CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 14 ianuarie 2016 [1]

Cauzele conexate C-260/14 și C-261/14

Județul Neamț (C-260/14),
Județul Bacău (C-261/14)
împotriva
Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

[cereri de decizie preliminară formulate de Curtea de Apel Bacău (România)]

„Trimitere preliminară — Protecția intereselor financiare ale Uniunii — Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 — Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) — Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 — Atribuirea de către beneficiarul fondurilor, în calitate de autoritate contractantă, a unui contract care are ca obiect realizarea acțiunii subvenționate — Noțiunile «abatere» și/sau «neregularitate» — Domeniul de aplicare al criteriului referitor la «încălcarea dreptului Uniunii» — Criterii de selecție reținute în procedura de cerere de oferte care contravin legislației naționale — Natura corecțiilor financiare adoptate de statele membre — Măsuri sau sancțiuni administrative”

1. Nerespectarea, de către o autoritate contractantă care beneficiază de o subvenție din fonduri structurale, a normelor naționale privind atribuirea unui contract de achiziție publică, cu ocazia atribuirii contractului care are ca obiect realizarea acțiunii subvenționate, constituie o „abatere” în sensul Regulamentului (CE, Euratom) nr. 2988/95 [2], respectiv o „neregularitate” în sensul Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 [3]?

2. După caz, corecțiile financiare aplicate de statele membre pentru a retrage avantajul obținut în mod necuvenit sunt măsuri administrative sau sunt sancțiuni administrative în accepțiunea acestor regulamente?

3. Acestea sunt, în esență, întrebările formulate de Curtea de Apel Bacău în prezentele cauze.

4. Aceste întrebări au fost formulate în cadrul unor litigii între Județul Neamț (cauza C-260/14), respectiv Județul Bacău (cauza C-261/14), care sunt beneficiarii unei subvenții acordate din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, autoritatea însărcinată cu administrarea și controlul la nivel regional a utilizării acestei subvenții. Astfel, acesta din urmă a considerat că Județul Neamț și Județul Bacău nu au respectat dispozițiile naționale privind achizițiile publice cu ocazia atribuirii unor contracte de servicii care au ca obiect realizarea

1 — Limba originală: franceza.

2 — Regulamentul Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166).

3 — Regulamentul Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64).

acțiunii subvenționate și, în consecință, a decis retragerea și recuperarea a 5 % din asistența financiară acordată. Județul Neamț și Județul Bacău au contestat, prin urmare, legalitatea acestor corecții financiare, amintind că, în sensul Regulamentelor nr. 2988/95 și nr. 1083/2006, „abaterea”, respectiv „neregularitatea” desemnează, în special, încălcarea unei dispoziții de drept al Uniunii.

5. În cauzele principale, instanța de trimitere ridică problema dacă, ținând seama de dispozițiile articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 și ale articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, simpla nerespectare a normelor naționale de către beneficiarul unei subvenții din fondurile structurale care acționează în calitate de autoritate contractantă poate să constituie o abatere sau o neregularitate și să atragă adoptarea unor corecții financiare.

6. În prezentele concluzii, vom expune motivele pentru care abaterea sau neregularitatea în legătură cu o operațiune cofinanțată din fondurile structurale nu poate, în opinia noastră, să se limiteze la încălcarea dreptului Uniunii *stricto sensu*.

7. Protecția intereselor financiare ale Uniunii și garantarea eficienței programelor operaționale [4] prin utilizarea legală și regulamentară a fondurilor structurale sunt obiective care nu pot fi atinse în mod efectiv decât dacă subvențiile sunt acordate pentru operațiuni și cheltuieli a căror legalitate nu poate fi contestată, atât în raport cu dreptul Uniunii, cât și în raport cu dreptul național.

8. Prin urmare, vom propune Curții să declare că nerespectarea, de către o autoritate contractantă care beneficiază de o subvenție acordată din fondurile structurale, a normelor naționale privind atribuirea contractelor de achiziții publice, cu ocazia atribuirii contractului care are ca obiect realizarea acțiunii subvenționate, poate să constituie o „neregularitate” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, în măsura în care acest act are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare.

9. Vom arăta, în această privință, că o astfel de interpretare nu face decât să anticipeze modificările introduse în cadrul noii reglementări privind fondurile structurale.

10. În ceea ce privește natura corecțiilor financiare pe care statele membre sunt ținute să le adopte în temeiul articolului 98 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1083/2006, vom face trimitere la jurisprudența constantă a Curții, potrivit căreia obligația de a restitui un avantaj primit în mod nejustificat prin intermediul unei practici nelegale nu constituie o sancțiune.

I – **Dreptul Uniunii**

A – *Protecția intereselor financiare ale Uniunii*

11. Al doilea-al cincilea considerent ale Regulamentului nr. 2988/95 au următorul cuprins:

„întrucât mai mult de jumătate din cheltuielile Comunității sunt plătite beneficiarilor prin intermediul statelor membre;

întrucât normele metodologice privind gestiunea [financiară] descentralizată și monitorizarea modului în care acestea sunt aplicate fac obiectul unor dispoziții detaliate diferite în funcție de politicile comunitare respective; întrucât trebuie combătute în toate domeniile acțiunile de natură să afecteze interesele financiare ale Comunităților;

4 — Un „program operațional” este, în sensul articolului 2 punctul 1 din Regulamentul nr. 1083/2006, „un document prezentat de un stat membru și adoptat de Comisie care definește o strategie de dezvoltare în conformitate cu un ansamblu coerent de priorități, pentru a cărui realizare se face apel la un fond sau în cadrul obiectivului de convergență, la Fondul de coeziune și la FEDER”.

întrucât eficiența combaterii fraudei care afectează interesele financiare ale Comunităților impune adoptarea unui cadru legal comun tuturor domeniilor ce fac obiectul politicilor comunitare;

întrucât, în conformitate cu prezentul regulament, normele sectoriale conțin dispoziții cu privire la abateri, precum și la măsurile și sancțiunile administrative pentru sancționarea acestora;”.

12. În titlul I, intitulat „Principii generale”, articolul 1 din acest regulament prevede:

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

(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.”

13. Articolul 2 din regulamentul menționat precizează normele aplicabile adoptării de măsuri și de sancțiuni administrative. Acesta precizează următoarele:

„(1) Controalele, măsurile și sancțiunile administrative se introduc în măsura în care acest lucru este necesar pentru a asigura aplicarea corespunzătoare a dreptului comunitar. Acestea trebuie să fie eficace, proporționale și convingătoare, astfel încât să ofere o protecție adecvată a intereselor financiare ale Comunităților.

