Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ANDREA BIONDI
prezentate la 6 martie 2025[1]

Cauza C-294/23 P

Republica Bulgaria
împotriva

Comisiei Europene

„Recurs – FEGA și FEADR – Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 – Cheltuieli efectuate în mod neconform cu dreptul Uniunii – Verificarea conformității – Articolul 52 – Decizie de punere în aplicare a Comisiei – Articolul 54 – Cerere de recuperare – Termene – Decizie de excludere de la finanțarea din partea Uniunii a sumelor imputate bugetului Uniunii în situația nerespectării termenului în care trebuie cerută recuperarea – Dreptul la apărare – Obligația de motivare – Obligația de diligență – Principiul cooperării loiale – Principiul bunei administrări – Articolul 47 – Controale la fața locului”

1. Deși zicala spune că ce este bine gândit se exprimă clar, legislația Uniunii în materia fondurilor europene face uneori rabat.

2. În prezenta cauză, Republica Bulgaria solicită Curții de Justiție anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 8 martie 2023[2], Bulgaria/Comisia, prin care s-a respins ca neîntemeiată acțiunea introdusă de aceasta în temeiul articolului 263 TFUE prin care urmărea anularea Deciziei de punere în aplicare (UE) 2021/261 a Comisiei din 17 februarie 2021 de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a anumitor cheltuieli efectuate de statele membre în cadrul Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și al Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR)[3] în măsura în care privește anumite cheltuieli efectuate de Republica Bulgaria.

3. Această decizie a fost adoptată pentru motive care țin, pe de o parte, de încălcarea de către Republica Bulgaria a obligației de a solicita beneficiarilor plăților necuvenite vizate recuperarea respectivelor plăți în termenul de 18 luni prevăzut de Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1290/2005 și (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului[4] și, pe de altă parte, de faptul că nerecuperarea respectivă constituia, potrivit Comisiei Europene, o neregulă sau o neglijență imputabilă autorităților bulgare în sensul acestui

[1] Limba originală: franceza.

[2] T-235/21 (denumită în continuare „hotărârea atacată”), EU:T:2023:105.

[3] JO 2021, L 59, p. 10 (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

[4] JO 2013, L 347, p. 549.

regulament. Cu toate acestea, procedura care a condus la adoptarea deciziei menționate fusese inițiată pe un temei diferit, legat de identificarea cheltuielilor care nu fuseseră efectuate în conformitate cu dreptul Uniunii.

4. Soluționarea prezentului recurs va obliga Curtea să se cufunde în meandrele Regulamentului nr. 1306/2013 și să precizeze condițiile în care Comisia poate adopta un act de punere în aplicare prin care să sancționeze intenția vădită a statului membru în cauză de a nu își respecta obligația de a solicita recuperarea sumelor imputate în mod necuvenit bugetului Uniunii, atunci când o astfel de intenție a fost descoperită în timpul procedurii de verificare a conformității.

I. Cadrul juridic

A. Regulamentul nr. 1306/2013

5. În cadrul prezentului recurs, sunt relevante considerentele (36), (37) și (39), precum și articolul 1, articolul 2 alineatul (1) litera (g), articolul 7 alineatul (1), articolul 47 și articolul 48 alineatele (1) și (3) din Regulamentul nr. 1306/2013.

6. În plus, secțiunea II din capitolul IV, intitulată „Verificarea și închiderea”, cuprinde articolul 52, consacrat verificării conformității, care prevede:

„(1) Atunci când constată că cheltuielile care intră sub incidența articolului 4 alineatul (1) și a articolului 5 nu au fost efectuate în conformitate cu dreptul Uniunii și, în cazul FEADR, în conformitate cu dreptul Uniunii și cu cel național aplicabile, menționate la articolul 85 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013[5], Comisia adoptă acte de punere în aplicare prin care stabilește cuantumurile care se exclud de la finanțarea din partea Uniunii. Actele de punere în aplicare respective se adoptă în conformitate cu procedura de consultare menționată la articolul 116 alineatul (2).

(2) Comisia evaluează cuantumurile care se exclud pe baza gravității neconformității constatate. Comisia ține cont de natura încălcării, precum și de prejudiciul financiar cauzat Uniunii. Excluderea de către Comisie are la bază identificarea sumelor cheltuite în mod necuvenit și, atunci când identificarea acestora presupune eforturi neproporționale, Comisia poate aplica corecții extrapolate sau forfetare. Corecțiile forfetare se aplică numai în situațiile în care, din cauza naturii situației sau pentru că statul membru nu a pus la dispoziția Comisiei informațiile necesare, ar fi necesare eforturi neproporționale pentru identificarea prejudiciului financiar cauzat Uniunii.

(3) Înaintea adoptării oricărei decizii de refuzare a finanțării, constatările în urma inspecției Comisiei și răspunsurile statului membru sunt notificate în scris, apoi cele două părți încearcă să ajungă la un acord asupra acțiunilor care urmează să fie întreprinse. În această etapă a procedurii, statelor membre li se oferă posibilitatea de a demonstra faptul că nivelul real al neconformității este mai mic decât cel din evaluarea Comisiei.

[5] Regulamentul 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).

În cazul în care nu se ajunge la un acord, statul membru poate solicita deschiderea unei proceduri în vederea reconcilierii pozițiilor părților în termen de patru luni. Comisiei îi este prezentat un raport privind rezultatul procedurii. Comisia ține seama de recomandările din raport înainte de a decide cu privire la un eventual refuz de finanțare și oferă justificări dacă decide să nu urmeze recomandările respective.

(4) Finanțarea nu poate fi refuzată pentru:

(a) cheltuielile menționate la articolul 4 alineatul (1) efectuate cu mai mult de 24 de luni înainte ca Comisia să notifice în scris statului membru constatările inspecției;

[…]

(5) Alineatul (4) nu se aplică în cazul:

(a) neregulilor cuprinse în secțiunea III din prezentul capitol;

[…]”

7. În conformitate cu articolul 53 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1306/2013, „Comisia adoptă acte de punere în aplicare prin care stabilește norme privind punerea în aplicare a […] verificării conformității prevăzute la articolul 52 în ceea ce privește măsurile luate în legătură cu adoptarea deciziei și cu punerea în aplicare a acesteia, inclusiv schimbul de informații dintre Comisie și statele membre și termenele care trebuie respectate, precum și procedura de conciliere prevăzută la articolul menționat, inclusiv instituirea, sarcinile, alcătuirea și modalitățile de lucru ale organismului de conciliere”.

8. Secțiunea III din capitolul IV din Regulamentul nr. 1306/2013, intitulată „Nereguli”, cuprinde articolul 54 privind „Dispoziții comune”, care, la alineatele (1), (2) și (5), prevede:

„(1) Pentru orice plată necuvenită în urma unei nereguli sau a unei neglijențe, statele membre solicită recuperarea de la beneficiar în termen de 18 luni după ce un raport de control sau un document similar care semnalează apariția unei astfel de nereguli a fost aprobat și, după caz, primit de agenția de plăți sau de organismul responsabil de recuperare. Cuantumurile corespunzătoare sunt înregistrate în momentul prezentării cererii de recuperare în registrul debitorilor al agenției de plăți.

(2) Dacă recuperarea nu s-a produs în termen de patru ani de la data solicitării de recuperare sau în termen de opt ani de la inițierea unei acțiuni într-o instanță națională, 50 % din consecințele financiare ale nerecuperării sunt suportate de statele membre în cauză, iar 50 % de la bugetul Uniunii, fără a se aduce atingere cerinței ca statul membru în cauză să continue în mod obligatoriu procedurile de recuperare în conformitate cu articolul 58.

În cazul în care, în contextul procedurii de recuperare, se constată, printr-un instrument administrativ sau juridic cu caracter definitiv, absența oricărei nereguli, statul membru în cauză declară drept cheltuială în cadrul Fondurilor sarcina financiară ce îi revine în temeiul primului paragraf.

