



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 4 octombrie 2018¹

Cauza C-587/17 P

**Regatul Belgiei
împotriva**

Comisiei Europene

„Recurs – Politica agricolă comună – Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 – Finanțarea politicii agricole comune – Fondul european de garantare agricolă (FEGA) – Articolele 9 și 32 – Obligații ale statelor membre – Cheltuieli excluse de la finanțarea de către Uniunea Europeană – Recuperarea restituirilor la export plătite în mod nejustificat – Necesitatea de a epuiza toate căile de atac interne – Lipsa unei cereri de decizie preliminară – Neglijență imputabilă unui stat membru – Criterii de evaluare”

1. Prin intermediul recursului formulat, Regatul Belgiei solicită Curții anularea Hotărârii din 20 iulie 2017, Belgia/Comisia², prin care Tribunalul a respins acțiunea sa în anularea Deciziei de punere în aplicare (UE) 2016/417 a Comisiei³, în măsura în care aceasta a exclus Regatul Belgiei de la finanțarea din Fondul european de garantare agricolă (denumit în continuare „FEGA”) cu o sumă de 9 601 619 euro.

2. Prezentul recurs oferă Curții posibilitatea de a clarifica întinderea obligației statelor membre de a recupera sumele plătite în mod nejustificat în cadrul FEGA. Mai precis, Curtea trebuie să decidă dacă Tribunalul a considerat în mod întemeiat că, în împrejurările cauzei în discuție, o decizie adoptată de autoritățile belgiene competente de a nu epuiza toate căile de atac interne în încercarea de a recupera restituirile la export plătite în mod nejustificat constituie neglijență care poate fi imputată Regatului Belgiei, în sensul articolului 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului⁴.

I. Cadrul juridic

3. Regulamentul nr. 1290/2005 stabilește cadrul de finanțare a politicii agricole comune.

¹ Limba originală: engleza.

² T-287/16, nepublicată, EU:T:2017:531 (denumită în continuare „hotărârea atacată”).

³ Decizia din 17 martie 2016 de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a anumitor cheltuieli efectuate de statele membre din Fondul european de garantare agricolă (FEGA) și din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO 2016, L 75, p. 16, denumită în continuare „decizia în litigiu”).

⁴ Regulamentul din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune (JO 2005, L 209, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 193). Acest regulament nu mai este în vigoare. A fost înlocuit de Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1290/2005 și (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului (JO 2013, L 347, p. 549, rectificat prin JO 2016, L 130, p. 6).

4. Potrivit considerentului (25) al regulamentului, statele membre ar trebui să ia măsuri care să le asigure faptul că tranzacțiile sunt realizate în fapt și sunt executate corect. Statele membre trebuie de asemenea să prevină și să trateze eficient orice neregularitate comisă de către beneficiari.

5. Considerentul (26) prevede că, în anumite cazuri de neglijență din partea statului membru, este justificat ca întreaga sumă să fie imputată statului membru respectiv. Cu toate acestea, același considerent clarifică faptul că, sub rezerva respectării de către statele membre a obligațiilor în conformitate cu procedurile lor interne, pierderile financiare pot fi împărțite în mod just între Uniunea Europeană și statul membru respectiv.

6. Potrivit considerentului (27), procedurile de recuperare pot să întârzie mai mult recuperarea sumelor plătite în mod nejustificat, neexistând garanții că rezultatul va fi cel scontat. Costurile punerii în aplicare a unor asemenea proceduri pot fi nejustificat de mari față de sumele recuperate sau care pot fi recuperate.

7. Articolul 3 din Regulamentul nr. 1290/2005 prevede, printre altele:

„(1) FEAGA finanțează în contextul gestionării comune între statele membre și [Uniunea Europeană] următoarele cheltuieli care vor fi efectuate conform legislației [Uniunii]:

(a) restituiri la export pentru produsele agricole către țările terțe;

[...]”

8. Articolul 9 din Regulamentul nr. 1290/2005 prevede:

„(1) Statele membre:

(a) în cadrul politicii agricole comune, adoptă toate actele cu putere de lege și actele administrative și iau orice alte măsuri necesare pentru a asigura protecția eficientă a intereselor financiare ale [Uniunii Europene], mai ales în scopul de a:

(i) verifica veridicitatea și corectitudinea operațiunilor finanțate de FEAGA și FEADR;

(ii) preveni și urmări neregulile;

(iii) recupera sumele pierdute ca rezultat al neregulilor sau neglijenței;

[...]”

9. Articolul 31 alineatul (1) din regulament prevede:

„În cazul în care Comisia constată că cheltuielile precizate la articolul 3 alineatul (1) și articolul 4 au fost efectuate cu încălcarea normelor [Uniunii], hotărăște ce sume urmează să fie excluse de la finanțarea [Uniunii] în conformitate cu procedura la care face trimitere articolul 41 alineatul (3).”

10. Articolul 32 din Regulamentul nr. 1290/2005 prevede:

„[...]”

(5) În cazul în care recuperarea nu se produce în decursul a patru ani de la constatarea administrativă sau judiciară sau în decurs de opt ani de la inițierea unei acțiuni într-o instanță națională, 50 % din consecințele financiare nerecuperate vor fi suportate de statul membru în cauză și 50 % de bugetul [Uniunii].

Statele membre indică separat în raportul de sinteză menționat la primul paragraf de la alineatul (3) sumele nerecuperate în termenele prevăzute la primul paragraf de la prezentul alineat.

Distribuția sarcinii financiare generate de nerecuperare în conformitate cu primul paragraf se face fără a aduce atingere cerinței conform căreia statul membru în cauză trebuie să urmeze procedurile de recuperare, în conformitate cu articolul 9 alineatul (1) din prezentul regulament. Cincizeci la sută din sumele astfel recuperate se creditează către FEAGA, după aplicarea deducerilor prevăzute la alineatul (2) din prezentul articol.

Atunci când în contextul procedurii de recuperare se constată absența oricărei nereguli printr-un act administrativ sau juridic având caracter definitiv, statul membru în cauză declară către FEAGA drept cheltuială sarcina financiară ce îi revine în conformitate cu primul paragraf.

[...]

(6) În cazul în care există o justificare pentru a acționa în acest mod, statele membre pot decide să nu inițieze procedurile de recuperare. O asemenea decizie poate fi luată numai în următoarele situații:

- (a) în cazul în care costurile deja suportate și cele estimate pentru recuperare depășesc valoarea ce trebuie recuperată sau
- (b) în cazul în care recuperarea se dovedește imposibilă din cauza insolvenței, înregistrată și recunoscută prin legislația internă, a debitorului sau a persoanelor juridic responsabile pentru nereguli.

[...]

(8) Ca urmare a completării procedurii prevăzute la articolul 31 alineatul (3), Comisia poate decide să excludă de la finanțare sumele din sarcina bugetului [Uniunii] în următoarele cazuri:

- (a) în conformitate cu alineatele (5) și (6) din prezentul articol, în cazul în care ea constată că neregularitatea sau nereușita recuperării este rezultatul unei nereguli sau neglijențe a autorităților administrative sau a altui organism oficial al statului membru;

[...]”

II. Istoricul litigiului

A. Restituirile la export obținute în mod fraudulos (1992-1993)

11. În anul 1992, Générale Sucrière, căreia i-a succedat în drepturi Saint-Louis Sucre, a vândut un total de 24 000 de tone de zahăr către Metelmann și Sucre Export. Potrivit contractelor de vânzare-cumpărare, zahărul urma să fie exportat din Uniunea Europeană.

12. Metelmann și Sucre Export au revândut 6 000 de tone de zahăr către Proud Trading și Shawline Offshore prin mijlocirea a doi intermediari. Aceste contracte prevedeau de asemenea că zahărul era destinat unei țări terțe în raport cu (actuala) Uniune Europeană și că urma să fie transportat de pe teritoriul Uniunii Europene imediat după încărcarea sa.

