CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JÁN MAZÁK
prezentate la 29 martie 2007 [1]

I — Introducere

1. Principala problemă care trebuie dezbătută în speță privește aspectul dacă dreptul comunitar împiedică un stat membru să renunțe la recuperarea unui ajutor financiar invocând în acest scop principiul securității juridice, atunci când neregula de fond comisă de beneficiar este urmarea unei dispoziții comunitare care nu a fost comunicată beneficiarului și nici publicată.

II — Cadrul juridic

2. Decizia Comisiei Comunităților Europene din 16 octombrie 1995 privind acordarea unui sprijin din Fondul european de dezvoltare regională (FEDER) și din Fondul social european (FSE) pentru un program operațional în cadrul inițiativei comunitare IMM în beneficiul zonelor eligibile în cadrul obiectivelor 1 și 2 din Țările de Jos [denumită în continuare „Decizia C(95) 1753"] cuprinde următoarele dispoziții relevante în speță:

„*Articolul 1*

Se aprobă programul operațional IMM Țările de Jos, stabilit pentru perioada 30 noiembrie 1994-31 decembrie 1999 și descris în anexe, ce cuprinde un ansamblu coerent de măsuri multianuale în cadrul inițiativei comunitare IMM, în beneficiul zonelor eligibile în cadrul obiectivelor 1 și 2 din Țările de Jos.

[...]

1 — Limba originală: engleza.

Articolul 6

Sprijinul comunitar privește cheltuielile legate de operațiunile acoperite de acest program care fac obiectul unor prevederi legale obligatorii în statul membru vizat și pentru care mijloacele financiare necesare sunt special alocate cel mai târziu la 31 decembrie 1999. Data limită pentru înscrierea în evidența contabilă a cheltuielilor pentru aceste acțiuni este stabilită pentru 31 decembrie 2001.

[...]

Articolul 9

Prezenta decizie se adresează Regatului Țărilor de Jos." [traducere neoficială]

3. Referitor la terminologia utilizată la articolul 6 din Decizia C(95) 1753, fișa nr. 3 anexată la Decizia 97/320/CE a Comisiei din 23 aprilie 1997 privind modificarea deciziilor de aprobare a cadrului comunitar de sprijin, a documentelor unice de programare și a programelor de inițiativă comunitară în legătură cu Țările de Jos (denumită în continuare: „Decizia 97/320/CE") [2] prevede:

„«Dispozițiile juridice obligatorii» și «angajamentele financiare necesare» cuprind deciziile luate de beneficiarii finali în vederea realizării operațiunilor eligibile și alocării fondurilor publice corespunzătoare. [...]

Angajamentul la nivelul statului membru trebuie să cuprindă angajamentul contractat de beneficiarul final. Acest angajament trebuie să aibă forță juridică obligatorie și să fie însoțit de angajamentul financiar, altfel spus de angajamentul privind fondurile publice necesare. [...]" [traducere neoficială]

III — Acțiunea principală și trimiterea preliminară

A — *Istoricul cauzei*

4. În august 1999, Stichting ROM-projecten (denumită în continuare „ROM-projecten") a

2 — JO 1997, L 146, p. 7.

solicitat acordarea unei subvenții în cadrul programului operațional IMM Țările de Jos, pentru proiectul „Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences" (denumit în continuare „proiectul").

5. Prin Decizia din 29 decembrie 1999, secretarul de stat a acordat ROM-projecten o subvenție plafonată la 200 000 NLG, reprezentând 45,45 % din totalul cheltuielilor eligibile, care se ridicau la 440 000 NLG.

6. Printre alte condiții, se prevedea că respectivul proiect trebuie realizat până la 31 decembrie 2000 și, în plus, că nu erau eligibile pentru subvenție cheltuielile efectuate înainte de 1 ianuarie 2000 și după 31 decembrie 2000. Cu toate acestea, prin Decizia din 25 februarie 2000, secretarul de stat și-a dat acordul cu privire la schimbarea datei de începere a proiectului de la 1 ianuarie 2000 la 1 noiembrie 1999. Mai mult, la cererea ROM-projecten, prin Decizia din 12 decembrie 2000, secretarul de stat a prelungit termenul de declarare a cheltuielilor realizate până la 30 iunie 2001.

