 52(1) Uredbe št. 1306/2013, kar je bilo nato potrjeno z različnimi poznejšimi korespondencami. V zvezi s tem pojasnjuje, da člen 34(2) Uredbe št. 908/2014 določa, da kadar Komisija pri poizvedbi ugotovi, da odhodek ni bil izveden v skladu s predpisi Unije, zadevni

državi članici sporoči svoje ugotovitve in navede popravne ukrepe, potrebne za prihodnjo skladnost z navedenimi predpisi. Pridržki Komisije bi morali biti tako popolnoma jasno navedeni. Vendar Republika Bolgarija v zvezi s tem navaja, da je Komisija po drugem vabilu na dvostranski sestanek prvič omenila morebitno kršitev člena 54(5)(a) in (c) Uredbe št. 1306/2013, pri čemer se je še naprej hkrati sklicevala na člen 52 navedene uredbe. Ugotavlja, da je bil po upravnem postopku sporni finančni popravek nazadnje utemeljen z malomarnostjo plačilne agencije, ki je povezana z neizterjavo zadevnih odhodkov od upravičencev na podlagi člena 54(5)(a) in (c) Uredbe št. 1306/2013 in s tem, da ti odhodki niso bili vpisani v knjigo terjatev v roku, določenem v členu 54(1) te uredbe.

- 28 Glede na navedeno Republika Bolgarija trdi, da je bila zaradi spremembe stališča Komisije glede pravne podlage, na kateri temelji sporni finančni popravek, plačilna agencija zavedena v zmoto, ker je sprva menila, da se je postopek potrditve začel na podlagi člena 52 Uredbe št. 1306/2013 zaradi pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in kontrole nad pravilnostjo transakcij, ki jih financira EKJS. Poudarja, da v prvih fazah navedenega postopka take pomanjkljivosti niso bile ugotovljene, navedena pa ni bila niti nobena težava v zvezi s sistemom izterjave terjatev. Zato trdi, da so bila pojasnila Komisije v fazi, ko je plačilna agencija prejela zahtevo za dodatne informacije iz člena 34(5)(a) Uredbe št. 908/2014, predložena prepozno. V njih je Komisija prvič predstavila svojo razlago člena 54(1) Uredbe št. 1306/2013, v skladu s katero je 18-mesečni rok za izterjavo spornih terjatev v obravnavanem primeru začel teči, ko je plačilna agencija prejela končni poročili urada OLAF, in sicer 19. januarja 2018 za prvo poročilo in 3. septembra 2018 za drugo poročilo. Poleg tega meni, da bi bili podatki, ki jih je Komisija posredovala v sporočilu o ugotovitvah, lahko posredovani v zgodnejši fazi. Iz navedenega izhaja, da Republika Bolgarija meni, da ji niso bila zagotovljena procesna jamstva iz člena 52(3) Uredbe št. 1306/2013 in člena 34(2) Uredbe št. 908/2014.
- 29 Komisija te trditve izpodbija.
- 30 Najprej je treba ugotoviti, da Republika Bolgarija s tem tožbenim razlogom v bistvu trdi, da so v postopku potrditve skladnosti, ki poteka v obravnavani zadevi, napake, zaradi katerih ni mogla uveljavljati procesnih jamstev iz člena 52(3) Uredbe št. 1306/2013 in člena 34(2) Uredbe št. 908/2014. Po njenem mnenju kršitev teh jamstev pomeni kršitev pravice do obrambe, načela lojalnega sodelovanja, načela kontradiktornosti in načela dobrega upravljanja, zaradi česar bi bilo treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen. V zvezi s tem se ta tožbeni razlog deli na dva ločena dela, in sicer se prvi nanaša na to, da Komisija ne bi smela spremeniti pravne podlage, na kateri je nazadnje temeljil izpodbijani sklep, med upravnim postopkom, drugi pa na to, da jo je Komisija s takim ravnanjem zavedla v zmoto, tako da je menila, da so se ugotovljene pomanjkljivosti nanašale na njen sistem upravljanja in kontrole, kar sta edina primera iz člena 52 Uredbe št. 1306/2013, in ne na izterjavo zadevnih sredstev, ki je po njenem mnenju odvisna od člena 54 te uredbe.
- 31 Glede tega je treba v zvezi z zatrjevano kršitvijo pravice do obrambe in pravice do izjave opozoriti, da je v skladu s sodno prakso spoštovanje pravice do obrambe temeljno načelo prava Unije, ki ga je treba zagotoviti, tudi če ni nobenih pravil, ki urejajo postopek. To načelo zahteva, da imajo naslovniki odločitev, ki pomembno vplivajo na njihove interese, možnost, da učinkovito izrazijo svoja stališča (glej sodbo z dne 19. januarja 2006, Comunità montana della Valnerina/Komisija, C-240/03 P, EU:C:2006:44, točka 129 in navedena sodna praksa). Glede postopkov v zvezi z EKJS je bilo razsojeno, da navedeno načelo zahteva, da mora biti pravnomočna odločba v zvezi s potrditvijo skladnosti sprejeta po posebnem kontradiktornem postopku, v okviru katerega

morajo imeti zadevne države članice na voljo vsa zahtevana jamstva, da predstavijo svoja stališča (glej v tem smislu sodbo z dne 9. oktobra 2012, Italija/Komisija, T-426/08, neobjavljena, EU:T:2012:526, točka 141 in navedena sodna praksa).

