



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prezentate la 20 aprilie 2016¹

Cauza C-111/15

**Občina Gorje
împotriva
Republika Slovenija**

[cerere de decizie preliminară formulată de Upravno sodišče (Tribunalul Administrativ, Slovenia)]

„Trimitere preliminară — Politica agricolă comună — Finanțare prin FEADR — Sprijin pentru dezvoltarea rurală — Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 — Articolul 71 alineatul (3) — Condiție temporală de eligibilitate a cheltuielilor — Regulamentul (UE) nr. 65/2011 — Articolul 30 alineatul (1) — Respingerea cererii de plată în întregime în cazul în care cererea include atât cheltuieli eligibile, cât și cheltuieli neeligibile”

I – Introducere

1. Politica de dezvoltare rurală a Uniunii Europene se bazează pe un principiu de cofinanțare, Uniunea furnizând aproximativ două treimi din fondurile totale, iar statele membre o treime din acestea. Sumele alocate de Uniune și de statele membre pentru a facilita dezvoltarea rurală sunt considerabile. Astfel, în cursul perioadei de programare 2007-2013, Uniunea și statele membre au alocat peste 150 de miliarde de euro politiciii de dezvoltare rurală, jumătate din această sumă fiind alocată măsurilor de investiții².

2. În această privință, lupta împotriva fraudei ocupă un loc destul de important având în vedere rata ridicată de eroare³. Curtea a indicat, pe baza articolului 325 TFUE, că statele membre au obligația de a lua aceleași măsuri de combatere a fraudei care afectează interesele financiare ale Uniunii cu cele pe care acestea le iau pentru a combate fraudă ce afectează propriile interese financiare⁴.

3. Prezenta cerere de decizie preliminară, formulată de Upravno sodišče (Tribunalul Administrativ, Slovenia), se înscrie în acest context, ridicând probleme legate de competențele statelor membre în sensul controlului ajutorului în temeiul politiciii de dezvoltare rurală a Uniunii.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Raportul special nr. 23 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Erori la nivelul cheltuielilor pentru dezvoltare rurală: care sunt cauzele și cum sunt ele remediate”, 2014, punctul 1.

3 — Raportul special nr. 23 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Erori la nivelul cheltuielilor pentru dezvoltare rurală: care sunt cauzele și cum sunt remediate”, 2014, punctul 12. În ceea ce privește perioada de programare 2007-2013, rata medie de eroare pentru cheltuielile suportate în materie de dezvoltare rurală a fost evaluată la 8,2%.

4 — A se vedea Hotărârea din 28 octombrie 2010, SGS Belgium și alții (C-367/09, EU:C:2010:648, punctul 40).

4. Mai exact, instanța de trimitere solicită Curții să răspundă dacă, în esență, articolul 71 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR)⁵ se opune unei reglementări naționale care condiționează eligibilitatea cheltuielilor de investiții pentru acordarea contribuției FEADR de efectuarea acestor cheltuieli după aprobarea cererii de ajutor. În plus, instanța de trimitere urmărește să afle dacă regulamentul menționat, precum și articolul 30 din Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei din 27 ianuarie 2011 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a ecocondiționalității în cazul măsurilor de sprijin pentru dezvoltare rurală⁶ se opun unei reglementări naționale care prevede respingerea cererii de plată în întregime în cazul în care cererea respectivă include atât cheltuieli eligibile, cât și cheltuieli neeligibile.

5. Prima întrebare preliminară privește, prin urmare, marja de apreciere recunoscută statelor membre la stabilirea condițiilor de eligibilitate a cheltuielilor pentru obținerea ajutorului cofinanțat de FEADR, în timp ce cea de a doua întrebare preliminară privește competența statelor membre de a sancționa nerespectarea condițiilor de eligibilitate.

6. Întrebările preliminare au fost formulate în cadrul unui litigiu administrativ între Občina Gorje (comuna Gorje) și Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (Agenția Republicii Slovenia pentru Piața Agricolă și Dezvoltarea Rurală, denumită în continuare „agenția”) privind respingerea de către aceasta din urmă a cererii de plată a ajutorului în cadrul programului de dezvoltare rurală al Sloveniei pentru perioada 2007-2013.

II – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

1. Regulamentul nr. 1698/2005

7. Punerea în aplicare a politicii de dezvoltare rurală a Uniunii se bazează pe principiul gestiunii partajate între Uniune și statele membre, dreptul Uniunii stabilind cadrul juridic general care trebuie completat de legislațiile naționale. În această privință, Regulamentul nr. 1698/2005 stabilește normele generale pentru sprijinul comunitar în favoarea dezvoltării rurale, finanțat de FEADR⁷.

8. Conform titlului III din Regulamentul nr. 1698/2005, intitulat „Programare”, fiecare stat membru adoptă un program național, care face obiectul aprobării de către Comisia Europeană, care pune în aplicare o strategie de dezvoltare rurală prin intermediul a patru axe, definite în titlul IV din regulament, intitulat „Ajutor pentru dezvoltare rurală”. Axa 3, intitulată „Calitatea vieții în mediul rural și diversificarea economiei rurale”, include, printre altele, potrivit articolului 52 litera (b) punctul (ii) din regulamentul menționat, „renovarea și dezvoltarea satelor”.

5 — JO 2005, L 277, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 101.

6 — JO 2011, L 25, p. 8.

7 — A se vedea, în ceea ce privește Regulamentul nr. 1698/2005, Danielsen, J. H., *EU Agricultural Law*, în Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2013, p. 123-133.

9. Titlul V din Regulamentul nr. 1698/2005, intitulat „Contribuția financiară a FEADR”, conține norme privind finanțarea politicii de dezvoltare rurală, inclusiv articolul 71, intitulat „Eligibilitatea cheltuielilor”. Articolul 71 alineatele (1) și (2) și alineatul (3) primul paragraf prevede:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 39 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 [al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune (JO 2005, L 209, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 193)], o cheltuială este eligibilă pentru contribuția FEADR în cazul în care ajutorul aferent este plătit efectiv de organismul plătitor între 1 ianuarie 2007 și 31 decembrie 2015. Operațiunile cofinanțate nu ar trebui finalizate înainte de începutul perioadei de eligibilitate.

O nouă cheltuială, introdusă în momentul revizuirii unui program, prevăzută la articolul 19, este eligibilă începând de la data primirii cererii de modificare a programului de către Comisie.

(2) Cheltuielile sunt eligibile pentru contribuția FEADR numai în cazul în care sunt efectuate pentru operațiuni decise de autoritatea de gestionare a programului în cauză sau sub responsabilitatea acestuia, conform criteriilor de selecție stabilite de organul competent.

(3) Normele de eligibilitate a cheltuielilor se stabilesc la nivel național sub rezerva condițiilor specifice stabilite în temeiul prezentului regulament pentru anumite măsuri de dezvoltare rurală.”

10. Titlul VI din Regulamentul nr. 1698/2005 privește în special gestionarea și controlul politicii de dezvoltare rurală. Alineatul (4) al articolului 74, intitulat „Responsabilități ale statelor membre”, prevede:

„(4) Statele membre efectuează controale în conformitate cu normele detaliate de punere în aplicare, care sunt definite în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 90 alineatul (2) și care determină, în special, tipul și intensitatea controalelor în funcție de natura diferitelor măsuri de dezvoltare rurală.”

11. Regulamentul nr. 1698/2005 a fost abrogat și înlocuit prin Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentului nr. 1698/2005⁸.

2. Regulamentul nr. 65/2011

12. Conform articolului 74 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1698/2005, Comisia a adoptat Regulamentul nr. 65/2011.

13. Articolul 2 literele (a) și (b) din regulamentul menționat stabilește o distincție între „cerere de ajutor”, definită ca fiind „o cerere de acordare a unui ajutor sau de participare la o schemă de ajutor în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1698/2005”, și „cerere de plată”, definită ca fiind „o cerere depusă de un beneficiar pentru efectuarea unei plăți de către autoritățile naționale”.

14. Articolul 4 din regulament se referă la principiile generale privind controlul. Alineatul (9) al acestui articol prevede:

„Reducerile sau excluderile aplicate în temeiul prezentului regulament nu aduc atingere eventualelor sancțiuni suplimentare aplicabile în temeiul altor dispoziții din legislația Uniunii sau din legislațiile naționale.”