13. Saint-Louis Sucre a mandatat Belgian Bunkering, pe de o parte, și Stevedoring et Manufert (denumite în continuare „Manuport Services”), pe de altă parte, pentru a întocmi documentația relevantă și pentru a primi și a încărca zahărul pe nave.

14. Zahărul, care trebuia să fie expedit din portul Antwerpen (Belgia) către Uzbekistan, a fost încărcat între 20 ianuarie și 29 martie 1993.

15. Manuport Services a întocmit și a transmis documentele relevante și declarațiile de export autorității competente, și anume Bureau d'intervention et de restitution belge (Biroul de Intervenție și de Restituire Belgian, denumit în continuare „BIRB”). Pe baza documentației, BIRB a efectuat o plată în avans către Saint-Louis Sucre referitoare la restituirea la export la care Saint-Louis Sucre era îndreptățită. Plata a devenit definitivă în momentul în care Saint-Louis Sucre a făcut dovada faptului că zahărul a părăsit teritoriul (actualei) Uniuni vamale a Uniunii Europene.

16. După efectuarea plății, s-a descoperit că, după ce au fost expediate din portul Antwerpen, cele 6 000 de tone de zahăr revândute de Metelmann și de Sucre Export către Proud Trading și Shawline Offshore au fost deturnate de la destinația lor inițială și au fost reimportate în mod fraudulos în Uniunea Europeană pe baza unor documente false. Saint-Louis Sucre a informat spontan BIRB despre această descoperire.

B. Procedura penală (1994-2004)

17. După ce s-a descoperit reimportul zahărului, au fost inițiate proceduri penale împotriva celor două persoane care au acționat în calitate de intermediari între Metelmann și Sucre Export, pe de o parte, și Shawline Offshore și Proud Trading, pe de altă parte.

18. Prin hotărârea din 22 octombrie 2003 pronunțată de Hof van Beroep Antwerpen (Curtea de Apel din Antwerpen, Belgia), cele două persoane au fost condamnate pentru fraudă, pentru falsificarea de documente și pentru utilizarea de documente false.

19. În cadrul acestor proceduri, BIRB, Saint-Louis Sucre, Metelmann, Sucre Export și Manuport Services au introdus o acțiune civilă și li s-a acordat o sumă provizorie de 1 cent cu titlu de despăgubiri pentru prejudiciul cauzat de cele două persoane.

C. Procedura civilă de recuperare (1994-1997 și 1997-2012)

20. La 16 martie 1994, după ce a fost informat în legătură cu exportul fraudulos, BIRB a solicitat rambursarea de către Saint-Louis Sucre a restituirii la export. Potrivit BIRB, Saint-Louis Sucre a reimportat zahărul, despre care anterior se declarase și se dovedise în anumite documente că a fost exportat (formularul T5), prin intermediul unor documente false (formularul T2E).

21. Saint-Louis Sucre s-a opus cererii, susținând că nu purta nicio răspundere pentru neregulă.

22. Cu toate acestea, Saint-Louis Sucre a fost de acord să efectueze plata provizorie a sumei solicitate de BIRB pentru a opri curgerea dobânzilor. Suma plătită corespundea sumei solicitate de BIRB împreună cu dobânda aferentă pentru perioada cuprinsă între 19 aprilie 1994 și 16 mai 1997.

23. După ce a primit plata efectuată de Saint-Louis Sucre, Regatul Belgiei a pus la dispoziția FEGA o sumă reprezentând 80 % din suma primită din partea Saint Louis Sucre și a reținut restul de 20 % din sumă, în conformitate cu Regulamentul (CEE) nr. 595/91 al Consiliului⁵.

⁵ Regulamentul din 4 martie 1991 privind neregulile și recuperarea sumelor acordate pe nedrept în cadrul finanțării politicii agricole comune și organizarea unui sistem de informare în acest domeniu și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 283/72 (JO 1991, L 67, p. 11, Ediție specială, 03/vol. 9, p. 166).

24. La 18 iunie 1997, Saint-Louis Sucre a introdus o acțiune în fața tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunalul de Primă Instanță din Bruxelles, Belgia) în scopul recuperării sumei plătite către BIRB, precum și a dobânzilor aferente și a cheltuielilor efectuate.

25. Prin hotărârea din 20 martie 2008, această instanță a obligat BIRB să ramburseze Saint-Louis Sucre suma solicitată.

26. BIRB a declarat apel la cour d'appel de Bruxelles (Curtea de Apel din Bruxelles, Belgia). BIRB a solicitat acestei instanțe să adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene trei întrebări preliminare. În hotărârea sa din 3 mai 2012, cour d'appel de Bruxelles a confirmat însă hotărârea pronunțată de tribunal de première instance de Bruxelles și a obligat BIRB la plata către Saint-Louis Sucre a sumei de 10 114 003,39 euro corespunzătoare sumei de 5 133 087,54 euro împreună cu dobânzile aferente începând de la 1 iunie 1997 și diferite alte cheltuieli. Această instanță nu a considerat că este necesar să adreseze Curții vreo întrebare preliminară.

27. După hotărârea pronunțată de cour d'appel de Bruxelles, BIRB a solicitat avizul unui avocat autorizat să intervină în fața Cour de cassation (Curtea de casație, Belgia), întrucât, potrivit dreptului belgian, o parte nu poate formula recurs în fața Cour de cassation dacă nu a obținut mai întâi un astfel de aviz.

28. După o analiză amănunțită a dosarului și a jurisprudenței Curții, avocatul autorizat să intervină în fața Cour de cassation și-a prezentat avizul, concluzionând că nu ar fi posibil ca BIRB să formuleze cu succes un recurs în fața Cour de cassation.

29. După obținerea acestui aviz, BIRB a decis să nu formuleze recurs împotriva hotărârii pronunțate de cour d'appel de Bruxelles. În consecință, BIRB a plătit Saint-Louis Sucre suma la plata căreia a fost obligat.

D. Suma suportată de FEGA (2012-2016)

30. Ca urmare a pronunțării hotărârii cour d'appel de Bruxelles, BIRB a informat Comisia în legătură cu intenția sa de a impune în sarcina FEGA plata sumei pe care a fost obligat să o plătească în beneficiul Saint-Louis Sucre și, ulterior, a procedat ca atare. În consecință, raportul anual al BIRB din 2012 a inclus o rectificare pozitivă de 9 601 619,85 euro.

31. Suma a fost inclusă în conturile exercițiului financiar al Uniunii Europene din anul 2012 și, prin urmare, a fost plătită Regatului Belgiei⁶.

E. Procedura administrativă în fața Comisiei (2013-2016)

32. După efectuarea acestei plăți, Comisia a inițiat o așa-numită procedură de verificare a conformității, procedură care permite Comisiei să verifice dacă un stat membru a utilizat în mod corespunzător fondurile puse la dispoziția sa⁷. Comisia a considerat că suma nu putea fi impusă în sarcina FEGA pentru două motive: în primul rând, nu au fost epuizate toate căile de atac posibile, deoarece nu a fost formulat niciun recurs în fața Cour de cassation, și, în al doilea rând, Comisia a contestat perceperea de dobânzi după anul 1997.

⁶ Decizia de punere în aplicare C(2016) 1543 final a Comisiei din 17 martie 2016 de verificare a conturilor anumitor agenții de plăți din Belgia și Germania în ceea ce privește cheltuielile finanțate de Fondul european de garantare agricolă (FEGA), aferente exercițiului financiar 2012.

⁷ Numărul de referință CEB/2013/003 BE.