- 32 Spoštovanje pravice do izjave zahteva zlasti, da Komisija upošteva vse informacije, ki jih je država članica predložila v kontradiktornem postopku pred končno odločbo o znesku, ki se izključi (glej v tem smislu sodbi z dne 18. septembra 2003, Združeno kraljestvo/Komisija, C-346/00, EU:C:2003:474, točka 70, in z dne 26. novembra 2008, Grčija/Komisija, T-263/06, neobjavljena, EU:T:2008:529, točka 136).
- 33 Poleg tega je treba opozoriti, da Komisija na podlagi člena 52 Uredbe št. 1306/2013 sprejme izvedbene akte, s katerimi določi zneske, ki se izključijo iz financiranja Unije, če meni, da odhodki, za katere se uporabi člen 4(1) Uredbe št. 1306/2013, in sicer odhodki EKJS, niso bili izvedeni v skladu s pravom Unije. To pravo torej določa postopek, ki se uporabi za popravke v okviru postopka potrditve skladnosti. Ta postopek je natančno določen tudi v členu 34 Uredbe št. 908/2014.
- 34 Namen člena 54 Uredbe št. 1306/2013 je izpolniti splošni cilj zaščite finančnih interesov Unije s tem, da državam članicam nalaga posebno obveznost, da hitro začnejo postopek izterjave terjatev, kadar nepravilnosti ali malomarnosti vplivajo na odhodke, nastale v okviru zadevnih sredstev. V zvezi s tem je med drugim v členu 54(5) navedene uredbe določeno, da lahko Komisija nekatere od teh odhodkov izključi iz financiranja Unije, če je bil uporabljen postopek iz člena 52 Uredbe št. 1306/2013.
- 35 Prvi tožbeni razlog je treba presojati glede na zgoraj navedene preudarke.
- 36 Na podlagi člena 34 Uredbe št. 908/2014 mora postopek potrditve skladnosti v bistvu potekati v šestih fazah. Prvič, Komisija zadevni državi članici sporoči svoje ugotovitve, pri čemer navede popravne ukrepe, za katere meni, da jih bo morala sprejeti, in začasno višino zneska finančnega popravka, za katerega meni, da je ustrezen. Navedena država članica mora odgovoriti v dveh mesecih po prejemu tega sporočila. Drugič, Komisija organizira dvostranski sestanek, da bi se dosegel dogovor o ukrepih, ki naj bi se sprejeli glede na ugotovitve, navedene v sporočilu o ugotovitvah, ter ocena teže kršitve in finančne škode, povzročene Uniji. Komisija mora zapisnik tega sestanka v 30 delovnih dneh poslati zadevni državi članici, ki lahko v zvezi z njim predloži pripombe. Tretjič, Komisija v šestih mesecih od datuma, ko je bil ta zapisnik poslan, sporoči svoje ugotovitve. Četrtič, zadevna država članica lahko predlaga izvedbo spravnega postopka, katerega podrobna pravila so določena v členu 40 Uredbe št. 908/2014. Petič, če spraven postopek ne uspe, Komisija zadevni državi članici sporoči svoje ugotovitve. Nazadnje, šestič, Komisija lahko sprejme enega ali več sklepov v skladu s členom 52 Uredbe št. 1306/2013, da se iz financiranja Unije izključijo odhodki, na katere se nanaša ugotovljena neskladnost z zadevnimi predpisi.
- 37 V zvezi s prvo fazo, opisano v točki 36 zgoraj, iz sodne prakse izhaja, da mora Komisija v sporočilu o svojih ugotovitvah v smislu člena 34(2) Uredbe št. 908/2014 najprej dovolj natančno opredeliti vse nepravilnosti, ki jih očita zadevni državi članici in ki so nazadnje podlaga za izvršeni finančni popravek. Samo s takim sporočilom je mogoče zagotoviti jasno in popolno seznanitev s pridržki Komisije (glej po analogiji sodbo z dne 3. maja 2012, Španija/Komisija, C-24/11 P, EU:C:2012:266, točka 31). Poleg tega mora opredeliti predmet in ugotovitve poizvedb, ki jih je opravila Komisija, ter navesti popravljalne ukrepe, ki jih bo treba sprejeti v prihodnosti (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 26. septembra 2018, Portugalska/Komisija, T-463/16, neobjavljena, EU:T:2018:606, točka 68).

- 38 V obravnavani zadevi je Komisija postopek potrditve začela tako, da je 4. januarja 2017 Republiki Bolgariji poslala sporočilo o ugotovitvah. V tem dokumentu, kot je povzet zgoraj v točki 2 zgoraj, je bilo navedeno, da je Komisija v skladu s členom 52 Uredbe št. 1306/2013 in na podlagi informacij, ki jih je sporočil urad OLAF, preučila možnost, da iz financiranja Unije izključi del odhodkov, povezanih s programi in transakcijami, pri katerih je sodeloval [*zaupno*]. Nato so med prvim dvostranskim sestankom in po njem potekale razprave o težavah, ki jih je ugotovila Komisija.
- 39 Potem ko je Komisija prejela prvo poročilo urada OLAF, izdelano po poizvedbi OF/2016/0390/B5, ki ga je Republiki Bolgariji poslala 19. januarja 2018, se je odločila, da jo z dopisom z dne 7. maja 2018 povabi na drugi dvostranski sestanek. V tem vabilu je že navedla člen 54 Uredbe št. 1306/2013 in ji na podlagi tega člena priporočila, naj začne izterjevati plačila, za katera je bilo v prvem poročilu urada OLAF ugotovljeno, da so bila nepravilno izplačana. Republika Bolgarija je svoje pripombe o tem vabilu posredovala z dopisom z dne 22. maja 2018. Komisijo je izrecno obvestila, da ne namerava takoj izterjati spornih odhodkov, in v zvezi s tem trdila, da njeni pristojni preiskovalni organi niso izdali odločitve v predhodnem postopku, ki je bil v zvezi s tem začel. Svoje stališče je ohranila v nadaljevanju postopka potrditve skladnosti, dokler se ta ni končal. Komisija je z dopisom z dne 3. septembra 2018 tožeči stranki posredovala drugo poročilo urada OLAF, ki se nanaša na nepravilnosti, ki jih je storil [*zaupno*].
- 40 Komisija je v končnem mnenju 12. avgusta 2020 Republiko Bolgarijo obvestila, da vztraja pri stališču, ki je bilo že navedeno v uradnem sporočilu, da se ji naloži finančni popravek na podlagi člena 54(5)(a) in (c) Uredbe št. 1306/2013 zaradi malomarnosti plačilne agencije, da bi od upravičencev zahtevala izterjavo spornih terjatev in da bi zadevne zneske vknjižila v knjigo terjatev v roku, določenem v členu 54(1) navedene uredbe. V izpodbijanem sklepu je bilo najprej na splošno navedeno, da je bil ta sprejet zlasti glede na člen 52 Uredbe št. 1306/2013. Kar zadeva, natančneje, finančni popravek, naložen Republiki Bolgariji, je bilo nato navedeno, da je ta posledica neizterjave za promocijske ukrepe, izvedene med letoma 2010 in 2017.
- 41 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da se, kot je razvidno iz točk od 38 do 40 zgoraj, razlogi za sporni finančni popravek, kot so bili navedeni v zbirnem poročilu in izpodbijanem sklepu, le delno ujemajo s tistimi, ki so utemeljevali začetek spornega postopka potrditve, kot jih je Komisija pojasnila v sporočilu o ugotovitvah.
- 42 Vendar je Komisija, kot je bilo opisano zgoraj v točki 39, Republiko Bolgarijo povabila na drugi dvostranski sestanek. V tem drugem vabilu je bilo med drugim navedeno, da bi bilo mogoče šteti, da so nekatera plačila neupravičena do financiranja s strani Unije, in priporočeno, prvič, naj se plačila, za katera se šteje, da pomenijo tveganje za zadevna sredstva, ne podaljšajo, in drugič, naj se v skladu s členom 54 Uredbe št. 1306/2013 od upravičencev izterjajo nezakonita plačila. Poleg tega je drugo vabilo na dvostranski sestanek vsebovalo, prvič, navedbo člena 34 Uredbe št. 908/2014; drugič, natančno opredelitev nepravilnosti, ki bi lahko v tej fazi upravičile finančni popravek, in tretjič, navedbo popravniških ukrepov, ki jih je bilo treba predvideti. Tako je mogoče šteti, da je bilo s tem vabilom v bistvu prilagojeno sporočilo o ugotovitvah, ki je bilo Republiki Bolgariji posredovano 4. januarja 2017.
- 43 V zvezi s tem je treba tudi opozoriti, da se je Komisija šele v tej fazi lahko odločno izrekla o nujnosti uvedbe postopka izterjave v skladu z določbami člena 54 Uredbe št. 1306/2013, ker se je seznanila s prvim poročilom urada OLAF, ki ji je bilo poslano.