[…]

(5) Cu condiția respectării procedurii stabilite la articolul 52 alineatul (3), Comisia poate adopta acte de punere în aplicare prin care să excludă de la finanțarea din partea Uniunii sumele imputate bugetului Uniunii, în următoarele cazuri:

(a) dacă statul membru nu a respectat termenele menționate la alineatul (1);

[…]

(c) dacă consideră că neregula sau nerecuperarea este rezultatul unei nereguli sau neglijențe imputabile autorităților administrative sau altui organism oficial al statului membru.

[…]”

B. Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 908/2014

9. Articolul 34 din Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 908/2014 al Comisiei din 6 august 2014 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului [nr. 1306/2013] în ceea ce privește agențiile de plăți și alte organisme, gestiunea financiară, verificarea conturilor, normele referitoare la controale, valorile mobiliare și transparența [6], intitulat „Verificarea conformității”, prevede:

„(1) Pentru a stabili sumele care trebuie excluse de la finanțarea din partea Uniunii, atunci când constată că cheltuielile nu au fost efectuate în conformitate cu normele Uniunii, Comisia utilizează propriile constatări și ia în considerare informațiile puse la dispoziție de statele membre, cu condiția ca aceste din urmă informații să fie furnizate în termenele prevăzute de Comisie în cadrul procedurii de verificare a conformității desfășurate în conformitate cu articolul 52 din Regulamentul [nr. 1306/2013] și în conformitate cu prezentul articol.

(2) Atunci când consideră, în urma oricărei anchete, că cheltuielile nu au fost efectuate în conformitate cu normele Uniunii, Comisia comunică propriile constatări statului membru în cauză, specificând acțiunile corective necesare pentru a se asigura respectarea în viitor a normelor respective și indicând nivelul provizoriu al corecției financiare despre care consideră, în acea etapă a procedurii, că ar corespunde constatărilor sale. De asemenea, comunicarea respectivă trebuie să programeze o reuniune bilaterală în termen de cinci luni de la expirarea termenului acordat pentru un răspuns din partea statului membru. Comunicarea face trimitere la prezentul articol.

[…]

(3) În cadrul reuniunii bilaterale, ambele părți se străduiesc să ajungă la un acord privind măsurile care trebuie luate, precum și privind evaluarea gravității încălcării și a prejudiciului financiar cauzat bugetului Uniunii.

[…]

[6] JO 2014, L 255, p. 59. Textul articolului 34 din acest regulament a făcut obiectul mai multor modificări [a se vedea printre altele rectificarea din 2015 (JO 2015, L 114, p. 25), precum și articolul 1 alineatul (6) din Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/56 al Comisiei din 12 ianuarie 2018 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare nr. 908/2014 (JO 2018, L 10, p. 9)].

În termen de șase luni de la trimiterea procesului-verbal al reuniunii bilaterale, Comisia comunică oficial statului membru concluziile la care a ajuns pe baza informațiilor primite în cadrul procedurii de verificare a conformității. Comunicarea respectivă prezintă evaluarea cheltuielilor care trebuie excluse de la finanțarea din partea Uniunii în conformitate cu articolul 52 din Regulamentul [nr. 1306/2013] și cu articolul 12 din Regulamentul delegat (UE) nr. 907/2014 [al Comisiei din 11 martie 2014 de completare a Regulamentului [nr. 1306/2013] în ceea ce privește agențiile de plăți și alte organisme, gestiunea financiară, verificarea și închiderea conturilor, garanțiile și utilizarea monedei euro (JO 2014, L 255, p. 18)]. Comunicarea face trimitere la articolul 40 alineatul (1) din prezentul regulament.

[…]

(5) Pentru a aplica alineatele (3) și (4) în perioadele de timp respective, Comisia trebuie să aibă la dispoziție toate informațiile relevante pentru acea etapă anume a procedurii. În cazul în care consideră că nu dispune de suficiente informații, în orice moment de pe parcursul perioadelor stabilite la alineatele (3) și (4), Comisia:

(a) poate solicita informații suplimentare din partea statului membru, la care statul membru răspunde în termen de două luni de la primirea comunicării și/sau

(b) poate informa statul membru cu privire la intenția sa de a efectua o misiune de audit suplimentară pentru a efectua verificările necesare.

În acest caz, perioadele menționate la alineatele (3) și (4) se calculează din nou fie de la primirea de către Comisie a informațiilor suplimentare solicitate, fie de la ultima zi a misiunii de audit suplimentare.

[…]

(7) După ce a comunicat concluziile sale statelor membre în conformitate cu articolul 34 alineatul (3) sau (4) din prezentul regulament, Comisia adoptă, după caz, una sau mai multe decizii în temeiul articolului 52 din Regulamentul [nr. 1306/2013], pentru a exclude de la finanțare din partea Uniunii cheltuielile afectate de nerespectarea normelor Uniunii. Comisia poate parcurge proceduri consecutive de verificare a conformității, până când statul membru implementează efectiv acțiunile corective.

[…]”

10. Articolul 40 din Regulamentul de punere în aplicare nr. 908/2014, intitulat „Procedura de conciliere”, prevede la alineatul (1) primul paragraf[7]:

„Un stat membru poate înainta o chestiune organismului de conciliere în termen de 30 de zile lucrătoare de la data primirii comunicării oficiale din partea Comisiei, menționată la articolul 34 alineatul (3) al treilea paragraf, adresând o cerere de conciliere motivată către secretariatul organismului de conciliere.”

[7] Textul articolului 40 alineatul (1) din Regulamentul de punere în aplicare nr. 908/2014 a făcut obiectul unei rectificări în anul 2015 (a se vedea JO 2015, L 114, p. 25).

II. Istoricul cauzei și decizia în litigiu

11. Facem trimitere aici la punctele 2-14 din hotărârea atacată.

III. Procedura în fața Tribunalului, hotărârea atacată, procedura în fața Curții și concluziile părților

12. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 28 aprilie 2021, Republica Bulgaria a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu, în măsura în care prin aceasta s-a decis, în ceea ce o privește, o corecție financiară în sumă de 7 656 848,97 euro.

13. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins cele cinci motive invocate în fața sa de Republica Bulgaria [8] și, prin urmare, acțiunea acesteia din urmă.

14. La 8 mai 2023, Republica Bulgaria a formulat recurs împotriva hotărârii atacate. În concluziile sale, aceasta solicită Curții anularea în tot a hotărârii atacate, pronunțarea în mod definitiv cu privire la litigiu sau, în subsidiar, trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

15. Comisia solicită Curții respingerea recursului și obligarea Republicii Bulgaria la plata cheltuielilor de judecată.

16. Pledoariile orale ale Republicii Bulgaria și ale Comisiei au fost ascultate în cadrul ședinței care a avut loc în fața Curții la 4 decembrie 2024.

IV. Analiză

17. În susținerea recursului formulat, Republica Bulgaria invocă două motive.

18. Primul este întemeiat pe săvârșirea unei erori de drept în interpretarea articolului 52 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013 și a articolului 34 din Regulamentul nr. 908/2014 coroborat cu articolul 52 alineatul (1) și cu articolul 54 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1306/2013, precum și a obligației de motivare în temeiul articolului 296 TFUE, a principiului bunei administrări și a principiului cooperării loiale, ceea ce a determinat Tribunalul să stabilească, în mod eronat, că fuseseră respectate dreptul la apărare și garanțiile procedurale ale Republicii Bulgaria, obligația de motivare a deciziilor Comisiei, precum și principiile bunei administrări și cooperării loiale. Republica Bulgaria reproșează Tribunalului de asemenea, în cadrul primului motiv, existența unei motivări insuficiente și necorespunzătoare a hotărârii atacate în condițiile în care Tribunalul nu ar fi apreciat toate elementele de fapt și de drept relevante pe care aceasta i le prezentase.

19. Al doilea motiv este întemeiat pe o eroare de drept pe care Tribunalul ar fi săvârșit-o în interpretarea articolului 54 alineatul (5) literele (a) și (c) coroborat cu articolul 54 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013, întrucât a stabilit că termenul de 18 luni începuse să curgă de la comunicarea către recurentă a rapoartelor Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF).

20. În conformitate cu solicitarea Curții, prezentele concluzii vor viza exclusiv primul motiv.

