

Cauza C-195/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

26 martie 2021

Instanța de trimitere:

Rayonen sad Lukovit (Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

26 martie 2021

Reclamant:

LB

Pârâtă:

Smetna palata na Republika Bulgaria

Obiectul procedurii principale

Procedura are ca obiect contestația formulată împotriva unei decizii individuale de impunere a unei amenzi pentru încălcarea unei norme administrative adoptate de președintele Smetna palata na Republika Bulgaria (Curtea de Conturi a Republicii Bulgaria, denumită în continuare „Curtea de Conturi”), prin care reclamantului i-a fost aplicată o sancțiune financiară în temeiul articolului 2 alineatul (2) din Zakon za obshtestvenite porachki (Legea privind achizițiile publice, Bulgaria, denumită în continuare „ZOP”).

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

În conformitate cu articolul 267 TFUE, instanța de trimitere solicită interpretarea articolului 58 alineatul (4) din Directiva 2014/24/UE pentru a clarifica efectele pe care le are proporționalitatea, prevăzută de această dispoziție, a cerințelor impuse de autoritatea contractantă asupra participării la atribuirea contractelor de achiziții publice, în legătură cu obiectul contractului. Cererea de decizie preliminară privește de asemenea interpretarea noțiunii de „neregulă” în sensul

Regulamentului (UE) nr. 1303/2013, diferența dintre măsurile și sancțiunile administrative prevăzute la articolele 4 și 5 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95, precum și problema dacă diferitele autorități care participă la controlul gestionării resurselor publice ale Uniunii Europene trebuie să își coordoneze acțiunile.

Întrebări preliminare

- 1) Articolul 58 alineatul (4) din Directiva 2014/24/UE trebuie interpretat în sensul că cerințele impuse prin criteriile de selecție în ceea ce privește capacitatea profesională a personalului operatorilor economici în cadrul unui contract specific în domeniul construcțiilor pot fi mai stricte decât cerințele minime în ceea ce privește formarea și calificarea profesională, impuse de legea specială națională [articolul 163a alineatul (4) din ZUT], fără ca acestea să fie *a priori* o restrângere a concurenței, mai precis: condiția prevăzută a „proporționalității” cerințelor de participare impuse în raport cu obiectul contractului, necesită: a) efectuarea de către instanța națională a unei aprecieri a proporționalității pe baza elementelor de probă colectate de aceasta și a parametrilor specifici ai contractului, chiar și în cazurile în care legea națională stabilește o gamă largă de specialiști care sunt, în principiu, calificați să efectueze activitățile din cadrul contractului sau b) această condiție permite limitarea controlului jurisdicțional doar la examinarea aspectului dacă condițiile de participare sunt prea restrânse față de cele prevăzute în principiu de legea specială națională?
- 2) Dispozițiile titlului II, intitulat „Măsuri și sancțiuni administrative”, din Regulamentul nr. 2988/95 trebuie interpretate în sensul că aceeași încălcare a *Zakon za obshtestvenite porachki* (Legea privind achizițiile publice), care transpune Directiva 2014/24/UE (inclusiv încălcarea în ceea ce privește stabilirea criteriilor de selecție, pentru care a fost sancționat reclamantul), poate determina consecințe juridice diferite după cum este vorba despre o acțiune fără vinovăție sau încălcarea a fost săvârșită cu intenție sau din neglijență?
- 3) Având în vedere obiectivul articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95 și considerentele (43) și (122) ale Regulamentului nr. 1303/2013, principiile securității juridice și efectivității permit ca diferitele autorități naționale chemate să protejeze interesele financiare ale Uniunii Europene să aprecieze în mod diferit aceleași fapte în procedura de atribuire a contractului, mai precis ca autoritatea de gestionare a programului operațional să nu constate o încălcare în stabilirea criteriilor de selecție, dar în cadrul controlului ulterior Curtea de Conturi să considere, în lipsa unor circumstanțe speciale sau noi, că aceste criterii constituie o restrângere a concurenței și să aplice în acest temei autorității contractante o sancțiune administrativă?