- 44 Poleg tega je iz spisa razvidno, da je Republika Bolgarija lahko podala svoje mnenje o vseh težavah, ki jih je Komisija izpostavila v drugem vabilu na dvostranski sestanek, ter zlasti o izterjavi spornih odhodkov in uporabi člena 54 Uredbe št. 1306/2013. Republika Bolgarija je tako lahko predstavila svoje pripombe v zvezi s tem, in sicer najprej v dopisu z dne 22. maja 2018, torej pred organizacijo drugega dvostranskega sestanka, kot to določa člen 34 Uredbe št. 908/2014, nato pa na drugem dvostranskem sestanku in v naslednjih fazah postopka potrditve skladnosti.
- 45 Poleg tega je Republika Bolgarija šele v fazi dopisovanj, navedenih zgoraj v točki 44, Komisijo izrecno obvestila, da v tej fazi ni nameravala sprejeti nobenega posebnega ukrepa za tako izterjavo, saj njeni pristojni preiskovalni organi niso izdali odločbe v predhodnem postopku, ki se je začel v zvezi s tem. Ker je bila Komisija seznanjena s to zavrnitvijo, je že ob drugem dvostranskem sestanku Republiki Bolgariji sporočila, da od nje pričakuje, da začne postopke izterjave, in jo je pozvala, naj jo obvešča o izvajanju tega popravljalnega ukrepa. Republika Bolgarija je poleg tega Komisiji sporočila, da bo v naslednjih tednih končala vknjižbo zadevnih zneskov v knjigo terjatev, določeno v členu 54(1) Uredbe št. 1306/2013.
- 46 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je Komisija zato, ker se je seznanila s tem, da je Republika Bolgarija zavrnila, da bo sprejela del predvidenih popravilnih ukrepov, in sicer da spornih plačil ne bo izterjala v najkrajšem možnem času, 1. marca 2019 poslala zahtevo za dodatne informacije, v kateri je Republiko Bolgarijo opozorila na zahteve, ki so določene v členu 54(1) Uredbe št. 1306/2013. Ob tem je Komisija zlasti poudarila, da bi morala Republika Bolgarija neupravičeno izplačane zneske izterjati od upravičencev v roku 18 mesecev od vročitve končnih poročil urada OLAF glede dveh preiskav, ki jih je ta opravil. Poleg tega sklicevanje na člen 54 Uredbe št. 1306/2013 ne pušča nobenega dvoma o možnosti finančnih popravkov, če navedeni rok ne bi bil spoštovan.
- 47 Stranki torej ne izpodbijata tega, da je bilo Republiki Bolgariji omogočeno, da poda mnenje o razlagi člena 54(1) Uredbe št. 1306/2013, ki jo je uporabila Komisija, zlasti glede začetka teka roka, ki ga je bilo treba v obravnavanem primeru spoštovati za uvedbo ukrepov za izterjavo spornih odhodkov od njihovih upravičencev. Republika Bolgarija je namreč v dopisu z dne 24. aprila 2019 izrecno izrazila, da se ne strinja z navedeno razlago, ni pa navedla, da ni bilo mogoče začeti postopka izterjave spornih odhodkov. Spravni organ je bil sicer seznanjen z vsemi temi razpravami, kar potrjuje povzetek dejanskega stanja, ki ga je ta organ pripravil v spravnem poročilu.
- 48 V tem okviru Republika Bolgarija ne more trditi, da ni mogla razumeti, da se ji lahko naloži finančni popravek, če ne bo uvedla postopka za izterjavo spornih odhodkov od upravičenca v skladu s členom 54 Uredbe št. 1306/2013.
- 49 Ker je bila Republika Bolgarija pred drugim dvostranskim sestankom seznanjena s stališčem Komisije glede tega, da je treba nujno izterjati sporne odhodke, in ker se je v obravnavanem primeru o vseh vprašanih v zvezi z uporabo člena 54 Uredbe št. 1306/2013 razpravljalo ves čas v nadaljevanju postopka potrditve, tudi pred spravnim organom, poleg tega ni mogoče šteti, da so bile kršene postopkovne pravice Republike Bolgarije, prav tako ne njena pravica do obrambe, načelo lojalnega sodelovanja ali načelo dobrega upravljanja.