[8] Pentru o prezentare a acestor motive, a se vedea punctul 23 din hotărârea atacată.

A. Cu privire la primul motiv

21. Argumentația Republicii Bulgaria dezvoltată în cadrul primului motiv este bogată, dar puțin structurată. Ea pare însă că poate fi înțeleasă ca împărțindu-se în șase critici care trebuie reorganizate.

22. Prima critică se întemeiază pe o interpretare eronată a articolului 52 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013 și a articolului 34 din Regulamentul de punere în aplicare nr. 908/2014, pe de o parte, precum și a articolului 52 alineatul (1) și a articolului 54 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1306/2013, pe de altă parte.

23. A doua critică se întemeiază pe săvârșirea unei erori de drept în interpretarea articolului 47 din Regulamentul nr. 1306/2013 întrucât Tribunalul a statuat că Comisia nu era obligată să realizeze controale la fața locului.

24. A treia critică se întemeiază pe săvârșirea unei erori de drept în ceea ce privește respectarea de către Comisie a dreptului la apărare.

25. A patra critică se întemeiază pe săvârșirea unei erori de drept în interpretarea obligației de motivare a Comisiei.

26. A cincea critică se întemeiază pe încălcarea de către Tribunal a obligației sale de motivare întrucât nu ar fi examinat alegația de încălcare a obligației generale de diligență.

27. A șasea critică este de asemenea întemeiată pe o încălcare de către Tribunal a obligației sale de motivare întrucât ar fi omis să facă aprecieri sau comentarii cu privire la elementele de probă aduse în sprijinul alegației de încălcare de către Comisie a principiilor cooperării loiale și bunei administrări prezentate înainte de ședință.

28. În ordinea importanței, vom examina mai întâi și coroborat prima și a treia critică înainte de a examina, ulterior și separat, a doua, a patra și a cincea critică și, în cele din urmă, a șasea critică.

1. Cu privire la prima și a treia critică, întemeiate pe o eroare de drept săvârșită în interpretarea articolelor 52 și 54 din Regulamentul nr. 1306/2013, precum și pe o eroare de drept săvârșită în interpretarea dreptului la apărare în cursul procedurii administrative

a) Rezumatul argumentației părților

29. În ceea ce privește prima critică, Republica Bulgaria susține că, la punctele 40-42 și 47-49 din hotărârea atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept și a confundat procedura în contradictoriu prevăzută la articolul 52 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013 coroborat cu articolul 34 din Regulamentul nr. 908/2014 cu motivul material distinct menționat la articolul 54 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1306/2013. Prin urmare, Tribunalul a considerat în mod greșit, la punctele 47-49 din hotărârea atacată, că, ținând seama de trimiterea unei scrisori și de organizarea celei de a doua reuniuni bilaterale, fuseseră remediate viciile de procedură privind modificarea de către Comisie a temeiului juridic al corecției financiare în litigiu.

30. Republica Bulgaria susține că impunerea unei corecții financiare în temeiul articolului 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 și impunerea unei astfel de corecții în temeiul articolului 54 alineatul (5) din acest regulament s-ar baza pe temeiuri juridice diferite, chiar dacă cele două proceduri sunt supuse aceleiași proceduri în contradictoriu, reglementate la articolul 52 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013 coroborat cu articolul 34 din Regulamentul nr. 908/2014.

31. Prin urmare, decizia de excludere în litigiu adoptată de Comisie ar fi trebuit să se întemeieze pe aceleași motive ca cele în temeiul cărora fusese inițiată procedura.

32. Tribunalul a judecat, așadar, greșit, la punctul 42 din hotărârea atacată, că a doua invitație la o reuniune bilaterală putea adapta comunicarea constatărilor prin raportare la noul temei juridic invocat în condițiile în care articolul 54 alineatul (5) ar prevedea cu claritate că trebuia respectată procedura prevăzută la articolul 52 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013.

33. În ceea ce privește a treia critică, recurenta susține că, în cadrul celui de al doilea motiv de adoptare a unor acte de punere în aplicare de excludere a unor sume de la finanțarea din partea Uniunii, enunțat la articolul 54 din Regulamentul nr. 1306/2013, Comisia ar avea obligația de a realiza verificările prevăzute la alineatul (4) din această dispoziție pentru a asigura aplicarea corectă a articolului 54 alineatul (2) din regulamentul menționat. Articolul 54 ar abilita Comisia să adopte acte de punere în aplicare de excludere a unor sume de la finanțarea din partea Uniunii, chiar în lipsa controalelor la fața locului, atât timp cât a respectat procedura în contradictoriu prevăzută la articolul 52 alineatul (3) din același regulament, care garantează că statul membru are posibilitatea de a-și exercita dreptul la apărare înaintea adoptării unei decizii de excludere.

34. În memoriul în replică, Republica Bulgaria explică atingerile care ar fi fost aduse dreptului său la apărare în cursul procedurii administrative. Astfel, deși comunicarea constatărilor, așa cum este prevăzută la articolul 34 din Regulamentul nr. 908/2014, ar trebui să ofere o cunoaștere perfectă a rezervelor Comisiei pentru a-și îndeplini funcția de avertisment, Republica Bulgaria ar fi trebuit să înceapă să se apere „orbește”. Comisia nu ar fi menționat dispozițiile legislației structurale pe care le considera, eventual, încălcate de plățile care fac obiectul anchetei, ceea ce ar fi condus, de altfel, la anularea de către instanțele naționale a somațiilor de încetare a plăților adoptate de către agenția de plată. Termenul de 18 luni pentru a solicita recuperarea nu ar trebui să înceapă să curgă decât de la decizia de punere în aplicare prin care Comisia identifică în mod precis plățile care fac obiectul excluderii de la finanțarea din partea Uniunii pentru a lăsa timp statului membru în cauză să reacționeze în cunoștință de cauză. Aplicarea retroactivă a articolului 54 din Regulamentul nr. 1306/2013 nu i-ar fi permis recurentei să se conformeze obligațiilor sale, decizia de punere în aplicare intervenind în condițiile în care termenul de 18 luni aproape expirase. Acest aspect nu i-ar fi permis nici să beneficieze de regula 50/50.

35. Comisia susține că aceste critici sunt neîntemeiate.

b) Apreciere

36. Prezentele critici ridică, pe de o parte, problema eventualei corelări între procedurile inițiate în temeiul articolului 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 și cele inițiate în temeiul articolului 54 alineatul (5) din acest regulament, precum și, pe de altă parte, problema respectării dreptului la apărare al recurentei în cursul procedurii care a condus la adoptarea deciziei în litigiu.

1) Cu privire la corelarea între procedurile inițiate în temeiul articolului 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 și cele inițiate în temeiul articolului 54 alineatul (5) din acest regulament

37. Regulamentul nr. 1306/2013 instituie două tipuri de verificare. Primul este contabil. Acesta este reglementat la articolul 51 și are loc în fiecare an. Al doilea este verificarea conformității, reglementat la articolul 52. Acesta se efectuează, conform primului alineat al acestei dispoziții, atunci când Comisia „constată că cheltuielile care intră sub incidența articolului 4 alineatul (1) și a articolului 5 *nu au fost efectuate în conformitate cu dreptul Uniunii*” [9]. Comisia poate atunci adopta măsuri de punere în aplicare prin care să decidă să excludă de la finanțarea din partea Uniunii cuantumurile *neconforme* [10]. Alineatul (3) al articolului 52 din Regulamentul nr. 1306/2013 definește procedura de urmat înaintea „oricărei decizii de refuzare a finanțării”.

38. Pe de altă parte, articolul 54 din Regulamentul nr. 1306/2013 prevede că, pentru orice plată necuvenită în urma unei nereguli sau a unei neglijențe, statele membre au obligația de a solicita recuperarea de la beneficiar în termen de 18 luni după ce un raport de control sau un document similar care semnalează apariția unei astfel de nereguli [11] a fost aprobat sau primit de agenția de plăți sau de organismul responsabil de recuperare și că, în momentul prezentării „cererii” [12], cuantumurile corespunzătoare sunt înregistrate în registrul debitorilor al agenției de plăți.

