HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

15 iunie 2017 *

„Trimitere preliminară — Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene — Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 — Articolul 3 alineatul (1) — Finanțare din Fondul de coeziune — Proiect de dezvoltare a unui sistem regional de gestionare a deșeurilor — Abateri — Noțiunea «program multianual» — Finalizarea programului multianual — Termen de prescripție”

În cauza C-436/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei), prin decizia din 10 iulie 2015, primită de Curte la 10 august 2015, în procedura

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

împotriva

„Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras” UAB

cu participarea:

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

„Skirnuva” UAB,

„Parama” UAB,

„Alkesta” UAB,

„Dzūkijos statyba” UAB,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul L. Bay Larsen, președinte de cameră, și domnii M. Vilaras (raportor), J. Malenovský, M. Safjan și D. Šváby, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 septembrie 2016,

* Limba de procedură: lituaniana

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru guvernul lituanian, de D. Stepanienė și de D. Kriaučiūnas, în calitate de agenți;

— pentru guvernul elen, de S. Papaioannou și de S. Charitaki, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de J. Jokubauskaitė, de D. Recchia și de J. Baquero Cruz, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 19 ianuarie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 3 alineatul (1) din 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).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (Agenția de Gestionare a Proiectelor de Mediu din cadrul Ministerului Mediului din Lituania, denumită în continuare „autoritatea de gestionare”), pe de o parte, și „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras” UAB (Centrul de Gestionare a Deșeurilor din Regiunea Alytus, Lituania, denumită în continuare „întreprinderea beneficiară”), pe de altă parte, în legătură cu rambursarea de către aceasta din urmă a unei părți din fondurile de care a beneficiat în temeiul Fondului de coeziune.

Cadrul juridic

Regulamentul nr. 2988/95

3 Potrivit celui de al treilea considerent al Regulamentului nr. 2988/95:

„[…] trebuie combătute în toate domeniile acțiunile de natură să afecteze interesele financiare ale [Uniunii].”

4 Articolul 1 din Regulamentul nr. 2988/95 prevede:

„(1) În scopul protejării intereselor financiare ale [Uniunii Europene], se adoptă prin prezenta o reglementare generală privind controalele uniforme, măsurile și sancțiunile administrative privind abaterile de la dreptul [Uniunii].

(2) Constituie abatere orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate.”

5 Articolul 3 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede următoarele:

„Termenul de prescripție a acțiunii este de patru ani de la săvârșirea abaterii menționate la articolul 1 alineatul (1). Cu toate acestea, normele sectoriale pot să prevadă un termen mai scurt, care nu poate fi însă mai mic de trei ani.

În cazul unor abateri continue sau repetate, termenul de prescripție curge din ziua în care încetează săvârșirea abaterii respective. În ceea ce privește programele multianuale, termenul de prescripție trebuie, oricum, să curgă până la finalizarea programului.

Termenul de prescripție este întrerupt de orice act al unei autorități competente, adus la cunoștința persoanei în cauză, cu privire la cercetarea sau urmărirea în justiție a abaterii respective. Termenul de prescripție începe să curgă din nou după fiecare act de întrerupere.

Cu toate acestea, prescripția devine efectivă cel mai târziu la data la care expiră o perioadă egală cu dublul termenului de prescripție, fără ca autoritatea competentă să fi impus o sancțiune, cu excepția cazului în care acțiunea administrativă este suspendată în conformitate cu articolul 6 alineatul (1)."

6 Articolul 4 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede:

„Ca regulă generală, orice abatere atrage după sine retragerea avantajului obținut nejustificat:

— prin obligația de a vărsa sumele datorate sau de a rambursa sumele primite nejustificat;

[…]"

Reglementarea privind Fondul de coeziune

Regulamentul (CE) nr. 1164/94

7 Articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1164/94 al Consiliului din 16 mai 1994 de creare a unui Fond de coeziune (JO 1994, L 130, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1264/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999 (JO 1999, L 161, p. 57) și prin Regulamentul (CE) nr. 1265/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999 (JO 1999, L 161, p. 62), precum și prin Actul privind condițiile de aderare a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO 2003, L 236, p. 33) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1164/94"), creează un Fond de coeziune, denumit în cuprinsul respectivului regulament „fondul".

8 Articolul 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1164/94 prevede:

„Fondul poate contribui la finanțarea de:

— proiecte,

sau

— etape ale unui proiect, care sunt independente din punct de vedere tehnic și financiar,

sau

— grupuri de proiecte legate de o strategie vizibilă și care formează un întreg coerent." [traducere neoficială]

9 Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1164/94 enumeră „Măsurile eligibile” în cadrul Fondului de coeziune, astfel:

„Fondul poate acorda asistență financiară pentru următoarele proiecte:

— proiecte de mediu care contribuie la îndeplinirea obiectivelor articolului 130 r din tratat [articolul 191 TFUE] […]

[…]” [traducere neoficială]

10 Potrivit articolului 4 din același regulament, resursele disponibile prevăzute pentru angajamentul privind Lituania trebuiau să fie alocate pentru perioada 2004-2006.