7. Prin Decizia din 11 iulie 2002, secretarul de stat a adus la cunoștința ROM-projecten, printre altele, faptul că nu respectase condiția impusă de Comisie conform căreia angajamentele trebuiau luate cel mai târziu până la 31 decembrie 1999 (denumită în continuare „condiția privind termenul"). Secretarul de stat a adresat Comisiei întrebarea dacă subvenția trebuia, în consecință, redusă la zero, iar serviciile acesteia au răspuns în mod informal în sens negativ. Așteptând o confirmare oficială a Comisiei, secretarul de stat a stabilit valoarea subvenției, sub rezervă, la 69 788 NLG.

8. Prin Decizia din 27 februarie 2003, secretarul de stat a stabilit (retroactiv) valoarea subvenției la zero, deoarece devenise clar faptul că, în speță, Comisia continua să pretindă îndeplinirea condiției privind termenul. Secretarul de stat a solicitat și restituirea sumei restante de 69 788 NLG.

9. Prin Decizia din 26 mai 2003, secretarul de stat a respins ca nefondate obiecțiile invocate de ROM-projecten împotriva ambelor decizii (din 11 iulie 2002 și din 27 februarie 2003).

10. Rechtbank Roermond a admis ca întemeiată acțiunea cu care a fost ulterior sesizat și a anulat Decizia din 26 mai 2003. Acesta a dispus ca secretarul de stat să adopte o nouă decizie.

11. Această decizie a fost adoptată la 16 august 2004. Prin această decizie a fost confirmată decizia anterioară, prin care se stabilise cuantumul subvenției la zero, pentru motivul că ROM-projecten nu respectase condiția privind termenul.

12. ROM-projecten a contestat Decizia din 16 august 2004. College van Beroep voor het bedrijfsleven (instanță administrativă în materie comercială și industrială) (Țările de Jos) ridică problema dacă secretarul de stat putea să opună ROM-projecten faptul că aceasta din urmă nu îndeplinise condiția privind termenul prevăzută la articolul 6 din Decizia C(95) 1753. Acestea sunt împrejurările în care College van Beroep voor het bedrijfsleven a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări pentru a se pronunța cu titlu preliminar.

B — *Întrebările adresate*

„1) Articolul 6 din Decizia C(95) 1753 a Comisiei din 16 octombrie 1995 privind acordarea unui sprijin din Fondul european de dezvoltare regională (FEDER) și din Fondul social european (FSE) pentru un program operațional în cadrul inițiativei comunitare IMM în beneficiul zonelor eligibile în cadrul obiectivelor 1 și 2 din Țările de Jos constituie o dispoziție necondiționată și suficient de precisă pentru a fi direct aplicabilă în ordinea juridică națională?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:

Articolul 249 CE trebuie interpretat în sensul că articolul 6 din decizia citată anterior impune în mod direct justițiabilului având calitatea de beneficiar final să adopte dispoziții juridice obligatorii și să aloce în mod special mijloacele financiare necesare cel mai târziu la 31 decembrie 1999?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare:

Articolul 38 alineatul (1) litera (h) din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999 de stabilire a dispozițiilor generale referitoare la fondurile structurale, apreciat în lumina principiilor dreptului comunitar, lasă statelor membre o marjă de apreciere care să le permită să renunțe la recuperare în caz de încălcare a unei dispoziții atunci când beneficiarul subvenției nu a avut cunoștință de această dispoziție, iar această necunoaștere nu îi poate fi imputată?"

C — *Procedura în fața Curții*

13. ROM-projecten și Comisia au prezentat observații scrise. În ședința din 1 februarie 2007, Țările de Jos și Comisia au prezentat observații orale.

IV — Apreciere

14. Primele două întrebări privesc, în esență, aspectul dacă o dispoziție dintr-o decizie a Comisiei adresată unui stat membru, presupunând că este necondiționată și suficient de precisă (prima întrebare), poate fi direct aplicabilă beneficiarului final (a doua întrebare) sau, altfel spus, dacă un stat membru poate să opună o astfel de dispoziție beneficiarului final în temeiul „efectului direct invers". A treia întrebare privește, în esență, obligația de a recupera ajutoarele plătite în mod nejustificat, în măsura în care încalcă principiul securității juridice.