33. Prin scrisoarea din 23 mai 2013, BIRB a contestat această evaluare în temeiul articolului 32 alineatul (5) al patrulea paragraf din Regulamentul nr. 1290/2005. De asemenea, acesta a subliniat, pe de o parte, că un recurs formulat în fața Cour de cassation nu ar fi condus în mod necesar și automat la o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE și, pe de altă parte, că, având în vedere rolul avocatului autorizat să intervină în fața Cour de cassation, acesta nu avea altă opțiune în luarea deciziei de a nu formula recurs.

34. Din cauza persistenței dezacordului dintre BIRB și Comisie, la 13 octombrie 2014, a avut loc o reuniune bilaterală între părți.

35. Ca urmare a acestei reuniuni, Regatul Belgiei a furnizat, prin scrisorile din 17 octombrie 2014 și din 21 ianuarie 2015, informații suplimentare privind exportul și diferitele proceduri referitoare la exporturile frauduloase de zahăr.

36. Într-o comunicare din 12 iunie 2015 întemeiată pe articolele 10 și 11 din Regulamentul (CE) nr. 885/2006 al Comisiei⁸, Comisia și-a menținut poziția potrivit căreia nu au fost epuizate toate căile de atac interne în scopul recuperării sumei. Comunicarea a indicat faptul că, în conformitate cu articolul 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005, BIRB nu avea dreptul să impună plata fondurilor din FEGA. Prin urmare, suma de 9 601 619 euro ar fi exclusă de la finanțarea de către Uniunea Europeană.

37. Pe baza unui raport de sinteză din 22 februarie 2016, Comisia a adoptat decizia în litigiu prin care s-a exclus suma sus-menționată de la finanțarea de către Uniunea Europeană în ceea ce privește Regatul Belgiei. Decizia a fost notificată Regatului Belgiei la 18 martie 2016.

III. Procedura în fața Tribunalului

38. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 30 mai 2016, Regatul Belgiei a solicitat anularea deciziei în litigiu.

39. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins acțiunea în totalitate.

IV. Procedura în fața Curții și concluziile

40. Prin intermediul recursului formulat, Regatul Belgiei solicită Curții:

- anularea în totalitate a hotărârii atacate;
- anularea deciziei în litigiu, în măsura în care aceasta excludea de la finanțarea de către Uniunea Europeană o sumă de 9 601 619 euro (post bugetar 6701);
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente prezentei proceduri și a celor aferente procedurii desfășurate în fața Tribunalului.

41. Comisia solicită Curții respingerea recursului și obligarea recurentului la plata cheltuielilor de judecată.

42. La 27 iunie 2018, a avut loc o ședință de audiere a pledoariilor în cadrul căreia au fost ascultate pledoariile ambelor părți.

⁸ Regulamentul din 21 iunie 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 1290/2005 (JO 2006, L 171, p. 90, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 37).

V. Analiză

43. În cadrul recursului său, Regatul Belgiei invocă un singur motiv întemeiat pe faptul că, în hotărârea atacată, Tribunalul a interpretat în mod eronat articolul 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005.

44. Pe de o parte, prin intermediul primului aspect al motivului unic, Regatul Belgiei susține că Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a concluzionat că autoritățile belgiene nu au epuizat toate căile de atac interne, deoarece acestea nu au formulat recurs în fața Cour de cassation⁹. În opinia recurentului, Tribunalul ar fi trebuit să țină seama de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”) în stabilirea aspectului dacă toate căile de atac interne au fost epuizate.

45. Pe de altă parte, prin intermediul celui de al doilea aspect al motivului unic, Regatul Belgiei susține că Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a considerat că Regatul Belgiei a fost neglijent în recuperarea sumelor în cauză, deoarece nu a formulat recurs în fața Cour de cassation¹⁰.

46. Comisia consideră că primul aspect al motivului este inadmisibil deoarece privește o chestiune care nu a fost invocată în fața Tribunalului. În orice caz, potrivit Comisiei, ambele aspecte ale motivului unic sunt nefondate.

47. Înainte de a aborda motivul unic invocat în cadrul prezentului recurs, vom explica pe scurt cadrul (juridic) al prezentei cauze.

A. Introducere: rolul statelor membre în sistemul instituit prin Regulamentul nr. 1290/2005 și prezenta cauză

48. Două fonduri pentru agricultură, FEAGA și FEADR, au fost instituite prin Regulamentul nr. 1290/2005 pentru a înlocui Fondul european de orientare și garantare agricolă (denumit în continuare „FEOGA”), instrumentul prin care PAC a fost inițial finanțată¹¹. FEAGA și FEADR sunt finanțate din bugetul Uniunii și, la fel ca predecesorul lor, sunt utilizate pentru finanțarea PAC în general și a dezvoltării rurale în special¹².

49. Mai precis, FEAGA a fost instituit pentru a finanța, printre altele, restituirile la exportul de produse agricole către țări terțe (precum zahărul în prezenta cauză)¹³. FEAGA este gestionat în comun de către Uniune și statele membre, deși statele membre au în această privință un rol deosebit de important. Acestea sunt responsabile cu efectuarea plăților, cu perceperea taxelor și cu recuperarea plăților ilegale efectuate în cadrul FEAGA. Aceste sarcini executive sunt îndeplinite în mod autonom de către statele membre.

50. Având în vedere rolul lor crucial în sistemul instituit prin Regulamentul nr. 1290/2005, statele membre au obligația expresă, prevăzută în acest regulament, de a proteja interesele financiare ale Uniunii Europene¹⁴. În conformitate cu articolul 9 alineatul (1) litera (a) din regulament, statele membre trebuie să adopte toate actele cu putere de lege și actele administrative și să ia orice alte măsuri necesare pentru a asigura protecția eficientă a intereselor financiare ale Uniunii Europene.

9 Punctul 56 din hotărârea atacată.

10 Punctele 55-57 și 62 din hotărârea atacată.

11 Regulamentul nr. 25 privind finanțarea politicii agricole comune [JO, Ediție specială în limba engleză, 1959-1962(I), p. 126].

12 Considerentele (1) și (2) ale Regulamentului nr. 1290/2005.

13 Articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005.

14 A se vedea în special considerentul (25) al Regulamentului nr. 1290/2005.

51. Pe lângă această obligație generală stabilită la articolul 9 alineatul (1), Regulamentul nr. 1290/2005 prevede de asemenea mecanisme specifice care urmăresc să încurajeze recuperarea rapidă și eficientă a sumelor plătite în mod nejustificat în cadrul FEAGA. Mai precis, articolul 32 alineatul (5) din regulamentul a introdus un mecanism care permite distribuția egală (50/50) a sarcinii financiare generate de nerecuperare între bugetul Uniunii și statul membru în cauză în cazul în care recuperarea nu se produce în decursul a patru ani de la constatarea administrativă sau judiciară sau în decurs de opt ani de la inițierea unei acțiuni într-o instanță națională. În plus, în temeiul articolului 32 alineatul (8), Comisia poate decide, dacă este cazul, să excludă anumite restituiri de la finanțarea de către bugetul Uniunii în conformitate cu articolul 32 alineatul (8) din Regulamentul nr. 1290/2005. Acesta este, de exemplu, cazul atunci când Comisia consideră că un stat membru sau autoritățile sale au fost neglijente în încercarea de a recupera sumele pierdute ca urmare a unor nereguli.

52. Necesitatea acestor mecanisme poate fi explicată prin factori interdependenți care țin de logica sistemului de finanțare instituit prin Regulamentul nr. 1290/2005.

