



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

RO

Avizul 02/2022

[prezentat în temeiul articolului 322 alineatul (1) TFUE]

**referitor la propunerea
Comisiei de regulament al
Parlamentului European și al
Consiliului de modificare a
Regulamentului (UE, Euratom)
2018/1046 privind normele
financiare aplicabile bugetului
general al Uniunii [2022/0125
(COD)]**

Cuprins

	Puncte
Introducere	01-14
Amenzi și alte sancțiuni	01-02
Gestiunea amenzilor și a sancțiunilor în conformitate cu dispozițiile actuale ale Regulamentului financiar	03-07
Jurisprudența recentă	08-10
Propunerea	11-14
Observații generale	15-18
Observații specifice	19-27
Compensația	19-21
Veniturile negative	22-25
Dobânda penalizatoare	26
Înscrierea amenzilor și a sancțiunilor definitive în buget	27
Propuneri de modificare a propunerii	28
Anexă	
Anexa I – Sugestiile de modificare și observațiile Curții privind propunerea	

CURTEA DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în special articolul 322 alineatul (1),

având în vedere propunerea Comisiei de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) 2018/1046 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, adoptată la 22 aprilie 2022¹,

având în vedere solicitarea înaintată de Consiliu în vederea formulării unui aviz, primită la 6 mai 2022,

având în vedere solicitarea înaintată de Parlamentul European în vederea formulării unui aviz, primită la 16 mai 2022 și

având în vedere Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012² (denumit în continuare „Regulamentul financiar”);

întrucât:

- (1) Regulamentul financiar prevede principiile și normele financiare generale pentru gestiunea bugetului UE, în ceea ce privește atât veniturile, cât și cheltuielile.
- (2) În urma jurisprudenței recente privind amenziile din domeniul concurenței, Comisia a propus această modificare la Regulamentul financiar cu scopul de a reduce, cât mai curând posibil, presiunea excesivă asupra cheltuielilor bugetului UE. Această propunere este prezentată separat de propunerea de reformare a normelor financiare aplicabile bugetului UE³.

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

¹ COM(2022) 184 final, 2022/0125 (COD).

² JO L 193, 30.7.2018, p. 1.

³ COM(2022) 223 final, 2022/0162 (COD).

Introducere

Amenzi și alte sancțiuni

01 Comisia impune amenzi și alte sancțiuni întreprinderilor care încalcă legislația UE sau statelor membre care nu o aplică, astfel cum se descrie mai jos:

- Comisia aplică **amenzi** întreprinderilor care au încălcat normele în materie de concurență prevăzute la articolele 101 și 102 TFUE. Potrivit normelor în materie de concurență aplicabile ale UE⁴, Comisia stabilește cuantumul amenzii care trebuie aplicată astfel încât acesta să reflecte gravitatea încălcării și perioada în care întreprinderea respectivă a participat la încălcarea normelor din domeniul concurenței. Totuși, suma în cauză nu trebuie să depășească 10 % din cifra de afaceri totală realizată de întreprindere în exercițiul financiar care precedă decizia;
- Comisia poate impune, de asemenea, **alte sancțiuni** în temeiul TFUE sau al Tratatului Euratom. Cel mai frecvent sunt impuse sancțiuni financiare, de obicei atunci când Comisia introduce acțiuni în justiție împotriva statelor membre care nu pun în aplicare (în mod corespunzător) legislația UE. Aceasta sesizează apoi Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în temeiul articolului 260 TFUE. Sancțiunile financiare pot lua forma unei sume forfetare și/sau a unei plăți zilnice. Ele sunt calculate ținând cont de importanța normelor încălcate și de impactul încălcării, de perioada în care legislația UE nu a fost aplicată și de capacitatea de plată a țării respective.

02 Amenzile și alte sancțiuni colectate de Comisie sunt vărsate la bugetul UE și înregistrate în categoria „alte venituri”. Cuantumul aferent variază de la un an la altul, în funcție de sumele definitive stabilite de Comisie și plătite de întreprinderi și de statele membre. În 2021, ele s-au ridicat la 1,6 miliarde de euro (adică la 0,7 % din bugetul UE).