39. Aceste două etape (cerere de recuperare/înregistrare în registrul debitorilor) sunt anterioare celei de recuperare propriu-zisă [13]. Așadar, se cere în mod clar statelor membre să solicite recuperarea în termen de 18 luni *începând din momentul* în care acestea primesc informația că au fost efectuate plăți neconforme [14].

40. În plus, din modul de redactare a articolului 54 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1306/2013 reiese la fel de clar că legiuitorul Uniunii nu a făcut din existența unei decizii de punere în aplicare adoptate în temeiul articolului 52 alineatul (1) din acest regulament o condiție prealabilă pentru cererea de recuperare. Acest articol prevede că Comisia poate adopta, „[c]u condiția respectării procedurii stabilite la articolul 52 alineatul (3)”, acte de punere în aplicare prin care să excludă de la finanțarea din partea Uniunii cuantumurile pentru care statul membru în cauză nu a solicitat recuperarea sau dacă aceasta consideră că nerecuperarea este rezultatul unei nereguli sau

[9] Articolul 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013. Sublinierea noastră. Articolul 4 alineatul (1) din acest regulament enumeră cheltuielile eligibile pentru finanțarea din partea FEGA sub rezerva ca acestea să fie efectuate în conformitate cu dreptul Uniunii. Articolul 5 din regulamentul menționat privește FEADR. Întrucât de la punctul 2 din hotărârea atacată reiese că procedura inițiată de Comisie privea doar cheltuielile legate de FEGA, ne vom concentra asupra dispozițiilor referitoare la acest fond sau în măsura în care acestea îi sunt aplicabile.

[10] Conform articolului 52 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1306/2013.

[11] Punctul de plecare al acestui termen de 18 luni este dezbătut în cadrul celui de al doilea motiv din prezentul recurs, pe care prezentele concluzii nu îl tratează. Fără a aduce atingere calificării de către Curte a celor două rapoarte ale OLAF primite de către Republica Bulgaria (a se vedea punctele 5 și 8 din hotărârea atacată), pentru analiza prezentului motiv, vom considera că din modul de redactare a articolului 54 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 rezultă că termenul de 18 luni începe să curgă începând din momentul în care autoritățile bulgare au primit un „raport de control sau un document similar care semnalează apariția unei astfel de nereguli”.

[12] Așadar, articolul 54 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 nu obligă statele membre decât să formuleze o cerere de recuperare. Termenele în care recuperarea va trebui să intervină în mod efectiv sunt stabilite la articolul 54 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1306/2013.

[13] Acest aspect este confirmat de articolul 54 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul nr. 1306/2013, care prevede că recuperarea trebuie să intervină în termen de opt ani dacă este contestată în fața instanțelor naționale, precum și de paragraful al doilea al aceleiași dispoziții, care prevede, la rândul său, posibilitatea ca un act administrativ sau juridic cu caracter definitiv să poată constata, *in fine*, absența oricărei nereguli. În temeiul Regulamentului nr. 1306/2013, cererea de recuperare trebuie să fie inițiată imediat, controlul temeiniciei acesteia fiind amânat într-o etapă ulterioară.

[14] Cu privire la rațiunea existenței acestui termen de 18 luni, a se vedea considerentul (37) al Regulamentului nr. 1306/2013.

neglijențe imputabile autorităților naționale[15]. Prin urmare, articolul 54 din Regulamentul nr. 1306/2013 impune Comisiei să adopte un act de punere în aplicare prin care să excludă cuantumuri de la finanțarea din partea Uniunii pentru motivul că autoritățile naționale nu au solicitat recuperarea în termenul stabilit urmând procedura prevăzută la articolul 52 alineatul (3) din acest regulament fără a impune vreodată ca această procedură să fie demarată numai ca urmare a unei proceduri complete finalizate și care să fi condus la adoptarea unei decizii de punere în aplicare prin care să se excludă plățile neconforme de la finanțarea din partea Uniunii. Din moment ce obligația de a solicita recuperarea se naște de la momentul luării la cunoștință a unui raport de control sau a oricărui alt document similar care semnalează o neregulă[16] săvârșită de operatorii economici în cauză, procedura care poate conduce la adoptarea unui act de punere în aplicare prin care să se excludă de la finanțarea din partea Uniunii sumele identificate ca urmare a lipsei unei cereri de recuperare nu este în mod necesar consubstanțială sau succesivă celei referitoare la identificarea operatorilor în cauză și a plăților suspecte.

41. Din considerațiile care precedă rezultă că o procedură care conduce la adoptarea unui act de punere în aplicare în temeiul articolului 54 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1306/2013 este o procedură autonomă care nu trebuie în mod necesar să fie precedată de o procedură completă care să se finalizeze prin adoptarea unui act de punere în aplicare întemeiat pe articolul 52 alineatul (1) din acest regulament. Având în vedere obiectivul de celeritate urmărit la articolul 54 din Regulamentul nr. 1306/2013, amintit la punctul 34 din hotărârea atacată – care, astfel cum a arătat Comisia, nu este contestat de recurentă –, Comisia poate, în orice moment, de îndată ce obligația de recuperare se materializează, să adopte un act de punere în aplicare pentru acest motiv, cu condiția să urmeze procedura stabilită la articolul 52 alineatul (3) din acest regulament. Legătura strânsă dintre procedurile de verificare a conformității și obligația de urmărire și de recuperare a consecințelor financiare aferente neregulilor constatate de către statele membre a fost deja evidențiată de către Curte[17], la fel cum aceasta din urmă a statuat deja că lipsa sau întârzierea recurentă în recuperarea creanțelor poate justifica în mod valabil adoptarea unei corecții[18].

42. Din constatările Tribunalului rezultă că procedura care decurge din articolul 52 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013 coroborat cu articolul 34 din Regulamentul nr. 908/2014 este alcătuită din șase etape[19]. Comisia a respectat toate aceste etape.

[15] A se vedea articolul 54 alineatul (5) primul paragraf litera (a) și, respectiv, (c) din Regulamentul nr. 1306/2013. Cele trei situații descrise la articolul 54 alineatul (5) primul paragraf din acest regulament privesc ipoteze diferite (lipsa unei cereri de recuperare/decizie de a nu recupera nejustificată în temeiul articolului 54 alineatul (3)/nereguli sau neglijențe imputabile autorităților naționale) și sunt alternative. Din moment ce Republica Bulgaria nu contestă faptul că nu a solicitat recuperarea în termenul stabilit, situația sa intră sub incidența literei (a) a acestei dispoziții.
Cu toate acestea, avem unele dubii cu privire la trimiterea la articolul 54 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013 operată la articolul 54 alineatul (5) al doilea paragraf din acest regulament din moment ce acest articol 54 alineatul (3) nu vizează procedura de urmat. Nu înțelegem motivul pentru care al doilea paragraf al articolului 54 alineatul (5), care se presupune că se referă la cele trei situații prevăzute la primul paragraf, ar impune verificări exclusiv în temeiul acestui articol 54 alineatul (3), acestea nefiind pertinente decât pentru ipoteza prevăzută la litera (c) a primului paragraf. Prin urmare, ne întrebăm dacă nu este vorba despre o eroare materială a legiuitorului Uniunii, care ar fi putut dori să vizeze din nou articolul 52 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013, al cărui conținut este, la rândul său, în mod clar procedural.

[16] Astfel cum este definită la articolul 2 alineatul (1) litera (g) din Regulamentul nr. 1306/2013, și anume „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 [Uniunii] sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele [Uniunii], fie prin cheltuieli nejustificate” [a se vedea articolul 1 alineatul (2) 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)].

[17] A se vedea Hotărârea din 31 ianuarie 2019, Grecia/Comisia (C-6/18 P, EU:C:2019:83, punctul 55).

[18] A se vedea Hotărârea din 31 ianuarie 2019, Grecia/Comisia (C-6/18 P, EU:C:2019:83, punctul 57).

[19] A se vedea punctul 36 din hotărârea atacată.