53. Astfel, nu trebuie uitat că plățile efectuate în cadrul FEAGA de către statele membre în conformitate cu legislația relevantă a Uniunii sunt, de regulă, rambursate din bugetul Uniunii. Mecanismele sus-menționate constituie astfel excepții de la regula generală a finanțării de către Uniune a cheltuielilor suportate de statele membre în cadrul PAC. După cum s-a observat, având în vedere că statele membre acționează în numele Uniunii Europene, este adecvat ca Uniunea Europeană să suporte, în principiu, pierderile cauzate de comportamentul persoanelor, atunci când statele membre au făcut tot ce le-a stat în putere pentru a asigura faptul că tranzacțiile finanțate din PAC sunt realizate în fapt și sunt executate corect pentru a preveni și a trata neregulile și pentru a recupera sumele pierdute¹⁵. Cu toate acestea, pentru a asigura faptul că lipsa de acțiune nu este încurajată, aceste mecanisme fac parte dintre măsurile care garantează că statele membre adoptă măsurile corespunzătoare pentru combaterea fraudei, o problemă frecvent întâlnită în contextul subvențiilor agricole, și depun toate eforturile pentru a recupera sumele plătite în mod nejustificat¹⁶.

54. În decizia în litigiu, Comisia a recurs la articolul 32 alineatul (8) din Regulamentul nr. 1290/2005 pentru a exclude sumele în cauză de la finanțarea de către Uniunea Europeană, decizie confirmată de Tribunal în hotărârea atacată. Astfel, în prezenta procedură, Curtea trebuie să stabilească dacă Tribunalul a apreciat în mod corect că, pe de o parte, prin faptul că nu a formulat recurs la Cour de cassation împotriva hotărârii din 3 mai 2012 [prin care (i) a fost confirmată hotărârea pronunțată în primă instanță împotriva BIRB și (ii) a fost respinsă solicitarea BIRB de a adresa Curții o cerere de decizie preliminară referitoare la interpretarea Regulamentului (CEE) nr. 3665/87 al Comisiei¹⁷], Regatul Belgiei nu a luat toate măsurile pe care le avea la dispoziție și, prin urmare, nu a acționat cu suficientă diligență în recuperarea sumelor în cauză și, pe de altă parte, că nereușita recuperării a fost, așadar, cauzată de neglijența imputabilă statului membru respectiv¹⁸.

55. În această privință, din dosarul cauzei reiese că, pentru a formula recurs în fața Cour de cassation, un recurent trebuie mai întâi să solicite avizul unui avocat autorizat să intervină în fața acestei instanțe. Avocatul va evalua apoi posibilitatea de a formula recurs la Cour de cassation cu privire la chestiuni de drept.

15 A se vedea, în ceea ce privește o analiză a domeniului de aplicare al articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 729/70 al Consiliului din 21 aprilie 1970 privind finanțarea politicii agricole comune [JO, Ediție specială în limba engleză, 1970(I), p. 218], un predecesor al articolului 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005, Concluziile avocatului general Capotorti prezentate în cauza Țările de Jos/Comisia (11/76, EU:C:1978:220, p. 290 și următoarele).

16 În ceea ce privește fraudă din acest sector și ratele de recuperare suboptimale, a se vedea Raportul special nr. 3/2004 al Curții de Conturi privind recuperarea plăților ilegale din cadrul politicii agricole comune însoțit de răspunsurile Comisiei (JO 2004, C 269, p. 1), în special p. 4-9, și Avizul nr. 1/2005 al Curții de Conturi privind propunerea de regulament al Consiliului privind finanțarea politicii agricole comune [COM(2004) 489 final din 14 iulie 2004] (JO 2005, C 121, p. 1), p. 6 și 7.

17 Regulamentul din 27 noiembrie 1987 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole (JO 1987, L 351, p. 1).

18 Punctul 62 din hotărârea atacată.

56. În speță, după pronunțarea hotărârii din 3 mai 2012, BIRB a solicitat un aviz din partea unui avocat autorizat să intervină în fața Cour de cassation. După examinarea dosarului, avocatul consultat de BIRB a considerat că nu era posibilă contestarea cu șanse considerabile de succes a hotărârii din 3 mai 2012. Ca urmare a acestui aviz, BIRB nu a formulat recurs în fața Cour de cassation.

57. Având în vedere aceste împrejurări de fapt specifice, recursul formulat de Regatul Belgiei ridică în esență problema dacă simpla decizie de a nu formula recurs poate echivala cu o neglijență imputabilă statului membru respectiv. Mai precis, cât de departe trebuie să meargă un stat membru pentru recuperarea sumelor pierdute?

58. Prin urmare, în cadrul prezentului recurs, Curtea va trebui să stabilească parametrii pe baza cărora trebuie să aprecieze dacă un stat membru a acționat cu neglijență în contextul recuperării sumelor pierdute ca rezultat al unor nereguli. Astfel, pentru a proteja în mod corespunzător interesele financiare ale Uniunii Europene, trebuie să se atingă un echilibru adecvat între, pe de o parte, cerința de a lua toate măsurile necesare pentru recuperarea fondurilor pierdute și, pe de altă parte, necesitatea de a evita ca statele membre să adopte măsuri inutile și costisitoare¹⁹.

B. Primul aspect al motivului unic: relevanța jurisprudenței Curții EDO referitoare la admisibilitate

1. Argumentele părților

59. Prin intermediul primului aspect al motivului unic, Regatul Belgiei susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept, întrucât nu a aplicat jurisprudența Curții EDO în aprecierea aspectului dacă autoritățile belgiene au fost neglijente ca urmare a faptului că nu au epuizat toate căile de atac interne posibile²⁰.

60. În special, Regatul Belgiei susține că Curtea EDO a recunoscut în jurisprudența sa rolul specific și obligatoriu al avocatului autorizat să intervină în fața Cour de cassation: potrivit acestei jurisprudențe, se poate considera că un reclamant a făcut tot posibilul pentru a epuiza toate căile de atac interne, chiar în împrejurări în care acest reclamant nu a formulat recurs, atunci când a proceda astfel ar fi fost contrar avizului avocatului autorizat să intervină în fața Cour de cassation.

61. Comisia susține că primul aspect al motivului unic este inadmisibil, deoarece argumentul privind jurisprudența Curții EDO nu a fost invocat în fața Tribunalului. În orice caz, Comisia consideră că primul aspect al motivului unic este nefondat, deoarece în esență jurisprudența Curții EDO nu prezintă nicio relevanță în acest context.

62. Înainte de a examina fondul primului aspect al motivului unic, vom începe prin a aborda pe scurt problema admisibilității ridicate de Comisie.

2. Apreciere

63. În hotărârea atacată, Tribunalul a constatat că era neobișnuit, dar totuși posibil, ca un recurent să formuleze recurs în fața Cour de cassation, în pofida avizului negativ al avocatului autorizat să intervină în fața respectivei instanțe. În acest temei, Tribunalul a concluzionat că autoritățile belgiene nu au epuizat toate căile de atac interne și că, în consecință, acestea nu au acționat cu suficientă diligență²¹.

¹⁹ A se vedea considerentele (25)-(27) din Regulamentul nr. 1290/2005.

²⁰ Punctul 56 din hotărârea atacată.

²¹ Punctul 56 din hotărârea atacată.

a) *Cu privire la admisibilitate: pot fi invocate noi argumente atât timp cât obiectul litigiului rămâne același*

64. În ceea ce privește admisibilitatea primului aspect al motivului unic, trebuie amintit de la bun început că, în general, nu este permisă invocarea unor noi motive în recurs²².

65. În fața Tribunalului, Regatul Belgiei a susținut că a epuizat toate căile de atac interne *posibile*. În fața instanței menționate, acest stat membru a explicat în detaliu motivul pentru care, pe de o parte, un recurs formulat în fața Cour de cassation nu putea fi considerat un al treilea grad de jurisdicție (de fond) și, pe de altă parte, motivul pentru care era practic imposibilă formularea cu succes a unui recurs în fața acestei instanțe, în condițiile în care avocatul consultat a furnizat un aviz negativ cu privire la șansele de a formula cu succes un recurs în fața Cour de cassation. Regatul Belgiei nu a susținut însă în mod specific faptul că Tribunalul ar fi trebuit să aplice jurisprudența Curții EDO pentru a stabili că acest stat a epuizat toate căile de atac interne *posibile* și că nu a fost neglijent în recuperarea sumelor pierdute.