(2) Nicio sancțiune administrativă nu poate fi impusă în absența unor dispoziții în acest sens prevăzute într-un act comunitar emis anterior abaterii respective. În cazul modificării ulterioare a dispozițiilor care impun sancțiuni administrative și care sunt incluse în normele comunitare, se aplică retroactiv dispozițiile mai favorabile.

(3) Dreptul comunitar stabilește natura și domeniul de aplicare al măsurilor și sancțiunilor administrative necesare pentru o corectă aplicare a normelor în cauză, ținând cont de natura și de gravitatea abaterii, de avantajul acordat sau primit și de gradul de răspundere.

[…]”

14. În titlul II, intitulat „Măsuri și sancțiuni administrative”, articolul 4 din Regulamentul nr. 2988/95 precizează normele aplicabile măsurilor administrative, după cum urmează:

„(1) 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;

— prin pierderea totală sau parțială a garanției constituite în sprijinul cererii de a beneficia de un avantaj acordat sau în momentul primirii unui avans.

(2) Aplicarea măsurilor menționate la alineatul (1) se limitează la retragerea avantajului obținut, la care se adaugă, dacă acest lucru este prevăzut, dobânda care poate fi calculată pe bază forfetară.

(3) Actele despre care se stabilește că au drept scop obținerea unui avantaj care contravine obiectivelor dreptului comunitar aplicabil în situația în cauză, prin crearea în mod artificial a condițiilor necesare pentru obținerea avantajului, au drept consecință, după caz, fie neacordarea avantajului respectiv, fie retragerea acestuia.

(4) Măsurile prevăzute în acest articol nu sunt considerate sancțiuni.”

15. Articolul 5 din acest regulament, care prevede, la rândul său, normele aplicabile sancțiunilor administrative, are următorul cuprins:

„(1) Abaterile intenționate sau cele săvârșite din neglijență pot să atragă următoarele sancțiuni administrative:

(a) plata unei amenzi administrative;

(b) plata unei sume mai mari decât sumele primite nejustificat sau sustrase, la care se adaugă dobânda, dacă este cazul; […]

(c) retragerea totală sau parțială a unui avantaj acordat prin norme comunitare […]

[…]”

B – *Normele aplicabile operațiunilor cofinanțate din fondurile structurale*

16. FEDR constituie unul dintre fondurile structurale instituite de Comisia Europeană în vederea consolidării coeziunii economice, sociale și teritoriale în Uniune, în conformitate cu obiectivul prevăzut la articolul 174 TFUE. În esență, acest fond contribuie la reducerea disparităților economice, sociale și teritoriale apărute în special în regiunile cu întârzieri de dezvoltare, în cele aflate în curs de reconversie economică și în cele care se confruntă cu dificultăți structurale, prin cofinanțarea, în special, a investițiilor naționale în întreprinderi și în infrastructuri din domeniul cercetării și al inovației, al mediului, al energiei și al transporturilor, precum și al serviciilor din sectorul sănătății și al educației.

17. La fel ca predecesorul său – Regulamentul (CE) nr. 1260/1999[5] –, Regulamentul nr. 1083/2006 stabilește ansamblul de norme și de proceduri aplicabile intervenției din FEDR, din Fondul social european (FSE) și din Fondul de coeziune.

18. Fondurile structurale beneficiază de o gestionare partajată, statele membre și Comisia fiind responsabile pentru gestionarea și controlul finanțărilor. Cu toate acestea, obligația de a pune în aplicare și de a controla operațiunile desfășurate în cadrul programelor operaționale, precum și de a monitoriza și de a corecta neregularitățile le revine în primul rând statelor membre.

19. La articolul 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, legiuitorul Uniunii definește noțiunea „neregularitate” drept „orice încălcare a unei dispoziții a dreptului comunitar care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general”.

20. La articolele 60 și 61 din acest regulament, legiuitorul Uniunii stabilește principiile aplicabile sistemelor naționale de gestionare și de control.

5 — Regulamentul Consiliului din 21 iunie 1999 de stabilire a dispozițiilor generale privind fondurile structurale (JO L 161, p. 1).

21. Acesta precizează în continuare, la articolul 98 din regulamentul menționat, normele aplicabile corecțiilor financiare adoptate de statele membre. Alineatul (2) primul paragraf al acestui articol prevede următoarele:

„Statele membre procedează la corecțiile financiare necesare pentru neregularitățile individuale sau sistemice constatate în operațiunile sau în programele operaționale. Corecțiile la care procedează statele membre constau în anularea totală sau parțială a participării publice pentru programul operațional. Statele membre țin seama de natura și de gravitatea neregularităților și a pierderii financiare care rezultă pentru fonduri."

22. Normele de punere în aplicare a Regulamentului nr. 1083/2006 au fost stabilite în Regulamentul (CE) nr. 1828/2006[6].

23. Regulamentul nr. 1083/2006 a fost abrogat, cu efect de la 1 ianuarie 2014, prin Regulamentul (UE) nr. 1303/2013[7], pe care îl vom examina în mod succint înainte de a ne încheia analiza.

II – **Litigiile principale și întrebările preliminare**

24. La 12 iulie 2007, Comisia a aprobat, pentru perioada 2007-2013, Programul Operațional Regional pentru România în cadrul FEDR. Bugetul total al acestui program este de aproximativ 4,38 miliarde de euro, iar valoarea subvenției comunitare se ridică la 3,7 miliarde de euro[8].

25. Rezultă din înscrisurile din dosarul național[9] că nivelul cofinanțării din FEDR în cadrul Programului Operațional Regional se ridică la 84 % (3 726 021 762 de euro). În prezentele cauze, finanțarea respectivă este menită să contribuie la realizarea axei prioritare nr. 3 a acestui program (657 530 000 de euro), care vizează în special îmbunătățirea infrastructurilor din domeniul sănătății și al educației, în vederea asigurării unui acces mai bun al populației la serviciile publice esențiale.

26. Județul Neamț (cauza C-260/14) și județul Bacău (cauza C-261/14) au încheiat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, în calitate de autoritate de gestionare a Programului Operațional Regional, un contract de finanțare pentru realizarea a două operațiuni.