⁸ — JO 2013, L 347, p. 487. A se vedea, în ceea ce privește raportul dintre Regulamentul nr. 1698/2005 și Regulamentul nr. 1305/2013, Monteduro, M., și alții, (ed.), *Law and Agroecology – A Transdisciplinary Dialogue*, în Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, 2015, p. 151-159.

15. Controlul administrativ al acordării de subvenții în cadrul axei 3 din Regulamentul nr. 1698/2005 este efectuat în două etape, și anume, în primul rând, în temeiul articolului 24 alineatul (2) din Regulamentul nr. 65/2011, în cazul cererilor de ajutor, și, în al doilea rând, în temeiul articolului 24 alineatul (3) din acest regulament, în cazul cererilor de plată⁹. În plus, articolele 25-27 din Regulamentul nr. 65/2011 prevăd normele care reglementează controalele la fața locului.

16. În ceea ce privește plata ajutorului către beneficiar, articolul 30 din Regulamentul nr. 65/2011, intitulat „Reduceri și excluderi”, prevede:

„(1) Plățile se calculează în funcție de ceea ce se constată a fi eligibil cu ocazia controalelor administrative. Statul membru examinează cererea de plată primită de la beneficiar și stabilește sumele eligibile pentru ajutor. Acesta stabilește:

- (a) suma plătabilă beneficiarului numai pe baza cererii de plată;
- (b) suma plătabilă beneficiarului după verificarea eligibilității cererii de plată.

În cazul în care suma stabilită în conformitate cu litera (a) depășește cu peste 3 % suma stabilită în conformitate cu litera (b), se aplică o reducere a sumei stabilite în conformitate cu litera (b). Valoarea reducerii este dată de diferența dintre cele două sume.

Cu toate acestea, nu se aplică nicio reducere dacă beneficiarul poate demonstra că nu se află în culpă pentru includerea sumei neeligibile.

(2) În cazul în care se constată că un beneficiar a făcut în mod deliberat o declarație falsă, operațiunea în cauză se exclude de la acordarea sprijinului din FEADR, iar orice sume deja plătite pentru operațiunea respectivă se recuperează. De asemenea, beneficiarul este exclus de la acordarea ajutorului în cadrul aceleiași măsuri pe durata anului calendaristic în care s-a făcut constatarea și a anului calendaristic următor.

(3) Reducerile și excluderile menționate la alineatele (1) și (2) se aplică *mutatis mutandis* cheltuielilor neeligibile identificate cu ocazia controalelor efectuate în temeiul articolelor 25 și 29.”

17. Regulamentul nr. 65/2011, după cum se precizează la articolul 34 alineatul (1) din acesta, a înlocuit Regulamentul (CE) nr. 1975/2006 al Comisiei din 7 decembrie 2006 privind normele de aplicare a Regulamentului nr. 1698/2005 al Consiliului în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a eco-condiționalității în ceea ce privește măsurile de sprijin pentru dezvoltare rurală¹⁰, cu efect de la 1 ianuarie 2011. Cu toate acestea, în temeiul celui de al doilea paragraf al articolului menționat, acest din urmă regulament se aplică cererilor de plată depuse înainte de 1 ianuarie 2011. În speță, este cert că cererile de ajutor și de plată au fost depuse la 19 august 2010 și, respectiv, la 1 iunie 2011. Rezultă că este necesar să se aplice dispozițiile Regulamentului nr. 65/2011 în prezenta cauză.

B – Dreptul sloven

1. Legea privind agricultura

18. Din decizia de trimitere rezultă că sistemul sloven de dezvoltare rurală este reglementat de Zakon o kmetijstvu (Legea privind agricultura, denumită în continuare „ZKme-1”).

9 — Mai exact, articolul 24 din Regulamentul nr. 65/2011 face parte din titlul II din acest regulament, intitulat „Sprijin pentru dezvoltare rurală în cadrul axelor 1 și 3 pentru anumite măsuri în cadrul axelor 2 și 4”.

10 — JO 2006, L 368, p. 74, Ediție specială, 03/vol. 80, p. 192.

19. În ceea ce privește decizia privind eligibilitatea subvențiilor, articolul 53 alineatul 1 din ZKme-1 prevede că autoritatea competentă adoptă o decizie privind eligibilitatea subvențiilor destinate părților ale căror cereri îndeplinesc condițiile prevăzute de dispozițiile aplicabile și de cererea de ofertă și că se alocă resurse în acest scop.

20. Conform articolului 56 alineatul 1 din ZKme-1, subvențiile se acordă la cererea părților.

21. Alineatul 4 al articolului 56 din ZKme-1 prevede:

„Autoritatea respinge printr-o decizie orice cerere care nu îndeplinește cerințele prevăzute de legislație, de cererea de ofertă sau de decizia privind dreptul de a obține subvenții.”

2. Decretul PDR

22. Pe baza ZKme-1, guvernul sloven a adoptat Decretul privind măsurile din cadrul axelor 1, 3 și 4 din Programul de dezvoltare rurală al Republicii Slovenia pentru perioada 2007-2013 (denumit în continuare „Decretul PDR”).

23. Conform articolului 78 punctul 4 din Decretul PDR referitor la măsura nr. 322, intitulată „Renovarea și dezvoltarea satelor”, sprijinul constă în investiții în renovarea și în construirea de clădiri polivalente de interes general destinate întâlnirilor intergeneraționale, activităților culturale și artistice, sportive, precum și altor activități recreative desfășurate de populația rurală locală.

24. Potrivit deciziei de trimitere, articolul 79 alineatul 4 din Decretul PDR prevede că sunt eligibile numai cheltuielile de investiții care au fost efectuate între data adoptării deciziei privind dreptul de a obține subvenții și data finalizării investiției sau cel târziu 30 iunie 2015. Asumarea, dacă este cazul, a unei obligații de către beneficiar referitoare la subvențiile acordate (încheierea unui contract, comanda de materiale, de echipamente, de servicii sau de lucrări) constituie, conform articolului menționat, primele cheltuieli.

III – Situația de fapt, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

25. La 18 iunie 2010, agenția a publicat, în temeiul Decretului PDR, o cerere de ofertă pentru o măsură care intră sub incidența axei 3 din Regulamentul nr. 1698/2005, și anume măsura nr. 322 („Renovarea și dezvoltarea satelor”), în cadrul Programului de dezvoltare rurală al Sloveniei pentru perioada 2007-2013.

26. Potrivit punctului 1 din secțiunea IV/1 din cererea de ofertă, care face parte din titlul „Condiții de eligibilitate care trebuie îndeplinite la depunerea cererii în cadrul cererii de ofertă” (denumit în continuare „punctul 1 din cererea de ofertă”), investiția nu poate începe înainte de adoptarea deciziei privind dreptul de a obține subvenții.

27. Conform articolului 79 alineatul 4 din Decretul PDR, punctul 3 din secțiunea VI din cererea de ofertă, intitulată „Cheltuieli eligibile” (denumit în continuare „punctul 3 din cererea de ofertă”), prevede că cheltuielile de investiții eligibile sunt cele care au fost efectuate între data adoptării deciziei privind dreptul de a obține subvenții și data finalizării proiectului de investiție sau cel târziu la 30 iunie 2015.

28. Potrivit punctului 4 din secțiunea VI din cererea de ofertă (denumit în continuare „punctul 4 din cererea de ofertă”), sunt cheltuieli eligibile pentru obținerea de sprijin și eventualele cheltuieli generale sau cheltuielile efectuate între 1 ianuarie 2007 și data depunerii ultimei cereri de plată a unei subvenții, aferentă pregătirii cererii, strângerii documentației referitoare la construcție și depunerii cererilor de subvenții. Înainte de data la care cheltuielile au devenit eligibile, solicitantul nu poate începe efectuarea lucrărilor și nici nu poate să își asume vreo obligație cu privire la subvențiile acordate.

29. Potrivit punctului 5 din secțiunea VI din cererea de ofertă (denumit în continuare „punctul 5 din cererea de ofertă”), asumarea, dacă este cazul, a unei obligații de către beneficiar referitoare la subvențiile acordate (încheierea unui contract, comanda de materiale, de echipamente, de servicii sau de lucrări) este considerată prima cheltuială în temeiul articolului 79 din Decretul PDR. În conformitate cu punctul menționat, solicitantul poate, cu toate acestea, să inițieze procedura de selectare a contractantului în temeiul legislației privind contractele de achiziții publice, fără a putea totuși să încheie un contract cu ofertantul selectat înainte de adoptarea deciziei privind dreptul de a obține subvenții.