43. Doar comunicarea constatărilor inițiale privea exclusiv motivul prevăzut la articolul 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013. De altfel, la punctul 41 din hotărârea atacată, Tribunalul a recunoscut că „motivele corecției financiare în litigiu, astfel cum au fost prezentate în raportul de sinteză și în decizia [în litigiu], corespund doar parțial celor care justificaseră inițierea procedurii de verificare în litigiu, așa cum fuseseră explicate de Comisie în comunicarea constatărilor”. Rațiunea acestei schimbări a motivelor este însă explicată la punctele 43-46 din această hotărâre, care nu sunt contestate de Republica Bulgaria în cadrul primului motiv de recurs. Din aceste puncte rezultă în esență că Comisia nu a amintit acestui stat membru obligația sa de recuperare decât în momentul în care primul raport al OLAF i-a fost adus la cunoștință și că această schimbare în atitudinea Comisiei a fost generată de reacția Republicii Bulgaria înseși la invocarea acestei obligații.

44. Republica Bulgaria susține în esență că Comisia era obligată să reia procedura *ab initio* dacă intenția sa se schimbase în cursul procedurii și dacă intenționa în cele din urmă să adopte o decizie de punere în aplicare în temeiul articolului 54 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1306/2013.

45. O atare interpretare, care de altfel nu este susținută de însuși textul acestei dispoziții, apare ca fiind pe deasupra excesiv de formalistă și pare a neglija imperativul de celeritate al acțiunii [20] – atât a Comisiei, cât și a autorităților naționale – atunci când anumite sume au fost puse în mod nejustificat în sarcina bugetului Uniunii. Din jurisprudența Curții, așa cum a fost amintită de Comisie în ședință, rezultă însă că, deși Comisia este obligată să respecte, în relațiile cu statele membre, condițiile pe care și le-a impus ea însăși prin regulamente de punere în aplicare, statele membre nu pot adopta, în relațiile lor cu Comisia, poziții pur formaliste atunci când reiese din împrejurări că drepturile lor au fost pe deplin protejate [21].

46. Pe de altă parte, amintim că decizia în litigiu a intervenit într-adevăr după expirarea termenului de 18 luni în care se aștepta din partea Republicii Bulgaria, în urma comunicării unui raport de control sau a unui document similar care indica existența unor nereguli [22], ca aceasta să solicite recuperarea sumelor de la beneficiari, precum și înregistrarea lor în registrul debitorilor al agenției de plăți și că refuzul Republicii Bulgaria fusese formalizat de mai multe ori în scris în cursul procedurii care a condus la adoptarea deciziei în litigiu. În aceste condiții, susținerea unei aplicări retroactive a articolului 54 din Regulamentul nr. 1306/2013 și a unei adoptări a deciziei în litigiu înainte de expirarea termenului prevăzut la alineatul (1) al acestei dispoziții trebuie respinsă.

47. În ceea ce privește dificultățile întemeiate pe dreptul intern invocate de Republica Bulgaria și detaliate în special în ședința care a avut loc în fața Curții, constatăm că legiuitorul Uniunii nu a considerat că astfel de dificultăți pot determina autoritățile naționale *să nu solicite recuperarea* cât mai curând posibil. În schimb, articolul 54 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1306/2013 prevede o posibilă prelungire a termenului în care *recuperarea trebuie să intervină în mod efectiv* în ipoteza în care este inițiată o procedură jurisdicțională pentru a o contesta.

[20] Amintită la punctul 34 din hotărârea atacată. De asemenea, amintim că gestionarea finanțării FEGA se întemeiază, potrivit jurisprudenței Curții, pe un raport de încredere reciprocă între Comisie și administrațiile și autoritățile naționale [a se vedea în special Hotărârea din 7 octombrie 2004, Spania/Comisia (C-153/01, EU:C:2004:589, punctul 133].

[21] A se vedea Hotărârea din 24 ianuarie 2002, Finlanda/Comisia (C-170/00, EU:C:2002:51, punctul 34), și Hotărârea din 7 octombrie 2004, Spania/Comisia (C-153/01, EU:C:2004:589, punctul 93). Cu privire la respectarea dreptului la apărare al recurentei în cursul procedurii administrative, a se vedea punctul 50 și următoarele din prezentele concluzii.

[22] Și anume cele două rapoarte ale OLAF transmise la 19 ianuarie 2018 și, respectiv, la 3 septembrie 2018. În ceea ce privește decizia în litigiu, aceasta datează din 17 februarie 2021.

48. Astfel, cu toate că Republica Bulgaria are dreptate să susțină că nu avea obligația de a solicita recuperarea imediat după comunicarea sau primirea documentelor menționate mai sus [23], aceasta pare totuși să confunde *obligația de a solicita recuperarea* cu *efectivitatea recuperării*.

49. Din aceste considerații rezultă că critica întemeiată pe o eroare de drept pe care ar fi săvârșit-o Tribunalul prin faptul că a statuat, la punctul 42 din hotărârea atacată, că prin invitația la o a doua reuniune bilaterală se procedase la o adaptare a constatărilor, în sensul articolului 52 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013 coroborat cu articolul 34 din Regulamentul de punere în aplicare nr. 908/2014, trebuie respinsă.

2) Cu privire la dreptul la apărare al recurentei în cursul procedurii care a condus la adoptarea deciziei în litigiu

50. În ceea ce privește afirmația referitoare la încălcarea dreptului la apărare, constatăm că Tribunalul a amintit în mod corect jurisprudența relevantă la punctul 31 din hotărârea atacată și în special că, în contextul procedurilor referitoare la FEGA, respectarea dreptului la apărare impune ca decizia finală și definitivă de lichidare a conturilor să fie adoptată la capătul unei proceduri în contradictoriu specifice în cursul căreia statele membre interesate trebuie să dispună de toate garanțiile necesare pentru prezentarea punctului lor de vedere.

51. De asemenea, subliniem că descrierea factuală a procedurii care a condus la adoptarea deciziei în litigiu [24] arată că primul raport al OLAF a fost comunicat Republicii Bulgaria la 19 ianuarie 2018. Obligația de a solicita recuperarea în termen de 18 luni a fost evocată de Comisie, pentru prima dată, în convocarea sa la o a doua reuniune bilaterală din data de 7 mai 2018, care menționează articolul 54 din Regulamentul nr. 1306/2013, apoi la fiecare dintre etapele succesive, inclusiv în cadrul procedurii de conciliere. În special, comunicarea oficială din 19 noiembrie 2019 [25] constata deja că Republica Bulgaria nici nu efectuase cererea de recuperare, nici nu înregistrase sumele corespunzătoare în registrul debitorilor și propunea deja excluderea sumei de 7 656 848,97 euro de la finanțarea de către FEGA, în condițiile în care sistemul național de gestionare și de control nu era conform cerințelor dreptului Uniunii.

52. Republica Bulgaria susține, după cum a confirmat în ședință în răspunsul la o întrebare a Curții, că procedura care a condus la adoptarea deciziei în litigiu și interpretarea care i-a fost dată de Tribunal s-ar întemeia pe o încălcare a dreptului său la apărare întrucât nu i-ar fi dat posibilitatea de a beneficia de regula 50/50 [26]. Cu toate acestea, trebuie constatat că recurenta se înșală în privința sensului articolului 54 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1306/2013, care, astfel cum o indică cu claritate și modul său de redactare și cum a amintit Comisia în ședință, nu se poate aplica atunci când o cerere de recuperare nu a fost formulată de către statul membru în cauză.

53. Situația este aceeași în ceea ce privește susținerea Republicii Bulgaria că, în cadrul unei proceduri întemeiate pe articolul 54 din Regulamentul nr. 1306/2013, Comisia ar fi obligată să efectueze verificările prevăzute la articolul 54 alineatul (4) din acest regulament și că, prin neefectuarea unor astfel de verificări, Comisia i-ar fi încălcat dreptul la apărare. Pe lângă faptul că

[23] Deoarece această cerere trebuie să intervină în termen de 18 luni: a se vedea articolul 54 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013.

[24] A se vedea punctele 2-14 din hotărârea atacată.