- 50 Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvami Republike Bolgarije, iz katerih izhaja, prvič, da Komisija ni nikoli omenila nepravilnosti v sistemu upravljanja in kontrole, ki ga je vzpostavila Republika Bolgarija, niti pomanjkljivosti pri poznejših kontrolah plačilne agencije, in drugič, da je bilo sporočilo o ugotovitvah o možnih kršitvah, s katerim je Komisija utemeljila izpodbijani sklep, prepozno, da bi lahko ustrezno prilagodila svoje ravnanje.
- 51 Prva trditev namreč ne vpliva na presojo zakonitosti izpodbijanega sklepa, saj ta ne temelji na domnevnih pomanjkljivostih sistema upravljanja in nadzora, ki ga je vzpostavila Republika Bolgarija, temveč na tem, da ta ni izterjala spornih odhodkov od upravičencev v roku, določenem v členu 54(1) Uredbe št. 1306/2013.
- 52 V zvezi z drugo trditvijo je treba ugotoviti, prvič, da trditev, da bi bilo sporočilo Komisije o ugotovitvah o možnih kršitvah lahko poslano prej, ni utemeljena. Drugič, trditev Republike Bolgarije, da je bil dopis, poslan 1. marca 2019, prepozen, da bi lahko sprejela potrebne ukrepe, ker se je rok 18 mesecev, določen za izterjavo terjatev v zvezi z [zaupno], praktično že iztekel, medtem ko se je rok glede terjatev [zaupno] iztekel že pred več kot šestimi meseci, se prekriva s trditvami, navedenimi v okviru tretjega tožbenega razloga. Zato jo bo treba preučiti v okviru preučitve navedenega tožbenega razloga.
- 53 Poleg tega je treba glede trditve Republike Bolgarije, da je z dopisom Komisije, ki ga je prejela 12. maja 2022, mogoče dokazati trditve, ki jih zagovarja v okviru te zadeve, ugotoviti, da Republika Bolgarija ni pojasnila, za katere primere bi bilo treba uporabiti tako ugotovitev, niti to ne izhaja iz besedila navedenega dopisa.
- 54 Zato je treba prvi tožbeni razlog v celoti zavrniti.

*Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve*

- 55 Republika Bolgarija v bistvu trdi, da izpodbijani sklep ni zadostno obrazložen. V zvezi s tem se sklicuje na nekatere ugotovitve, navedene v okviru prvega tožbenega razloga, za katere meni, da so prav tako upoštevne za ugotovitev, da izpodbijani sklep ni zadostno obrazložen. Poleg tega opozarja, da je Komisija šele v fazi vabila na drugi dvostranski sestanek prvič omenila člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013, in dodaja, da ni podala pripomb glede stališča, ki ga je plačilna agencija izrazila v odgovoru na navedeno vabilo, v skladu s katerim bi bilo treba glede na prvo končno poročilo urada OLAF finančne posledice ukrepa [zaupno] razdeliti med njo in Unijo. Poleg tega trdi, da čeprav je Komisija trdila, da so dejstva, navedena v končnih poročilih urada OLAF, v skladu z bolgarskim kazenskim zakonikom kaznivo dejanje, se je omejila zgolj na svojo razlago člena 54(1) Uredbe št. 1306/2013 ter nujnost uvedbe upravnega postopka vpisa prejemnikov na seznam dolžnikov in izterjave nezakonitih odhodkov. Republika Bolgarija v repliki trdi, da ji postopek priprave izpodbijanega sklepa, kot je opisan v prvem tožbenem razlogu, ni omogočil, da bi razumela razloge zanj. V zvezi s tem trdi, da bi Komisija morala uvesti nov postopek potrditve, ki temelji na upoštevnih razlogih, ki jih je v obravnavanem primeru navedla šele med spornim postopkom.
- 56 Komisija te trditve izpodbija.

- 57 Uvodoma je treba spomniti, da je treba obrazložitev, ki jo zahteva člen 296 PDEU, prilagoditi naravi obravnavanega akta, pri čemer mora ta obrazložitev jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko stranke seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (glej sodbo z dne 29. aprila 2004, Nizozemska/Komisija, C-159/01, EU:C:2004:246, točka 65 in navedena sodna praksa).
- 58 Natančneje, namen obveznosti obrazložitve akta, ki posega v položaj, ki je nujno povezana z načelom spoštovanja pravice do obrambe, je po eni strani dati zadevni osebi na voljo dovolj podatkov, da ugotovi, ali je akt dobro utemeljen in ali vsebuje morebitne napake, na podlagi katerih bi lahko izpodbijala njegovo veljavnost pred sodiščem Unije, in po drugi strani temu omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo tega akta (glej sodbo z dne 16. februarja 2017, Romunija/Komisija, T-145/15, EU:T:2017:86, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 59 Ni pa mogoče zahtevati, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vse različne upoštevene dejanske in pravne okoliščine. Vprašanje, ali obrazložitev odločbe izpolnjuje zahteve, navedene v točkah 39 in 40 zgoraj, je treba namreč presoјati ne le glede na njeno besedilo, ampak tudi glede na njen kontekst in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 16. februarja 2017, Romunija/Komisija, T-145/15, EU:T:2017:86, točka 44 in navedena sodna praksa).
- 60 Spomniti je treba tudi, da so odločitve Komisije v zvezi s potrditvijo obračunov zadevnega sklada sprejete na podlagi zbirnega poročila in korespondence med Komisijo in zadevno državo članico (glej v tem smislu sodbo z dne 14. marca 2002, Nizozemska/Komisija, C-132/99, EU:C:2002:168, točka 39). V teh okoliščinah je treba obrazložitev sklepa o zavrnitvi tega, da bi se štelo, da se tem skladom naloži del priglašanih stroškov, šteti za ustrezno, če je bila država, na katero je sklep naslovljen, močno vključena v postopek priprave tega sklepa in je bila seznanjena z razlogi, iz katerih je Komisija menila, da spornega zneska ni bilo treba naložiti v breme zadevnemu skladu (glej v tem smislu sodbi z dne 20. septembra 2001, Belgija/Komisija, C-263/98, EU:C:2001:455, točka 98, in z dne 17. maja 2013, Grčija/Komisija, T-294/11, neobjavljena, EU:T:2013:261, točka 94).
- 61 Prvič, glede trditve Republike Bolgarije, da je Komisija v fazi vabila na drugi dvostranski sestanek člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013 le omenila, zadostuje ugotovitev, da je bila Republika Bolgarija, kot je bilo navedeno zgoraj v točkah od 38 do 40, vključena v postopek sprejemanja izpodbijanega sklepa in da sta stranki, kot je razvidno iz preučitve prvega tožbenega razloga, o vprašanju izterjave spornih terjatev v povezavi s členom 54 Uredbe št. 1306/2008 večkrat razpravljali.
- 62 Posledično Republika Bolgarija ne more trditi, da ni bila obveščena o razlogih, iz katerih ji je Komisija nameravala naložiti sporni finančni popravek, niti da v zvezi s tem ni mogla razumeti obrazložitve izpodbijanega sklepa.
- 63 Drugič, Republika Bolgarija trdi, da Komisija ni odgovorila na pripombo, ki ji je bila poslana v odgovoru na drugo vabilo na dvostranski sestanek in v skladu s katero bi morala Unija z njo deliti finančne posledice spornih nepravilnosti.
- 64 V zvezi s tem zadostuje navesti, da je Komisija na to pripombo izrecno odgovorila v uradnem sporočilu, ki ji ga je v skladu s členom 34(3) Uredbe št. 908/2014 poslala 19. novembra 2019, in da ta trditev torej ni utemeljena.