27. În cadrul cauzei C-260/14, contractul de finanțare vizează reabilitarea, extinderea și modernizarea unui centru școlar. Județul Neamț, beneficiarul finanțării, acționând ca autoritate contractantă, a inițiat o procedură de cerere de oferte în vederea atribuirii unui contract de achiziții publice de servicii de audit în valoare estimativă de 20 264,18 euro, procedură în urma căreia s-a încheiat un contract de prestare de servicii de audit în valoare de 19 410,12 euro.

6 — Regulamentul Comisiei din 8 decembrie 2006 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul European de Dezvoltare Regională (JO L 371, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 3, p. 17, și rectificarea publicată în JO 2007, L 45, p. 3), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 846/2009 al Comisiei din 1 septembrie 2009 (JO L 250, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul nr. 1828/2006").

7 — Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, p. 320).

8 — Informațiile privind programul în cauză sunt incluse în dosarul național și sunt disponibile pe site-ul internet al Comisiei (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2007-2013/romania/operational-programme-regional-operational-programme?countryCode=RO&regionId= 389) și, în limba română, la adresa de internet: http://www.inforegio.ro/en/regio-2007-2014-en/documente-de-programare.html

9 — A se vedea în special documentul Consiliului Județean Neamț intitulat „Achiziție publică de servicii – Achiziționarea serviciilor de audit în cadrul proiectului: «Reabilitarea, extinderea și modernizarea Centrului Școlar pentru Educație Incluzivă Roman»", mai 2011, punctul 1.1. Acest document este inclus în dosarul național. A se vedea de asemenea, în ceea ce privește punerea în aplicare a axei prioritare nr. 3 a Programului Operațional Regional 2007-2013, secțiunea I.4 din Ghidul solicitantului, disponibil în limba română la adresa de internet http://www.inforegio.ro/ro/axa-3.html, la linkul „Domeniul major de intervenție 3.1".

28. Rezultă din elementele puse la dispoziția Curții că, în cadrul acestei proceduri, Județul Neamț a impus anumite condiții referitoare la capacitatea profesională a ofertanților, condiții pe care Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice le-a considerat nelegale în raport cu dreptul național.

29. Astfel, atribuirea contractului de achiziții în cauză a fost condiționată, pe de o parte, de prezentarea de către ofertant a unui contract încheiat în ultimii trei ani având același obiect cu contractul care făcea obiectul procedurii de achiziții publice în cauză și, pe de altă parte, de existența, în cadrul personalului ofertantului, a unui manager al sistemelor de management al calității în domeniul construcțiilor.

30. Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice a considerat că prima condiție contravenea principiului liberei concurențe, apreciind că orice operator economic trebuia să fie autorizat să participe la procedura de atribuire în domeniul specific al contractului, fără ca autoritatea contractantă, care acționa în calitate de autoritate beneficiară a finanțării în cauză, să utilizeze sursa de finanțare drept criteriu de eligibilitate. În ceea ce privește a doua condiție, ministerul în cauză a considerat că este lipsită de relevanță în raport cu natura contractului de achiziție. În aceste împrejurări, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice a adoptat o corecție financiară în cuantum de 5 % din valoarea contractului în cauză.

31. În cadrul cauzei C-261/14, contractul de finanțare viza reabilitarea unui drum județean. Județul Bacău a inițiat o procedură de cerere de oferte în vederea atribuirii unui contract de achiziții publice de lucrări în valoare de 2 820 515 euro, procedură în urma căreia s-a încheiat, la 17 septembrie 2009, un contract de executare de lucrări.

32. Rezultă din elementele puse la dispoziția Curții că, în cadrul acestei proceduri, Județul Bacău a recurs la specificații tehnice inadecvate, care au fost, la rândul lor, considerate contrare legislației naționale. În aceste condiții, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice a adoptat de asemenea o corecție financiară în cuantum de 5 % din valoarea contractului în cauză.

33. Județul Neamț și Județul Bacău au formulat, în consecință, acțiuni împotriva acestor decizii de aplicare a unor corecții financiare. În cadrul acestor litigii, instanței de trimitere i se solicită să se pronunțe asupra existenței unei „abateri” în sensul Regulamentului nr. 2988/95, respectiv a unei „neregularități” în sensul Regulamentului nr. 1083/2006, și, după caz, asupra naturii corecțiilor financiare adoptate de autoritatea de gestionare.

34. Având îndoieli în privința interpretării acestor regulamente, Curtea de Apel Bacău a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare [10]:

„1) Dacă nerespectarea, de către o autoritate contractantă care beneficiază de o subvenție din fonduri structurale, a normelor privind atribuirea unui contract de achiziție publică având o valoare estimată sub valoarea prag prevăzută de articolul 7 litera (a) din Directiva 2004/18/CE[[11]], cu ocazia atribuirii contractului care are ca obiect realizarea acțiunii subvenționate, constituie o «abatere» în sensul articolului 1 din Regulamentul nr. 2988/1995, respectiv o «neregularitate» în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006?

2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este afirmativ, să se stabilească dacă articolul 98 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 1083/2006 trebuie interpretat în sensul că corecțiile financiare ale statelor membre, în cazul în care acestea au fost aplicate cheltuielilor cofinanțate din

10 — Cu excepția primei întrebări, formulată doar în cadrul cauzei C-260/14, instanța de trimitere adresează întrebări identice în cele două cauze.

11 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116).

fondurile structurale, pentru nerespectarea normelor în materia achizițiilor publice, sunt măsuri administrative în accepțiunea articolului 4 din Regulamentul nr. 2988/1995 sau sunt sancțiuni administrative în accepțiunea articolului 5 alineatul (1) litera (c) din același regulament?

3) În cazul în care răspunsul la a doua întrebare este în sensul că corecțiile financiare ale statelor membre sunt sancțiuni administrative, devine incident principiul aplicării retroactive a sancțiunii mai puțin severe prevăzut de articolul 2 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95?

4) [În cazul în care răspunsul la a doua întrebare este în sensul că corecțiile financiare ale statelor membre sunt sancțiuni administrative[12]], pentru situația în care corecțiile financiare au fost aplicate cheltuielilor cofinanțate din fondurile structurale pentru nerespectarea normelor în materia achizițiilor publice, articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/1995 coroborat cu articolul 98 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 1083/2006, având în vedere principiile securității juridice și încrederii legitime, se opune ca un stat membru să aplice corecții financiare reglementate printr-un act normativ intern intrat în vigoare ulterior momentului la care se pretinde că a avut loc încălcarea normelor în materia achizițiilor publice?”