66. Este, așadar, adevărat, după cum subliniază Comisia, că relevanța jurisprudenței Curții EDO în ceea ce privește interpretarea articolului 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005 nu a fost analizată în primă instanță.

67. Curtea nu aplică însă un criteriu strict în ceea ce privește admisibilitatea unor argumente noi. Dimpotrivă, ceea ce contează este ca obiectul litigiului în primă instanță să nu se modifice în recurs.

68. Mai precis, astfel cum a statuat Curtea, din coroborarea dispozițiilor articolului 58 din Statutul Curții de Justiție cu cele ale articolului 113 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții rezultă că, în cadrul unui recurs, recurentul poate invoca *orice argument pertinent*, cu condiția doar ca recursul să nu modifice obiectul litigiului dedus judecării Tribunalului²³.

69. Contrar a ceea ce reiese din argumentul Comisiei privind inadmisibilitatea, nu există nicio obligație ca fiecare argument invocat în recurs să fi făcut în prealabil obiectul unei discuții în primă instanță. Dimpotrivă, Curtea a subliniat, în această privință, că o astfel de restricție privind argumentele pe care un recurent le poate invoca în recurs nu poate fi acceptată. Acest lucru se datorează faptului că procedura recursului ar fi altfel lipsită de o parte importantă din sensul său²⁴.

70. Primul aspect al motivului unic nu modifică obiectul litigiului dedus judecării Tribunalului. În schimb, argumentul referitor la relevanța jurisprudenței Curții EDO urmărește să conteste modul în care Tribunalul a interpretat și a aplicat articolul 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005.

71. Astfel, argumentul Comisiei privind inadmisibilitatea primului aspect al motivului unic trebuie respins.

²² Articolul 127 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții prevede că, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se întemeiază pe elemente de drept și de fapt care au apărut în cursul procedurii. A se vedea de asemenea Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 126 și jurisprudența citată).

²³ Hotărârea din 18 ianuarie 2007, PKK și KNK/Consiliul (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punctul 66).

²⁴ *Idem*.

b) Cu privire la fond: jurisprudența Curții EDO privind admisibilitatea nu este relevantă în contextul prezentei cauze

72. Jurisprudența Curții EDO la care face referire Regatul Belgiei privește admisibilitatea cauzelor introduse în fața acestei instanțe. Potrivit articolului 35 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”), Curtea EDO poate să soluționeze o cauză doar cu condiția ca reclamantul să fi epuizat mai întâi toate căile de atac interne (ordinare)²⁵.

73. Este desigur adevărat că, după cum a subliniat Regatul Belgiei, drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin CEDO, constituie principii generale ale dreptului Uniunii²⁶. Este de asemenea adevărat că, în conformitate cu articolul 52 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), drepturile conținute în cartă ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO trebuie să aibă aceleași înțeles și întindere ca și cele prevăzute de convenția menționată. Prin urmare, în cazurile în care este pertinentă, jurisprudența Curții EDO trebuie luată în considerare atunci când se interpretează dispozițiile dreptului Uniunii și în special dispozițiile corespunzătoare ale cartei.

74. Însă, astfel cum s-a arătat deja, jurisprudența menționată de Regatul Belgiei nu se referă la drepturile conținute în cartă sau, în sens mai larg, la protecția drepturilor și libertăților prevăzute în CEDO: aceasta se referă la cerința ca un recurent să fi epuizat toate căile de atac interne înainte de sesizarea Curții EDO.

75. Această cerință nu are nicio legătură cu cerința prevăzută la articolul 9 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005 potrivit căreia statele membre trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a asigura recuperarea sumelor pierdute ca rezultat al neregulilor. Această cerință nu are vreo legătură nici cu modul în care trebuie să fie interpretată noțiunea de neglijență în scopul interpretării articolului 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005.

76. Cerința ca un recurent să fi epuizat toate căile de atac interne urmărește să asigure faptul că instanța națională poate remedia orice încălcare înainte de sesizarea Curții EDO²⁷. În schimb, cerința de a lua toate măsurile necesare pentru recuperarea sumelor pierdute urmărește să asigure faptul că fondurile Uniunii sunt protejate în mod adecvat și că nu sunt efectuate plăți ilegale.

77. Prin urmare, este dificil de acceptat că s-ar putea considera că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a ținut seama de jurisprudența Curții EDO în interpretarea articolului 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005, dispoziție care urmărește în esență să protejeze interesele financiare ale Uniunii Europene.

78. Mai mult decât atât, chiar presupunând că articolul 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005 ar trebui să fie interpretat în lumina acestei jurisprudențe, orientările care s-ar putea deduce din aceasta sunt limitate.

²⁵ În ceea ce privește *justificarea* acestei reguli, a se vedea de exemplu Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Kudła împotriva Poloniei [GC] din 26 octombrie 2000, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 152.

²⁶ A se vedea articolul 6 alineatul (3) TUE. A se vedea de asemenea Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii Europene la CEDO) din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454, punctul 179 și jurisprudența citată.

²⁷ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Selmouni împotriva Franței din 28 iulie 1999, CE:ECHR:1999:0728JUD002580394, § 74 și jurisprudența citată.

79. Nu există niciun element în această jurisprudență care să sugereze că recurenții nu sunt, în general, obligați să formuleze recurs în fața Cour de cassation cu privire la o chestiune de drept. Acest lucru este valabil în pofida faptului că, în anumite împrejurări de fapt specifice, Curtea EDO nu a declarat inadmisibilă o cerere, deși nu fusese formulat niciun recurs în fața Cour de cassation²⁸. Dimpotrivă, astfel cum a explicat însăși Curtea EDO, „regula privind epuizarea” trebuie să fie aplicată cu flexibilitate și fără formalism excesiv. Ceea ce este important este că, în stabilirea aspectului dacă această regulă a fost respectată, trebuie să se ia în considerare în mod corespunzător împrejurările specifice ale fiecărei cauze în parte²⁹.

80. În lumina acestor considerații, primul aspect al motivului unic trebuie respins ca nefondat.

C. Cu privire la al doilea aspect al motivului unic: cerința diligenței în recuperarea plăților ilegale

1. Argumentele părților

81. Prin intermediul celui de al doilea aspect al motivului unic, Regatul Belgiei susține că, contrar aprecierii Tribunalului³⁰, acesta a făcut dovada diligenței necesare în recuperarea sumelor în discuție. Potrivit Regatului Belgiei, Tribunalul nu a apreciat în mod corect comportamentul autorităților belgiene în ceea ce privește decizia de a nu ataca cu recurs hotărârea din 3 mai 2012 în fața Cour de cassation: deși, teoretic, era posibilă formularea unui recurs, practic, era imposibil ca autoritățile belgiene să facă acest lucru cu succes. Regatul Belgiei critică de asemenea Tribunalul pentru faptul că nu a luat în considerare în mod corespunzător rolul în sistemul juridic belgian al avocatului autorizat să intervină în fața Cour de cassation. Regatul Belgiei susține că autoritățile belgiene au manifestat suficientă diligență, deși autoritățile nu au formulat recurs, întrucât ar fi excesiv și inefficient să se solicite formularea sistematică a recursurilor, chiar dacă acestea sunt sortite eșecului.

82. La rândul său, Comisia susține că observațiile adresate Curții de Regatul Belgiei sunt contradictorii: formularea unui recurs era fie posibilă, fie imposibilă, însă în mod logic nu putea fi ambele în același timp. În plus, Comisia susține că statelor membre nu ar trebui să li se permită să compromită eficacitatea procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, întemeindu-se pe norme de procedură interne și în special pe obligația instanțelor de ultim grad de jurisdicție ale statelor membre de a adresa Curții cereri de decizie preliminară.