[25] A se vedea punctul 10 din hotărârea atacată.

[26] Această dispoziție prevede că, atunci când recuperarea nu s-a produs în termen de patru ani de la data solicitării de recuperare sau în termen de opt ani de la contestarea în fața instanțelor naționale a solicitării de recuperare, 50 % din consecințele financiare ale nerecuperării vor fi suportate de statul membru în cauză, iar 50 % de la bugetul Uniunii.

punctele din hotărârea atacată vizate de recurentă în cadrul argumentației sale nu menționează această dispoziție, arătăm că acest alineat (4) face trimitere la articolul 54 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1306/2013 și se referă la consecințele financiare care intră în sarcina statului membru ca urmare a unei recuperări care nu ar fi intervenit în termen de patru sau de opt ani *de la formularea unei cereri de recuperare*. Or, reiterăm că, în situația de față, o atare cerere pur și simplu nu a fost formulată.

54. În ceea ce privește afirmația potrivit căreia schimbarea temeiului juridic în cursul procedurii ar fi constrâns Republica Bulgaria să se apere „orbește", facem trimitere la descrierea detaliată a procedurii care a condus la adoptarea deciziei în litigiu, astfel cum a fost amintită la punctele 2-14 din hotărârea atacată, din care reiese în special că problema recuperării s-a aflat în centrul ansamblului corespondenței cu Comisia care a urmat invitației la o a doua reuniune bilaterală.

55. Prin urmare, rezultă că Tribunalul a concluzionat tot în mod întemeiat, la punctul 49 din hotărârea atacată, în sensul lipsei unei încălcări a dreptului la apărare, statuând în mod implicit, dar necesar, ținând seama de jurisprudența amintită la punctul 31 din hotărârea atacată, că decizia în litigiu fusese adoptată în urma unei proceduri în contradictoriu specifice în cursul căreia recurenta dispusese de toate garanțiile pentru a-și prezenta punctul de vedere în ceea ce privește problema lipsei unei cereri de recuperare.

3) Concluzie

56. Prima și a treia critică trebuie respinse ca neîntemeiate.

2. Cu privire la a doua critică, întemeiată pe săvârșirea unei erori de drept în interpretarea articolului 47 din Regulamentul nr. 1306/2013 în ceea ce privește lipsa efectuării unor controale la fața locului

57. Republica Bulgaria susține că, pentru a adopta o decizie în temeiul articolului 52 din Regulamentul nr. 1306/2013, Comisia ar fi avut obligația de a realiza controale la fața locului și de a notifica statul membru în cauză cu suficient timp înainte cu privire la acestea, în conformitate cu dispozițiile articolului 47 din acest regulament[27]. Republica Bulgaria critică Tribunalul pentru faptul că nu a examinat elementele de probă furnizate pentru a aprecia dacă Comisia o notificase cu suficient timp înainte de controlul la fața locului în momentul deschiderii procedurii în temeiul articolului 52 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013 coroborat cu articolul 52 alineatul (1) din același regulament, așa cum impune articolul 47 alineatul (2) din regulamentul menționat.

58. Comisia solicită respingerea acestei a doua critici.

59. De la punctul 33 din recurs reiese că Republica Bulgaria „consideră că, în speță, pentru a adopta o decizie în temeiul articolului 52 [din Regulamentul nr. 1306/2013], Comisia ar fi trebuit să efectueze un control la fața locului […] în statul membru în temeiul articolului 47 și, în urma acestei misiuni, în temeiul articolului 52 alineatul (1) [din acest regulament], să adopte o decizie

[27] Articolul 47 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 prevede că „[f]ără a aduce atingere controalelor efectuate de statele membre în temeiul actelor […] naționale, […] Comisia poate organiza controale la fața locului în statele membre". Alineatul (2) primul paragraf din această dispoziție prevede că „Comisia notifică cu suficient timp înainte un control la fața locului statului membru în cauză".

de punere în aplicare prin care să stabilească cuantumurile care trebuie excluse de la finanțarea din partea Uniunii pe baza propriilor constatări sau să notifice statului membru încheierea anchetei”.

60. Republica Bulgaria nu identifică pasajele din hotărârea atacată în care Tribunalul ar fi interpretat în mod eronat articolul 47 din Regulamentul nr. 1306/2013. Hotărârea atacată nu cuprinde nicio mențiune privind dezbateri care să fi vizat această dispoziție. În același timp, constatăm că Republica Bulgaria nu contestă punctul 23 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a prezentat motivele invocate în fața acestuia și care nu cuprinde nicio mențiune a acestui articol 47. Prin urmare, ne alăturăm poziției Comisiei care susține că Republica Bulgaria nu poate reproșa Tribunalului, în cadrul recursului, că nu a abordat acest aspect. Având în vedere limitele inerente competenței Curții în cadrul unui recurs, ținută de limitele soluției legale date motivelor și criticilor dezbătute în fața Tribunalului [28], recurenta nu poate invoca pentru prima dată în fața Curții o critică pe care nu a invocat-o în fața Tribunalului.

61. În ceea ce privește critica adusă Tribunalului de a nu fi examinat elementele de probă care i-ar fi permis să aprecieze dacă condiția referitoare la controalele la fața locului era îndeplinită, Republica Bulgaria nu își susține afirmația cu nicio identificare precisă a elementelor menționate care ar fi fost prezentate Tribunalului fără ca acesta din urmă să le fi luat în considerare.

62. *Prima facie*, prezenta critică poate, așadar, să fie respinsă ca inadmisibilă.

63. Cu toate acestea, Republica Bulgaria explică, în cadrul memoriului său în replică, că prezenta critică trebuie să fie înțeleasă în contextul mai larg al demonstrației sale prin care urmărește să stabilească diferența de natură între procedurile întemeiate pe articolul 52 din Regulamentul nr. 1306/2013 și cele întemeiate pe articolul 54 din acest regulament. Adoptarea unei decizii de punere în aplicare în temeiul acestei prime dispoziții ar necesita controale la fața locului, aspect la care Republica Bulgaria s-ar fi așteptat în mod legitim.

64. Chiar și în cazul în care Curtea ar decide să examineze pe fond prezenta critică – reținând, astfel cum pretinde recurenta, că este vorba despre un argument nou dezvoltat în raport cu luarea de poziție a Tribunalului [29] –, Republica Bulgaria nu ar putea deduce de aici nicio concluzie utilă pentru prezentul recurs, din moment ce procedura care a condus la adoptarea deciziei în litigiu trebuie considerată, începând cu invitația la a doua reuniune bilaterală, ca o procedură întemeiată pe articolul 54 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1306/2013.

65. În plus, în ceea ce privește pretinsa obligație de a se efectua controale la fața locului atunci când Comisia decide să inițieze o procedură în temeiul articolului 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 în vederea adoptării unei decizii de punere în aplicare ca atare, împărtășim punctul de vedere al Comisiei și ne vom limita să constatăm, în primul rând, că reiese în mod indubitabil din modul de redactare a articolului 47 din Regulamentul nr. 1306/2013 [30] că

[28] Printre cele mai recente expresii ale acestei cerințe bine cunoscute, a se vedea de exemplu Hotărârea din 26 septembrie 2024, JCDecaux Street Furniture Belgium/Comisia (C-710/22 P, EU:C:2024:787, punctul 33), precum și Hotărârile din 4 octombrie 2024, Aeris Invest/Comisia și SRB (C-535/22 P, EU:C:2024:819, punctul 253) și thyssenk,/Comisia (C-581/22 P, EU:C:2024:821, punctul 123).

[29] A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2019, HK/Comisia (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punctul 27), citată de Republica Bulgaria. În speță, ar fi vorba despre afirmația Tribunalului potrivit căreia comunicarea constatărilor putea fi adaptată (a se vedea punctul 42 din hotărârea atacată). Prin urmare, facem trimitere și la punctul 43 și următoarele din prezentele concluzii.