35. Părțile din litigiile principale, guvernele român, maghiar și olandez, precum și Comisia au depus observații scrise.

III – **Analiza noastră**

A – *Cu privire la prima întrebare, referitoare la calificarea drept „abatere”, respectiv „neregularitate” a încălcărilor în cauză*

36. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă nerespectarea, de către o autoritate contractantă care beneficiază de o subvenție din fonduri structurale a legislației naționale, cu ocazia atribuirii unui contract de achiziții publice având ca obiect realizarea unei operațiuni cofinanțate din fondurile structurale, constituie o „abatere” în sensul articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95, respectiv o „neregularitate” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006.

37. Astfel, amintim că, potrivit articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95, „[c]onstituie 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”.

38. Definiția neregularității reținută de Regulamentul nr. 1083/2006 este cea rezultată din dispozițiile articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95. Termenii sunt aproape identici, întrucât, conform articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, „neregularitatea” desemnează „orice încălcare a unei dispoziții a dreptului comunitar care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general”.

12 — Semnalăm că, deși această mențiune lipsește din cuprinsul celei de a patra întrebări formulate în cadrul cauzei C-260/14, ea figurează în mod explicit în cuprinsul aceleiași întrebări formulate în cadrul cauzei C-261/14. Pe de altă parte, această mențiune este pe deplin coerentă cu fondul întrebării.

39. Pentru a răspunde la întrebarea adresată de instanța de trimitere, trebuie mai întâi să se determine care dintre aceste două regulamente este aplicabil, în funcție de aspectul dacă definiția abaterii sau a neregularității reținută de legiuitorul Uniunii se integrează într-un ansamblu de norme și de principii specifice materiei acoperite de regulamentul în cauză.

1. Cu privire la regulamentul aplicabil

40. Actele în cauză trebuie abordate din perspectiva normelor privind protecția intereselor financiare ale Uniunii sau a dispozițiilor generale privind fondurile structurale?

41. Cu privire la acest aspect, există o jurisprudență consacrată a Curții.

42. Actele în cauză trebuie interpretate în temeiul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, care constituie, spre deosebire de Regulamentul nr. 2988/95, o normă sectorială.

43. Astfel, în Hotărârea Somvao [13], Curtea a avut grijă să facă trimitere la articolul 1 alineatul (1) și la al treilea-al cincilea considerent ale Regulamentului nr. 2988/95 pentru a concluziona că acest text introduce o reglementare generală privind controalele și sancțiunile menite să protejeze interesele financiare ale Uniunii împotriva abaterilor prin instituirea unui cadru legal comun tuturor domeniilor ce fac obiectul politicilor comunitare [14].

44. Astfel, Regulamentul nr. 2988/95 stabilește o serie de principii care vor trebui respectate, în continuare, în cadrul elaborării normelor sectoriale. După cum reiese din cuprinsul articolului 2 alineatul (3), precum și din al treilea, al cincilea și al optulea considerent ale acestui regulament, în cadrul normelor sectoriale instituite de legiuitorul Uniunii în funcție de politicile comunitare respective se stabilesc normele de gestionare descentralizată a bugetului, regulile și principiile aplicabile sistemelor naționale de gestionare și de control, dispozițiile cu privire la abateri, precum și măsurile și sancțiunile administrative.

45. Prin urmare, autoritățile naționale competente trebuie să se raporteze la dispozițiile sectoriale pentru a determina dacă un anumit comportament constituie o „abatere” și în temeiul acelorași dispoziții trebuie să procedeze, dacă este cazul, la recuperarea fondurilor folosite necorespunzător [15].

46. Acesta este obiectul Regulamentului nr. 1083/2006.

47. Astfel cum reiese din articolul 1 al patrulea paragraf din regulamentul menționat, acesta stabilește principiile aplicabile utilizării fondurilor structurale, în special normele de parteneriat, de programare și de evaluare, precizând obligațiile care le revin statelor membre în ceea ce privește controlul operațiunilor și instituind principiile aplicabile detectării și corectării neregularităților.

48. Definiția noțiunii „abatere” prevăzută de articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 a fost adaptată pentru motive de coerență și claritate juridică în ceea ce privește funcționarea principiilor proprii politicilor structurale [16].

13 — C-599/13, EU:C:2014:2462.

14 — Punctele 32 și 33, precum și jurisprudența citată.

15 — Punctul 37 și jurisprudența citată.

16 — A se vedea, în această privință, nota de subsol 1 din documentul Comisiei intitulat „Orientări pentru determinarea corecțiilor financiare care trebuie aplicate cheltuielilor cofinanțate din fondurile structurale și fondurile de coeziune în cazul nerespectării normelor în materie de contracte de achiziții publice” (COCOF 07/0037/03).

49. Având în vedere aceste elemente și în special jurisprudența constantă a Curții, aspectul dacă practicile care fac obiectul litigiilor principale constituie neregularități trebuie apreciat în raport cu dispozițiile articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, care, spre deosebire de Regulamentul nr. 2988/95, constituie un regulament sectorial.

50. O interpretare diferită ar avea ca efect, în opinia noastră, lipsirea Regulamentului nr. 1083/2006 de efectul său util și ar aduce prejudicii utilizării corespunzătoare a fondurilor structurale.

51. În acest stadiu, trebuie să se verifice dacă aceste practici pot să constituie „neregularități” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006.

2. Conținutul noțiunii „neregularitate” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006

52. Amintim că, potrivit articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, „neregularitatea” înseamnă orice încălcare a unei dispoziții a dreptului Uniunii care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general.

53. Prin urmare, legiuitorul Uniunii definește prin acești termeni împrejurările în care o încălcare a legislației aplicabile este susceptibilă să determine statele membre sau Comisia să procedeze la corecțiile financiare prevăzute la articolele 98-100 din Regulamentul nr. 1083/2006.

54. În prezentele cauze, se pune întrebarea dacă actele în cauză care nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/18 sunt totuși susceptibile de a fi asociate unei încălcări a dreptului Uniunii.

55. Este cert că acțiunile finanțate din bugetul Uniunii trebuie să fie derulate în deplină conformitate cu dreptul Uniunii.

56. Principiul compatibilității cu dreptul Uniunii a unei operațiuni finanțate din fondurile structurale este un principiu fundamental care reglementează eligibilitatea operațiunii în cauză pentru o finanțare europeană.

57. Acest principiu este enunțat de Regulamentul nr. 1083/2006 la articolul 9 alineatul (5), care este inclus în titlul I din acest regulament, intitulat „Obiective și norme generale de intervenție”. În conformitate cu această dispoziție, „[o]perațiunile finanțate din fonduri [structurale] sunt în conformitate cu dispozițiile tratatului și din actele adoptate în temeiul acestuia”.

58. Principiul în cauză figurează și în considerentul (22) al regulamentului menționat. El este retranscris la articolul 11 din convenția tip de atribuire a unei subvenții din FEDR[17] și, în măsura în care constituie un element esențial al unei cereri de subvenție, în toate ghidurile de informare destinate promotorilor de proiecte[18], precum și în toate convențiile de finanțare încheiate cu beneficiarii fondurilor.

17 — Articolul 11 din această convenție evocă neregularitățile care pot conduce la o restituire parțială sau totală a subvenției în urma controlului și printre acestea figurează încălcarea obligațiilor europene.

18 — A se vedea, în special, ghidul de informare inclus în dosarul unei cereri pentru subvenție din FEDR disponibil pe site-ul internet al regiunii Centre (Franța), la următoarea adresă: http://www.europe-centre.eu/fr/53/PO_FEDER_Centre.html

59. În cadrul litigiilor principale, principiul compatibilității cu dreptul Uniunii a unei operațiuni finanțate din fondurile structurale figurează în ghidul redactat de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor în ceea ce privește punerea în aplicare a axei prioritare nr. 3 a Programului Operațional Regional 2007-2013 și reiese din criteriile de eligibilitate pentru finanțare [19].

60. În conformitate cu acest principiu, fiecare operațiune care face obiectul unei finanțări din fondurile structurale și, așadar, fiecare cheltuială aferentă trebuie să fie conforme cu legislația Uniunii și compatibile cu politicile și cu acțiunile legiuitorului Uniunii.

61. Astfel, în cazul în care, în cadrul realizării unei operațiuni cofinanțate din fondurile structurale, beneficiarul acestei finanțări care acționează în calitate de autoritate contractantă nu respectă normele privind atribuirea contractelor de achiziții publice prevăzute de Directiva 2004/18 și pe care este ținut să le respecte, acest comportament poate să constituie o „neregularitate” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, întrucât nu respectă o normă a dreptului Uniunii.

62. Or, ce se întâmplă atunci când, în împrejurări precum cele în discuție în litigiile principale, valoarea contractelor se situează sub pragurile definite la articolul 7 din Directiva 2004/18 [20], astfel încât atribuirea respectivelor contracte nu intră sub incidența normelor și a principiilor stabilite de acest text?

63. Neglijențele, încălcările sau abuzurile de care s-ar face vinovat beneficiarul subvenției din fondurile structurale pot să evite calificarea drept „neregularități” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 pentru motivul că aceste comportamente nu ar constitui încălcări ale unei dispoziții a dreptului Uniunii?

64. Considerăm că răspunsul este negativ. Astfel de nerespectări trebuie să poată fi încadrate în conținutul noțiunii de neregularitate.

65. În primul rând, deși este adevărat că, în cauzele principale, având în vedere valoarea contractelor, beneficiarii subvenției în calitatea lor de autoritate contractantă nu erau ținuți să respecte normele prevăzute de Directiva 2004/18, totuși, precum orice act al statului prin care se stabilesc condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o prestare de activități economice, atribuirea acestor contracte trebuie să respecte principiile consacrate de Tratatul FUE și să fie supusă cerințelor care decurg de aici, astfel cum au fost precizate de jurisprudența Curții.

66. În considerentul (2) al Directivei 2004/18, legiuitorul Uniunii a avut grijă să precizeze că, indiferent de valoarea contractelor încheiate în statele membre în numele statului, al colectivităților teritoriale și al altor organisme de drept public, procedura de atribuire trebuie să respecte principiile prevăzute de Tratatul FUE, în special principiul liberei circulații a mărfurilor, principiul libertății de stabilire și principiul libertății de a presta servicii, precum și principiile care decurg din acestea, precum egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența.

19 — A se vedea al doilea document care figurează la nota de subsol 9, secțiunea I.5, la criterii de eligibilitate (Cheltuieli eligibile), p. 8, și secțiunea II, p. 13. A se vedea, de asemenea, adresa de internet menționată la nota de subsol 8 (p. 155 din document).

20 — În temeiul articolului 7 literele (a) și (c) din directiva în cauză, aceasta se aplică, pe de o parte, contractelor de achiziții publice de bunuri și de servicii a căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată (TVA), este egală sau mai mare de 162 000 de euro și, pe de altă parte, contractelor de achiziții publice de lucrări a căror valoare estimată, fără TVA, este egală sau mai mare de 6 242 000 de euro.

67. Astfel cum a reamintit Curtea și în cadrul Hotărârii Impresa Edilux și SICEF [21], această obligație este aplicabilă în cazul atribuirii de contracte de achiziții publice care prezintă un „interes transfrontalier cert” [22], adică pot fi de interes pentru operatori economici cu sediul în alte state membre.

68. Existența unui interes transfrontalier cert este determinată pe baza unor criterii obiective precum importanța economică a contractului, locul de executare a acestuia sau caracteristicile sale tehnice [23].

69. În prezentele cauze, revine, așadar, instanței de trimitere sarcina să procedeze la o apreciere nuanțată a tuturor elementelor relevante de care dispune pentru a stabili dacă contractele în cauză prezintă un astfel de interes [24].

70. În opinia noastră și având în vedere cele câteva elemente de care dispunem, este puțin probabil ca atribuirea contractului în cauză de către Județul Neamț (cauza C-260/14) să fi prezentat interes pentru întreprinderi care au sediul în alte state membre, ținând seama de miza economică redusă a contractului și de locul de executare a acestuia. Astfel, localitatea Piatra Neamț (România) se află la o distanță de 433 km de frontiera bulgară și valoarea contractului se ridica la 19 410 euro.

71. În schimb, punctul nostru de vedere este mai nuanțat în privința contractului atribuit de Județul Bacău (cauza C-261/14). Astfel, deși localitatea Bacău este situată la circa 370 km de frontiera bulgară, nu este mai puțin adevărat că valoarea contractului se ridica la 2 820 515 euro. Or, această cifră nu este nicidecum neglijabilă. Prin urmare, nu este exclus ca anumite întreprinderi cu sediul în Bulgaria, în special, să își fi manifestat interesul.