⁴ Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat (JO L 1, 4.1.2003, p. 1).

Gestiunea amenzilor și a sancțiunilor în conformitate cu dispozițiile actuale ale Regulamentului financiar

03 În cazul în care o amendă sau o altă sancțiune impusă de Comisie este contestată în fața CJUE, partea care face obiectul amenzii sau al sancțiunii poate fie să plătească, cu titlu provizoriu, amenda sau sancțiunea, fie să ofere o garanție bancară care să acopere cuantumul amenzii sau al sancțiunii respective⁵. În cazul unei plăți provizorii, debitorul transferă suma corespunzătoare amenzii sau sancțiunii într-un cont bancar al Comisiei. Începând din 2009, aceste amenzi și sancțiuni sunt depuse într-un fond specific numit „BUFI” [*Budgetary Fines (Amenzi bugetare)*] pentru a fi investite în obligațiuni sigure, cu scopul de a conserva principalul prin încasarea dobânzii acumulate, asigurând totodată lichiditatea fondurilor pentru cazul în care amenda va trebui să fie restituită întreprinderii în cauză.

04 În cazul în care amenda sau sancțiunea nu este plătită în termenul stabilit, Comisia trebuie să solicite plata unei dobânzi penalizatoare calculate la rata dobânzii aplicată de către Banca Centrală Europeană (BCE) principalelor sale operațiuni de refinanțare, în vigoare în prima zi calendaristică a lunii în care datoria devine scadentă, majorată cu 3,5 puncte procentuale până la efectuarea plății (REFI a BCE, plus 3,5 puncte procentuale)⁶. Dacă partea căreia i se aplică amenda sau sancțiunea alege să pună la dispoziție o garanție bancară în locul plății provizorii, aceasta trebuie să garanteze nu doar plata amenzii sau a sancțiunii, ci și plata dobânzii la rata REFI a BCE, majorată cu 1,5 puncte procentuale.

05 După epuizarea tuturor căilor de atac posibile și **dacă amenda sau o altă sancțiune a fost confirmată** de CJUE, cuantumul încasate cu titlu provizoriu și dobânda aferentă generată („randamentul”) sunt înscrise în bugetul UE. Dacă s-a constituit o garanție financiară, aceasta este executată în mod corespunzător și sumele aferente (amenda sau sancțiunea, împreună cu dobânda) sunt înscrise în bugetul UE⁷.

06 În cazul în care cuantumul amenzii sau al sancțiunii este majorat prin hotărârea pronunțată de CJUE, Comisia solicită plata sumei suplimentare datorate și stabilește un termen pentru plata respectivă. Dacă amenda sau sancțiunea majorată nu este plătită până la termenul stabilit, Comisia trebuie să solicite dobânzi penalizatoare pentru plata

⁵ Articolul 108 alineatele (1) și (2) din Regulamentul financiar.

⁶ Articolul 99 alineatul (4) din Regulamentul financiar.

⁷ Articolul 108 alineatul (3) din Regulamentul financiar.

întârziată, calculate de la data pronunțării hotărârii CJUE până la data efectuării plății (a se vedea punctul 04).

07 În cazul în care amenda sau sancțiunea a fost anulată sau redusă în urma procedurii judiciare, cuantumurile încasate cu titlu provizoriu sau, în cazul unei reduceri, partea relevantă din acestea, inclusiv randamentul aferent, se rambursează părții în cauză. În cazul unui randament negativ, pierderea se deduce din sumele care trebuie rambursate. Dacă s-a constituit o garanție financiară, aceasta este eliberată în integralitate sau, după caz, proporțional cu reducerea stabilită prin hotărârea CJUE⁸.