30. La 12 iulie 2010¹¹, comuna Gorje a încheiat două contracte cu un ofertant privind reconstrucția unei clădiri al cărei coproprietar era. Potrivit instanței de trimitere, este cert că cele două contracte încheiate au fost supuse unei condiții suspensive care condiționa nașterea obligațiilor contractuale de primirea de către comuna Gorje a deciziei finale a agenției privind eligibilitatea pentru subvenții.

31. La 19 august 2010, în cadrul cererii de ofertă referitoare la măsura nr. 322, comuna Gorje a depus o cerere de ajutor pentru amenajarea, reconstrucția și schimbarea destinației clădirii (denumită în continuare „operațiunea cofinanțată”). Cererea se limita la partea de clădire al cărei coproprietar era comuna Gorje.

32. La 19 octombrie 2010, agenția a adoptat decizia privind dreptul de a obține subvenții, prin care a acordat comunei Gorje subvenții în valoare de 128 200,52 euro. Cererea comunei Gorje a fost aprobată ca procent din investiția totală realizată în paralel cu cofinanțarea din partea celui alt coproprietar, Poșta Slovenije, respectiv Poșta Republicii Slovenia, iar nu pentru a cofinanța numai anumite lucrări.

33. La 1 iunie 2011, comuna Gorje a depus o cerere de plată a unei subvenții în valoare de 128 200,52 euro, atașând la cererea sa documentația necesară.

34. La 9 septembrie 2011, biroul de control al agenției a efectuat o inspecție la fața locului, în cursul căreia a constatat, pe baza jurnalului de șantier și a colectării deșeurilor, că lucrările privind clădirea au început la 16 august 2010. Același birou de control a constatat printre altele că lucrările de demolare a acoperișului, care reprezenta o parte comună a imobilului și care intra sub incidența cererii de plată, au avut loc la 19 august 2010.

35. La 3 noiembrie 2011, agenția a respins cererea de plată pentru motivul că comuna Gorje nu îndeplinea toate condițiile prevăzute în Decretul PDR și în cererea de ofertă. Mai exact, potrivit agenției, comuna Gorje ar fi încălcat punctele 3-5 din cererea de ofertă prin începerea lucrărilor la clădire la 16 august 2010, și anume înainte de adoptarea deciziei din 19 octombrie 2010 privind dreptul de a obține subvenții. În plus, agenția a făcut trimitere la cele două contracte încheiate la 12 iulie 2010 de către comuna Gorje. Astfel, potrivit agenției, toate lucrările începute în temeiul acestor contracte ar da naștere unor obligații incompatibile cu punctele 3-5 din cererea de ofertă.

11 — În decizia de trimitere, data de 13 iulie 2010 apare ca fiind și data la care au fost încheiate contractele.

36. Comuna Gorje a introdus o acțiune împotriva deciziei agenției din 3 noiembrie 2011 în fața instanței de trimitere, care, prin hotărârea din 13 februarie 2013, a admis acțiunea formulată de comuna Gorje, constatând incompatibilitatea dispozițiilor naționale cu Regulamentul nr. 1698/2005. În consecință, instanța de trimitere a anulat decizia agenției din 3 noiembrie 2011 și a trimis cauza spre rejudecare agenției.

37. La 25 aprilie 2013, agenția a respins din nou cererea de plată depusă de comuna Gorje, în esență, pentru aceleași motive, și anume faptul că lucrările la clădire au început înainte de adoptarea deciziei privind eligibilitatea și că încheierea contractelor la 12 iulie 2010 cu ofertantul ar da naștere unor obligații incompatibile cu articolul 79 alineatul 4 din Decretul PDR și cu punctele 3 și 5 din cererea de ofertă. În plus, agenția a subliniat, în decizia sa din 25 aprilie 2013, că cererea referitoare la investiția în cauză a fost aprobată ca procent din investiția totală, și nu pentru ca numai anumite lucrări să fie cofinanțate.

38. Comuna Gorje a introdus o nouă acțiune în fața instanței de trimitere, invocând, printre altele, că decizia agenției s-a întemeiat pe Decretul PDR și pe cererea de ofertă care nu ar fi conforme cu Regulamentul nr. 1698/2005, deoarece impun condiții de eligibilitate mai restrictive decât cele prevăzute de regulament.

39. Agenția, la rândul său, contestă incompatibilitatea dintre dispozițiile naționale și Regulamentul nr. 1698/2005, invocând faptul că dispozițiile naționale ar impune doar norme mai clare, iar nu mai restrictive decât cele prevăzute de regulamentul menționat privind eligibilitatea cheltuielilor pentru acordarea contribuției FEADR.

40. În acest context, Upravno sodišče (Tribunalul Administrativ) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curtii următoarele întrebări preliminare:

„1) Regulamentul nr. 1698/2005 și în special articolul 71 alineatul (3) din acesta, potrivit căruia normele de eligibilitate a cheltuielilor se stabilesc la nivel național sub rezerva condițiilor specifice stabilite în temeiul prezentului regulament pentru anumite măsuri de dezvoltare rurală, trebuie interpretate în sensul că se opun reglementării naționale prevăzute la articolul 79 alineatul 4 din [Decretul PDR] și în secțiunea VI punctul 3 din cererea de ofertă, reglementare potrivit căreia constituie cheltuieli de investiții eligibile doar cheltuielile efectuate ulterior datei de adoptare a deciziei privind dreptul de a obține subvenții (până la finalizarea investiției sau, cel târziu, la 30 iunie 2015)?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, Regulamentul nr. 1698/2005, și în special articolul 71 alineatul (3) din acesta trebuie interpretate în sensul că se opun reglementării naționale prevăzute la articolul 56 alineatul 4 din [ZKme-1], potrivit căruia trebuie respinsă în totalitate orice cerere care nu îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 79 alineatul 4 din Decretul PDR privind cheltuielile de investiții eligibile efectuate ulterior datei de adoptare a deciziei?”

41. Au depus observații scrise comuna Gorje, guvernele sloven și polonez, guvernul Regatului Unit, precum și Comisia. Comuna Gorje, guvernul sloven, precum și Comisia au participat la ședința care a avut loc la 28 ianuarie 2016.

IV – Analiză juridică

A – *Cu privire la marja de apreciere a statelor membre în temeiul articolului 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005 (prima întrebare preliminară)*

42. Prima întrebare se referă la marja de apreciere conferită statelor membre prin articolul 71 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005 atunci când acestea din urmă stabilesc condițiile de eligibilitate a cheltuielilor în scopul acordării ajutoarelor finanțate prin FEADR.

43. Reiese din articolul 71 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005 că, sub rezerva condițiilor specifice stabilite în temeiul regulamentului menționat, „[n]ormele de eligibilitate a cheltuielilor se stabilesc la nivel național”¹². În conformitate cu principiul subsidiarității și al gestionării partajate¹³, care caracterizează politica de dezvoltare rurală a Uniunii, statele membre dispun, în temeiul acestei dispoziții, de o marjă largă de apreciere¹⁴ întemeiată pe recunoașterea diversității necesare a nevoilor și a provocărilor specifice în materie de dezvoltare rurală de la un stat membru la altul.

44. Prin condiționarea eligibilității cheltuielilor de investiții de faptul că ele trebuie să fie efectuate după aprobarea cererii de ajutor, reglementarea slovenă în cauză, și anume articolul 79 din Decretul PDR și punctul 3 din cererea de ofertă, are ca efect, astfel cum s-a susținut de către comuna Gorje, limitarea contribuției FEADR la „operațiunile viitoare”, cu alte cuvinte, se exclude acordarea retroactivă a ajutorului. Întrebarea care se pune este, așadar, dacă o astfel de limitare în timp se înscrie în marja de apreciere conferită fiecărui stat membru în temeiul articolului 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005.