2. Aprecieri

83. În hotărârea atacată, Tribunalul a observat de la bun început că, pentru a stabili dacă Comisia a considerat în mod întemeiat că nereușita recuperării sumelor în discuție a fost cauzată de o neglijență imputabilă BIRB în sensul articolului 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005, era necesar să se examineze dacă, în lumina împrejurărilor cauzei, decizia de a nu formula recurs împotriva hotărârii din 3 mai 2012 constituia o neregulă sau o neglijență imputabilă BIRB în sensul dispoziției respective.

84. În această privință, Tribunalul a formulat o serie de constatări.

28 A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 5 martie 2013, Chapman împotriva Belgiei, CE:ECHR:2013:0305DEC003961906, § 32 și Hotărârea din 6 noiembrie 1980, Van Oosterwijck împotriva Belgiei, CE:ECHR:1980:1106JUD000765476, § 36-40.

29 A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 18 decembrie 1996, Aksoy împotriva Turciei, CE:ECHR:1996:1218JUD002198793, § 52 și 53 și jurisprudența citată.

30 Punctele 55-57 și 62 din hotărârea atacată.

85. În primul rând, acesta a constatat că, deși acest lucru are loc numai în mod excepțional, este totuși posibil să se formuleze recurs în fața Cour de cassation, în pofida avizului negativ furnizat de către un avocat autorizat să intervină în fața acestei instanțe³¹. În al doilea rând, prin faptul că nu a formulat recurs, Regatul Belgiei a împiedicat Cour de cassation să adreseze o cerere de decizie preliminară privind interpretarea dispozițiilor relevante ale Regulamentului nr. 1290/2005, cerere respinsă de cour d'appel de Bruxelles³².

86. Pe baza acestor considerații, Tribunalul a constatat că, prin faptul că nu a atacat cu recurs hotărârea din 3 mai 2012 în fața Cour de cassation, Regatul Belgiei nu a luat toate măsurile pe care le avea la dispoziție și că, în consecință, nu a manifestat suficientă diligență în recuperarea sumelor în cauză. În acest temei, Tribunalul a concluzionat că nereușita recuperării sumelor în discuție a fost cauzată de neglijența Regatului Belgiei³³.

87. În hotărârea atacată, Tribunalul a adoptat o abordare strictă pentru a stabili neglijența imputabilă statului membru în cauză în temeiul articolului 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005. Acest lucru se datorează faptului că, în lipsa unei evaluări corespunzătoare a împrejurărilor specifice ale cauzei în discuție, acesta a dedus din lipsa formulării unui recurs la Cour de cassation (în condițiile în care un astfel de recurs nu era imposibil) că BIRB a acționat cu neglijență în încercarea de a recupera sumele în cauză.

88. În cele ce urmează, vom explica mai întâi motivul pentru care statele membre își păstrează o libertate semnificativă în alegerea măsurilor care trebuie luate pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii Europene. Într-o a doua etapă, vom explica motivul pentru care stabilirea neglijenței imputabile unui stat membru trebuie să se întemeieze pe o evaluare a împrejurărilor specifice ale cauzei în discuție.

a) Statele membre își păstrează libertatea de a alege cele mai adecvate măsuri pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene

89. După cum s-a explicat mai sus, statele membre au obligația extinsă, întemeiată pe Regulamentul nr. 1290/2005, de a proteja interesele financiare ale Uniunii Europene. Aceasta se poate deduce în special din articolul 9 alineatul (1) litera (a) din regulament, dispoziție care stabilește cerința ca statele membre să adopte toate măsurile necesare pentru a asigura protecția eficientă a intereselor financiare ale Uniunii Europene. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că această cerință reprezintă expresia specifică a obligației generale de cooperare loială care revine statelor membre în temeiul actualului articol 4 alineatul (3) TFUE³⁴.

90. Cu toate acestea, astfel cum a subliniat Curtea, autoritățile naționale rămân libere să aleagă, cu ocazia recuperării sumelor plătite în mod nejustificat, între diferitele măsuri pe care le consideră adecvate pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii Europene³⁵. Acest lucru nu este în conformitate doar cu rolul autonom pe care statele membre îl joacă în îndeplinirea sarcinilor în cadrul FEAGA, ci și cu modul de redactare a articolului 9 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005: astfel, luarea măsurilor „necesare” presupune faptul că este necesară o marjă de apreciere a statului membru în alegerea celor mai adecvate măsuri pentru situația în discuție.

31 Punctul 56 din hotărârea atacată.

32 Punctul 57 din hotărârea atacată.

33 Punctul 62 din hotărârea atacată.

34 Hotărârea din 11 octombrie 1990, Italia/Comisia (C-34/89, EU:C:1990:353, punctul 12), Hotărârea din 21 februarie 1991, Germania/Comisia (C-28/89, EU:C:1991:67, punctul 31), și Hotărârea din 21 ianuarie 1999, Germania/Comisia (C-54/95, EU:C:1999:11, punctul 66).

35 Hotărârea din 21 ianuarie 1999, Germania/Comisia (C-54/95, EU:C:1999:11, punctul 96).

91. Libertatea de care beneficiază astfel statele membre în contextul recuperării este justificată, pe de o parte, prin faptul că măsurile care trebuie luate pentru recuperarea sumelor plătite în mod nejustificat pot varia în foarte mare măsură. Acesta este cu siguranță motivul pentru care în Regulamentul nr. 1290/2005 nu sunt prevăzute norme detaliate referitoare la măsurile de recuperare pe care statele membre trebuie să le întreprindă.

92. Pe de altă parte și poate mai important este faptul că această libertate se explică prin rolul central pe care statele membre îl joacă în sistemul instituit prin Regulamentul nr. 1290/2005. Așa cum s-a menționat mai sus, în cadrul Regulamentului nr. 1290/2005, statele membre acționează în prima linie a regimului de finanțare agricolă al Uniunii. În primul rând, agențiile de plăți acreditate din statele membre sunt responsabile de efectuarea plăților către beneficiari și de verificarea eligibilității acestora. Cheltuielile astfel suportate de statele membre sunt ulterior rambursate de Comisie de la bugetul Uniunii³⁶. În al doilea rând, statele membre sunt obligate și să verifice dacă ajutorul este plătit în mod corect, să prevină și să urmărească neregulile, precum și să recupereze sumele pierdute ca rezultat al neregulilor sau al neglijenței produse pe teritoriile lor respective. În acest sens, supravegherea utilizării fondurilor Uniunii a fost „transferată” de la instituțiile Uniunii la autoritățile naționale³⁷.

93. Din perspectiva proximității geografice și a utilizării eficiente a resurselor publice, autoritățile naționale sunt cu siguranță cel mai bine plasate ca să efectueze controalele necesare, să urmărească neregulile și, dacă este cazul, să ia măsuri pentru recuperarea sumelor pierdute ca rezultat al neregulilor. În contextul specific al recuperării plăților ilegale, se poate susține că aceste autorități sunt și cel mai bine plasate ca să aprecieze care sunt măsurile cu cele mai mari șanse să producă rezultatul scontat.

94. Cu toate acestea, trebuie să se sublinieze că libertatea pe care o păstrează statele membre este încadrată de obligația de cooperare loială care impune ca statele membre să acționeze cu diligență pe parcursul procedurii de recuperare³⁸. Astfel cum Tribunalul a considerat, în opinia noastră, în mod întemeiat în hotărârea atacată, această obligație implică faptul că statele membre trebuie să încerce să recupereze total și în timp util sumele în cauză prin recurgerea la toate mijloacele disponibile necesare pentru atingerea obiectivului de protecție a intereselor financiare ale Uniunii Europene³⁹. În caz contrar, trebuie să se considere că un stat membru și-a încălcat obligația generală de diligență.

95. Din această obligație rezultă însă că există o cerință generală potrivit căreia un stat membru trebuie să epuizeze toate căile de atac interne atunci când încearcă să recupereze restituirile la export plătite în mod nejustificat?

