

Cauza C-471/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

25 iulie 2023

Instanța de trimitere:

Varhoven administrativen sad (Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

13 iulie 2023

Recurentă:

Obshtina Veliko Tarnovo

Intimat:

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

Obiectul procedurii principale

Procedura privește recursul introdus de Obshtina Veliko Tarnovo (comuna Veliko Tarnovo) împotriva hotărârii tribunalului administrativ de primă instanță, prin care a fost respinsă acțiunea sa împotriva deciziei adoptate de Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh” 2014 – 2020 (conducătorul autorității de gestionare a Programului Operațional „Regiuni în dezvoltare” 2014-2020) de impunere a unei corecții financiare.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Interpretarea dreptului Uniunii; articolul 267 primul paragraf litera (b) și al treilea paragraf [TFUE]

Întrebările preliminare

- 1) Administratorul unui ajutor de stat sub formă de resurse din fondurile structurale și de investiții europene (denumite în continuare „fondurile ESI”), care nu este destinatarul ajutorului, intră în sfera noțiunii de „beneficiar” al ajutorului în contextul ajutoarelor de stat în sensul articolului [2] punctul 10 din 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?
- 2) Administratorul unui ajutor de stat sub formă de resurse din fondurile ESI, care nu este persoana care utilizează ajutorul în temeiul unui contract de achiziții publice, poate fi destinatarul unei decizii prin care se impune o corecție financiară ca urmare a unei încălcări a dreptului național sau a dreptului Uniunii cu ocazia atribuirii unui contract de achiziții publice?
- 3) Persoana destinatară a măsurii administrative „corecție financiară”, impusă ca urmare a unei nereguli în sensul articolului 2 punctul 36 din Regulamentul nr. 1303/2013, trebuie să îndeplinească, în cazul unui ajutor de stat sub formă de resurse din fondurile ESI, două condiții cumulative: să fie destinatarul ajutorului care constituie resursele afectate de neregulă și persoana care a utilizat resursele financiare respective?
- 4) Răspunderea pentru încălcarea legii la utilizarea unui ajutor de stat sub formă de resurse din fondurile ESI poate fi stabilită sau repartizată prin intermediul unui contract între destinatarul ajutorului și administratorul acestuia sau revine destinatarului ajutorului care îl folosește contrar legii?
- 5) Destinatarul ajutorului și administratorul ajutorului răspund solidar și această răspundere trebuie prevăzută în contractul privind acordarea ajutorului?
- 6) Articolele 41 și 47 din Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene permit, într-un caz precum cel din procedura principală, o practică administrativă și o jurisprudență națională potrivit căreia „operatorul unui serviciu de interes economic general”, precum „Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi” EOOD, despre care se pretinde că, în procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice, a săvârșit o încălcare a Zakon za obshtestvenite porachki (Legea privind contractele de achiziții publice) în ceea ce privește utilizarea resurselor din fondurile ESI (care constituie un ajutor de stat), nu are dreptul de a participa la procedura în care se impune o corecție financiară referitoare la un contract încheiat de acesta și nici dreptul de a participa în procedura jurisdicțională privind contestarea acestui act administrativ, pentru motivul că acest operator poartă o

răspundere civilă bazată pe dreptul de regres, în calitate de partener al comunei în temeiul acordului de parteneriat?

Dispoziții de drept și jurisprudența Uniunii Europene invocate

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”): articolele 41 și 47 și articolul 51 alineatul (1)

Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și nr. 1107/70 ale Consiliului: articolul 2

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: articolul 2 punctele 10, 36 și 37

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

Dispoziții naționale invocate

Zakon za obshtestvenite porachki (Legea privind contractele de achiziții publice, denumită în continuare „ZOP”): articolul 2 alineatul (2), articolul 49 alineatul (1) și paragraful 3 din dispozițiile suplimentare

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”), în vigoare începând cu 1 iulie 2022, și versiunea anterioară a legii, intitulată: Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Legea privind gestionarea resurselor din fonduri europene structurale și de investiții, denumită în continuare „ZUSESIF”): articolul 70 alineatul (1) punctul 9 și alineatul (2), precum și articolul 73 alineatul (1)

Zakon za darzhavnite pomoshiti (Legea privind ajutoarele de stat, denumită în continuare „ZDP”): articolele 9, 12 și 20, precum și paragraful 1 punctul 7 din dispozițiile suplimentare

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 ce constituie motive de impunere a corecțiilor financiare, precum și indicatorii procentuali pentru determinarea cuantumului corecțiilor financiare potrivit procedurii prevăzute de Legea privind gestionarea resurselor din fonduri europene structurale și de investiții, denumit în continuare „Regulamentul privind constatarea neregulilor”): punctul 10 din anexa nr. 1 la articolul 2 alineatul (1)