45. Deși este adevărat, astfel cum arată instanța de trimitere și comuna Gorje, că Regulamentul nr. 1698/2005 nu precizează data de la care începe perioada de eligibilitate a cheltuielilor, acesta nu exclude stabilirea unui astfel de termen de către statele membre. Prin urmare, Regulamentul nr. 1698/2005 conține el însuși dispoziții menite să delimiteze domeniul de aplicare temporal al cheltuielilor eligibile. Astfel, în temeiul articolului 71 alineatul (1) din acest regulament, o cheltuială este eligibilă pentru contribuția FEADR în cazul în care ajutorul aferent este plătit efectiv de organismul plătitor între 1 ianuarie 2007 și 31 decembrie 2015. În plus, această dispoziție prevede că „[o]perațiunile cofinanțate nu ar trebui finalizate înainte de începutul perioadei de eligibilitate”.

46. Nu există niciun motiv să se presupună că articolul 71 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1698/2005 prevede în mod exhaustiv condițiile temporale care pot fi prevăzute cu privire la eligibilitatea cheltuielilor pentru contribuția FEADR.

47. În plus, pare imposibil să se deducă din articolul 71 alineatul (1) din același regulament, astfel cum susține comuna Gorje, că realizarea operațiunii cofinanțate poate începe înainte de data de la care începe perioada de eligibilitate și, în consecință, că statele membre nu pot condiționa eligibilitatea cheltuielilor de efectuarea lor după aprobarea cererii de ajutor. În schimb, formularea „începutul perioadei de eligibilitate” care apare în cuprinsul articolului menționat indică în sine, în opinia noastră, că statele membre sunt autorizate să stabilească o dată de la care începe perioada de eligibilitate, respectiv să stabilească un termen înainte de care cheltuielile de investiții efectuate nu sunt eligibile pentru acordarea contribuției FEADR.

12 — A se vedea de asemenea considerentul (61) al acestui regulament.

13 — A se vedea punctul 7 din prezentele concluzii.

14 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 mai 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, punctul 60). A se vedea de asemenea propunerea Comisiei care a condus la adoptarea Regulamentului nr. 1698/2005 (Propunerea din 14 iulie 2004 de regulament al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) [COM(2004) 490 final]), punctul 13 din expunerea de motive, în care Comisia subliniază obiectivul de a permite „o flexibilitate mai mare statelor membre în modul în care pun în aplicare programele lor prin norme și condiții de eligibilitate mai puțin detaliate și un dispozitiv de gestionare financiară și de control simplificat”.

48. Nu suntem convinși nici de faptul că o condiție temporală precum condiția națională în cauză ar avea ca efect, după cum afirmă comuna Gorje, golirea de conținut a Regulamentului nr. 1698/2005 sau împiedicarea atingerii obiectivelor urmărite prin acest regulament. Astfel, o condiție de acest tip nu limitează cofinanțarea FEADR la un termen specific care ar fi mai redus decât perioada de plată stabilită la articolul 71 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1698/2005 (de la 1 ianuarie 2007 la 31 decembrie 2015), ci prevede exclusiv că beneficiarul trebuie să aștepte aprobarea cererii de ajutor înainte de efectuarea cheltuielilor legate de operațiunea cofinanțată¹⁵.

49. Pe această bază, în opinia noastră, nu există niciun motiv să se considere că o reglementare precum reglementarea slovenă în cauză împiedică aplicabilitatea directă a Regulamentului nr. 1698/2005, disimulează natura sa comunitară sau depășește marja de apreciere conferită statelor membre prin acest regulament, criteriile stabilite de Curte¹⁶. În plus, nimic nu permite să se concluzioneze, după părerea noastră, că o astfel de reglementare este contrară principiului proporționalității, făcând excesiv de dificilă sau chiar imposibilă acordarea subvențiilor către beneficiari¹⁷.

50. Dimpotrivă, o condiție temporală precum cea în discuție în litigiul principal este, în opinia noastră, de natură să contribuie la atingerea obiectivelor urmărite prin Regulamentul nr. 1698/2005, printre care se numără calitatea vieții în mediul rural¹⁸ și, mai exact, în ceea ce privește axa 3 din regulament, renovarea și dezvoltarea satelor¹⁹, prin asigurarea unei alocări optime a fondurilor FEADR.

51. În această privință, suntem de acord cu argumentele prezentate de guvernele sloven și polonez și de guvernul Regatului Unit potrivit cărora reglementarea națională ar putea reduce riscul de „efect de balast”, și anume acordarea ajutorului pentru investiții care au fost realizate parțial sau în întregime chiar și fără ajutorul acordat. Acest risc a fost identificat de Curtea de Conturi, care a recomandat Comisiei să încurajeze statele membre să monitorizeze practicile în conformitate cu care cheltuielile referitoare la investiții sunt eligibile doar de la data la care subvenția a fost aprobată²⁰.

52. În plus, excluderea eligibilității cheltuielilor efectuate înainte de adoptarea deciziei privind dreptul de a obține subvenții ar putea asigura, după cum susține guvernul sloven, un control mai eficient în privința utilizării fondurilor FEADR. În special, controlul la fața locului, prevăzut la articolele 25-27 din Regulamentul nr. 65/2011, care impune, printre altele, verificarea de către autoritatea competentă a faptului că natura și data efectuării cheltuielilor sunt conforme cu lucrările efectiv executate sau cu serviciile efectiv prestate, ar putea fi îngreunat în cazul în care cheltuielile legate de o operațiune cofinanțată ar fi parțial sau în întregime efectuate înainte de aprobarea cererii de ajutor.

15 — Rezultă în mod explicit din cuprinsul punctului 5 din cererea de ofertă că beneficiarul, chiar dacă nu își poate asuma nicio obligație referitoare la subvențiile acordate, poate totuși să inițieze procedura de selectare a ofertantului, în conformitate cu legislația privind contractele de achiziții publice. Astfel, pregătirile efectuate de beneficiar cu privire la operațiunea avută în vedere nu sunt împiedicate, cu excepția cazului în care se încheie un contract cu ofertantul înainte de aprobarea cererii de ajutor. În temeiul punctului 4 din cererea de ofertă, cheltuielile generale aferente pregătirii cererii, strângerii documentației referitoare la construcție și depunerii cererii de subvenții sunt exceptate de la condiția temporală prevăzută la articolul 79 alineatul 4 din Decretul PDR și la punctul 3 din cererea de ofertă. A se vedea, în ceea ce privește cheltuielile generale, articolul 55 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltarea rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO 2006, L 368, p. 15, Ediție specială, 03/vol. 80, p. 133).

16 — A se vedea Hotărârea din 15 mai 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, punctul 55 și jurisprudența citată).

17 — A se vedea Ordonanța din 16 ianuarie 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, punctul 17 și jurisprudența citată).

18 — A se vedea articolul 4 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 1698/2005.

19 — A se vedea articolul 52 litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 1698/2005.

20 — A se vedea Raportul special nr. 8 al Curții de Conturi intitulat „Direcționarea ajutorului acordat pentru modernizarea exploatațiilor agricole”, 2012, punctele 60-65 și 73.

53. În acest context, Curtea de Conturi a susținut propunerea Comisiei din 12 octombrie 2011 de modificare a Regulamentului nr. 1698/2005, făcând trimitere la dispozițiile propuse potrivit cărora cheltuielile nu ar fi eligibile decât după depunerea unei cereri de subvenții²¹.

54. Prin adoptarea noului Regulament privind FEADR, respectiv Regulamentul nr. 1305/2013, propunerea Comisiei referitoare la modificarea condițiilor de eligibilitate a fost aprobată de legiuitorul Uniunii. În temeiul noului regulament, statele membre sunt în mod expres autorizate să stabilească, astfel cum au procedat autoritățile slovene, o condiție temporală potrivit căreia numai cheltuielile de investiții efectuate după aprobarea cererii de ajutor sunt eligibile pentru contribuția FEADR²².

55. Deși este adevărat că Regulamentul nr. 1305/2013 nu se aplică decât de la 1 ianuarie 2014²³, ceea ce exclude aplicarea sa în speță, adoptarea de către legiuitorul Uniunii a noului regulament reflectă, în opinia noastră, recunoașterea de către aceasta a faptului că o condiție temporală de tipul celei în discuție în litigiul principal ar putea fi justificată pentru asigurarea unei bune gestionări financiare a fondurilor FEADR.

56. Având în vedere aceste elemente, nimic nu permite, în opinia noastră, să se concluzioneze că un stat membru, prin stabilirea unei condiții temporale precum cea în discuție în litigiul principal, ar fi depășit marja de apreciere care îi este conferită prin articolul 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005²⁴. Propunem, prin urmare, Curții să dea un răspuns negativ la prima întrebare preliminară.

