

Cauza C-175/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

21 martie 2023

Instanța de trimitere:

Administrativen sad Veliko Tarnovo (Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

8 martie 2023

Reclamantă:

Obshtina Svishtov

Pârât:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh” 2014-2020

Obiectul procedurii principale

Contestarea, pe motiv de nelegalitate, a deciziei Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh” 2014-2020 (șeful autorității de gestionare a programului operațional „Regiuni în dezvoltare” 2014-2020), prin care, în temeiul articolului 73 alineatul (1) și al articolului 70 alineatul (1) punctul 9 din Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (Legea privind gestionarea resurselor din fonduri europene structurale cu gestiune partajată, denumită în continuare „ZUSEFSU”), precum și în temeiul articolului 2 punctul 36 și al articolului 143 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, după examinarea unei raportări privind încălcări constatate în implementarea unei proceduri deschise desfășurate în conformitate cu Zakon za obshtestvenite porachki (Legea privind achizițiile publice), s-a stabilit o corecție financiară în cuantum de 5 % din grantul financiar pentru două contracte de achiziții publice atribuite.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea articolului 2 punctul 36 și a articolului 143 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, în special pentru a se putea stabili dacă reglementarea națională este compatibilă cu dreptul Uniunii; articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

- 1) Având în vedere interpretarea logică și teleologică a articolului 2 punctul 36 și a articolului 143 alineatul (2) din Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului 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, este compatibilă [cu dreptul Uniunii] o dispoziție națională precum cea de la articolul 70 alineatul (2) din ZUSEFSU coroborat cu articolul 2 alineatele (1) și (2) din Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Regulamentul privind constatarea neregulilor care constituie motive pentru efectuarea corecțiilor financiare, precum și indicatorii procentuali pentru determinarea cuantumului corecțiilor financiare potrivit Legii privind gestionarea resurselor din fonduri europene structurale și de investiții), care instituie prezumția existenței unei nereguli ori de câte ori există o încălcare a normelor – stabilite într-o listă anexată la un act normativ – privind atribuirea contractelor de achiziții publice?
- 2) Ținând seama de cerința individualizării fiecărei încălcări concrete și specifice a unei dispoziții din materia achizițiilor publice, dispoziția națională de la articolul 70 alineatul (2) din ZUSEFSU coroborat cu articolul 2 alineatele (1) și (2) din Regulamentul privind constatarea neregulilor care constituie motive pentru efectuarea corecțiilor financiare, precum și indicatorii procentuali pentru determinarea cuantumului corecțiilor financiare potrivit Legii privind gestionarea resurselor din fonduri europene structurale și de investiții respectă principiul proporționalității prevăzut la articolul 143 alineatul (2) a [treia] teză din Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului 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?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize, articolul 117 alineatul (1)

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, considerentul (120), articolul 2 punctul 36 și articolul 143

Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene

Hotărârea Curții din 26 mai 2016, Județul Neamț și Județul Bacău, C-260/14 și C-261/14, ECLI:EU:C:2016:360, punctul 1 din dispozitiv

Dispozițiile naționale invocate

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (Legea privind gestionarea resurselor din fonduri europene structurale cu gestiune partajată), articolul 49 alineatul (2) punctul 1, articolul 70 alineatul (1) punctul 9 și articolul 70 alineatul (2)

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Regulamentul privind constatarea neregulilor care constituie motive pentru efectuarea corecțiilor financiare, precum și indicatorii procentuali pentru determinarea cuantumului corecțiilor financiare potrivit Legii privind gestionarea resurselor din fonduri europene structurale și de investiții, denumit în continuare „Naredba”), articolul 1

punctul 1, articolul 2 alineatele (1) și (2), articolul 5 alineatele (1) și (2), punctul 11 din secțiunea I din anexa nr. 1