- 4) Principiul proporționalității se opune unei dispoziții naționale precum cea prevăzută la articolul 247 alineatul (1) din Legea privind achizițiile publice, care prevede că autoritatea contractantă care încalcă în mod formal interdicția prevăzută la articolul 2 alineatul (2) din aceeași lege este pasibilă de o sancțiune financiară în cuantum de 2 % din valoarea contractului, inclusiv TVA, dar nu mai mare de 10 000 de leva, fără a fi necesar să se constate gravitatea încălcării și efectele sale efective sau potențiale asupra intereselor Uniunii?

Dispoziții de drept al Uniunii și jurisprudența Uniunii invocate

Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO 1995, L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166) – articolele 4-8.

Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 320) – considerentele (43) și (122), articolul 2 punctul 36, articolul 4 alineatul (10) și articolul 16.

Regulamentul (UE) nr. 1293/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 privind instituirea unui program pentru mediu și politici climatice (LIFE) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 614/2007 – articolul 28.

Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65) – articolele 18 și 58.

Hotărârea Curții din 13 decembrie 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punctele 8 și 18), Hotărârea Curții din 2 aprilie 2009, Lodato Gennaro (C-415/07, EU:C:2009:220), Hotărârea din 26 mai 2016, Județul Neamț și Județul Bacău (C-260/14 și C-261/14, EU:C:2016:360, punctul 50), și Hotărârea din 19 iulie 2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, punctul 44).

Dispoziții de drept național invocate

Zakon za obshtestvenite porachki (Legea privind achizițiile publice) – articolele 1, 5, 18, 59 și 70, capitolul 31, articolul 260, și Dispozițiile suplimentare - § 3, precum și:

Articolul 2 alineatul (2): „În domeniul achizițiilor publice, autoritățile contractante nu au competența de a restrânge concurența prin impunerea unor condiții sau cerințe care determină un avantaj necuvenit sau care limitează în mod nejustificat accesul operatorilor la contractele de achiziții publice și care nu sunt impuse de obiectul, valoarea, dificultatea, cantitatea sau întinderea contractului de achiziții publice.”

Articolul 247 alineatul (1): „Autoritățile contractante care încalcă interdicția prevăzută la articolul 2 alineatul (2) i se va aplica o sancțiune financiară în cuantum de 2 % din valoarea contractului, inclusiv TVA, dar nu mai mult de 10 000 de leva.”

Pravilnik za prilagane na ZOP (Regulamentul de aplicare a ZOP, denumit în continuare „PPZOP”) – articolele 33 și 54

Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeiskite strukturi i investitsionni fondove (Legea privind gestionarea activelor de fonduri europene structurale și de investiții, denumită în continuare „ZUSESIF”) – articolele 45, 49, 70 și 72.

Zakon za ustroistvo na teritoriata (Legea privind amenajarea teritoriului, denumită în continuare „ZUT”) – articolul 137 și articolul 163a, care are următorul cuprins:

Alineatul (1): „Întreprinzătorul de construcții este obligat să angajeze, prin contracte de muncă, persoane competente din punct de vedere tehnic care își asumă conducerea tehnică a lucrărilor.”

Alineatul (2): „Sunt competente din punct de vedere tehnic persoanele titulare ale unei diplome de învățământ superior acreditate care dețin calificările de «inginer constructor», «inginer» sau «arhitect», precum și persoanele titulare ale unei diplome de învățământ mediu care au urmat o formare de patru ani atestată printr-o calificare profesională în domeniile «arhitectură și construcții» sau «tehnică».”

Alineatul (4) (în versiunea din 9 martie 2018): „Directorul tehnic este un inginer constructor, un arhitect sau un tehnician constructor care coordonează lucrările de construcții [...] Alte persoane competente din punct de vedere tehnic în sensul alineatului (2) pot exercita lucrări individuale de construcții și montaj corespunzător cu specializarea absolvită și calificarea lor profesională.”

Zakon za smetnata palata (Legea privind Curtea de Conturi) – articolul 6

Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (Legea privind contravențiile și sancțiunile administrative, denumită în continuare „ZANN”) – articolul 28 (în versiunea din 14 februarie 2020).