Naredba Nr. 2 za usloviyata i reda za utvarzhdavane na transportni shemi i za osashtestvyavaneto na obshtestveni prevozi na patnitsi s avtobusi (Regulamentul nr. 2 privind condițiile și procedura de stabilire a rutelor de transport și transportul public de călători cu autobuze, denumit în continuare: „Regulamentul nr. 2) din 15 martie 2002: articolele 2 și 16c, precum și paragraful 1 punctele 7, 8 și 10-13 din dispozițiile suplimentare

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Procedura nr. BG16RFOP001-1.001-039 privind acordarea de granturi financiare pentru „Executarea unor planuri integrate pentru reconstrucția și dezvoltarea orașelor 2014 – 2020” se desfășoară în cadrul axei prioritare nr. 1 „Dezvoltare durabilă și integrată a orașului” din programul operațional „Regiuni în creștere economică” 2014 – 2020 (denumit în continuare „programul operațional”).
- 2 Axa prioritară nr. 1 se execută în conformitate cu articolul 7 din Regulamentul nr. 1301/2013.
- 3 Îndrumările pentru depunerea cererii în procedură prevăd că grantul financiar se acordă comunităților beneficiare, în calitatea lor de unități administrative și de proprietare ale infrastructurii publice, în cadrul priorității de investiție relevante aici, „Transport urban integrat”. Se atenționează în mod special că măsurile de sprijin sunt de regulă puse în aplicare în parteneriat cu operatori economici. În acest caz, comunele beneficiare au acționat ca gestionari ai ajutoarelor de stat în ceea ce privește sumele de bani puse la dispoziția partenerilor. Sumele de bani puse la dispoziția partenerilor trebuie considerate ca parte din compensația pentru prestarea unui serviciu de transport în interes economic general. În această situație, contractul privind serviciul public se semnează de operatorul economic, care este partener economic, procedura desfășurându-se în conformitate cu Regulamentul nr. 1370/2007, relevant în speță.
- 4 Potrivit punctul 5.4.2 din îndrumări, sunt parteneri agreeți pentru prezentarea cererilor în această procedură societățile comunale de transport public urban, în calitate de „operatori interni” în înțelesul definiției de la paragraful 1 punctul 7 din dispozițiile suplimentare ale Regulamentului nr. 2.

- 5 În cadrul procedurii descrise mai sus, comuna Veliko Tarnovo a încheiat cu autoritatea administrativă a programului operațional un Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (Contract administrativ privind acordarea unui grant financiar, denumit în continuare „ADBFP”) în vederea executării propunerii de proiect „Transport public integrat pentru orașul Veliko Tarnovo”. La articolul 1 din ADBFP, comuna este denumită „beneficiar” al grantului.
- 6 Conform articolului 2.3 din ADBFP, o parte din suma cuprinsă în cuantumul total al grantului financiar provine dintr-un ajutor de stat pentru operatorii de servicii publice de transport de călători, sub forma unei compensații de serviciu public în conformitate cu Regulamentul nr. 1370/2007. Gestionarul acestui ajutor de stat este comuna Veliko Tarnovo. Ea se angajează să vegheze respectarea dispozițiilor relevante în conformitate cu cerințele prevăzute de Regulamentul 1370/2007, printre care și introducerea și aplicarea unor mecanisme adecvate pentru controlul implementării.
- 7 Potrivit articolului 6 alineatul (2) din condițiile generale anexate ADBFP, beneficiarul răspunde față de autoritatea administrativă a programului operațional pentru actele partenerilor și ale contractanților externi săvârșite în implementarea proiectului, întrucât își asumă „pe cont propriu [...] toate riscurile, inclusiv cheltuielile nejustificate și corecțiile financiare”.
- 8 La 24 august 2018, comuna Veliko Tarnovo și „Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi” EOOD („Organizația pentru trafic, parcuri și garaje” EOOD, denumită în continuare „societatea comunală”) au încheiat un acord de parteneriat, potrivit căruia comuna Veliko Tarnovo este „partenerul principal” și societatea comunală este „partenerul” din proiect. Acordul de parteneriat face parte integrantă din ADBFP.
- 9 Dacă în procedura privind achizițiile publice se produc încălcări, care impun o corecție financiară, conform articolul 14 alineatul (2) din acordul de parteneriat, contractantul suportă din mijloacele proprii această corecție.
- 10 În calitatea sa de operator al unui serviciu de interes economic general (transport public de călători) și de destinatar concret al ajutorului de stat, societatea comunală a organizat o procedură de atribuire a unui contract public privind achiziția și livrarea de autobuze electrice, în cadrul proiectului „Transport public integrat pentru orașul Veliko Tarnovo”.
- 11 În cele din urmă, a fost încheiat un contract de achiziții publice cu singurul ofertant, un consorțiu format din Excelor Holding Group EOOD, Bulgaria, și Jiangsu Alfa Bus Co., China.
- 12 Prin decizia din 11 mai 2022, conducătorul autorității administrative a programului operațional a impus o corecție financiară împotriva comunei Veliko Tarnovo, în temeiul articolului 70 alineatul (1) punctul 9 din ZUSESIF, din cauza unei nereguli. Potrivit deciziei, neregula s-a produs la atribuirea contractului de