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Ca beneficiară a unui grant financiar constând parțial în resurse ale fondurilor structurale europene (Fondul european de dezvoltare regională), Obshtina Svishtov (comuna Svishtov) a încheiat cu pârâtul din acțiunea principală un contract privind acordarea unui grant financiar.
- 2 În vederea implementării acțiunilor prevăzute de acest contract, beneficiara, în calitate de autoritate contractantă în conformitate cu Legea privind achizițiile publice, a organizat o procedură publică în vederea atribuirii unui contract de achiziții publice de lucrări. Contractul a fost împărțit în două loturi.
- 3 În cererea de ofertă, beneficiara a indicat că valoarea totală estimată a celor două loturi este de 1 107 667 de leve (BGN), că ofertele se depun numai pentru un lot și că criteriul de atribuire pentru ambele loturi este raportul calitate-preț.
- 4 În plus, în cererea de ofertă ea a stabilit cerințele referitoare la capacitatea tehnică și profesională a candidaților pentru ambele loturi. Una dintre aceste cerințe a fost îndeplinirea de către candidați a anumitor condiții stabilite la articolul 163a din Zakon za ustroystvo na teritoriata (Legea privind amenajarea teritoriului, denumită în continuare „ZUT”).
- 5 După finalizarea procedurii, beneficiara a încheiat două contracte cu contractanții selectați, care au calitatea de operatori economici bulgari. Primul operator a câștigat contractul pentru primul lot și a încheiat cu comuna un contract în valoare de 412 850 de leve fără TVA, în timp ce cu al doilea operator, care a câștigat contractul pentru al doilea lot, a fost încheiat un contract în valoare de 684 160,76 leve fără TVA.
- 6 Ulterior, pârâtul a verificat o raportare referitoare la o neregulă detectată în legătură cu acest contract de achiziție publică. A fost organizată o procedură administrativă în care a fost adoptată o decizie prin care împotriva beneficiarei s-a stabilit o corecție financiară în cuantum de 129 145,29 leve, inclusiv TVA, reprezentând 10 % din grantul acordat pentru cele două contracte încheiate cu cei doi participanți menționați. În decizia pârâtului s-a arătat că cheltuiala necorespunzătoare a fost calculată în temeiul costurilor eligibile din contracte în valoare totală de 1 291 452,91 leve.
- 7 Comuna a contestat această decizie a pârâtului în fața Administrativen sad Veliko Tarnovo (Tribunalul Administrativ Veliko Tarnovo), care a anulat-o. Administrativen sad a statuat în special că în acest caz nu există nicio încălcare a Legii naționale privind achizițiile publice și, în consecință, nicio neregulă.

- 8 Pârâtul a contestat această hotărâre în fața Varhoven Administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, denumită în continuare „VAS”) a Republicii Bulgaria. Această instanță a confirmat hotărârea Administrativen sad și a reținut în special că pârâtul a prezumat că condiția restrictivă stabilită de beneficiară nu este o cerință discriminatorie pe motiv de naționalitate, ci o cerință referitoare la capacitatea tehnică a candidatului pentru un lot, care a fost stabilită prematur, și anume la momentul depunerii ofertei. Potrivit hotărârii VAS, aceasta constituie, în conformitate cu dispozițiile unui act normativ național de rang inferior, o cu totul altă neregulă, care este descrisă în anexa tabelară la acest act normativ și pentru care se prevede un alt quantum al corecției.
- 9 După încheierea procedurii judiciare, pârâtul a desfășurat, pe baza unei alte raportări, o „nouă” procedură privind verificarea neregulii, în care, pe baza aceluiași fapte și împrejurări, a concluzionat că aceleași încălcări constatate deja au determinat o altă neregulă. În fapt, pârâtul a decis că neregula trebuie calificată juridic astfel cum a procedat Varhoven administrativen sad în hotărârea pronunțată în procedura de recurs descrisă. Ca atare, s-a stabilit o corecție financiară în quantum diferit, și anume de 64 572,64 leve cu TVA, reprezentând 5 % din costurile eligibile din contractele încheiate cu cei doi operatori economici. În aceste două cazuri, pârâtul nu a examinat riguros chestiunea dacă s-a produs sau este posibil să se producă un prejudiciu concret și nici nu a ținut cont de gravitatea fiecărei încălcări concrete, considerând (cel puțin implicit) că acestea sunt enumerate în orice caz ca nereguli în tabelele anexate la Naredba, pentru care se prevede un indicator procentual pentru corecție și o formulă pentru aplicarea acestuia.
- 10 Această decizie a fost contestată de beneficiară în fața instanței de trimitere, pentru motivul că este nulă de drept și nelegală.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 11 Argumentele reclamantei referitoare la nelegalitate nu au legătură cu interpretarea instituției din dreptului Uniunii, necesară instanței de trimitere. Reclamanta nu pune în discuție compatibilitatea normelor de drept național privind realizarea corecțiilor financiare cu principiile și instituțiile din dreptul Uniunii.
- 12 Pârâtul nu se referă în mod expres la aspectul compatibilității normelor naționale privind detectarea neregulilor și corecția granturilor corespunzătoare, ci le consideră în mod implicit – prin faptul că se întemeiază pe ele – compatibile cu dreptul Uniunii.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 13 Potrivit textului articolului 143 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, corecțiile financiare se efectuează pe baza neregulilor individuale sau sistemice constatate. Potrivit naturii lor, acestea se limitează la producerea

unor consecințe juridice defavorabile și constau în anularea contribuției publice la o operațiune sau la un program. De asemenea, potrivit celei de a treia teze, statele membre sunt autorizate, dar și obligate să țină seama de natura și de gravitatea neregulilor și a pierderii financiare suferite de fonduri.