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 La 21 martie 2018, în temeiul articolului 45 alineatul (2) din ZUSESIF, a fost încheiat un contract de gestionare cu privire la acordarea, în cadrul programului operațional „Mediu 2014-2020”, a unei **subvenții** cofinanțate din Fondul european de dezvoltare regională și din Fondul de coeziune al Uniunii Europene. Potrivit acestui contract, directorul autorității de gestionare (Ministrul mediului și apelor) acordă beneficiarei (comuna Lukovit) o subvenție în cuantum de 649 732,14 leva pentru proiectul ISUN nr. BG16M1OP-4.003-0002 „Consolidare a alunecării de teren LOV19.44327.02 – taluz al drumului către depozitul de deșeuri regional – str. «Sinchetz» – oraș Lukovit”. Contractul de gestionare stabilește condițiile de impunere a **corecțiilor financiare**, prevăzând în mod expres că impunerea unei corecții financiare și cuantumul acesteia se efectuează pe baza dispozițiilor legislative naționale și a Orientărilor privind impunerea corecțiilor financiare aplicabile în cazul încălcării normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice cheltuielilor finanțate de Uniune în cadrul gestiunii partajate a resurselor, astfel cum sunt definite în Decizia C(2013)9527 a Comisiei Europene.
- 2 Prin decizia din 5 aprilie 2018, primarul comunei Lukovit a inițiat, în temeiul articolului 18 alineatul (1) punctul 12 din ZOP, o **procedură de „concurs public”** în vederea atribuirii unui contract de achiziții publice având ca obiect „Consolidare a alunecării de teren LOV19.44327.02 – taluz al drumului către depozitul de deșeuri regional – str. «Sinchetz» – oraș Lukovit”. Valoarea estimată a contractului era de 482 668 de leva fără TVA.
- 3 Prin această decizie erau stabilite anunțul de participare prin care se inițiază procedura și documentația. Potrivit **avizului**, obiectivul proiectului de construcții era reconstrucția și îmbunătățirea caracteristicilor secțiunii rutiere respective în vederea utilizării în scopuri de transport. Drept criterii de atribuire au fost stabilite „calitate” și „preț”, în părți egale, de câte 50 % fiecare.
- 4 În ceea ce privește condițiile de participare, a fost impusă, ca cerință privind capacitatea de exercitare a profesiei, înscrierea participanților (denumiți în continuare de asemenea „oferanți”) în Registrul central al profesiilor din sectorul construcțiilor, iar în privința ofertanților străini, înscrierea în registrele corespunzătoare prevăzute de legislația fiecărui stat. Erau menționate de asemenea cerințele privind angajații tehnici ai ofertanților: aceștia trebuiau să aibă calificările și experiența profesională necesare în conformitate cu caietul de sarcini. Astfel, personalul angajat respectiv trebuia să includă cel puțin *un director tehnic* al lucrării cu calificarea profesională de „**proiectant**” și/sau „**inginer constructor**” (sau o calificare corespunzătoare, în cazul în care calificarea a fost obținută într-un alt stat) și alți specialiști din domeniile „inginerie geologică și hidrogeologie”, „geodezie”, „construcții de drumuri, respectiv de infrastructură pentru transporturi” (cu cerința ca directorul tehnic și specialiștii să dețină o experiență profesională de cel puțin 3 ani în domeniul de specializare), un coordonator pentru securitate și sănătate și un expert în controlul calității execuției

lucrărilor de construcții, ofertanții fiind autorizați să indice că directorul tehnic își asumă și funcțiile ultimilor doi experți menționați.

