Cuvânt-înainte

Apariția, în doctrina românească, a unei lucrări care să fie consacrată analizării unor „*repere jurisprudențiale ale Uniunii Europene relevante pentru accesarea şi utilizarea fondurilor europene*" este un eveniment care trebuie marcat cum se cuvine. Aceasta deoarece, pentru România, accesarea fondurilor europene a fost un domeniu extrem de important în etapa de preaderare în Uniunea Europeană şi continuă să-şi mențină semnificația în procesul de integrare, care urmează momentului 1 ianuarie 2007 când țara noastră a devenit stat membru al construcției europene. Un domeniu gingaş, cu multe vulnerabilități, care a scos la suprafață aspecte serioase în ceea ce priveşte capacitatea României de a absorbi astfel de fonduri, care au un rol crucial în dezvoltarea socio-economică a României în anii viitori.

Pentru a înțelege şi mai bine acest aspect, vom prezenta, în anexă, o situație privind nivelul pe care țara noastră l-a realizat în ceea ce priveşte absorbția fondurilor europene.

Pentru mine, este o ocazie onorantă de a fi implicată în apariția acestei cărți, prin cuvântul-înainte pe care am fost invitată să-l scriu. Şi în care voi începe să vorbesc mai întâi despre cele două autoare şi apoi despre cartea lor.

Aida Catană este, neîndoielnic, **un specialist de marcă în materia programelor cu finanțare europeană**. După cum aflăm din informațiile pe care ni le-a pus la dispoziție şi din cele de noi cunoscute, din anul 2002 încoace, şi-a consacrat activitatea acestui domeniu. Astfel, a profesat în cadrul administrației publice centrale şi locale, în domeniul accesării fondurilor europene şi al implementării proiectelor cu finanțare externă, cu precădere aspectele legate de dezvoltare regională, mediu şi cooperare regională şi transfrontalieră. De asemenea, este formator autorizat cu vastă experiență în domeniu, expert accesare fonduri structurale şi de coeziune europene şi manager de proiect.

Violeta Ştefănescu este o valoroasă **absolventă a Facultății de Drept a Universității din Bucureşti**, instituție pe care o slujim, ca dascăl universitar, de aproape 20 de ani. Concomitent cu Facultatea, a urmat şi **Colegiul Juridic Franco-Român de Studii Europene** din Bucureşti, **Universitatea Paris I Panthéon-Sorbonne**, şi a urmat cursuri de perfecționare post-universitară de tip master la Universitatea din Bucureşti, precum şi un stagiu de practică în Franța, ca bursieră a statului francez. A îndeplinit diferite funcții cu relevanță în ceea ce priveşte domeniul afaceri europene (fonduri, formare, traducere a acquis-ului comunitar) şi este autoarea unor lucrări remarcabile în materie.

După cum putem constata, cartea de vizită a celor două autoare le înnobilează pe domniile lor şi pe noi, că ne oferă posibilitatea să le prezentăm cititorilor atât personalitatea, cât şi prezenta lucrare.

Cartea este structurată în **trei capitole**, fiecare împărţit în câte **trei secţiuni**, în care sunt analizate **două hotărâri ale Curţii** şi **o decizie a Tribunalului**, din perspectiva prezentării conţinutului lor, a problemelor de drept pe care le pun, a consideraţiilor avute în vedere de instanţele europene la soluţionarea lor, dar şi a celor expuse de părţi, precum şi a mijloacelor de procedură la care s-a apelat pe parcursul derulării proceselor.

În **primul capitol** este analizată **Hotărârea Curţii din 21 iunie 2007**, pronunţată în **cauza C-158/06 Stichling Rom-projecten împotriva Staatssecretaris van Economische Zaken.** Cauza a vizat **Decizia C(95) 1753 din 16 octombrie 1995** privind acordarea unui sprijin din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDER) şi din Fondul Social European (FSE), care privea operaţiunile acoperite de program care făceau obiectul unor prevederi legale obligatorii în statul membru vizat, şi anume **Regatul Ţărilor de Jos**, adică **statul olandez** şi pentru care **mijloacele financiare necesare erau alocate** cel mai târziu la **31 decembrie 1999.**