- 14 Regulamentul cuprinde definiția legală a noțiunii juridice de neregulă. Neregula înseamnă încălcarea unei dispoziții a dreptului Uniunii sau a unei dispoziții de drept național care are o legătură funcțională cu o dispoziție concretă de drept al Uniunii și căreia îi este, astfel, subordonată, încălcare ce rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui beneficiar și care are, pe scurt, un efect defavorabil. Între acesta din urmă și act sau omisiune trebuie să existe o legătură de cauzalitate. Efectul defavorabil poate consta într-un prejudiciu direct adus bugetului Uniunii sau în crearea unui pericol real, palpabil, de producere a unui astfel de prejudiciu, care se realizează sau se poate realiza prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare/nelegale.
- 15 Instanța de trimitere consideră că, ținând seama de definiția legală menționată a noțiunii de neregulă, se poate prezuma că „natura” neregulii rezidă în calitatea acesteia, astfel cum este identificată de natura încălcării unei dispoziții a dreptului Uniunii sau a dreptului național. În consecință, având în vedere definiția neregulii și scopul dispoziției analizate a regulamentului, instanța de trimitere consideră că „gravitatea” neregulii rezidă în cantitatea acesteia, astfel cum este identificată de gradul și intensitatea prejudiciului cauzat sau care poate fi cauzat prin imputarea unei cheltuieli concrete necorespunzătoare.
- 16 Din această dispoziție rezultă că corecția trebuie să fie proporțională, ceea ce înseamnă, în opinia instanței de trimitere, că dispoziția impune aplicarea principiului proporționalității în cazul oricărei nereguli, iar nu simpla aplicare unitară a unui procent calculat din cheltuielile totale eligibile ale unei operațiuni sau ale unui program și din cheltuielile necorespunzătoare.
- 17 Din compararea conținutului articolului 143 alineatul (1) cu cel al articolului 2 punctul 36 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 se poate trage concluzia că realizarea corecțiilor are ca scop compensarea totală sau parțială a prejudiciilor produse sau care se pot produce obiectiv în ceea ce privește partea de cheltuieli a bugetului Uniunii.
- 18 Dispoziția națională a articolului 70 alineatul (1) punctul 9 din ZUSEFSU urmează sistemul regulamentului în privința condiției referitoare la necesitatea de a exista o neregulă, prevăzând că încălcarea normei referitoare la selecția contractantului, chiar dacă acesta este selectat în urma unei proceduri de achiziții publice, trebuie să cauzeze un prejudiciu ceea ce privește resursele din fondurile europene cu gestiune partajată (inclusiv resursele care aparțin bugetului Uniunii).
- 19 Pe de altă parte, articolul 70 alineatul (2) din ZUSEFSU și articolul 2 din Naredba instituie însă în fapt o prezumție irefragabilă potrivit căreia încălcările legii naționale (inclusiv ale legii prin care se stabilesc regulile pentru atribuirea

contractelor de achiziții publice), enumerate în actul normativ al Ministerski savet (Consiliul de Miniștrii), sunt considerate de la bun început nereguli, chiar și în ceea ce privește prezumția prejudiciilor cauzate sau care pot fi cauzate de acestea, precum și în ceea ce privește prezumția unei legături de cauzalitate între încălcare și prejudiciu sau pericolul producerii unui prejudiciu.