11 Articolul 10 din Regulamentul nr. 1164/94 prevede norme pentru aprobarea proiectelor, după cum urmează:

„(1) Proiectele care urmează să fie finanțate din fond sunt adoptate de către Comisie în acord cu statul membru beneficiar.

[…]

(3) Cererile de asistență financiară pentru proiectele aflate sub incidența articolului 3 alineatul (1) se înaintează de către statul membru beneficiar. Proiectele, inclusiv grupurile de proiecte înrudite, trebuie să fie la scară suficient de mare pentru a avea un impact semnificativ în domeniul protecției mediului […]

(4) Cererile de finanțare trebuie să conțină următoarele informații: organismul responsabil de punerea în aplicare […]

[…]

(6) […] Comisia decide cu privire la acordarea asistenței financiare din partea fondului, cu condiția ca cerințele din prezentul articol să fie îndeplinite, ca regulă generală, în termen de trei luni de la primirea cererii de finanțare. Deciziile Comisiei privind aprobarea proiectelor, a etapelor proiectelor sau a grupurilor de proiecte înrudite determină valoarea asistenței financiare și stabilesc planul de finanțare, împreună cu toate dispozițiile și condițiile necesare pentru aplicarea proiectelor.

(7) Detaliile-cheie ale deciziilor Comisiei trebuie publicate în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*.” [traducere neoficială]

12 Articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1164/94, denumit „Controalele financiare”, prevede:

„Fără a aduce atingere responsabilității Comisiei în ceea ce privește execuția bugetului general al Comunităților Europene, statele membre își asumă răspunderea, în primă instanță, în ceea ce privește controlul financiar al proiectelor. În acest scop, măsurile pe care le iau includ următoarele:

[…]

(d) certificarea faptului că declarațiile de cheltuieli prezentate Comisiei sunt exacte și garantarea faptului că acestea rezultă din sisteme de contabilitate bazate pe documente justificative verificabile;

(e) prevenirea și descoperirea abaterilor și notificarea acestora Comisiei, în conformitate cu normele în vigoare; informarea permanentă a Comisiei în legătură cu evoluția procedurilor de urmărire administrativă și judiciară. În acest context, statele membre și Comisia iau măsurile necesare pentru a asigura confidențialitatea schimbului de informații;

(f) prezentarea către Comisie, la încheierea fiecărui proiect, etapă a proiectului sau grup de proiecte, a unei declarații întocmite de o persoană sau de un departament care sunt independente, din punct de vedere funcțional, de autoritatea desemnată. Această declarație cuprinde un rezumat al concluziilor controalelor efectuate în cursul anilor precedenți și evaluează valabilitatea cererii de plată a soldului final, precum și legalitatea și regularitatea cheltuielilor acoperite de certificatul final. Statele membre pot atașa la această declarație propriul aviz, dacă consideră necesar;

(g) colaborarea cu Comisia în vederea garantării unei utilizării a fondurilor Comunității în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare;

(h) recuperarea sumelor pierdute ca urmare a unei abateri constatate și, acolo unde este cazul, perceperea de dobânzi de întârziere.” [traducere neoficială]

13 Articolul 16a alineatul (1) din Regulamentul nr. 1164/94, denumit „Prevederi specifice în urma aderării la Uniunea Europeană a unui nou stat membru care a beneficiat de asistență de preaderare în cadrul Instrumentului pentru Politici Structurale de Preaderare (ISPA)”, prevede:

„Măsurile care, la data aderării […] Lituaniei, erau reglementate de decizii ale Comisiei privind asistența prevăzută în Regulamentul (CE) [nr. 1267/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999] de stabilire a unui instrument structural de preaderare [(JO 1999, L 161, p. 73),] și a căror punere în aplicare nu s-a încheiat până la data respectivă se consideră a fi aprobate [de Comisie în temeiul prezentului r]egulament. Dacă nu se prevede altfel în alineatele (2) și (5), dispozițiile care reglementează punerea în aplicare a măsurilor aprobate în temeiul prezentului regulament se aplică tuturor măsurilor în cauză.” [traducere neoficială]

14 Dispozițiile de punere în aplicare a Regulamentului nr. 1164/94 figurează în anexa II la acesta, la care face trimitere articolul 15 din același regulament (denumită în continuare „anexa II”):

15 Articolul C din anexa II, consacrat angajamentelor bugetare, prevede:

„(1) Angajamentele bugetare se realizează pe baza deciziilor Comisiei prin care se aprobă măsurile respective (referitoare la proiect, etapă de proiect, grup de proiecte, studiu sau suport tehnic). Angajamentele sunt în vigoare pe o perioadă determinată de natura măsurii și de condițiile specifice pentru punerea în aplicare a acesteia.