B – Cu privire la consecințele juridice în cazul nerespectării condițiilor de eligibilitate (a doua întrebare preliminară)

1. Obiectul celei de a doua întrebări

57. Din decizia de trimitere reiese că agenția a respins cererea de plată în speță din cauza nerespectării condiției de eligibilitate a cheltuielilor prevăzute la articolul 79 alineatul 4 din Decretul PDR, precum și la punctele 3 și 5 din cererea de ofertă, potrivit căreia sunt eligibile numai cheltuielile de investiții care au fost efectuate după aprobarea cererii de ajutor. De asemenea, din decizia de trimitere rezultă că instanța de trimitere a stabilit că o parte a cheltuielilor aferente operațiunii cofinanțate în cauză a fost efectuată după aprobarea cererii de ajutor, prin urmare, în conformitate cu condițiile de eligibilitate a cheltuielilor, în timp ce o altă parte a fost efectuată înainte de aprobarea cererii respective, prin urmare, în contradicție cu condițiile de eligibilitate a cheltuielilor²⁵.

21 — A se vedea Raportul special nr. 8 al Curții de Conturi intitulat „Direcționarea ajutorului acordat pentru modernizarea exploatațiilor agricole”, 2012, punctul 64. Curtea de Conturi remarcă totuși că dispozițiile propuse de Comisie „nu constituie o soluție suficientă pentru riscul de efect de balast, întrucât proiectul de investiții poate în continuare să fie demarat înainte de aprobarea cererii de finanțare (și chiar înainte de depunerea acestei cereri, cu stipularea că acele costuri suportate până la depunerea cererii nu vor fi eligibile pentru finanțare cu sprijin public)”.

22 — Articolul 60 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1305/2013 prevede, în ceea ce privește anumite operațiuni de investiții, că, cu excepția costurilor generale, sunt considerate eligibile numai cheltuielile efectuate după depunerea unei cereri adresate autorității competente. Potrivit celui de al treilea paragraf al acestei dispoziții, statele membre pot prevedea în programele lor că sunt eligibile numai cheltuielile efectuate după aprobarea de către autoritatea competentă a cererii de acordare a sprijinului.

23 — A se vedea articolul 90 din Regulamentul nr. 1305/2013. În plus, potrivit articolului 88 din acest regulament, Regulamentul nr. 1698/2005 continuă să se aplice operațiunilor implementate pe baza programelor aprobate în temeiul regulamentului respectiv înainte de 1 ianuarie 2014.

24 — În ceea ce privește de articolul 79 alineatul 4 din Decretul PDR și punctele 4 și 5 din cererea de ofertă, care prevăd că asumarea de către beneficiar a unei obligații referitoare la subvențiile acordate (încheierea unui contract, o comandă de materiale, de echipamente, de servicii sau de lucrări) este considerată prima cheltuială, observăm că această normă are rolul, în opinia noastră, să precizeze condiția temporală prevăzută la articolul 79 alineatul 4 din Decretul PDR și la punctul 3 din cererea de ofertă și, în consecință, să asigure că fondurile FEADR nu sunt acordate pentru investiții care ar fi parțial sau în întregime efectuate chiar și fără ajutorul acordat.

25 — În această privință, menționăm că este numai de competența instanței naționale să verifice, în prezenta cauză, dacă condițiile de aprobare a cererii de ajutor și cele de aprobare a cererii de plată au fost respectate de comuna Gorje și să acționeze în consecință în ceea ce privește decizia atacată.

58. În acest context, prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 56 alineatul 4 din ZKme-1, care prevede respingerea în totalitate a cererii de plată într-o situație precum cea din litigiul principal, nu este excesiv de sever. De asemenea, această instanță ridică problema dacă cererea de plată trebuie examinată, în speță, în temeiul articolului 30 din Regulamentul nr. 65/2011, care prevede, în anumite situații, reduceri ale sumei plătitibile beneficiarului și excluderi de la acordarea sprijinului din FEADR.

59. Pe baza observațiilor prezentate Curții, confirmate de părțile care au participat la ședință, considerăm că este necesar, în acest stadiu, să subliniem că a doua întrebare, astfel cum este formulată de instanța de trimitere, nu privește condiția prevăzută la punctul 1 din cererea de ofertă, potrivit căreia investiția nu poate începe înainte de adoptarea deciziei privind dreptul de a obține subvenții²⁶. Concret, această condiție privește o condiție de eligibilitate pentru obținerea de subvenții și nu se referă la „eligibilitatea cheltuielilor” în sensul articolului 71 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005²⁷.

60. Amintim că, potrivit articolului 2 literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 65/2011, este necesar să se facă diferența între „cerere de ajutor” și „cerere de plată”²⁸. Această diferență se regăsește în dreptul național, întrucât punctul 1 din cererea de ofertă stabilește o condiție de eligibilitate pentru obținerea de subvenții care trebuie să fie îndeplinită de beneficiar pentru a-i fi aprobată cererea de ajutor²⁹, în timp ce articolul 79 alineatul 4 din Decretul PDR și punctele 3 și 5 din cererea de ofertă stabilesc o condiție de eligibilitate a cheltuielilor care trebuie îndeplinită pentru a obține aprobarea cererii de plată³⁰.

61. Cu toate că este adevărat, astfel cum precizează guvernul sloven, că autoritatea competentă poate verifica îndeplinirea de către beneficiar a condițiilor de eligibilitate pentru obținerea de subvenții în cursul efectuării controlului asupra cererii de plată³¹, din câte știm, nu există niciun indiciu că, în prezenta speță, a fost stabilită nerespectarea acestor condiții, printre care se numără și cele menționate la punctul 1 din cererea de ofertă³². Or, în această privință, amintim că este necesar ca, în principiu, Curtea să își limiteze examinarea la elementele de apreciere care i-au fost prezentate de

26 — În ceea ce privește a doua întrebare preliminară, guvernul sloven, precum și Comisia au pus accentul pe faptul că comuna Gorje nu a îndeplinit condiția prevăzută la punctul 1 din cererea de ofertă.

27 — Amintim că marja de apreciere a statelor membre prevăzută la articolul 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005 nu privește decât „normele de eligibilitate a cheltuielilor”, ceea ce rezultă în mod clar din modul de redactare a acestei dispoziții, precum și din titlul articolului 71 din regulamentul menționat, intitulat „Eligibilitatea cheltuielilor”.

28 — A se vedea punctele 13 și 15 din prezentele concluzii. Diferența dintre aprobarea cererii de ajutor și aprobarea cererii de plată apare de asemenea la articolul 71 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1698/2005, care prevede că „[c]heltuielile sunt eligibile pentru contribuția FEADR numai în cazul în care sunt efectuate pentru operațiuni *decise* de autoritatea de gestionare a programului în cauză sau sub responsabilitatea acestuia, conform criteriilor de selecție stabilite de organul competent” (sublinierea noastră).

29 — Punctul 1 din cererea de ofertă este intitulat „Condiții de eligibilitate care trebuie îndeplinite la depunerea cererii în cadrul cererii de ofertă”. Respectarea acestor condiții trebuie, în principiu, să fie apreciată de autoritatea competentă la aprobarea cererii de ajutor. A se vedea în această privință articolul 24 punctul 2 literele (a)-(c) din Regulamentul nr. 65/2011.

30 — Amintim că condițiile 3 și 5 apar în secțiunea VI din cererea de ofertă, intitulată „Cheltuieli eligibile”. A se vedea punctele 27-29 din prezentele concluzii.

31 — În această privință, dorim să precizăm că enumerarea, la articolul 24 punctele 2 și 3 din Regulamentul nr. 65/2011, a elementelor care fac obiectul controalelor asupra cererilor de ajutor și, respectiv, asupra cererilor de plată nu este exhaustivă, ceea ce rezultă din sintagma „vizează în special” și „, includ, în special”, care fac parte din modul de redactare a acestor dispoziții.