- 65 Tretjič, Republika Bolgarija trdi, da Komisija ni navedla posebnih določb prava Unije, ki naj bi jih kršila [*zaupno*] in [*zaupno*] ter na katere bi se lahko oprla pri zahtevi za izterjavo spornih terjatev.
- 66 Iz vsega navedenega pa izhaja, da so ugotovitve Komisije v različnih fazah postopka potrditve temeljile zlasti na vmesnih in končnih poročilih urada OLAF. Ta so vsebovala podrobne analize nepravilnosti, ki jih je ugotovil urad OLAF. Iz zapisnika drugega dvostranskega sestanka je razvidno, da je Republika Bolgarija v bistvu priznala, da so dokazi, ki jih je predložil urad OLAF, zelo resni in da so dokazovali, da odhodki, nastali v zadevnih devetih programih promocije, pomenijo tveganje za zadevni sklad. Iz tega izhaja, da Republika Bolgarija ne more trditi, da ni vedela, da je treba navedene odhodke izterjati, ker ti niso bili v skladu s posebnimi določbami Unije, ki so med drugim določene v členu 54(1) Uredbe št. 1306/2013.
- 67 Četrtrič, glede trditve Republike Bolgarije, v okviru katere se ta sklicuje na dele svojih pisnih dokumentov, ki so zajeti v prvem tožbenem razlogu, ker meni, da so pav tako upoštevni za ugotovitev kršitve člena 296 PDEU, zadostuje ugotovitev, da Republika Bolgarija ne navaja nobene trditve, s katero bi pojasnila, zakaj bi bilo treba šteti, da je tako.
- 68 Poleg tega je iz vseh zgoraj navedenih presoj ter iz tožbenih razlogov in trditev, ki jih je Republika Bolgarija navedla v utemeljitev tožbe, razvidno, da se je na podlagi obrazložitve izpodbijanega sklepa lahko seznanila z razlogi za sporni finančni popravek in da ta obrazložitev Splošnemu sodišču prav tako omogoča izvajanje nadzora.
- 69 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavriniti.

*Tretji tožbeni razlog: napačna razlaga člena 54(1) Uredbe št. 1306/2013*

- 70 Republika Bolgarija trdi, da je Komisija neupravičeno menila, da rok 18 mesecev, določen v členu 54(1) Uredbe št. 1306/2013 z namenom, da plačilna agencija od upravičencev izterja neupravičeno izplačane zneske, začne teči, ko zadevna država članica prejme končna poročila urada OLAF. Meni namreč, da kadar se postopek začne na podlagi člena 52 Uredbe št. 1306/2013, ta postopek zahteva, da se odločitev o zavrnitvi financiranja nato sprejme po določenih fazah, ki jih določa člen 34 Uredbe št. 908/2014. Trdi pa, da je Komisija, ko je urad OLAF poslal končni poročili, še ni obvestila o svoji končni ugotovitvi v skladu s členom 34(4) navedene uredbe. Poleg tega ugotavlja, da v obravnavanem primeru zneski, navedeni v končnih poročilih urada OLAF, niso ustrezali zneskom, ki so bili z izpodbijanim sklepom izključeni iz financiranja Unije.
- 71 Republika Bolgarija iz navedenega sklepa, da je različne dokumente, izmenjane med upravnim postopkom, mogoče šteti le za pripravljalne dokumente za izpodbijani sklep in jih ni mogoče šteti za poročilo o kontroli ali podoben dokument v smislu člena 54(1) Uredbe št. 1306/2013. Zato meni, da je treba navedeni člen razlagati tako, da je treba v obravnavanem primeru trenutek vročitve izpodbijanega sklepa šteti za trenutek prejema tega poročila o kontroli ali podobnega dokumenta. Poleg tega na podlagi Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja OLAF, ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL 2013, L 248, str. 1) pojasnjuje, da pošiljanje končnih poročil in priporočil urada OLAF nacionalnim organom ne vsebuje obveznosti glede ukrepov, ki jih morajo ti organi sprejeti. Iz tega sklepa, da navedena poročila sama po sebi ne pripeljejo do uvedbe upravnega ali sodnega postopka niti do sprejetja aktov Unije, kakršen je izpodbijani sklep. Nazadnje dodaja, da razlaga Komisije ni bila predmet nobenih informacij prek smernic ali upoštevne zakonodaje.