[…]

(4) Procedurile pentru angajamente sunt specificate în deciziile Comisiei de aprobare a măsurilor respective.

[…]” [traducere neoficială]

16 Articolul D din anexa II privește procedurile de plată a asistenței financiare, astfel:

„(1) Plățile aferente asistenței financiare se efectuează în conformitate cu angajamentele bugetare corespunzătoare, către autoritatea sau organismul special desemnate în acest scop în cererea de finanțare înaintată de statul membru beneficiar respectiv. Plățile pot fi efectuate sub formă de

avansuri, plăți intermediare sau plăți ale soldului final. Plățile intermediare și plățile soldului se referă la cheltuielile plătite efectiv, care trebuie justificate cu facturi achitate și chitanțe sau documente contabile cu valoare probatorie echivalentă.

(2) Plățile se efectuează potrivit procedurilor următoare:

[…]

(d) soldul final al asistenței financiare comunitare calculat pe baza cheltuielilor confirmate și plătite efectiv se plătește dacă:

— proiectul, etapa de proiect sau grupul de proiecte a fost realizat conform obiectivelor sale;

— autoritatea sau organismul desemnat, menționate la alineatul (1), depune la Comisie o cerere de plată în termen de șase luni de la data limită, indicat în decizia de acordare a asistenței financiare, pentru finalizarea lucrărilor și a plăților pentru proiect, pentru etapa de proiect sau pentru grupul de proiecte;

— se depune la Comisie raportul final menționat la articolul F alineatul (4);

— statul membru confirmă Comisiei că informațiile incluse în cererea de plată și în raport sunt corecte;

— statul membru a transmis Comisiei declarația menționată la articolul 12 alineatul (1);

— s-au aplicat toate măsurile de informare și publicitate aprobate de Comisie în temeiul articolului 14 alineatul (3).

(3) Dacă raportul final menționat la alineatul (2) nu este prezentat Comisiei în termen de 18 luni de la data limită pentru finalizarea lucrărilor și a plăților prevăzută în decizia de acordare a asistenței financiare, se anulează acea parte a asistenței financiare care reprezintă soldul restant al proiectului.

[…]

(5) Plățile se efectuează către autoritatea sau organismul desemnat de statul membru, de regulă nu mai târziu de două luni după primirea unei cereri de plată admisibile, cu condiția să fie disponibile fonduri bugetare.

[…]

(7) Comisia stabilește norme comune de eligibilitate a cheltuielilor.” [traducere neoficială]

17 Articolul F alineatul (4) din anexa II prevede:

„Pentru fiecare proiect, autoritatea sau organismul desemnat în acest scop de statul membru prezintă Comisiei un raport privind evoluția proiectului într-un interval de trei luni de la sfârșitul fiecărui an complet de aplicare. Un raport final este prezentat Comisiei într-un interval de șase luni de la finalizarea proiectului sau a unei etape a proiectului.

[…]” [traducere neoficială]

Regulamentul nr. 1267/1999

18 Articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1267/1999 prevede:

„Se constituie instrumentul structural de preaderare, denumit în continuare «ISPA».

ISPA acordă asistență financiară destinată să contribuie la pregătirea în vederea aderării la Uniunea Europeană a următoarelor țări candidate: […], Lituania, […] (denumite în continuare «țările beneficiare»), […] în ceea ce privește politicile de mediu […] în conformitate cu dispozițiile prezentului regulament.” [traducere neoficială]

19 În temeiul articolului 2 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1267/1999, măsurile eligibile în cadrul ISPA sunt reglementate astfel:

„(1) Asistența comunitară finanțată prin ISPA include proiecte, etape ale unui proiect care sunt independente din punct de vedere tehnic și financiar, grupuri de proiecte sau scheme de proiecte în domeniul mediului […] (în continuare denumite colectiv «măsuri»). […]

(2) Comunitatea acordă asistență financiară prin ISPA în lumina obiectivelor menționate la articolul 1 pentru următoarele:

(a) măsuri de mediu care să permită țărilor beneficiare să respecte cerințele legislației comunitare în materie de mediu și obiectivele Parteneriatelor pentru aderare;

[…]” [traducere neoficială]

20 Articolul 3 din acest regulament prevede:

„Asistența financiară comunitară prin ISPA este acordată în perioada 2000-2006.

[…]” [traducere neoficială]

21 Potrivit articolului 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1267/1999, Comisia adoptă deciziile referitoare la măsurile ce urmează a fi finanțate prin ISPA.