O fundaţie olandeză de drept public, Stichling Rom-projecten, a solicitat şi a primit o subvenţie în baza unui proiect, însă, urmare a nerespectării condiţiei conform căreia mijloacele financiare erau special alocate până cel mai târziu 31 decembrie 1999, s-a solicitat restituirea acesteia. Decizia de restituire a subvenţiei a fost contestată la instanţele naţionale olandeze, iar în derularea litigiului s-a apelat la **procedura preliminară**, reglementată de art. 19 alin. (3) TUE, prin care, la solicitarea instanţelor judecătoreşti naţionale, Curtea de Justiţie a Uniunii Europene se pronunţă, printr-o **hotărâre preliminară**, asupra **validităţii dreptului Uniunii** sau **a actelor adoptate de instituţiile Uniunii Europene.**

În jurisprudenţa constantă a Curţii Europene având ca obiect litigiile privind recuperarea sumelor plătite necuvenit în temeiul dreptului comunitar, s-a impus soluţia ca aceste litigii să fie soluţionate de instanţele naţionale prin aplicarea dreptului intern, sub rezerva limitelor impuse de dreptul comunitar. Aceasta înseamnă că procedurile consacrate de dreptul intern nu pot să atragă imposibilitatea recuperării unor ajutoare acordate necuvenit sau îngreunarea excesivă a recuperării acestor ajutoare. Acest aspect s-a regăsit în răspunsul Curţii, împreună cu precizarea că **nu poate fi considerat contrar dreptului** Uniunii Europene faptul că în dreptul intern, în materie de revocare a actelor administrative şi de recuperare a prestaţiilor financiare plătite necuvenit de către administraţia publică, se ia în considerare, pe lângă **principiul legalităţii**, şi cel al **securităţii juridice**, care face parte din **ordinea juridică a Uniunii Europene.**

Regăsim în această speţă principii de mare semnificaţie în ceea ce priveşte accesarea fondurilor europene, şi anume **principiul legalităţii**, **al secu-**

rității juridice, al bunei-credințe, al aplicării dreptului intern în lipsa unor dispoziții în dreptul Uniunii Europene, precum şi cel al **răspunderii financiare a statului membru în cazul în care nerestituirea sprijinului de către beneficiar se datorează unor neglijențe ale autorităților naționale.**

Principiile anterior enunțate sunt în egală măsură **esențiale pentru ordinea juridică europeană**, ca şi **pentru cea a statelor membre**. Legalitatea semnifică starea de conformitate a unui act, acțiuni sau proceduri cu legea înțeleasă într-o accepțiune *lato sensu*, care include orice act normativ obligatoriu pentru structura administrativă, națională sau europeană. **Securitatea juridică**, după cum a statuat Curtea Europeană, impune ca o reglementare care emană de la o instituție europeană, să permită celor interesați să cunoască cu exactitate întinderea obligațiilor care le sunt impuse. Este principiul ancestral de drept *nemo censsetur ignorare legem*, care înseamnă că nimeni nu se poate apăra invocând necunoaşterea legii. Dar pentru ca legea să fie cunoscută, este necesar ca autoritățile care au obligația să facă legea cunoscută, să-şi îndeplinească această obligație. În speța prezentată, era necesar ca autoritățile olandeze să-l informeze pe beneficiarul subvenției cu privire la condiția impusă de articolul 6 din Decizia de acordare C (95) 1753 prin care angajamentele trebuiau luate de beneficiarul subvenției până cel mai târziu la **31 decembrie 1999.**

În ceea ce priveşte buna-credință, aceasta reprezintă o regulă de aur a exercitării drepturilor, libertăților şi îndatoririlor fundamentale, înscrisă şi în articolul 57 din Constituția României, conform căruia atât **cetățenii români**, cât şi cei **străini sau apatrizii** trebuie să-şi exercite drepturile şi libertățile cu **bună-credință**, fără să afecteze drepturile şi libertățile celorlalți. Buna-credință, în speța analizată, trebuia să se regăsească atât în comportamentul autorităților statului olandez, cât şi în cel al beneficiarului direct.

Aplicând principiul la speța în discuție, Curtea a statuat că **Regatul Țărilor de Jos este singurul beneficiar al deciziei de acordare,** iar **beneficiarul final al subvenției**, respectiv Rom-projecten, **poate contesta solicitarea de restituire doar cu condiția să fi fost de bună-credință în ceea ce priveşte corectitudinea folosirii sprijinului financiar**. Competența de a se pronunța asupra acestor aspecte aparține instanțelor naționale olandeze. Soluția Curții a fost în sensul că atunci când condițiile de acordare a unui sprijin financiar oferit de Uniunea Europeană unui stat membru cuprinse în decizia de acordare nu au fost nici publicate, nici comunicate de statul membru beneficiarului final, dreptul Uniunii Europene nu se opune aplicării principiului securității juridice, în sensul împiedicării restituirii de către beneficiar a sumelor plătite necuvenit, dacă s-a constatat buna-credință a acestui beneficiar.