[30] A se vedea nota de subsol 27 din prezentele concluzii.

controalele la fața locului sunt o simplă posibilitate [31], în al doilea rând, că inițierea unei proceduri în temeiul articolului 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 nu apare nicăieri subordonată realizării unor astfel de controale și, în al treilea rând, că o asemenea constatare nu este repusă în discuție de interpretarea articolului 52 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013, care se referă la „constatările în urma inspecției Comisiei" fără a stabili raporturi sistemice între aceste inspecții și organizarea controalelor la fața locului [32].

66. În consecință, prezenta critică, presupunând că ar fi admisibilă, ar trebui respinsă ca neîntemeiată.

3. Cu privire la a patra critică, întemeiată pe săvârșirea unei erori de drept în interpretarea obligației de motivare a Comisiei

67. În ceea ce privește a patra critică, Republica Bulgaria susține că Tribunalul a considerat în mod eronat, la punctele 61 și 62 din hotărârea atacată, că obligația de motivare a fost respectată ca urmare a participării Republicii Bulgaria la procedura în contradictoriu prevăzută la articolul 52 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1306/2013.

68. Comisia nu ar fi transmis nicio comunicare prin care să fi informat statul membru cu privire la concluziile sale stabilite în temeiul articolului 54 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1306/2013 în urma controalelor prevăzute la alineatul (4) al acestui articol, contrar a ceea ce ar impune articolul 34 din Regulamentul de punere în aplicare nr. 908/2014. Comisia nu ar putea schimba temeiul juridic în cursul procedurii. Procedând astfel, ea nu i-ar fi permis recurentei să înțeleagă motivele reale pentru care a fost inițiată procedura, care nu apăreau nici în decizia în litigiu.

69. Comisia solicită respingerea acestei a patra critici.

70. Din cuprinsul punctelor din hotărârea atacată vizate de prezenta critică reiese că Comisia nu a menționat pentru prima dată articolul 54 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 decât cu ocazia invitației la a doua reuniune bilaterală. Cu toate acestea, Tribunalul a arătat că Republica Bulgaria fusese asociată la procesul de elaborare a deciziei în litigiu și că aceasta avusese posibilitatea de a discuta problema recuperării creanțelor în numeroase rânduri înainte de adoptarea acestei decizii [33]. Tribunalul a concluzionat că recurenta nu avea temei să susțină nici că nu fusese avertizată, nici că nu i se dăduse posibilitatea să înțeleagă motivele pentru care Comisia intenționa să îi impună corecția financiară în litigiu [34].

71. Aceste puncte din hotărârea atacată au fost precedate de o amintire, la punctele 57-60 din această hotărâre, a jurisprudenței relevante referitoare la obligația de motivare care revine Comisiei. Republica Bulgaria nu contestă conținutul obligației de motivare, așa cum a fost amintită la aceste puncte.

[31] „[…] Comisia *poate* organiza controale la fața locului în statele membre" (sublinierea noastră). Numai în cazul în care Comisia decide să efectueze controale la fața locului, aceasta este obligată, în conformitate cu articolul 47 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1306/2013, să notifice în acest sens statul membru în cauză cu suficient timp înainte.

[32] Astfel cum a susținut în mod întemeiat Comisia, articolul 48 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 descrie controalele la fața locului efectuate de Comisie ca fiind unul dintre mijloacele – iar nu singurul mijloc – aflate la dispoziția sa pentru a obține informațiile necesare controlului său.

[33] A se vedea punctul 61 din hotărârea atacată.

[34] A se vedea punctul 62 din hotărârea atacată.

72. Astfel, la punctul 60 din hotărârea atacată, Tribunalul a precizat jurisprudența relevantă a Curții referitoare în mod specific la condițiile în care o decizie a Comisiei prin care aceasta refuză să rețină în sarcina fondului în cauză o parte din cheltuielile declarate este suficient motivată. Acesta a constatat, pe de o parte, că aceste decizii trebuie adoptate în temeiul unui raport de sinteză și al unei corespondențe între Comisie și acest stat membru și, pe de altă parte, că obligația de motivare este îndeplinită atunci când, în primul rând, acest stat membru este îndeaproape asociat la procesul de elaborare a deciziei și, în al doilea rând, cunoștea motivele pentru care Comisia decisese să nu pună suma în discuție în sarcina fondului în cauză. Tribunalul a verificat apoi dacă aceste două condiții erau îndeplinite în speță.

73. Pentru a concluziona că recurenta fusese îndeaproape asociată la procesul de elaborare a deciziei, Tribunalul a făcut trimitere la punctele 38-40 din hotărârea sa – care nu sunt contestate [35] –, din care rezultă, în primul rând, că invitația la o a doua reuniune bilaterală adresată recurentei menționa articolul 54 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013, în al doilea rând, că avizul definitiv comunicat Republicii Bulgaria prevedea faptul că Comisia dorea să își mențină intenția de a aplica o corecție financiară în temeiul articolului 54 alineatul (5) literele (a) și (c) din acest regulament și, în al treilea rând, că, deși decizia în litigiu viza, de manieră generală, articolul 52 din acest regulament, în tabelul anexat deciziei menționate, în partea acestuia dedicată Bulgariei, arăta în mod clar pe coloana „Motiv” absența recuperării [36]. Adăugăm că, după cum a arătat Comisia în mod corect, Republica Bulgaria nu pare a contesta faptul că raportul de sinteză însuși se referă în mod explicit la articolul 54 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 [37].

74. Asocierea îndeaproape a Republicii Bulgaria pe tot parcursul procesului decizional care a condus la adoptarea deciziei în litigiu rezultă astfel în mod clar din constatările Tribunalului. Prin urmare, Tribunalul a putut statua fără a săvârși o eroare de drept că, având în vedere modul în care s-a desfășurat procedura administrativă, Republica Bulgaria fusese informată în mod legal, încă de la invitația la a doua reuniune bilaterală [38], cu privire la intenția, apoi la decizia Comisiei de a exclude anumite sume de la finanțarea din partea Uniunii din cauza refuzului persistent al Republicii Bulgaria de a solicita recuperarea sumelor în cauză [39].

75. În mod logic, rezultă de asemenea din acest refuz că recurenta nu poate convinge atunci când pretinde că nu a cunoscut motivele pentru care Comisia a decis să excludă sumele în cauză de la finanțarea din partea Uniunii.

76. Prin urmare, Tribunalul a concluzionat fără a săvârși o eroare de drept în sensul lipsei încălcării de către Comisie a obligației sale de motivare. În consecință, prezenta critică trebuie respinsă ca fiind neîntemeiată.

[35] De altfel, Republica Bulgaria recunoaște, la punctul 24 din recurs, că afirmațiile cuprinse la punctul 40 din hotărârea atacată sunt exacte.

[36] A se vedea punctele 39, 40 și, respectiv, 41 din hotărârea atacată.

[37] Acest raport de sinteză a fost furnizat Tribunalului de către Comisie în cadrul memoriului său în răspuns (a se vedea anexa B.1 la memoriul menționat). Totodată, Comisia citează un extras din acesta la punctul 16 din memoriul său în răspuns în cadrul prezentului recurs. În cadrul acestuia se face trimitere la punctul 41 din hotărârea atacată.

[38] A se vedea punctul 6 din hotărârea atacată.

[39] Acest lucru este confirmat și de descrierea diferitelor etape ale procedurii, astfel cum sunt descrise în special la punctele 9, 10 și 12 din hotărârea atacată.

4. Cu privire la a cincea critică, întemeiată pe neexaminarea obligației generale de diligență prevăzute la articolul 4 alineatul (3) TUE

77. În ceea ce privește a cincea critică, recurenta reproșează Tribunalului că a omis să verifice dacă Comisia respectase obligația generală de diligență prevăzută la articolul 4 alineatul (3) TUE, în condițiile în care Comisia ar fi acționat prematur adoptând decizia în litigiu. Astfel, după ce a primit rapoartele finale ale OLAF, Comisia nu ar fi trebuit să le transmită statului membru decât cu o recomandare de a lua măsuri corective, iar apoi să verifice dacă articolul 54 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 fusese respectat înainte de a adopta o decizie de punere în aplicare în temeiul articolului 54 alineatul (5) literele (a) și (c) din acest regulament.