- 5 În termenul de depunere (21 mai 2018, ora 17:00) au fost depuse trei oferte. Fiecare dintre cei trei ofertanți a propus un inginer în calitate de director tehnic de lucrări: ofertantul nr. 1 – un „inginer” cu specializarea „construcții de infrastructură pentru transporturi” care deținea o experiență profesională de 14 de ani în acest domeniu, ofertantul nr. 2 – un „inginer constructor” cu specializarea „hidrogeologie și inginerie geologică” care deținea o experiență profesională de 33 de ani, iar ofertantul nr. 3 – un „inginer constructor” cu specializarea „construcții civile și instalații”, care deținea o experiență profesională de 10 ani.
- 6 Prin procesul-verbal din 28 mai 2018 al comitetului de selecție, evaluare și clasificare, numit prin decizia primarului, au fost constatate, în privința fiecăruia dintre cei trei ofertanți, diferențe în raport cu cerințele de selecție și i s-a acordat fiecăruia posibilitatea de a le remedia într-un termen de cinci zile. Prin procesul-verbal din 22 iunie 2018, comitetul a propus excluderea ofertanților nr. 1 și nr. 3 pentru motivul că nu îndeplineau criteriile de selecție.
- 7 Prin decizia din 24 iulie 2018, primarul comunei Lukovit a anunțat: 1. Contractul este atribuit ofertantului nr. 2. 2. Ceilalți doi ofertanți sunt excluși pentru motivele comunicate de comitet. La 29 august 2018, comuna Lukovit și ofertantul nr. 2, desemnat ca întreprindere executantă, au încheiat un contract în valoare de 481 293,72 leva fără TVA (577 552,46 leva cu TVA). Nu au fost formulate contestații în nicio etapă a procedurii de atribuire.
- 8 Prin decizia din 9 noiembrie 2018, la care a condus controlul ulterior al legalității procedurii de „concurș deschis” efectuate, **autoritatea de gestionare a programului operațional „Mediu 2014-2020” a impus o corecție financiară globală în cuantumul de 5 % din valoarea costurilor în cauză și eligibile pentru finanțare prevăzute de contractul încheiat la 29 august 2018.** În decizie au fost constatate două categorii de încălcări, evaluate ca nereguli, ale normelor de atribuire: a) încălcarea articolului 70 alineatul (7) punctul 1 din ZOP prin evaluarea unei oferte neconforme cu specificațiile tehnice ale autorității contractante și b) încălcarea articolului 54 alineatele (8) și (9) din PPZOP prin furnizarea unor indicații neclare și înșelătoare unuia dintre ofertanți, care au condus la excluderea sa nelegală (s-a considerat că efectul financiar al încălcării consta în împrejurarea că ofertantul exclus ar fi putut depune o ofertă cu un preț mai avantajos decât cea depusă de ofertantul selectat).
- 9 La impunerea corecției pentru fiecare dintre cele două nereguli, au fost luate în considerare următoarele circumstanțe atenuante: au fost prezentate trei oferte, ceea ce ar pleda în sine pentru un nivel de concurență satisfăcător; valoarea estimată a contractului este mai mică decât pragul care impune obligația de publicare a unui anunț în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene; criteriul de atribuire ar fi „raportul calitate/preț optim”, care nu garantează că oferta clasată pe prima poziție ar fi în mod necesar cea care prezintă prețul cel mai scăzut.