În raport de această decizie, autoarele fac unele considerații interesante aplicate la legislația din România, cu precădere la O.G. nr. 79/2003 privind

controlul şi recuperarea fondurilor comunitare, precum şi a fondurilor de cofinanțare utilizate necorespunzător, în care, între altele, regăsim **deosebirea între conceptele de „*neregulă*" şi „*fraudă*",** precum şi **regimul juridic al răspunderii pentru utilizarea necorespunzătoare a finanțării acordate.** Considerentele celor două autoare referitoare la problema abordată au, în egală măsură, valoare de propuneri practice, utile, cum ar fi aceea că, **deşi nu există obligația pentru beneficiari de a se informa cu privire la clauzele cuprinse în decizia de acordare a Comisiei, consideră foarte util pentru beneficiari să se informeze cu privire la aceasta.**

De o mare utilitate este şi secțiunea consacrată analizării regimului **cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare**, reglementată de art. 13 alin. (3) din Tratatul Uniunii Europene şi art. 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), potrivit cărora sunt consacrate **două situații**, una care priveşte **interpretarea tratatelor** şi, cea de-a doua, care priveşte **actele adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii**, caz în care se pronunță asupra atât **a validității**, cât şi **a interpretării acestora.** Dreptul de a adresa cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare este recunoscut atât statelor membre ale căror decizii sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern, cât şi celor ale căror decizii nu sunt supuse unei asemenea căi de atac.

În fine, legat de această problemă, este important de înțeles că, **în cadrul procedurii preliminare, rolul instanței Uniunii Europene este acela de a oferi o interpretare a dreptului Uniunii sau de a se pronunța cu privire la validitatea acestuia, iar nu de a aplica acest drept la situația de fapt care face obiectul acțiunii principale, un asemenea rol revenind instanței naționale.**

Capitolul II al lucrării analizează **Hotărârea Tribunalului din 30 iunie 2009 în cauza T-444/07 privind Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise (CPEM) împotriva Comisiei Comunităților Europene.**

Este vorba despre o speță complexă, care a ridicat probleme deosebite, cum ar fi *principiul dreptului la apărare, aspecte care privesc scurgerea de informații în presă, răspunderea beneficiarului finanțării, obligația de respectare a condițiilor financiare stabilite, ierarhia normelor, principiul încrederii legitime, problematica „proiectelor pilot*", a „*demunicipalizării*", „*valorizării*", a „*împrumuturilor de onoare*" precum şi condițiile acordării de despăgubiri. În concret, prin Decizia C (1999) din 17 august 1999, Comisia a acordat un sprijin financiar prin FSE, sub forma unei subvenții, pentru finanțarea unui proiect pilot prezentat de CPME, în cuantum maxim de un milion de euro. Acesta a încheiat o convenție pentru punerea în aplicare a proiectului pilot cu o asociație non-profit (CFPPS) devenită (MSD).

În urma unei sesizări, Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a declanşat o investigație externă, în urma căreia a constatat mai multe categorii de **nereguli**, cuprinse într-un raport final, prin care a solicitat **anularea**

sprijinului comunitar în valoare de 1 000 000 euro şi recuperarea unui cuantum de 995 527,70 euro, măsură realizată prin Decizia C(2007) din 4 octombrie 2007.

Această decizie a fost atacată la Tribunal de CPEM, care a solicitat **anularea** ei, precum şi o despăgubire morală de 100 000 euro pentru prejudiciul adus imaginii reclamantului, o despăgubire individuală simbolică de 1 euro pentru atingerea adusă liniştii personalului şi plata cheltuielilor de judecată.

Tribunalul a respins acțiunea formulată şi a stabilit că reclamantul suportă cheltuielile de judecată, inclusiv pe cele efectuate în procedura măsurilor provizorii. Autoarele analizează cu minuțiozitate considerațiile pe care Curtea le-a avut în vedere în soluția pronunțată, prilej pentru cititori să fie informați asupra unor proceduri şi instituții obişnuite la nivelul practicii instituțiilor europene, însă mai puțin cunoscute şi insuficient analizate în doctrina din țara noastră. Interesantă şi instructivă este secțiunea a III-a a acestui capitol, în care autoarele analizează regimul juridic al acțiunii **în anulare**, care face parte din categoria aşa-numitelor „*acțiuni-directe*" introduse în fața instanțelor Uniunii Europene. Prin intermediul lor, Curtea de Justiție a Uniunii Europene controlează legalitatea actelor legislative, a actelor Consiliului, Comisiei, Băncii Centrale Europene, altele decât recomandările şi avizele, a actelor Parlamentului European şi Consiliului European, precum şi a actelor organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii menite să producă efecte față de terți.