- 20 În mod corespunzător, articolul 1 punctul 1 din Naredba prevede că în acest act normativ de rang inferior sunt enumerate toate neregulile care reprezintă o încălcare a normelor privind selectarea contractantului în conformitate cu capitolul 4 din Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Legea privind gestionarea resurselor din fonduri structurale și de investiții europene – vechea denumire a legii) și care determină sau pot determina un prejudiciu pentru resursele din fondurile structurale și de investiții europene (ESIF) și constituie un temei pentru realizarea unei corecții financiare. În practică, această „enumerare” a încălcărilor este folosită ca temei pentru o prezumție irefragabilă potrivit căreia există o legătură de cauzalitate între acestea și prejudiciile cauzate sau care pot fi cauzate prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare. Analiza articolului 2 alineatul (1) și a articolului 2 alineatul (2) din Naredba duce la concluzia că astfel sunt enumerate într-o listă categoriile de încălcări ale Legii naționale privind achizițiile publice (atât ale celei în vigoare, cât și ale celei abrogate), care sunt asimilate unei nereguli.
- 21 Această dispoziție permite autorității bulgare de gestionare să constate, atunci când analizează o pretinsă neregulă rezultată din încălcarea sau nerespectarea unei dispoziții a Legii privind achizițiile publice, numai o încălcare oarecare a acestei legi sau a unui act normativ de rang inferior adoptat în aplicarea acesteia, care ar intra sub incidența secțiunii corespunzătoare din anexele la articolul 2 din Naredba, fără a fi necesar să examineze și să constate dacă între această încălcare și prejudiciul cauzat sau care poate fi cauzat prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare există o legătură de cauzalitate. În acest context, este adecvat să se sublinieze că autoritatea de gestionare se poate întemeia pur formal pe dispoziția articolului 5 alineatele (1) și (2) din Naredba; totuși, aceste dispoziții nu au nici un sens practic și nici o semnificație practică (și nu sunt, astfel, niciodată aplicate în practică), întrucât anexele la articolul 2 din Naredba sunt obligatorii și stabilesc definitiv cazurile care reprezintă încălcări ale Legii privind achizițiile publice, în versiunea în vigoare și în versiunea abrogată, precum și indicatorii procentuali aplicabili în cazul acestor încălcări.
- 22 În această privință, este necesar să se rețină că constatarea unei anumite încălcări a legii naționale și încadrarea acesteia în secțiunea corespunzătoare și în categoria și subcategoria corespunzătoare conform tabelelor din anexele la articolul 2 alineatele (1) și (2) din Naredba determină automat stabilirea, de către autoritatea de gestionare, a cuantumului corecției financiare numai prin aplicarea indicatorilor procentuali enumerați în aceste tabele și a formulei prevăzute la articolul 5 alineatul (3) din Naredba. În fapt, este vorba despre o decizie adoptată de autoritate în temeiul unei competențe nediscreționare, aceasta neputând să mai individualizeze corecția respectivă ținând seama de natura concretă și/sau de

gravitatea încălcării concrete și de prejudiciul cauzat sau care poate fi cauzat de aceasta.

- 23 Instanța de trimitere consideră că modul în care este concepută reglementarea națională nu corespunde sensului și finalității regulamentului. Din analiza definiției cuprinse în actul Uniunii rezultă că numai o încălcare prin care se produc anumite efecte nedorite sau pericolul real al unor asemenea efecte poate constitui un temei pentru stabilirea unei corecții financiare. Aplicarea principiului proporționalității exclude, în opinia instanței de trimitere, posibilitatea ca un stat membru să prevadă, prin instituirea unor prezumții legale irefragabile, că încălcările unei dispoziții naționale din materia achizițiilor publice, care sunt descrise într-o listă anexată la un act normativ, înseamnă în toate cazurile că există un prejudiciu actual sau eventual și o legătură de cauzalitate cu acest prejudiciu actual sau eventual. Într-o accepțiune contrară, ar fi lipsite de sens atât elementele definiției neregulii, cât și cerința adecvării (proporționalității) în aplicarea corecției financiare.
- 24 Ca atare, instanța de trimitere ridică problema dacă norma din dispozițiile naționale menționate garantează complet aplicarea principiului proporționalității în ceea ce privește individualizarea fiecărei încălcări concrete și specifice a unei dispoziții comunitare sau naționale din materia achizițiilor publice și individualizarea corecției financiare corespunzătoare acesteia, în condițiile în care orice încălcare formală a unei astfel de dispoziții, enumerată într-o listă cuprinsă într-un act normativ, este inclusă într-o anumită categorie pentru care se stabilește o corecție procentuală calculată numai pe baza cheltuielilor la care se referă încălcarea.
- 25 Prin Hotărârea Curții din 26 mai 2016, Județul Neamț și Județul Bacău, C-260/14 și C-261/14, EU:C:2016:360, au fost interpretate articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95, precum și articolul 2 punctul 7 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006, al cărui conținut a fost preluat în articolul 2 punctul 36 din Regulamentul nr. 1303/2013. Deși această interpretare este utilă și în speță și duce la concluzia că încălcările dispozițiilor privind atribuirea contractelor de achiziții publice naționale care, ținând seama de valoarea lor estimată, nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/18/CE, pot fi considerate nereguli în sensul Regulamentului (UE) nr. 1303/2013, contextul prezentei cereri este diferit, în speță fiind vorba despre posibilitatea, prevăzută de dreptul Uniunii, de stabilire/aplicare a corecțiilor financiare în lumina principiului proporționalității.