- 72 Komisija te trditve izpodbija.
- 73 Člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013 določa, da „[z]a vsak neupravičeno plačani znesek zaradi nepravilnosti ali malomarnosti države članice od upravičenca zahtevajo njegovo izterjavo v 18 mesecih po odobritvi in, po potrebi, po tem, ko plačilna agencija ali organ, pristojen za izterjavo, prejme poročilo o kontroli ali podoben dokument, v katerem je ugotovljena nepravilnost“.
- 74 Republika Bolgarija trdi, da je bilo v obravnavanem primeru mogoče za trenutek prejema poročila o kontroli ali podobnega dokumenta šteti le uradno obvestilo o izpodbijanem sklepu, saj je treba člena 52 in 54 Uredbe št. 1306/2013 razlagati skupaj.
- 75 Vendar se, prvič, na podlagi člena 52 Uredbe št. 1306/2013, kakor je bil dopolnjen s členom 34 Uredbe št. 908/2014, postopek potrditve konča s tem, da Komisija sprejme izvedbene akte, s katerimi se določijo zneski, ki jih je treba izključiti iz financiranja Unije.
- 76 Če bi torej zakonodajalec nameraval določiti, da 18-mesečni rok, ki je določen za to, da države članice zahtevajo izterjavo neupravičeno izplačanih zneskov od upravičencev, začne teči, ko se formalno konča postopek potrditve, kot je določen v členu 52 Uredbe št. 1306/2013, bi se izrecno skliceval na izvedbene akte, navedene zgoraj v točki 74. Poleg tega ne bi omenil poročila o kontroli ali podobnega dokumenta, saj je iz uporabe teh dveh pojmov mogoče razumeti, da gre lahko za različna dokumenta, medtem ko se lahko postopek potrditve skladnosti konča samo s sklepi.
- 77 Drugič, Republiki Bolgariji ni mogoče pritrčiti, ko trdi, da končnih poročil urada OLAF ni mogoče enačiti s poročili o kontrolah ali podobnimi dokumenti, navedenimi v členu 54(1) Uredbe št. 1306/2013, saj na njihovi podlagi ni bilo mogoče dokončno določiti zneskov, ki jih je treba izključiti iz financiranja Unije.
- 78 Razlaga Republike Bolgarije namreč temelji na napačnem razumevanju zadevne določbe, iz katere jasno izhaja, da namen poročila o kontroli ali podobnega dokumenta ni določitev zneska odhodkov, ki jih je treba izključiti iz financiranja Unije, temveč ugotovitev obstoja nepravilnosti.
- 79 Tretjič, Republika Bolgarija ob opiranju na Uredbo št. 883/2013 meni, da ker na podlagi končnih poročil urada OLAF ni mogoče avtomatično začeti upravnega ali sodnega postopka na nacionalni ravni, jih prav tako ni mogoče šteti za poročila o kontroli ali podobne dokumente v smislu člena 54(1) Uredbe št. 1306/2013.
- 80 Vendar v okviru postopka potrditve skladnosti določitev akta, na katerem temelji obveznost zadevne države članice, da od upravičencev izterja neupravičeno izplačane zneske, ni odvisna od razlage Uredbe št. 883/2013, temveč od razlage Uredbe št. 1306/2013. Povedano drugače, dejstvo, da v bistvu iz člena 11 Uredbe št. 883/2013 in iz sklepa z dne 21. junija 2017, *Inox Mare/Komisija* (T-289/16, EU:T:2017:414), izhaja, da pristojni organi držav članic odločijo o ukrepih, ki jih je treba sprejeti v zvezi s preiskavami, ki se končajo s posredovanjem končnega poročila urada OLAF, nikakor ne vpliva na to, da je tako končno poročilo mogoče šteti za poročilo o kontroli ali podoben dokument v smislu člena 54(1) Uredbe št. 1306/2013.
- 81 Obveznost zahtevati izterjavo terjatev, na katere so se nanašale nepravilnosti, ugotovljene v navedenem končnem poročilu, namreč ne izhaja iz Uredbe št. 883/2013, ampak iz člena 54(1) Uredbe št. 1306/2013, ki določa, da ima zadevna država članica, če je bila o taki nepravilnosti obveščena, na voljo 18 mesecev, da od upravičencev te terjatve izterja.

82 Zato je treba tretji tožbeni razlog v celoti zavrnuti.

*Četrty tožbeni razlog: napaka pri presoji, ker je Komisija menila, da plačilna agencija ni ravnala z zahtevano skrbnostjo in da je ravnala malomarno*

83 Republika Bolgarija trdi, da pravo Unije razlikuje med pojmom nepravilnosti in goljufije. V zvezi s tem poudarja, da imajo države članice svobodno izbiro glede sankcij, ki se uporabijo. Meni, da Komisija ni presojala okoliščin obravnavanega primera v zvezi z ukrepi, ki so jih sprejele plačilne agencije glede na bolgarsko zakonodajo, in da se je malomarnost torej domnevala. Natančneje, trdi, da je plačilna agencija izpolnila svoje obveznosti, ko je izpodbijala odločbe prvostopenjskih nacionalnih sodišč, s katerimi so bili odpravljene sklepi o začasni ustavitvi plačil, in da so njeni organi med postopkom potrditve vsekakor predložili vse zahtevane informacije.

84 Kar zadeva, natančneje, izterjavo terjatev, trdi, da vložitev civilnoppravne tožbe omogoča nastanek odgovornosti v zvezi z vračilom stroškov ne le upravičencem do pomoči, ampak tudi zadevnim fizičnim osebam, medtem ko naj take možnosti plačilna agencija v upravnem postopku ne bi imela. Država naj bi se s tem, da je v kazenskem postopku vložila premoženjskoppravni zahtevek, prav tako lahko seznanila z dokazi, pridobljenimi med preiskavo v predhodnem postopku. Dodaja, da je bilo razsojeno, da možnost države, da v okviru kazenskega postopka vložijo civilno tožbo, pomeni samostojno procesno sredstvo za zaščito legitimnih pravic in interesov v primeru kršitve splošne prepovedi škodovanja drugim in da ta postopek ne konkurira postopku, določenem v posebnem davčnem postopku, saj eden ne nadomešča drugega.

85 Poleg tega Republika Bolgarija v zvezi s sprejetjem upravnega ukrepa navaja, da so bolgarska nacionalna upravna sodišča razveljavila odredbe o začasem odlogu plačil plačilne agencije. Poudarja, da plačilna agencija kljub vsemu ni nadaljevala postopka preučitve zahtevkov za plačilo, kar je bilo podlaga tega, da je eden od prejemnikov vložil tožbo zaradi neizvršitve sodbe. Predsedniku plačilne agencije je bila v zvezi s tem naložena globa, prav tako pa je bilo ugodeno tožbi za odpravo odločbe zaradi molka te agencije o zavrnitvi nadaljevanja postopka preučitve odloženih zahtevkov za plačilo. Zato meni, da za izterjavo vseh zneskov, izplačanih v okviru posebnega programa, izdaja mnenja o ugotovitvi terjatve države, ki temelji na razlogih za začasen odlog plačil, navedenih v poročilih urada OLAF, v tej fazi ne bi bila uspešna. Meni, da so bili v obravnavanem primeru podatki iz poročil urada OLAF preučeni in da so bili na njihovi podlagi sproženi postopki. Poleg tega trdi, da bolgarska postopkovna pravila nalagajo obveznost prekinitve upravnega ali sodnega postopka v primerih, v katerih se odkrije kaznivo dejanje, katerega ugotovitev bo vplivala na izid navedenega postopka, in da urad OLAF do zdaj ni poročal o kršitvi, ki bi jo bilo mogoče pripisati pristojnim organom zaradi pomanjkljivosti v uvedenem sistemu kontrole.

86 Komisija te trditve izpodbija.

87 Najprej je treba opozoriti, da člen 58(1)(e) Uredbe št. 1306/2013 določa, da države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe, da zagotovijo učinkovito zaščito finančnih interesov Unije, zlasti da se izterjajo zneski, izgubljeni zaradi nepravilnosti ali malomarnosti. Poleg tega morajo sprejeti potrebne ukrepe, da se po potrebi uvedejo sodni postopki, potrebni za to vračilo (sodba z dne 30. januarja 2019, Belgija/Komisija, C-587/17 P, EU:C:2019:75, točka 66).