32 — Chiar dacă decizia atacată în litigiul principal, și anume Decizia din 25 aprilie 2013, menționează că lucrările la edificiul în cauză au început înainte de aprobarea cererii de ajutor, decizia respectivă nu face trimitere decât la articolul 79 alineatul 4 din Decretul PDR și la punctele 3 și 5 din cererea de ofertă, care se referă la condițiile de eligibilitate a cheltuielilor. A se vedea punctele 35 și 37 din prezentele concluzii. Pe de altă parte, se ridică problema de principiu dacă încălcarea unei condiții de eligibilitate pentru obținerea de subvenții poate duce la respingerea cererii de plată, precum în speță, sau dacă ar trebui mai degrabă să ducă la retragerea sau la anularea aprobării inițiale a cererii de ajutor, care nu a avut loc în speță. În opinia noastră, această ultimă ipoteză pare de preferat, întrucât reflectă diferența stabilită prin Regulamentul nr. 65/2011 dintre cererea de ajutor și cererea de plată.

instanța de trimitere, în special în ceea ce privește modalitățile de aplicare a reglementării naționale relevante pe care aceasta din urmă le consideră stabilite, întrucât evaluarea domeniului de aplicare al dispozițiilor naționale și punerea acestora în aplicare intră în competența exclusivă a instanței naționale³³.

62. În consecință, a doua întrebare trebuie înțeleasă în sensul că privește problema dacă Regulamentul nr. 1698/2005 și regulamentul de punere în aplicare a acestuia, și anume Regulamentul nr. 65/2011, se opun unei reglementări naționale care prevede respingerea în totalitate a cererii de plată în cazul în care această cerere include atât cheltuieli eligibile, cât și cheltuieli neeligibile.

63. În această privință, se solicită Curții să clarifice, în primul rând, dacă statele membre pot adopta norme naționale prin care se aplică sancțiuni juridice în cazul nerespectării normelor de eligibilitate a cheltuielilor stabilite în temeiul articolului 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005. În al doilea rând, se ridică problema dacă o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal este conformă cu principiul proporționalității.

2. Competența statelor membre de a stabili consecințele juridice ale nerespectării condițiilor de eligibilitate

a) Observații introductive

64. Potrivit articolului 1 alineatul (1) și articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/1995 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene³⁴, dispozițiile dreptului Uniunii stabilesc, în scopul protejării intereselor financiare ale Uniunii, natura și domeniul de aplicare ale măsurilor și sancțiunilor administrative necesare privind abaterile de la dreptul Uniunii³⁵. Reiese totuși din jurisprudența Curții că, atunci când o reglementare a Uniunii nu cuprinde nicio dispoziție specifică prin care să se prevadă o sancțiune în cazul încălcării acesteia sau atunci când o astfel de reglementare prevede că anumite sancțiuni pot fi aplicate în cazul în care se încalcă dreptul Uniunii, însă nu stabilește în mod exhaustiv sancțiunile pe care statele membre le pot aplica, articolul 4 alineatul (3) TUE impune statelor membre să adopte toate măsurile efective pentru a sancționa comportamentele care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii³⁶.

65. Astfel, problema care se ridică în speță este dacă dreptul Uniunii prevede în mod exhaustiv sancțiunile care pot fi aplicate în cazul nerespectării condițiilor de eligibilitate a cheltuielilor stabilite în temeiul articolului 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005.

33 — A se vedea Hotărârea din 6 martie 2003, Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, punctul 41), și Hotărârea din 1 iunie 2006, Innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, punctul 29).

34 — JO 1995, L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166.

35 — Potrivit articolului 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/1995, acest regulament privește „abaterele” de la dreptul comunitar. A se vedea Hotărârea din 17 septembrie 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, punctul 40), în care Curtea a decis că autoritățile competente naționale, prin solicitarea rambursării restituirilor la export primite în mod nejustificat din bugetul Uniunii de un agent economic, urmăresc în justiție o abatere, în sensul articolului 1 din Regulamentul nr. 2988/95, astfel încât ele acționează în domeniul de aplicare al acestui regulament. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauzele conexe Județul Neamț și Județul Bacău (C-260/14 și C-261/14, EU:C:2016:7, punctele 72-74).

36 — A se vedea Hotărârea din 28 octombrie 2010, SGS Belgium și alții (C-367/09, EU:C:2010:648, punctul 41 și jurisprudența citată). În opinia noastră, situația trebuie să fie aceeași în cazul încălcării condițiilor naționale stabilite în temeiul dreptului Uniunii, ținând seama de faptul că, în acest caz, protecția intereselor financiare ale Uniunii este la fel de importantă.

b) Cu privire la articolul 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005

66. Potrivit articolului 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005, „[n]ormele de eligibilitate a cheltuielilor se stabilesc la nivel național sub rezerva condițiilor specifice stabilite în temeiul prezentului regulament [...]”.

67. La prima vedere, utilizarea sintagmei „norme de eligibilitate”, care pare a avea un sens relativ larg, ar putea conduce la interpretarea susținută de guvernul sloven, potrivit căreia statele membre dispun, în temeiul acestui articol, de competența de a stabili consecințele juridice în cazul nerespectării condițiilor de eligibilitate a cheltuielilor. Cu toate acestea, din interpretarea articolului 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005 rezultă că, în contextul regulamentului în ansamblul său, acest articol se referă numai la condițiile materiale de eligibilitate a cheltuielilor și nu privește sancțiunile juridice aplicate în cazul nerespectării acestor condiții.

68. Astfel, articolul 74 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1698/2005 prevede în mod explicit că statele membre efectuează controale în conformitate cu normele detaliate de punere în aplicare, care sunt definite de Comisie³⁷ și care determină, în special, tipul și intensitatea controalelor în funcție de natura diferitelor măsuri de dezvoltare rurală. Regulamentul nr. 65/2011, adoptat de Comisie în temeiul acestui articol, conține norme detaliate privind controalele care trebuie efectuate de statele membre în cadrul FEADR.

69. În opinia noastră, rezultă că articolul 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005 nu conferă statelor membre competența de a stabili sancțiunile juridice aplicabile în cazul nerespectării condițiilor de eligibilitate a cheltuielilor³⁸.

c) Cu privire la articolul 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 65/2011

70. Articolul 30 din Regulamentul nr. 65/2011 impune statelor membre obligația de a efectua, în anumite situații, reduceri ale sumei plătitibile și, în alte situații, excluderi totale de la acordarea sprijinului din FEADR.

71. Astfel, reiese din articolul 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 65/2011 că se aplică o reducere a sumei plătitibile în cazul în care suma solicitată de beneficiar depășește cu peste 3 % suma eligibilă, și anume suma plătitibilă după verificarea eligibilității cererii de plată. După caz, valoarea reducerii, care este aplicată sumei eligibile, corespunde, potrivit articolului 30 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul menționat, diferenței dintre suma solicitată și suma eligibilă. Reiese, de asemenea din articolul 30 alineatul (1) al patrulea paragraf din același regulament că nu se aplică nicio reducere dacă beneficiarul poate demonstra că „nu se află în culpă pentru includerea sumei neeligibile”. În plus, potrivit articolului 30 alineatul (2) din regulament, operațiunea cofinanțată se exclude complet de la acordarea sprijinului din FEADR în cazul în care se constată că beneficiarul a făcut în mod deliberat o declarație falsă³⁹.

37 — Articolul 74 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1698/2005 face trimitere la procedura prevăzută la articolul 90 alineatul (2) din același regulament, care face trimitere la articolele 4 și 7 din Decizia 1999/468/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO 1999, L 184, p. 23, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 159).

38 — Această concluzie este întărită de faptul că articolul 71 alineatul (3) primul paragraf este introdus în titlul V din regulament, intitulat „Contribuția financiară a FEADR”, iar nu în titlul VI, intitulat „Gestionare, control și informare”.

39 — În acest caz, în plus, în temeiul articolului 30 alineatul (2) din Regulamentul nr. 65/2011, beneficiarul este exclus de la primirea ajutorului în cadrul aceiași măsuri în anul calendaristic în care s-a făcut constatarea, precum și în anul următor.

72. Remarcăm, în acest stadiu, că termenii francezi diferiți „éligibilité” și „admissibilité” care apar la articolul 71 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005 și, respectiv, la articolul 30 din Regulamentul nr. 65/2011 nu repun în discuție aplicarea acestui din urmă articol într-o situație precum cea din litigiul principal. Astfel, această diferență de formulare nu se regăsește în celelalte versiuni lingvistice ale celor două regulamente⁴⁰. Prin urmare, nu avem nici un motiv să presupunem că cei doi termeni care apar în versiunea în limba franceză a regulamentelor au un sens diferit⁴¹.