96. Acesta pare a fi punctul de vedere al Tribunalului. În hotărârea atacată, acesta a constatat în esență că, întrucât a decis să nu formuleze recurs la Cour de cassation (deși ar fi avut această posibilitate) și întrucât, procedând astfel, a pus Cour de cassation în imposibilitatea de a adresa Curții întrebări preliminare, Regatul Belgiei nu a utilizat toate măsurile pe care le avea la dispoziție pentru recuperarea sumelor în cauză și că, în consecință, nereușita recuperării a fost rezultatul unei neglijențe imputabile acestui stat membru.

97. După cum vom arăta, Tribunalul a ajuns la această concluzie fără a examina în mod corespunzător împrejurările cauzei în discuție. În opinia noastră, lipsa unei astfel de evaluări echivalează cu o eroare de drept care ar trebui să determine Curtea să anuleze hotărârea atacată.

36 Considerentele (9) și (10) ale Regulamentului nr. 1290/2005.

37 A se vedea https://ec.europa.eu/agriculture/fin/clearance/factsheet_en.pdf (adresă accesată la 4 septembrie 2018).

38 A se vedea jurisprudența menționată la nota de subsol 34 de mai sus.

39 Punctul 61 din hotărârea atacată.

b) Stabilirea neglijenței imputabile unui stat membru trebuie să se întemeieze pe o evaluare a împrejurărilor specifice ale cauzei în discuție

98. În primul rând, ar putea fi util să se facă o paralelă între abordarea adoptată în hotărârea atacată și abordarea Curții referitoare la obligația unui stat membru de a recupera un ajutor de stat ilegal: și în acest context, statele membre sunt obligate să ia „toate măsurile necesare” pentru a recupera de la beneficiari ajutoarele de stat ilegale. Nereușita recuperării ajutoarelor de stat ilegale poate fi justificată doar atunci când recuperarea nu a fost posibilă din cauza unei „imposibilități absolute”, noțiune interpretată strict de Curte⁴⁰.

99. În contextul ajutoarelor de stat, abordarea strictă nu se explică doar prin faptul că statul membru însuși este cel care a cauzat situația ilegală prin acordarea unui ajutor contrar articolului 107 alineatul (1) TFUE. Aceasta se explică și prin necesitatea de a elimina orice denaturare a concurenței care ar putea rezulta din ajutoarele acordate în mod ilegal.

100. Și în contextul de față, o astfel de abordare strictă referitoare la obligația de a recupera sumele plătite în mod nejustificat poate avea anumite avantaje. În special, obligarea în mod sistematic a statelor membre să epuizeze toate căile de atac interne (ordinare) ar crește cu siguranță previzibilitatea și ar reduce astfel apariția litigiilor între Comisie și statele membre.

101. Cu toate acestea, astfel cum s-a explicat, sistemul instituit prin Regulamentul nr. 1290/2005 acordă statelor membre o libertate considerabilă în alegerea celor mai adecvate măsuri pentru recuperarea sumelor plătite în mod nejustificat. Astfel, măsurile care trebuie luate pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii Europene pot varia de la caz la caz. În această privință și în special având în vedere faptul că statele membre se pot confrunta cu situații foarte diferite în cursul procedurilor de recuperare, în opinia noastră, dezavantajele unei abordări stricte depășesc avantajele sus-menționate.

102. De exemplu, este posibil ca un stat membru să fi avut parțial câștig de cauză la o instanță inferioară. În asemenea împrejurări, o cale suplimentară de atac ar putea, dacă ar fi impusă în mod sistematic, să pună în pericol (cel puțin parțial) recuperarea. Prin urmare, epuizarea tuturor căilor de atac disponibile poate să nu constituie întotdeauna cel mai adecvat mod de acțiune din perspectiva intereselor financiare ale Uniunii Europene.

103. Astfel, nereușita recuperării cauzată de neglijența imputabilă unui stat membru poate să apară într-o largă varietate de situații. Aceasta explică motivul pentru care Comisia a subliniat în mod expres în ședință că, în opinia sa, articolul 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005 nu trebuie interpretat în sensul că impune, în general și fără a ține corespunzător seama de împrejurările specifice ale cauzei, ca autoritățile statului membru să epuizeze în mod sistematic toate căile de atac interne disponibile. Dimpotrivă, Comisia a subliniat că, numai în împrejurările foarte specifice ale prezentei cauze, decizia BIRB de a nu ataca cu recurs hotărârea din 3 mai 2012 la Cour de cassation echivalează cu o neglijență imputabilă Regatul Belgiei, în sensul dispoziției respective.

104. Împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia nu este posibil să se stabilească în mod abstract dacă o omisiune care echivalează cu o încălcare a obligațiilor statelor membre în cadrul FEAGA s-a produs în cursul recuperării sumelor plătite în mod nejustificat în temeiul Regulamentului nr. 1290/2005. Acesta este motivul pentru care, în opinia noastră, o evaluare a tuturor împrejurărilor relevante este necesară pentru a stabili existența neglijenței în sensul articolului 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005.

⁴⁰ A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 iunie 2003, Comisia/Spania (C-404/00, EU:C:2003:373, punctul 47 și jurisprudența citată).

105. Astfel de împrejurări pot include măsurile de recuperare disponibile și cele întreprinse, rezultatul procedurilor în diferite instanțe, costurile aferente procedurii de recuperare, probabilitatea de a avea câștig de cauză în cadrul acestor proceduri și importanța sumelor care trebuie recuperate în raport cu costurile asociate unei căi suplimentare de atac.

106. În această privință, observăm că, astfel cum reiese din dosarul cauzei, decizia în litigiu (a cărei anulare a fost solicitată de Regatul Belgiei în fața Tribunalului) se întemeia pe constatarea Comisiei potrivit căreia BIRB a acționat cu neglijență deoarece nu a formulat recurs în fața Cour de cassation în împrejurările specifice ale acestei cauze.

107. Astfel, considerăm că, în condițiile în care a fost întreprinsă o acțiune de recuperare, stabilirea aspectului dacă decizia de a nu formula o cale suplimentară de atac poate fi considerată o omisiune echivalentă cu o neglijență nu reprezintă în niciun caz un exercițiu aritmetic. Aceasta impune în schimb luarea în considerare a unei serii de împrejurări relevante. Acest lucru se datorează în special libertății pe care o păstrează statele membre în alegerea celor mai adecvate măsuri de recuperare a sumelor plătite în mod nejustificat în temeiul Regulamentului nr. 1290/2005, regulament care nu prevede norme detaliate privind recuperarea sumelor plătite în mod nejustificat. Cu alte cuvinte, neglijența nu poate fi pur și simplu presupusă ca urmare a faptului că nu a fost formulat niciun recurs în fața Cour de cassation. În opinia noastră, decizia de a nu formula o cale de atac suplimentară după ani de litigii fără câștig de cauză este cu totul diferită, de exemplu, de decizia de a nu întreprinde nicio acțiune de recuperare sau de neefectuarea verificărilor impuse de reglementările sectoriale relevante în ceea ce privește eligibilitatea solicitanților – omisiuni cu privire la care se poate susține că încalcă obligațiile statelor membre în cadrul FEAGA.

108. Cu toate acestea, în pofida faptului că a recunoscut de la bun început necesitatea unei evaluări a împrejurărilor cauzei⁴¹, Tribunalul nu a luat în considerare mai multe aspecte relevante.