22 În temeiul articolului 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1267/1999, denumit „Angajamente și plăți”:

„Comisia execută cheltuielile prin ISPA în conformitate cu dispozițiile regulamentului financiar aplicabil bugetului general al [Uniunii] Europene, pe baza memorandumului de finanțare încheiat între Comisie și țara beneficiară.

[…]” [traducere neoficială]

Regulamentul nr. 1386/2002

23 În conformitate cu articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 1386/2002 al Comisiei din 29 iulie 2002 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 1164/94 al Consiliului privind sistemele de gestionare și de control pentru asistența acordată din Fondul de coeziune și procedura de efectuare a corecțiilor financiare (JO 2002, L 201, p. 5, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 67), domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1386/2002 acoperă măsurile eligibile care intră sub incidența articolului 3 din Regulamentul nr. 1164/94 care au fost aprobate pentru prima dată după 1 ianuarie 2000.

24 Articolul 8 alineatul (2) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1386/2002 prevede:

„(2) Înainte de certificarea unei declarații de cheltuieli, autoritatea de plată se asigură că sunt îndeplinite următoarele condiții:

[…]

(b) declarația de cheltuieli include doar cheltuielile:
(i) care au fost efectiv realizate în perioada eligibilă prevăzută în decizia de acordare și care pot fi justificate cu facturi însoțite de dovada plății sau cu documente contabile cu valoare justificativă echivalentă;”

Regulamentul (CE) nr. 16/2003

25 În conformitate cu articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 16/2003 al Comisiei din 6 ianuarie 2003 privind normele de aplicare a Regulamentului nr. 1164/94 în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor în cadrul acțiunilor cofinanțate de Fondul de coeziune (JO 2003, L 2, p. 7, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 94), Regulamentul nr. 16/2003 stabilește norme comune pentru determinarea eligibilității cheltuielilor în cadrul acțiunilor prevăzute la articolul 3 din Regulamentul nr. 1164/94 care pot fi cofinanțate prin Fondul de coeziune.

26 Articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 16/2003 prevede:

„Cheltuielile care se iau în considerare pentru plata participării comunitare trebuie să fie efectiv realizate în perioada de eligibilitate definită în decizia Comisiei, în conformitate cu articolul 8 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul [nr. 1386/2002] al Comisiei și să aibă legătură directă cu proiectul. Ele trebuie să se refere la plăți certificate de statul membru și executate efectiv de acesta sau în numele acestuia sau, în cazul concesiunilor, de către concesionarul căruia organismul responsabil cu punerea în aplicare i-a delegat execuția proiectului și care sunt justificate cu facturi achitate sau documente justificative contabile echivalente.

[…]”

27 Articolul 8 din Regulamentul nr. 16/2003, denumit „Încheierea perioadei de eligibilitate”, prevede următoarele:

„Data de încheiere a perioadei de eligibilitate este legată de plățile efectuate de organismul responsabil cu punerea în aplicare.

Data de încheiere a perioadei de eligibilitate este stabilită de decizia Comisiei.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

28 Autoritatea de gestionare este organismul public lituanian desemnat pentru a răspunde, în calitate de organism de punere în aplicare a proiectelor, prevăzut la articolul 10 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1164/94 pentru constatarea și înlăturarea abaterilor legate de utilizarea asistenței financiare a Uniunii.

29 La 13 decembrie 2001, Comisia a adoptat o decizie prin care a aprobat proiectul „Crearea unui sistem de gestionare a deșeurilor din regiunea Alytus” în Lituania (denumit în continuare „proiectul din litigiul principal”), în cadrul ISPA, după cum se prevede la articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1267/1999, astfel cum a fost modificată prin decizia din 23 decembrie 2002 (denumită în continuare „decizia inițială”). În aceeași zi, Comisia a semnat un memorandum de finanțare pentru respectivul

proiect, prevăzut la articolul 8 alineatul (1) din același regulament (denumit în continuare „memorandumul de finanțare”). Republica Lituania a semnat acest document la 14 martie 2002. În temeiul articolului 2 din memorandumul de finanțare, încheierea proiectului din litigiul principal era prevăzută pentru data de 31 decembrie 2004, în timp ce articolul 4 alineatul (3) din acest memorandum stabilea data de 31 decembrie 2006 ca termen limită pentru efectuarea plăților de către organismul responsabil de punerea în aplicare a proiectului menționat. Într-un termen de șase luni de la această din urmă dată, autoritățile lituaniene trebuiau să prezinte Comisiei raportul de audit final în vederea efectuării plății soldului final al finanțării proiectului din litigiul principal.