72. În ipoteza în care instanța de trimitere ar trebui să considere că unul sau celălalt dintre aceste contracte ar fi putut prezenta interes pentru anumite întreprinderi cu sediul în alte state membre, nerespectările în cauză pot, așadar, să constituie o „neregularitate” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, întrucât constituie o încălcare a principiilor prevăzute de Tratatul FUE. Cu toate acestea, revine instanței de trimitere sarcina să verifice dacă aceste acte au adus într-adevăr un prejudiciu bugetului general al Uniunii prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare.

73. În al doilea rând, nu trebuie să se ignore faptul că, indiferent de natura încălcării, nelegalitatea este comisă în cadrul unei operațiuni care beneficiază de o finanțare europeană. Or, având în vedere această finanțare, atât operațiunea, cât și ansamblul normelor din dreptul național care i se aplică trebuie să intre în mod necesar în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

74. În consecință, considerăm că criteriul derivat din încălcarea dreptului Uniunii trebuie să fie interpretat în sens larg, astfel încât să includă încălcările dreptului Uniunii *stricto sensu*, precum și nerespectările dispozițiilor legislative naționale de punere în aplicare a dreptul Uniunii.

75. De altfel, obiectivele și economia Regulamentului nr. 1083/2006 pledează în favoarea unei astfel de interpretări.

21 — C-425/14, EU:C:2015:721.

22 — Punctul 21 și jurisprudența citată. Această jurisprudență este evocată de Comisie la punctul 1.3 din Comunicarea interpretativă privind legislația comunitară aplicabilă procedurilor de atribuire a contractelor nesupuse sau parțial supuse dispozițiilor directivelor privind achizițiile publice (JO 2006, C 179, p. 2), precum și la p. 11 din Orientările pentru determinarea corecțiilor financiare care trebuie aplicate cheltuielilor cofinanțate din fondurile structurale și fondurile de coeziune în cazul nerespectării normelor în materie de contracte de achiziții publice, sus-menționate.

23 — Hotărârile Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții (C-159/11, EU:C:2012:817, punctul 23 și jurisprudența citată), precum și Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 29 și jurisprudența citată).

24 — Hotărârea Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 30 și jurisprudența citată).

76. Întrucât angajează finanțele Uniunii, FEDR se întemeiază, în primul rând, pe principiul bunei gestiuni financiare, care prevede utilizarea creditelor bugetare în conformitate cu principiile economiei, eficienței și eficacității.

77. Acest principiu, aplicabil tuturor domeniilor bugetare administrate prin gestionare partajată, este consacrat la articolul 317 TFUE [25] și este recunoscut de o jurisprudență constantă [26]. Este unul dintre principiile de bază pe care se întemeiază Regulamentul nr. 2988/95, iar domeniul său de aplicare a fost definit în capitolul 7 din titlul II din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene [27], în special la articolul 27 din acesta.

78. În conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, normele stabilite în cadrul Regulamentului nr. 1083/2006 au drept obiectiv să garanteze că fondurile structurale sunt utilizate eficient și regulamentar, astfel încât, pe de o parte, să protejeze interesele financiare ale Uniunii și, pe de altă parte, să asigure punerea în aplicare eficientă a programelor operaționale [28].

79. Or, un astfel de obiectiv nu poate fi atins decât dacă subvențiile acordate din fondurile structurale au drept obiect acte și cheltuieli a căror legalitate nu poate fi contestată nici în raport cu dreptul Uniunii, nici în raport cu dreptul național. Astfel, numai prin respectarea acestei condiții se poate garanta eficacitatea acțiunii fondurilor structurale, evitându-se ca acestea să finanțeze operațiuni frauduloase, care constituie uneori acte de favoritism sau de corupție.

80. Astfel, în cadrul procedurilor de cerere de ofertă în cauză, nu putem exclude posibilitatea ca, prin aplicarea unor criterii de selecție atât de restrictive, care încalcă dispozițiile naționale privind achizițiile publice, beneficiarii subvenției care acționau în calitate de autoritate contractantă să nu fi avut intenția de a exclude anumiți ofertanți din procedura de atribuire sau, dimpotrivă, de a-l favoriza pe unul dintre aceștia. Cu siguranță, aceste criterii au împiedicat – dacă nu chiar au descurajat – anumiți operatori economici să depună oferte pentru contractele în cauză și, în consecință, au redus în mod semnificativ numărul de operatori economici în măsură să realizeze contractele. În astfel de situații, deosebit de frecvente în ceea ce privește atribuirea contractelor de achiziții publice [29], criteriile de selecție în cauză sunt susceptibile să ofere un avantaj necuvenit unei întreprinderi anume, ceea ce contravine însuși scopului finanțării europene. În aceste împrejurări, nerespectarea legislației naționale constituie un act care poate afecta interesele financiare ale Uniunii în același mod în care un act încalcă normele dreptului Uniunii. Or, la punctul 45 din Hotărârea Baltlanta [30], Curtea a avut grijă să precizeze că bugetul general al Uniunii trebuie să fie protejat împotriva „oricărei acțiuni sau a oricărei omisiuni care i-ar putea cauza vreun prejudiciu”. Singura diferență ar consta, eventual, în gravitatea încălcării, în importanța implicațiilor financiare care decurg din aceasta și în cuantumul corecției financiare care urmează să fie adoptată.

25 — Conform articolului 317 primul paragraf TFUE, „Comisia, în cooperare cu statele membre, execută bugetul, în conformitate cu dispozițiile regulamentelor adoptate pentru punerea în aplicare a articolului 322, pe propria răspundere și în limita creditelor alocate, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Statele membre cooperează cu Comisia astfel încât creditele să fie folosite în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare”.

26 — A se vedea în special Hotărârea Irlanda/Comisia (C-199/03, EU:C:2005:548, punctul 25).

27 — JO L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198. Regulament astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1995/2006 al Consiliului din 13 decembrie 2006 (JO L 390, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 7, p. 137), denumit în continuare „Regulamentul nr. 1605/2002”.

28 — A se vedea în special considerentele (61) și (66) ale acestui regulament.

29 — A se vedea raportul întocmit de Curtea de Conturi a Uniunii Europene, intitulat „Utilizarea optimă a fondurilor UE: o analiză panoramică a riscurilor pentru gestiunea financiară a bugetului UE”, *Oficiul pentru publicații al Uniunii Europene*, 2014, în mod special p. 100, punctul 14.