- 10 Prin decizia din 2 octombrie 2019, vicepreședintele **Curții de Conturi a Republicii Bulgaria** a însărcinat o echipă de audit să examineze gestionarea fondurilor publice și a activității comunei Lukovit în perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2018 și 30 iunie 2019. La 18 iunie 2020, unul dintre auditorii echipei a adoptat o decizie împotriva LB, prin care a constatat că, prin decizia de atribuire a contractului de achiziții publice în cauză, aceasta din urmă **săvârșise o încălcare a articolului 2 alineatul (2) din ZOP, restrângând concurența prin impunerea unei condiții care limita în mod nejustificat participarea operatorilor economici la contractul de achiziții publice**. Potrivit auditorului, cerința impusă ofertanților de a dispune în special de un director tehnic al șantierului care are calificarea profesională de „proiectant” și/sau de „inginer constructor” nu ar fi conformă cu legea specială [articolul 163a alineatele (2) și (4) din ZUT] care prevede cerințe mai puțin stricte privind formarea și calificarea profesională a directorului tehnic. S-a considerat că încălcarea fusese săvârșită **în mod culpabil**, întrucât, conform articolului 5 alineatul (2) punctul 9 din ZOP, primarul comunei Lukovit, în calitate de autoritate publică contractantă, trebuia să facă eforturile necesare pentru ca actele sale să fie conforme cu dispozițiile imperative ale ZOP.
- 11 Pe baza deciziei de constatare a unei contravenții, președintele Curții de Conturi a Republicii Bulgaria a adoptat, la 16 decembrie 2020, decizia individuală de impunere a unei amenzi pentru încălcarea unei norme administrative, contestată în litigiul principal, în care a admis toate constatările și concluziile referitoare la încălcarea articolului 2 alineatul (2) din ZOP coroborat cu articolul 59 alineatul (2) din ZOP și a aplicat LB o sancțiune financiară în cuantum de 10 000 de leva (care corespunde a puțin peste 16 salarii minime naționale din anul 2020), în temeiul articolului 260 alineatul (2) din ZOP. LB a contestat această decizie pentru motivul că articolul 59 din ZOP nu limita actele autonome ale autorităților contractante în sensul obligării acestora la aplicarea strictă a condițiilor minime privind calificarea prevăzute de legea specială (ZUT). În plus, acesta a considerat că cerința în litigiu era necesară ca urmare a obiectului specific al contractului de achiziții publice, și anume a lucrărilor de construcții de consolidare a alunecării de teren, caracterizate printr-un grad ridicat de dificultate tehnică.
- 12 În faza jurisdicțională, au fost solicitate informații Camerei antreprenorilor de construcții din Bulgaria, potrivit cărora, la momentul avizului (5 aprilie 2018), în Registrul central al profesiilor erau înregistrați 391 de antreprenori de construcții având autorizația de a efectua lucrări de construcții din grupa patru, categoria unu. În aceste informații erau precizate cerințele referitoare la calificarea profesională a angajaților acestor antreprenori de construcții: Aceștia trebuie să dispună de cel puțin o persoană cu calificarea profesională de „inginer constructor” (specializarea „construcții hidrotehnice” sau „alimentare cu apă și canalizare”) sau cu calificarea profesională de „arhitect” (specializarea „arhitectură peisagistică”).

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 13 Argumentele părților sunt menționate în continuare, cu ocazia prezentării motivelor trimiterii.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 14 Instanța de trimitere consideră că litigiul dintre reclamant și Curtea de Conturi a Republicii Bulgaria intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, întrucât sancțiunea administrativă a fost aplicată ca urmare a încălcării normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice săvârșite de o autoritate contractantă care a beneficiat de o subvenție în temeiul programului operațional „Mediu 2014-2020”.
- 15 *Prin intermediul primei întrebări preliminare*, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 58 alineatul (4) din Directiva 2014/24 și proporționalitatea, prevăzută de această dispoziție, a cerințelor de participare impuse de autoritatea contractantă în raport cu obiectul contractului permit să se prevadă, în legătură cu executarea unui contract de construcții specific, **cerințe mai stricte** în ceea ce privește capacitatea profesională a personalului operatorilor economici **decât cerințele minime de formare și de calificare profesională prevăzute de legea națională (ZUT)** sau dacă astfel de cerințe mai stricte trebuie considerate *a priori* ca fiind o restrângere a concurenței. În opinia instanței de trimitere, răspunsul la această întrebare depinde de aspectul dacă aceasta trebuie să își limiteze examinarea la criteriile definite de autoritatea contractantă și dacă acestea sunt mai restrictive decât cerințele impuse de ZUT sau dacă instanței îi revine, în plus, sarcina de a verifica, inclusiv prin colectarea de noi probe, dacă aceste cerințe mai restrictive și mai ridicate în materie de personal corespund obiectului, întinderii și gradului de dificultate ale contractului, precum, în speță, lucrările de construcții care au un obiect specific (consolidare alunecare de teren), care reprezintă o activitate cu gradul de dificultate cel mai ridicat prevăzut de ZUT.
- 16 Părțile susțin teze contrare cu privire la acest aspect. Reclamantul consideră că, în procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, sunt admisibile condiții care protejează interesele autorității contractante, criteriile de selecție neputând fi limitate decât de îndeplinirea cumulativă a două condiții: 1) criteriile să fie proporționale în raport cu obiectul contractului și 2) acestea să nu conducă la o inegalitate de tratament sau la o limitare nejustificată a potențialilor ofertanți. El consideră că articolul 163a alineatul (4) din ZUT definește cerințele referitoare la „directorul tehnic” în mod general, pentru toate categoriile de lucrări – de la cele cu gradul de dificultate cel mai redus până la cele din categoria lucrării în cauză – care prezintă cel mai ridicat grad de dificultate tehnică și care justifică aplicarea unor cerințe mai stricte decât cerințele minime în ceea ce privește formarea și calificarea profesională, fără ca aceste cerințe să constituie o restrângere a concurenței. Curtea de Conturi apreciază că restrângerea acestui cerc de persoane