15. Întrebările sunt formulate în contextul în care cuantumul subvenției a fost stabilit retroactiv la zero și s-a dispus restituirea. Motivul acestor măsuri a fost neîndeplinirea de către beneficiar a condiției privind termenul prevăzută la articolul 6 din Decizia C(95) 1753.

16. După cum rezultă din decizia de trimitere, este cert că, în prezenta cauză, condiția privind termenul prevăzută în Decizia C(95) 1753 nu era cuprinsă în decizia națională de acordare a subvenției sau în condițiile, obligațiile și dispozițiile legate de subvenție. Nici în formularul cererii, nici în documentele aferente acesteia nu a existat vreo trimitere cu privire la această condiție.

17. În plus, Decizia C(95) 1753 nu a fost publicată în Jurnalul Oficial.

18. Prin urmare, instanța de trimitere concluzionează că beneficiarul interesat nu cunoștea dispoziția în cauză iar, în opinia sa, această necunoaștere nu îi poate fi imputată.

19. Având în vedere împrejurările în care au fost formulate întrebările, considerăm că este preferabil să se analizeze mai întâi cea de a treia întrebare. Mai mult, în opinia noastră, este suficient să se răspundă doar la această întrebare, ușor reformulată.

20. În continuare, subliniem că elementul central al celei de a treia întrebări îl constituie referirea la articolul 38 alineatul (1) litera (h) din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 [3], în timp ce Comisia apreciază în observațiile scrise că așa-numitul regulament de coordonare reprezintă cadrul juridic relevant aplicabil [4]. În acest sens, având în vedere articolul 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1260/1999, achiesăm la opinia Comisiei. Totuși, aceasta are o importanță scăzută în contextul în care a fost adresată întrebarea, din moment ce, indiferent de dispoziția aplicată, statele membre sunt obligate, într-un fel sau altul, să ia măsuri în cazul unor nereguli.

21. Astfel cum a explicat instanța de trimitere, în dreptul olandez, principiul securității juridice presupune că o astfel de condiție oneroasă de acordare a unei subvenții nu poate fi invocată împotriva beneficiarului decât dacă acesta a fost informat în prealabil cu privire la această condiție.

22. Această cerință rezultă și din Codul administrativ olandez (Algemene Wet Bestuursrecht). După cum indică instanța de trimitere, articolul 4:37 din acest cod coroborat cu articolul 4:38 alineatele 2 și 3 din același cod impune ca orice obligație aferentă unei subvenții să fie prevăzută fie într-o dispoziție legală, fie în decizia de acordare a subvenției.

23. Potrivit aceluiași cod, o subvenție poate fi acordată de asemenea direct pe baza unui program adoptat de Comisie. În acest caz, nu este necesară existența unui alt temei juridic. Cu toate acestea, condiția privind termenul nu este menționată în legătură cu categoria de proiecte din care face parte proiectul ROM-projecten.

24. Astfel, numai conform dreptului olandez, condiția privind termenul nu poate fi invocată împotriva beneficiarului.

25. Drept urmare, problema este dacă, potrivit dreptului comunitar, există o obligație de a se invoca această condiție sau, altfel spus, dacă principiul securității juridice se poate opune recuperării ajutorului financiar în discuție.

3 — Regulamentul din 21 iunie 1999 al Consiliului de stabilire a dispozițiilor generale referitoare la Fondurile structurale (JO 1999, L 121, p. 1). Acest regulament a abrogat Regulamentul nr. 2052/88 și Regulamentul nr. 4253/88 cu începere de la 1 ianuarie 2000 (a se vedea articolul 54).

4 — Regulamentul (CEE) nr. 4253/88 al Consiliului din 19 decembrie 1988 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 2052/88 în ceea ce privește coordonarea activităților diferitelor fonduri structurale între ele, pe de o parte, și cu operațiunile Băncii Europene de Investiții și cu cele ale altor instrumente financiare existente, pe de altă parte (JO 1988, L 374, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 2082/93 al Consiliului din 20 iulie 1993 (JO 1993, L 193, p. 20), în special articolul 23 alineatul (1). Se face de asemenea referire la articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 1681/94 al Comisiei din 11 iulie 1994 privind neregulile și recuperarea sumelor plătite în mod necorespunzător în cadrul finanțării politicilor structurale, precum și organizarea unui sistem de informare în acest domeniu (JO 1994, L 178, p. 43, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 9), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2035/2005 al Comisiei din 12 decembrie 2005 (JO 2005, L 328, p. 8, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 227).