Jurisprudența recentă

08 În hotărârea sa din 20 ianuarie 2021 privind un recurs referitor la o acțiune în despăgubire, CJUE a statuat că, în urma reducerii sau a anulării amenzii plătite cu titlu provizoriu, Comisia era obligată să plătească dobânzi penalizatoare pentru întârzierea rambursării amenzii anulate sau reduse, de la data la care întreprinderea a plătit cu titlu provizoriu amenda și până la data rambursării⁹. Această hotărâre a CJUE depășește prevederile articolului 108 alineatul (4) din Regulamentul financiar, întrucât articolul respectiv impune Comisiei să ramburseze doar cuantumul amenzii, plus (sau minus) randamentul aferent.

09 CJUE a obligat Comisia să plătească această dobândă pentru amânarea rambursării ca o **compensație** pentru privarea de beneficiile unei creanțe, calculată prin aplicarea ratei REFI a BCE, majorată cu 2 puncte procentuale, pentru perioada cuprinsă între data plății provizorii a amenzii și data stabilită pentru rambursarea amenzii anulate prin hotărâre. Aceasta a fost rata pe care partea în cauză a solicitat-o drept compensație. În plus, CJUE a recunoscut **dobânzi moratorii aferente compensației** de la data la care întreprinderea sancționată cu amendă a introdus acțiunea în despăgubire la CJUE până la data efectivă a rambursării de către Comisie, la rata REFI a BCE, majorată cu 3,5 puncte procentuale. Aceasta este rata aplicată prin analogie cu articolul 99 alineatul (4) din Regulamentul financiar.

10 Conform hotărârii CJUE menționate anterior, „compensația” acordată părților în cauză sub formă de dobândă pentru amânarea rambursării ar trebui să fie plătită în cazul în care randamentul este mai mic decât compensația sau dacă nu sunt generate

⁸ Articolul 108 alineatul (4) din Regulamentul financiar.

⁹ Cauza C-301/19 P, recurs împotriva hotărârii pronunțate în cauza T-201/17.

dobânzi pentru cuantumurile amenzilor plătite cu titlu provizoriu Comisiei, astfel cum se prevede în dispozițiile actuale ale Regulamentului financiar. Ca parte a unui recurs referitor la o cauză similară¹⁰, Comisia a solicitat CJUE să își revizuiască poziția cu privire la recunoașterea compensației constând în dobânzi pentru amânarea rambursării amenzilor reduse sau anulate acoperite de plățile provizorii. În prezent, pe rolul CJUE există mai multe cauze care nu au fost încă judecate în primă instanță sau care fac obiectul unui recurs¹¹.

Propunerea

11 Indiferent de rezultatul acțiunii judiciare menționate mai sus și al altor cauze, Comisia consideră că este urgent să se propună măsuri legislative pentru a se evita o presiune excesivă asupra bugetului UE ca urmare a jurisprudenței recente.

12 La 22 aprilie 2022, Comisia a prezentat Parlamentului European și Consiliului o propunere de modificare a Regulamentului financiar (denumită în continuare „propunerea”). La 6 și, respectiv, la 16 mai 2022, Consiliul și Parlamentul European au solicitat Curții de Conturi Europene să prezinte un aviz cu privire la propunere.

13 Conform expunerii de motive a Comisiei, propunerea urmărește să asigure o compensație adecvată, care să reprezinte valoarea în timp a privării de beneficiile unei creanțe în situația rambursării unor amenzi sau a altor sancțiuni plătite cu titlu provizoriu care sunt anulate sau reduse. Propunerea prevede, de asemenea, ca această compensație să fie înscrisă în bugetul UE ca venit negativ, astfel încât să se evite orice efect nejustificat asupra părții de cheltuieli și să i se permită Uniunii să își îndeplinească într-un mod mai eficace obligațiile financiare rezultate.