30 Autoritatea de gestionare era împuternicită pentru dezvoltarea proiectului din litigiul principal și acționa în calitate de autoritate contractantă în cadrul atribuirii contractelor de achiziții publice referitoare la acest proiect. La 10 noiembrie 2004, autoritatea de gestionare a semnat cu întreprinderea beneficiară un acord de punere în aplicare a programului de coeziune al ISPA, în ceea ce privește repartizarea obligațiilor și a responsabilităților respective ce le reveneau în legătură cu proiectul din litigiul principal. Între 22 aprilie 2004 și 6 decembrie 2006, autoritatea de gestionare, în calitatea sa de autoritate contractantă, întreprinderea beneficiară și anumiți alți contractanți privați au semnat contracte de achiziții publice.

31 La 27 decembrie 2004, Comisia a adoptat o decizie de modificare printre altele a deciziei inițiale, după cum urmează: „La articolul 2 [din decizia inițială] se adaugă următorul alineat: «(5) Cheltuielile legate de proiectul [din litigiul principal] sunt eligibile până la 31 decembrie 2008». Articolul 2 din [memorandumul de finanțare] se modifică după cum urmează: «Data finalizării: 31 decembrie 2008.»”

32 La 17 decembrie 2009, autoritatea națională de audit lituaniană a întocmit raportul public de audit al proiectului din litigiul principal.

33 La 28 martie 2013, autoritatea de gestionare a publicat patru „concluzii” prin care anumite cheltuieli ale proiectului din litigiul principal au fost declarate neeligibile pentru finanțare din cauza mai multor abateri. În special, ea a constatat că întreprinderea beneficiară nu a justificat achiziționarea de active pe termen lung și pe termen scurt. La 29 martie 2013, autoritatea menționată a adoptat patru decizii de obligare la rambursarea fondurilor declarate neeligibile.

34 Întreprinderea beneficiară a sesizat instanța de prim grad de jurisdicție cu o acțiune în anularea deciziilor respective. Această acțiune a fost admisă prin hotărârea din 14 mai 2014, pentru motivul că era aplicabil termenul de prescripție a acțiunii de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95. Hotărârea menționată a considerat în special că prescripția a început să curgă la 31 decembrie 2008, data de încheiere a proiectului din litigiul principal și ultima zi pentru eligibilitatea cheltuielilor, în conformitate cu memorandumul de finanțare, și că aceasta s-a împlinit la 31 decembrie 2012.

35 La 28 mai 2014, autoritatea de gestionare a introdus un recurs împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere, contestând că a fost depășit termenul de prescripție a acțiunii.

36 Instanța de trimitere a emis o ordonanță prin care a invitat părțile din litigiul principal să furnizeze informații și date referitoare la finalizarea proiectului din litigiul principal, precum și să își prezinte argumentele cu privire la aplicarea Regulamentului nr. 2988/95. Această instanță a observat în special că unele elemente trebuiau clarificate, îndeosebi faptul generator de care autoritatea de gestionare lega finalizarea proiectului din litigiul principal, cuantumul soldului restant neplătit în cadrul acestui proiect și data la care era prevăzută efectuarea plății acestui cuantum, precum și sensul termenilor „program”, „măsură” și „proiect” care erau folosiți în mod alternativ în actele de procedură.

37 Ca răspuns la această ordonanță, autoritatea de gestionare a prezentat în fața instanței de trimitere o scrisoare a Ministerului Finanțelor din 30 aprilie 2015, în care se arăta că, la 31 mai 2013, acesta a prezentat Comisiei o cerere privind plata finală din Fondul de coeziune a soldului proiectului din

litigiul principal în cuantum de 826 069,28 euro. În această cerere, Comisia era informată că, din cauza unor proceduri jurisdicționale în curs în cadrul acestui proiect, o cheltuială de 40 276,31 euro eventual neeligibilă nu fusese dedusă din respectiva cerere. În plus, prin scrisoarea din 14 iulie 2014, Ministerul Finanțelor a prezentat Comisiei o completare la raportul de audit al proiectului din litigiul principal din 17 decembrie 2009, precum și declarația de încheiere a respectivului proiect, ambele fiind datate 25 iunie 2014. Ca urmare a prezentării în fața Comisiei a cererii privind plata finală a soldului proiectului din litigiul principal, autoritatea de gestionare a efectuat noi cercetări cu privire la abaterile comise în cadrul acestui proiect, iar două proceduri jurisdicționale în legătură cu acesta erau încă în curs de judecată la data de 30 aprilie 2015. Ministerul Finanțelor a concluzionat în scrisoarea sa că nu era în măsură să cunoască data la care Comisia urma să transfere fondurile restante solicitate care erau datorate, nici data la care aceasta va declara finalizarea proiectului din litigiul principal.

38 Prin scrisoarea din 26 iunie 2015, Comisia a închis proiectul din litigiul principal. Aceasta a cuantificat cheltuielile neeligibile la suma de 106 225,67 euro, însă a considerat că, având în vedere că există o suprarezervare suficientă, aceste abateri nu produceau niciun impact asupra plății soldului final. Aceasta a concluzionat că, în ceea ce privește bugetul Uniunii Europene, se putea închide examinarea cazurilor de abateri și că soldul angajamentelor din Fondul de coeziune va fi plătit integral.

39 Instanța de trimitere constată că soluționarea litigiului depinde de clarificarea noțiunii „program multianual” în sensul articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95, având în vedere diversitatea termenilor folosiți în instrumentele juridice ale Uniunii aplicabile în cauza principală, a răspunsului la întrebarea dacă elementele constitutive ale acestei noțiuni sunt întrunite în această cauză, precum și a metodei de calcul al termenului de prescripție în împrejurările din cauza menționată.

40 În aceste condiții, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Ce constituie un «program multianual» în sensul articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95?

2) Un proiect precum «Crearea unui sistem de gestionare a deșeurilor din regiunea Alytus» […], căruia i-a fost acordată asistență financiară prin [decizia inițială], corespunde noțiunii «program multianual» definite la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare, care este momentul care trebuie considerat ca reprezentând începutul termenului de prescripție a acțiunii prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95?”

Cu privire la prima și la a doua întrebare

41 Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă un proiect, astfel cum este proiectul din litigiul principal, care constă în crearea unui sistem de gestionare a deșeurilor într-o regiune determinată și a cărui punere în aplicare era prevăzută să se desfășoare pe parcursul mai multor ani și să fie finanțată din resursele Uniunii intră în sfera noțiunii „program multianual”, în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95.

42 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că Regulamentul nr. 2988/95 introduce, conform articolului 1, o reglementare generală privind controalele uniforme, măsurile și sancțiunile administrative privind abaterile de la dreptul Uniunii, și aceasta, astfel cum reiese din cel de al treilea considerent al

regulamentului menționat, pentru a combate în toate domeniile acțiunile de natură să afecteze interesele financiare ale Uniunii (Hotărârea din 11 iunie 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punctul 20 și jurisprudența citată).

43 În acest cadru, articolul 3 alineatul (1) primul și al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95 stabilește, fără a aduce atingere posibilității de a fi prevăzut un termen de prescripție mai scurt prin norme sectoriale ale Uniunii sau prin norme naționale, un termen de prescripție a acțiunii de patru ani de la săvârșirea abaterii ori, în cazul unor abateri continue sau repetate, din ziua în care încetează săvârșirea abaterii (Hotărârea din 11 iunie 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punctul 21).

44 În ceea ce privește programele multianuale, a doua teză a celui de al doilea paragraf al respectivului articol 3 alineatul (1) prevede că „termenul de prescripție trebuie, oricum, să curgă până la finalizarea programului”.

45 În lipsa unei definiții a noțiunii „program multianual” în Regulamentul nr. 2988/95, trebuie să se stabilească domeniul de aplicare al acestei noțiuni ținând seama de semnificația fiecăruia dintre termenii componenți, de contextul în care aceasta este folosită, precum și de obiectivele reglementării care se referă la aceasta (a se vedea prin analogie Hotărârea din 6 octombrie 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, punctul 22, precum și Hotărârea din 21 decembrie 2016, Interservice, C-547/15, EU:C:2016:983, punctul 20).

46 În această privință, în ceea ce privește, mai întâi, termenii utilizați, trebuie arătat că termenul „program” are un domeniu de aplicare larg și că termenii „program” și „proiect” pot fi folosiți în mod alternativ în sensul articolului 3 alineatul (1) din acest regulament.

47 Astfel, noțiunea „program multianual”, în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, constituie o noțiune transversală, care poate fi întâlnită în toate domeniile acoperite de politicile Uniunii, în măsura în care sunt utilizate mijloacele bugetare ale Uniunii.

48 Prin urmare, nu este necesar să se stabilească un raport terminologic strict între această noțiune și noțiunile care sunt folosite în diverse instrumente care stabilesc diferitele fonduri prin care se acordă asistență financiară.

49 În ceea ce privește apoi contextul în care noțiunea respectivă se poziționează, precum și scopul reglementării în discuție, pe de o parte, astfel cum s-a constatat la punctul 42 din prezenta hotărâre, Regulamentul nr. 2988/95 urmărește să combată acțiunile care afectează interesele financiare ale Uniunii.

50 Pe de altă parte, articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din regulamentul menționat face parte dintr-un ansamblu de dispoziții, prevăzute în cuprinsul respectivului articol 3 alineatul (1), având ca obiect, astfel cum reiese din primul paragraf al acestui alineat, definirea normelor de prescripție a acțiunii aplicabile în cazul abaterilor menționate la articolul 1 alineatul (1) din același regulament, care sunt cele care se referă la o încălcare a unei dispoziții a dreptului Uniunii ca urmare a unei acțiuni sau a unei omisiuni a unui operator economic, care a prejudiciat sau ar fi putut prejudicia bugetul general al Uniunii sau bugetele gestionate de aceasta.