– în condițiile în care legea specială stabilește deja persoanele care pot exercita activitatea de director tehnic – printr-o cerință suplimentară a autorității contractante determină o limitare a posibilității operatorilor economici de a îndeplini condițiile contractului și, prin urmare, o restrângere a concurenței.

- 17 În continuare, instanța de trimitere arată că, în ceea ce privește fondurile în gestiune partajată din fondurile ESI [fondurile structurale și de investiții] la nivel național, sunt implicate în special o autoritate de gestionare (denumită în continuare „AG”), o autoritate de certificare (denumită în continuare „AC”), o autoritate de verificare (denumită în continuare „AV”), Comisia Europeană, Curtea de Conturi Europeană, precum și autoritățile de control financiar și autoritățile de audit: Smetna Palata (Curtea de Conturi, Bulgaria), Agentsia za darzhavna finansova ispeksia (Agenția de Stat pentru Control Financiar, Bulgaria, denumită în continuare „ADFI”), Direktsia „Zashtita na finansovite interesi na Evropeyskia sayuz” (Direcția pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, denumită în continuare „AFKOS”) din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Având în vedere sistemul unic al finanțelor publice, **aceste autorități ar trebui să își coordoneze activitatea**. Or, în speță, diferite autorități naționale însărcinate cu supravegherea respectării dispozițiilor ZOP (autoritatea de gestionare a programului operațional „Mediu 2014-2020” și Curtea de Conturi) evaluează legalitatea aceluiași fapt, și anume criteriile de selecție propuse în cadrul licitației de reclamant. Din această cauză, instanța de trimitere consideră pertinentă problema măsurii în care diferitele autorități de control trebuie să își coordoneze aprecierea lor cu privire la legalitatea procedurilor de atribuire, precum și a efectelor juridice ale unei lipse de coordonare (*a treia întrebare preliminară*). În opinia instanței de trimitere, lipsa coordonării în cadrul controlului exercitat de diferitele autorități cu privire la respectarea principiului liberei concurențe este de natură să aducă atingere în alt mod intereselor Uniunii, și anume prin crearea pentru beneficiari a unei insecurități juridice, care produce un efect descurajator asupra activităților lor economice.
- 18 Cu privire la această chestiune, reclamantul consideră că verificările aceleiași situații de fapt de către autorități de control diferite, care au condus la rezultate diferite cu privire la aspectul dacă au fost sau nu săvârșite încălcări în procedurile de atribuire, fără a ține seama de faptele și de împrejurările constatate în celelalte proceduri administrative, sunt inadmisibile în raport cu obiectivul articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95 și ținând seama de principiul securității juridice. În schimb, Curtea de Conturi consideră că ea însăși și autoritatea de gestionare a programului operațional „Mediu” sunt două autorități de control independente una de alta și că își exercită misiunile de control în mod independent, în conformitate cu ZOP. Autoritatea de gestionare și serviciile Curții de Conturi ar avea competențe distincte: în ceea ce privește încălcările constatate ale ZOP, care îndeplinesc elementele constitutive ale unei nereguli, autoritatea de gestionare este singura care impune corecții financiare persoanelor juridice beneficiare, în timp ce Curtea de Conturi poate aplica sancțiuni administrative persoanelor fizice responsabile.