Capitolul III şi ultimul al lucrării analizează **Hotărârea Curții din 10 septembrie 2009** pronunțată în **cauzele conexate C-445/07P şi C-445/07P, Comisia Comunităților Europene** împotriva Ente per le Velle Vesuviane şi Ente per le Ville Vesuviane împotriva Comisiei Comunităților Europene. Speța ridică mai multe probleme de drept care prezintă relevanță în cauzele privind fondurile europene, cu precădere **condițiile în care poate fi introdusă o acțiune în anulare de către particulari şi regimul juridic general al acesteia**. În speța respectivă, reclamanta **Ente per le Ville Vesuviane (Ente)** este un consorțiu, având personalitate juridică de drept public înființată în baza unei legi, care include statul italian, o regiune, o provincie şi mai multe comune. Ea este beneficiara unei contribuții din Fondul European de Dezvoltare Regională, în cuantum de 7,5 miliarde de lire italiene acordată de Comisie, pentru o investiție în infrastructură. Ulterior, Comisia a comunicat autorităților italiene decizia sa de încetare a acordării contribuției financiare, decizie atacată de Consorțiul Ente printr-o acțiune în anulare formulată în fața Tribunalului. Comisia a invocat **inadmisibilitatea acțiunii**, însă **Tribunalul a respins excepția de inadmisibilitate şi a respins acțiunea ca neîntemeiată**.

Hotărârea Tribunalului a fost atacată atât de Comisie, care a considerat că în mod nelegal instanța europeană a declarat acțiunea Ente ca fiind inad-

misibilă, cât şi de Ente, care a solicitat conexarea celor două recursuri, respingerea recursului Comisiei, admiterea propriului recurs şi obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. Prin soluția pronunțată, Curtea a anulat Hotărârea Tribunalului, a respins ca inadmisibilă acțiunea formulată de Ente, a obligat-o la plata tuturor cheltuielilor de judecată. Din multitudinea de considerații ale Curții ni se pare a prezenta o relevanță deosebită problema protecției jurisdicționale a persoanelor fizice sau juridice care, din cauza condițiilor de admisibilitate prevăzute în tratat nu pot să atace direct actele comunitare şi care trebuie asigurată prin căile de atac în fața instanțelor naționale. Principiul **cooperării loiale** obligă statele membre să asigure cadrul procedural intern care să permită persoanelor fizice sau juridice să conteste, în fața instanțelor naționale, legalitatea actelor care emană de la instituțiile Uniunii Europene care le afectează interesele. Prin ultima secțiune, a capitolului şi a lucrării, autoarele realizează o analiză a **regimului juridic al recursului**, care **poate fi formulat în termen de două luni de la notificarea deciziei atacate**, care **nu poate avea ca obiect exclusiv taxele şi cheltuielile de judecată şi nu are efect suspensiv**. Sub aspect procedural, regăsim regula conform căreia **în caz de trimitere spre rejudecare, Tribunalul este legat de chestiunile de drept soluționate prin decizia Curții,** regulă instituită şi de articolul 315 din Codul de procedură civilă din țara noastră.

Semnalăm, ca un aspect pozitiv, faptul că, la finalul fiecărui capitol autoarele prezintă, în succinte **concluzii**, chintesența problemelor de drept regăsite în fiecare capitol.

Am găsit de cuviință să realizăm, prin analiza noastră, o recenzie a lucrării pe care, cu bucurie am prefațat-o, din dorința de a veni şi mai mult în sprijinul cititorilor în a descoperi, cu mai multă uşurință, interesul deosebit şi aspectele valoroase, de certă originalitate şi aplicabilitate practică pe care lucrarea le prezintă. În care, ca truditor de atâta amar de ani pe tărâmul administrației publice, al teoriei şi practicii administrative, credem cu toată ființa noastră şi ne-am străduit să convingem şi pe cei care vor citi această carte, teoreticieni şi practicieni în egală măsură, de adevărurile aflate în paginile ei.

Prof. univ. dr. Verginia Vedinaş