51 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la prima și la a doua întrebare că un proiect precum cel în discuție în litigiul principal, care constă în crearea unui sistem de gestionare a deșeurilor într-o regiune determinată și a cărui punere în aplicare era prevăzută să se desfășoare pe parcursul mai multor ani și să fie finanțată din resursele Uniunii, intră în sfera noțiunii „program multianual”, în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95.

Cu privire la a treia întrebare

52 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească care este momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție a acțiunii, menționat la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95, în ceea ce privește abaterile comise în cadrul unui „program multianual”, precum proiectul din litigiul principal.

53 În această privință, din modul de redactare a articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95 reiese că termenul de prescripție a acțiunii curge de la data săvârșirii abaterii constatate.

54 În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf din acest regulament, în cazul unei abateri continue sau repetate, termenul de prescripție curge din ziua în care încetează săvârșirea abaterii, precizându-se că noțiunea „abatere care a încetat”, prevăzută de aceeași dispoziție, trebuie să fie înțeleasă ca referindu-se la ziua în care a încetat ultima operațiune constitutivă a aceleiași abateri repetate (Hotărârea din 11 iunie 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punctul 66).

55 O abatere trebuie considerată „continuă” atunci când omisiunea care a ocazionat încălcarea dispoziției din dreptul Uniunii vizate persistă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 decembrie 2004, José Martí Peix/Comisia, C-226/03 P, EU:C:2004:768, punctul 17). O abatere este „repetată”, în sensul dispoziției menționate, atunci când este comisă de un operator care obține avantaje economice dintr-un ansamblu de operațiuni similare care încalcă aceeași dispoziție a dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punctul 49).

56 Este de competența instanței de trimitere să stabilească, potrivit regulilor de probă din dreptul național și atât timp cât nu se aduce atingere eficacității dreptului Uniunii, dacă elementele constitutive ale unei abateri continue sau repetate, amintite la punctul precedent, sunt întrunite.

57 Din cererea de decizie preliminară reiese că instanța de trimitere ridică totodată problema incidenței normei privind prescripția specifică pentru „programele multianuale”, prevăzută la articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, asupra calculului termenului de prescripție în cauza principală.

58 În cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte, instituită la articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată (Hotărârea din 28 aprilie 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punctul 30 și jurisprudența citată).

59 În consecință, trebuie să fie furnizate totodată instanței de trimitere indicațiile care să îi poată permite să stabilească la ce moment intervine „finalizarea programului”, până la care curge, în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, termenul de prescripție în cadrul unui „program multianual”.

60 În această privință, trebuie constatat că Regulamentul nr. 2988/95 nu prevede un moment exact și de aplicare generală pentru „finalizarea programului”, în măsura în care, astfel cum a arătat în esență avocatul general la punctul 105 din concluzii, acest moment va varia în mod obligatoriu în funcție de diferitele etape și proceduri prevăzute pentru încheierea fiecărui program multianual pus în aplicare.

61 Stabilirea „finalizării programului” în scopul aplicării normei privind prescripția specifică pentru „programele multianuale”, prevăzută la articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, depinde atunci de normele care guvernează fiecare program multianual.

62 Trebuie arătat de asemenea că, pentru a stabili „finalizarea programului”, în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, se impune a se ține seama de obiectivul termenului de prescripție urmărit prin această dispoziție. Astfel, prescripția prevăzută la dispoziția menționată permite, pe de o parte, garantarea faptului că, atât timp cât un program nu este finalizat, autoritatea competentă este încă în măsură să cerceteze abaterile comise în cadrul executării acestui program, pentru a facilita protecția intereselor financiare ale Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, punctul 26). Pe de altă parte, ea urmărește să asigure securitatea juridică a operatorilor economici. Astfel, aceștia trebuie să poată stabili, dintre operațiunile lor, pe cele care sunt definitiv împlinite și pe cele care pot face obiectul unor acțiuni (Hotărârea din 11 iunie 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punctul 24 și jurisprudența citată).

63 Având în vedere acest dublu obiectiv, pentru a stabili data „finalizării programului” până la care curge termenul de prescripție în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, este necesar să se țină seama de data de final al „programului multianual” în discuție.

64 Or, fiind vorba de un proiect precum proiectul din litigiul principal, din articolul 10 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1164/94 și din articolul D alineatul (2) litera (d) a doua liniuță din anexa II rezultă că decizia Comisiei de aprobare a unui asemenea proiect și de acordare a asistenței financiare indică data limită pentru finalizarea lucrărilor și pentru efectuarea de plăți în favoarea proiectului.