14 Până în prezent, Comisia a confirmat că a plătit compensații în valoare totală de 2 milioane de euro în urma hotărârilor CJUE privind acțiunile în despăgubire pronunțate în două cauze¹². Pe baza evaluării sale din aprilie 2022 cu privire la rezultatul cauzelor închise și al acțiunilor aflate în prezent pe rolul CJUE, Comisia a estimat că eventualele cereri de despăgubire din partea unor părți care fac obiectul

¹⁰ Cauza C-221/22 P, recurs introdus la 28 martie 2022 împotriva hotărârii pronunțate în cauza T-610/19.

¹¹ Cauzele T-236/22, T-480/21, T-420/21, T-414/21, T-413/21, T-411/21, T-410/21, T-321/21, T-313/21, T-310/21, T-292/21, T-291/21, T-80/21 și T-94/20.

¹² Cauzele T-201/17 și T-610/19.

unor amenzi și sancțiuni anulate sau reduse acoperite de plăți provizorii s-ar putea ridica la 1,2 miliarde de euro.

Observații generale

15 În ansamblu, Curtea salută modificările propuse la Regulamentul financiar, deoarece acestea urmăresc să asigure o compensație rezonabilă pentru întreprinderi și pentru statele membre în cazul rambursării unei amenzi sau sancțiuni plătite cu titlu provizoriu care a fost anulată sau redusă. Cu toate acestea, Curtea are anumite rezerve cu privire la propunere în ceea ce privește normele privind înscrierea în buget a costurilor financiare aferente compensației.

16 Deși oferă Comisiei o flexibilitate mai mare în gestionarea bugetului, propunerea de a înregistra aceste costuri drept venituri negative înseamnă că Comisia nu va fi obligată să urmeze procedurile bugetare ordinare aplicabile cheltuielilor.

17 De asemenea, Curtea formulează o serie de observații specifice cu privire la următoarele aspecte:

- (a) calcularea compensației (a se vedea punctele [19-21](#));
- (b) impactul înregistrării de venituri negative (a se vedea punctele [22-25](#));
- (c) clarificarea cu privire la dobânda penalizatoare (a se vedea punctul [26](#));
- (d) înscrierea amenzilor și a sancțiunilor definitive în buget (a se vedea punctul [27](#)).

18 Curtea ia notă de faptul că propunerea este prezentată într-un moment în care CJUE examinează un recurs într-o cauză similară. Există, de asemenea, alte cauze în curs referitoare la compensațiile pentru amenzi și sancțiuni (a se vedea punctul [10](#)). Curtea sugerează Comisiei să monitorizeze în mod activ soluționarea acestor cauze și să evalueze impactul lor asupra Regulamentului financiar.

Observații specifice

Compensația

19 Comisia a propus ca valoarea dobânzii aferente compensației să fie calculată la rata REFI a BCE, majorată cu 1,5 puncte procentuale¹³. Curtea ia notă de faptul că rata propusă este mai mică decât cea stipulată de CJUE în hotărârea sa recentă în recursul referitor la acțiunea în despăgubire (rata REFI a BCE, majorată cu 2 puncte procentuale), care corespundea cererii întreprinderii în cauză.

20 Curtea constată că aplicarea ratei REFI a BCE, majorată cu 1,5 puncte procentuale, este propusă prin analogie cu rata dobânzii care trebuie plătită în situația în care un debitor constituie o garanție financiară (în locul unei plăți provizorii) pentru perioada litigiului (a se vedea punctul **26**). Diferența dintre rata propusă la articolul 108 alineatul (4) din Regulamentul financiar și rata care rezultă din jurisprudența menționată mai sus creează însă un risc ca întreprinderile sau statele membre să introducă acțiuni în despăgubire în fața CJUE pentru a obține compensații mai mari în loc să aplice rata propusă.

21 Curtea observă, de asemenea, că Comisia nu a propus adăugarea unei dispoziții privind dobânda penalizatoare (calculată pe baza ratei REFI a BCE, majorată cu 3,5 puncte procentuale) în cazul în care compensația nu este rambursată în termenul prevăzut (a se vedea punctul **09**). Pentru a îmbunătăți claritatea textului juridic, Curtea sugerează Comisiei să adauge o astfel de dispoziție în propunerea sa de modificare a articolului 108 alineatul (4) din Regulamentul financiar (a se vedea *anexa I*), aplicând condițiile privind dobânzile de întârziere prevăzute la articolul 116 alineatul (5) din Regulamentul financiar.