26. Nu este pentru prima dată când Curtea trebuie să analizeze întrebări privind recuperarea sumelor plătite necuvenit în temeiul dreptului comunitar.

27. În primul rând, potrivit unei jurisprudențe constante, în lipsa prevederilor comunitare, litigiile privind recuperarea sumelor plătite în mod necuvenit în temeiul dreptului comunitar trebuie să fie soluționate de instanțele naționale prin aplicarea dreptului intern, sub rezerva limitelor impuse de dreptul comunitar, în sensul că modalitățile procedurale prevăzute în dreptul intern nu pot avea ca efect să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă recuperarea ajutorului nedatorat și că legislația națională trebuie aplicată în mod nediscriminatoriu în raport cu procedurile aplicabile pentru soluționarea cauzelor de drept intern de același fel [5].

28. În al doilea rând, principiul securității juridice constituie o parte a dreptului comunitar. Facem trimitere în acest sens la hotărârea Huber [6]. În această cauză, care privea un program de ajutor național finanțat parțial de Comunitate în contextul politicii agricole comune, Curtea s-a pronunțat în sensul că dreptul comunitar nu se opune aplicării principiului securității juridice în sensul împiedicării restituirii sumelor plătite necuvenit, dat fiind că acest principiu face parte din ordinea juridică comunitară.

29. În al treilea rând, în temeiul dreptului comunitar, principiul securității juridice, care este un principiu fundamental, impune ca o reglementare să permită celor interesați să cunoască cu exactitate întinderea obligațiilor care le sunt impuse [7].

30. După cum am arătat, aplicarea dreptului național nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă recuperarea ajutorului nedatorat. În plus, acesta trebuie aplicat fără discriminare în comparație cu procedurile aplicabile pentru soluționarea cauzelor de drept intern de același fel. Acest principiu implică luarea în considerare și a interesului Comunității [8].

31. În opinia noastră, concluzia la care a ajuns instanța de trimitere, și anume că, în dreptul olandez, principiul securității juridice se opune ca secretarul de stat să invoce condiția privind termenul împotriva ROM-projecten, deoarece beneficiarul nu fusese

5 — Hotărârea din 21 septembrie 1983, Deutsche Milchkontor și alții (cauzele conexate 205/82-215/82, Rec., p. 2633, punctul 19).

6 — Hotărârea din 19 septembrie 2002 (C-336/00, Rec., p. I-7699, punctul 56 și jurisprudența citată).

7 — A se vedea, de exemplu, hotărârea din 1 octombrie 1998, Regatul Unit/Comisia (C-209/96, Rec., p. I-5655, punctul 35).

8 — A se vedea hotărârea Deutsche Milchkontor și alții, citată la nota de subsol 5, punctul 32.

informat cu privire la această condiție și, mai mult, nu se putea aștepta în mod rezonabil ca beneficiarul să verifice cuprinsul Deciziei C (95) 1753 în orice alt mod, nu încalcă nici principiul efectivității și nici principiul echivalenței.

32. Întrucât beneficiarul nu avea cunoștință de dispoziția în cauză, iar această necunoaștere nu îi poate fi imputată, dreptul comunitar nu se opune aplicării principiului securității juridice.

33. În sfârșit, am dori să remarcăm faptul că există posibilitatea ca, în cazul în care neregula este imputabilă unui stat membru, statul membru respectiv să răspundă financiar pentru sumele nerecuperate.

V — Concluzie

34. Pentru aceste motive, apreciem că la întrebările adresate de College van Beroep voor het bedrijfsleven Curtea ar trebui să răspundă astfel:

„Dreptul comunitar nu se opune ca un stat membru să aplice principiul securității juridice pentru a renunța la recuperarea unui ajutor pe motivul încălcării unei dispoziții atunci când beneficiarul subvenției nu a avut cunoștință de această dispoziție, iar această necunoaștere nu îi poate fi imputată."