73. Suntem de acord cu analiza comunei Gorje și a Comisiei, potrivit căreia articolul 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 65/2011 se aplică în împrejurări precum cele din litigiul principal⁴².

74. Chiar dacă este adevărat că articolul 30 din Regulamentul nr. 65/2011 privește calcularea sumei plătitibile și că prevede, la alineatul (1), că acest calcul este efectuat „în funcție de ceea ce se constată a fi eligibil cu ocazia controalelor administrative”, domeniul de aplicare al acestui articol nu este limitat, după cum susține guvernul sloven, la situațiile în care condițiile de eligibilitate a cheltuielilor sunt complet îndeplinite. Astfel, reiese în mod explicit din articolul 30 alineatul (3) al regulamentului că reducerile menționate la alineatul (1) al articolului 30 se aplică „*mutatis mutandis* cheltuielilor neeligibile identificate cu ocazia controalelor efectuate în temeiul articolelor 25 și 29 [din acest regulament]”, și anume controalele la fața locului. În opinia noastră, rezultă că alineatul (1) al articolului 30 menționat se aplică în mod direct cheltuielilor neeligibile identificate cu ocazia altor tipuri de controale, printre care se numără și controalele administrative⁴³.

75. Într-o situație precum cea din litigiul principal, în care o parte a cheltuielilor incluse în cererea de plată este eligibilă în temeiul condițiilor naționale de eligibilitate, în timp ce cealaltă parte este neeligibilă, aplicarea articolului 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 65/2011 determină o reducere a sumei plătitibile conform metodei descrise la acest punct, calculând diferența dintre suma solicitată de beneficiar (toate cheltuielile incluse în cererea de plată) și suma eligibilă (numai cheltuielile eligibile). În cazul în care diferența reprezintă mai mult de 3 % din suma eligibilă, aceasta din urmă se reduce cu diferența dintre cele două sume.

76. Astfel, nu putem fi de acord cu argumentul invocat de Comisie, potrivit căruia, în speță, aplicarea articolului 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 65/2011 determină o reducere de 100 %, cu alte cuvinte o excludere totală a cheltuielilor legate de investiții. În această privință, Comisia arată că, în prezenta cauză, este vorba despre un caz de neeligibilitate a întregii investiții, iar nu doar a unei părți a acesteia, întrucât comuna Gorje nu îndeplinește condiția de acces (condiție de eligibilitate) stabilită pentru întreaga investiție, care impunea ca investiția să nu înceapă înainte de adoptarea deciziei privind eligibilitatea. Potrivit Comisiei, nerespectarea acestei condiții de acces „contaminează” întreaga realizare a investiției.

40 — În versiunea în limba engleză a celor două regulamente, apar termenii „eligibility” [la articolul 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005] și „eligible” [la articolul 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 65/2011], în versiunea în limba daneză apar termenii „støtteberettigelse” și „støtteberettiget”, în versiunea în limba spaniolă sunt utilizați termenii „subvencionabilidad” și „subvencionable”, în versiunea în limba italiană apar termenii „ammissibilità” și „ammissibili”, iar în versiunea în limba română sunt utilizați termenii „eligibilitate” și „eligibil”. Versiunea în limba germană a celor două regulamente conține variații lingvistice fără un impact juridic („Zuschussfähigkeit” și „förderfähig”). În versiunea în limba maghiară apar noțiuni comparabile, dar nu identice. Astfel, la articolul 71 alineatul (3) primul paragraf din versiunea în limba maghiară a Regulamentului nr. 1698/2005 este utilizat termenul „jogosultság”, în timp ce la articolul 30 alineatul (1) din versiunea în limba maghiară a Regulamentului nr. 65/2011 este utilizat termenul „támogatható”.

41 — Amintim că, în cazul în care există divergențe între diferitele versiuni lingvistice ale unui text al Uniunii, dispoziția în cauză trebuie să fie interpretată în raport cu economia generală și cu finalitatea reglementării din care face parte, ceea ce confirmă că cei doi termeni sunt înțeleși în același mod. A se vedea Hotărârea din 29 aprilie 2010, M și alții (C-340/08, EU:C:2010:232, punctul 44).

42 — Având în vedere situația de fapt din litigiul principal, astfel cum a fost prezentată de instanța de trimitere, nu există niciun element care să permită să se presupună că comuna Gorje a făcut în mod deliberat o declarație falsă, ceea ce ar duce la aplicarea articolului 30 alineatul (2) din Regulamentul nr. 65/2011.

43 — În schimb, în cazul în care condițiile de eligibilitate pentru obținerea de subvenții nu sunt îndeplinite în totalitate, aprobarea inițială a cererii de ajutor ar putea fi retrasă sau anulată și calculul sumei plătitibile în temeiul articolului 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 65/2011 nu ar fi efectuat. A se vedea nota de subsol 32 din prezentele concluzii.

77. În această privință, remarcăm, pe de o parte, că nici Regulamentul nr. 1698/2005, nici Regulamentul nr. 65/2011 nu realizează o distincție între diferitele categorii de condiții de eligibilitate a cheltuielilor și nici nu autorizează statele membre să stabilească efecte specifice în cazul nerespectării anumitor condiții pe care le consideră ca fiind „fundamentale”. Pe de altă parte, argumentația Comisiei se bazează, în realitate, pe punctul 1 din cererea de ofertă, care constituie, astfel cum se indică la punctele 59 și 61 din prezentele concluzii, o condiție de eligibilitate pentru obținerea de subvenții, a cărei încălcare nu ar atrage după sine o reducere a sumei plătită în temeiul articolului 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 65/2011⁴⁴.

78. În consecință, se pune problema de a stabili dacă articolul 30 din Regulamentul nr. 65/2011 stabilește în mod exhaustiv sancțiunile care pot fi aplicate de statele membre în cazul nerespectării condițiilor de eligibilitate a cheltuielilor stabilite la nivel național în temeiul articolului 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1698/2005.

79. Cu toate că articolul 4 alineatul (9) din Regulamentul nr. 65/2011 prevede în mod explicit că reducerile și excluderile aplicate în temeiul acestui regulament nu aduc atingere eventualelor sancțiuni suplimentare aplicabile în temeiul altor dispoziții din legislația Uniunii sau din legislațiile naționale, împărtășim totuși punctul de vedere al comunei Gorje conform căruia statele membre nu pot prevedea sancțiuni naționale care să impună până la excluderea totală a unei operațiuni de la acordarea sprijinului din FEADR, întrucât o sancțiune de acest tip este deja prevăzută în mod amănunțit de regulamentul menționat⁴⁵. Prin urmare, potrivit articolului 30 alineatul (2) din Regulamentul nr. 65/2011, o sancțiune de acest tip este în mod expres limitată la situația în care beneficiarul a făcut în mod deliberat o declarație falsă, astfel încât statele membre nu pot aplica o excludere totală în alte situații, după cum prevede reglementarea slovenă aplicabilă în litigiul principal, în caz contrar modificând practic domeniul de aplicare al articolului 30 alineatul (2) din Regulamentul nr. 65/2011.

80. Concluzionăm că articolul 30 din Regulamentul nr. 65/2011 se opune unei reglementări naționale precum legislația slovenă aplicabilă în litigiul principal, care prevede respingerea cererii de plată în totalitate și, prin urmare, excluderea completă a unei operațiuni de la acordarea sprijinului din FEADR în cazul în care această cerere include atât cheltuieli eligibile, cât și cheltuieli neeligibile.

81. Ținând seama de răspunsul pe care îl vom propune, nu mai este necesar să analizăm dacă respingerea cererii de plată în întregime este conformă cu principiul proporționalității. Prin urmare, vom aborda această chestiune numai cu titlu subsidiar pentru situația în care Curtea nu ar fi de acord cu concluzia noastră și ar reține că Regulamentul nr. 65/2011 nu se opune unei reglementări naționale precum articolul 56 alineatul 4 din ZKme-1.

44 — În mod similar, guvernul sloven utilizează sintagma „condiții prealabile” pentru a desemna condiția națională prevăzută la punctul 1 din cererea de ofertă, conform căreia beneficiarul nu poate începe realizarea investiției înainte de adoptarea deciziei privind eligibilitatea.

45 — A se vedea în mod similar Hotărârea din 24 mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, punctele 64-68).