Veniturile negative

22 Din punct de vedere bugetar, o amendă sau o sancțiune este înregistrată ca venit după ce suma definitivă este stabilită și plătită. Pe durata procedurii judiciare la CJUE, quantumurile amenzilor sau ale sancțiunilor nu sunt înscrise în buget. În prezent, costurile financiare ale compensațiilor pentru amenzi ori sancțiuni anulate sau reduse

¹³ Articolul 108 alineatul (4) propus din Regulamentul financiar.

sunt înscrise în bugetul UE sub formă de cheltuieli, în cadrul rubricii 7, Administrația publică europeană.

23 Prin modificările propuse de Comisie la articolul 48 alineatul (1) din Regulamentul financiar se urmărește înregistrarea costurilor financiare ale compensației drept venituri negative, scăzându-le din quantumurile înscrise în buget corespunzătoare amenzilor și sancțiunilor definitive. În opinia Curții, înregistrarea compensațiilor drept venituri negative în loc de cheltuieli ar avea un impact financiar neutru asupra bugetului UE în ansamblu. Deși acest lucru ar putea reduce presiunea excesivă asupra bugetului, Comisia nu ar fi obligată să urmeze procedurile bugetare ordinare aplicabile cheltuielilor, și anume fie să aplice procedurile pentru transferurile bugetare și/sau bugetele rectificative¹⁴ pentru a se asigura că creditele necesare sunt disponibile, fie să includă costurile de mai sus în cheltuielile totale autorizate în conformitate cu plafoanele resurselor proprii¹⁵ și ale cadrului financiar multianual (CFM)¹⁶.

24 Înscrierea costurilor financiare drept venituri negative nu este o practică bugetară obișnuită. Curtea ia însă act de faptul că, în vederea îmbunătățirii raportării financiare, Comisia intenționează să introducă o linie bugetară separată pentru a identifica sumele negative aferente compensațiilor deduse din veniturile provenite din amenzi și sancțiuni. Comisia intenționează, de asemenea, să furnizeze mai multe informații cu privire la această compensație (de exemplu, sumele plătite sau datorate pentru exercițiul în curs și sumele estimate pentru exercițiul următor) ca parte a documentelor justificative necesare pentru adoptarea bugetului și a modificărilor aduse acestuia.

25 Conform propunerii, costurile financiare ar urma să fie acoperite din veniturile rezultate din quantumurile amenzilor și sancțiunilor care au devenit definitive. Comisia consideră acest lucru ca fiind, în general, suficient. Curtea observă însă că există riscul ca nivelul amenzilor sau al sancțiunilor definitive să nu acopere compensațiile datorate din același exercițiu. Aceasta înseamnă că, dacă acest risc se materializează, compensația ar trebui finanțată din alte venituri sau, în ultimă instanță, din contribuții

¹⁴ Articolele 30 și 44 din Regulamentul financiar.

¹⁵ Decizia (UE, Euratom) 2020/2053 a Consiliului din 14 decembrie 2020 privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene și de abrogare a Deciziei 2014/335/UE, Euratom (JO L 424, 15.12.2020, p. 1).

¹⁶ Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2093 al Consiliului de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027 (JO L 433I, 22.12.2020, p. 11).

naționale suplimentare bazate pe venitul național brut (VNB) al statelor membre (a se vedea punctul 27).