achiziții publice și constă în faptul că s-a stabilit o condiție discriminatorie pentru executarea contractului, în sensul punctului 10 litera (a) din anexa nr. 1 la articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul privind constatarea neregulilor. Corecția impusă a fost de 25 % din mijloacele puse la dispoziție de fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) în scopul finanțării contractului de achiziții publice încheiat de societatea comunală.

- 13 Comuna Veliko Tarnovo a introdus împotriva acestei decizii o acțiune la Administrativen sad Veliko Tarnovo (Tribunalul Administrativ din Veliko Tarnovo). Această instanță a respins acțiunea, considerând că este corectă concluzia la care a ajuns autoritatea administrativă, și anume că există o încălcare a dreptului național privind achizițiile publice, iar această împrejurare constituie o neregulă în sensul ZUSESIF. În opinia instanței, destinatarul corect al deciziei privind impunerea corecției financiare este tocmai comuna, în calitate de parte la ADBFP. Ea a respins critica potrivit căreia comuna nu este ea însăși autoritate contractantă, astfel încât nu a săvârșit neregula. Împrejurarea că beneficiarul grantului financiar a încheiat acorduri de parteneriat pentru anumite activități nu îl exonerează de răspundere ca parte la ADBFP. Clauza din acordul de parteneriat care stabilește răspunderea pentru încălcări și riscuri, inclusiv pentru corecții financiare, are un caracter de regres; scopul ei este de a stabili numai în raporturile interne dintre parteneri cine suportă corecția financiară. Partenerul comunei nu devine nici beneficiar în sensul ADBFP și nu este nici destinatarul unui ajutor de stat; el nu are nicio legătură directă cu autoritatea administrativă a programului operațional și nu poate, prin urmare, fi destinatarul unor eventuale decizii ale acestei autorități.
- 14 Împotriva acestei hotărâri a Administrativen sad Veliko Tarnovo (Tribunalul Administrativ din Veliko Tarnovo), comuna Veliko Tarnovo a introdus recurs la Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria), care este instanța de trimitere.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 15 Comuna critică concluziile primei instanțe, și anume că ea este singura beneficiară a grantului financiar din proiect și că în această calitate a săvârșit o încălcare a prevederilor privind achizițiile publice. Întemeindu-se pe definiția legală a noțiunii de „beneficiar” de la articolul 2 punctul 10 din Regulamentul nr. 1303/2013, ea învederează că societatea comunală este beneficiara ajutorului în legătură cu care s-a impus corecția, întrucât este destinatarul direct al acestuia și un organism de drept public, însărcinat cu operațiunea de achiziție a autobuzelor electrice. La articolul 2.3 din ADBFP se prevede în mod expres că societatea comunală primește ajutorul, iar comuna este doar gestionarul ajutorului.
- 16 Comuna contestă de asemenea concluzia primei instanțe, care consideră că, în procedura de impunere a corecției financiare, comuna răspunde față de autoritatea administrativă pentru actele partenerilor săi, suportând riscurile pe care le implică

utilizarea grantului. În opinia comunei, corecția financiară este o măsură administrativă, și nu o sancțiune, motiv pentru care neregula și corecția nu se interpretează ca „risc legat de executarea contractului”.