30 — C-410/13, EU:C:2014:2134. În cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, Curtea trebuia să interpreteze noțiunea „neregularitate” în sensul articolului 38 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul nr. 1260/1999, care vizează controlul financiar pe care trebuie să îl instituie statele membre asupra intervențiilor din fondurile structurale (normele stabilite la această dispoziție figurează acum la articolele 60 și 61 din Regulamentul nr. 1083/2006).

81. În orice caz și în conformitate cu principiul *fraus omnia corrumpit*, încălcarea legislației naționale atrage după sine ineligibilitatea operațiunii în cauză pentru finanțare europeană.

82. În vederea protecției intereselor financiare ale Uniunii împotriva oricărei fraude și pentru a garanta realizarea deplină a obiectivelor urmărite de legiuitorul Uniunii în cadrul intervențiilor din fondurile structurale, încălcările legislației naționale săvârșite în cadrul unei operațiuni care beneficiază de o cofinanțare trebuie să fie sancționate în același mod în care se sancționează încălcarea normelor de drept al Uniunii și, în consecință, să poată fi calificate drept „neregularități” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006.

83. De altfel, în lumina acestor obiective a declarat Curtea, la punctul 48 din Hotărârea Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134), că noțiunea „neregularitate” se referă la „utilizarea nelegală a fondurilor Uniunii”. Or, utilizarea nelegală a fondurilor Uniunii poate decurge nu doar dintr-o nerespectare a normelor de drept al Uniunii, ci și dintr-o încălcare a dispozițiilor de drept național.

84. O interpretare largă și dinamică a criteriului derivat din încălcarea unei dispoziții de drept al Uniunii se impune și în ceea ce privește economia Regulamentului nr. 1083/2006 și în special sistemele naționale de gestionare și de control instituite de acesta.

85. Pentru a se asigura că fondurile structurale sunt utilizate în mod eficient și regulamentar, statele membre sunt ținute, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare [31], să instituie sisteme performante de gestionare și de control în măsură să garanteze că beneficiarul fondurilor și-a îndeplinit obligațiile care îi dau dreptul să obțină asistența financiară prevăzută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu dreptul național aplicabil [32].

86. Astfel, articolul 60 literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 1083/2006 precizează că autoritatea de gestionare este însărcinată, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, pe de o parte, să se asigure că operațiunile sunt „conforme, pe toată durata execuției lor, cu normele comunitare și interne aplicabile” și, pe de altă parte, să controleze dacă toate cheltuielile declarate de beneficiari sunt „în conformitate cu normele comunitare și interne”.

87. În același mod, articolul 61 litera (b) punctul (ii) din acest regulament precizează că autoritatea de certificare a unui program operațional este însărcinată să certifice că toate „cheltuielile declarate sunt conforme cu normele comunitare și interne aplicabile și au fost suportate pentru operațiunile selecționate pentru finanțare în conformitate cu criteriile aplicabile programului și [cu normele] comunitare și interne aplicabile”.

88. Aceleași obligații revin autorității de audit conform articolului 62 alineatul (1) din regulamentul în cauză coroborat cu articolul 16 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1828/2006.

89. Prin urmare, statele membre sunt ținute să retragă integral sau parțial finanțarea europeană dacă se constată nerespectări în aplicarea reglementării Uniunii sau a legislației naționale, compatibilitatea operațiunii cu dispozițiile comunitare și interne aplicabile reprezentând o condiție de eligibilitate a operațiunii pentru finanțare.

31 — A se vedea Hotărârea Italia/Comisia (T-308/05, EU:T:2007:382, punctul 109).

32 — A se vedea în această privință Hotărârea Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134), în care Curtea a făcut trimitere explicită la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 438/2001 al Comisiei din 2 martie 2001 de stabilire a normelor detaliate de aplicare a Regulamentului nr. 1260/1999 privind sistemele de gestionare și control pentru asistența acordată prin Fondurile Structurale (JO L 63, p. 21, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 39). Acest articol 4 preciza în mod foarte clar că sistemele de gestionare și de control aferente punerii în aplicare a unui program operațional trebuiau să includă proceduri prin care să se garanteze că serviciile cofinanțate respectă legislația internă și comunitară în vigoare privind, în special, eligibilitatea cheltuielilor subvenționate din fondurile structurale în cadrul asistenței în cauză și normele privind achizițiile publice. Întrucât Regulamentele nr. 1260/1999 și 438/2001 au fost abrogate prin Regulamentul nr. 1083/2006, aceste norme figurează acum la articolele 60 și 61 din acest din urmă regulament.

90. Corecțiile financiare pe care statele membre sunt ținute să le adopte conform articolului 98 din Regulamentul nr. 1083/2006 vizează, de altfel, să „restabilească o situație în care cheltuielile care fac obiectul unei cereri de cofinanțare din fondurile structurale sunt în totalitate legale și regulamentare, în conformitate cu normele și reglementările aplicabile la nivel național și la nivelul Uniunii” [33].

91. Astfel cum constatăm, controalele care cad în sarcina statelor membre au, prin urmare, drept obiectiv garantarea legalității și a regularității tuturor operațiunilor [34] nu doar în raport cu dreptul Uniunii, ci și cu dreptul național, în ceea ce privește toate aspectele acestora, fie ele administrative, financiare, tehnice sau fizice [35].

92. În acest context, considerăm că limitarea conținutului noțiunii „neregularitate” la încălcările „dreptului Uniunii” *stricto sensu* este contradictorie și riscă, pe de altă parte, să lipsească de efectul lor util procedurile de control prevăzute de Regulamentul nr. 1083/2006.

93. În plus, o astfel de interpretare ni se pare artificială. Astfel, toate elementele pe care le-am expus anterior converg în a demonstra că actul cofinanțării participă la o operațiune unică și indivizibilă a cărei legalitate nu poate fi apreciată decât ca un tot unitar, adică din perspectiva normelor de drept al Uniunii „și” a legislației naționale aplicabile. Dacă operațiunea a fost realizată sau cheltuiala a fost angajată cu încălcarea normelor dreptului național, aceasta nu mai este eligibilă pentru finanțare din FEDR. Respectarea normelor comunitare și naționale participă la realizarea aceluiași obiectiv. Prin urmare, ar fi lipsit de sens să se facă o distincție între nerespectările care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și cele comise în raport cu dreptul național.

94. Aceste elemente derivate din însăși economia Regulamentului nr. 1083/2006 susțin interpretarea largă a criteriului de încălcare a dreptului Uniunii, în sensul unei încălcări nu doar a dreptului Uniunii, ci și a dispozițiilor din dreptul național care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

95. În definitiv, o astfel de interpretare nu face decât să anticipeze modificările introduse de legiuitorul Uniunii prin Regulamentul nr. 1303/2013, în special în cadrul definiției noțiunii „neregulă”.