78. Comisia solicită respingerea prezentei critici.

79. De la bun început, trebuie precizat că conținutul obligației de a recupera sumele plătite în mod necuvenit a fost amintit în mod corect de Tribunal atunci când a statuat că o asemenea obligație este „expresia, în ceea ce privește finanțarea politicii agricole comune, a obligației de diligență generală prevăzute la articolul 4 alineatul (3) TUE” și că ea „presupune ca autoritățile naționale să procedeze la recuperare cu promptitudine și în timp util și să recurgă la modalitățile de verificare și de recuperare aflate la dispoziția lor pentru a garanta protecția acestor interese”[40]. Rezultă că prezenta critică trebuie să se interpreteze mai curând ca reprezentând un reproș la adresa Tribunalului pentru lipsa unui răspuns la argumentele invocate în primă instanță și echivalează, așadar, cu invocarea unei încălcări a obligației de motivare care revine Tribunalului[41].

80. Conform unei jurisprudențe bine-cunoscute, obligația de motivare care revine Tribunalului are ca scop să permită persoanelor interesate să cunoască motivele care l-au determinat pe acesta să pronunțe hotărârea în cauză, iar Curții să dispună de elemente suficiente pentru a-și putea exercita controlul jurisdicțional[42]. Tribunalul nu are obligația de a face o expunere care să urmeze, în mod exhaustiv și unul câte unul, toate raționamentele formulate de părțile în litigiu, iar motivarea poate fi implicită, cu condiția ca aceasta să permită persoanelor interesate să cunoască motivele pentru care Tribunalul nu a admis argumentele lor, iar Curții să dispună de elemente suficiente pentru a-și exercita controlul[43].

81. Pentru început, remarcăm că prezentarea motivelor acțiunii în fața Tribunalului, astfel cum figurează aceasta la punctul 23 din hotărârea atacată, nu este contestată de recurentă în cadrul recursului.

82. Argumentația dezvoltată de Republica Bulgaria în fața Tribunalului în legătură cu problema încălcării principiului cooperării loiale nu avea caracter autonom[44], ci apărea, dimpotrivă, ca fiind o consecință a pretinsei încălcări a procedurii care ar fi trebuit să conducă la adoptarea deciziei în litigiu. Prin urmare, Tribunalul a putut examina în mod legitim această critică în cadrul examinării primului motiv, astfel cum a redenumit-o.

83. Argumentația dezvoltată de recurentă prezenta, în plus, particularitatea de a fi deosebit de sumară[45]. Or, nu se poate reproșa că se răspunde sumar la o argumentație sumară.

[40] A se vedea punctul 88 din hotărârea atacată și jurisprudența citată.

[41] A se vedea Hotărârea din 12 decembrie 2024, DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, punctul 58).

[42] A se vedea Hotărârea din 7 iunie 2018, Equipolymers ș.a./Consiliul (C-363/17 P, EU:C:2018:402, punctul 45).

[43] A se vedea Hotărârea din 12 decembrie 2024, DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, punctul 87 și jurisprudența citată).

[44] Facem trimitere aici la titlul primului motiv, astfel cum rezultă din cererea de sesizare a instanței.

[45] A se vedea de exemplu punctul 108 din cererea de sesizare.

84. Astfel, după cum arată în mod întemeiat Comisia, Tribunalul a putut statua, la punctul 49 din hotărârea atacată, că, „în măsura în care poziția Comisiei în ceea ce privește recuperarea necesară a cheltuielilor în litigiu îi fusese comunicată anterior celei de a doua reuniuni bilaterale și toate problemele referitoare la aplicarea […] articolului 54 din Regulamentul nr. 1306/2013 au fost dezbătute pe tot parcursul procedurii de verificare, inclusiv în fața organului de conciliere, nu se poate considera că drepturile procedurale ale Republicii Bulgaria au fost încălcate și nici […] principiul cooperării loiale”.

85. Procedând astfel, Tribunalul a răspuns în mod evident la conținutul esențial al argumentației dezvoltate la punctele 104-108 [46] din cererea de sesizare, din moment ce recurenta susținea în cadrul acesteia că s-ar fi adus atingere principiului cooperării loiale ca urmare a încălcării drepturilor sale procedurale care decurg din articolul 54 din Regulamentul nr. 1306/2013.

86. Prin urmare, a cincea critică trebuie să fie respinsă ca neîntemeiată.

5. Cu privire la a șasea critică, întemeiată pe încălcarea de către Tribunal a obligației de motivare

87. Republica Bulgaria reproșează Tribunalului o motivare insuficientă a hotărârii întemeindu-se în esență pe trei argumente. Astfel, Tribunalul nu ar fi luat în considerare și nici nu ar fi efectuat aprecieri cu privire la scrisoarea Comisiei prezentată de recurentă chiar înainte de ședința care a avut loc în fața sa. Acesta nu ar fi răspuns nici la argumentul întemeiat pe o schimbare de practică din partea Comisiei. În sfârșit, Tribunalul nu ar fi adoptat o poziție cu privire la argumentele întemeiate pe Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2223 [47].

88. Comisia solicită respingerea acestei a șasea critici.

89. În ceea ce privește scrisoarea, din cuprinsul punctelor 17-22 din hotărârea atacată rezultă că această propunere de probe, prezentată de Republica Bulgaria cu o zi înainte de ședința în fața Tribunalului, a fost considerată admisibilă, astfel încât scrisoarea Comisiei primită de recurentă la 12 mai 2022 a fost depusă la dosar și supusă dezbaterilor. Ulterior, la această scrisoare se face referire în motivele hotărârii atacate care privesc analiza primului motiv al acțiunii formulate în fața Tribunalului, la punctul 53, din care rezultă că, potrivit aprecierii Tribunalului, Republica Bulgaria nu a explicat modul în care această scrisoare putea veni în susținerea argumentației sale. Procedând astfel, Tribunalul a dat pe deplin recurentei posibilitatea de a înțelege motivele pentru care nu i-a admis argumentul.

90. Potrivit Tribunalului, tot pentru că Republica Bulgaria nu a explicat relevanța acestei scrisori pentru acțiunea sa, acesta nu a luat poziție cu privire la problema pretinsei schimbări de practică a Comisiei.

91. Astfel, din moment ce – după cum am amintit [48] – Tribunalul nu avea obligația să ia poziție cu privire la fiecare dintre argumentele invocate de recurentă în cadrul acțiunii sale, hotărârea atacată conține toate elementele suficiente pentru a permite Republicii Bulgaria să cunoască

[46] Astfel cum a precizat Republica Bulgaria în memoriul său în replică.

[47] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor Oficiului European de Luptă Antifraudă (JO 2020, L 437, p. 49).

[48] A se vedea jurisprudența evocată la punctul 80 din prezentele concluzii.

motivele pentru care Tribunalul nu i-a admis argumentele referitoare la scrisoarea Comisiei și la pretinsa schimbare de practică a acesteia. Prin urmare, Republica Bulgaria nu poate susține în mod întemeiat că Tribunalul și-a încălcat obligația de motivare.

92. În sfârșit, în ceea ce privește punctul 48 din recurs, trebuie să se constate că Republica Bulgaria nu a reușit să explice în mod clar motivele pentru care consideră că considerentul (29) al Regulamentului 2020/2223 ar putea să o ajute în demonstrarea faptului că hotărârea atacată trebuie anulată. Aceeași concluzie se impune în privința invocării [49] de către Republica Bulgaria a articolului 2 din acest regulament, al cărui obiect este complet străin prezentului litigiu [50]. Prin urmare, un asemenea argument nu este susceptibil să influențeze soluția prezentului recurs.

93. În consecință, trebuie respinsă întreaga critică întemeiată pe încălcarea de către Tribunal a obligației de motivare.

V. Concluzie

94. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă și fără a aduce atingere examinării celui de al doilea motiv, propunem Curții să respingă primul motiv de recurs.

[49] A se vedea punctul 48 din cererea de recurs.

[50] Astfel, acest articol nu face decât să precizeze condițiile de intrare în vigoare a Regulamentului 2020/2223.