65 În această privință, din articolul D alineatul (1) și alineatul (2) litera (d) din anexa II, din articolul 8 alineatul (2) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1386/2002, precum și din articolul 5 alineatul (1) și din articolul 8 din Regulamentul nr. 16/2003 reiese că aceeași decizie a Comisiei stabilește data de încheiere a perioadei de eligibilitate a cheltuielilor proiectului respectiv, care este legată de plățile efectuate de organismul responsabil de punerea în aplicare a acestuia.

66 Rezultă că, după data limită stabilită de Comisie pentru finalizarea lucrărilor și pentru efectuarea plăților cheltuielilor eligibile aferente acestor lucrări, evocate la punctele 64 și 65 din prezenta hotărâre, un astfel de proiect trebuie considerat ca fiind finalizat, în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, fără a se aduce atingere unei eventuale prelungiri, printr-o nouă decizie a Comisiei în acest sens.

67 În speță, din cuprinsul punctului 31 din prezenta hotărâre reiese că, prin decizia sa din 27 decembrie 2004, Comisia a indicat data de 31 decembrie 2008 ca fiind atât data încheierii proiectului din litigiul principal, cât și data încheierii pentru eligibilitatea cheltuielilor legate de acesta. Rezultă că proiectul din litigiul principal trebuie considerat finalizat, în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, la 31 decembrie 2008.

68 În această privință, trebuie precizat că „finalizarea programului”, în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, nu implică în mod obligatoriu împlinirea prescripției cu privire la toate eventualele abateri comise în cadrul punerii în aplicare a programului respectiv. Aceasta este situația doar în ceea ce privește abaterile a căror săvârșire a încetat cu mai mult de patru ani înainte de „finalizarea programului”, care, în lipsa unei întreruperi a prescripției pentru unul dintre motivele prevăzute la articolul 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, vor fi instantaneu prescrise, de îndată ce s-a produs această finalizare.

69 Cu alte cuvinte, după cum arată Comisia în observațiile formulate, termenul de prescripție aplicabil „programelor multianuale”, prevăzut la articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, permite doar extinderea termenului de prescripție, iar nu și reducerea acestuia.

70 Ținând seama de cele ce precedă, este necesar să se răspundă la a treia întrebare că:

— Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 trebuie interpretat în sensul că termenul de prescripție a unei abateri comise în cadrul unui „program multianual”, precum proiectul în discuție în litigiul principal, începe să curgă de la data săvârșirii abaterii în cauză, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, precizându-se că, dacă este vorba de o abatere „continuă sau repetată”, termenul de prescripție începe să curgă din ziua în care încetează săvârșirea abaterii respective, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95.

— În plus, un „program multianual” este considerat „finalizat”, în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, la data încheierii prevăzute pentru acest program, potrivit normelor care îl guvernează. În special, un program multianual guvernat de Regulamentul nr. 1164/94 trebuie considerat „finalizat”, în sensul dispoziției menționate, la data indicată în decizia Comisiei de aprobare a acestui proiect ca fiind data limită pentru finalizarea lucrărilor și pentru efectuarea plăților cheltuielilor eligibile aferente acestor lucrări, fără a se aduce atingere unei eventuale prelungiri, printr-o nouă decizie a Comisiei în acest sens.

Cu privire la cheltuielile de judecată

71 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

1) **Un proiect precum cel în discuție în litigiul principal, care constă în crearea unui sistem de gestionare a deșeurilor într-o regiune determinată și a cărui punere în aplicare era prevăzută să se desfășoare pe parcursul mai multor ani și să fie finanțată din resursele Uniunii Europene, intră în sfera noțiunii „program multianual”, în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene.**

2) **Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 trebuie interpretat în sensul că termenul de prescripție a unei abateri comise în cadrul unui „program multianual”, precum proiectul în discuție în litigiul principal, începe să curgă de la data săvârșirii abaterii în cauză, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, precizându-se că, dacă este vorba de o abatere „continuă sau repetată”, termenul de prescripție începe să curgă din ziua în care încetează săvârșirea abaterii respective, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95.**

În plus, un „program multianual” este considerat „finalizat”, în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, la data încheierii prevăzute pentru acest program, potrivit normelor care îl guvernează. În special, un program multianual guvernat de Regulamentul (CE) nr. 1164/94 al Consiliului din 16 mai 1994 de creare a unui Fond de coeziune, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1264/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999 și prin Regulamentul (CE) nr. 1265/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999, precum și prin Actul privind condițiile de aderare a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările tratatelor pe care se întemeiază

Uniunea Europeană, trebuie considerat „finalizat”, în sensul dispoziției menționate, la data indicată în decizia Comisiei Europene de aprobare a acestui proiect ca fiind data limită pentru finalizarea lucrărilor și pentru efectuarea plăților cheltuielilor eligibile aferente acestor lucrări, fără a se aduce atingere unei eventuale prelungiri, printr-o nouă decizie a Comisiei în acest sens.

Semnături