- 19 În acest context, se ridică următoarea (*a doua*) întrebare preliminară a instanței de trimitere, care privește titlul II, intitulat „Măsuri și sancțiuni administrative”, din Regulamentul nr. 2988/95. În cazul în care, pentru impunerea unei corecții financiare, este necesară constatarea unei nereguli conform definiției juridice a acesteia în dreptul Uniunii și în jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cadrul examinării răspunderii contravenționale a unei persoane fizice pentru o încălcare a dreptului Uniunii, **trebuie să se constate elementele obiective cumulative ale „neregulii”, împreună cu elementul subiectiv suplimentar**, și anume că infracțiunea a fost săvârșită „cu intenție sau din neglijență”?
- 20 Părțile susțin teze contrare cu privire la acest aspect. Reclamantul consideră că corecțiile financiare constituie măsuri administrative în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 2988/95. Prin urmare, revine autorității de gestionare, în cadrul procedurii de impunere a unei corecții financiare, sarcina de a dovedi existența fiecăruia dintre elementele constitutive ale neregulii, mai precis: 1) încălcarea unei dispoziții a dreptului Uniunii; 2) prejudiciul real sau potențial adus bugetului general al Uniunii; 3) o legătură de cauzalitate între încălcarea invocată și prejudiciu. Reclamantul adaugă că, spre deosebire de articolul 4 din Regulamentul nr. 2988/95, care privește neregulile pentru care trebuie impuse corecții financiare, articolul 5 din acest regulament reglementează cazurile în care unei anumite nereguli (*care are sau ar putea avea ca efect un „prejudiciu la adresa bugetului Uniunii Europene”*) trebuie, în plus, să i se aplice o sancțiune administrativă, atunci când a fost „săvârșită cu intenție” sau „cauzată de neglijență”.
- 21 Curtea de Conturi consideră că, potrivit definiției juridice a „neregulii”, există o neregulă de asemenea atunci când un prejudiciu pentru bugetul Uniunii pare posibil, fără a fi necesar să se demonstreze impactul financiar concret sau condițiile care sunt în mod efectiv susceptibile să afecteze bugetul. Această abordare se întemeiază pe prezumția potrivit căreia acestea ar fi încălcări formale prin simpla săvârșire, motiv pentru care producerea prejudiciului nu ar fi un element constitutiv. Prin împrejurarea constatării acestor nereguli, legiuitorul ar prezuma existența unor consecințe juridice nefavorabile pentru ordinea existentă care, în temeiul prezumției legale, ar avea o asemenea importanță încât ar trebui sancționate.
- 22 Poziția prezentată anterior a Curții de Conturi și dispoziția de sancționare menționată [articolul 247 alineatul (1) din ZOP] conduc instanța de trimitere la **cea de a patra întrebare preliminară**, și anume dacă modul de stabilire a sancțiunii financiare este conform cu cerințele de proporționalitate, în măsura în care nu sunt luate în considerare alte împrejurări decât **încălcarea formală**, în timp ce, la stabilirea unei măsuri administrative (corecție financiară, care ar trebui considerată o consecință mai puțin gravă a unei încălcări a dreptului Uniunii), trebuie să fie luate în considerare o serie de alte împrejurări (în speță, autoritatea de gestionare a luat în considerare, în privința altor încălcări în cadrul procedurii examinate, printre altele, numărul de participanți și a stabilit că a existat o concurență satisfăcătoare).

- 23 În sfârșit, instanța de trimitere arată că Directiva 2014/24 nu prevede armonizarea sancțiunilor aplicabile în cazul încălcării normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice, astfel încât statele membre sunt competente să aleagă sancțiunile care li se par adecvate. Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, în exercitarea acestei competențe, ele sunt obligate să respecte dreptul Uniunii și principiile sale generale, așadar și principiul proporționalității (a se vedea Hotărârea din 19 iulie 2012, Rēdlihs, C-263/11, EU:C:2012:497, punctul 44).

DOCUMENT DE LUCRU