88 Člen 58(1) Uredbe št. 1306/2013 s tem, da državam članicam nalaga, da zagotovijo zaščito finančnih interesov Unije in izterjavo neupravičeno izplačanih zneskov, glede financiranja skupne kmetijske politike izraža splošno dolžnost skrbnega ravnanja, določeno v členu 4(3) PEU.

Ta obveznost, ki velja cel čas postopka izterjave teh zneskov, pomeni, da nacionalni organi pri izterjavi postopajo hitro in pravočasno, pri čemer uporabijo sredstva za preverjanje in vračilo pomoči, ki jih imajo na voljo, da zagotovijo zaščito teh interesov (sodba z dne 30. januarja 2019, Belgija/Komisija, C-587/17 P, EU:C:2019:75, točka 67). Po izteku določenega roka je izterjava neupravičeno plačanih zneskov namreč lahko otežena ali postane nemogoča zaradi nekaterih okoliščin, kot so med drugim prenehanje dejavnosti ali izguba računovodskih dokumentov (sodba z dne 30. januarja 2020, Portugalska/Komisija, T-292/18, EU:T:2020:18, točka 65).

- 89 Vendar v teh določbah niso natančno določeni posebni ukrepi, ki jih je treba za to sprejeti, zlasti sodni postopki, ki jih je treba začeti za izterjavo navedenih zneskov (sodba z dne 30. januarja 2019, Belgija/Komisija, C-587/17 P, EU:C:2019:75, točka 68).
- 90 Tako so zlasti nacionalni organi – pod pogojem, da spoštujejo dolžnost skrbnega ravnanja – pristojni za izbiro pravnih sredstev, ki so po njihovi presoji najbolj primerna za izterjavo zadevnih zneskov glede na posebne okoliščine primera (sodba z dne 30. januarja 2019, Belgija/Komisija, C-587/17 P, EU:C:2019:75, točka 70).
- 91 V obravnavanem primeru je treba na eni strani ugotoviti, ali plačilna agencija Republike Bolgarije s tem, da v rokih, določenih v členu 54(1) Uredbe št. 1306/2013, ni izvedla upravnih postopkov, potrebnih za izterjavo zneskov, za katere je urad OLAF ugotovil, da so bili neupravičeno izplačani v okviru osmih zadevnih programov, ni izpolnila svoje dolžnosti skrbnega ravnanja. Po drugi strani je treba presoditi, ali je Republika Bolgarija ravnala malomarno v smislu člena 54(5)(c) te uredbe, ko je Komisijo med postopkom potrditve obvestila, da do konca kazenske preiskave, ki trenutno poteka, tudi navedena plačilna agencija ne bo ukrepala v zvezi z zadevnim devetim programom.
- 92 Kot je razvidno zlasti iz končnega mnenja, je bil Republiki Bolgariji naložen izpodbijani finančni popravek, ker se je pokazala malomarnost bolgarske plačilne agencije, saj od upravičencev ni izterjala spornih odhodkov v rokih, določenih v členu 54(5)(a) in (c) Uredbe št. 1306/2013.
- 93 Republika Bolgarija pa v bistvu trdi, da plačilna agencija ni mogla spoštovati navedenih rokov, ker so se, ker je šlo za goljufije, začeli kazenski postopki in ji ti niso dopuščali, da hkrati začne postopek izterjave zadevnih odhodkov. Zato trdi, da bi bilo treba za izvedbo navedene izterjave počakati, da se ti postopki končajo.
- 94 Ugotoviti je treba, da v zvezi s tem iz sodne prakse izhaja, prvič, da čeprav države članice Unije lahko izberejo ustrezna sredstva, da zagotovijo učinkovitost pregledov in takojšnjo izterjavo neupravičeno izplačanih pomoči, pa uvedba kazenskega postopka ne zahteva nujno, da lahko pristojni organi sicer ne uporabijo ukrepov, namenjenih, če že ne za izterjavo, pa vsaj za zavarovanje terjatve, ki izhaja iz neupravičenega plačila iz naslova zadevnega sklada (glej v tem smislu sodbo z dne 10. oktobra 2012, Grčija/Komisija, T-158/09, neobjavljena, EU:T:2012:530, točka 83), in drugič, da v bistvu kršitve dolžnosti skrbnega ravnanja, ki državam članicam nalaga, naj sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev učinkovite zaščite finančnih interesov Unije in izterjajo neupravičeno plačane zneske, ni mogoče upravičiti s sklicevanjem na dolgotrajnost upravnih ali sodnih postopkov, ki jih je začel zadevni gospodarski subjekt (sodba z dne 30. januarja 2020, Portugalska/Komisija, T-292/18, EU:T:2020:18 točka 66).
- 95 V obravnavani zadevi in kot je bilo potrjeno na obravnavi, ni sporno, da Republika Bolgarija na dan sprejetja izpodbijanega sklepa ni sprejela nobenega civilnega ali upravnega ukrepa za izterjavo spornih odhodkov. Tako je bil takrat uveden le kazenski postopek, ta pa je bil v fazi predhodne

preiskave, in ne še v sodni fazi postopka. Prav tako je bil namen odredb plačilne agencije, za katere Republika Bolgarija trdi, da so jih odpravila njena nacionalna sodišča, ustavitev plačil, povezanih s programi, na katere se nanašajo goljufije, navedene v končnih poročilih urada OLAF, in ne izterjava že izplačanih zneskov.

- 96 Poleg tega ni mogoče sprejeti trditve Republike Bolgarije, da se je ta odločila, da v tej fazi ne bo sprejela takih ukrepov, ker je verjetno, da bodo ukrepi, ki jih je sprejela plačilna agencija, razveljavljeni ter ker so torej ti neučinkoviti in dragi.
- 97 Kot je bilo namreč ugotovljeno v točki 95 zgoraj, so se odredbe plačilne agencije, ki so jih bolgarska nacionalna sodišča odpravila, nanašale na začasno ustavitev plačil za programe promocije, za katere je bilo v končnih poročilih urada OLAF ugotovljeno, da so tvegani, in ne na izterjavo spornih odhodkov.
- 98 V zvezi s tem je iz spisa razvidno, da se pred nacionalnimi sodišči Republike Bolgarije niso izpodbijale vse odredbe plačilne agencije. Zato ni mogoče na nobeni podlagi trditi, da bi bili vsi ukrepi za izterjavo spornih odhodkov, če bi bili sprejeti, predmet tožbe za odpravo pred istimi sodišči. Prav tako je hipotetično, da bi jih bolgarska nacionalna sodišča lahko odpravila.
- 99 V tem okviru je treba tudi poudariti, da bi lahko Republika Bolgarija na podlagi člena 54(2), drugi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013, čeprav bi sprejela upravne ukrepe za izterjavo zadevnih zneskov in bi hkrati bolgarska nacionalna sodišča ugotovila, da ni bilo nepravilnosti, zadevnima skladoma kot odhodek prijavila finančno breme, ki ga je imela v zvezi s tem.
- 100 Tretjič, ugotoviti je treba tudi, da Republika Bolgarija ni navedla rokov, v katerih bi se lahko začeli postopki končali.
- 101 Glede na vse navedeno je treba četrti tožbeni razlog v celoti zavrniti.