Dobânda penalizatoare

26 Curtea salută propunerea de modificare a articolului 99 alineatul (4) din Regulamentul financiar, care elimină trimiterea la dobânda ce trebuie plătită în cazul în care se constituie o garanție pentru a acoperi amenzile sau sancțiunile (la rata REFI a BCE, majorată cu 1,5 puncte procentuale) și o plasează la articolul 108 alineatul (1) propus din Regulamentul financiar. Propunerea clarifică faptul că dobânda penalizatoare (la rata REFI a BCE, majorată cu 3,5 puncte procentuale) se aplică numai în cazurile în care cuantumurile amenzilor și sancțiunilor impuse prin deciziile Comisiei nu au fost nici plătite, nici acoperite de o garanție.

Înscrierea amenzilor și a sancțiunilor definitive în buget

27 Înscrierea în buget a amenzilor și a sancțiunilor definitive [astfel cum se propune la articolul 107 alineatul (2) din Regulamentul financiar] până la sfârșitul exercițiului următor celui în care amenzile au devenit definitive ar oferi bugetului UE o mai mare flexibilitate în a răspunde nevoilor sale financiare. Acest lucru se datorează faptului că propunerea ar permite ca veniturile provenite din amenzi și sancțiuni să fie înscrise în buget până la sfârșitul exercițiului următor celui în care sumele aferente au devenit definitive, dacă este necesar să se acopere compensațiile datorate fără a se recurge la alte surse de venituri (a se vedea punctul 25).

Propuneri de modificare a propunerii

28 În *anexa I*, Curtea prezintă sugestiile sale privind modificarea propunerii și observațiile aferente.

Prezentul aviz a fost adoptat de Camera V, condusă de domnul Tony Murphy, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în data de 28 iunie 2022.

Pentru Curtea de Conturi



Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

Anexă

Anexa I – Sugestiile de modificare și observațiile Curții privind propunerea

Textul propunerii	Modificarea sugerată	Observații
<p><i>Articolul 1 din propunere</i></p> <p>[...]</p> <p>(4)</p> <p>articolul 108 se modifică după cum urmează:</p> <p>(a) [...]</p> <p>(b) alineatul (4) se modifică după cum urmează:</p> <p>(i) [...]</p> <p>Cuquantumul sau cota relevantă din acesta menționată la litera (a) primul paragraf se majorează cu o dobândă calculată la rata utilizată de Banca Centrală Europeană pentru principalele sale operațiuni de refinanțare, astfel cum este publicată în <i>Jurnalul Oficial al Uniunii Europene</i>, seria C, în vigoare în prima zi calendaristică a lunii în care s-a adoptat decizia de impunere a unei amenzi sau a altei sancțiuni, majorată cu un punct procentual și jumătate.</p> <p>(ii) [...].</p>	<p><i>Articolul 1 din propunere</i></p> <p>[...]</p> <p>(4)</p> <p>articolul 108 se modifică după cum urmează:</p> <p>(a) [...]</p> <p>(b) alineatul (4) se modifică după cum urmează:</p> <p>(i) [...]</p> <p>Cuquantumul sau cota relevantă din acesta menționată la litera (a) primul paragraf se majorează cu o dobândă calculată la rata utilizată de Banca Centrală Europeană pentru principalele sale operațiuni de refinanțare, astfel cum este publicată în <i>Jurnalul Oficial al Uniunii Europene</i>, seria C, în vigoare în prima zi calendaristică a lunii în care s-a adoptat decizia de impunere a unei amenzi sau a altei sancțiuni, majorată cu un punct procentual și jumătate. În cazul în care dobânda prevăzută la punctul (i) nu este plătită în termenul stabilit prin hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene sau, în</p>	<p>Curtea sugerează să se clarifice faptul că, în cazul rambursării cu întârziere a cuantumului compensației, Comisia poate fi obligată la plata unor dobânzi penalizatoare, prin aplicarea condițiilor privind dobânzile de întârziere prevăzute la articolul 116 alineatul (5) din Regulamentul financiar (a se vedea punctul 21).</p>

Textul propunerii	Modificarea sugerată	Observații
	absența unui astfel de termen, în termen de 30 de zile de la pronunțarea hotărârii respective, dobânda penalizatoare se aplică în conformitate cu articolul 116 alineatul (5). (ii) [...].	