96. Acest regulament, reamintim, abrogă Regulamentul nr. 1083/2006 cu efect de la 1 ianuarie 2014.

97. Potrivit articolului 2 punctul 36 din Regulamentul nr. 1303/2013, noțiunea „neregulă” desemnează „orice încălcare a dreptului Uniunii *sau a dreptului național în legătură cu aplicarea sa*” [36].

98. Principiul compatibilității operațiunii stabilit la articolul 6 din acest regulament, intitulat „Conformitatea cu dreptul Uniunii și legislația națională”, prevede în prezent că operațiunile sprijinite de fondurile structurale trebuie să fie „conforme cu dreptul Uniunii *și cu legislația națională care vizează punerea sa în aplicare*” [37].

33 — A se vedea considerentul (3) al Deciziei Comisiei din 19 octombrie 2011 de aprobare a Orientărilor privind principiile, criteriile și baremele indicative pentru calcularea corecțiilor financiare aplicate de Comisie conform articolelor 99 și 100 din Regulamentul nr. 1083/2006 [C(2011) 7321 final]. A se vedea de asemenea p. 2 din Orientările privind principiile, criteriile și baremele indicative aplicabile de serviciile Comisiei pentru determinarea corecțiilor financiare conform articolului 39 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1260/99 [C(2001) 476].

34 — A se vedea considerentul (66) al Regulamentului nr. 1083/2006. A se vedea de asemenea articolul 28a alineatul (2) litera (d) și articolul 53b alineatul (2) din Regulamentul nr. 1605/2002 [articolul 59 alineatul (2) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului nr. 1605/2002 (JO L 298, p. 1)], precum și Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu intitulată „Responsabilitățile respective ale statelor membre și ale Comisiei în gestionarea partajată a fondurilor structurale și a Fondului de coeziune – situația actuală și perspective pentru noua perioadă de programare de după 2006” [COM(2004) 580 final].

35 — Articolul 13 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1828/2006.

36 — Sublinierea noastră.

37 — *Idem.*

99. În plus, autoritățile de gestionare și de control sunt, de acum, însărcinate să verifice, conform articolului 125 alineatul (4) litera (a) din acest regulament, furnizarea de produse și de servicii cofinanțate și faptul că cheltuielile aferente sunt în conformitate cu legislația aplicabilă a Uniunii și cu legislația națională care vizează punerea sa în aplicare.

100. Or, „legislația națională care vizează punerea […] în aplicare a [dreptului Uniunii]” este constituită din ansamblul normelor din ordinea juridică internă care vizează punerea în aplicare a legislației Uniunii. Această expresie desemnează nu doar legislația națională rezultată din transpunerea dreptului Uniunii, ci și ansamblul normelor destinate punerii în aplicare a dreptul Uniunii la nivel național, precum normele naționale care reglementează eligibilitatea cheltuielilor pentru finanțare europeană.

101. Având în vedere ansamblul acestor elemente, considerăm, în consecință, că nerespectarea, de către o autoritate contractantă care beneficiază de o subvenție din fonduri structurale, a normelor naționale privind atribuirea contractelor de achiziții publice, cu ocazia atribuirii contractului care are ca obiect realizarea acțiunii subvenționate, poate să constituie o „neregularitate” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, în măsura în care acest act are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare.

B – *Cu privire la a doua întrebare, referitoare la natura corecțiilor financiare*

102. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere ridică problema naturii corecțiilor financiare pe care statele membre sunt ținute să le adopte în temeiul articolului 98 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul nr. 1083/2006.

103. Potrivit acestei dispoziții, „[s]tatele membre procedează la corecțiile financiare necesare pentru neregularitățile individuale sau sistemice constatate în operațiunile sau în programele operaționale. Corecțiile la care procedează statele membre constau în anularea totală sau parțială a participării publice pentru programul operațional. Statele membre țin seama de natura și de gravitatea neregularităților și a pierderii financiare care rezultă pentru fonduri”.

104. Instanța de trimitere solicită, în special, să se stabilească dacă aceste corecții constituie o „măsură administrativă” în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 2988/95 sau o „sancțiune administrativă” în sensul articolului 5 litera (c) din acest regulament.

105. Curtea a precizat deja în repetate rânduri că „[o]bligația [de a restitui un avantaj primit în mod nejustificat printr-o practică nelegală] nu constituie o sancțiune, ci este simpla consecință a constatării că nu au fost respectate condițiile necesare pentru obținerea avantajului care rezultă din reglementarea Uniunii, făcând ca avantajul primit să fie nedatorat”[38].

106. Nu identificăm niciun motiv pentru a ne îndepărta de această jurisprudență.

107. Prin urmare, vom propune Curții să declare că articolul 98 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul nr. 1083/2006 trebuie interpretat în sensul că orice corecție financiară pe care statele membre sunt ținute să o adopte în cazul constatării unei neregularități care afectează operațiunea cofinanțată constituie o „măsură administrativă” în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 2988/95.

38 — A se vedea Hotărârea Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462, punctul 36 și jurisprudența citată).

108. Având în vedere răspunsul propus, nu este necesar să se răspundă la a treia și la a patra întrebare adresate de instanța de trimitere. Prin urmare, astfel cum reiese din modul de redactare a întrebărilor și din motivarea deciziilor de trimitere, Curtea de Apel Bacău a adresat întrebările în cauză în ipoteza în care Curtea ar considera că o corecție financiară adoptată de statele membre în temeiul articolului 98 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul nr. 1083/2006 constituie o „sancțiune administrativă” în sensul articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95.

IV – **Concluzie**

109. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Curtea de Apel Bacău după cum urmează:

„1) Nerespectarea, de către o autoritate contractantă care beneficiază de o subvenție din fonduri structurale, a normelor naționale privind atribuirea contractelor de achiziție publică, cu ocazia atribuirii contractului care are ca obiect realizarea acțiunii subvenționate, poate să constituie o «neregularitate» în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999, în măsura în care acest act are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare.

2) Articolul 98 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1083/2006 trebuie interpretat în sensul că corecțiile financiare pe care statele membre sunt ținute să le adopte în cazul constatării unei neregularități care afectează operațiunea cofinanțată constituie «măsuri administrative» în sensul articolului 4 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene.”