*Peti tožbeni razlog: kršitev člena 54 Uredbe št. 1306/2013 in načela sorazmernosti*

- 102 Republika Bolgarija navaja, da Komisija ni odkrila nobene nepravilnosti med preverjanjem različnih programov promocije, za katerih odhodke je nazadnje ugotovila, da pomenijo tveganje za zadevni sklad. Poleg tega trdi, da iz člena 54(2) Uredbe št. 1306/2013 izhaja, da se finančno breme zaradi neizterjave neupravičeno izplačanih zneskov enakomerno porazdeli med Unijo in zadevno državo članico. Dodaja, da pravila o potrditvi skladnosti ne obstajajo, če se nepravilnosti ne nanašajo na pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in kontrole držav članic. Pojasnjuje, da se izplačila držav članic v okviru EKJS povrnejo iz proračuna Unije. Zato meni, da če države članice delujejo za račun Unije, bi morala Unija nositi izgube, ki so nastale zaradi ravnanja posameznikov, če so te države storile, kar je v njihovi moči, da so se prepričale o pravilnosti transakcij, ki jih financira EKJS. Zato meni, da bi bilo treba v obravnavanem primeru odgovornost za finančne posledice nepravilnosti, ki jih je ugotovila Komisija, deliti z Unijo in da je znesek spornih finančnih popravkov torej nesorazmeren.
- 103 Komisija te trditve izpodbija.
- 104 Na prvem mestu, Republika Bolgarija v bistvu trdi, da ni pravila o potrditvi skladnosti, če se nepravilnosti, ki jih je ugotovila Komisija, ne nanašajo na pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in kontrole držav članic.



- 105 V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da iz člena 54(5) Uredbe št. 1306/2013 izhaja, da lahko Komisija, če je upoštevala postopek iz člena 52(3) te uredbe, med drugim sprejme izvedbene akte, s katerimi odloči, da iz financiranja Unije izključi zneske, za katere se bremenijo proračun Unije, v treh primerih, ki ne ustrezajo nujno pomanjkljivostim v sistemih upravljanja in kontrole držav članic.
- 106 V obravnavani zadevi pa ni sporno, da je bil sporni finančni popravek sprejet na podlagi dveh od teh primerov, in sicer primera iz člena 54(5)(a) Uredbe št. 1306/2013, ki se nanaša na neizterjavo neupravičenih izdatkov v rokih, določenih v členu 54(1) navedene uredbe, in primera iz člena 54(5)(c) iste uredbe, ki se nanaša zlasti na neizterjavo takih odhodkov kot posledico malomarnosti, ki jo je mogoče pripisati upravnim organom oziroma drugim uradnim telesom ali organom države članice.
- 107 Trditev, da se nepravilnosti, ki jih je v obravnavani zadevi ugotovila Komisija, ne nanašajo na pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in kontrole Republike Bolgarije, zato ni upoštevna za presojo zakonitosti izpodbijanega sklepa in jo je zato treba zavrnilo.
- 108 Prav tako iz zgoraj navedenega izhaja, da trditvi Republike Bolgarije, da nikakor ni kršila obveznosti iz Uredbe Sveta (ES) št. 3/2008 z dne 17. decembra 2007 o ukrepih za informiranje in promocijo kmetijskih proizvodov na notranjem trgu in v tretjih državah (UL 2008, L 3, str. 1) in Uredbe Komisije (ES) št. 501/2008 z dne 5. junija 2008 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 3/2008 (UL 2008, L 147, str. 3) ter da se tudi „program za promocijo“ izvaja skupaj s Komisijo, nista upoštevni in ju je treba zavrnilo iz istega razloga.
- 109 Na drugem mestu, Republika Bolgarija se pri zahtevi, da bi si finančno breme zaradi nepravilnosti, ki vplivajo na sporne odhodke, razdelila s Komisijo, sklicuje na člen 54(2) Uredbe št. 1306/2013.
- 110 Vendar je iz uvodne izjave 37 Uredbe št. 1306/2013 razvidno, da bi bilo treba „[v] določenih primerih [...] zaradi malomarnosti države članice upravičeno zadevno državo članico bremeniti tudi za celotni znesek“.
- 111 V obravnavani zadevi je Komisija sprejela sporni finančni popravek, ker je menila, da je treba nesprejetje kakršnega koli ukrepa za izterjavo spornih odhodkov šteti za takšno malomarnost, ki jo je storila Republika Bolgarija.
- 112 Poleg tega je treba ugotoviti, da člen 54(2) Uredbe št. 1306/2013 določa primere, v katerih se lahko finančno breme zaradi nepravilnosti v zvezi z odhodki, izvedenimi v okviru EKJS, razdeli med zadevno državo članico in Komisijo. Ta člen tako določa, da „[č]e se izterjava [neupravičenih odhodkov] ne izvede v štirih letih po datumu zahtevka za izterjavo oziroma v osmih letih, kadar spor v zvezi z izterjavo rešujejo nacionalna sodišča, 50 % finančnih posledic neizterjave krije zadevna država članica, 50 % pa se knjiži v breme proračuna Unije“.
- 113 Ta določba pa se v obravnavanem primeru ne uporablja, saj Republika Bolgarija ni vložila zahtevka za izterjavo v smislu navedene določbe in ker taka zahteva tudi ni bila predložena nacionalnim sodiščem, kar je sicer razlog za sporni finančni popravek.
- 114 Zato je treba peti tožbeni razlog v celoti in torej tožbo zavrnilo.

## **Stroški**

- 115 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 116 Ker Republika Bolgarija ni uspela, ji je treba v skladu s predlogom Komisije naložiti plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Republiki Bolgariji se naloži plačilo stroškov.**

Kanninen

Póltorak

Stancu

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 8. marca 2023.

Podpisi