3. Respectarea principiului proporționalității

82. Potrivit articolului 74 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1698/2005, statele membre adoptă toate actele cu putere de lege și actele administrative pentru a asigura o protecție eficientă a intereselor financiare ale Uniunii⁴⁶. Statele membre au totuși obligația de a respecta principiile generale ale dreptului Uniunii, în special principiul proporționalității⁴⁷. Reiese că rigoarea sancțiunilor aplicate în caz de neconformitate trebuie să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă, în special prin asigurarea unui efect realmente disuasiv, respectându-se în același timp principiul general al proporționalității⁴⁸.

83. În această privință, comuna Gorje arată că articolul 56 alineatul 4 din ZKme-1, prin prevederea respingerii cererii de plată în totalitate în cazul în care cererea include atât cheltuieli eligibile, cât și cheltuieli neeligibile, fără a ține seama de natura și de amploarea încălcării, depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. În consecință, potrivit comunei Gorje, reglementarea slovenă este contrară principiului proporționalității, aspect contestat de guvernul polonez, precum și de Comisie.

84. În timp ce excluderea de la acordarea ajutorului, care este determinată de nerespectarea uneia dintre condițiile de acordare a ajutorului, nu reprezintă o sancțiune, ci simpla consecință a neîndeplinirii condițiilor respective prevăzute de lege⁴⁹, respingerea cererii de plată prevăzute la articolul 56 alineatul 4 din ZKme-1 este, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, nu consecința nerespectării condițiilor de acordare a ajutorului, ci, mai degrabă, consecința nerespectării condițiilor de eligibilitate a cheltuielilor⁵⁰.

85. În plus, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, cererea de plată este respinsă în totalitate în temeiul articolului 56 alineatul 4 din ZKme-1, inclusiv cea parte din cerere care privește cheltuielile eligibile efectuate în conformitate cu condițiile naționale. În ceea ce privește această parte, respingerea cererii de plată nu poate fi considerată o simplă consecință a nerespectării condițiilor, ci mai degrabă trebuie considerată ca având un caracter represiv.

86. În mod incontestabil, încălcările legislațiilor naționale în cadrul operațiunilor care beneficiază de cofinanțare din partea Uniunii trebuie să fie sancționate în mod eficace pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii împotriva oricărei fraude și pentru a garanta realizarea deplină a obiectivelor urmărite de legiuitorul Uniunii. Nu există nicio îndoială că o reglementare precum reglementarea slovenă în discuție, care privează un beneficiar de orice plată a ajutoarelor, este deosebit de disuasivă și, în consecință, este de natură să combată în mod eficient neregulile săvârșite în cadrul FEADR⁵¹.

46 — Potrivit articolului 48 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1974/2006, în sensul articolului 74 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1698/2005, statele membre se asigură că toate măsurile de dezvoltare rurală pe care intenționează să le pună în aplicare pot face obiectul unor controale și verificări. A se vedea de asemenea articolul 325 alineatul (1) TFUE și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1290/2005.

47 — A se vedea Hotărârea din 28 octombrie 2010, SGS Belgium și alții (C-367/09, EU:C:2010:648, punctul 40).

48 — A se vedea Hotărârea din 25 aprilie 2013, Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, punctul 63 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Szemerey (C-330/14, EU:C:2015:605, punctele 51-63). Cerința de proporționalitate reiese în mod expres din articolul 35 alineatul (3) din Regulamentul delegat (UE) nr. 640/2014 al Comisiei din 11 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește Sistemul Integrat de Administrare și Control și condițiile pentru refuzarea sau retragerea plăților și pentru sancțiunile administrative aplicabile în cazul plăților directe, al sprijinului pentru dezvoltare rurală și al ecocondiționalității (JO 2014, L 181, p. 48) care a abrogat și a înlocuit Regulamentul nr. 65/2011 cu efect de la 1 ianuarie 2015.

49 — A se vedea Hotărârea din 24 mai 2012, Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312, punctul 37 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 24 mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, punctul 47 și jurisprudența citată), în ceea ce privește situația în care legiuitorul Uniunii a stabilit condițiile de eligibilitate pentru acordarea ajutorului.

50 — A se vedea punctele 59-61 din prezentele concluzii în ceea ce privește diferența dintre condițiile de eligibilitate pentru obținerea de subvenții și condițiile de eligibilitate a cheltuielilor.

51 — A se vedea nota de subsol 3 din prezentele concluzii în ceea ce privește rata de eroare la nivelul cheltuielilor suportate în materie de dezvoltare rurală. A se vedea de asemenea Hotărârea din 2 octombrie 2014, Van Den Broeck (C-525/13, EU:C:2014:2254, punctul 33), și Hotărârea din 15 septembrie 2005, Irlanda/Comisia (C-199/03, EU:C:2005:548, punctul 31).

87. Totuși, prin prevederea respingerii în totalitate a cererii de plată, articolul 56 alineatul 4 din ZKme-1 stabilește o sancțiune care nu se raportează la gravitatea încălcării săvârșite de beneficiar, sancțiunea fiind aceeași indiferent dacă încălcarea afectează o parte semnificativă sau, dimpotrivă, o parte neglijabilă a cererii⁵².

88. Desigur, articolul 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 65/2011 prevede de asemenea reduceri care depășesc abaterea constatată, stabilind că suma eligibilă va fi redusă cu diferența dintre suma menționată și suma solicitată de beneficiar. Totuși, spre deosebire de reglementarea națională în discuție, reducerea prevăzută la acest articol este calculată în raport cu încălcarea săvârșită, ceea ce asigură, în opinia noastră, respectarea principiului proporționalității.

89. Considerațiile invocate de guvernul sloven în ceea ce privește justificarea condiției naționale care face obiectul primei întrebări preliminare, și anume reducerea riscului „efectului de balast” și asigurarea unui control eficace, nu se aplică în ceea ce privește partea din cerere referitoare la cheltuielile eligibile. Astfel, în pofida nerespectării condițiilor de eligibilitate în ceea ce privește o parte a cheltuielilor, operațiunea cofinanțată ca atare își poate atinge obiectivul și poate aduce o valoare adăugată veritabilă pentru dezvoltarea rurală⁵³.

90. Concluzionăm că o reglementare națională care prevede respingerea cererii de plată în întregime în cazul în care cererea include atât cheltuieli eligibile, cât și cheltuieli neeligibile, fără a ține seama de amploarea încălcării săvârșite, trebuie să fie considerată ca fiind contrară principiului proporționalității⁵⁴.

V – Concluzie

91. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă după cum urmează la întrebările preliminare adresate de Upravno sodišče (Tribunalul Administrativ, Slovenia):

„Articolul 71 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale potrivit căreia numai cheltuielile de investiții care au fost efectuate după aprobarea cererii de ajutor sunt eligibile pentru acordarea de sprijin din FEADR.

Articolul 30 din Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei din 27 ianuarie 2011 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a ecocondiționalității în cazul măsurilor de sprijin pentru dezvoltare rurală trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care prevede respingerea în totalitate a cererii de plată a ajutoarelor în cazul în care cererea respectivă include atât cheltuieli eligibile, cât și cheltuieli neeligibile.”

52 — Amintim că instanța națională are obligația, la aplicarea dreptului național, să îl interpreteze în măsura posibilului în lumina textului și a finalității dreptului Uniunii, inclusiv în lumina principiului proporționalității. A se vedea Hotărârea din 10 aprilie 1984, von Colson și Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punctul 26). În această privință, se poate ridica problema dacă nu este posibil să se interpreteze articolul 56 alineatul 4 din ZKme-1 în conformitate cu principiul proporționalității. În special, în opinia noastră, se poate ridica întrebarea dacă sintagma „cerere contrară”, care apare în această dispoziție, se referă obligatoriu la cererea de plată în întregime sau numai la partea din cerere care nu îndeplinește condițiile naționale.

53 — A se vedea în mod similar, în ceea ce privește nerespectarea normelor privind achizițiile publice, răspunsul Comisiei din 5 februarie 2015 la Raportul special al Curții de Conturi Europene intitulat „Erori la nivelul cheltuielilor pentru dezvoltare rurală: care sunt cauzele și cum sunt ele remediate?” [COM(2015) 71 final], p. 2, cu privire la nerespectarea normelor privind achizițiile publice.

54 — A se vedea de asemenea Hotărârea din 15 septembrie 2005, Irlanda/Comisia (C-199/03, EU:C:2005:548, punctele 59 și 60).