- 17 În opinia comunei, în speță este relevantă și împrejurarea că grantul din fondurile ESI constituie un ajutor de stat, mai concret o compensație de serviciu public în sensul Regulamentului nr. 1370/2007. În îndrumările privind depunerea cererii de ajutor se subliniază în mod expres faptul că destinatarul ajutorului este partenerul, așadar, societatea comunală pentru transportul public urban, în calitate de „operator intern”. Pentru acest motiv, este necesar să se delimiteze noțiunile de „destinatar al unui ajutor de stat finanțat din fondurile ESI” și de „gestionar al unui ajutor de stat finanțat din fondurile ESI”. Dacă ajutorul de stat ar fi finanțat din fondurile ESI, corecția financiară ar putea fi impusă numai împotriva destinatarului ajutorului. Acesta este operatorul economic, care a prevăzut un criteriu discriminatoriu pentru selecție și care a săvârșit neregula în sensul Regulamentului privind constatarea neregulilor. Gestionarul ajutorului de stat, în speță, comuna Veliko Tarnovo, poate răspunde, în orice caz, pentru încălcări ale dispozițiilor privind ajutoarele de stat în înțelesul articolului 107 TFUE.
- 18 Comuna contestă de asemenea faptul că partenerului nu i s-a permis să participe în procedura de impunere a corecției financiare.
- 19 Pârâtul se opune recursului.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 20 Motivul pentru care în procedura principală se contestă corecția financiară impusă comunei este faptul unui alt operator economic prin care s-a încălcat o dispoziție de drept al Uniunii transpuse în dreptul național.
- 21 În jurisprudența identificată a Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă), privind controlul legalității deciziilor de impunere a unei corecții financiare, nu se ține seama nici de definiția noțiunii de „beneficiar” în sensul articolului 2 punctul 10 din Regulamentul nr. 1303/2013 în contextul ajutoarelor de stat, nici de semnificația expresiilor „transport public de călători”, „operator de serviciu public de interes economic general”, „obligație de serviciu public”, „destinatar al unui ajutor de stat din fondurile ESI” sau „compensație de serviciu public” în sensul Regulamentului nr. 1303/2013.
- 22 Pentru a putea răspunde la întrebarea dacă comuna Veliko Tarnovo este singura beneficiară a grantului financiar din cadrul proiectului și dacă, ca atare, a săvârșit o încălcare a dispozițiilor de drept național privind achizițiile publice, este necesar să se interpreteze noțiunea de „beneficiar” în sensul articolului 2 punctul 10 din Regulamentul nr. 1303/2013.
- 23 În situația de fapt concretă privind resursele financiare folosite pentru achiziționarea autobuzelor electrice, comuna Veliko Tarnovo este gestionarul

ajutorului de stat acordat din fondurile ESI. Pentru soluționarea corectă a litigiului, în privința corecției financiare este necesar să se examineze dacă în această calitate ea este și beneficiarul grantului din fondurile ESI, acordat societății comunale ca ajutor de stat.

- 24 Corecția financiară este impusă ca măsură administrativă împotriva unui operator economic din cauza acțiunii sau omisiunii prin care se încalcă dreptul național sau al Uniunii la utilizarea fondurilor ESI. Este permisă răspunderea comunei în calitate de persoană juridică, care nu a folosit fondurile ESI în cadrul procedurii de achiziții publice, sub formă de corecții financiare pentru încălcările săvârșite în această procedură? Prin urmare, se ridică și întrebarea dacă destinatarul măsurii administrative „corecție financiară” în cazul ajutoarelor de stat din fondurile ESI trebuie să întrunească concomitent ambele condiții: să fie destinatarul grantului afectat de neregulă și utilizatorul resurselor financiare respective.
- 25 În măsura în care clauza din acordul de parteneriat, referitoare la răspunderea în cazul corecțiilor financiare, este interpretată de instanțe ca fiind o clauză în regres, aplicabilă numai în raporturile interne dintre parteneri, este necesar să se stabilească dacă răspunderea pentru încălcarea legii la utilizarea ajutoarelor de stat din fonduri ESI poate fi stabilită sau repartizată prin contractul încheiat între destinatarul și gestionarul ajutorului ori dacă destinatarul, care l-a folosit contrar legii, răspunde integral.
- 26 În plus, dreptul la bună administrare, prevăzut la articolul 41 din cartă, este un drept fundamental conferit particularilor. Dreptul la bună administrare cuprinde: 1. dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere; 2. dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu; 3. obligația administrației de a-și motiva deciziile. Potrivit articolului 51 din cartă, aceasta se adresează statelor membre în cazul în care pun în aplicare dreptul Uniunii. Punerea la dispoziție a unui grant financiar are loc în aplicarea directă a dreptului Uniunii și această împrejurare obligă autoritățile naționale, în al căror domeniu de competență intră aplicarea dreptului, să respecte articolul 41 din cartă.
- 27 În acest sens este și întrebarea dacă articolele 41 și 47 din cartă se opun unei jurisprudențe și practici administrative naționale potrivit căroră operatorul unui serviciu de interes economic general, precum societatea comunală din procedura principală, nu are dreptul de a participa la procedura în care se impune o corecție financiară referitoare la un contract încheiat de el și nici dreptul de a participa în procedura judiciară privind contestarea acestui act administrativ, pentru motivul că acest operator poartă o răspundere civilă bazată pe dreptul de regres, în calitate de partener al comunei în temeiul acordului de parteneriat.