109. Mai precis, Tribunalul nu a luat în considerare următoarele împrejurări pentru a stabili existența neglijenței: 1) faptul că Saint-Louis Sucre a contestat cu succes cererea formulată de BIRB în fața a două instanțe, 2) probabilitatea ca BIRB să aibă câștig de cauză într-o cale suplimentară de atac privind *o chestiune de drept*, în special în lumina rolului central pe care îl are avocatul autorizat să intervină în fața Cour de cassation în cadrul procedurilor desfășurate în fața acestei instanțe, 3) relevanța întrebărilor preliminare pe care BIRB a solicitat cour d'appel de Bruxelles să le adreseze Curții, motivele pentru care această instanță nu a adresat o astfel de trimitere și analiza ulterioară a jurisprudenței Curții de către avocatul autorizat să intervină în fața Cour de cassation⁴² și, în sfârșit, 4) importanța sumei care trebuie recuperată în raport cu costurile asociate unei căi suplimentare de atac, inclusiv necesitatea de a plăti dobânzi în cazul unei decizii negative adoptate în ultimă instanță.

110. Se ridică astfel problema eficacității procedurii preliminare prevăzute la articolul 267 TFUE, argument invocat în mod insistent de Comisie și susținut de Tribunal în hotărârea atacată⁴³.

111. În opinia Comisiei, prin faptul că nu a formulat recurs împotriva hotărârii din 3 mai 2012 în fața Cour de cassation, Regatul Belgiei a făcut efectiv imposibil ca această instanță să solicite Curții pronunțarea unei decizii preliminare. Comportamentul BIRB a compromis astfel eficacitatea procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE. Înțelegem că punctul de vedere al Comisiei este acela că această împrejurare era suficientă pentru a stabili existența unei neglijențe în această cauză. Acest punct de vedere pare a fi împărțit de către Tribunal⁴⁴.

41 Punctul 55 din hotărârea atacată.

42 Din dosarul cauzei reiese că avocatul autorizat să intervină în fața Cour de cassation consultat de BIRB a analizat foarte detaliat jurisprudența Curții în cadrul avizului său.

43 Punctele 57 și 59 din hotărârea atacată.

44 Punctele 57, 59 și 62 din hotărârea atacată.

112. Este desigur adevărat că Cour de cassation nu poate formula o cerere de decizie preliminară în ceea ce privește interpretarea aspectelor relevante ale dreptului Uniunii dacă, în primul rând, nu se formulează recurs în fața acesteia. În opinia noastră, această împrejurare nu înlătură însă necesitatea de a evalua toate împrejurările relevante în scopul de a stabili dacă comportamentul autorităților naționale în cauză și, în acest caz, în mod specific decizia BIRB de a nu formula recurs ca urmare a avizului negativ al avocatului autorizat să intervină în fața Cour de cassation pe care îl consultase, echivalează cu o neglijență.

113. Pe baza informațiilor aflate la dispoziția Curții, nu este evident, ținând seama de împrejurările specifice ale cauzei, că, în cazul în care BIRB ar fi formulat recurs, Cour de cassation ar fi adresat întrebări Curții. Mai mult decât atât, pe baza acestor informații, nu este posibil să se evalueze în ce măsură o astfel de trimitere preliminară ar fi avut vreo influență asupra rezultatului cauzei⁴⁵.

114. Este adevărat că statele membre și, prin extensie, autoritățile statelor membre au fără îndoială responsabilitatea specifică de a asigura faptul că acțiunile lor nu împiedică funcționarea corespunzătoare a sistemului instituit prin articolul 267 TFUE. Trebuie însă subliniat că Comisia poate exclude anumite sume de la finanțarea de către Uniunea Europeană în temeiul articolului 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005 numai atunci când s-a produs o neregulă sau o neglijență imputabilă autorităților administrative sau unui alt organism oficial al statului membru.

115. Prin urmare, recurgerea la această dispoziție impune stabilirea faptului că autoritățile administrative ale statelor membre au acționat cu neglijență (sau că aceste autorități sunt sursa unei nereguli). În opinia noastră, în pofida responsabilității specifice a statelor membre menționate la punctul anterior și a rolului fundamental al articolului 267 TFUE pentru sistemul juridic al Uniunii, neglijența nu poate fi stabilită în mod abstract, în temeiul unei presupuneri potrivit căreia, în cazul în care s-ar fi formulat recurs, Cour de cassation, ca instanță de ultim grad de jurisdicție, ar fi adresat Curții o trimitere preliminară. Cu alte cuvinte: deși concluzia Tribunalului poate să fie sau nu corectă, stabilirea aspectului dacă autoritățile statului membru au fost *neglijente* nu poate fi efectuată fără a ține seama în mod corespunzător de împrejurările specifice ale cauzei. Aceste împrejurări cuprind motivele care au determinat BIRB, parte în procedura națională, să decidă să nu formuleze recurs.

116. Astfel cum am precizat deja, o astfel de evaluare lipsește din hotărârea atacată.

117. În concluzie, dorim să facem o observație finală cu privire la interpretarea articolului 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005 adoptată în hotărârea atacată. Deși acest aspect nu a fost invocat în mod specific în cadrul prezentului recurs, am dori să menționăm că, după ce a stabilit că Regatul Belgiei nu a acționat cu suficientă diligență, Tribunalul *a presupus* pur și simplu că nereușita recuperării a fost rezultatul unei neglijențe imputabile Regatului Belgiei.

118. Trebuie subliniat că articolul 32 alineatul (8) litera (a) din Regulamentul nr. 1290/2005 prevede că nereușita recuperării trebuie să fie *rezultatul* unui comportament neglijent. Prin urmare, considerăm că legătura dintre nereușita recuperării și neglijență nu poate fi presupusă, ci trebuie în schimb să fie dovedită în mod corespunzător pe baza unei evaluări a împrejurărilor cauzei, evaluare pe care Tribunalul a omis să o efectueze.

119. În acest temei, concluzionăm că, întrucât evaluarea efectuată în hotărârea atacată referitoare la neglijență este insuficientă, constatarea Tribunalului potrivit căreia nereușita recuperării sumelor în cauză a fost rezultatul unei neglijențe imputabile BIRB și astfel Regatului Belgiei în sensul articolului 32 alineatul (8) din Regulamentul nr. 1290/2005 este afectată de o eroare de drept. Prin urmare, al doilea aspect al motivului unic trebuie admis.

⁴⁵ În acest caz, trebuie desigur să se țină seama de principiul stabilit în Hotărârea din 4 iunie 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, punctul 18). Prin urmare, o instanță națională de ultim grad de jurisdicție poate, în anumite împrejurări, să fie obligată să adreseze o cerere de decizie preliminară încă din etapa de examinare a admisibilității cauzei pendinte în fața sa.

VI. Consecințele aprecierii

120. Am concluzionat că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a constatat că nereușita recuperării a fost rezultatul unei neglijențe imputabile BIRB și astfel Regatului Belgiei, în sensul articolului 32 alineatul (8) din Regulamentul nr. 1290/2005. Aceasta se datorează faptului că nu și-a întemeiat constatarea neglijenței pe o evaluare corespunzătoare a împrejurărilor specifice ale cauzei în discuție.

121. Potrivit articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție, Curtea anulează decizia Tribunalului în cazul în care recursul este întemeiat. Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată. De asemenea, ea poate să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia.

122. Am concluzionat că al doilea aspect al motivului unic trebuie admis. Prin urmare, hotărârea atacată trebuie anulată.

123. În opinia noastră, având în vedere natura erorii săvârșite de Tribunal, stadiul procedurii nu permite pronunțarea unei hotărâri definitive. Aceasta deoarece o decizie pe fond ar impune Curții să examineze toate împrejurările relevante pentru a aprecia dacă decizia de a nu formula recurs împotriva hotărârii din 3 mai 2012 în fața Cour de cassation a constituit o neglijență imputabilă Regatului Belgiei. Acest aspect presupune o apreciere a faptelor, pe care Tribunalul este mai bine plasat să o efectueze.

124. În consecință, propunem Curții să trimită cauza spre rejudecare Tribunalului.

VII. Concluzie

125. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții:

- anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 20 iulie 2017, Belgia/Comisia, T-287/16;
- trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului și
- soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată.